

PROGRAMME MONDIAL
pour l'évaluation des ressources en eau

SECURITE DE L'EAU :
Bilan préliminaire des progrès accomplis
en matière de politiques depuis Rio

Etabli par le
Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau
à titre de contribution à la
Conférence internationale sur l'eau douce (Bonn, décembre 2001)
et au
Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau

Publié par le Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (WWAP)

© 2001 WWAP

Les appellations employées dans le présent document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du WWAP aucune prise de position quant au statut juridique d'aucun pays, territoire, ville ou zone ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières ou limites.

Numéro d'identification du document : WWAP/WWDR/2001/001

TABLE DES MATIERES

	Page
AVANT-PROPOS.....	(ii)
PREFACE.....	(iii)
1. L'EAU AUJOURD'HUI.....	1
• Le contexte.....	1
• Assurer la sécurité de l'eau au XXI ^e siècle.....	2
2. L'EAU A L'ECHELLE INTERNATIONALE : ONZE DEFIS MONDIAUX.....	3
• La Conférence de Dublin (1992)	3
• Le deuxième Forum mondial de l'eau, La Haye (2000)	4
3. EVOLUTION DES POLITIQUES DE RIO A BONN	6
• Conditions de la gouvernance.....	6
• Fixer la valeur de l'eau.....	6
• Satisfaire les besoins fondamentaux	7
• Garantir la sécurité alimentaire.....	8
• Protéger l'environnement	9
• L'eau destinée à l'industrie et à l'énergie.....	10
• L'eau et les villes.....	11
• Gérer les risques.....	11
• Partager les ressources en eau.....	12
• Assurer la base des connaissances	12
4. QUELS SONT LES PRINCIPAUX PROBLEMES AUXQUELS DOIVENT FAIRE FACE LES POUVOIRS PUBLICS ? LES QUESTIONS QU'IL FAUT SE POSER	14
5. LA GESTION DE L'EAU : POLITIQUES ET PRINCIPES CONCRETS	18
• Méthodes de gouvernance et réformes concluantes	18
Encadré 1 : Réformer la gouvernance de l'eau en Afrique du Sud.....	20
Encadré 2 : L'Initiative relative au bassin du Nil	20
Encadré 3 : Le système de gestion des catastrophes au Bangladesh.....	22
• Des pratiques et des réformes probantes en matière de gestion des ressources en eau ..	22
Encadré 4 : Les effets bénéfiques de l'alimentation domestique en eau : l'évaluation d'impact de WaterAid	24
Encadré 5 : Irrigation par pompe à pédale en Asie du Sud	26
Encadré 6 : Politiques de protection de l'intégrité des écosystèmes : le Plan stratégique de gestion des zones humides en Ouganda.....	26
• Gestion intégrée des ressources en eau.....	28
6. REPENSER LE PROCESSUS D'ELABORATION DES POLITIQUES : OU COMMENCER ?	29

AVANT-PROPOS

Le présent document a été établi par le Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (WWAP). Il s'inspire beaucoup de documents rédigés par divers auteurs dans le cadre du WWAP. Bien qu'il ait aussi bénéficié d'observations détaillées de la part d'experts de différentes organisations des Nations Unies, il ne reflète pas nécessairement le point de vue officiel de celles-ci. Etant donné l'éventail des questions abordées et leur caractère parfois controversé, nous avons conscience que ce bref aperçu suscitera peut-être des désaccords sur certains points soulevés. Mais il ne s'agit là que d'un bilan préliminaire et nous espérons qu'il rencontrera un écho et permettra d'alimenter le débat et de dégager un consensus. Les réactions qu'il suscitera contribueront beaucoup à établir la première édition du *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau*, qui paraîtra en mars 2003.

PREFACE

Aujourd'hui, l'idée que la gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent être intégrées et faire une plus large place au facteur humain gagne du terrain. Le présent document vise à contribuer à cette évolution en examinant, définissant et inventoriant les nombreux défis liés à la dynamique des processus de décision concernant l'eau. Sa publication s'inscrit dans le cadre de la préparation du *Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau* (WWDR), examen périodique destiné à dresser un état des lieux fiable des ressources en eau douce de la planète et de leur gestion. Ce rapport fera le point des progrès réalisés dans la résolution des problèmes et la réalisation des objectifs et contiendra des indicateurs ainsi qu'une analyse qui aideront à déterminer, diagnostiquer et évaluer :

- l'efficacité de la gestion par la société du patrimoine d'eau douce de la planète, y compris le contexte institutionnel et socio-économique général de l'utilisation de cette ressource ;
- l'approvisionnement en eau, la demande et l'utilisation de cette ressource ainsi que les problèmes que posent les événements extrêmes ;
- les problèmes cruciaux de l'heure et les menaces qui commencent à peser sur les écosystèmes d'eau douce et leur gestion.

En tant que principale composante du Programme mondial des Nations Unies pour l'évaluation des ressources en eau (WWAP), le Rapport est à la fois un élément du processus dynamique d'évaluation des ressources en eau et son résultat. Basé à l'UNESCO à Paris, le WWAP est un effort collectif du système des Nations Unies, entrepris à la demande des gouvernements, pour centraliser les talents et les préoccupations concernant l'eau et sa gestion dans le monde. Il aidera les pays qui le solliciteront à renforcer leur capacité d'évaluer leur propre situation. Le Rapport (WWDR) s'adressera à tous ceux qui ont à charge de définir et de mettre en oeuvre les politiques et investissements relatifs à l'eau. Il visera à influencer sur les stratégies et les pratiques aux niveaux local, national et international. Tout en dressant un tableau général de la situation de la planète entière, il s'intéressera de plus près aux pays en développement, où les capacités de gestion risquent d'être moindres, afin de déterminer quels domaines méritent en particulier de retenir l'attention. Il aidera à jeter les fondements d'une action concrète et efficace de renforcement des capacités dans des domaines où le besoin d'une bonne intendance se fait le plus sentir.

Voilà pourquoi nous avons mis l'accent, dans le présent document, sur les défis que doivent relever les responsables des politiques de l'eau. Notre propos est d'attirer l'attention sur les options qui s'offrent et sur leurs implications et non de dicter des règles. De nombreuses autres questions, liées à l'évaluation et la gestion des ressources en eau se posent, qui seront abordées dans des documents ultérieurs établis dans le cadre du Rapport (WWDR).

Vers la définition d'un cadre d'action mondial

Dans la Déclaration du Millénaire, l'Organisation des Nations Unies demande à tous les Etats membres de

Mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat.

Des progrès ont certes été faits pendant la décennie qui a suivi le Sommet Planète Terre de Rio, mais ils sont très inégaux. Partout, dans tous les domaines de la gestion de l'eau, les tâches qui

attendent les décideurs demeurent immenses. L'objectif général est de faire en sorte que dans les politiques nationales et internationales de l'eau, la priorité soit donnée à l'obtention de résultats concrets qui permettent de réduire et, à terme, d'éradiquer la pauvreté. Grâce à une utilisation durable de l'eau, on peut répondre aux besoins fondamentaux, réduire les points faibles, améliorer et sécuriser l'accès à l'eau et donner aux populations pauvres la maîtrise d'une ressource dont elles sont tributaires. Pour ce faire, les politiques de l'eau doivent :

- constituer de nouvelles capacités et instaurer les conditions propices à un changement de **gouvernance** des ressources en eau s'inscrivant dans une optique plus juste et plus durable ;
- améliorer la **gestion** des ressources en eau afin de répondre aux besoins de l'ensemble des usagers dans le cadre d'un système intégré, équitable, qui préserve l'intégrité de l'environnement.

Cela veut dire qu'il faut enclencher un processus qui embrasse l'ensemble des aspects, allant de la promotion initiale d'un changement de politique à la mise en oeuvre de celle-ci et à l'évaluation des impacts sur le terrain. Trop souvent, il n'en va pas ainsi : les politiques ne tiennent pas compte de tous les besoins et de toutes les possibilités et les innovations ne font pas l'objet d'un suivi jusqu'à leur mise en oeuvre effective.

Améliorer la gouvernance

De toutes les questions de politique soulevées ici, celle-ci est la plus importante mais aussi la plus ardue. Il s'agit en fait de créer une structure de décision et de pouvoir par le biais de laquelle les besoins et intérêts de tous les usagers de l'eau sont représentés de façon juste et transparente. Il faudra pour cela s'attaquer à des intérêts puissants et faire preuve d'une ferme volonté politique de changement. L'amélioration de la gouvernance aboutira à une meilleure intégration des administrations dispersées responsables de l'eau. Elle implique une plus grande participation des collectivités locales, du secteur privé, de la société civile et surtout des populations qui doivent être en mesure d'exercer un plus grand contrôle sur cette ressource fondamentale.

Il est indispensable de mettre en place un cadre d'action mondial pour l'eau qui tienne compte de tous les secteurs et de toutes les politiques concernées : agriculture, santé et environnement, et macroéconomie, privatisation et décentralisation qui ont une incidence sur l'eau. C'est sur une assise aussi large que l'on peut ensuite fonder les efforts de réforme institutionnelle et de renforcement des capacités indispensables dans la plupart des régions du monde si l'on veut que les déclarations d'intention se traduisent par des actions concrètes.

