

Gestion intégrée de la ressource en eau

Quelle stratégie et quels outils pour la gestion des bassins transfrontaliers ?

Présentation de la composante « Gestion intégrée de la ressource en eau » de l'initiative européenne pour l'eau.

29 août 2002

Présidence : V. Lemaire-Drinkwater (Ministère français des Affaires étrangères)

Intervenants : A-L. Roux. (Académie de l'eau) / T. N'diaye (OMVS) / C. Spray (Northumbrian) / J.-N. Roulleau (AFD) / A. Liebaert (Commission Européenne, DG DEV).



Présentation

L'initiative européenne s'inscrit dans la réflexion en cours sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et des eaux transfrontalières.

L'un des enjeux du sommet était de favoriser une approche participative afin de formuler une stratégie pour l'initiative européenne, alors que l'idée était apparue trois mois auparavant. L'initiative européenne doit s'appuyer sur les besoins de construire plus de partenariats et d'identifier les vraies difficultés en Afrique.

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau est un élément fondamental du développement durable. Elle n'a pas uniquement vocation à promouvoir la coordination des actions de développement. Elle doit également permettre d'accroître le bien-être économique et social sans compromettre l'environnement. Pour se faire, il est nécessaire d'associer les acteurs des différents secteurs et à tous les niveaux, aussi bien au niveau local qu'au niveau global.

Localement, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau doit assurer la promotion de l'entité « bassin versant ». En Afrique, 80 % des bassins versants sont transfrontaliers. Les efforts des pays africains pour une « intégration régionale » des problématiques des bassins transfrontaliers se traduisent par les démarches réalisées par l'African Water Task Force ou l'AMCOW. Le développement de l'intégration régionale ne peut se faire qu'en favorisant le dialogue.

Les enjeux

Une Gestion Intégrée de la Ressource en Eau en Afrique ne peut se mettre en œuvre qu'à travers des financements coordonnés, un support technique, le dialogue et des partenariats. La coordination est l'enjeu clé. La GIRE doit se construire sur les programmes existants en favorisant l'approche par la demande pour répondre aux besoins fondamentaux.

Principes fondamentaux

- Diffuser les principes internationaux et les conventions
- Institutionnaliser les financements à des échelles transfrontalières
- Développer des fonds pour mettre en œuvre des programmes techniques
- S'appuyer sur la société civile à travers une bonne approche à la base

- Consolider les initiatives existantes et les organisations pour optimiser la mise en œuvre de la GIRE

Interventions

André Liebaert DG DEV

Les eaux transfrontalières peuvent être considérées comme une composante de l'intégration régionale et à ce titre elles constituent une priorité. Les politiques de prévention des conflits doivent intégrer l'eau. C'est une recommandation mise en œuvre dans la politique de l'Union Européenne.

L'approche par bassin versant est recommandée pour une Gestion intégrée « naturelle » de la ressource en eau. C'est cette même approche qui est recommandée par les directives européennes.

Doivent s'y ajouter des principes transversaux qui sont ceux de la participation et de la pérennité.

La coopération doit se construire sur des enjeux auxquels nous sommes en mesure de répondre, sur des bénéfices auxquels nous pouvons prétendre. Nos interventions doivent être ciblées sur la gestion et la prévention. La collecte de données et l'échange d'informations constituent une condition préalable. La maîtrise d'ouvrage ne doit pas occulter la notion de responsabilité politique. Elle doit porter plus haut la problématique de l'eau dans l'agenda.

Le dialogue politique entre l'Union Européenne et l'Afrique n'est pas affiché de manière systématique dans l'agenda. Il est important d'avoir recours au développement des secteurs de l'eau et de l'assainissement pour donner à l'eau une priorité auprès de tous les Ministres.

Jean-Noël Roulleau, AFD

Pour renforcer la coordination entre les bailleurs et donner plus de dynamisme aux actions de développement il faut renforcer la programmation et l'aide budgétaire pour contribuer à :

- la préparation de politiques de l'eau,
- l'élaboration de cadres réglementaires,
- l'allocation de ressources,
- le renforcement des capacités,
- le financement de projets spécifiques dans un cadre commun.

Exemple d'un projet de mobilisation des ressources par barrages en Afrique du Nord

Le transfert de l'eau entre les bassins nécessite un cadre réglementaire sur l'usage de la ressource, et sur ses pertes et, d'une manière plus générale, sur l'aménagement des bassins et la gestion des sols. L'irrigation, thématique phare de ce projet, pose la question de la qualité de la ressource, de son impact sur les usagers et des prélèvements nécessaires. Ce projet met également en lumière un thème rare : l'impact de l'ensemble de la gestion des bassins sur les eaux estuariennes et donc sur la pêche côtière.

