

Gouvernance Efficace de l'Eau

Par PETER ROGERS et ALAN W HALL

**Global Water Partnership
Comité Technique (TEC)**

Le Global Water Partnership (GWP), créé en 1996, est un réseau international ouvert à toutes les organisations concernées par la gestion des ressources en eau : les pays développés et les pays en développement, les autorités gouvernementales, les organisations de l'ONU, les banques bilatérales et multilatérales de développement, les associations professionnelles, les instituts de recherche, les O.N.G., et le secteur privé. Le GWP a été créé pour stimuler la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dont le but est d'assurer le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des territoires et des ressources qui s'y rapportent afin de maximiser le bien-être économique et social de manière équitable et sans toutefois compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.

Le GWP œuvre pour la Gestion intégrée des ressources en eau en organisant aux niveaux mondial, régional et national des forums dont le but est d'aider les intéressés à mettre en œuvre de façon pratique la Gestion intégrée des ressources en eau. Ce partenariat est doté d'un Comité Technique (TEC) qui est un groupe composé de 12 personnes de réputation internationale, des spécialistes et des scientifiques dans tous les domaines de la gestion de l'eau. Ce comité, dont les membres viennent du monde entier, apportent aide et conseils techniques aux autres Comités techniques régionaux ainsi qu'au reste du partenariat. Le TEC a été chargé de développer un cadre analytique du secteur de l'eau ainsi que de proposer des actions qui permettent de promouvoir une gestion durable des ressources en eau. Il entretient de constants rapports avec les Comités Techniques Régionaux (RTAC) du GWP dans le monde entier pour faciliter la mise en œuvre de la Gestion intégrée des ressources en eau aux niveaux national et régional. Les présidents des RTAC participent aux travaux du TEC.

L'adoption au niveau mondial de la Gestion intégrée en eau et sa mise en œuvre nécessitent un changement dans la façon dont la communauté internationale mène ses activités, particulièrement en ce qui concerne la manière dont sont effectués les investissements. Pour réaliser des changements de cet ordre et de cette ampleur, il est nécessaire de trouver de nouvelles méthodes pour aborder les problèmes posés aux niveaux mondial, régional et conceptuel dans le cadre des actions à mettre en œuvre.

Cette série d'articles, publiée par le Secrétariat du GWP à Stockholm, a été lancée pour faire connaître les textes commandés et écrits par le TEC pour traiter les domaines les plus importants. Ces textes abordent des questions telles que la définition et la compréhension de la Gestion intégrée des ressources en eau, l'eau pour assurer la production agricole, les partenariats public-privé, et l'eau en tant que bien économique.

Déjà parus dans la série des documents de référence du TEC (TEC Background Papers) :

- No 1: "Regulation and Private participation in the Water and Sanitation Sector" by Judith A. Rees (1998)
- No 2: "Water as a Social and Economic Good: how to Put the Principle into Practice" by Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber (1998)
- No 3: "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management" by Miguel Solanes and Fernando Gonzales-Villarreal (1999)
- No 4: "Integrated Water Resources Management" by the GWP Technical Advisory Committee (2000)
- No 5: "Letter to my Minister" by Ivan Chéret (2000)
- No 6: "Risk and Integrated Water Resources Management" by Judith A. Rees (2002)



Le présent document est imprimé sur du papier labellisé « Swan ».

L'écolabel nordique « Cygne blanc » indique au consommateur les produits les plus respectueux de l'environnement. Pour acquérir ce label, les fabricants doivent se conformer à de strictes exigences révisées en permanence. Ce papier a été fabriqué dans le respect de ces exigences.

Gouvernance Efficace de l'Eau

©Global Water Partnership

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés.

Imprimé par Elanders Novum, Suède, 2003

Première édition. Février 2003.

Tout usage de la présente publication dans un but commercial, quel qu'il soit, est interdit sans le consentement écrit du Global Water Partnership. Des passages de ce texte ne peuvent être reproduits qu'avec l'autorisation du Global Water Partnership. Toutes les constatations, les interprétations et les conclusions exprimées dans cette publication sont entièrement le fait de l'auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées au GWP, ni être considérées comme la voix officielle du Comité Technique du GWP.

ISSN : 1652-5396

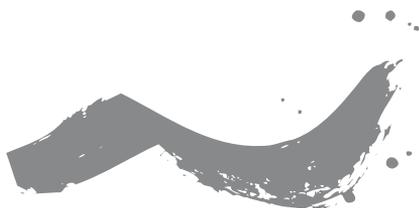
ISBN : 91-85321-53-2

Gouvernance Efficace de l'Eau

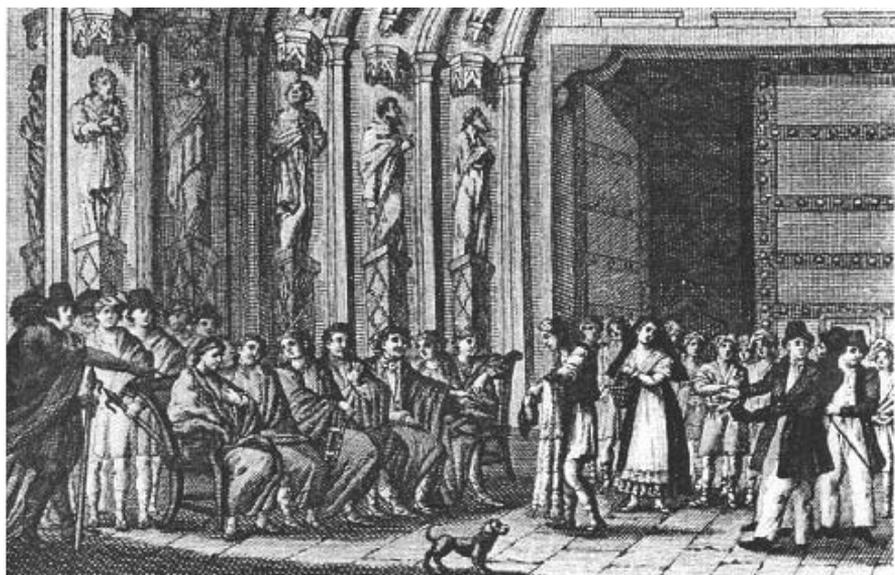
Peter Rogers et Alan W. Hall

Remerciements

Le présent document s'inspire de travaux effectués par le GWP conjointement avec la Banque interaméricaine de développement, et le Programme des Nations Unies pour le Développement. L'élaboration de cet article a été rendue possible par l'aide de nombreux contributeurs, en particulier Margaret Catley-Carlson, Miguel Solanes, Ivan Cheret et Laura Piriz dont les conseils furent précieux. Les auteurs tiennent également à remercier pour leurs contributions tous les membres du Comité Technique du GWP, dont Tony Allan, Luis Garcia, Nighisty Ghezze, Meike van Ginneken, Ben Lamoree, Peter Lydon, Jerry Priscolli, Chiranjeevi Shrestha et Hakan Tropp parmi tant d'autres. Toutefois, les auteurs conservent l'entière responsabilité du contenu de ce document.



Publié par le Global Water Partnership



Tribunal de l'eau à Valence, gravure de Thomas Rocafort, 1831. les juges utilisent des bancs plutôt que des chaises.

Par gouvernance, on entend la mise en oeuvre effective d'allocations et de réglementations socialement acceptables. Ce terme prend donc une acceptation éminemment politique. Le concept de gouvernance est beaucoup plus inclusif que celui de gouvernement *per se* ; il inclut la relation entre une société et son gouvernement. En général, la gouvernance implique la médiation du comportement par le biais de valeurs, de normes et, lorsque cela est possible, par le truchement de la loi. Bien entendu, le concept de *gouvernance* englobe les lois, les réglementations et les institutions ; mais il fait également référence aux politiques et actions gouvernementales, aux activités nationales et aux réseaux d'influence, y compris les forces du marché international, le secteur privé et la société civile. Ces derniers sont, par ailleurs, influencés par les systèmes politiques au sein desquels ils fonctionnent. La souveraineté nationale, les valeurs sociales ou l'idéologie politique peuvent fortement influencer les tentatives de changement des dispositifs de gouvernance liés au secteur de l'eau, comme cela est le cas, par exemple, pour le droit ou la corruption portant sur l'eau et les terres.

Le but du présent article est de présenter un débat cohérent sur la gouvernance de l'eau, et de montrer dans quelle mesure elle est liée au développement et à la gestion de l'eau. Le concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) a été admis ces toutes dernières années comme un moyen d'assurer la gestion durable, équitable et économiquement viable des ressources en eau et la fourniture de services d'eau. Cette approche est définie par le GWP comme un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des territoires et des res-

sources qui s'y rapportent afin de maximiser le bien-être économique et social de manière équitable et sans toutefois compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux (GWP, 2000). La GIRE exige un nouveau cadre dans lequel pourraient se produire des changements significatifs dans les interactions existantes entre les politiques, les lois, les réglementations, les institutions, la société civile et le consommateur-électeur. La capacité à réaliser ces changements dépend donc de changements à effectuer dans la gouvernance.

Le présent document a été élaboré par le GWP comme une partie intégrante du Dialogue portant sur la gouvernance efficace de l'eau. Il est destiné aux professionnels de l'eau qui ont l'obligation croissante de se familiariser avec les questions de gouvernance, dans la mesure où ils essaient de travailler en dehors du secteur de l'eau. La gouvernance fait l'objet de nombreux débats, mais n'est pas une notion familière dans la communauté de l'eau ; cet article expose donc dans sa première partie la réflexion actuelle sur la gouvernance. S'appuyant sur des travaux de Kooiman (1993), Keohane et Ostrom (1995), Pierre (2000) et d'autres, il ne prétend pourtant pas constituer une analyse exhaustive ni explorer les domaines plus vastes de la 'bonne gouvernance' comme la démocratie, le système électoral et la souveraineté. La deuxième partie aborde des aspects particuliers de la gouvernance de l'eau, à savoir la gestion de l'eau en tant que ressource naturelle et l'utilisation de l'eau à des fins sociales ou productives. La troisième partie présente des idées sur la manière de parvenir à une gouvernance efficace de l'eau en tenant compte de la gouvernance appliquée au sein du secteur de l'eau et en dehors. Nous ne prétendons pas là être complets ; en fait, l'objectif de ce document est de susciter des solutions et des idées plus pratiques. Pour finir, la quatrième partie contient quelques observations sur la gouvernance de l'eau qui devraient être prises en compte lors de la réforme des systèmes, et donne des exemples d'actions actuellement en cours.

TABLE DES MATIÈRES

1. Qu'est-ce que la gouvernance ?	7
2. La gouvernance de l'eau	16
3. Parvenir à une gouvernance efficace de l'eau	29
4. Quelques commentaires de conclusion	38
Tableaux et encarts	44
Bibliographie	48

1. QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ?

La gouvernance est l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux ... Elle englobe les mécanismes, processus et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et arbitrent leurs différends. (Programme des Nations Unies pour le Développement, 2001)

La gouvernance de l'eau fait référence à la palette de systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en œuvre pour le développement et la gestion des ressources en eau et la fourniture des services d'eau à différents niveaux de la société. (Global Water Partnership, 2002)

La gouvernance fait référence au vaste système social de pouvoir qui englobe, mais sans s'y limiter, la perspective plus restreinte de gouvernement, en tant que principale entité politique décisionnaire. La gouvernance ne peut pas se limiter à une seule définition, et différentes approches sont envisageables. D'aucuns peuvent considérer la gouvernance comme essentiellement focalisée sur des questions de responsabilisation financière et d'efficacité administrative. Pour d'autres, il s'agira surtout de questions politiques plus vastes liées à la démocratie, aux Droits de l'Homme et aux processus participatifs. Il y a également ceux qui voient la gouvernance centrée sur les accords et désaccords entre le système politico-administratif et le système écologique, ou en termes d'exploitation et de gestion des services. La gouvernance est déjà appliquée dans tous les pays ; l'objectif est de la rendre plus efficace. Parvenir à une gouvernance plus efficace de l'eau implique la création d'un environnement favorable, facilitant les initiatives efficaces des secteurs public et privé et l'implication des parties prenantes dans l'articulation des besoins.

La gouvernance couvre la manière dont les politiques réglementaires et d'allocation sont appliquées dans la gestion des ressources¹ (naturelles, économiques et sociales), et englobe les institutions formelles et informelles par le biais desquelles l'autorité s'exerce. Le nou-

¹ Les institutions doivent ici être interprétées comme rassemblant les formelles (codifiées et légalement adoptées) et les informelles (traditionnelles, locales et non codifiées).

veau terme utilisé pour qualifier cette association d'institutions formelles et informelles est la gouvernance *distribuée* (Kooiman, 1993), dont nous traiterons ci-après. La gouvernance contient une dimension profondément politique impliquant l'équilibre entre divers intérêts et la confrontation aux réalités politiques.