Pour améliorer la gouvernance et instaurer ainsi les bases d'un cadre d'action plus efficace, il faut accorder une attention spéciale à quatre questions essentielles :

- La négociation et la collaboration sont indispensables au **partage de l'eau** entre pays possédant des ressources transfrontalières. L'initiative du bassin du Nil offre un bon exemple de cas où ces questions font l'objet d'une procédure de décision formelle.
- La conscience des nombreuses **valeurs de l'eau** est indispensable à une bonne politique. Valeur n'est pas synonyme de prix ; aujourd'hui, les considérations économiques ne tiennent pas compte des multiples valeurs de cette ressource.
- La **gestion de catastrophes** telles que les inondations et les sécheresses est une question essentielle et les politiques de l'eau doivent intégrer gestion des risques liés à l'eau et développement.

- Pour prendre des décisions avisées, il faut disposer de **connaissances** solides et la complexité des questions relatives à l'eau nécessite des politiques qui prévoient l'entretien et l'extension de la somme de connaissances accumulées.

Améliorer la gestion de l'eau

Le caractère urgent de nombreux problèmes liés à l'eau exige que des mesures efficaces soient prises *maintenant*. Bien qu'il soit très important de réunir les conditions nécessaires, il n'est pas indispensable d'attendre que celles-ci le soient complètement pour entreprendre les changements de politique voulus. L'instauration d'un environnement propice est un processus de longue haleine, qui doit donc être considéré non comme une condition préalable à l'action, mais comme un objectif à long terme. La gestion de l'eau continuera, pour l'essentiel et pendant quelque temps encore, d'être dispersée entre plusieurs secteurs. La solution réside en fait dans la recherche de solutions avantageuses à tous points de vue, autrement dit des politiques qui créent les conditions propices à l'action dans l'immédiat et qui contribuent à l'avènement de changements structurels dans le secteur tout entier. Il s'agit, dans la mesure du possible, de créer un cadre de gestion intégrée des ressources en eau où :

- Les politiques axées sur les **besoins fondamentaux** sont et demeureront la première des priorités dans le monde entier. Ces politiques ne doivent pas se cantonner aux questions traditionnelles d'approvisionnement en eau et d'hygiène nécessaire à la santé mais inclure les perspectives beaucoup plus larges qu'ouvre l'amélioration de l'eau à usage domestique. La clé du succès réside dans l'autonomisation des populations à toutes les étapes, basée sur des droits garantis et un accès durable à une eau de bonne qualité, en quantité suffisante.
- L'eau nécessaire à la **sécurité alimentaire** demeurera la principale utilisation de cette ressource dans le monde. Il faut toutefois moins privilégier à l'avenir l'irrigation traditionnelle garantissant l'autosuffisance alimentaire nationale que les besoins spécifiques de ceux qui vivent dans la précarité alimentaire. Il faut des politiques qui développent une irrigation durable mais exploitent aussi les vastes possibilités offertes par les cultures sèches, la gestion de l'eau dans le cadre du domaine agricole, les potagers familiaux et la production d'aliments à partir de ressources communes.
- La mise en oeuvre efficace de politiques qui **préservent l'intégrité des écosystèmes** continuera d'être renforcée. Les politiques visant à protéger des écosystèmes aquatiques menacés, tels que les zones humides et les mangroves, doivent mettre l'accent sur la gestion durable et sur l'écoulement de l'eau dans l'ensemble du bassin. Elles doivent être assorties de mesures vigoureuses tendant à définir et à mettre en oeuvre une réglementation permettant d'évaluer et d'atténuer les impacts du développement, de la pollution et des changements d'utilisation des terres sur l'environnement.
- Les demandes concurrentes (domestiques, agricoles, commerciales et industrielles) d'utilisation et d'allocation des **ressources en eau dans les villes** seront prises en charge. Maintenant que la majorité de la population vit en zone urbaine, l'approvisionnement des villes requiert une attention urgente. Il s'agit beaucoup moins aujourd'hui de satisfaire les besoins fondamentaux d'approvisionnement en eau et d'hygiène qui ne le sont pas encore que de prendre toute une série de mesures sur les plans de la législation, des prix et des investissements pour promouvoir l'efficacité, la productivité, la conservation et le contrôle de la qualité de cette ressource.
- **L'eau destinée à l'industrie et à l'énergie**, incluant les usages industriels de l'eau et l'évacuation des eaux usées ainsi que les grandes installations hydroélectriques, fera l'objet

d'un meilleur contrôle. Ces utilisations posent un vrai dilemme en matière de politique : elles peuvent être très bénéfiques pour le développement national, mais souvent au prix d'énormes sacrifices sociaux et environnementaux. La solution réside dans la définition d'un cadre d'action qui maximise les avantages durables mais réduise au minimum les impacts négatifs et offre une juste compensation dans le cas où ceux-ci n'ont pas pu être évités.

L'EAU AUJOURD'HUI

Le contexte

Il est de plus en plus évident depuis quelques années que le monde se trouve face à une crise de l'eau. Qu'est-ce que cela signifie ? Si nous reconnaissons qu'il y a crise, comment se manifeste-t-elle et qui en pâtit ? Surtout, que peut-on faire pour en éviter les effets ? Ce sont à ces questions et à d'autres interrogations majeures que le présent document vise à répondre, en donnant quelques exemples de politiques de l'eau (et autres) qui peuvent contribuer à atteindre l'objectif fixé au chapitre 18 du document Action 21, élaboré au Sommet Planète Terre à Rio de Janeiro :

L'eau est nécessaire à tous les aspects de la vie. L'objectif général est de veiller à ce que l'ensemble de la population de la planète dispose en permanence d'approvisionnements suffisants en eau de bonne qualité tout en préservant les fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques des écosystèmes, en adaptant les activités humaines à la capacité limite de la nature et en luttant contre les vecteurs des maladies liées à l'eau.

Ainsi formulée, naturellement, la tâche des responsables des politiques de l'eau s'inscrit dans l'optique plus vaste du développement durable. Cette considération sera un thème sous-jacent de tout le débat : les buts fixés et les mécanismes mis en oeuvre dans l'élaboration de la politique de l'eau doivent faire partie intégrante d'objectifs plus vastes de développement et de mise en valeur de l'environnement. La tâche est colossale. Si le terme de crise a des connotations émotionnelles, il n'en demeure pas moins que le problème est général et que la gestion des ressources en eau dans de nombreuses régions du monde se heurte à de grandes difficultés. Celles-ci ne manqueront pas de s'aggraver si l'on ne prend pas des mesures efficaces et concertées. Comme le souligne la Vision mondiale de l'eau :

L'augmentation des prélèvements d'eau va intensifier notablement la pression sur les ressources en eau sur 60 % de la superficie de la planète, notamment de vastes régions d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. En résultera-t-il des crises de l'eau plus fréquentes et plus graves ? Si l'on ne change rien aux habitudes, certainement.

La référence aux habitudes est importante. En effet, nous ne pouvons pas continuer comme cela : à de nombreux égards, il faut changer de mode de gestion des ressources en eau. C'est le constat de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies qui de nouveau engage tous les membres de l'Organisation à :

mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat.

Cette tâche exigera pour la plupart des pays des changements radicaux à tous les niveaux. Il faudra réformer les institutions pour en améliorer l'efficacité et inciter les organismes responsables des ressources en eau et de leur gestion concrète sur le terrain à changer de politique. Il faudra aussi, dans la plupart des cas, modifier le cadre national des lois et des mesures qui déterminent qui a accès à quelles ressources en eau et à quelles fins. Le présent document a pour principal objectif d'analyser le processus politique (à la fois l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques) pour pouvoir éviter les crises de l'eau et se consacrer à l'objectif de la Déclaration ministérielle de La Haye (2000) : la sécurité de l'eau au XXI^e siècle.

Assurer la sécurité de l'eau au XXIe siècle

Cette tâche doit être accomplie dans un monde qui évolue sans cesse. Les populations augmentent et les économies et les modes de vie se développent, autant de facteurs qui pèsent sur les ressources en eau. Quant à savoir lequel est le plus important, cela varie d'un endroit à l'autre, mais il est intéressant de constater que si la population mondiale a triplé au cours du XXe siècle, la quantité d'eau utilisée a été multipliée par six.

L'évolution des aspirations sociales et des modes de consommation fait partie intégrante de la réussite du développement, qui a permis à des milliards de personnes de mener des vies plus sûres et plus prospères que ne l'auraient jamais envisagé les générations précédentes. Cependant, ce progrès n'est pas uniformément réparti et des milliards de gens vivent toujours dans la pauvreté relative ou absolue. Selon les dernières estimations, 1,2 milliard de personnes ont moins d'un dollar des Etats-Unis par jour pour vivre et plus de 2,8 milliards vivent avec l'équivalent de deux dollars, voire moins. Ces personnes, les millions de pauvres du monde, utilisent moins d'eau, directement et indirectement, mais pour vivre ils en sont bien plus tributaires que le reste d'entre nous. Ce sont les pauvres qui sont touchés les premiers et le plus durement lorsqu'il y a une crise de l'eau. L'un des changements auxquels nous devons aspirer à l'avenir est un monde plus équitable, plus égalitaire. Cette optique définit l'un des objectifs clés de la politique de l'eau : assurer et garantir un accès plus équitable aux ressources en eau.