Le montage financier de ce projet fait appel à plusieurs bailleurs qui interviennent sur des phases spécifiques. Au Maroc, l'Union Européenne a facilité l'ajustement sectoriel. La Banque Mondiale via le Programme Eau Assainissement a initié des réformes institutionnelles pour la valorisation de l'irrigation. La Banque Mondiale a également initié un programme sous-jacent de lutte contre la pauvreté dans le cadre des politiques agricoles. D'autres partenaires (USAID et GTZ) ont travaillé sur les agences de bassins. L'AFD a financé les volets irrigation, gestion de bassins et barrages. Le FFEM s'est quant à lui focalisé sur la ressource transfrontalière.

Deux idées phares ressortent de cette expérience :

- le besoin de critères communs pour la définition d'un cadre et de mesures d'intervention.
- le besoin de proposer, à travers l'initiative européenne, une structure de coordination des bailleurs sur le thème de l'eau, dotée d'outils financiers spécifiques pour la gestion des bassins, la protection des sols, etc...

Tamsir N'Diaye, OMVS

Expérience de gestion de bassin transfrontalier en Guinée, Sénégal, Mali et Mauritanie

En 1968 un office commun de gestion du fleuve Sénégal a été mis en place, regroupant les quatre pays frontaliers. Suite à des tensions politiques, la Guinée s'est retirée laissant aux trois pays restants la création de l'OMVS.

Les points clés de ce partenariat :

- mise en place d'un cadre institutionnel et législatif effectif (plusieurs conventions de l'OMVS sur la gestion de l'eau ont été reconnues par les Etats)
- mise en place d'une autorité institutionnelle effective

L'OMVS affiche des objectifs de sécurité alimentaire, de ressources énergétiques, de navigation et de développement hydraulique agricole. Dès le départ, la démarche a pris en compte le développement intégré des infrastructures. Le projet de l'OMVS se fait dans un contexte de ressource rare. La maîtrise de cette ressource est donc fondamentale.

Des barrages ont été réalisés sur le fleuve, en amont pour une destination multi-usages, en aval pour la lutte contre la salinisation des sols. Tous ces ouvrages sont des biens communs des trois Etats, quelque soit leur situation géographique. De ce fait, les avantages tirés de ces ouvrages sont partagés et les dettes sont individualisées par Etat. Ces mesures de fonctionnement constituent des garanties de non retrait des Etats du partenariat.

La programmation de l'OMVS s'est orientée vers l'agriculture, l'électricité, la navigation (pour désenclaver le Mali et assurer des débouchés à l'exploitation des ressources minières). Les orientations de l'OMVS viennent compléter les politiques des Etats en matière de développement.

Pour la gestion de la ressource, un organe de gestion permanente des eaux assure la planification et l'arbitrage, via notamment des réunions mensuelles pour le partage de la ressource entre les besoins. Ce partage est un consensus entre la capacité de la ressource et les besoins des pays. La synthèse des besoins par pays a lieu dans des organisations nationales sous la tutelle du Ministre en charge de l'hydraulique. Des commissions recensent les besoins par secteur et selon les saisons.

Une commission permanente réunissant le gestionnaire du barrage et les utilisateurs (représentants des usagers, Etats) décide in fine du débit nécessaire pour satisfaire aux usages.

En mai 2002, une charte des eaux est venue compléter l'arsenal juridique déjà existant et a été signée par les Etats membres de l'OMVS. En novembre 2000, un observatoire de l'environnement a été créé pour mobiliser l'information relative aux impacts des différents usages sur l'environnement et la ressource. Cet observatoire intervient pour réorienter les décisions et les pratiques de l'OMVS.

Après 30 ans d'exploitation, si l'OMVS affiche des acquis en matière de planification, des efforts sont encore nécessaires sur la gestion. Depuis mars 2002, un schéma directeur d'aménagement est en cours d'élaboration et annonce la réalisation d'une deuxième génération d'ouvrages pour mieux connaître la ressource.

L'échange d'expériences se fait avec d'autres organismes de bassins africains pour partager l'information, les connaissances et la mise en commun de moyens pour une meilleure efficacité. Des partenariats se sont créés avec des organismes du Nord (agences de bassins en France -Adour Garonne et Seine-Normandie - et l'IRD) pour effectuer des études sur l'optimisation de la gestion des bassins.

En matière de financement, les Etats membres de l'OMVS contribuent au tiers des frais institutionnels. Les Bailleurs financent les investissements et les programmes.

Le programme financé par le FEM avec la Guinée (pour la mise en place d'un programme de gestion de la ressource en eau du bassin fleuve Sénégal, incluant cinq composantes : base de données, cadre institutionnel, analyse diagnostic et plans stratégiques, sensibilisation du public et projets spécifiques) a commencé en 2003 et la mise en œuvre est assurée par les quatre Etats. Le choix des financements est assuré par un comité consultatif qui réunit tous les bailleurs de fonds lors de réunions régulières. Les investissements s'élèvent à hauteur de 800 milliards de dollars pour les barrages, et à hauteur de 460 millions de dollars pour la réalisation des lignes de transmission vers les villes.

