

~~11737~~ 189 ~~41673~~
~~11737~~

LA GESTION INTÉGRÉE DES BASSINS VERSANTS

CADRE DE RÉFÉRENCE

par

Jean Burton Ph.D.

Centre Saint-Laurent

Environnement Canada

Décembre 1992

11732

1.0 INTRODUCTION

Le contexte

Plusieurs conférences internationales préparatoires à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio, juin 1992) se sont tenues sur le thème général de la gestion des ressources en eaux: New Delhi (septembre 1990), Delf (juin 1991), et Dublin, (janvier 1992). Nous nous inspirerons largement des recommandations de la Conférence de Rio qui consacre un chapitre entier à la "Protection des ressources en eau douce et de leur qualité: application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau".

Nous présentons ici un cadre de référence pour la définition et l'application d'une approche de gestion intégrée des bassins versants; ce cadre se compose de huit éléments: une définition, une vision, des principes directeurs, des objectifs, des stratégies, des instruments et des approches, des rôles et des responsabilités, et enfin, des barrières et des opportunités.

Nous proposons, à titre d'exemple, une démarche développée au Centre Saint-Laurent (Burton, 1991), adaptée par la suite à des bassins versants africains et utilisée dans le cadre de séminaires en gestion des écosystèmes fluviaux (Burton, 1992).

2.0 DÉFINITION

Afin de bien cerner la dimension plurisectorielle de la gestion des bassins versants, nous en proposons la définition suivante:

La gestion intégrée des bassins versants correspond à la prise en compte par des décideurs informés, de l'ensemble des usages et des ressources d'un bassin versant, dans une approche écosystémique. Elle vise à assurer la pérennité des collectivités humaines qui dépendent de ce bassin, par le développement de relations harmonieuses, d'abord entre les usagers eux-mêmes, puis, entre l'homme et le fleuve.

À l'échelle locale, cette gestion nécessite la participation des usagers, au niveau approprié; à l'échelle nationale et surtout à l'échelle régionale, elle doit tenir compte de considérations politiques et juridiques.

Un très large éventail d'intervenants est appelé à partager et à gérer un ensemble de ressources et d'usages dans une perspective de développement durable. La gestion intégrée du bassin versant englobe donc plusieurs secteurs d'activités, notamment: l'eau potable, l'assainissement, l'agriculture, l'énergie, la foresterie, l'industrialisation et l'urbanisation, le transport, la pêche, le tourisme, la conservation, etc.

3.0 VISION

Voici un énoncé puisé au rapport de la Conférence de Rio et qui peut servir de vision commune à l'ensemble des intervenants dans le domaine des ressources en eau.

"L'eau est nécessaire à tous les aspects de la vie. L'objectif général est de s'assurer que l'ensemble de la population de la planète dispose dans l'immédiat et à jamais d'un approvisionnement suffisant en eau douce de bonne qualité et de s'efforcer parallèlement de préserver les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature et en luttant contre les vecteurs des maladies liées à l'eau."

4.0 PRINCIPES DIRECTEURS

Pour guider le développement et l'utilisation de la gestion intégrée, à l'intérieur de cette vision commune, un certain nombre de principes directeurs peuvent être énoncés:

- L'eau douce est une ressource limitée indispensable non seulement au maintien de la vie sur terre, mais aussi d'importance vitale pour tous les secteurs socio-économiques;
- Il faut accorder la priorité à la pérennité des écosystèmes (bassins versants), en accordant une attention particulière aux zones humides et à la diversité biologique tout en satisfaisant les besoins humains élémentaires: eau potable, santé et sécurité alimentaire;
- Pour les utilisations moins prioritaires de l'eau, il faut considérer les ressources en eau comme un bien économique;
- La gestion intégrée des ressources en eau, incluant aussi l'utilisation du territoire, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou de sous-unités de ce bassin;
- La gestion intégrée doit tenir compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats;
- Beaucoup de problèmes sont la conséquence d'un modèle de développement écologiquement destructeur et découlent d'un manque d'information et d'éducation du public au sujet de la protection des ressources en eaux de surface et en eaux souterraines;
- Une approche préventive est absolument indispensable quand on veut éviter d'avoir à prendre ultérieurement des mesures correctrices coûteuses pour régénérer ou traiter les eaux ou exploiter de nouvelles ressources; et

- À l'intérieur d'un bassin versant, l'eau est une ressource commune à partager entre les divers usagers, de l'amont vers l'aval, selon les principes d'équité et de maintien de l'équilibre de l'écosystème.