Des modifications marginales peuvent ouvrir de formidables perspectives de résolution à long terme de problèmes mondiaux. La révolution de l'information et de la communication, le progrès technologique, les grandes avancées dans notre compréhension du fonctionnement des sociétés et de la relation des populations aux écosystèmes, tout concourt à créer une situation qui permet d'envisager des changements de politique qui n'étaient pas concevables il y a 10 ans, au moment du Sommet Planète Terre à Rio, lorsque a été élaboré le programme Action 21. En outre, la recherche de solutions communes a progressé entre des parties prenantes ayant au départ des opinions et des positions conflictuelles. Notre mission est de concrétiser ces potentiels en politiques efficaces et réalistes, en gardant à l'esprit le premier principe de la Déclaration de Rio :

Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.

L'EAU A L'ECHELLE INTERNATIONALE : ONZE DEFIS MONDIAUX

La Conférence de Dublin (1992)

Le présent document vient à la suite des débats internationaux qui, depuis 10 ans, sont consacrés aux politiques et aux problèmes de gestion de l'eau. On pourrait même remonter encore plus loin, au Plan d'action de Mar del Plata de 1977, mais le meilleur point de départ est peut-être la Conférence de Dublin de 1992, dont a découlé la Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, qui était une contribution à la préparation du Sommet Planète Terre de Rio de Janeiro. Ce texte contient beaucoup de points positifs, notamment les quatre principes de Dublin :

1. L'eau douce - ressource fragile et non renouvelable - est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement.
2. La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons.
3. Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau.
4. L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique.

Ces principes et le plan d'action qui mettent l'accent sur l'environnement, le rôle des femmes, la gestion et la durabilité, sont toujours valables aujourd'hui. Ils sont repris dans le chapitre 18 du programme Action 21, élaboré à Rio, aux termes duquel :

Une gestion globale de l'eau douce en tant que ressource limitée et vulnérable ainsi que l'intégration des plans et des programmes sectoriels relatifs à l'eau dans le cadre des politiques économiques et sociales nationales sont absolument indispensables à toute action dans les années 90 et au-delà.

En dépit de l'importance de ces remarques, les ressources en eau n'ont toutefois pas bénéficié d'une large place à Rio, contrairement à la déforestation et à la biodiversité. L'équilibre a, dans une large mesure, été rétabli depuis grâce à l'importance donnée au problème de l'eau potable par la Commission du développement durable (CDD) à ses deuxième (1994) et sixième (1998) sessions et par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa session extraordinaire de 1997. Toutes ces instances ont lancé un appel en faveur d'un effort concerté visant à mettre au point des approches plus intégrées de la gestion de l'eau et d'une prise en compte plus sérieuse des besoins des populations et des nations pauvres. Des mesures visant à protéger les écosystèmes et à assurer une meilleure participation des femmes, des pauvres et d'autres groupes marginalisés à la gestion de l'eau ont été définies comme prioritaires. L'importance de politiques qui favorisent un environnement propice, protègent les faibles et créent de meilleures conditions de gestion a été particulièrement soulignée.

La Déclaration du Millénaire des Nations Unies stipule précisément au nombre des objectifs pour 2015 (paragraphe 19) :

Nous décidons également de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent

de la faim et de réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer.

Cette résolution est citée intégralement car elle démontre le lien, en un seul paragraphe, entre la pauvreté, la faim et la sécurité de l'eau. Ce lien est important en termes de politique, car il détermine, pour la communauté mondiale, le caractère éminemment prioritaire de la gestion des ressources en eau. Au chapitre précédent, nous nous sommes demandé quelle forme prenait une crise mondiale de l'eau. La réponse est claire. La principale crise provient des obstacles dus à la gestion qui empêchent les pauvres d'avoir un accès durable aux ressources en eau. En fin de compte, il s'agit d'affirmer que l'accès à l'eau pour assurer durablement son existence est un droit de l'homme fondamental. En d'autres termes, la communauté mondiale doit avoir pour objectif prioritaire d'assurer que les politiques nationales et internationales en matière de ressources en eau privilégient la réduction et finalement l'éradication de la pauvreté. Grâce à une utilisation durable des ressources en eau, nous pouvons commencer à répondre aux besoins fondamentaux, à réduire les vulnérabilités, à améliorer l'accès à l'eau et à donner aux pauvres le moyen de contrôler les ressources en eau dont ils dépendent.

Le deuxième Forum mondial de l'eau, La Haye (2000)

Par conséquent, on s'emploie activement à affiner l'approche des ressources en eau au sein de la CDD depuis Rio. Il y a eu aussi parallèlement des manifestations importantes, dont la plus notable a peut-être été l'élaboration de la Vision mondiale de l'eau lancée au Forum mondial de l'eau de La Haye en mars 2000, et la Déclaration ministérielle sur la sécurité de l'eau au XXI^e siècle, adoptée par les participants à la Conférence ministérielle qui s'est tenue parallèlement à La Haye. La Déclaration ministérielle recensait sept défis pour la communauté mondiale, défis qui déterminent les objectifs politiques examinés plus loin :

1. **Satisfaire les besoins fondamentaux :** reconnaître que l'accès à l'eau potable en quantité suffisante et à l'assainissement sont des besoins humains de base, essentiels à la santé et au bien-être, et permettre notamment aux femmes de participer à la gestion de l'eau.
2. **Assurer l'approvisionnement alimentaire :** renforcer la sécurité alimentaire, en particulier des pauvres et des plus défavorisés, par la mobilisation et l'utilisation plus efficace et par une distribution plus équitable de l'eau pour la production alimentaire.
3. **Protéger les écosystèmes :** assurer l'intégrité des écosystèmes par la gestion durable des ressources en eau.
4. **Partager les ressources en eau :** promouvoir la coopération pacifique et développer des synergies entre les différentes utilisations de l'eau à tous les niveaux, chaque fois que possible dans et, dans le cas de ressources en eau frontalières et transfrontalières, entre les Etats concernés, par une gestion durable des bassins versants et d'autres méthodes appropriées.
5. **Gérer les risques :** assurer une protection contre les inondations, la sécheresse, la pollution et d'autres risques liés à l'eau.
6. **Valoriser l'eau :** gérer l'eau d'une manière qui rehausse ses valeurs économiques, sociales, environnementales et culturelles et tarifier les services d'approvisionnement en eau sur la base de leur coût. Cette approche doit tenir compte du besoin d'équité et des besoins fondamentaux des pauvres et des plus défavorisés.

7. **Gérer l'eau de manière responsable** : assurer la bonne gestion des affaires publiques de sorte que la gestion des ressources en eau englobe la participation du public et les intérêts de toutes les parties prenantes.

Les sept défis de La Haye marquent un tournant majeur dans l'élaboration des politiques de l'eau, mais l'histoire ne s'arrête pas là. En effet, les travaux ont continué après La Haye pour approfondir la définition des problèmes clés qui se posent aux responsables des politiques de l'eau et ils se poursuivront dans les années à venir. La contribution à l'élaboration du Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau a permis de dégager quatre nouveaux défis pour l'avenir :

8. **L'eau et l'industrie** : concilier les besoins de l'industrie et l'obligation de respecter la qualité de l'eau et de tenir compte des besoins de secteurs concurrents.
9. **L'énergie et l'eau** : l'eau est vitale pour tous les modes de production de l'énergie et il faut veiller à répondre aux besoins énergétiques de manière durable.
10. **Les connaissances de base** : l'efficacité des politiques et de la gestion de l'eau dépend de la qualité des connaissances à la disposition des décideurs.
11. **L'eau et les villes** : les zones urbaines attirent de plus en plus d'établissements humains et d'activités économiques et posent des problèmes particuliers aux responsables de la gestion de l'eau.

Considérés globalement, ces 11 défis mettent en lumière les éléments essentiels à prendre en compte pour établir un ordre du jour politique incontournable. Il appartient maintenant à la communauté internationale et à chaque gouvernement de concrétiser ces éléments par l'adoption de politiques et de mesures spécifiques répondant à leurs différents besoins et priorités, ainsi que le potentiel dont ils disposent en des lieux et à des moments différents. Le chapitre suivant vise à contribuer à cette tâche en rendant compte des mesures prises depuis Rio pour relever les 11 défis mondiaux ci-dessus énumérés.

EVOLUTION DES POLITIQUES DE RIO A BONN

Conditions de la gouvernance

Nous examinerons brièvement ici les progrès réalisés depuis Rio en ce qui concerne les 11 défis mondiaux énumérés à la section précédente. Cela nous permettra de voir ce qui a été réalisé par rapport à toute la gamme des possibilités, et ce qui a été considéré comme prioritaire au cours de la dernière décennie.

