

Ouvrir la porte au développement économique et social: comment une approche plus intégrée de l'eau peut fournir un appui

Les problèmes liés à l'eau tels que inondations, sécheresses, et le renforcement de la concurrence pour des ressources limitées empêchent-ils votre pays de faire face à ses objectifs de développement économique et social? Votre pays a-t-il des difficultés pour fournir des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau à un coût adapté au contexte? Les approches actuelles sur la pauvreté rurale, la sécurité alimentaire, la mortalité infantile et la dégradation de l'environnement sont-elles en train d'échouer? L'adoption d'une approche plus intégrée du développement et de la gestion des ressources en eau par le biais d'une stratégie de GIRE et d'efficacité de l'eau peut être d'un grand secours.

Une stratégie de GIRE peut s'avérer être un outil utile pour relever les défis spécifiques du développement et optimiser le rôle de l'eau dans la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Il n'est pas seulement question d'eau. D'autres secteurs sont également en jeu et, comme la concurrence pour l'eau s'accroît parallèlement à l'augmentation de population, aux changements climatiques et à la pollution des réserves exploitables, les décideurs d'autres secteurs devraient s'intéresser activement à la manière dont les décisions relatives à l'eau sont prises, de même qu'à l'impact de leurs propres décisions sur les ressources en eau de leur pays.

Pour stimuler l'adoption d'une approche plus stratégique et durable des ressources en eau, le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 (SMDD) a appelé tous les pays à développer la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et des stratégies d'efficacité¹ de l'eau d'ici la fin de l'année 2005.

La cible d'action du SMDD peut être une excellente occasion de provoquer un changement positif; elle peut aussi être une opération blanche. La différence dépend de si oui ou non le processus 1) bénéficie d'un engagement au plus haut niveau politique, d'un soutien et d'une participation au sein du secteur de l'eau et en dehors, 2) pose les bases d'un mécanisme décisionnel permanent plus coordonné à travers les secteurs et les différents niveaux, 3) implique les parties prenantes aux étapes clés, 4) garantit un plan réaliste de mise en œuvre comprenant une définition claire des rôles et des responsabilités, une stratégie de financement saine, le renforcement réel des capacités, et des systèmes permettant de suivre les progrès et de faire des ajustements en réponse à un changement des conditions.

¹ L'intitulé exact de la cible d'action du SMDD est « plans de la GIRE et d'efficacité de l'eau ». Nous avons choisi d'employer le mot « stratégie » plutôt que « plan » afin de souligner la nature dynamique et axée sur le changement de ce processus.

« ...des événements cruels nous ont fait prendre conscience progressivement du fait qu'il est impératif d'appliquer une gestion intégrée des ressources en eau et de coordonner les relations entre les utilisations domestique, productive et écologique de l'eau.

*SE M. Shucheng Wang,
Ministre des Ressources en eau, Chine*

Arguments pour une approche plus intégrée

Choisir une approche intégrée du développement et de la gestion des ressources en eau peut faire avancer des objectifs tels que la réduction de la pauvreté, le renforcement de la sécurité alimentaire, la promotion du développement économique et la protection des écosystèmes. Il devient également possible de relever plus efficacement des défis spécifiques liés à l'eau, tels que la lutte contre les inondations, l'atténuation des effets de la sécheresse, l'éradication des maladies d'origine hydrique, la gestion des bassins fluviaux transfrontaliers, et le problème de l'intensification de la concurrence pour l'eau. Comment une approche de la GIRE peut-elle y parvenir? Essentiellement en considérant l'eau dans un contexte hydrologique et de développement durable plus large que ne le permet généralement une approche sectorielle traditionnelle.

Trouver un équilibre

Analyser une ressource ou un problème particulier dans un cadre étroitement défini facilite considérablement la prise de décision mais, dans certains cas, aux dépens de l'efficacité, de la durabilité, de l'équité sociale et du simple bon sens. Le fait est que l'eau est déjà une ressource intégrée, que nous choisissons de la reconnaître dans nos structures de gouvernance ou non. La politique de l'eau a un impact sur le développement économique, et la politique macroéconomique a, à son tour, une incidence sur l'utilisation durable de l'eau. Les décisions relatives à l'utilisation des terres en amont influent sur la disponibilité de l'eau en aval, et les décisions portant sur la gestion de l'eau pèsent sur la dégradation des sols. Et ainsi de suite. Étant donné les liens complexes et nombreux entre les activités influant sur le mode de développement et de gestion de l'eau et subissant l'influence de ce dernier, une approche intégrée et plus cohérente semble logique.