Ces principes directeurs s'appliquent à l'ensemble des bassins, qu'ils soient nationaux ou transfrontaliers.

5.0 OBJECTIFS

Ces principes s'articulent ensuite en termes d'objectifs concrets pour l'application du concept de gestion intégrée des bassins versants. En terme d'objectif global, il faut viser un changement profond de l'approche traditionnelle en matière de gestion des ressources en eau: il faut passer progressivement de la gestion par projets à une gestion intégrée des ressources et des potentialités du bassin versant. Ces objectifs sont de:

- Prendre conscience de la dimension multisectorielle de l'aménagement des ressources en eau dans le contexte du développement socio-économique ainsi que des utilisations multiples de l'eau;
- Développer une approche intégrée de la gestion des ressources en eau douce, assortie notamment d'une stratégie intégrée de lutte contre la pollution, d'une utilisation optimale de l'eau et d'une démarche globale quant à la conservation des écosystèmes; et
- Instaurer, si possible, une coopération entre les états riverains, compte tenu des intérêts et de l'importance que revêtent les ressources en eau pour chacun de ces états.

6.0 STRATÉGIES

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs stratégies peuvent être mises en place:

- La gestion intégrée des ressources en eau implique, aux niveaux international, régional, national et local, l'élaboration de mécanismes permettant d'appliquer, de coordonner et de financer des programmes d'action en ce sens; elle devrait, autant que possible, s'inscrire dans le contexte du bassin versant;
- La gestion intégrée des ressources en eau requiert le développement des capacités, aux niveaux régional, national et local, car les solutions techniques ne permettront pas d'atteindre les objectifs visés si une attention suffisante n'est pas accordée au facteur humain;
- Afin de réaliser la gestion intégrée des bassins transfrontaliers, les états riverains doivent harmoniser leurs objectifs et leurs programmes d'action;

- La gestion intégrée nécessite une bonne connaissance du bassin, incluant la constitution de bases de données interactives, l'établissement de modèles de prévision et de planification économiques, l'élaboration de méthodes de gestion et de planification des ressources en eau; et
- Compte tenu de la dimension multisectorielle, la gestion intégrée de bassins s'appuie sur la mise en place de mécanismes de consultation et de concertation aux niveaux appropriés.

7.0 INSTRUMENTS ET APPROCHES

Afin d'atteindre les objectifs visés, à l'intérieur des stratégies retenues, des instruments et des approches sont à développer. Cela inclut:

- La création d'un environnement favorable, avec des politiques et des cadres juridiques appropriés;
- Le renforcement et le développement institutionnel, y compris la participation des communautés locales;
- La mise en valeur des ressources humaines, notamment le renforcement des systèmes de gestion et de la participation des usagers de l'eau;
- La sensibilisation et l'éducation de tous les niveaux de la société par la formation de spécialistes et de vulgarisateurs;
- Le partage des connaissances et des techniques nécessaires à la collecte des données et à la réalisation d'un plan directeur pour le développement du bassin; et
- L'établissement de critères de qualité biologiques, sanitaires, physiques et chimiques pour l'ensemble du bassin dans l'optique d'une amélioration constante de la qualité de l'eau.

8.0 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

La mise en oeuvre de la gestion intégrée des bassins, concrètement, relève de très nombreux intervenants.

On peut regrouper les responsabilités en cinq grandes catégories:

- Juridiques, avec le développement et l'application des ententes, des législations et des réglementations;
- Administratives, par la gestion des programmes et des projets;
- De recherches et de développement technologique, touchant à la fois les méthodologies d'acquisition et de traitement des connaissances, de développement et d'applications de technologies;

- De formation et d'information, avec tout ce qui touche l'échange et la circulation de l'information et du savoir-faire;
- Financières, avec pour mandat le financement d'actions à réaliser dans le cadre d'une gestion intégrée du bassin versant.