Nous avons fait de grands progrès dans la compréhension des types de changements nécessaires concernant la gouvernance et les méthodes de gestion des ressources en eau. En particulier, on reconnaît maintenant partout que la gestion intégrée des ressources en eau constitue, en principe, la base d'une gestion durable de l'eau. Et dans le cadre de cette gestion intégrée, on met de plus en plus l'accent sur la réforme institutionnelle et le développement des capacités. Toutefois, cette compréhension n'est pas toujours suivie d'effets, c'est-à-dire par la mise en oeuvre de réformes effectives et l'adoption d'une intégration réelle. Cela peut s'expliquer par le manque de temps, car nombre de programmes de réforme en sont encore à leurs balbutiements.

Il existe néanmoins des obstacles formidables à la mise en pratique de la gestion intégrée des ressources en eau : mandats juridiques et institutionnels morcelés et superposés, résistance aux réformes de la part de nombreux organismes publics, nécessité de créer des structures efficaces pour une large participation des intéressés et craintes que l'accent mis sur les réformes ne nuise à l'efficacité des services. Il existe aussi probablement des coûts considérables, et largement inconnus, liés à une véritable intégration. Ces coûts sont rarement évalués de façon correcte, mais ils peuvent être importants et il faudrait qu'ils soient justifiés dans la mesure où les ressources disponibles pour des investissements directs dans les services liés à l'eau sont limitées. Un véritable bilan des coûts de la gestion intégrée des ressources en eau est donc indispensable si l'on veut qu'elle devienne une réalité dans un contexte donné.

Malgré ces freins, les initiatives ont été nombreuses depuis Rio : changements relativement simples (tels que la création de groupes de coordination interinstitutions) ou bien réformes fondamentales (nouvelles législations sur l'eau, changements des droits fondamentaux concernant l'eau, réformes institutionnelles détaillées pour des délégations de pouvoirs et changements politiques majeurs pour redéployer les priorités nationales et les schémas de dépenses). Il est clair en tout cas que le développement de la gestion intégrée des ressources en eau est nécessairement un processus graduel qui peut prendre des années, et qu'il n'y a pas de modèle unique pour y parvenir. La démarche dépend de points de départ extrêmement variés, elle doit refléter les traditions nationales et les structures de la société, ainsi que des priorités et potentiels différents en matière de gestion des ressources en eau. Quoi qu'il en soit, un seul ingrédient est indispensable : la volonté politique, reflet d'un consensus solide de la part de la société. Susciter la compréhension, garante de l'engagement politique, est donc une priorité politique essentielle.

Fixer la valeur de l'eau

Rio a lancé le défi de gérer les ressources en eau selon des modalités qui reflètent leurs valeurs économiques, sociales, environnementales et culturelles. Cette question de la valeur des ressources en eau figure également dans les Principes de Dublin et la Déclaration de La Haye. Les progrès dans ce domaine ont été extrêmement limités. Cela est dû en partie au fait que la compréhension de ces valeurs et la fixation des conditions qui permettraient d'en tenir compte dans la gestion de l'eau sont extrêmement complexes. C'est aussi une tâche pour laquelle les outils de

base sont limités. De plus, on a tendance à mettre l'accent sur les valeurs économiques seulement, concept qui se réduit à son tour à l'amortissement des coûts. Il ne fait pas de doute qu'il faut changer radicalement la façon de payer les utilisations de l'eau : ne serait-ce que par l'échelle des investissements nécessaires, ce changement s'impose, mais les difficultés techniques, sociales et politiques que cela implique ont toujours été sous-estimées, et peu de progrès ont été faits dans les principaux domaines d'utilisation tels que l'irrigation.

On a beaucoup parlé des possibilités de participation du secteur privé à la gestion de l'eau mais, là aussi, l'expérience concertée, en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, est généralement limitée à la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau de quelques grandes villes (par exemple en Amérique latine et en Asie). Le principe qui consiste à considérer l'eau comme un bien économique reste valide : c'est la pratique qui fait problème, et les choses n'évolueront guère dans un avenir prévisible.

Satisfaire les besoins fondamentaux

On a tendance à assimiler, peut-être de manière trop étroite, la question de la satisfaction des besoins fondamentaux en eau, à la fourniture de quantités adéquates d'eau potable. Les dispositions à cet effet dans le programme Action 21 étaient les plus précises pour toutes les questions liées à l'eau car cela faisait suite à une période de concertation internationale dans les années 80. Les démarches classiques ont toujours été très axées sur l'approvisionnement, et on a eu tendance à en mesurer le succès ou l'échec au nombre d'habitants "couverts" par les plans d'approvisionnement en eau. Action 21 a quelque peu changé cet état de choses, en définissant sept groupes de mesures visant à améliorer l'efficacité des services : la volonté politique, l'investissement financier, le renforcement des politiques et de la participation, le développement des capacités, l'amélioration de la santé publique, l'amélioration des infrastructures et le caractère durable.

L'évaluation conjointe OMS/UNICEF/WSSCC de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement au niveau mondial en l'an 2000 a montré que l'on avait fait des progrès réguliers depuis 1990 dans l'accès à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, mais il reste encore beaucoup à faire. La population desservie augmente, mais 1,1 milliard d'habitants n'ont toujours pas d'approvisionnement en eau digne de ce nom, et plus du double ne dispose d'aucun système adéquat d'assainissement. De nombreux pays connaissent des problèmes majeurs relatifs à l'entretien des installations en place, et le fléau des maladies imputables à un mauvais approvisionnement en eau reste une réalité pour plusieurs centaines de millions de personnes.

Récemment, l'OMS a restructuré ses activités liées à l'eau, l'assainissement et la santé pour mieux intégrer des liens plus larges entre l'eau et la santé. Dans le contexte de la mise en valeur et de la gestion des ressources en eau, cette restructuration prend compte les maladies traditionnelles transmises par l'eau qui sont liées à l'absence d'un système d'approvisionnement en eau potable et d'un réseau d'assainissement adéquat, ainsi que les maladies transmises par des vecteurs vivant dans l'eau ou liés à l'eau qui peuvent être associées aux changements hydrologiques provoqués par les projets de mise en valeur des ressources en eau tels que les aménagements hydroagricoles et les barrages. De nouveaux instruments permettant de mesurer la situation sanitaire des communautés affectées, faisant appel au concept de charge de la morbidité mesurée par l'espérance de vie corrigée du facteur invalidité (DALY), permettent d'évaluer les causes relatives et la part imputable à des déterminants environnementaux modifiés par la mise en valeur des ressources en eau. L'évaluation des impacts sanitaires et la gestion des risques sanitaires sont des activités clés dans ce contexte plus large. L'OMS souscrit aux bonnes pratiques formulées par la Commission mondiale sur les barrages à cet égard et préconise leur application dans la planification et la mise en valeur de toutes les ressources en eau.

En ce qui concerne les politiques, il y a eu des changements notables. Ceux-ci sont liés en particulier à une tendance croissante à la délégation de pouvoirs aux administrations et/ou aux communautés locales pour gérer les approvisionnements en eau et au déclin des organismes publics centralisés. Par exemple, de nouvelles directives nationales appliquées en 2000 en Inde confient aux *panchayats* (conseils de village) la gestion de l'eau au niveau du village, et contiennent des dispositions pour renforcer les capacités communautaires et allouer des ressources aux communautés locales. Des politiques parallèles se retrouvent ailleurs, en particulier dans les zones urbaines où les autorités municipales sont considérées comme l'organisme naturel chargé de la distribution de l'eau. Le rôle de la société civile, en particulier des ONG, dans l'aide aux communautés locales a également été renforcé. Dans certains cas, l'accent est mis, avec plus ou moins de succès, sur la réforme des organismes publics qui doivent encourager la participation des communautés locales.

Dans de nombreux pays (Bangladesh, Inde, République démocratique populaire lao, Mozambique et Afrique du Sud pour n'en citer que quelques-uns), la satisfaction des besoins fondamentaux est reconnue comme la première priorité dans les nouvelles politiques et législations concernant l'eau. Pour relever ce défi, on table de plus en plus sur l'élargissement de la participation et sur les réformes institutionnelles mentionnées plus haut. Dans des pays comme le Yémen, on ouvre la perspective de la gestion de l'eau, la priorité étant intégrée dans un processus de réforme institutionnelle qui touche l'ensemble du secteur de l'eau.

La définition des besoins fondamentaux peut s'avérer problématique en matière de fixation de normes (selon le Programme de surveillance conjoint OMS/UNICEF pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, il faut entre 20 et 50 litres d'eau par personne et par jour au minimum, selon le climat local et les habitudes d'hygiène). Pour la distribution de l'eau, la qualité est également une question critique mais parfois négligée. Dans les zones urbaines, en particulier, le rôle du secteur privé s'est élargi, souvent en partenariat avec les municipalités. Les partenariats ont été un succès dans des pays comme le Mozambique.

Garantir la sécurité alimentaire

L'importance de l'eau pour la sécurité alimentaire va de soi, mais la mesure dans laquelle la question se réduit simplement à l'irrigation peut prêter à controverses. Au cours des dernières décennies, on a vu à quel point l'eau a permis d'accroître la production vivrière dans la bataille pour suivre l'augmentation des besoins alimentaires de la planète. Après des progrès constants, de plus de 2 % par an dans les années 70, le développement de l'irrigation s'est ralenti car ses coûts augmentaient, les zones se prêtant à l'irrigation devenaient moins nombreuses et les prix des produits alimentaires en baisse affectaient la rentabilité de nouveaux périmètres d'irrigation.

