

Développement et gestion des bassins : des dispositifs institutionnels adaptables, collaboratifs et à niveaux multiples sont nécessaires

La pression sur les ressources en eau augmente les interdépendances hydrologiques, sociales et écologiques dans les bassins (de fleuves, de lacs et aquifères). Plus d'interdépendance requiert des approches plus intégrées pour l'aménagement et la gestion des ressources en eau par bassin. De nombreux pays appliquent ou expérimentent de telles approches. Davantage de pays s'efforcent de mettre en place des dispositifs institutionnels pour soutenir une gestion plus intégrée.

L'évaluation mondiale de la gestion de l'eau en agriculture (CA) a analysé la gouvernance et la gestion de bassin dans le contexte d'une concurrence croissante sur l'eau entre l'agriculture et les autres usages, de la pollution des ressources en eau et de la détérioration des écosystèmes. Cette analyse a montré que, pour faire face à la diversité des valeurs de concurrence et des intérêts politiques et économiques dans les bassins et à une pénurie en eau croissante, les risques naturels et le changement climatique, nous avons besoin de dispositifs de gouvernance adaptables, à niveaux multiples et de collaboration. Elle a également montré que les progrès réalisés dans l'établissement de tels dispositifs ont été lents -souvent en raison d'une considération plus portée sur la forme que sur le processus et un manque de transfert du pouvoir de prise de décision des « bureaucraties hydrauliques » centralisées vers les utilisateurs.

Pour faire avancer le processus, le Comité Technique du Global Water Partnership (GWP), dont les partenariats régionaux et nationaux sont engagés dans différents aspects de la gestion par bassin, a rédigé ce bref document en collaboration avec l'Evaluation Globale de la Gestion de l'Eau dans l'Agriculture (CA) et le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB).

Encart 1: Renforcement des dispositifs institutionnels

Le dispositif institutionnel approprié pour un bassin particulier dépend de son échelle (transfrontalier, national, local), de l'étape de développement du bassin, des principaux défis de la gestion de l'eau auxquels il faut faire face et de l'environnement social, économique, politique et institutionnel existant. Il n'y a aucune solution universellement applicable, mais il est possible d'apprendre des expériences réalisées dans d'autres bassins.

L'analyse du CA a révélé plusieurs règles clés que les décideurs devraient garder en mémoire pour mieux renforcer les dispositifs institutionnels pour la gouvernance et la gestion de bassin :

- Les dispositifs institutionnels devraient aborder les défis importants tels que la coordination de la **prise de décision entre les niveaux, l'élaboration de**

mécanismes d'allocation de l'eau, la réduction de la pollution et la prévention contre les risques d'inondation et sécheresse.

- Comme les bassins différents font face à des défis différents et impliquent souvent différents environnements institutionnels, **des réformes nationales globales sans possibilité d'adaptation aux spécificités locales ou copiant directement des modèles institutionnels d'autres pays sont rarement efficaces.** Ce qui fonctionne pour un bassin, peut ne pas fonctionner pour son voisin.
- **L'établissement de dispositifs institutionnels est un processus d'apprentissage « sur le tas »** qui doit être suffisamment flexible pour s'ajuster et s'adapter à l'évolution des conditions.
- **Tous les problèmes liés à l'eau ne peuvent pas se résoudre à l'échelle des bassins.** Certains problèmes sont mieux traités au niveau des sous-bassins ou au niveau local. D'autres trouvent leurs solutions au delà du bassin lui-même et même en dehors du secteur de l'eau, par exemple dans des politiques agricoles nationales ou fédérales.

Quelles fonctions doivent être remplies au niveau du bassin ?

Les fonctions de base qui comportent la gestion des ressources en eau (cf. Tableau 1) peuvent être remplies par une variété d'acteurs et à des niveaux multiples. Du point de vue hydrologique, l'exécution de certaines fonctions au niveau du bassin semble raisonnable : planification de l'aménagement des ressources en eau, attribution de l'eau entre les utilisations en concurrence, prévention des inondations, surveillance et application des normes de qualité et de quantité de l'eau, prise de décision liée à l'eau coordonnée entre les secteurs, collecte des données et mobilisation du financement pour soutenir des activités de développement et de gestion de bassin. Des facteurs sociaux, institutionnels et politiques doivent être aussi pris en compte.