Encart 1. Qu'est-ce qu'une approche de GIRE?

Une approche de GIRE encourage le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social qui en résultent sans pour autant compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.

Cela comprend le développement et la gestion plus coordonnés:

- des sols et de l'eau,
- de l'eau de surface et de l'eau souterraine,
- du bassin fluvial et de son proche environnement marin et côtier,
- des intérêts amont et aval.

Cependant, comme la définition ci-dessus le souligne, cette approche ne concerne pas seulement la gestion de ressources physiques; il s'agit aussi de réformer des systèmes humains pour permettre aux individus – les femmes aussi bien que les hommes – de retirer des bénéfices équitables et durables de ces ressources.

Pour élaborer et planifier des politiques, le choix d'une approche de GIRE requiert les éléments suivants:

- le développement et la gestion de l'eau prennent en compte les usages multiples de l'eau et l'étendue des besoins en eau de la population
- les parties prenantes ont voix au chapitre dans la planification et la gestion des ressources en eau, une attention particulière étant accordée à la participation active des femmes et des groupes défavorisés
- il convient de mesurer les implications des politiques et des priorités sur les ressources en eau, notamment les relations à double sens entre les politiques macroéconomiques et le développement, la gestion et l'utilisation de l'eau
- les décisions liées à l'eau prises au niveau local et des bassins fluviaux s'accordent avec la réalisation d'objectifs nationaux plus vastes, ou du moins n'entrent pas en contradiction avec ces derniers
- les stratégies et la planification des ressources en eau sont intégrées dans des objectifs d'ordre social, économique et environnement plus larges.

L'astuce est de trouver un équilibre entre une approche totalement intégrée qui risque de se perdre dans la complexité, et une approche dans laquelle chaque secteur poursuit aveuglément ses propres intérêts strictement définis sans se préoccuper des opportunités et des impacts subséquents. En pratique, rechercher cet équilibre implique que les décideurs donnent obligatoirement à l'eau une place appropriée dans l'agenda national; il leur faut être plus « conscients de l'eau » lorsqu'il en est question dans la politique économique et dans les politiques des secteurs liés à l'eau. Il faudrait aussi que les décideurs créent des circuits de communication plus efficaces et des processus décisionnels partagés entre organismes publics, organisations, groupes d'intérêts et communautés.

Relever le « défi de l'eau » pour le développement durable

L'eau est un élément essentiel pour la création de moyens d'existence à la campagne, pour la production alimentaire et énergétique, pour favoriser la croissance industrielle et du secteur des services, et pour garantir l'intégrité des écosystèmes ainsi que les biens et services qu'ils procurent. Les pays doivent être à même de garantir des ressources fiables et facilement accessibles en eau non polluée afin d'améliorer les conditions de santé, réduire la mortalité infantile, et faire progresser le statut des femmes. Il existe actuellement un gouffre entre ces besoins en eau et la capacité de la plupart des pays à les satisfaire. Ce ne sont pas les 1,1 milliard de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et les 2,6 milliards qui ne bénéficient pas de systèmes d'assainissement qui diront le contraire.

Pour combler ce « gouffre », les pays doivent investir dans l'amélioration de la gestion des ressources en eau existantes et dans la construction de nouvelles infrastructures liées à l'eau — pipelines, forages, réseaux d'égout, systèmes d'irrigation, usines de traitement, centrales hydroélectriques et installations de stockage. Pour la plupart des pays, cela revient à franchir un énorme « fossé de financement ». Les options consistent pour eux à trouver plus d'argent ou à mieux utiliser l'argent disponible. La solution sera probablement une combinaison entre ces deux options, et une approche de la GIRE sera très utile dans les deux cas. Elle permet en effet de retirer davantage de bénéfices — sociaux et économiques — des investissements futurs et existants, et elle peut aider les pays à attirer le financement dont ils ont besoin pour améliorer les infrastructures et la gestion.