Au cours de la décennie écoulée, les gouvernements et leurs partenaires financiers ont pris davantage conscience que les modèles traditionnels d'agriculture irriguée ne sont pas adaptés aux bouleversements tels que l'ouverture des marchés, la mondialisation, le rôle accru de la société civile et du secteur privé et une meilleure prise en compte de la valeur des services de l'environnement. Cela a beaucoup influé sur les politiques en matière de conception et de gestion participatives des services d'irrigation, modifié les régimes financiers et favorisé une évolution vers une démarche privilégiant davantage les services en matière de développement de l'irrigation. En particulier, le principe du transfert de la gestion de l'irrigation des ministères aux agriculteurs est maintenant largement accepté. Cependant, la pression qui résulte de la pénurie d'eau en de nombreux endroits a pour effet d'orienter lentement l'irrigation vers une agriculture à rendements élevés, et les objectifs nationaux d'autonomie alimentaire dans de nombreux pays signifient que les départements de l'irrigation continuent à privilégier la production céréalière.

La contribution de l'eau à la sécurité alimentaire est difficile à évaluer au-delà de l'irrigation pure et simple. Le programme Action 21 a clairement défini un cadre plus détaillé pour cette question qui comprenait l'agriculture pluviale et des questions telles que la pêche dans les eaux intérieures et l'élevage. Ces perspectives se sont le plus souvent développées depuis Rio, mais peut-être pas autant qu'il serait souhaitable, puisqu'on continue à mettre nettement l'accent sur l'irrigation dans de nombreux pays. Il semble que l'irrigation en elle-même ne contribue pas à la lutte contre la pauvreté, qu'il s'agisse des agriculteurs ou des paysans sans terre, mais que cela dépende d'un cadre plus large de politiques en faveur des pauvres et de conditions favorables au développement de l'irrigation.

En conséquence, l'utilisation non durable de l'eau et d'autres ressources, et les questions de pollution et d'équité dans le développement agricole ont été marginalisées. Il en va de même des politiques et stratégies qui visent à soutenir la production vivrière sur des terres cultivées sans irrigation ainsi que l'élevage, la pêche, l'arboriculture et autres secteurs. En particulier, les démarches concernant l'eau et la sécurité alimentaire ne sont pas déterminées par les problèmes spécifiques des pauvres, qui sont les victimes de l'insécurité alimentaire. La priorité accordée aux objectifs des politiques nationales a fait perdre de très réelles occasions de lutter contre la malnutrition et de réduire la pauvreté chez les nombreux pauvres qui ne participent pas à l'agriculture irriguée. Il semble que l'on s'efforce de remédier à cet état de choses dans certains endroits (voir ci-après), mais c'est là une question où les paramètres de la gestion des ressources en eau ont été dictés par des politiques émanant d'autres secteurs, plutôt que par des politiques visant le secteur de l'eau.

Protéger l'environnement

La protection de l'environnement était, par définition, un thème clé du programme Action 21 et elle est, depuis Rio, au centre des mesures visant à en appliquer les dispositions. La démarche concernant les ressources en eau à cet égard est axée sur l'utilisation durable et sur la qualité de l'eau sans danger pour l'environnement. Des propositions spécifiques visant à protéger les écosystèmes aquatiques et les ressources biologiques des eaux douces ont également été incluses dans Action 21, en réponse aux menaces extrêmes qui pèsent sur de nombreuses zones humides, mangroves et sur des écosystèmes fluviaux et lacustres, des deltas et autres zones. Dans ces zones menacées, la médiocrité des progrès depuis Rio est extrêmement décourageante : à quelques exceptions près (pour l'essentiel dans les pays les plus prospères), la dégradation de l'environnement, la disparition des zones humides et la détérioration de la qualité de l'eau sont des phénomènes généralisés.

La documentation ne manque pas sur les effets de ces problèmes et on leur fait beaucoup de publicité ; ici aussi, leur visibilité reflète l'importance accordée aux questions d'environnement dans le processus de Rio. D'où une prise de conscience beaucoup plus grande de l'importance des questions d'environnement dans les politiques et la gestion de l'eau. Cela s'est traduit par des changements systématiques des politiques dans de nombreuses régions du monde, et l'on abandonne le seul objectif technique traditionnel de l'approvisionnement en eau au profit d'une démarche où les questions d'environnement (et de participation améliorée) sont considérées comme partie intégrante des politiques et pratiques relatives à l'eau. Les objectifs et les priorités des politiques ont été révisés, et on a largement adopté les études d'impact sur l'environnement pour prendre des décisions sur les investissements concernant l'eau. Si des politiques, des procédures et des cadres institutionnels relatifs aux études d'impact sur l'environnement sont en place dans une majorité de pays, nombre d'entre eux ne disposent pas encore des ressources humaines adéquates pour que cette procédure s'applique sans heurts. On s'oriente vers des évaluations d'impact plus stratégiques (au niveau des politiques) et l'on donne à certains aspects (tels que l'évaluation des effets sur la santé) un profil distinct et plus marqué dans le cadre des études d'impact sur l'environnement. Ces changements sont difficiles à imposer et il faudra du temps pour en voir les aspects bénéfiques,

mais il ne fait guère de doute que la démarche de protection de l'environnement dans les politiques relatives à l'eau a évolué de manière généralisée et systématique depuis une dizaine d'années. Pour cette question, la clé n'est plus d'adopter de nouvelles politiques, mais plutôt d'appliquer celles qui existent déjà.

L'eau destinée à l'industrie et à l'énergie

Les utilisations de l'eau dans l'industrie et la production d'énergie ne sont peut-être pas suffisamment reconnues dans le programme Action 21 et nombre de déclarations similaires de ces dix dernières années. Ces utilisations sont très importantes dans de nombreux pays vu les quantités d'eau utilisées, le coût des investissements pour ces approvisionnements, la portée économique de la production correspondante et, revers de la médaille, les effets sur l'environnement de ce type d'utilisations. Les questions d'environnement et d'économie doivent être prises en compte dans le cadre d'une politique de l'eau. Dans ces deux domaines, il y a eu des changements importants depuis Rio, mais les défis majeurs restent bien présents.

Pour ce qui est de l'industrie, les questions essentielles sont l'ensemble des réglementations mises en place par les gouvernements et l'adoption de normes environnementales efficaces par les utilisateurs de l'eau qui appartiennent dans leur grande majorité au secteur privé. On a fait de grands progrès dans la formulation de normes et de systèmes intégrés de gestion de l'environnement qui suivent le parcours de l'eau et les autres effets de l'industrie tout au long de la chaîne de production. Leur adoption est inégale, depuis les normes environnementales très strictes de nombreux pays développés jusqu'aux capacités plus limitées de nombreux pays en développement. Les pays de l'ex-bloc soviétique connaissent des problèmes spécifiques. Il existe aussi de réels problèmes de pollution dus aux petites industries dans de nombreux pays en développement, où les systèmes de contrôle sont plus faibles.

La question de l'énergie et de l'eau a été dominée par le débat sur les grands barrages, au détriment de questions importantes comme les petites usines hydroélectriques et l'utilisation de l'eau pour le refroidissement dans les usines thermiques. Bien que l'essentiel de cette eau retourne dans le cycle de l'eau, les modifications importantes de température et, dans certains cas, de qualité qu'elle subit a d'importantes conséquences pour l'environnement et pour la ressource elle-même ; ces conséquences ne sont pas suffisamment prises en compte bien qu'elles aient une véritable portée politique dans de nombreux pays.

L'énergie hydroélectrique contribue beaucoup à l'équilibre énergétique du monde, puisqu'elle assure environ 20 % de la production totale d'électricité. Dans certains pays en développement, tels le Mozambique et Sri Lanka, l'énergie hydroélectrique est la source principale d'électricité. Elle apporte des avantages économiques et écologiques notables et, dans des pays montagneux et pauvres comme le Laos et le Népal, l'énergie hydroélectrique est l'un des rares facteurs de croissance économique (y compris grâce à des exportations d'électricité). Par le passé, ces progrès ont trop souvent eu des coûts dévastateurs pour l'environnement, la société et la santé. Ces coûts ont été la source de controverses qui ont bénéficié d'un grand retentissement dans les cas du projet de barrage des Trois Gorges en Chine, du programme de barrages sur le Narmada au Gujarat en Inde et des barrages construits dans le bassin du fleuve Sénégal. Les pratiques ont évolué depuis une vingtaine d'années, et il y a maintenant de nombreux cas de bonnes pratiques où l'on a réussi à obtenir des avantages économiques, y compris pour les pauvres, tout en limitant les impacts écologiques et sociaux les plus graves.

Malgré ces améliorations, les barrages restent l'une des questions de développement les plus controversées et, depuis plusieurs décennies, il y a eu une baisse sensible de l'aide extérieure à ces projets dans les pays en développement. Cette controverse a été à l'origine des moments de discorde

les plus manifestes à La Haye en 2000 et c'est un débat qui fera rage pendant quelques années encore. D'une part, il y a le souci justifiable et approprié de prendre des mesures qui assurent la répartition des bénéfices économiques tout en limitant les effets sur l'environnement et les conséquences sociales. D'autre part, il y a de l'amertume dans de nombreux pays en développement qui notent la disparité entre ces réserves et le haut niveau de développement de l'énergie hydroélectrique dans les pays développés.