En Afrique du Sud par exemple, où l'eau est définie comme « une ressource nationale indivisible » qui est de la responsabilité du gouvernement, les organismes locaux négocient des attributions spécifiques dans un cadre établi au niveau national. De nombreux pays continuent à maintenir un contrôle national ou d'Etat sur l'aménagement et l'attribution des ressources en eau, en utilisant le bassin comme unité de planification, tout en décentralisant d'autres fonctions au niveau des bassins ou sous-bassins. Cette pratique a l'avantage d'assurer que l'eau soit attribuée selon les priorités du développement national et, dans les pays où les transferts inter-bassins sont la norme, elle peut être une nécessité. Cependant, elle a l'inconvénient de donner aux acteurs des bassins peu ou pas de responsabilités dans les décisions d'attribution.

Tableau 1: Fonctions essentielles de l'aménagement et de la gestion des ressources en eau

Collecte des données	La collecte, la gestion et la diffusion des données sur la disponibilité de l'eau, la demande en eau (y compris les demandes environnementales) et la qualité de l'eau et des écosystèmes pour maintenir les différentes fonctions dans le bassin.
----------------------	--

Planification	Formulation de plans à moyen et long terme pour l'aménagement et la gestion des ressources en eau du bassin.
Attribution de l'eau	Définition des mécanismes et des critères d'attribution de l'eau entre les secteurs d'utilisation, y compris l'environnement
Construction d'installations	Conception et construction d'infrastructures hydrauliques
Maintenance des installations	Maintenance des infrastructures hydrauliques
Fonctionnement et gestion	S'assurer que les barrages et les infrastructures de distribution ou de transport fonctionnent correctement, que l'eau attribuée atteint bien son point d'utilisation, et que les eaux superficielles et souterraines soient gérées conjointement. Mettre en œuvre, si besoin est, les plans d'épuration des eaux usées
Prévention, monitoring et police	Suivi et contrôle de la pollution de l'eau, des niveaux de salinité et d'extraction des eaux souterraines ; s'assurer qu'ils restent dans des limites admises ; et imposer des lois et des règlements appropriés pour empêcher la dégradation/surexploitation et pour restaurer les écosystèmes
Préparation contre les catastrophes	Prévention des inondations et développement de travaux d'urgence, plan de préparation contre les inondations/sécheresses et mécanismes de secours
Résolution de conflits	Développement de mécanismes pour la négociation en cas de litige
Protection et conservation des écosystèmes	Définition des priorités et mise en œuvre d'actions de protection des écosystèmes, y compris des campagnes de sensibilisation
Coordination	Politiques et actions d'harmonisation entreprises dans le bassin par des acteurs de l'Etat ou non étatiques pour la gestion des terres et de l'eau
Mobilisation des ressources	Assurer le financement pour d'autres fonctions, par exemple, en percevant des redevances auprès des usagers de l'eau ou des taxes sur l'eau

Bien que la complexité de la gestion intégrée des grands bassins peut inciter à la centralisation et à la technocratie, le besoin de participation préconise la décentralisation et des opérations plus locales. Les pays ont trouvé de nombreux moyens différents pour atteindre un équilibre entre ces impératifs. Souvent cet équilibre a changé dans le temps : généralement de plus centralisé - pendant la phase de développement du bassin quand la construction d'infrastructures hydrauliques à grande échelle a exigé l'expertise technique et la mobilisation massive du public - à plus décentralisé – lorsque l'objectif s'est décalé vers l'amélioration de la productivité, vers l'allocation de l'eau entre des utilisateurs concurrents d'un approvisionnement limité, ou vers la prévention de la pollution et de la dégradation des écosystèmes importants.

Organismes de Bassin

En effet, la création d'un organisme de bassin peut améliorer la gestion de l'eau dans un bassin ; dans ce cas, le type d'organisme de bassin approprié dépend des défis particuliers à relever - inondations, développement d'infrastructures, résolution de conflits, lutte contre la pollution, production d'électricité et commerce par exemple - et des dispositifs institutionnels déjà en place.