Résoudre les problèmes

De nombreux pays connaissent des problèmes liés à l'eau qui ne peuvent être résolus par des approches monosectorielles conventionnelles. Quelques exemples: sécheresse, inondations, surexploitation de l'eau souterraine, maladies d'origine hydrique, dégradation des sols et de l'eau, dommages continus aux écosystèmes, pauvreté chronique dans les zones rurales, et intensification des conflits au sujet de l'eau. Pourquoi ces problèmes sont-ils si difficiles à traiter? Parce que souvent leur solution ne relève pas des compétences habituelles des organismes chargés de s'en occuper, et requiert la coopération de multiples secteurs. Une approche de la GIRE offre la possibilité de s'attaquer à ces problèmes plus efficacement, en identifiant les causes profondes et les solutions en dehors de tout cadre monosectoriel. Elle permet aussi d'éviter

Encart 2. Comment une approche de la GIRE permet-elle d'extraire la valeur maximale de ressources financières et naturelles rares

- elle garantit que les investissements réalisés à travers plusieurs secteurs sont compatibles et produisent de meilleurs rendements qu'avec une approche monosectorielle.
- elle met en lumière des opportunités souvent masquées par la vision sectorielle. Par exemple, étudier les besoins en assainissement et en eau domestique parallèlement aux problèmes de sécurité alimentaire peut susciter la découverte de meilleures méthodes d'approvisionnement en eau à usage domestique, pour les petits ateliers d'artisanat, les cultures, le bétail et l'aquaculture, souvent à un coût à peine supérieur à celui des systèmes « à usage unique ».
- elle permet d'éviter de mauvais investissements et de coûteuses erreurs. Les décisions reposant uniquement sur une vue sectorielle à court terme risquent d'aboutir à des erreurs très coûteuses, en termes de profits non durables, de conséquences imprévisibles et d'opportunités perdues.
- elle réduit les conséquences négatives du développement économique et social associé à un développement non durable et les coûts élevés de la décontamination ultérieure de l'environnement. Par exemple, le coût annuel de décontamination des eaux et des terres polluées en Asie a été estimé à 35 milliards USD. Aux États-Unis, le budget consacré à la restauration des zones humides des Everglades s'élève à lui seul à 10 milliards USD.
- elle favorise une distribution de l'eau plus stratégique considérant la politique de distribution dans le « panorama » des objectifs sociaux, économiques et environnementaux, plutôt que l'autorisation d'une distribution menée uniquement par les intérêts de secteurs individuels.

“ De graves défaillances dans la ‘gouvernance’ du secteur mondial de l'eau entravent sa capacité à générer et à attirer des financements.

« Financier l'eau pour tous », rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, 2003

Encart 3. Les treize principaux domaines de changement de la GIRE

L'environnement favorable

1. Politiques – fixer des objectifs pour l'utilisation, la protection et la conservation de l'eau.
2. Cadre législatif – les règles à suivre pour appliquer les politiques et atteindre les objectifs.
3. Structures de financement et mesures d'incitation – affectation de ressources financières pour répondre aux besoins en eau.

Les Rôles institutionnels

4. Création d'un cadre organisationnel – aspects formels et fonctionnels.
5. Renforcement des capacités institutionnelles – développement des ressources humaines.

Les Instruments de gestion

6. Évaluation des ressources en eau – comprendre les disponibilités et les besoins.
7. Plans de la GIRE – associer les options de développement, l'emploi des ressources et l'interaction humaine.
8. Gestion de la demande – utiliser l'eau plus efficacement.
9. Instruments de changement social – favoriser une société civile tournée vers l'eau.
10. Résolution des conflits – gérer les litiges en garantissant le partage de l'eau.
11. Instruments de régulation – définir des limites à la distribution et à l'usage de l'eau.
12. Instruments économiques – utiliser la valeur et les prix pour l'efficacité et l'équité.
13. Échange et gestion des informations – améliorer les connaissances pour une meilleure gestion de l'eau.

la situation ô combien classique où la solution d'un problème dans un secteur entraîne un problème dans un autre secteur.

La plupart des pays qui ont évalué honnêtement leur situation actuelle en matière d'eau ont choisi de s'orienter vers une approche plus intégrée. Ils se sont aperçus que les approches purement sectorielles étaient en fait non applicables dans un certain nombre de domaines essentiels. En Malaisie, l'orientation vers une approche plus intégrée fut inspirée par le besoin urgent de contrôler les inondations et la pollution, de protéger des écosystèmes de grande valeur, et de distribuer plus efficacement l'eau pour favoriser le développement économique. Au Yémen, cette orientation a fait partie d'une série de réformes économiques, financières et administratives destinées à redresser l'économie au bord de l'effondrement. Au Costa Rica, le coût élevé des inondations, les conflits perpétuels entre usagers de l'eau, et la dégradation des forêts et des écosystèmes côtiers, qui menaçaient l'économie touristique du pays, a accéléré la recherche de nouvelles solutions et l'adoption éventuelle d'une approche de la GIRE.