Le rapport de la Commission mondiale sur les barrages, publié fin 2000, a suscité un débat sans précédent et extrêmement fructueux entre toutes les parties prenantes. Même s'il y a des désaccords de détail, un large consensus se dégage sur les valeurs centrales et les priorités stratégiques exposées dans le rapport, qui constituent des directives claires basées sur cinq principes clés : équité, efficacité, prises de décision participatives, durabilité et obligation de rendre compte. La taille, l'impact et les coûts et avantages potentiels des grands barrages signifient que leur construction continuera inévitablement à être controversée. L'extrapolation de ces principes de la Commission mondiale sur les barrages à la planification de la mise en valeur de toutes les ressources en eau est un sujet important pour la suite des débats.

L'eau et les villes

Comme plus de 60 % de la population mondiale vivra en zone urbaine d'ici à 2030 (soit près de cinq milliards d'habitants), les villes passent au premier plan des programmes politiques. On étudie de nouvelles démarches pour faire face à l'évolution rapide et rendre l'environnement urbain viable, en particulier grâce à une meilleure gestion, une meilleure politique des prix des services, une plus grande participation des groupes communautaires et des femmes, et grâce à des partenariats créatifs entre les entreprises du secteur public et celles du secteur privé. En tant que centres d'activité économique et sociale, les villes rassemblent une masse critique exceptionnelle de compétences et de possibilités extrêmement productives qui dynamisent le développement. Mais cela a un prix. Satisfaire les demandes concurrentes des utilisateurs commerciaux, domestiques et industriels signifie exercer des pressions immenses sur les ressources en eau douce. Les villes creusent sans cesse plus profond à la recherche de sources d'eau souterraines et vont de plus en plus loin pour capter des eaux de surface, à des coûts qui s'avèrent insoutenables tant du point de vue économique que pour l'environnement. Les villes sont de plus en plus en concurrence avec les agricultures des zones périurbaines et des régions rurales, sans cesse plus exigeantes en eau.

Les urbanistes doivent aussi relever le défi d'assurer un approvisionnement en eau saine à des prix abordables aux citoyens pauvres, dont la vaste majorité habite des bidonvilles qui ne sont reliés à aucun service municipal. Et ils doivent apprendre à limiter les gaspillages qui privent de nombreuses villes de plus de la moitié de leurs recettes légitimes. A moins d'instaurer une meilleure gouvernance de l'eau dans les villes, la dégradation et l'épuisement des ressources en eau douce menaceront la survie même des villes et la poursuite du développement économique et social.

Gérer les risques

La gestion des risques a pris de l'importance ces dernières années vu les répercussions croissantes des catastrophes liées à l'eau et la plus grande diffusion de l'information. Les effets des inondations graves (telles que celles du Mozambique en 2000), des sécheresses en cours (telles qu'en Asie centrale) et des grandes tempêtes (cyclone Orissa en 1999 par exemple) sont toujours incalculables. Le spectre du changement climatique, avec l'élévation du niveau des mers et davantage de phénomènes météorologiques extrêmes, signifie que ces problèmes ne feront qu'augmenter dans les décennies à venir.

La nécessité de se préparer pour limiter ces catastrophes dans le processus global de gestion de l'eau est maintenant largement reconnue, et il y a eu des améliorations importantes dans la capacité de faire face aux catastrophes et dans les systèmes de gestion. Par exemple, les inondations de 1998 au Bangladesh ont été les plus graves jamais enregistrées, mais leurs effets n'ont pas été aussi dévastateurs que lors d'inondations antérieures moins importantes, grâce à la préparation efficace aux catastrophes et au système de gestion. Cette préparation se conçoit de plus en plus dans le contexte de la gestion intégrée des bassins versants, y compris lorsque ceux-ci chevauchent des frontières - perspective qui devrait aussi être adoptée dans l'élaboration des politiques relatives à l'eau. Des initiatives récentes en Afrique australe et ailleurs permettent d'être optimistes en la matière.

Partager les ressources en eau

C'est une des nombreuses questions qui ont poussé à élaborer des politiques et systèmes plus efficaces pour le partage des ressources en eau. C'est une question importante à tous les niveaux, depuis les communautés locales jusqu'au niveau international, mais du fait que 60 % des eaux douces du monde empruntent des systèmes qui traversent des frontières nationales, vu les conflits potentiels que cela représente, l'attention s'est plutôt portée sur le niveau international. Les questions des ressources en eau transfrontalières ne sont guère approfondies dans le programme Action 21, mais elles sont maintenant considérées comme plus urgentes. L'élaboration en 1997 de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation constitue un cadre juridique pour ces questions, ce qui a permis de les mettre mieux en lumière dans de nombreuses régions.

Les négociations dans ce domaine sont inévitablement lentes, complexes et politiquement délicates, mais il y a des exemples de réussite, par exemple le bassin du Rhin, et de nouvelles initiatives, telles que celle visant le bassin du Nil, qui permettent d'être optimistes pour l'avenir. Il y a aussi des exemples d'accords bilatéraux qui ne couvrent pas la totalité d'un bassin, mais restent néanmoins importants. La base de collaboration peut aller du simple partage de données à la mise en commun des priorités du développement économique régional (comme dans la Communauté de développement de l'Afrique australe), avec de nombreux schémas intermédiaires. Le point de départ approprié dépend des conditions locales.

Assurer la base des connaissances

La question qui revient sans cesse dans tous les points évoqués ci-dessus est l'importance d'une bonne base de données pour contribuer à l'élaboration des politiques, aux décisions concernant la gestion et aux négociations à tous les niveaux. Les connaissances peuvent se présenter sous de nombreuses formes, mais la valeur des bases de données nationales qui fournissent un certain niveau d'informations sur l'hydrologie et les utilisations des ressources en eau est toujours précieuse. Ces connaissances sont essentielles pour l'élaboration d'un consensus sur des questions conflictuelles aux niveaux national et international. Les mesures à prendre pour assurer le développement et le maintien de ces bases de données nécessitent des politiques claires et l'allocation de ressources pour faire fonctionner le système. Les statistiques concernant la décennie écoulée sont incomplètes. Les progrès technologiques en gestion de données, télédétection, climatologie et domaines apparentés permettent d'obtenir des données bien meilleures et bien plus nombreuses de manière relativement bon marché. Certains pays ont bien modernisé leurs systèmes. Les systèmes basés sur l'Internet ont aussi beaucoup amélioré l'accessibilité des données. Ces progrès ne suffisent pas toujours à compenser le déclin de nombreux systèmes nationaux de surveillance hydrologique.

Il y a donc eu une évolution importante, bien qu'irrégulière, dans ces différents domaines des politiques relatives à l'eau depuis le Sommet de Rio il y a une dizaine d'années, mais les défis restent considérables. La première étape est de définir un cadre politique cohérent et efficace pour les ressources en eau qui corresponde aux conditions, priorités et besoins locaux. Il n'y a pas de solutions toutes faites, mais il y a des expériences positives, des principes de base et des questions cruciales qui peuvent être définis dans chacun des domaines examinés plus haut. C'est ce que nous allons voir dans les prochains chapitres.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX PROBLEMES AUXQUELS DOIVENT FAIRE FACE LES POUVOIRS PUBLICS ? LES QUESTIONS QU'IL FAUT SE POSER

Cette section donne un aperçu des caractéristiques des ressources en eau et de leur utilisation à l'échelle mondiale et décrit les problèmes clés qui se posent en matière d'action des pouvoirs publics à cet égard. Ce qui y est dit est, bien entendu, fonction de l'état actuel de nos connaissances. Les ressources en eau, leurs utilisations et leurs rapports avec des processus environnementaux et des processus de développement plus généraux sont des paramètres extrêmement complexes et divers. Nos connaissances en la matière, même si elles vont en s'améliorant, sont imparfaites. Cet état de choses est en soi important du point de vue des mesures à prendre et amène à poser une première question :

Quelles sont les connaissances nécessaires pour définir des politiques touchant les ressources en eau et gérer les ressources, et que faut-il faire pour gérer et développer cette base de connaissances ?