Nous utilisons très souvent l'abréviation « OB », mais nous n'oublions pas que la GIRE exige une gestion commune et appropriée des fleuves eux-mêmes, mais également des lacs, des zones humides et des aquifères sur le territoire de chaque bassin.

Il existe de nombreux types de « OB » et l'abréviation « OB » couvre un éventail d'institutions. Un Organisme de Bassin ne doit pas être une organisation monolithique qui met la majorité des fonctions du bassin sous un même toit – en fait de tels organismes sont rares. Les Organismes de Bassin peuvent également être des entités plus flexibles, qui rassemblent des acteurs de diverses agences et secteurs d'utilisation de l'eau.

Les Organismes de Bassin peuvent jouer un rôle dans:

- L'institution de la planification intégrée (plutôt que sectorielle) de l'aménagement, la protection et de l'attribution des ressources en eau et de la restauration des écosystèmes.
- Les fonctions de la gestion de l'eau décentralisées du niveau national ou de l'Etat vers le niveau du bassin.
- La négociation des complexités de la gestion des fleuves, des lacs et des aquifères transfrontaliers.
- La supervision des activités, qui ont un impact sur le bassin – par exemple, la construction ou le fonctionnement d'infrastructures hydrauliques pour usages multiples, la coordination de la prévention des pollutions et l'organisation de la protection contre les inondations.
- La promotion de l'usage équitable de l'eau et du partage des bénéfices.
- Le développement de projets communs (par exemple : production d'électricité et navigation).
- Le contrôle des externalités – car, de plus en plus, l'eau d'un bassin est attribuée et les interdépendances entre les utilisateurs de l'eau augmentent dans le bassin, un monitoring et une police à l'échelle du bassin deviennent de plus en plus importants.
- La création d'un mécanisme de participation des acteurs, de dialogue et de coopération efficace, et de coordination entre différents organismes, niveaux de prise de décision et secteurs.
- La création d'une plateforme pour la collecte de données du bassin et la diffusion de la connaissance.
- Le développement de mécanismes de financement.
- La contribution à un meilleur développement et une intégration socio-économiques.

Les informations sur la gestion de l'eau sont fournies par un grand nombre d'établissements formels et informels ; tenter d'imposer une nouvelle structure plus cohérente dans un tel contexte peut générer, des conflits avec les entités existantes et un affaiblissement dans les mécanismes démocratiques et de suivi, tout particulièrement s'il s'agit d'une structure centralisée. Il est peut-être préférable d'identifier les conditions sous lesquelles les organismes et les établissements existants peuvent jouer un rôle efficace pour relever les défis du bassin, de comprendre ce qui peut être fait pour renforcer ceux-ci ou ajuster leurs mandats, et d'assurer des mécanismes efficaces de coordination et de négociation entre eux. Les responsabilités exercées par les divers organismes à différents niveaux (national, bassin, local) doivent être définies clairement pour éviter des chevauchements et pour augmenter l'efficacité.

De nouveaux « OB » ou plateformes peuvent être considérés comme concurrents par les agences existantes et, s'ils n'ont pas été dotés de pouvoirs spécifiques, ils sont susceptibles de rester cosmétiques ; ceci s'est produit avec quelques « OB » promus et financés par des banques de développement ou des agences de coopération sans beaucoup d'enthousiasme national. Par exemple, les organismes de bassin embryonnaires au Vietnam, auxquels les administrations provinciales de l'eau n'avaient pas contribué de manière significative à leur conception, sont largement des structures portées par des agences internationales et établies par le biais d'un Etat centralisé. Elles ont un financement très limité et ne sont pas dotées de pouvoirs spécifiques.