Bien que la politique fixe les priorités et la vision, les gens ont besoin de systèmes de gouvernance conférant crédibilité et adhésion à la vision politique. Enfin, des structures de gestion doivent être créées pour accomplir les tâches quotidiennes.

De la gouvernance comme mécanisme de mise en œuvre

Le besoin d'action collective, et l'organisation gouvernementale, résultent de la prise de conscience que sans application collective des institutions et de leurs règles (comme par exemple les droits de la propriété), il se produirait vraisemblablement une situation d'anarchie qui réduirait l'existence humaine à une série d'actes de méchanceté, de brutalité et, finalement, un comportement à court terme. Dans un monde peuplé d'individus imparfaits, une organisation collective qui équilibre les aspects négatifs et positifs, empêchant les « méchants » de sévir tout en permettant aux « bons » d'agir (notons qu'une même personne peut se trouver alternativement du côté des « bons » puis de celui des « méchants »), est nécessaire. Toutefois, l'existence d'un gouvernement n'est pas en soi suffisante. Si nous acceptons le postulat selon lequel les acteurs du « jeu politique » ne sont en rien différents de leurs concitoyens (en termes d'égoïsme et d'opportunisme), alors des limites doivent être établies (électorales, constitutionnelles, juridiques ou autres), afin de garantir que le processus politique ne soit pas utilisé à des fins d'exploitation des individus.

Qui commande vraiment : modèles de systèmes gouvernementaux

La gouvernance peut prendre différentes formes en fonction des référents économiques, culturels, traditionnels et politiques d'un pays, ainsi que du comportement des législateurs et de la législature. Dans certains pays, les politiques et les bureaucrates négocient la législation, et l'attention se porte sur l'organe exécutif, les élus ne jouant qu'un rôle limité. Dans d'autres pays, le comportement des parlementaires est essentiel, et l'accent est mis sur l'assemblée élue. Pour bien comprendre

le comportement politique démocratique, il faut garder à l'esprit que les parlementaires sont « focalisés essentiellement sur leur réélection ». Ils ont pour objectif d'améliorer le bien-être de leurs électeurs dans le plus court délai possible afin d'assurer leur réélection. Cette réalité souligne la nécessité de systèmes de gouvernance robustes destinés à saisir les avantages et éviter les dangers de telles approches à court terme. Les législateurs ne peuvent traiter qu'une quantité limitée d'informations. Pour cela ils se spécialisent dans un domaine spécifique et limité ; pour les autres domaines, ils s'en remettent à d'autres sources d'information (agences, collègues, réseaux, rapports, etc.), auxquelles ils ont appris à faire confiance.

L'un des éléments clés de la gouvernance consiste à créer un cadre (institutionnel et administratif), dans lequel des personnes étrangères au processus ou des personnes avec des intérêts différents peuvent débattre sans animosité et s'engager à coopérer et coordonner leurs actions. Une forme d'arbitrage exécutoire est nécessaire pour surmonter les différends inconciliables ; cela serait finalement du ressort du gouvernement et du système judiciaire ou des Nations Unies et des accords multilatéraux au niveau international.

De l'importance de la bonne gouvernance

Les résultats économiques, sociaux et environnementaux dépendent en grande partie d'une bonne gouvernance. Certaines conditions préalables sont requises pour une bonne gouvernance, on peut noter : l'inclusivité, la responsabilisation, la participation, la transparence, la prédictibilité et la réactivité. Lorsqu'un système de gouvernement ne répond pas à ces exigences, on peut parler de mauvaise gouvernance. La mauvaise gouvernance augmente les risques politiques et sociaux, l'échec et la rigidité institutionnels, et affecte la capacité à surmonter des problèmes communs. Les systèmes de gouvernance doivent bien entendu faciliter l'action et ne pas créer d'obstacles au développement. Le juste équilibre ne sera atteint que par le biais d'un débat permanent et d'un processus évolutif continu.

Des analystes politiques ont démontré la forte relation causale entre une meilleure gouvernance et de meilleurs résultats de développement, tels que des revenus par tête plus élevés, un taux de mortalité infantile plus bas et un taux d'alphabétisation plus élevé (Kaufman et al, 1999). Un ordre social stable et juste, fondé sur des règles institutionnelles

claires et efficaces et des marchés équitables, réduit la pauvreté. Une bonne gouvernance est donc essentielle pour réduire la pauvreté en aidant les plus démunis à s'en sortir eux-mêmes. Une mauvaise gouvernance bloque le développement et lèse les pauvres au travers des canaux économiques et non-économiques, les rendant plus vulnérables et incapables de s'adapter au changement. En conséquence, les marchés sont affaiblis et biaisés, ce qui retarde la croissance et l'emploi. Le passage d'une mauvaise gouvernance à une gouvernance plus efficace nécessite des réformes institutionnelles et structurelles, y compris des mesures telles que la responsabilisation de l'utilisation des fonds publics, l'édification de capacités nationales en vue d'une meilleure formulation des politiques, la mise en œuvre et l'application de mécanismes s'y rapportant. Pour cela, les processus décisionnaires et applicatifs doivent être plus inclusifs, fournir à la société civile et au secteur privé des rôles clairs avec des responsabilités partagées sur la base de partenariats public-privé. La division du travail entre les différents acteurs, le partage des responsabilités et l'équilibrage des pouvoirs font partie intégrante d'un même processus, à savoir la définition du système de pouvoir.

L'État et la société²

« *L'État peut-il guider la société?* ». Cette question n'est pas nouvelle. Dans le passé, la gouvernance concernait la manière dont l'État conduisait la société et l'économie par le biais de la négociation politique (souvent déterminée par le pouvoir économique), définissant, entre autres, des objectifs, des mesures fiscales et des priorités. Dans la plupart des pays en développement, dans lesquels la société est forte et l'État faible, ce modèle reste dominant et augmente le risque de mauvaise gestion des ressources et de pratiques financières viciées.

On se pose souvent aujourd'hui la question de savoir si « *la société est capable de se coordonner et de s'autogérer* ». Nous sommes là au cœur de la gouvernance distribuée. Cela concerne la coordination et les diverses formes d'interactions État-société formelles et informelles, le rôle de la société civile³ et les réseaux politiques. Il s'agit d'un concept plus centré sur la société et moins « étatiste », comprenant des sys-

² Cette section s'inspire largement de l'ouvrage de J. Pierre, ed, *Debating Governance*, OUP, 2000.

³ On peut considérer la société civile comme composée de toutes les ONG multi-objectifs (groupes professionnels, syndicats, groupements d'intérêt, cercles commerciaux, partis politiques et autres clubs et associations librement formés). Les groupements d'intérêt spécifique font également partie de la société civile. Dans le cadre de la gouvernance de l'eau, il faut prendre « société civile » dans son acception la plus large.

tèmes de gouvernance qui équilibrent les pouvoirs, reconnaissant que le pouvoir politique découle essentiellement des ressources et instruments économiques. Toutefois, aujourd'hui, dans de nombreux pays développés, le gouvernement n'exerce plus le monopole de l'orchestration de la gouvernance.

À l'aube du XXI^e siècle, nous sommes donc en quête de cohérence et de responsabilisation dans le labyrinthe des organisations des systèmes politiques nationaux (et internationaux). Il faut toutefois noter que beaucoup des institutions et systèmes gouvernementaux actuels furent développés au cours du XIX^e siècle en vue de superviser les États avec des fonctions beaucoup plus limitées qu'aujourd'hui. Les pays en développement sont confrontés à des problèmes particuliers, car ils présentent souvent des strates de systèmes, certains indigènes, d'autres importés. Nul ne s'attend à ce que les pays en développement puissent ou même envisagent d'adopter les mêmes systèmes que ceux des pays industrialisés, mais il existe des principes fondamentaux de gouvernance efficace qu'ils doivent s'approprier. L'État peut être amené à agir rapidement pour développer les infrastructures essentielles au développement et ne peut attendre la mise en place de systèmes de gouvernance « idéale ». Néanmoins, tout processus de développement doit être accompagné de réformes de gouvernance qui permettront de parvenir à un développement durable. Il faut toutefois prendre garde de ne pas affaiblir un État déjà faible.

Les vraies rênes du pouvoir – des hiérarchies à la décentralisation

Le contexte historique de gouvernance varie dans le temps et dans l'espace. À titre d'exemple, en Europe et en Amérique du Nord, l'industrie et le capital soutenus par un État fort ont toujours constitué les forces dominantes d'arrière-plan qui façonnèrent les systèmes de gouvernance. Toutefois, au cours des vingt dernières années, les bases traditionnelles du pouvoir politique se sont érodées, et la force institutionnelle de l'État est mise en question. Certains changements récents dans la société ont facilité cet affaiblissement de l'État central. Parmi ces changements, on trouve :

- Des crises fiscales au sein de l'État (limitation de l'augmentation des impôts) ;
- Des progrès technologiques qui facilitent le réseautage et la subsidiarité ;

- Le processus de mondialisation, y compris la déréglementation des marchés financiers et la volatilité des capitaux, ce qui restreint la capacité de l'État à gouverner/contrôler l'économie ;
- Une démocratie sous-nationale plus assurée dans les villes ou les régions semi-autonomes ;
- Un excès de charge de travail et de responsabilités imposé aux petites bureaucraties gouvernementales ;
- De larges concentrations de population et de pouvoir politique dans les zones urbaines.

Gouvernance hiérarchique : une partie de la modernisation est généralement perçue comme l'évolution des systèmes politiques de haut en bas, des systèmes de gouvernement hiérarchiques avec des structures institutionnelles centralisées, des formes administratives plus décentralisées. Rien ne prouve que des systèmes plus décentralisés soient nécessairement plus efficaces que ceux centralisés. En fait, le vrai test est de savoir : « *qu'est-ce qui fonctionne dans un cadre spécifique ?* ». On perçoit cependant une fracture qui va s'élargissant entre les pays qui ont réussi à s'engager dans la voie de la subsidiarité (les performances de fonctions au plus bas niveau d'efficacité) et ceux qui restent centralisés et stagnants. Les forces de changement ci-dessus ont un impact encore plus fort dans les pays pauvres où les attentes d'une meilleure qualité de vie s'accroissent. La machine étatique coûteuse et inefficace fait l'objet d'une insatisfaction croissante, tout comme l'absence de vision ou de leadership, une médiocre discipline financière et des dictats politiques qui paralysent les fonctions administratives. En ce qui concerne la gouvernance distribuée, les pays riches et les pays pauvres s'éloignent généralement les uns des autres.

Il existe davantage de mécanismes dans les pays développés pour établir les nouveaux systèmes de gouvernance requis que dans la plupart des pays moins développés. Les pays doivent d'urgence établir leurs propres systèmes de gouvernance en tirant des leçons, sans les imiter, des modèles inappropriés des pays riches avec leurs différents éléments historiques et culturels.

Gouvernance déterminée par le marché : avec la fin de la guerre froide dans les dernières décennies du XX^e siècle, de nombreux pays occidentaux proposaient le marché comme la solution pour la croissance économique, l'équité sociale et les problèmes environnementaux. Ceci conduisit à la déréglementation et à une plus forte implication du sec-

teur privé et au changement du rôle du service public et de la société civile. Cette restructuration institutionnelle de l'État était destinée à réduire les fonctions gouvernementales de commande et de contrôle au profit de plus d'individualisme (moins de solutions collectives) et présentait *l'entreprise privée et le marché* comme les mécanismes supérieurs d'allocation des ressources. Ce modèle de gouvernance déterminée par le marché est l'arrière-plan immédiat avec lequel nous examinons maintenant la gouvernance par rapport à la gestion des ressources en eau et la fourniture de services d'eau.

Aujourd'hui, la lune de miel avec le laisser-faire du modèle de marché est terminée, et des questions brûlantes jaillissent. Pour beaucoup de gens, ce modèle est trop simpliste (même si les hiérarchies ne fonctionnent pas très bien, les marchés ne fonctionnent pas nécessairement mieux dans toutes les situations), et il est peu représentatif de valeurs sociétales plus vastes. Un nombre croissant de personnes étudient les nouveaux instruments et les nouvelles formes d'échange qui pourraient être développés entre l'État et la société pour assurer le contrôle politique et le soutien sociétal. Des propositions de gestion en partenariat, de cogestion, de cogouvernance et de gouvernance distribuée ont ainsi été développées.