De façon générale, nous n'utilisons qu'une faible proportion des ressources en eau potentielles mondiales. Les estimations à cet égard varient (notamment parce qu'une grande partie de l'eau utilisée n'est pas consommée et que 45 % de l'ensemble de l'eau utilisée est réintégrée dans le cycle de l'eau, encore que sous une forme modifiée) ; elles se situent cependant pour la plupart, entre 4 et 5.000 km³, pour un débit annuel total d'environ 42.000 km³, ce qui représente 10 % de celui-ci. Mais ces ressources en eau sont inégalement réparties dans le temps et dans l'espace. Certaines régions, telles que le bassin de l'Amazone et le Canada, possèdent d'énormes quantités d'eau alors que leurs besoins sont faibles. D'autres comme le Moyen-Orient et de nombreuses zones de l'Asie du Sud, ont des besoins qui représentent une proportion très élevée des ressources disponibles. Les quantités d'eau disponibles, et leur localisation sont fonction des précipitations et de la façon dont l'eau se déplace - en surface et en sous-sol - à l'intérieur d'une unité hydrologique. Les responsables de la gestion de l'eau aspirent de plus en plus à travailler à l'échelon des unités hydrologiques, attitude qui se traduit par l'adoption d'approches telles que la gestion intégrée des ressources en eau et la gestion intégrée des bassins d'alimentation. Ces unités débordent toutefois les frontières administratives et, dans de nombreux cas, les frontières nationales. C'est là une réalité qui non seulement conditionne nos modes de planification et de gestion, mais qui peut également compromettre l'analyse d'ensembles de données s'inscrivant dans le cadre de frontières différentes. C'est dans ce contexte que se pose une deuxième grande question :

Quels sont les mécanismes nécessaires pour coordonner la planification, l'aménagement et la gestion des ressources en eau par-delà les frontières politiques et administratives ?

Pour bien appréhender la question des ressources en eau, il ne faut pas se placer dans une optique strictement hydrologique, mais tenir également compte des processus écologiques. Les cours d'eau, les aires d'alimentation en eau et les écosystèmes aquatiques ont besoin de débits d'eau qui leur permettent de préserver leur utilité et leurs fonctions. Toute modification du débit des eaux a des conséquences pour l'environnement. Et tout changement apporté aux écosystèmes influe sur le débit des eaux. Ainsi, le détournement d'eau à des fins d'irrigation peut mettre en péril des écosystèmes aquatiques. Et, dans certains cas, tels que ceux de la mer d'Aral et du fleuve Jaune, il peut s'agir d'opérations de très grande ampleur. De même, l'apport de changements majeurs comme la déforestation modifie sensiblement les volumes d'eau écoulée et le rythme des écoulements au sein d'un bassin hydrographique. C'est pourquoi l'affectation des ressources en eau à la préservation des écosystèmes et des écoulements qui influent sur l'environnement, de même que la sauvegarde

de ces ressources, devraient être dûment considérées dans les politiques et les stratégies concernant celles-ci :

Quelles sont les politiques et les mesures nécessaires pour préserver l'intégrité des écosystèmes traversés par des ressources en eau et par le biais desquels l'humanité a accès à ces ressources ?

Les formes d'utilisation des ressources en eau sont aussi complexes et diverses que le sont ces mêmes ressources. Globalement, dans la plupart des pays, l'agriculture est le secteur qui utilise directement le plus d'eau, en étant à l'origine d'environ 70 % de l'ensemble des prélèvements effectués dans le monde et d'un pourcentage beaucoup plus élevé dans de nombreux pays en développement. Si l'on prend un autre indicateur, on observe que la quantité d'eau nécessaire pour subvenir aux besoins alimentaires moyens quotidiens d'une personne vivant dans un pays développé se situe entre 4 et 5.000 litres (la moyenne mondiale s'établissant à 2.500 litres), chiffre qui contraste violemment avec les 40 litres dont une personne a besoin pour satisfaire ses besoins en eau potable et en matière d'assainissement. L'industrie, y compris la production d'énergie, consomme 20 % des prélèvements mais, tout comme l'industrie elle-même, cette consommation est très inégalement répartie. Dans les régions où elles sont implantées, l'industrie et la production énergétique utilisent de très fortes quantités d'eau, donnent lieu à des investissements considérables et ont une incidence très importante sur les processus écologiques. Les quantités d'eau servant à un usage ménager sont en général faibles, représentant au maximum 10 % du total des ressources en eau utilisées, mais elles ont une grande valeur du point de vue de la satisfaction des besoins fondamentaux, de la dignité et de la santé de l'être humain. Il existe encore de nombreuses autres utilisations importantes de l'eau, parmi lesquelles figurent la pêche et l'aquaculture de même que des utilisations à des fins esthétiques et récréatives. Quelles que soient les caractéristiques de l'affectation des ressources en eau dans un lieu donné, il faut que l'on puisse modifier cette affectation en cas de ressources peu abondantes. Il s'agit là, à l'évidence, d'une question intéressant les pouvoirs publics :

Quelles sont les mesures nécessaires pour assurer une affectation efficace et équitable des ressources en eau à différents usages ? Quels critères faudrait-il appliquer et quelles procédures faudrait-il suivre dans le cadre du processus de définition des priorités et d'affectation lorsque les disponibilités en eau sont limitées ?

Lors de la définition de mécanismes d'affectation, il convient avant tout de tenir compte d'objectifs de développement plus généraux. Les besoins et les perspectives des membres les moins influents de la société - les pauvres et les femmes en particulier - doivent bénéficier d'une attention prioritaire. Ils se heurtent en effet souvent à d'énormes obstacles pour accéder aux ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins et cette situation contribue indéniablement à leur dénuement et à leur impuissance. Des politiques spécifiques et concertées sont nécessaires pour surmonter ces obstacles :

Quelles sont les politiques et les mesures nécessaires pour cibler les besoins et les problèmes spécifiques des personnes les plus démunies et les plus vulnérables, et en particulier les pauvres et les femmes ?

Lorsque des contraintes pèsent sur les ressources en eau (que ce soit en termes de qualité de l'eau ou de quantités d'eau disponibles), les pouvoirs publics devraient définir des normes minimales en fonction des priorités d'affectation et d'objectifs réalistes. Celles-ci ne devraient pas avoir un caractère définitif et devraient pouvoir évoluer à mesure que s'améliore la situation, mais il appartient incontestablement aux pouvoirs publics de définir un cadre réglementaire applicable à la gestion des ressources en eau :

Quelles sont les normes minimales applicables en ce qui concerne les quantités d'eau disponibles pour différentes utilisations et la qualité des ressources en eau ? Quel est le système qui permet le mieux de veiller au respect de ces normes ?

Il va de soi que la satisfaction des besoins, la mise en place de mécanismes d'affectation et l'application de normes minimales ont une contrepartie, à savoir des coûts élevés liés aux investissements dans les systèmes de gestion des ressources en eau (infrastructure et organismes) et à l'exploitation et à la gestion de ces systèmes. Les estimations du niveau des investissements à réaliser sont stupéfiantes : d'après le rapport sur la Vision mondiale de l'eau, un montant de 180 milliards de dollars des Etats-Unis par an pendant 30 ans est nécessaire pour procéder aux investissements minimums permettant d'assurer la sécurité mondiale de l'eau. Les coûts de fonctionnement de systèmes équitables et efficaces apparaissent également comme effarants aux yeux de nombreux gouvernements. Mais les avantages procurés par ces systèmes sont eux aussi stupéfiants, à en juger par les coûts directs et indirects énormes, voire difficiles à calculer dans certains cas, qu'engendrerait l'absence d'investissements dans la préservation et l'amélioration des flux de ressources en eau. Certains choix difficiles doivent être faits en ce qui concerne le niveau auquel situer les investissements et les dépenses de fonctionnement et la façon dont ces coûts doivent être amortis :

Comment les coûts d'investissement et de fonctionnement liés à l'approvisionnement en eau devraient-ils être couverts ? Quelle est la valeur de différentes ressources en eau et quels niveaux d'amortissement des coûts faudrait-il fixer pour différentes utilisations ?

Les pouvoirs publics ne peuvent tout faire, et ils ne devraient pas, en principe, essayer de tout faire. Leur rôle est de mettre au point un cadre réglementaire définissant les droits et les responsabilités des différents utilisateurs des ressources en eau et des écosystèmes. Cela étant, même lorsqu'un tel cadre a été élaboré, il existe des incompatibilités fondamentales entre différentes utilisations de l'eau (les rejets d'effluents d'une usine peuvent empoisonner des écosystèmes et l'eau potable ; l'irrigation peut entraîner une baisse des niveaux des cours d'eau et des lacs utilisés notamment pour la pêche). Une seule et même utilisation peut également donner lieu à des différends (dans le cas, par exemple, d'irrigateurs situés en amont et en aval d'un cours d'eau) lorsque les ressources sont peu abondantes. Il appartient aux pouvoirs publics concernés de fournir les moyens de résoudre ce type de conflits :

Quels sont les moyens les plus efficaces, équitables et transparents d'atténuer les conflits concernant les ressources en eau ?

L'élaboration d'une stratégie visant à traiter cette question est une tâche particulièrement difficile et l'efficacité d'une telle stratégie sera fonction de la nature du système d'attribution des compétences et des responsabilités en ce qui concerne la gestion des ressources en eau. En d'autres termes, le succès des politiques et des stratégies dans ce domaine dépend du mode de gestion publique qui sera défini.