Encart 2 : Critères pour un fonctionnement réussi d'Organismes de Bassin :

- Un mandat bien défini et un pouvoir légal, politique, et administratif pour exécuter celui-ci. En particulier, il faut clarifier le niveau de prise de décision dont cette autorité est investie et les mécanismes de résolution des conflits entre les intérêts des différents niveaux.
- Un personnel adéquat et un renforcement des capacités, pour les questions environnementales en particulier, qui sont souvent nouvelles avec un accès limité aux données.
- Un fort appui et un vaste support des politiques et des acteurs.
- Un financement durable – les OB ont besoin d'un financement, qu'il provienne soit de redevances sur l'utilisation ou la pollution de l'eau soit de subventions du gouvernement.

Coordination entre secteurs

Les dispositifs institutionnels ignorent souvent que de nombreux autres facteurs et processus provenant de domaines plus larges ont des impacts critiques sur l'utilisation et la gestion de l'eau dans le bassin. Les bassins font partie d'une économie nationale et transnationale. Les liens avec les secteurs et le marché ont des impacts sur la production agricole et l'usage de l'eau dans le bassin. Des facteurs importants ou évolutifs tels que les prix, les subventions, l'urbanisation, les accords commerciaux, et l'évolution des marchés mondiaux peuvent également avoir des impacts sur l'utilisation de l'eau dramatiques, ou des incidences souvent non prises en compte . Traiter ces questions exige

que les processus de planification des ressources en eau soient liés aux stratégies nationales de développement durable et aux processus de prise de décision dans des secteurs non liés à l'eau et tiennent compte des impacts sur les ressources en eau.

D'autres problèmes exigent des solutions plus locales - pour la conservation des terres et de l'eau par exemple. Ceux-ci sont souvent mieux gérés à l'échelle locale ou de sous-bassin, mais comme ces activités affectent l'écoulement des eaux, des sédiments et des nutriments dans le bassin, des liens entre la prise de décision au niveau local et au niveau du bassin sont nécessaires.

Le défi est alors de définir des dispositifs institutionnels qui puissent coordonner les acteurs et les décideurs opérant à différents niveaux - local, bassin, national, transfrontalier. Cependant, la diversité même des dispositifs physiques et sociopolitiques exclut la définition de directives universelles pour relever ce défi.

Tenir compte de la diversité

La tendance observée par le CA est que le nombre d'acteurs des secteurs public et privé impliqués dans ou concernés par la planification et la gestion de bassin augmente, allant des agences environnementales et la société civile ou des groupes d'intérêt aux organismes de normalisation et aux prestataires de services aux usagers de l'eau en agriculture, dans les municipalités, le tourisme et l'industrie. En général, comme le niveau de vie s'améliore et l'urbanisation et la dégradation de l'environnement augmentent, il est nécessaire d'intégrer de plus en plus d'acteurs divers et la vision au niveau mondial pour réaliser une gestion équitable par bassin et pour éviter les conflits. Comment accomplir ceci tout en s'assurant que l'aménagement et l'utilisation de l'eau soient cohérents avec les ressources disponibles et avec l'intégrité des écosystèmes ?

Dans les approches « coordonnées » de collaboration vers la gouvernance par bassin - communes en Australie, dans l'Union Européenne et dans l'Ouest des Etats-Unis, mais qui émergent également dans des pays tels que le Brésil, le Maroc, le Mexique et l'Afrique du Sud – des associations d'usagers et des structures communautaires, des organismes gouvernementaux et des initiatives d'acteurs permettent le développement de mécanismes de coordination et de négociation au niveau de bassins ou de sous-bassins. Ceci peut impliquer une organisation coordinatrice, comme par exemple, les Commissions et Comités de Bassin, les Comités Techniques pour les eaux souterraines au Mexique (cf. Fig. 1), ou un mélange de législation, de plateformes d'acteurs et de liens institutionnels

Une approche coordonnée vers la gouvernance peut avoir plusieurs avantages :

- **Légitimité** – si elle reconnaît les institutions existantes ayant une bonne représentation et implication des acteurs.
- **Participation** – si elle donne aux utilisateurs de l'eau l'espace, la capacité et le pouvoir de participer aux prises de décisions dans la gestion de l'eau qui les concernent.

- Flexibilité – car les dispositifs coordonnés impliquant des organismes divers et en général des structures institutionnelles moins rigides, ils peuvent mieux s'adapter aux besoins et aux circonstances changeants.