À chacune de ces catégories de responsabilités correspondent des types d'intervenants qui se répartissent selon une échelle spatiale, de l'international au régional, en passant par le national pour atteindre les usagers au niveau local. Le statut de ces intervenants varie aussi; pour chacun des rôles et à chaque niveau spatial, il peut exister des structures étatiques, des organisations non gouvernementales, des organismes privés, etc.

9.0 BARRIÈRES ET OPPORTUNITÉS

Finalement, il convient de s'interroger sur les barrières qui ont limité jusqu'à maintenant l'utilisation de la gestion intégrée par bassins versants et sur les opportunités qui existent actuellement pour passer à l'action dans ce domaine.

L'ensemble des barrières énumérées ci-après peuvent exister à plusieurs niveaux; nous indiquerons, entre parenthèses, ceux qui nous semblent les plus importants: international (I), régional (R), national (N) ou local (L). Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et les barrières ne sont pas présentées par ordre de priorité.

- Modèles de développement déficients (I-R-N-L);
- Conflits entre pays du bassin (R);
- Multiplicité des intervenants (I-R-N-L);
- Interventions non coordonnées des bailleurs de fonds (R-N-L);
- Structures de gestion cloisonnées, par secteurs (R-N);
- Données de base déficientes ou absentes pour certains secteurs (R-N-L);
- Capacité de gestion déficiente (ressources humaines et financières) (R-N);
- Absence de modèles de gestion simples et applicables (R-N); et
- Absence d'un cadre juridique et administratif à l'échelle du bassin (R-N).

Des opportunités peuvent aussi être identifiées, souvent à partir des barrières elles-mêmes.

- La multiplicité des intervenants: compte tenu du travail à faire, l'opportunité se situe dans la coordination des actions pour une meilleure utilisation des ressources humaines et financières disponibles;
- La présence des organisations régionales existantes: une opportunité pour les états membres riverains de renforcement des capacités, à partir d'un concensus établi au niveau politique;
- La disponibilité de l'expertise et du savoir-faire: toutes les régions ont développé des capacités et des expertises pour adapter des solutions innovatrices à des problèmes locaux et nationaux qui pourraient être partagées plus largement;
- La mondialisation des échanges et des communications représentent des opportunités pour les transferts de bases de données scientifiques et technologiques; et
- La préoccupation grandissante des bailleurs de fonds pour la rationalisation des financements qui exigent de plus en plus l'évaluation des effets des projets sur l'environnement.