Ces pays, et d'autres, ont reconnu que pour s'attaquer efficacement à de tels défis de développement, ils avaient besoin « de faire différemment » en choisissant une approche plus intégrée.

Une stratégie pour susciter et guider le changement

Le processus de création d'une stratégie de la GIRE et d'efficience de l'eau constitue pour les pays une opportunité de choisir une approche cohérente permettant d'améliorer la façon dont ils développent, gèrent et utilisent les ressources en eau pour servir les objectifs de développement durable et relever les défis du développement.

Certains pays choisissent de commencer par étudier différentes voies dans lesquelles le développement et la gestion des ressources en eau ont le potentiel de faire avancer ou d'entraver les objectifs de développement. D'autres choisissent une approche plus ciblée et se concentrent sur des problèmes spécifiques liés à l'eau qui empêchent le développement.

Certains pays choisissent de créer de nouvelles stratégies à partir de zéro. D'autres construisent sur des plans pour l'eau ou de GIRE existants ou intègrent l'eau dans des stratégies de développement nationales en cours.

Quelle que soit l'approche initiale, les stratégies doivent aller au-delà des actions nécessaires pour résoudre les problèmes actuels ou pour atteindre des objectifs immédiats, et viser

“ Sans une approche intégrée, nous ferions face à un enchevêtrement de problèmes. Mais avec une telle approche, nous pourrions créer des progrès en cascade. N'oublions pas, toutefois, que bien qu'il soit possible de faire beaucoup au niveau international – par l'aide et des partenariats, par exemple – l'action ultime en matière d'eau, d'assainissement et d'installations doit être nationale et locale: une administration publique efficace, une gouvernance qui implique les communautés, et un véritable engagement pour l'équité.

Kofi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies

Tableau 1. Suggestion de répartition des rôles et des responsabilités dans la formulation d'une stratégie

Gouvernement national	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle dominant, « appropriation » du processus • Mobilise les fonds • Définit un environnement de politique macroéconomique
Comité de direction (groupe avec large représentation)	<ul style="list-style-type: none"> • Guide le processus • Mobilise les soutiens dans les différents secteurs et groupes d'intérêts • Garantit la qualité • Surveille l'avancement de la mise en œuvre
Équipe de gestion (groupe de professionnels qualifiés)	<ul style="list-style-type: none"> • Gère les aspects quotidiens du développement de la stratégie, sa mise en œuvre et le renforcement des capacités
Institution auxiliaire, le cas échéant (par exemple, ONG nationales, partenariats régionaux ou nationaux du GWP, ou équipes-pays locales de l'ONU)	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit une plate-forme neutre de dialogue • Soutient le processus de développement stratégique en apportant des conseils et en partageant les connaissances • Favorise la formation et le renforcement des capacités

« ...le SMDD a souligné que l'eau n'est pas seulement le premier besoin vital mais aussi le cœur du développement durable et qu'elle est essentielle pour éradiquer la pauvreté. L'eau est étroitement liée à la santé, l'agriculture, l'énergie et la biodiversité. Sans progrès dans le domaine de l'eau, il sera difficile voire impossible d'atteindre les autres objectifs du millénaire pour le développement.

*Prof. Klaus Toepfer,
Directeur Général du
Programme des Nations
Unies pour l'Environnement (PNUE)*

l'institutionnalisation des changements qui promeuvent des décisions plus stratégiques et coordonnées sur une base permanente (voir Encart 3).

Pour y parvenir, les stratégies doivent inclure des changements dans l'environnement favorable, dans les rôles institutionnels, et dans les instruments de gestion (voir Encart 3). Fondamentalement, créer une stratégie revient à activer des changements dans la gouvernance de l'eau, c'est-à-dire dans les différents systèmes politique, social, économique et administratif qui sont en place pour développer et gérer les ressources en eau et pour fournir des services liés à l'eau, à différents niveaux de la société.

Bien que l'adoption d'une approche intégrée et plus durable du développement et de la gestion de l'eau requiert des changements dans de nombreux domaines et à différents niveaux, cela ne signifie pas que des réformes majeures soient indispensables dès le départ. Des premières étapes faciles à mettre en œuvre, peuvent être suffisantes pour catalyser le processus. Une série de changements bien élaborés — le genre incorporé dans une stratégie — produira plus de résultats durables qu'une tentative de restructuration complète de l'ensemble du système ou qu'une approche ad hoc du changement.