Une gouvernance collaborative et à niveaux multiples peut aider à concilier les valeurs et les objectifs des acteurs en s'assurant que l'information devienne disponible pour tous les acteurs et que les actions conflictuelles soient déterminées à l'avance et dûment discutées. Cependant, ceci exige des processus, des règles et d'autres institutions appropriés. Cela fonctionne également mieux avec une culture de débat démocratique et avec un faible déséquilibre des pouvoirs.

Lorsque de nouvelles règles, rôles et droits sont établis, il est crucial de reconnaître que les acteurs ont différents niveaux d'accès aux ressources, à la connaissance, à la représentation politique et aux institutions ; sinon les résultats institutionnels peuvent favoriser l'élite. Bien sûr, si le but est l'équité, se concentrer uniquement sur l'amélioration de la participation et la coordination est rarement suffisant ; il est nécessaire de redistribuer les ressources, les droits et les opportunités – des tâches qui doivent impliquer l'Etat.

Encart 3: Contraintes de la gouvernance collaborative

- Elle peut être plus difficile à réaliser lorsque la taille du bassin augmente, et la prise de décision peut être compliquée et les coûts de coordination élevés.
- Les organismes existants doivent avoir une légitimité, des capacités appropriées et des ressources adéquates.
- Des changements politiques dans les juridictions participantes peuvent bouleverser des accords.
- La participation des acteurs à la gestion du bassin n'est pas simple ; inclure les populations pauvres et réaliser une représentation réelle des acteurs semblent difficile à atteindre dans la pratique.
- Les dispositifs de collaboration peuvent ne pas être faisables dans les pays ayant un gouvernement fort et centralisé.

Un état des lieux institutionnel préalable

Tout effort pour changer des dispositifs institutionnels devrait commencer par l'identification des problèmes à résoudre et des rôles des divers acteurs impliqués dans la gestion de l'eau - qui fait quoi, où, pourquoi et comment. Grâce à cette analyse, des lacunes peuvent être remplies et des mécanismes de coordination développés ou être renforcés.

Ce processus peut être lancé de bas en haut (comme dans quelques initiatives de bassins) ou l'agence de l'eau gouvernementale peut diriger - travailler étroitement avec les utilisateurs d'eau existants, les ONG et d'autres organismes gouvernementaux pour développer des dispositifs appropriés de gestion commune. En plus de s'assurer que toutes les fonctions soient remplies (cf. tableau 1), ceci implique de s'assurer que les fonctions réglementaires et opérationnelles soient séparées, que des contrôles et des

équilibres soient établis, et que les rôles soient clairs et soutenus par une législation adéquate.

Un facteur clé du succès de tout dispositif institutionnel est la définition des mécanismes d'attribution de l'eau et des systèmes de surveillance pour s'assurer que l'utilisation de l'eau est cohérente avec la disponibilité des ressources et avec l'intégrité des écosystèmes. L'analyse du CA suggère que l'attribution de l'eau entre les usages en concurrence et entre les utilisateurs, y compris l'environnement, n'a pas souvent suscité assez d'attention, bien qu'elle soit au cœur de la gestion intégrée des ressources en eau. L'attribution et le monitoring dépendent de données adéquates et fiables ; la collecte des données est donc une première étape critique, qui peut amener des utilisateurs de l'eau, des organismes gouvernementaux et des organisations non gouvernementales à travailler ensemble. La prévention des inondations et la lutte coordonnée contre la pollution sont également des questions critiques dans de nombreux pays.

Les dispositifs institutionnels pour la gestion durable des bassins devraient impliquer des organismes existants, des pratiques usuelles et des structures administratives. Ceci exigera souvent de remodeler le mandat des bureaucraties de l'eau traditionnelles - depuis les décideurs unilatéraux jusqu'aux animateurs - et de déplacer le pouvoir de prise de décision vers des utilisateurs. Un tel transfert exige un soutien politique de haut niveau, le renforcement des capacités et des incitations auprès des organismes eux-mêmes envers ce changement. Ceci nécessite également du temps et souvent des moyens importants – des exigences de base qui ont souvent empêché tout effort de changement institutionnel.