Albert Louis Roux. Académie de l'eau

Les agences de l'eau et le Ministère de l'environnement ont créé des groupes de réflexion. Le groupe de travail « eaux partagées » a lancé une série d'études sur les fleuves partagés. Seize cas de fleuves partagés ont été examinés, choisis selon le niveau économique des zones concernées, avec des contrastes plus ou moins forts entre amont et aval.

Les comparaisons entre ces différents cas ont abouti à la rédaction d'un guide stratégique pour les pays souhaitant constituer une commission inter-Etats. Créer ce type de commission est une démarche longue et progressive. Des contacts informels entre experts et techniciens constituent des échanges pratiques qui sont le premier facteur de réussite de ce genre d'entreprise. Il est plus facile de faire valider la démarche aux Etats après un travail de concertation entre experts plutôt que d'initier une démarche sans un support commun de travail. Le rôle des bailleurs de fonds est important au regard des fonds alloués d'une part, mais également dû au fait du caractère indépendant et sécurisé de cet apport international.

L'unité géographique privilégiée de la gestion est le bassin versant. Il ne faut pas, en effet, gérer seulement le fleuve, mais l'ensemble du bassin versant. Les têtes de bassins doivent faire l'objet d'une attention privilégiée au regard de leur impact sur le milieu côtier.

Des partenariats ont été créés avec RIOB pour la création d'un réseau international des commissions inter Etats et pour le rapprochement des acteurs. Ce type de partenariats, en œuvre en Amérique Latine et en Afrique, favorise l'échange d'expériences et le partage de la connaissance.

Chris Spray, Northumbrian Water-Suez, Directeur de l'environnement

Le Royaume-Uni a une longue tradition de la gestion de bassin versant mais pas réellement de gestion transfrontalière, excepté avec l'Ecosse. La Gestion Intégrée des Ressources en Eau se situe à un niveau d'échelle important qui nous impose de rester vigilants : nous avons en effet encore et toujours beaucoup à apprendre au niveau local.

La bonne connaissance de la gestion des ressources en eau et des écosystèmes est cruciale pour atteindre les objectifs de développement du millénaire. Notre apprentissage doit débiter sur la base des études de cas et plus spécifiquement sur les erreurs commises. Nous devons observer tous les niveaux et apprendre au niveau local. Il est fondamental de se doter d'outils de mesures sur les aspects écologiques, sociaux, culturels, environnementaux et pas seulement économiques. Les points clés de cet apprentissage reposent sur l'analyse des coûts et bénéfices pour tous les acteurs, en n'omettant pas ce qui fait la spécificité des contextes analysés. Mais restons lucide : il est difficile d'aborder la GIRE de manière holistique.

Les grandes questions sont : comment lier les différents éléments constitutifs de la GIRE ? Comment impliquer au mieux les fournisseurs d'eau ?

Divers

- ⇒ Un aspect a été soulevé sur l'absence d'une composante « recherche géopolitique » dans l'initiative européenne. La complexité se situe au niveau des interactions entre la géographie et la politique, car ce sont toujours des conflits géopolitiques qui sont à l'origine des conflits sur la ressource. Une partie de la solution est d'approfondir le travail très informel et technique pour contourner les oppositions politiques.
- ⇒ Il existe des bassins transfrontaliers sans autorité en Afrique, comme le fleuve Volta. La participation des acteurs à la gestion des bassins transfrontaliers constitue un réel problème. Comment impliquer des acteurs non étatiques, comment faire en sorte qu'ils s'approprient la notion de bassin ?
- ⇒ La coordination des bailleurs de fonds est également fondamentale. La multiplicité des bailleurs diminue leur efficacité en raison de la compétition entre les stratégies. Il revient à l'initiative européenne d'assurer cette coordination. Un effort particulier doit être fait sur les têtes de bassins. L'exemple du Fouta Jalon en Guinée est révélateur. Si ses eaux de surface sont connues, ses eaux souterraines le sont en revanche beaucoup moins.
- ⇒ En matière de Gestion Intégrée des Ressources en Eau, nous devons prendre en compte le fait que les eaux souterraines sont également transfrontalières. En ce qui concerne les partenariats, la ressource en eau est une composante phare du NEPAD. La nouvelle démarche en Afrique est que les partenariats doivent se construire au-delà de la notion d'Etat et s'étendre auprès de tous les partenaires pour aborder tous les aspects. La coordination des bailleurs ne peut avoir lieu que sur la base de programmes. Chaque bailleur possède ses propres instruments mais si un cadre et des protocoles sont définis, des conventions existeront pour être respectées par tous.

Points clés

La gestion intégrée des ressources en eau est une approche globale de l'eau, en termes d'usages et d'impacts, à l'échelle du bassin versant (échelle minimale). La GIRE s'appuie sur une approche transversale multi-sectorielle et verticale du local (rivière, ressource...) au global (bassin versant, région). L'enjeu de la GIRE est le dialogue et l'échange pour la construction de partenariats avec les PED mais également entre bailleurs. Les réponses que doit apporter la GIRE sont d'autant plus importantes que de nombreuses ressources (eau souterraine et bassin versant) sont transfrontalières et alimentent les tensions entre pays voisins.