

Titre : Les problématiques de la gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre d'un organisme de bassin: les avantages et les difficultés de l'expérience du Bassin du Niger au Mali.

I. Introduction

Le fleuve Niger et son système hydrographique constituent un patrimoine naturel, d'intérêts exceptionnels, à la disposition d'un pays sahélien comme le Mali.

Avec un bassin qui couvre 48% de la superficie du territoire national soit 570 000 km², le fleuve Niger et ses affluents dont le principal est le Bani, arrosent totalement ou partiellement six des huit régions administratives du pays et le District de Bamako.

Lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg 2002, l'ensemble des états membres de l'ONU s'est engagé à mettre en place des politiques et des stratégies de gestion intégrée des ressources en eau pour 2005.

Ainsi en prélude à ce sommet et dans le souci de sauvegarder le fleuve Niger et ses affluents par le système de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), le Mali a créé en 2002 par Ordonnance n°02-049/PRM, l'Agence du Bassin du Fleuve Niger (ABFN).

L'Agence a pour mission, la sauvegarde du fleuve Niger, ses affluents et leurs bassins versants, sur le territoire de la République du Mali ainsi que la gestion intégrée de ses ressources.

A ce titre, l'Agence est chargée de :

- protéger les berges et les versants contre l'érosion et l'ensablement,
- protéger les écosystèmes terrestres et aquatiques,
- renforcer les capacités de gestion des ressources du fleuve,
- promouvoir l'amélioration et la gestion intégrée des ressources en eau pour les différents usages,
- contribuer à la prévention des risques naturels (inondation, érosion, sécheresse), à la lutte contre les pollutions et nuisances et au maintien de la navigation du fleuve,
- entretenir des relations de coopération avec les organismes techniques similaires des pays riverains concernés,
- concevoir et gérer un mécanisme financier de perception de redevances auprès des organismes préleveurs et pollueurs d'eau et d'utilisation de ces redevances.

L'ABFN comprend dans son organisation interne, quatre départements, un service suivi évaluation et quatre antennes régionales.

La même année de création de l'ABFN, dans les processus de réforme du secteur de l'eau, le Mali avait adopté la loi n°02-006 du 31 janvier 2002, portant code de l'eau et s'est ainsi inscrit dans l'option GIRE comme approche de gestion durable de ses ressources en eau.

C'est dans cette optique que le gouvernement du Mali a instruit en juillet 2002 au Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau l'élaboration d'une politique nationale de gestion intégrée des ressources en eau, avec comme recommandation d'associer l'ensemble des acteurs du secteur de l'eau. Ainsi un Plan d'Action GIRE (PAGIRE) est né de la volonté politique du Mali de détenir un outil de planification d'actions prioritaires et aussi de la réponse aux recommandations issues des différentes conférences internationales et régionales auxquelles le Mali a participé.

II. Les avantages d'une gestion des ressources en eau dans le cadre d'un organisme de bassin

1) L'organisme de bassin, structure transversale qui privilégie une vision globale du développement et de la gestion des ressources.

- L'organisme de bassin, de part sa transversalité, est mieux que les structures sectorielles de développement pour garantir le management de la gestion intégrée des ressources en eau. Il est capable d'acquiescer la confiance des structures sectorielles pour favoriser le développement harmonieux de tous les secteurs de développement par une gestion coordonnée de l'eau et des ressources connexes sans parti pris en vue d'optimiser, de manière équitable, le bien-être économique et social, sans compromettre la pérennité des écosystèmes.
- L'eau douce en tant que ressource limitée et vulnérable, nécessite, pour sa protection et son prélèvement, une gestion intégrée qui implique une structure neutre mieux qu'une structure partie prenante.
- Un organisme de bassin mieux qu'une structure sectorielle de développement, a plus de crédit à prélever les redevances sur l'eau qu'une structure elle-même préleveuse d'eau.

En conclusion la gestion sectorielle de l'eau n'est pas appropriée pour une protection qualitative et quantitative de la ressource eau reconnue comme un bien économique pour financer les investissements et ainsi que la résolution des conflits liés à l'usage de l'eau.

2) L'organisme de bassin, un cadre administrative adapté à l'échelle du bassin

- Contrairement aux structures sectorielles de développement qui respectent les limites du découpage administratif en région, en cercle (préfectures), en arrondissement (sous préfectures) et même en communes ; les organismes de bassin administrent à l'échelle du bassin et du sous bassin dans une approche de vision globale de la ressource devant servir au bien-être économique et social de toutes les entités administratives du bassin hydrographique et du système aquifère..
- Les Systèmes d'Information sur l'Eau est plus porteur à l'échelle du bassin et du sous Bassin qu'à l'échelle des découpages administratifs.