Gouvernance distribuée : au seuil de ce nouveau millénaire, le rôle « dirigeant » ou « pilote » de l'État vis-à-vis de la société est contesté par les réseaux locaux cohésifs (société civile, secteur privé) et les réseaux mondiaux (organisations internationales et ONG) avec les mêmes entités que celles qui soutiennent l'État dans ses objectifs de développement de la société. Cela crée une relation dynamique entre les différentes forces sociales. De nombreux politiques (surtout en Occident) considèrent de plus en plus l'État comme une partie du problème plutôt qu'une solution. Il y a de nombreux appels pour un retour à un gouvernement plus réduit, inversant ainsi l'idéologie post-seconde guerre mondiale de l'État central hiérarchisé qui s'occupe de ses citoyens. L'État sait qu'il ne peut plus résoudre les problèmes sociétaux seul, particulièrement les problèmes socio-environnementaux, et le secteur privé ne peut seul résoudre les problèmes de pauvreté et d'environnement. Le modèle de *contrôle-commande* ou hiérarchique et les modèles de gouvernance déterminée par le marché sont de ce fait considérablement affaiblis.

De toute évidence, dans la gouvernance moderne, l'autorité informel-

le pallie de plus en plus les déficits de l'autorité formelle, à titre d'exemple par le biais d'une réelle coordination et coopération secteur public/secteur privé pour le bien de ces deux secteurs et des clients/citoyens (des organisations telles que le GWP et des ONG internationales comme Transparency International illustrent ce type de réseaux de coopération). L'État doit donc s'adapter à une nouvelle donne, et la gouvernance distribuée constitue une réponse institutionnelle à ce changement. En conséquence, la gouvernance distribuée est la manifestation empirique de l'adaptation d'un État à son environnement extérieur. Il s'agit de la représentation conceptuelle de la coordination des systèmes sociaux et tout particulièrement du rôle de l'État dans ce processus.

Etablir des systèmes modernes de gouvernance

On peut définir la gouvernance moderne comme la manière de préserver une certaine capacité de « *pilotage* » dans un monde marqué à l'extrême par l'indépendance sociétale externe (et interne). Alors que des institutions *informelles* envahissent la société, l'élaboration de règlements juridiques nationaux (les règles de jeu) devient de plus en plus complexe. Cette situation conduit à la prolifération des règles qui peuvent saper les lois en raison de l'échelle, de la complexité et du coût du système légal lui-même et de son incapacité à appliquer la loi. Dans de nombreux pays en développement, les activités informelles extra-légales foisonnent car elles sont la seule alternative aux bureaucraties étouffantes des États (de Soto, 2000).

Vaincre la corruption est évidemment un aspect important de la gouvernance. Jusqu'à une date récente, l'absence d'information et de volonté politique rendait très difficile toute discussion franche et ouverte sur ce problème qui affecte le monde entier et s'applique de la même manière aux secteurs public et privé. Il est possible d'engager des procédures légales en cas de corruption, mais cela suppose des démarches lourdes et onéreuses, instrument de dernier recours, tout comme il est difficile de traîner des gens en justice. La gouvernance distribuée permet de s'attaquer aux problèmes de corruption grâce à une concurrence plus ouverte, des administrations publiques plus responsables et des processus plus transparents. De nombreuses mesures peuvent être mises en œuvre sans recourir à la loi, y compris une intervention plus réduite du secteur public dans l'économie, une réforme de l'administration publique, la libéralisation et la réduction de la bureaucratie, et des

salaires équitables pour tous les travailleurs. Toutes ces mesures peuvent permettre de réduire l'attrait de la corruption. Les organismes de régulation et de surveillance, tels que des ONG, des médias véritablement indépendants et l'auto-gouvernance (par exemple, la responsabilité sociale des entreprises, les codes de conduites, etc.) peuvent produire des sanctions sociales susceptibles de décourager le phénomène de corruption, sauf pour les cas les plus désespérés.

De la même manière, il y a eu prolifération d'organisations non gouvernementales ou appartenant à la société civile irresponsables et réclamant des actions à partir d'une plate-forme restreinte, mais qui déclinent toute responsabilité pour les conséquences des actions qu'elles proposent. Le vide de gouvernance laissé par la faiblesse du gouvernement local légitime a été comblé par des organisations souvent bien intentionnées, mais peu responsables.

Les gouvernements sont trop souvent empêtrés dans des rôles contradictoires, à la fois fournisseur de services et source de garantie de responsabilisation pour ces mêmes services. Les autorités locales sont souvent absentes ou faibles et les organisations de la société civile ne reposent sur aucune base légale. La réforme institutionnelle (qui touche à la fois l'État et les institutions sociales) constitue donc un élément clé de la gouvernance efficace. Cette réforme doit déléguer à la société autant de fonctions étatiques que possible et démocratiser autant d'organisations que possible au sein de cette même société civile. Cela peut signifier une évolution vers une société disposant d'un gouvernement limité mais fort et une société civile politisée (et volontaire), soit le passage d'une bureaucratie directive à des associations démocratiques et autonomes, constitutionnellement ordonnancées. Les principes de Dublin⁴ reflètent manifestement ce concept de gouvernance distribué.

Il est nécessaire de mettre en œuvre des systèmes de gouvernance qui surmontent les problèmes de légitimité et de responsabilité publique de la marchandisation. Pour atteindre cet objectif, il faut établir des réseaux et des règles autonomes afin que des contrôles et équilibres indépendants puissent s'exercer. La gouvernance occidentale

⁴ Les principes de Dublin adoptés en 1992 et qui guident l'approche de GIRE sont :

- L'eau douce est une ressource finie et vulnérable, essentielle au maintien de la vie, au développement et à l'environnement.
- Le développement et la gestion de l'eau doivent se fonder sur une forme de participation qui fait intervenir à tous les niveaux les usagers, les planificateurs et les décideurs.
- Les femmes jouent un rôle fondamental dans la fourniture, la gestion et la sauvegarde de l'eau.
- Dans tous ses usages, l'eau a une valeur économique et doit être reconnue comme étant un bien économique.

repose souvent sur un tissu social constitué de partages équitables et d'observateurs publics forts qui ne sont pas nécessairement transposables de facto dans les pays en développement. Les systèmes de gouvernance équilibrent le pouvoir et les priorités. Les gouvernements peuvent décider de la manière de structurer la société par le biais d'incitations (par exemple, des budgets qui utilisent l'argent comme motivation). Mais ils doivent prendre en compte les pressions internes et externes et les forces économiques, y compris les aspirations et les priorités de la société civile, les conventions ou déclarations ayant fait l'objet d'accords internationaux, la décentralisation et la coopération régionale, ainsi que les priorités des donateurs (pour les pays les plus pauvres), la macro-politique (financement et planification) et enfin les priorités politiques à court terme.

Depuis de nombreuses années, la mise en œuvre de systèmes de gouvernance efficace constitue l'un des aspects essentiels de la coopération au développement ; et les principaux donateurs et banques de développement, ainsi que les investisseurs privés prennent de plus en plus en compte la gouvernance lorsqu'ils évaluent l'efficacité et l'efficacé de leurs investissements. Le fait que des investisseurs privés soient prêts à payer des entreprises (par exemple, The Economist Intelligence Unit) pour obtenir des informations sur la gouvernance illustre l'importance de cette dernière dans leurs décisions. Ce processus est lent toutefois, et peut conduire à un sentiment d'interférence dans la souveraineté nationale car il est généralement centré au niveau politique le plus élevé. En focalisant les questions de gouvernance spécifiquement sur le secteur de l'eau, des solutions plus pratiques et plus gérables peuvent être envisagées.

2. LA GOUVERNANCE DE L'EAU



Depuis la Conférence de Dublin en 1992, des objectifs internationaux significatifs ont été établis en relation avec la gouvernance de l'eau. Lors du Forum mondial de l'eau de La Haye, le cadre d'action du GWP (*GWP Framework for Action – GWP, 2000*) stipulait que *la crise de l'eau est souvent une crise de gou-*

vernance et faisait de la gouvernance efficace de l'eau l'une des plus hautes priorités d'action. La Déclaration ministérielle de La Haye en 2000 a renforcé ce point de vue, en demandant que l'eau soit gérée judicieusement pour en assurer une bonne gouvernance, afin que l'implication du public et les intérêts de toutes les parties prenantes soient inclus dans la gestion des ressources. Lors de la Conférence de Bonn sur l'eau douce en 2001, les ministres ont recommandé des actions dans trois domaines, le plus important étant la gouvernance de l'eau. Ils ont proposé que *chaque pays prenne des dispositions appropriées pour la gouvernance des questions liées à l'eau à tous les niveaux et, suivant le cas, qu'il accélère les réformes de l'eau*. En 2000, l'Assemblée du millénaire des Nations Unies a insisté pour que l'accent soit mis, dans la protection de notre patrimoine commun, sur la conservation et la gestion, et particulièrement en vue *de mettre un terme à l'exploitation non durable des ressources en eau, grâce au développement de stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régionaux, nationaux et locaux, qui favorise un accès équitable et des approvisionnements adéquats*. Ce point a été approuvé lors du Sommet mondial sur le développement durable en 2002, où des chefs d'État se sont mis d'accord sur un objectif spécifique en vue de préparer des plans de GIRE et d'efficacité de l'eau d'ici 2005. Pour être viables, ces plans devront prendre en compte les systèmes de gouvernance prédominants et permettront les réformes nécessaires.

La gouvernance de l'eau – définition

L'expression « gouvernance de l'eau » doit être soigneusement définie au risque d'être mal comprise. Il est important d'identifier les attributs qui rendent la gouvernance « efficace ». Le GWP définit la gouvernance de l'eau de la manière suivante :

La gouvernance de l'eau fait référence à l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en œuvre pour développer et gérer les ressources en eau et à la fourniture de services d'eau, et ce à différents niveaux de la société.

La notion de gouvernance de l'eau comprend la capacité à concevoir des politiques publiques et des cadres institutionnels socialement acceptables, et à mobiliser des ressources sociales pour les soutenir. L'objectif d'une politique de l'eau et *de son processus de formulation* doit être le développement durable des ressources en eau. Pour que sa mise en œuvre soit efficace, les acteurs/parties prenantes clés doivent être

impliqués dans ce processus. Les aspects de la gouvernance recouvrent partiellement les aspects techniques et économiques de l'eau, mais la gouvernance désigne les éléments politiques et administratifs permettant de résoudre un problème ou d'exploiter une opportunité. La gouvernance de l'eau est un sous-ensemble de la question plus générale de la création des infrastructures physiques et institutionnelles d'une nation, et de la question encore plus générale de la coopération sociale.

La gouvernance de l'eau concerne les organisations et institutions politiques, sociales et économiques (et leurs relations), importantes pour le développement et la gestion de l'eau. Au vue de la complexité de l'utilisation de l'eau dans la société, son développement, sa distribution et sa gestion *équitable et efficace garantissant sa durabilité environnementale* imposent que des voix diverses puissent se faire entendre et respecter dans les décisions relatives aux eaux communes et à l'utilisation de ressources humaines et financières limitées. La gouvernance de l'eau concerne les fonctions, équilibres et structures internes au secteur de l'eau (*gouvernance interne*). Ce principe comprend également le cadrage d'accords sociaux sur les droits de propriété et la structure destinée à les administrer et les appliquer selon les termes de la loi. Des influences proviennent également de la société civile et du gouvernement du moment ; elles sont considérées comme faisant partie de la gouvernance externe de l'eau, point qui sera traité plus loin. Bien que la gouvernance de l'eau puisse faire remonter des questions d'ordre économique et technique, la politique constitue, dans la majorité des pays, le principal moteur.

Bases juridiques et principes de la gouvernance de l'eau

Selon les termes des Principes de Dublin, les ressources en eau relèvent indéniablement de fonctions régaliennes, à savoir la clarification et le maintien d'un système de droits de la propriété et, par le principe de la gestion participative, l'affirmation de la pertinence d'une décentralisation appropriée au plus bas niveau. Dans de nombreux pays, les pressions augmentent pour la reconnaissance et la formalisation des droits de l'eau. La formalisation des droits soulève des questions complexes sur la pluralité des revendications et l'équilibrage de la distribution des avantages entre les groupes sociaux. Cette démarche impose également des responsabilités comprenant en particulier la prévention contre la pollution et la durabilité financière. Le processus de formalisation est

souvent biaisé en faveur des riches et des puissants qui pourraient abuser du système et s'approprier les droits. Les « droits » informels, tels que définis localement avec leurs règles et principes historiques, sont d'une égale importance, et une formalisation inappropriée peut entraîner un conflit entre le formel et le traditionnel. La formalisation des droits peut être inutile ou insuffisante pour sécuriser l'accès aux ressources en eau. Pour que les droits, formels ou informels, gardent tout leur sens, ils doivent être défendables contre les revendications concurrentielles. A cet égard, il est essentiel de déterminer dans quelle mesure les processus de décentralisation des droits de l'eau servent une partie de la population, ou la totalité.