Pas seulement un plan pour l'eau

Créer une stratégie de GIRE efficace nécessite un processus quelque peu différent que ceux engagés dans la création d'un document unique de planification des ressources en eau. Ces différences sont essentiellement:

- *Implication de multiples secteurs*: alors qu'un plan pour l'eau est généralement conçu et mis en œuvre par une agence de l'eau, une stratégie de la GIRE requiert la contribution et l'adhésion de tous les secteurs qui ont une incidence sur le développement et la gestion de l'eau ou qui en subissent l'impact — par exemple, la santé, l'énergie, la finance, le tourisme, l'industrie, l'agriculture, et l'environnement.
- *Focalisation plus large*: alors que les plans pour l'eau ont tendance à être motivés uniquement par des problèmes relatifs à l'eau, une stratégie de GIRE considère l'eau en relation avec d'autres éléments indispensables pour atteindre des objectifs de développement plus vastes ou pour relever des défis liés à l'eau.
- *Dynamique plutôt que statique*: contrairement à un plan pour l'eau, qui prévoit une succession

Encart 4. Principales recommandations pour les décideurs relatives au développement et à la mise en œuvre d'une stratégie nationale de GIRE et d'efficacité de l'eau

- Utiliser les objectifs de développement national ou les défis liés à l'eau comme point de départ.
- Obtenir l'engagement au plus haut niveau, tout en garantissant une large base de soutien allant jusqu'au niveau de la population.
- Impliquer les hauts responsables des secteurs liés à l'eau dès le début, et attribuer la mission de développer la stratégie à un groupe de direction multisectoriel.
- Garantir que les parties prenantes s'impliquent avec sincérité dans le processus, en prenant soin particulièrement de donner la parole aux femmes et aux groupes défavorisés.
- Considérer la stratégie comme une opportunité d'établir des processus décisionnels plus intégrés, plutôt que comme une liste unique d'actions.
- Garantir un plan de mise en œuvre réaliste qui comprend une définition claire des rôles et des responsabilités, une stratégie de financement saine, le renforcement réel des capacités, et des systèmes permettant de suivre les progrès et de faire des ajustements si nécessaire.
- S'associer à d'autres stratégies et programmes nationaux ou s'en inspirer — notamment les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les stratégies nationales visant à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, ainsi que les stratégies préconisées par les conventions environnementales, comme les plans nationaux d'action et de stratégie pour la biodiversité et les plans d'action nationaux destinés à combattre la désertification

définitive d'actions et de décisions, une stratégie de GIRE vise à établir un cadre favorable à un processus permanent et adaptatif d'actions stratégiques et coordonnées.

- *Participation des parties prenantes*: comme il appelle des changements — et par conséquent l'adhésion — à de multiples niveaux, le développement de la stratégie nécessite une participation plus intense et étendue des parties prenantes qu'un processus de planification traditionnel.

Les principales parties prenantes engagées dans la formulation d'une stratégie peuvent être des ministères et des institutions connexes impliquées dans certains domaines comme l'approvisionnement en eau domestique et l'assainissement, l'irrigation, l'agriculture, l'énergie, la santé, l'industrie, la finance, le transport, la pêche, l'environnement, et le tourisme, des agences et compagnies des eaux et autres organismes associés. D'autres intervenants devront être impliqués à différentes étapes clés du processus, notamment des communautés et la société civile, ainsi que des organisations du secteur privé.

Mais comment s'y prendre pour développer une stratégie de GIRE? Il n'est pas question de faire table rase du passé et de tout recommencer. En général, il se produit une adaptation et la construction se fait sur des procédures de planification et des institutions existantes pour atteindre une approche plus intégrée. Pour faciliter les premières étapes pratiques, le Comité technique du GWP a édité un manuel: *Catalyzing Change: A handbook for developing water resources management (IWRM) and water efficiency strategies on developing IWRM and water efficiency strategies*. Ce manuel peut être consulté et téléchargé sur le site Web du GWP: www.gwpforum.org. Un exemplaire papier peut être demandé à l'adresse: gwp@gwpforum.org.

Cette note à l'attention des grands décideurs est destinée à susciter des avancées sur la cible d'action du SMDD et à souligner le rôle vital des décideurs, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur de l'eau, dans le processus du développement de stratégie. Elle a été préparée sous la direction du Comité Technique du Partenariat mondial de l'eau (GWP) avec le soutien du Ministère Norvégien des Affaires Étrangères.