10.0 DÉMARCHE CONCRÈTE

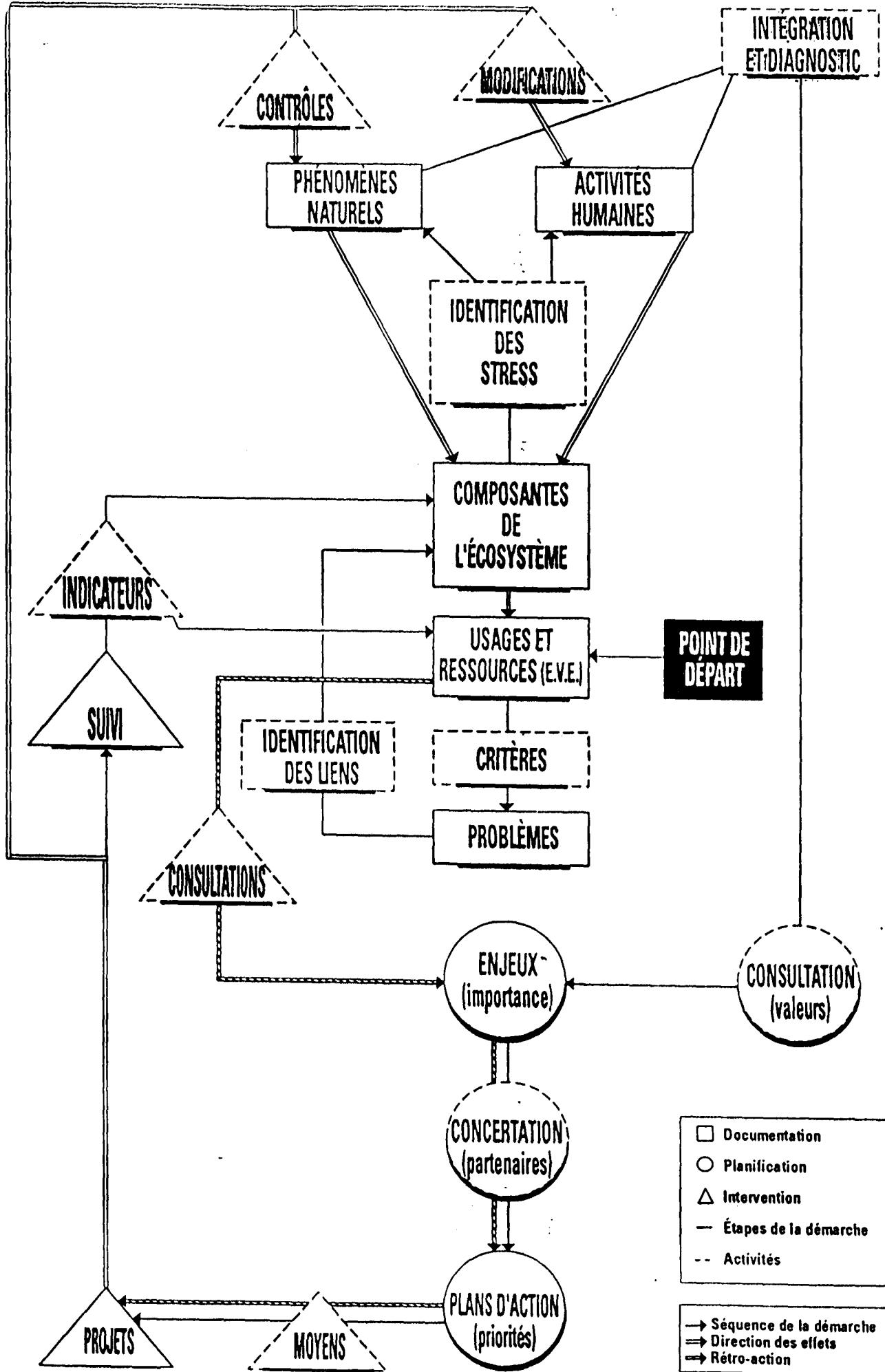
À partir d'un modèle appliqué au fleuve Saint-Laurent (Burton, 1991), nous avons développé, à l'aide de partenaires africains, une démarche de gestion intégrée des bassins versants qui soit plus large et englobante (Burton, 1992). Nous la présentons ici comme un exemple de démarche qui peut être adaptée à divers bassins versants.

L'information constitue la pierre angulaire de cette démarche. Le défi consiste à établir un diagnostic valable sur la situation actuelle du bassin et à définir des enjeux qui portent à l'action, sans attendre de tout connaître. La démarche comporte trois phases: la documentation, la planification et l'intervention.

La première phase, celle de documentation, cherche à réunir l'information disponible et à en évaluer l'utilité; celle-ci doit permettre d'identifier les problèmes propres aux usages et aux ressources biologiques du bassin. Cette phase se déroule en plusieurs étapes, de la caractérisation de la situation actuelle jusqu'à l'établissement d'un diagnostic; ce dernier est basé sur les effets qui peuvent être associés à des phénomènes naturels ou à des activités humaines, d'abord sur l'écosystème fluvial (eau, sédiments et habitats) et ensuite sur les usages et les ressources biologiques qui en dépendent.

La seconde phase en est une de planification; elle cherche à définir les enjeux et les priorités d'action, parmi l'ensemble des problèmes identifiés à l'étape précédente. Elle procède par le biais de consultations auprès des usagers et de mécanismes de concertation entre les divers partenaires. Elle a pour résultat concret la réalisation de plans d'action qui peuvent être regroupés dans un plan directeur du développement du bassin.

La troisième et dernière phase de la démarche, soit l'intervention, met en place les moyens nécessaires à la réalisation de projets; elle s'assure, par le biais d'un suivi des effets de ces actions, que les objectifs définis au plan d'action sont atteints, quitte à revoir la planification et l'allocation des ressources humaines et financières si cela n'était pas le cas.



RÉFÉRENCES

Burton, J., 1991. L'intégration des aspects bio-physiques et socio-économiques à l'échelle régionale. Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, Conservation et Protection. 50 pages.

Burton, J., 1992. Séminaire en gestion des écosystèmes fluviaux. Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, Conservation et Protection, et l'Agence de Coopération Culturelle et Technique. 127 pages.