Fortes disparités des législations sur l'eau

Les bases conceptuelles de la gouvernance de l'eau sont un sous-ensemble de théories sur le comportement collectif. Malheureusement, une seule théorie ne peut expliquer chaque situation. Il existe souvent une différence marquée entre les approches philosophiques de l'Europe continentale et d'Amérique latine et les écoles de pensée pragmatiques anglosaxonnes. Les États Unis ont des approches flexibles de la gouvernance de l'eau, héritées d'une démarcation claire des droits de propriété et de l'expérimentation de ces droits dans le temps. Cette conception permet d'effectuer des ajustements lorsque les conditions socio-économiques évoluent, car l'objectif n'est pas de construire des institutions qui couvriraient toutes les éventualités. Il existe également des systèmes hybrides inspirés du droit civil (philosophique, descendant du droit romain) et du droit coutumier (pragmatique, originaire de Grande-Bretagne) ; à ces approches, il faut ajouter des systèmes aux racines anciennes, tels que ceux appliqués en Amérique précolombienne, en Inde et dans les pays islamiques.

On trouve aussi des systèmes reposant sur les responsabilités et les droits sociaux qui demeurent traditionnels et non codifiés, mais qui n'en sont pas moins forts car ils se matérialisent par des attentes culturelles plutôt que des règles écrites. La perception sociale d'un partage équitable est importante pour la gouvernance. Toutefois, la notion de flexibilité et de partage équitable est inconnue dans de nombreux pays où les systèmes de gouvernance sont rigides et ne laissent aucune place au « *caractère raisonnable* ». La capacité d'adaptation est souvent manquante et, en l'absence de sanctions applicables, les mauvais systèmes

de gouvernance favorisent les plus forts au détriment des plus faibles. En conséquence, il devient très difficile et même dangereux de transposer des pratiques reposant sur la flexibilité et le pragmatisme dans les environnements de gouvernance de nombreux pays en développement, *sauf si le système social prédominant peut appliquer des sanctions adéquates contre les scélérats* (Solanes, 2002).

Le droit de l'eau concerne les droits de la propriété

L'État joue un rôle important de par sa fonction essentielle de définition de la propriété et de l'utilisation des droits et responsabilités. Dans les sociétés démocratiques modernes pluralistes, les fondations de l'État reposent sur la *publicisation*⁵ (ce terme définit le transfert de la sphère privée vers la sphère publique) des mesures coûteuses de contrôle et de réglementation nécessaires pour éviter que des actifs productifs ne soient redistribués à des bénéficiaires indus. Sans cette réglementation, appelée la loi, les systèmes de la propriété n'auraient jamais évolué au-delà de l'appropriation par la force. Généralement, les discussions sur les droits de l'eau sont centrées sur les droits du détenteur des droits de propriété et ignorent les responsabilités contingentes vis-à-vis des autres membres de la société qui ne partagent pas ces droits. Il est essentiel de mettre l'accent sur ces obligations dans toute discussion sur la gouvernance. De plus, toute discussion sur les droits de l'eau doit prendre en compte la possession et l'utilisation des terres car elles sont souvent étroitement liées, parfois de façon formelle par des droits riverains ; les propriétaires terriens peuvent affecter le système hydrique par une nouvelle destination des sols comme le reboisement, par exemple.

Exemples de différents régimes de droits de la propriété, avec les droits et obligations y afférents :

- *Libre accès*

Dans le régime du libre accès, les groupes d'usagers ou les propriétaires ne sont pas identifiés et les avantages sont accessibles à tous. Les personnes disposent de privilèges (la capacité d'agir sans se préoccuper des intérêts des autres), et n'ont pas de droits (l'impossibilité d'affecter les actions des autres) par rapport à l'utilisation et la préservation du bien.

- *Propriété commune*

⁵ Appelée aussi nationalisation dans certains pays..

Un groupe de gestion a été défini. Il a le droit d'exclure des non membres et de définir des règles d'appropriation. Les non membres ont le devoir de se conformer à ces règles. Les membres du groupe de gestion ont des droits et des devoirs en rapport avec l'utilisation et la préservation de la propriété et donc détiennent les droits de gestion de cette ressource.

- *Propriété privée*

La ressource appartient à des individus qui peuvent exclure les autres et transférer leurs droits. Ils ont le devoir de s'abstenir de toute utilisation socialement inacceptable. Les autres (non propriétaires) ont le devoir de respecter les décisions des propriétaires et n'attendent que des utilisations socialement acceptables.

- *Propriété de l'Etat*

L'État est investi de l'autorité sur l'eau, agissant au nom des citoyens ; les personnes ont le devoir de respecter les règles d'accès et d'utilisation élaborées par l'agence de contrôle de l'État.

Les ressources en eau peuvent prendre leur source en un lieu soumis au régime de *libre accès*, mais souvent un groupe se les approprie et elles deviennent *propriété commune*. Lorsque des individus ou groupes d'individus partagent des ressources en eau sous la forme de ressources en propriété commune, les individus sont liés au sens sociopolitique, économique et écologique (Ostrom, 1999). Dans un groupe commun, les actions influencent ceux qui se partagent la ressource indépendamment du régime de propriété applicable, ce qui procède de la gouvernance distribuée.

En vue de contrôler la ressource, l'État a tendance à s'approprier la plupart des droits aux dépens du groupe de la propriété commune, pour créer un bien *étatique* (ou *propriété* de l'État) avec réduction de la part privée. Dans ce cas, l'État devient responsable de la mise à disposition de la ressource au profit de l'avantage national. Une des clés de la gouvernance de l'eau, au début du XXI^e siècle, réside dans la manière dont l'État, par sa politique, peut parvenir à cet objectif équitablement, sans réduire les incitations encourageant une utilisation efficiente de la ressource.

Réseaux d'information de l'eau, consultation et réforme des politiques

Comme mentionné précédemment, l'une des tâches essentielles de la gouvernance est de créer un cadre (institutionnel et administratif), au sein duquel des personnes étrangères au sujet ou ayant des intérêts différents peuvent débattre pacifiquement et acceptent de coopérer et de coordonner leurs actions. Ce cadre doit également permettre de réduire les coûts de transaction liés à la mise en œuvre d'une gestion efficace de l'eau. En conséquence, les réseaux d'information (ou des partenariats) sont importants et peuvent fonctionner dans des conditions qui ne permettraient pas à d'autres structures dirigeantes de le faire. Les réseaux d'information fonctionnent de façon optimale lorsque les conditions suivantes sont réunies (Pierre, 2000) :

- Les acteurs ont besoin d'informations fiables
- Il est difficile de définir et de mesurer la qualité
- Il est difficile de mettre un prix à un produit de base
- La discrétion et l'expertise professionnelles sont des valeurs essentielles
- Il faut de la flexibilité pour répondre aux demandes en services variés et localisés
- Il faut une production et une coopération multi-agences et intersectorielle
- La coopération doit faire face à des cultures organisationnelles disparates
- Les acteurs perçoivent la valeur des stratégies coopératives
- Il faut des relations à long terme pour réduire l'incertitude
- Le contrôle et l'évaluation induisent des coûts politiques et administratifs élevés
- La mise en œuvre implique un marchandage.

L'eau répond à pratiquement toutes ces conditions et constitue un remarquable exemple d'une situation où les réseaux humains de groupes concernés (gouvernement, secteur privé, société civile, par exemple) sont plus efficaces que les hiérarchies ou les marchés seuls. Les marchés représentent un important réseau fortement dépendant de l'information.

Lorsque l'on propose d'apporter des changements aux systèmes de gouvernance de l'eau, il est essentiel de comprendre et de faire la diffé-

rence entre les divers niveaux fonctionnels de la gestion de l'eau : *opérationnel, organisationnel et constitutionnel*. Le premier se concentre sur l'utilisation ou le contrôle de l'eau à des fins spécifiques pour des besoins spécifiques. Il y a toujours pléthore d'entreprises opérationnelles, publiques ou privées, assurant des services tels que l'approvisionnement en eau domestique, le traitement des eaux usées, l'énergie hydroélectrique, l'irrigation, la gestion environnementale, le tourisme, etc. Le niveau organisationnel coordonne et réduit les conflits entre ces entreprises concurrentielles, administre les règles et contrôle l'utilisation de l'eau et les utilisateurs dans un système. Cette fonction, qui relève du secteur public, comprend les autorités ou agences de bassins et les organismes de réglementation ; il faut noter que l'impartialité de ces derniers dépendra de leur autonomie (dans le cadre des limites constitutionnelles). Enfin, la fonction constitutionnelle crée l'environnement favorable dans lequel les autres fonctions agissent. Elle définit les politiques et législations, prenant en compte les impératifs de gouvernance et de politique extérieure. Dans de nombreux pays, ces fonctions sont floues et les gouvernements sont souvent incapables ou n'ont pas la volonté d'exercer leurs responsabilités. Dans ce cas, on met souvent en place des dispositions ad hoc au niveau des autorités ou des communautés locales. De telles mesures sont vulnérables car elles ne disposent pas d'une base formelle et elles peuvent être contrecarrées par des intérêts particuliers ou par des politiques et lois mises en œuvre par le gouvernement central. Lors de la réforme des systèmes de gouvernance de l'eau, une approche participative et consultative peut aider au renforcement des autorités locales et contribuer positivement à ces dispositions dans le système formel, et enfin réduire la vulnérabilité.

Nouvelles formes de gouvernance de l'eau

Les frontières hydro-géographiques (les bassins fluviaux) permettent souvent la constitution de réseaux modernes de gouvernance. Un bassin est une zone fermée où les gens sont incités à conclure des accords sur des systèmes de gouvernance avec l'eau comme centre d'intérêt. Les bassins chevauchent des limites juridictionnelles formelles et donc des autorités locales et autres entités gouvernementales qui ne travaillent pas nécessairement ensemble. Une telle collaboration serait facilitée par une société de bassins (et d'une agence ou commission de bassin). Une société de bassin pourrait donc disposer de capacités d'ac-

tion et de besoins spécifiques. Les gouvernements nationaux, qui agissent seuls, ne peuvent facilement attribuer ou réglementer les ressources hydriques d'un bassin, car il est peu probable qu'ils soient à même d'apprécier les priorités et les intérêts locaux. Un gouvernement devrait toutefois mettre en place les règles et réglementations, et établir un cadre de rencontre pour les populations locales (à titre d'exemple, une communauté de bassin dispose d'une empreinte spatiale comme les agences de gestion de bassins d'Afrique du Sud ou les agences de bassins en France). Au sein d'un bassin, la réglementation doit traiter des questions de qualité et de répartition de la ressource entre usagers. La réglementation des autres utilisateurs sectoriels tels que l'agriculture et l'industrie est très faible. La lutte contre la pollution agricole (salinité, nitrates dans les nappes phréatiques) et industrielle (tannerie, mines) prend de plus en plus d'importance. Au Pakistan, l'ordonnance Sindh sur la gestion de l'eau, récemment publiée, reconnaît la nécessité de réglementer l'agriculture irriguée. La planification et la gestion des bassins versants, associant l'utilisation des sols et de l'eau, sont des moyens de réglementation au niveau du bassin, mais pour l'instant les outils nécessaires pour rendre cela pratique ne sont pas aisément disponibles. De nouvelles approches, comme celles proposées dans la directive-cadre européenne sur l'eau et dans les stratégies de réduction des débits (Streamflow Réduction Stratégies) en Afrique du Sud, commencent à prendre ces éléments en compte dans les systèmes de gouvernance.

La législation sur l'eau et la réglementation des services d'eau constituent des instruments clés, qui ont fait l'objet de longues discussions et qui fournissent de nombreux exemples de faible gouvernance. L'introduction et la mise en œuvre de lois relèvent d'un processus politique lié à la polarisation politique de la société. Des instruments juridiques et institutionnels adéquats dans un pays peuvent se révéler inefficaces dans un autre, en raison d'un système de gouvernance externe faible ou inapproprié. Par exemple, l'approche flexible et pragmatique courante aux États-Unis est incompatible avec l'environnement culturel de la majorité des pays en développement. La médiocre réglementation relative aux prestataires de services est un problème courant. De même, lorsque de puissants propriétaires d'entreprises privées de services d'eau négocient des dispositions susceptibles de compromettre les avantages pour le public (comme la garantie de retours sur investissements, des taux de change et des taux d'intérêt extravagants, etc.), une certaine désillusion

quant à l'implication du secteur privé à fournir des prestations de service risque d'apparaître. De la même manière, les propriétaires d'entreprises publiques de services sont souvent manipulés par les gouvernements, et leurs compagnies peuvent devenir des réservoirs d'emplois de complaisance ou des vaches à lait. Ces situations les affaiblissent et affectent leur capacité de service public. Une forte réglementation est donc essentielle pour les entreprises privées et publiques, avec une définition claire des devoirs respectifs qui incombent aux régulateurs et aux opérateurs.