3) L'organisme de bassin, un cadre collaboratif qui se prête mieux aux concertations entre les acteurs

- Seule une institution transversale neutre du genre Etablissement Public à caractère Administratif (EPA) est crédible et permet mieux la création d'un cadre de concertation entre acteurs et structures sectorielles de développement.
- Le management du développement à l'échelle communale, préfectoral, régionale et internationale s'organise mieux dans un cadre collaboratif adapté à l'échelle du bassin.

4) L'organisme de bassin, un cadre régulateur pour le développement d'une vision partagée de la ressource entre pays et usagers

- L'organisme de bassin favorise mieux le développement de la vision partagée de la ressource en eau par la concertation qui est essentiel pour prévenir les conflits et préserver les ressources du bassins.
- Structure régulatrice du « système bassin » des flux d'échanges et de transferts de matières et d'énergies, l'organisme de bassin est un cadre de gestion des conflits liés à la ressource.

- Structure régulatrice des allocations (quantité et qualité) de l'eau et des autres ressources naturelles en fonction des usages, l'organisme de bassin est un cadre approprié de réflexions et de propositions des attributions de la ressource.

Les organismes de bassin mieux que les structures sectorielles de développement privilégient non seulement la vision globale du développement mais constituent des cadres administratifs convenables à l'échelle du bassin, des cadres collaboratifs et régulateurs de la vision partagée de la ressource. En somme les organismes de bassin sont des cadres appropriés pour la planification, la mobilisation, la gestion et la protection des ressources en eau.

III. LES DIFFICULTES DE L'EXPERIENCE MALIENNE.

1) Un cadre de gestion mieux adapte à la GIRE

L'équité sur la gestion de l'eau ne peut se réaliser par une structure elle-même intéressée par son prélèvement. Ce qui malheureusement est le cas du Mali. La Direction Nationale de l'Hydraulique en sa qualité de structure d'appui à l'approvisionnement en eau potable est préleveur de la ressource donc mal placé pour assurer les principes du système GIRE.

Cette structure technique de part ses expériences, les compétences et qualités de ses agents, volontairement entrave le développement de l'organisme de bassin qui est l'ABFN.

Dans le cadre de la réforme du secteur de l'eau, l'état malien a créé le 29 mars 2002 un organisme indépendant pour la protection du Fleuve Niger et la gestion intégrée des ressources en eau de son bassin (Agence du Bassin du Fleuve Niger) ; mais cette jeune structure n'a pas bénéficié de toute l'attention et l'accompagnement à la mise en place des outils et instruments de gestion (les compétences et les qualifications des acteurs requises pour jouer son rôle). Au contraire on a mieux fait de chercher à étouffer cette structure sans expériences assises. Pour preuve : en juillet de l'année de création de l'ABFN, au regard des engagements du sommet de Johannesburg, le Gouvernement du Mali a confié au Ministère des Mines , de l'Energie et de l'Eau l'élaboration d'une Politique Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau avec comme recommandation d'associer l'ensemble des acteurs. La structure tête de file des gestionnaires de l'eau alors responsable pour corriger les insuffisances de la gouvernance de l'eau en l'adaptant aux exigences de la GIRE n'a pensé qu'à elle-même en logeant la GIRE en son sein. Pour la DNHE la création de l'ABFN a mis en cause dans ses attributions le principe de l'unicité du gestionnaire des ressources en l'eau en sa défaveur.

L'ABFN ne sera pas convié au forum et mieux les résolutions de atelier se prononcent pour l'enlèvement de la GIRE et la perception des redevances sur l'eau des missions de l'ABFN. Les mêmes résolutions dispose la Direction Nationale de l'Hydraulique(DNH) comme seul gestionnaire des ressources en eau en référence au code de l'eau et propose de la dénommer "**Direction Nationale des Ressources en Eau**" (DNRE). (Conférer la deuxième partie du PAGIRE et lire des pages 14 à 20).

Bien que l'état malien en créant l'Agence du Bassin du Fleuve Niger lui a confié dans les missions la gestion intégrée des ressources en eau, ce rôle est de faite logée et financée dans la Direction Nationale de l'Hydraulique chargée de la politique nationale d'accès à l'eau potable. Ce coup institutionnel a beaucoup joué en défaveur de l'ABFN .

L'Etat doit appuyer l'ABFN à la création d'un cadre environnementale favorable à la gestion GIRE par la mise en place des outils et instruments de gestion adaptés.

2) Un cadre institutionnel de gestion et de financement adéquat

L'eau est une ressource à usage transversale. Toutes les institutions de développement sont intéressés par cette ressource, si bien que presque tous les départements ministériels et leurs services techniques font partie du cadre institutionnel du secteur eau.

A ceux-ci il faut ajouter les collectivités territoriales, les usagers, le secteur privé et associatifs, les Partenaires Techniques et Financiers et les organisations faïtières...etc.