Pour les 263 fleuves transfrontaliers et les centaines d'aquifères, partagés dans le monde par au moins deux pays et souvent plus, des accords spéciaux doivent être conclus entre les pays riverains en tenant compte de la cohérence au niveau du bassin tout entier.

Adaptation aux changements

Des institutions et des structures institutionnelles émergent dans un contexte spécifique. Par exemple, une structure de génie civil forte, capable de planifier, concevoir et de construire des infrastructures d'adduction de l'eau disponible est appropriée quand l'objectif est l'aménagement des ressources en eau. Le problème est que de tels organismes - dont la capacité et la structure sont orientées vers le développement du bassin - peuvent être lents à s'adapter alors que les ressources en eau du bassin sont de plus en plus sollicitées. Ils continuent à faire ce qu'ils font le mieux à savoir construire des infrastructures, avec pour résultat un développement des bassins qui menace l'intégrité des écosystèmes. Dans de tels bassins, il est nécessaire de réorienter les dispositifs institutionnels vers l'amélioration de la productivité de l'eau des utilisations existantes ; en traitant avec des acteurs qui sont en concurrence pour un approvisionnement en eau limité, y compris l'environnement ; et en réglementant la qualité de l'eau et des écosystèmes.

De plus, divers autres types de changements - sociaux, économiques et politiques - peuvent influencer les types de demandes des institutions de l'eau. Le changement climatique peut également présenter de nouveaux défis pour la gestion de bassin, qui exigeront des approches adaptatives de gestion.

L'Evaluation Globale de la Gestion de l'Eau dans l'Agriculture (CA) est une initiative de cinq ans dont le but est d'analyser les avantages, les coûts et les impacts des 50 dernières années d'aménagement et de gestion de l'eau dans l'agriculture, afin d'identifier des défis présents et futurs, et d'évaluer les solutions possibles. La série de dossiers du CA sur la question, éditée par l'International Water Management Institute (IWMI), présente les principaux résultats du rapport d'évaluation *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture* (Earthscan). Plus d'informations sur les donateurs et les commanditaires de CA, (CBD, CGIAR, FAO, Ramsar), sur le processus et les publications peuvent être trouvées sur : www.iwmi.org/assessment.

Le Global Water Partnership (GWP) est un réseau mondial pour appuyer la gestion durable des ressources en eau. Ce document complète la série de publications *Catalyzing Change* du GWP. La série, développée par le Comité Technique du GWP, aide les pays à adopter une approche stratégique pour l'amélioration de leurs politiques sur l'eau et des institutions de l'eau par la formulation de plans nationaux de GIRE et sur l'eau efficaces. Plus d'informations sur le GWP et l'accès au manuel et au dossier de catalyse du changement sont disponibles sur : www.gwpforum.org.

Le Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) est un réseau mondial pour soutenir la gestion durable de l'eau par bassin. Il rassemble des Organismes de Bassin et d'autres organisations gouvernementales chargées de la gestion de bassin afin de favoriser l'échange d'expériences et de développer les outils appropriés pour une meilleure gestion de bassin aux niveaux transfrontaliers, nationaux et locaux. Plus d'informations sur les activités et les membres du RIOB sont disponibles sur www.riob.org.

Ce document a été rédigé par Francois Molle de l'IWMI/ Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et Philippus Wester de l'Université de Wageningen, et est basé sur le chapitre « développement et gestion de bassin » de F. Molle, P. Wester et P. Hirsch et al. du *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture* (2007). Il s'inspire également du chapitre « Politique et réforme institutionnelle pour une gestion agricole durable : L'art du possible » de Douglas J. Merrey, Ruth Meinzen-Dick, Peter P. Mollinga, et Eiman Karar. Le Comité Technique du GWP a largement contribué au dossier. La révision est assurée par Hartmut Bruehl, Roberto Lenton, Mike Muller et Humberto Peña du GWP-TEC et Daniel Valensuela et Jean-François Donzier du RIOB.

Auteurs : F. Molle (IWMI/IRD), P. Wester (Wageningen UR), et S. Carriger (www.waterwrites.com).