Réduction de la consommation de l'eau, réduction des niveaux de conflits

Il ne fait aucun doute que les crises de l'eau résultent d'une augmentation de la demande et que la réduction de cette dernière améliorerait notablement la situation, bien qu'il subsisterait des problèmes liés aux niveaux existants de ressources et de dégradation environnementale. La demande en eau peut être réduite volontairement au moyen de différents outils techniques, sociaux et économiques. Essentiellement, cela signifie que le consommateur devra modifier ses modes de consommation de la ressource. Parmi les instruments réglementaires, on trouve les permis et les restrictions ; de plus, les attributions à divers utilisateurs et utilisations peuvent réduire la demande en eau. Pour exemple, la demande totale en eau aux États-Unis a diminué depuis le pic atteint en 1980, malgré l'augmentation du niveau de vie et la croissance démographique. En conséquence, la préservation de la qualité environnementale aquatique devient plus facile. Dans ce cas, les politiques de fixation directe des prix ne sont pas la cause de la baisse. En effet, celle-ci semble dans une large mesure être due à des facteurs externes, tels que des coûts énergétiques élevés et de meilleurs rendements imposés pour les appareillages d'eau domestiques et commerciaux, et la baisse de la valeur des cultures irriguées. Des mesures politiques spécifiques sur l'eau, comme la limitation des effluents dans les rejets d'eau usée et l'application des exigences fédérales portant sur la préservation des écosystèmes dans les cours d'eau, ont joué un rôle fondamental. Il faut noter que la pression d'un public bien informé a constitué un moteur pour le changement politique et l'innovation technique dans la réalisation d'économies d'eau. Chaque personne a réduit sa consommation d'eau et, dans l'ensemble, la quantité d'eau disponible aux États-Unis en a été profondément changée.

Une question importante est de savoir dans quelle mesure les proces-

sus de *publicisation* et de *décentralisation* des droits de l'eau servent une partie de la population ou la totalité. La participation du secteur privé (PSP) dans les services d'eau a fait l'objet d'une controverse récemment. Toutefois, du point de vue de la gouvernance, la nature du prestataire a moins d'importance que la nature de la protection des consommateurs. Les fournisseurs publics ou privés, par le biais de leurs contrats, de politiques tarifaires et de normes d'approvisionnement, peuvent inclure ou exclure les segments les plus pauvres de la population. À titre d'exemple, si elles sont utilisées judicieusement, les subventions croisées constituent un bon outil appliqué dans le monde entier, au profit des pauvres, sans présenter d'impacts négatifs sur les autres ou sur l'économie.

Les politiques de gouvernance de l'eau sont typiquement les facteurs sociologiques et économiques (structures, institutions, etc.) qui se situent en dehors de l'approvisionnement de l'eau et qui reflètent le cadre politique plus général du pays et les institutions liées à l'eau. Pour un gestionnaire de ressources en eau ou pour un prestataire de services d'eau, la politique fait certainement partie de son domaine de gouvernance, mais n'est pas généralement considérée comme directement pertinente pour ses actions.

Échecs de gouvernance

Il existe un thème sous-jacent dans la littérature des sciences sociales, à savoir que toutes les structures de gouvernance « *échouent* » et que tous les marchés et hiérarchies ont leurs limites et donc « *échouent* » également. Des régimes ou systèmes de gouvernement plus efficaces doivent être créés/conçus pour pallier l'échec du gouvernement, le mauvais fonctionnement du marché et la défaillance du système ou une combinaison de ces facteurs. Ainsi, l'eau n'est pas un simple bien économique; elle est parfois un bien public, parfois un bien privé, et très souvent elle se situe entre les deux. Son développement peut conduire à des monopoles naturels, et elle présente des externalités ou des effets secondaires économiques et physiques majeurs.

Le tableau 1 donne la liste des échecs de gouvernance qui sont inhérents dans la plupart des pays et doivent être traités. Le GWP a conçu un ToolBox pour la GIRE (GWP, 2001), qui comprend un ensemble d'instruments pouvant être mis à profit pour traiter les échecs de gouvernance. Les déficits institutionnels et de communication seront proba-

blement les plus problématiques. Il est essentiel d'effectuer une étude empirique sur la manière de surmonter les problèmes causés par les défaillances du marché, des gouvernements ou des systèmes pour chaque contexte spécifique, si l'on veut parvenir à une gouvernance efficace de l'eau. Certains échecs ne peuvent pas être traités par les professionnels du secteur de l'eau car ils se situent en dehors de ce secteur : par exemple, les structures institutionnelles nationales qui entravent la vision politique, les médiocres mécanismes de dialogue intersectoriel, s'appliquant à des biens publics et des actifs dont la valeur n'est pas estimée comme la maîtrise des crues et la gestion des sécheresses. La communauté de l'eau est néanmoins tenue de comprendre ces contraintes externes de gouvernance et de s'engager avec des organisations qui ne relèvent pas du secteur de l'eau à trouver des solutions.

La gouvernance extérieure au secteur de l'eau

La gouvernance de l'eau peut tirer sa force des structures de gouvernance existantes dans d'autres secteurs du pays, grâce à la stabilisation des droits de la propriété, aux règles et aux lois. Par exemple, certaines lois plus générales de l'État de Californie ont aidé à la création des bassins souterrains de Californie. La fin du régime de l'apartheid en Afrique du Sud a facilité des changements significatifs apportés aux lois sur l'eau, et l'accession des pays de l'Europe de l'Est à l'Union européenne a été une incitation à l'amélioration de la gouvernance de l'eau. Inversement, la réussite du prestataire de services peut servir à valider et renforcer la politique qui rend ce succès possible. Il existe de nombreux exemples de gouvernance de l'eau ayant influencé la gouvernance extérieure, dont l'un des plus connus est probablement le développement coopératif de l'eau aux Pays-Bas au début du XX^e siècle, et qui a joué un rôle important dans la construction de l'État-providence néerlandais moderne.

Il n'est pas surprenant que des prestataires de services d'eau ressentent l'impact de la gouvernance extérieure sur leur propre gouvernance. Il n'est pas rare que des services soient paralysés par des interférences et des conflits politiques. En effet, la gouvernance externe peut empêcher l'apparition de nouvelles formes de prestations de services, soit par ignorance, soit par intérêt. Dans des circonstances extrêmes, on a même assisté à l'intervention du milieu du crime organisé pour saper le travail des compagnies d'eau publiques. De nombreuses interventions de la sphère de gouvernance externe pourraient être contraignantes,

mais d'autres pourraient agir comme facteur de soutien, d'intégration et de facilitation à long terme. Cette perspective sur la gouvernance indique que le capital politique développé entièrement à l'extérieur du secteur de l'eau peut être mis au service des questions d'eau, au bénéfice ou aux dépens du prestataire de service ou du gestionnaire de la ressource. En conséquence, un cadre favorable ou au moins neutre est primordial pour la réussite d'un prestataire de services d'eau.

Généralement, la gouvernance de l'eau prend sa source dans les politiques sociales et économiques élaborées par un gouvernement. Toutefois, avec la libéralisation croissante du commerce, les services de l'eau sont de plus en plus affectés par les accords commerciaux internationaux. Ces accords sont souvent négociés par les fonctionnaires du ministère du Commerce, peu au fait des questions d'eau, mais qui n'en consultent pas pour autant les agents de l'eau. Quelques ONG ont exprimé leurs doutes sur l'inclusion des services d'eau dans le GATS (accord général sur le commerce et les services – World Development Movement, 2002). Alors que la libéralisation de tels services pourrait aider à obtenir des investissements étrangers directs, les pays doivent être prudents lors de la négociation des règles du GATS. Les négociateurs d'un gouvernement peuvent imposer des limitations sur les engagements qu'il prend dans un secteur de service spécifique, restreignant ainsi l'application des règles du GATS, mais il s'agit d'une question complexe et, souvent, les négociateurs des pays en développement se trouvent en position de faiblesse.

Le conflit entre la promotion du commerce et la protection des droits réglementaires des gouvernements nationaux suscite des inquiétudes. Toutes les parties s'accordent sur le fait que la capacité d'un gouvernement à réglementer les prestataires de service d'eau est essentielle pour la fourniture de services d'eau privés et publics efficaces, mais le droit d'un gouvernement à réglementer peut être restreint dans le cadre du GATS. En plus du GATS, d'autres accords commerciaux internationaux, tels que l'ALENA, peuvent affecter l'eau. Ainsi, les négociations récemment entamées dans le cadre du Cycle de Doha sur la libéralisation du commerce agricole pourraient affecter l'utilisation de l'eau pour la production alimentaire. De la même manière, les accords sur le remboursement de la dette et les PPF (pays pauvres fortement endettés) risquent de biaiser la capacité gouvernementale à prendre des dispositions budgétaires en faveur des services d'eau.

3. PARVENIR À UNE GOUVERNANCE EFFICACE DE L'EAU

Judith Tandler (1997) faisait remarquer que nous en savons beaucoup plus sur ce qui constitue un *mauvais gouvernement* que sur ce qu'il faut faire pour parvenir à un *bon gouvernement*. Ses études de cas tendent à formuler des interrogations sur certaines panacées et idées préconçues à propos de la gouvernance, et nous ramènent à une analyse fonctionnelle précise de chaque cas individuel. Keohane et Ostrom (1995) fournissent des exemples empiriques de gouvernance de l'eau aux États-Unis, en Indonésie, au Népal, au Mexique, au Pérou, aux Philippines et au Sri Lanka. Maass et Anderson (1978) présentent des analyses approfondies du développement de la gouvernance de l'irrigation depuis le XV^e siècle à Valence, Murcie et Alicante en Espagne. Dans toutes ces études empiriques, les auteurs trouvent des preuves fortes qui étayaient la notion selon laquelle, malgré large éventail de régimes du droit de la propriété, les groupes d'usagers pouvaient évoluer pour devenir des institutions durables au fil des ans (des siècles dans le cas des systèmes de partage des droits de propriété pour l'irrigation en Espagne). Essentiellement, il existe la possibilité d'identifier un niveau de centralisation, de décentralisation et de réglementation pour produire une gouvernance efficace de l'eau. Alors que des preuves empiriques suggèrent qu'il n'existe pas de solutions dogmatiques, il serait utile de définir quelques attributs universels qui rendraient la gouvernance de l'eau efficace dans la pratique.

De nouvelles idées sur la gouvernance de l'eau

Il existe un sentiment croissant selon lequel la gouvernance des ressources en eau et des services d'eau est plus efficace avec une structure sociale ouverte qui permet une participation plus large de la société civile, des entreprises privées et des médias, qui se mettent tous en réseau pour soutenir et influencer le gouvernement. De plus, l'examen du rôle des réseaux ou de la gouvernance distribuée permet de dépasser le débat stérile sur la fourniture publique contre privée de services d'eau et sur le rôle des communautés. Avec la création d'un système de gouvernance approprié comme objectif, le débat prend une orientation plus pratique. Le rôle de la société civile et des ONG dans la gestion de

l'eau et dans la fourniture des services devient également plus clair, dès lors que la réglementation gouvernementale facilite l'auto-gouvernance locale.

Dans le processus de conception de systèmes de gouvernance efficaces, il est important de ne pas augmenter exagérément les coûts de transaction et de ne pas étouffer l'action. Il y aura toujours des compromis, et il est important de parvenir au bon équilibre pour chaque situation, plutôt que de chercher le système idéal. Dans le Nord développé, les systèmes de gouvernance sont souvent lourds et peuvent ralentir le développement, mais la maturité de la société exige ce niveau de gouvernance. Dans les pays plus pauvres, les systèmes de gouvernance ne doivent pas imposer trop de restrictions sur les actions, au risque de nuire à la croissance économique et à la fourniture des besoins essentiels pour les plus démunis. Trop souvent, des exigences initialement bien intentionnées d'une meilleure gouvernance peuvent constituer un frein au développement. Les coûts des transactions sociales et économiques de la gouvernance peuvent être élevés ; ils doivent être maintenus dans des limites raisonnables et soigneusement contrôlés.

Il n'existe pas de modèle unique pour une gouvernance efficace de l'eau ; en effet, pour être efficaces, les systèmes de gouvernance doivent être en adéquation avec les spécificités sociales, économiques et culturelles de chaque pays. Cependant, certains principes ou attributs fondamentaux doivent être considérés comme essentiels pour une gouvernance efficace de l'eau.