La multiplicité du cadre institutionnel d'intervention n'est pas un frein à l'application de la GIRE si le monitoring et le management se fait dans un cadre adapté.

Le rôle central du cadre institutionnel doit être joué par un département ministériel transversale comme l'environnement à travers un organisme de bassin administrativement adapté à l'échelle du bassin ou du sous bassin.

L'appui institutionnel de l'état favorise le partenariat avec les PTF.

3) Un cadre législatif et réglementaire à harmoniser

De nombreuses dispositions législatives et réglementaires sont prises dans des domaines de gestion des ressources en eau. Ces textes sont généralement sectoriels car élaborés par des structures de développement sectoriel qui n'ont pas prévus la mise en œuvre de la GIRE où qui l'ont taillé sur mesure.

Nous citerons quelques textes parmi les plus importants :

- La loi N° 02-006 du 31 janvier 2002 portant code de l'eau et supposée être le cadre de référence en matière d'eau est caduque et mérite une révision rapide qui tiendra comptes des Agences de Bassins comme seules organes de gestion de la GIRE.
- Les lois et décrets de la décentralisation parmi lesquels on peut retenir :
 - La loi N°93 – 008 du 11/02/1998 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités.
 - La loi N° 96- 050 du 16/10/1996 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.
 - Le décret N°02 - 315/P –RM du 04 /06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine.
- Loi N° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières Cette loi est dédiée à la définition des conditions générales de conservation, de protection et de mise en valeur des ressources forestières. Elle assure également la protection du domaine hydraulique à travers :
 - le classement obligatoire comme périmètre de protection des abords des cours d'eau permanents et semi permanents sur 25 mètres à partir de la berge (article 10) ;
 - l'interdiction des défrichements dans les zones de naissance des cours d'eau (article 14).
- Loi N° 95-031 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat .
- Loi N° 95-032 du 20 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture :
- Décret N° 96- 010/ P-RM du 17 janvier 1996 fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles.
- Décret N° 96-011/ P-RM du 17 janvier 1996 déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des Conseils de pêche
- Loi N° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances et ses décrets d'application..

- Décret N° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003 relatif à l'étude d'impact environnementale : Ce texte fixe les règles et procédures relatives à l'étude d'impact sur l'environnement. Conformément à l'article 4 de ce texte, les projets, qu'ils soient publics ou privés, consistant en des travaux, des aménagements, des constructions ou d'autres activités dans les domaines industriel, énergétique, agricole, minier, artisanal, commercial ou de transport dont la réalisation est susceptible de porter atteinte à l'environnement sont soumis à une étude d'impact préalable.
- Loi N° 04-037 du 12 août 2004 portant organisation de la recherche, de l'exploitation, du transport et du raffinage des hydrocarbures : cette loi consacre les dispositions de l'Ordonnance portant Code minier en matière de protection de l'environnement, de l'hygiène, de la santé et du patrimoine culturel.

La relecture de ces textes permettra si nécessaire de les harmoniser avec le contexte GIRE.

4) LA VISION SECTORIELLE DES STRUCTURES ETATIQUES

Dans le cadre de la mise en place d'un cadre collaboratif opérationnel, les structures sectorielles de développement méritent un renforcement de capacité dans le sens d'une vision globale du développement.

5) LES COLLECTIVITES TERRITORIALLES ET LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT GIRE

Les collectivités territoriales possèdent chacune leurs partenaires propres aux développement qui limitent leur intervention à la couverture administrative de la collectivité. Cette restriction ne respecte pas forcément les limites du bassin et rend souvent difficile les engagements des partenaires et l'équité de la gestion GIRE.

Il est important de mettre à la disposition des partenaires des collectivités un guide de classification d'impacts mineurs de projets pouvant être financés et exécutés sans consultation des autres collectivités et d'impacts majeurs de projets devant faire l'objet de consultations à l'échelle du sous bassin et du bassin avant leur réalisation.

La participation et l'engagement des collectivités pour la réalisation des projets de développement ne souffrent d'aucune difficulté ; à condition d'un enrôlement depuis les phases de sensibilisation.

IV. LES SUGGESTION DE SOLUTIONS

Nous profitons de ce forum pour solliciter un plaidoyer des Organismes de Bassin auprès des autorités locales et des partenaires. Un adage de chez nous dit : ***un poulain ne vaux pas son pesant d'or là où il est né.***

Les organisme de bassin étant les seules structures adaptées à la gestion GIRE des ressources en eau, il convient de renforcer son cadre institutionnel, d'harmoniser son cadre législatif et réglementaire de gestion, de réviser le code de l'eau à l'image de son encrage institutionnel et de renforcer ses outils et instruments de gestion.