Principes d'une gouvernance efficace de l'eau

Approches

- **Ouverture et transparence** : les institutions doivent fonctionner de manière ouverte. Elles doivent utiliser un langage accessible et intelligible pour le grand public, afin d'améliorer la confiance dans des institutions complexes. En plus d'être ouvertes, la bonne gouvernance nécessite que toutes les décisions de principe soient transparentes pour que ceux qui se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur du système puissent aisément suivre les étapes d'élaboration des politiques, particulièrement en ce qui concerne les transactions financières.

- **Inclusivité et communication** : la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques gouvernementales dépendent de la garantie d'une large participation tout au long de la chaîne politique, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Une participation améliorée induira probablement plus de confiance envers le résultat final et envers les institutions qui élaborent ces politiques. Il est crucial pour la participation que tous les niveaux de gouvernement suivent une approche inclusive lors du développement et de la mise en œuvre des politiques. Une large participation repose sur la mobilisation sociale et sur la liberté d'association et de parole, ainsi que sur les capacités de participation constructive. La transparence et la responsabilisation sont bâties sur la libre circulation de l'information. La communication entre les institutions et systèmes de gouvernance et les acteurs et parties prenantes doit être directe. Si ces conditions sont remplies, la société civile évoluera vers une gouvernance portant sur un grand nombre de questions.
- **Cohérence et Intégration** : la cohérence doit marquer les politiques et les actions. Le besoin d'harmonie et de cohérence dans la gouvernance s'accroît au fur et à mesure que les tâches augmentent en nombre et se diversifient. Des défis tels que le changement climatique et la démographie débordent des limites des politiques sectorielles sur lesquelles un gouvernement a été construit. La cohérence fait appel au leadership politique et à une forte responsabilité de la part des institutions à différents niveaux pour assurer une approche consistante au sein d'un système complexe. La gouvernance de l'eau doit améliorer l'efficacité de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Les institutions devront prendre en considération toutes les utilisations et tous les utilisateurs dans le secteur traditionnel de l'eau, ainsi que leurs interconnexions et leur impact sur les autres utilisateurs et secteurs potentiels.
- **Équité et éthique** : tous les êtres humains devraient pouvoir améliorer ou maintenir leur bien être. L'équité entre et parmi les divers groupes d'intérêt, les parties prenantes et les consommateurs-électeurs doit être soigneusement contrôlée pendant tout le processus de développement et de mise en œuvre de la politique. Il est essentiel que les sanctions condamnant les malversations soient équitablement appliquées et perçues comme telles. Avant toute chose, la

gouvernance de l'eau doit reposer sur des principes éthiques de la société dans laquelle elle est mise en œuvre sur la base des règles de la loi. Cette exigence se fait plus fortement sentir dans les questions de justice, de droits de la propriété pour l'utilisation, l'accès à l'eau et sa possession. Les cadres juridiques et réglementaires doivent être équitables et appliqués de manière impartiale.

Réalisation et fonctionnement

- **Responsabilisation** : les rôles tenus au sein des processus législatifs et exécutifs doivent être clairs. Chaque institution doit expliquer et assumer les responsabilités de ses actions. Mais il faut également plus de clarté et de responsabilité de la part de toutes les parties impliquées dans le développement et la mise en œuvre des politiques à tous les niveaux. Les « règles du jeu » doivent être clairement explicitées, tout comme les conséquences des violations de ces règles et disposer, dès leur élaboration, de mécanismes d'arbitrage intégrés, destinés à trouver des solutions satisfaisantes en cas de conflits à première vue insolubles entre les parties prenantes. Les décideurs dans les gouvernements, dans le secteur privé et dans les organisations de la société civile ont un engagement de responsabilité envers le public et les parties prenantes institutionnelles. Cet engagement varie en fonction de l'organisation et du rapport interne et externe à cette dernière.
- **Efficiace** : l'efficiace est une exigence de la théorie économique conventionnelle qui doit être mise en balance avec l'efficiace politique, sociale et environnementale. De plus, les systèmes de gouvernance ne doivent jamais faire obstacle à l'action ; ainsi, la réduction des coûts de transaction fera beaucoup pour l'efficiace politique et économique.
- **Capacité de réponse et durabilité** : les politiques doivent répondre aux besoins sur la base de la demande, d'objectifs clairs et d'une évaluation des futurs impacts et, si possible, de l'expérience. La capacité de réponse exige également la mise en œuvre adéquate de politiques et une prise de décision effectuée au niveau le plus approprié. Plus important encore, les politiques doivent s'appuyer sur des incitations ; c'est la garantie qu'il y a clairement un bénéfice économique ou social à retirer de leur application. Les institutions devraient également être établies dans une optique de durabilité. La

gouvernance de l'eau doit servir les usagers présents et futurs des services de l'eau.

Utilisation des outils de GIRE (gestion intégrée des ressources en eau)

L'approche de GIRE évite la politique et l'approche sectorielle fragmentée traditionnelle de l'eau en établissant une claire distinction entre la gestion des ressources et les fonctions des services d'eau. Il faut toutefois garder à l'esprit le fait que la GIRE est en soi un processus politique, puisqu'elle concerne la réallocation de l'eau, l'allocation des ressources financières et la mise en œuvre d'objectifs environnementaux. Selon la communauté de l'eau, la GIRE constitue la seule méthode viable pour parvenir à une utilisation et une gestion durable de l'eau, bien qu'il n'existe pas de solution ou de projet type universel, et la manière dont le processus doit être mis en œuvre alimente une forte controverse. De plus, on n'applique pas la GIRE dans le vide, et une perspective telle que décrite dans la gouvernance fournit un contexte qui permet la mise en œuvre de cette approche. Toutefois, le contexte politique affecte la volonté et donc la faisabilité politiques. Il reste encore beaucoup à faire pour établir des régimes efficaces de gouvernance de l'eau qui permettraient l'application de la GIRE. Cela concerne la gestion des ressources en eau et la fourniture des services d'eau.

Les décideurs politiques et les praticiens disposent d'une vaste palette d'outils, étayés par la littérature, pour établir des systèmes de gouvernance de l'eau efficace et mettre en pratique la GIRE. *Le ToolBox GWP pour la GIRE* (GWP, 2001) regroupe un ensemble d'une cinquantaine d'outils et de références à la disposition des praticiens, afin de leur permettre de surmonter les échecs de gouvernance (voir tableau 1). De plus, le ToolBox bénéficie des expériences engrangées dans le monde entier. Chaque pays devra identifier les outils ou instruments de gestion les plus importants et les plus appropriés à sa situation. Pour illustrer certains messages de gouvernance importants traités par le ToolBox, nous résumons ci-dessous trois études de cas.

Gouvernance et réforme institutionnelle au Chili

Les instruments utilisés pour faire face aux défaillances du marché sont ceux qui ont reçu le plus d'attention en Amérique Latine. Au Chili, les réformes des politiques de l'eau se sont concentrées sur la tarification

correcte de la ressource en vue de refléter les coûts d'opportunité au-delà des tarifs. Des tentatives similaires sont en cours au Costa Rica et en Equateur où les usagers en aval paient les propriétaires des bassins et les gestionnaires des services de bassin. Le Chili (Encart 1) est un leader mondial de la gouvernance de l'eau et, à ce titre, certains des exemples de ce pays peuvent être suivis. Dans l'expérience chilienne, la gouvernance externe est instructive, car il y a un engagement majeur dans le développement fondé sur une économie ouverte à l'exportation. L'eau ne pouvait faire exception. Dans la précipitation qui a marqué l'établissement effectif des marchés de l'eau, de nombreuses erreurs ont été commises, liées à l'ouverture, à la transparence, à la participation et aux écosystèmes. Toutefois, le système est adaptatif et ces questions sont désormais prises en compte vingt ans après l'élaboration des lois initiales. Vingt années représentent une très courte période de temps pour la politique et la gouvernance de l'eau ; il a fallu aux États-Unis près de deux cents ans pour introduire des questions de participation et d'écosystèmes dans sa gouvernance de l'eau.

Décentralisation au Mexique

Dans de nombreux pays, l'agriculture demeure le plus grand utilisateur d'eau, et peu de réformes ont été tentées pour améliorer l'efficacité de son utilisation, en raison du nombre élevé d'agriculteurs (dans la société civile) mettant en avant leurs besoins sociaux/alimentaires. Ce sous-secteur se caractérise par des intérêts catégoriels puissants et des systèmes de gouvernance faibles, tant dans les pays développés que sous-développés. Généralement, les gouvernements n'ont ni la volonté, ni les ressources pour s'opposer aux impératifs des politiques rurales, ce qui a un impact majeur sur le secteur de l'eau. Il est plus que temps de traiter avec détermination les questions de gouvernance. Le cas du Mexique (Encart 2) illustre la manière dont une agence d'irrigation gouvernementale autrefois strictement hiérarchisée peut décentraliser les processus décisionnels et déléguer les responsabilités de gestion au niveau des groupes d'agriculteurs, avec les droits de l'eau et la gestion des systèmes publics d'irrigation transférés aux organisations d'usagers de l'eau (OUE) sur près de 3 millions d'hectares. Bien que cela ne concerne qu'une partie seulement de la zone irriguée – la plus développée – il s'agit d'une étape importante vers la décentralisation. Mais le choix d'une approche purement sectorielle tend à laisser passer des

opportunités d'utilisations plus efficaces de l'eau. Toutefois, cette méthode constitue un tremplin pour une réforme plus approfondie. Comme nous l'avons déjà indiqué, le développement de systèmes efficaces de gouvernance est un processus itératif à long terme.

Gouvernance et eaux partagées

Le lac Peipsi (Encart 3), partagé par la Russie et l'Estonie, constitue un bon exemple d'utilisation des outils de GIRE dans la gestion d'eaux transfrontalières, et montre comment la volonté politique et des approches coopératives peuvent conduire à une gestion durable des ressources en eau. Cet exemple illustre également les difficultés rencontrées pour impliquer la société civile locale dans un débat politique sensible. Le premier enseignement le plus clair, est que les États et les gouvernements ont de fortes chances de rencontrer de sérieuses difficultés politiques et sociales s'ils ignorent les idées de participation et d'ouverture. La valeur de la gouvernance distribuée a été démontrée, bien que les freins au changement rencontrés dans de nombreux pays indiquent qu'une évolution lente se fera au fil des années.

Le cas du lac Peipsi met également en évidence la question spécifique de la gouvernance de l'eau liée à l'utilisation des eaux partagées par des États-Nations et qui pose des problèmes spécifiques qu'il n'est pas possible de traiter correctement ici. Même si trop souvent la force a dicté les décisions et les actions, on trouve cependant de plus en plus d'exemples où l'eau constitue le catalyseur de la coopération régionale, et où les négociations pour les eaux partagées se fondent sur les avantages que toutes les parties peuvent tirer d'un accord. Le récent accord des fleuves Incomati et Maputo en Afrique australe en est un exemple. Les progrès de l'Initiative pour le bassin du Nil constitue un autre exemple de dialogue patient sur la gouvernance où le catalyseur des négociations était non plus l'utilisation de l'eau en tant que telle, mais les avantages d'une amélioration de la sécurité et de la stabilité, et le développement économique qui en résulte pour toutes les parties.

Bien que la plupart des négociations se déroulent sur un plan bilatéral, il existe des lois internationales et des accords régionaux qui font référence à l'utilisation des eaux partagées et à la gestion de la ressource. En 1992, la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a créé une importante convention régionale sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontaliers et des lacs internationaux

(Water Convention). L'objectif de ce dispositif est de renforcer les mesures nationales pour la protection et la gestion écologiquement orientée des eaux de surface et des eaux souterraines transfrontalières, et d'obliger les parties à s'engager dans la prévention, le contrôle et la réduction de la pollution de l'eau à partir de sources ponctuelles et non ponctuelles. La convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation constitue cependant le seul cadre juridique international complet d'arbitrage des conflits sur les eaux transfrontalières. La convention est composée d'un ensemble de recommandations destinées à encourager la coordination bilatérale et multilatérale sans recours à des sanctions. À ce jour, seulement seize pays l'ont ratifiée et elle n'est donc pas pleinement opérationnelle. Le potentiel de conflits liés à l'eau augmente, et des efforts internationaux croissants sont nécessaires pour résoudre les conflits des eaux transfrontalières.

Gouvernance et services publics d'eau

Plus de 90 % des services d'eau domestique et de traitement des eaux usées dans le monde sont assurés par le secteur public, et cette situation devrait perdurer. Mais, si les services fournis sont souvent adéquats, dans certains cas, ils sont médiocres, et les finances sont inappropriées pour assurer des services de bonne qualité par le biais du secteur public. L'introduction d'entreprises privées dans le secteur des services d'approvisionnement en eau domestique inquiète considérablement certaines ONG, les syndicats du secteur public et autres parties. Le débat est souvent idéologique et passe à côté du sujet. Toutes les parties conviennent que le monde des affaires ne doit pas posséder ou contrôler l'eau douce (WBCSD, 2002), mais également que le marché peut prendre la responsabilité de la gestion des services et même construire et posséder les infrastructures sous la supervision et la réglementation du gouvernement ; en conséquence la « privatisation de l'eau » est donc trompeuse et peut être pervertie. Le secteur privé a pris la responsabilité de la gestion de services assurés par des entreprises publiques fragiles et mal financées dans plusieurs grandes métropoles de pays développés et en développement. Les résultats sont mitigés, mais généralement ils font apparaître des bons résultats économiques et une meilleure distribution au profit d'un nombre plus important de citoyens. Toutefois, une leçon est claire : sans le cadre de

gouvernance nécessaire à la réglementation, les entreprises de services d'eau, publiques ou privées, demeurent inefficaces. Trop souvent, les performances du prestataire sont masquées par les médiocres structures de gouvernance que l'on trouve dans la société. Plus particulièrement, l'opérateur du secteur public doit fonctionner dans la transparence pour le bien des consommateurs et pas celui des employés ou de la bureaucratie. Le processus de désignation des opérateurs privés doit être transparent, et les gouvernements doivent obtenir le soutien des utilisateurs consommateurs.

L'implication du secteur privé en Amérique Latine a donné des résultats mitigés avec des succès évidents en ce qui concerne l'extension des services et la qualité (Rogers, 2002). Des difficultés doivent toutefois être surmontées. À Cochabamba, en Bolivie (Finnegan, 2002), des objectifs irréalistes, une consultation inadéquate, la corruption, des contrats viciés et l'absence de transparence ont conduit au fiasco. La prestation de services a été différée, ce qui condamne probablement la population locale à subir une saga de défaillances pendant des décennies. Il s'agit là d'un échec de gouvernance, et des échecs similaires sont courants dans les pays en développement, qu'il s'agisse de prestataires publics ou privés. L'introduction d'opérateurs privés doit être effectuée en tenant compte des attributs d'une gouvernance efficace de l'eau (comme indiqué ci-dessus). Certains principes généraux conditionnent une bonne gouvernance des services :

- Un débat social et parlementaire poussé en vue d'atteindre un consensus sur la participation du secteur privé ;
- La conception d'un système adéquat de subventions afin que les besoins des plus pauvres soient assurés ;
- Une évaluation économique de l'abordabilité des services privatisés sur le long terme, y compris les impacts que pourraient causer, par exemple, des garanties gouvernementales telles que les taux de change sur l'efficacité des prestataires et sur les déficits publics ;
- L'incorporation d'une concurrence efficace dans la mesure du possible ;
- Un plan permettant de tirer le maximum d'avantages des économies d'échelle et de gamme ;
- L'assurance de taux et de rendements raisonnables, avec transfert des gains d'efficacité vers les consommateurs ;
- Le contrôle des fluctuations de prix ;

- La fourniture d'informations pertinentes et opportunes aux consommateurs et aux régulateurs, y compris une comptabilité sincère;
- La création d'opportunités pour une participation significative et opportune des usagers ;
- La création d'organismes régulateurs indépendants et compétents ;
- La conception de mécanismes de résolution des conflits garantissant la prise en considération des facteurs sociaux, environnementaux et économiques en relation avec la gouvernance, lors de la résolution de conflits.

De plus, il est essentiel qu'avant d'envisager des opérateurs étrangers du secteur privé, les gouvernements prennent en compte les accords commerciaux internationaux susceptibles d'affecter les relations contractuelles entre les parties (voir le deuxième chapitre).

4. QUELQUES COMMENTAIRES DE CONCLUSION



Nous avons commencé par une revue des fondamentaux conceptuels et empiriques d'une gouvernance efficace de l'eau, puis nous avons développé certains principes et étudié quelques cas. Nous avons constaté qu'alors qu'il existe différentes écoles de pensée sur les théories, la pratique varie en fonction de l'environnement externe. Les pays développés évoluent vers la flexibilité et des systèmes de gouvernance distribuée, alors que les pays en développement sont caractérisés par la rigidité et des systèmes de gouvernance hiérarchiques et légers. Nous avons constaté que la gouvernance externe et interne est essentielle pour le développement et la gestion des ressources en eau et que la GIRE ne peut pas être appliquée efficacement si les systèmes de gouvernance politiques et externes ne s'y prêtent pas.

Voici quelques observations générales relatives à une gouvernance efficace de l'eau fondées sur le présent document :

- *Environnement externe* : la gouvernance dépend dans une large mesure des conditions politiques et culturelles sous-jacentes, ainsi que des facteurs économiques. Il n'existe aucune approche de gou-

vernance applicable à tous les cas. Le rôle des mécanismes de gouvernance extérieurs au secteur de l'eau est essentiel pour la réussite de la gouvernance de l'eau. Il est primordial de comprendre l'importance des accords internationaux, particulièrement les accords commerciaux, et les responsables de l'eau doivent s'engager activement avec leurs homologues commerciaux.

- *Partenariats* : de même que la gouvernance distribuée et la nécessité d'impliquer la société civile et le secteur privé sont encouragées, le rôle clé des employés du gouvernement et du secteur public est reconnu comme essentiel pour une bonne gestion de l'eau en tant que ressource commune. Le gouvernement peut jouer un rôle fondamental comme sponsor de la société civile en vue d'obtenir de bons résultats. Les avantages et les coûts partagés par toutes les parties doivent constituer la base des négociations sur les eaux partagées.
- *Tension* : dans les pays développés, le développement de la gouvernance de l'eau a été déterminé par des forces internes (économie, population, déclin des ressources, pressions politiques). Les pays en développement subissent des pressions externes de la part de bailleurs de fonds et d'ONG internationales, en plus des mêmes pressions internes que dans les pays développés.
- *Séquencement* : les institutions, les lois et les systèmes de gestion évoluent lentement et s'adaptent à des conditions environnementales qui souvent changent rapidement. Il est essentiel que les pays traitent en premier lieu les questions critiques, puis adoptent une approche pragmatique, en acceptant ce qui est politiquement faisable plus que théoriquement idéal.
- *Simultanéité* : le rythme actuel rapide du changement économique, social et environnemental menace gravement la capacité de développement législatif, institutionnel, etc. des pays en développement, qui devrait se faire à un rythme plus mesuré.
- *Durabilité* : les États émergents soumis à la simultanéité de questions pressantes liées au développement doivent résister à la tentation de copier les approches historiques du Nord. Dans les conditions actuelles, la durabilité et le développement économique doivent être perçus comme inséparables.

Les gouvernements sont soumis à une tension considérable induite par le poids des problèmes cruciaux de l'eau. Il est essentiel que les gouvernements comprennent qu'ils ne peuvent seuls résoudre ces problèmes. La seule méthode pour avancer consiste à travailler avec la société civile et le marché (particulièrement le secteur privé local), même s'ils sont moins ordonnés et structurés. Les systèmes de gouvernance doivent permettre à toutes les parties prenantes de s'engager activement dans la résolution des problèmes croissants d'eau.

De nombreux pays en développement où l'eau est rare sont confrontés, *simultanément*, à diverses questions pressantes de développement. En raison de la crise de l'eau, les Nations doivent agir maintenant pour mettre en ordre leurs systèmes de gouvernance. Elles ne peuvent pas se permettre de retarder des objectifs de durabilité ou de suivre le *séquençement* progressif des problèmes, comme cela a été le cas au cours de l'Histoire en Europe et aux États-Unis. Dans les conditions actuelles, la durabilité et le développement sont indissociables. Les premiers stades de planification et de conception constituent la période la plus appropriée pour l'introduction de la durabilité dans un système d'eau, indépendamment de la gravité des crises auxquelles certains pays sont confrontés. *La simultanéité* des problèmes ne permet pas aux gouvernements de demeurer retranchés dans les anciens systèmes de gouvernance hiérarchisés. Comme stipulé dans le plan de mise en œuvre du SMDD, chaque pays doit développer des plans et des stratégies de GIRE qui définissent la séquence des changements nécessaires pour répondre aux pressions spécifiques. La communauté internationale des experts en gestion de l'eau doit assurer un soutien pratique aux pays confrontés à des situations de tension extrême, par l'élaboration et l'application des principes de la GIRE, afin qu'ils adoptent une approche prudente à long terme, compte tenu des circonstances actuelles.

Davantage de décentralisation est nécessaire dans la gouvernance de l'eau, de même qu'elle doit jouer un rôle central plus fort dans la GIRE. Cette approche doit être accompagnée des ressources financières requises et du développement des ressources humaines au niveau local. Toutes les parties, dans et en dehors du gouvernement, doivent convenir et accepter une claire démarcation des rôles et responsabilités à différents niveaux. L'implication au niveau communautaire est particulièrement importante pour surmonter les conflits de

développement et d'environnement locaux, régler les questions de droits de propriété, d'équité et d'alphabétisation. Les autorités locales et municipales disposent souvent d'une bonne connaissance des affaires locales, mais sont faibles et peuvent être court-circuitées par les autorités centrales ou de puissantes élites. Les priorités claires sont l'implication des acteurs non traditionnels (renforcement des associations locales de l'eau, gestion publique efficace et efficiente des ressources en eau et édification des capacités institutionnelles des parties prenantes) et la mise en œuvre de conditions de travail attrayantes qui permettent aux employés de rester dans le secteur et le pays.

Encourager une société civile axée sur l'eau est une manière d'encourager la préservation volontaire de l'eau et de répondre intelligemment aux instruments classiques réglementaires et économiques. La création de ces « *sociétés de bassin* » favorise également des observateurs locaux, qui peuvent contrôler et soutenir les actions et politiques gouvernementales ou aider à réguler les dispositions public-privé, pour surmonter certaines faiblesses institutionnelles mentionnées dans cet article. L'implication de la société civile de manière constructive amène aussi plus facilement la résolution des conflits de l'eau sur la voie de l'arbitrage et du règlement définitif.

Actions pour l'amélioration de la gouvernance de l'eau

La création d'un environnement favorable, facilitant des initiatives efficaces du secteur privé et public, permettra de parvenir à une gouvernance de l'eau plus efficace. Pour cela, il faudra établir un cadre juridique cohérent pourvu d'un régime réglementaire fort et autonome. Les parties prenantes doivent s'engager dans des transactions claires, dans un climat de confiance, avec des responsabilités partagées, afin de préserver les ressources en eau dont la gestion concerne beaucoup de monde, mais qui ne se trouve actuellement sous la responsabilité de personne. Les actions permettant de rendre la gouvernance de l'eau plus efficace comprennent entre autres (GWP, 2000) :

- Le développement de la volonté politique pour surmonter les obstacles au changement;
- La mise en pratique de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)
- La réforme et le développement des institutions de l'eau
- Le réaligement des pratiques financières et économiques.

Même lorsqu'il existe une volonté politique suffisante, de nombreux officiels ne savent pas vraiment comment réagir à la crise de l'eau, et les différentes parties prenantes et les politiciens doivent construire des rapports de confiance à différents niveaux d'autorité. En 2002, le GWP, en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Conseil international pour les Initiatives écologiques locales (ICLEI), a défini un « dialogue sur une gouvernance efficace de l'eau », lancé lors du SMDD comme partenariat de mise en œuvre de type II. L'objectif du Dialogue est de faciliter les échanges aux niveaux national et local, pour faciliter la construction de systèmes de gouvernance distribuée, en ajoutant de la valeur aux processus existants.

Le Conseil mondial de l'eau prépare actuellement un rapport mondial de l'action pour l'eau qui établira la liste des actions entreprises en vue de répondre aux divers appels internationaux à l'action, qui ont été exprimés depuis le 2ème Forum mondial de l'eau à La Haye. Beaucoup de ces actions sont axées sur une gouvernance de l'eau plus efficace : par exemple, la révision des législations, les réformes institutionnelles, l'introduction d'instruments économiques et de réformes sociales, telles que l'intégration des femmes, et la décentralisation. L'initiative « *Building Partnership for Development* » (BPD) rassemble les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile, pour aider les communautés dans la mise en œuvre de leurs propres activités de développement. À titre d'exemple, les questions réglementaires de chacun des partenaires ont été examinées. Le partenariat du GWP pour l'Amérique centrale a discuté de la gouvernance de l'eau avec l'Assemblée nationale législative du Costa Rica, et cette démarche a débouché sur un processus d'implication de multiples parties prenantes dans l'élaboration de nouvelles lois sur l'eau. Le GWP pour l'Europe centrale et de l'Est étudie les aspects de gouvernance dans la législation sur l'eau liés à la candidature de certains pays à l'adhésion à l'Union européenne.

Enfin, il a été reconnu que le développement des pays pauvres dépend du développement des infrastructures et des technologies innovantes. L'établissement d'une gouvernance de l'eau efficace vient en complément en procurant l'environnement dans lequel des investissements d'égale importance dans des travaux physiques sont assurés d'être appropriés, durables et efficaces. On sait également que la gouvernance nécessite du changement, auquel une résistance est souvent

opposée et qui, par sa nature, implique un débat politique. Une gouvernance efficace de l'eau ne peut être obtenue dans la hâte, sur la base de schémas importés de l'étranger ; elle doit être développée en s'adaptant aux conditions locales, sur la base des enseignements tirés des expériences menées dans le monde entier.

TABLEAU 1: OUTILS DE GIRE DESTINÉS À CONTRER LES ÉCHECS DE GOUVERNANCE

Échecs de gouvernance	Outils de GIRE
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité à corriger les distorsions du marché • Réglementation des prix inappropriée • Subventions perverses aux utilisateurs de la ressource • Crédits d'impôt et incitations fiscales inappropriés • Existence d'externalités amont-aval (environnementales, économiques et sociales) • Excès ou insuffisance de réglementation • Régimes réglementaires conflictuels • Manque d'indépendance et d'impartialité des organes de réglementation • Situation de monopole des prestataires des services d'eau • Réflexion imprécise des systèmes de préférence des consommateurs • Vision à courte vue • Ignorance des électeurs et information imparfaite • Effets des intérêts particuliers, y compris les faiblesses politiques et les intérêts sectoriels • Faibles incitations entrepreneuriales pour l'efficacité interne • Incapacité du gouvernement à contrôler et réglementer l'utilisation durable de l'eau • Non paiement des services liés à l'eau • Obstacles ou inertie bureaucratiques • Absence d'autorité responsable globale • Absence de connaissance réelle de la ressource, des demandes qui lui sont imposées et des utilisations courantes qui en sont faites • Droits de la propriété mal définis, possession floue • Législation manquante ou inappropriée • Droits de propriété mal attribués • Ignorance et incertitude sur les marchés de l'eau, inondations, sécheresses, etc. conduisant à une incapacité à définir correctement les coûts. 	<p>Politiques Instruments économiques Financement et structures incitatives et pollueurs</p> <p>Instruments réglementaires Édification de capacités institutionnelles</p> <p>Systèmes de gestion des informations Campagnes pour l'eau et de sensibilisation</p> <p>Rôle du secteur privé</p> <p>Rôles institutionnels Instruments de changement social</p> <p>Évaluation des ressources en eau Plans pour la GIRE</p> <p>Législation Droits de l'eau</p> <p>Évaluation des ressources en eau Évaluation et gestion des risques</p>

NB : Les outils et références proviennent du *ToolBox GWP pour la GIRE 2001* - une version révisée sera publiée en 2003 et pourra comporter de légères différences.

ENCART 1: RÉFORME DE LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU AU CHILI

L'approche chilienne du développement et de la gestion des ressources en eau et les fondamentaux d'une bonne partie du célèbre programme chilien de réforme sont exposés dans le code de l'Eau de 1981. Il y est reconnu que l'eau est un facteur de production dans de nombreux secteurs et doit être transférable comme n'importe quel bien économique. Il y est pris en compte l'inadéquation d'associer une ressource mobile flux (l'eau) et une ressource immobile stock (le sol) ainsi que l'importance de séparer les droits de l'eau et les droits du sol. Le code traite les droits de l'eau comme n'importe quel autre droit de propriété, autorisant les transactions entre acheteurs et vendeurs. La Direction de l'eau, de l'irrigation et de la planification du ministère des Travaux publics élabore les politiques de gestion de l'eau, attribuent les droits de l'eau, effectuent des études et suivis hydrologiques, et construit les principales infrastructures d'irrigation.

Les réformes ont été menées dans le contexte de l'approche réussie de développement économique, reposant sur le marché, axée sur l'exportation, que le Chili applique depuis les années 1970. Le rôle du secteur privé dans le développement de l'énergie hydroélectrique a également eu un fort impact sur les politiques de l'eau. Le programme de réforme est généralement considéré comme une réussite, mais de sérieux problèmes de gestion des ressources se posent, qui ont été pris en compte par le Gouvernement chilien, qui commence à les traiter. Les conflits concernent des utilisations consommatrices et non consommatrices non anticipées dans les attributions initiales des droits, et des questions environnementales ne sont pas correctement traitées dans le système actuel. À mesure que la rareté augmente, il devient important de réglementer et formaliser les droits de l'eau traditionnels, de porter plus d'attention à la gestion économique des nappes phréatiques, de gérer l'utilisation combinée des eaux de surface et des eaux souterraines, et d'améliorer le système administratif et judiciaire chargé de régler les conflits liés à l'eau. L'expérience au Chili montre que la GIRE est un processus dynamique et itératif qui doit être constamment affiné.

ENCART 2 : RÉFORME DE L'IRRIGATION AU MEXIQUE

Cette réforme a été initiée par les politiques définies dans le cadre du Plan national de développement (1989–1994). Le Plan national de l'eau (1975) établissait les bases légales de la gestion et du développement des ressources en eau, et une nouvelle loi nationale sur l'eau a été votée en 1992, pour remplacer la loi fédérale sur l'eau de 1972. Une Commission nationale de l'eau a été créée en 1989, en tant qu'organisation supérieure pour administrer l'eau dans les bassins versants, et pour assurer le soutien technique aux 32 bureaux d'État. Des unités « hydro-sociales » appelées « modulos » ont été créées, et les agriculteurs désireux de s'organiser pour exploiter, maintenir et gérer le modulo doivent constituer un organisme sans but lucratif (Asociación Civil). Les modulos sont donc des organisations d'usagers de l'eau (OUE), légalement établies, qui ont le droit de collecter et de gérer les revenus de l'eau perçus auprès des consommateurs. Au niveau du district, les OUE peuvent former une organisation (Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público – SRL) en vue d'exploiter et d'entretenir les grands canaux, les systèmes de drainage, les routes, etc.

Ces réformes ont été motivées par des facteurs externes de gouvernance, notamment l'appartenance à l'ALENA, qui imposèrent des améliorations de l'efficacité dans l'agriculture irriguée pour concurrencer les produits agroalimentaires canadiens et américains. Elles ont également coïncidé avec une période de changements socio-économiques rapides au Mexique, avec des bouleversements politiques majeurs dans le parti traditionnellement au pouvoir. À ce jour, les résultats ont été positifs, puisque les redevances payées par les utilisateurs sont passées de 18 % (en 1998) à 80 % des O&M [organisations et méthodes]. Le rendement de la distribution a augmenté de 8 % à 65 %. Les O&M ont été globalement réduits, avec des transferts obtenus grâce à une meilleure utilisation des équipements et des machines, et une réduction du personnel de près de 50 %. Près de 80 % des agriculteurs interrogés dans quatre districts d'irrigation ont déclaré que ce transfert avait amélioré la gestion de l'eau, 45 % que la redevance était élevée, mais la majorité des usagers estimaient que la communication entre les parties prenantes était acceptable. Bien que certaines OUE rencontrent des difficultés financières au cours des périodes de sécheresse ou de fortes pluies, la plupart sont parvenues à l'autosuffisance financière. Bien qu'il soit encore trop tôt pour faire une évaluation définitive des réformes et que de nombreuses difficultés subsistent encore, ce programme démontre que même un transfert complexe au sein d'un système gouvernemental très centralisé peut être obtenu sur une période relativement courte d'une dizaine d'années.

ENCART 3 : GESTION DES EAUX PARTAGÉES DU LAC PEIPSI/BASSIN DE CHUDSKOE

À la suite de l'éclatement de l'URSS, le lac Peipsi est devenu un plan d'eau partagé et sa gestion nécessite de nouveaux mécanismes. Depuis 50 ans, la qualité des eaux de ce lac se détériore. Les changements politiques et le besoin de coopération économique (pêche, transport) ont stimulé la coopération transfrontalière, selon les principes de la GIRE. Le lac Peipsi/Chudskoe est situé sur la frontière entre l'Estonie et la Russie, qui se partagent le bassin versant avec la Lettonie. Ce lac présente des caractéristiques naturelles uniques : il est peu profond, eutrophique, biologiquement productif ; il dispose de ressources halieutiques notables et de zones humides d'une importance internationale (site de Ramsar). Près d'un million de personnes vivent dans ce bassin. En 1997, cinq ans après le rétablissement des frontières entre l'Estonie et la Russie, les gouvernements riverains ont signé *un accord sur la protection et l'utilisation durable des plans d'eau transfrontaliers*. Une commission intergouvernementale fut établie pour coordonner l'application de cet accord. En plus du cadre formel existant de coopération dans la région du lac Peipsi, un réseau d'autorités locales, d'universités, d'ONG et d'entreprises régionales et locales émerge, constituant ainsi une base saine pour la mise en œuvre des principes de la GIRE dans cette région. L'expérience du lac Peipsi/Chudskoe illustre l'importance de la volonté politique des pays pour la mise en œuvre des changements, et l'importance du développement de cadres formels de coopération pour la mise en œuvre de politiques liées aux ressources en eau.

L'importance de l'assistance financière et technique internationale pour la mise en œuvre des politiques nationales relatives aux ressources en eau ainsi que des accords transfrontaliers intergouvernementaux ; le rôle des projets de recherche et d'éducation pour la production d'une base de connaissance sur l'eau et le développement de capacités ;

Concrètement, l'implication efficace de la société civile s'est révélée difficile. Bien que des mécanismes formels de développement de la coopération entre les parties prenantes aient été établis, seules quelques ONG régionales sont véritablement impliquées dans les travaux de la Commission transfrontalière sur l'Eau. La plupart des ONG locales et des groupes de parties prenantes ne disposent que de faibles capacités, et un soutien financier externe est nécessaire.

Des questions pratiques (langues, normes différentes) ont freiné les travaux. La coopération sur le lac Peipsi démontre comment les outils de gestion intégrée des ressources en eau peuvent être appliqués aux eaux transfrontalières partagées par des pays en transition. Cela illustre à quel point une palette d'outils doit être utilisée dans sa totalité pour incorporer les principes de GIRE dans la gestion des eaux transfrontalières du bassin du lac Peipsi. De plus, elle démontre que le développement d'approches de coopération pour la gestion de l'eau favorise l'utilisation écologiquement durable des ressources naturelles, tout en améliorant les conditions socio-économiques et la qualité de la vie des habitants de la région. Un système de gouvernance distributive est en train d'apparaître et constitue une bonne base de mise en œuvre des principes de GIRE dans le bassin du lac.

Bibliographie

- Bruns B R and R S Meinzen-Dick, *Negotiating Water Rights*, IFPRI, Vistaar Publications, Delhi, 2000.
- De Soto H, *The Mystery of Capital*, Bantam Press, 2000.
- Finnegan, W, *Letter from Bolivia: Leasing the Rain*, New Yorker, April 8, 2002, pp. 43-53.
- Garcia, L E. *Institutional Framework for IWRM in Latin America: Some Experiences from the Inter-American Development Bank*, IWRA, Proceedings of the IWRA Policy and Institutions Workshop, Salvador Bahía, Brazil, September 3-7, 2000.
- Global Water Partnership, *Towards Water Security: A Framework for Action*, GWP, March 2000.
- Global Water Partnership, *ToolBox for IWRM*, GWP, December 2001.
- Global Water Partnership, *Introducing Effective Water Governance*, mimeo, April 2002.
- Kaufmann D, A Kraay and P Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy paper 2196 World Bank Institute, October 1999.
- Keohane, R, and E Ostrom, (editors), *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Co-operation in Two Domains*, Sage Press, 1995.
- Kooiman, J, editor, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, 1993.
- Kooiman, J, and J Warner, *Three is a crowd? Reintroducing civil society in water governance*, abstract prepared for the Fourth International Research Symposium on Public Management (IRSPM IV), Erasmus University, Rotterdam, 10-11 April 2001.
- Maass A and R. L. Anderson, *...and the Desert Shall Rejoice*, MIT Press, 1978.
- Ostrom E et al. *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, Science, Vol. 284, pp. 278-282, April 9, 1999.

Pierre J (editor) *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000

Rogers P. *Water governance in Latin America and the Caribbean*, IADB, 2002.

Solanes, M. *Water: Rights, Flexibility and Governance: A Balance that Matters*, ECLAC, paper for the Natural Resources Law Centre Conference, Boulder, Colorado, USA, 2002.

Tendler, J, *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins Press, 1997.

WBCSD, *Water for the poor*, World Business Council for Sustainable Development, August 2002. (www.wbcsd.org)

World Development Movement, *Out of service – the development dangers of GATS*, March 2002.