* * * * *

Les gouvernements ont un rôle et une responsabilité essentiels à assumer dans la définition de ce mode de gestion, ce qui ne veut pas dire que tous les pouvoirs doivent reposer entre leurs mains. De fait, c'est l'inverse qui est vrai, car dans de très nombreux cas des pouvoirs beaucoup trop étendus ont été centralisés au sein d'organismes gouvernementaux. L'une des tâches les plus importantes auxquelles doivent faire face de nombreux gouvernements est de définir le type et l'étendue des pouvoirs qu'ils devraient déléguer aux collectivités locales, à la société civile, au secteur privé et aux administrations locales. Face à la crise de l'eau, la décentralisation apparaît

comme une option essentielle à prendre en compte et le concept de subsidiarité revêt un caractère primordial :

S'agissant de la gestion des ressources en eau, quels rôles devraient jouer différents acteurs, y compris les organismes publics (centraux et locaux), le secteur privé, la société civile et les collectivités locales ? Quelles sont les mesures qui permettraient de veiller à ce que ces différents acteurs soient à même d'assumer leur rôle ?

Une fois clairement défini le mode de gestion publique qui sera appliqué, il est essentiel que les organismes s'occupant de la gestion des ressources en eau s'acquittent de leurs tâches dans un souci d'efficacité et de transparence et sans parti pris. Qu'ils soient ou non à même de le faire dépend des caractéristiques internes de ces organismes : sont-ils performants ? Disposent-ils des compétences appropriées et de ressources suffisantes ? Représentent-ils l'ensemble des parties prenantes ? Leur efficacité dépend également des relations qui existent entre eux (dans le cas notamment des organes d'administration centraux, au sujet desquels se pose souvent le problème particulièrement important de la fragmentation des responsabilités). Du point de vue des politiques et des stratégies, l'une des questions essentielles à prendre en compte est la suivante :

De quelles capacités les divers organismes concernés doivent-ils être dotés, et quelles sont les politiques et les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces capacités existent ?

Ces diverses questions placent les décideurs en face d'un ensemble de tâches auxquelles ils doivent impérativement s'attaquer. A noter que les situations de départ et la physionomie des besoins et des ressources disponibles varient d'un pays à l'autre, de sorte que l'accent sera placé sur des questions différentes dans des endroits différents et à des moments différents. Mais toutes doivent être prises en compte, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé. Trop souvent, les politiques de l'eau ont reposé sur des hypothèses simplistes n'envisageant que la nécessité d'accroître l'approvisionnement à l'aide de moyens matériels.

Dans l'examen de la question de la réforme de ces politiques, il y a lieu de reconnaître les progrès déjà accomplis au cours de la dernière décennie. Ces dernières années ont vu l'élaboration de politiques complexes et nuancées dans de nombreuses régions du monde, dont certains exemples sont examinés dans la section suivante. Les réformes engagées ont souvent bénéficié du concours de la communauté internationale et ont fréquemment été motivées, du moins en partie, par un débat international animé sur ces questions. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, il faut néanmoins opposer aux progrès réalisés le fait que, dans de nombreux cas, les réformes définies à l'échelon national n'ont été qu'imparfaitement appliquées. Il s'agit là d'une question sur laquelle nous reviendrons dans la section finale.

LA GESTION DE L'EAU : POLITIQUES ET PRINCIPES CONCRETS

Méthodes de gouvernance et réformes concluantes

Le premier groupe d'expériences politiques et de principes évoqués ici porte sur cinq grands défis mondiaux, à savoir : l'amélioration des conditions de gouvernance, le partage de l'eau, la valorisation de l'eau, la gestion des catastrophes et l'enrichissement de la base de connaissances. Ils ont tous une importance cruciale pour créer un environnement propice à la mise en valeur des différentes utilisations de l'eau afin d'en maximiser le potentiel et d'assurer la durabilité de ces ressources fondamentales. Si l'on a tiré quelque enseignement ces dernières années, c'est que faute d'avoir un cadre élargi pour gérer l'eau efficacement, toute action d'amélioration unidimensionnelle est vouée à l'échec. L'espace limité dont nous disposons ici nous oblige à circonscrire le débat. Nous pouvons, cependant, recenser les principes de base et les illustrer par des exemples de bonnes pratiques provenant du monde entier.

L'amélioration de la gouvernance est peut-être la question de fond la plus importante et la plus exigeante de toutes celles qui sont examinées ici. Elle a de nombreuses facettes qui convergent toutes vers la définition d'un cadre décisionnel et administratif pour la gestion de l'eau au sein duquel les besoins et les intérêts de tous les utilisateurs (y compris l'environnement) sont représentés de façon équitable et transparente. Cela peut paraître aller de soi mais la réalisation de ce but entraîne souvent des changements substantiels concernant la localisation des centres de décision et les bénéficiaires de ces décisions, lesquels peuvent s'apparenter à de puissantes alliances d'intérêts catégoriels. Pour améliorer la gouvernance, il faut commencer par s'assurer qu'il existe une forte *volonté politique*, reposant sur le consensus social le plus large possible afin de procéder aux changements nécessaires.

La mobilisation de cette volonté politique et l'instauration d'un consensus sociétal dépendent dans les deux cas d'un *élargissement des conditions de la gouvernance*, de même que tous les aspects de l'amélioration de la gouvernance de l'eau. En d'autres termes, la gestion de l'eau ne peut être envisagée indépendamment des tendances de la société et du développement. Comment les organismes chargés de gérer l'eau pourraient-ils prétendre à l'équité, à la transparence et à la légitimité si les autres aspects de la gouvernance échappent à ces paramètres.

Le contexte particulier de la gouvernance qui s'applique à l'eau détermine le *cadre général* de la gestion des ressources en eau et de tous les secteurs connexes (santé, agriculture et environnement, et stratégies plus vastes englobant la décentralisation et la macro-économie). Les remaniements doivent être motivés par la réalisation de résultats concrets car ce sont eux qui vont justifier le changement de cap. Nous avons défini plus haut l'objectif qui consiste à donner un rang de priorité élevé à la gestion de l'eau de façon à réduire durablement pour l'environnement la pauvreté et la vulnérabilité touchant les personnes démunies. Il convient maintenant de préciser la forme que cette démarche doit revêtir et les tâches assignées à chacun des pays à l'aide d'un processus intégrateur représentant toutes les parties prenantes.

En outre, le *cadre institutionnel* des responsabilités en matière de gestion des eaux appelle souvent un remaniement. Trois questions fondamentales se posent ici : (1) de réduire la fragmentation due au partage des responsabilités entre différents organes gouvernementaux, (2) d'améliorer l'efficacité des organismes de gestion de l'eau et (3) d'accroître la participation des collectivités territoriales, de la société civile, de l'administration locale et du secteur privé. Ces réformes institutionnelles entraînent invariablement des difficultés considérables et prennent beaucoup de temps, mais elles sont essentielles à la mise en place d'une bonne gouvernance dans le

secteur de l'eau. Elles risquent d'être entravées par les nombreux intérêts catégoriels sociétaux qui prolifèrent dans les secteurs publics.

La collaboration intersectorielle nécessaire pour surmonter la fragmentation qui se produit dans la planification, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau va à l'encontre de ce système. Pour vaincre cet obstacle, il faut que l'on reconnaisse au plus haut niveau gouvernemental que seule l'allocation spécifique de ressources à cette fin permet de surmonter cette division intersectorielle. Il faut pour cela définir clairement les critères de ce qui peut ou non être qualifié d'intersectoriel afin d'éviter un affaiblissement des principes et de revenir au statu quo.

Nombreux sont les exemples de pays qui ont mis en place des réformes visant à étayer les conditions de la gouvernance. L'Afrique du Sud a consenti des efforts soutenus pour concevoir un cadre institutionnel intégré reposant sur l'application d'une nouvelle loi et de nouvelles politiques relatives aux bassins hydrographiques (voir encadré 1). L'idée consiste à inclure dans la réforme tous les aspects de la gouvernance en vue d'améliorer le contrôle local des eaux et leur accès au service de tous les groupes sociaux.

La multiplicité des usagers d'un bassin hydrographique nécessite un cadre régissant le **partage des eaux** entre les parties. Les problèmes de fond qui se posent sont pertinents à tous les échelons, mais les plus urgents sont ceux qui ont trait à la délimitation administrative, que ce soit au sein du pays ou entre Etats d'un même pays, comme par exemple en Inde. Les défis majeurs portent, toutefois, sur les eaux transfrontières. Il existe 261 bassins hydrographiques internationaux représentant 60 % des cours d'eau et 45 % de la surface du globe répartis sur 145 pays. Il est vrai que la plupart des pays continentaux partagent un bassin hydrographique.

La potentialité de conflits au sujet des eaux internationales est un élément dont beaucoup de gens ont profondément conscience et l'on a assisté ces dernières années à de multiples négociations visant à mettre au point des cadres structurés pour la gestion de ces eaux. Il peut s'agir d'accords bilatéraux ne visant qu'une partie du bassin hydrographique ou de certaines initiatives englobant la totalité d'un bassin (voir encadré 2 concernant l'Initiative relative au bassin du Nil). De telles initiatives appellent un haut degré de confiance ; en cas de succès, elles peuvent servir de catalyseur pour instaurer un climat de confiance allant bien au-delà des questions de bassin hydrographique proprement dites.

Bien des questions relatives à l'allocation de ressources destinées aux multiples usages de l'eau doivent se fonder sur une meilleure compréhension de la **valeur de l'eau**. Nous en venons à une série de questions de fond assez complexes. Tous les aspects (y compris les utilisations rationnelles comme les loisirs et la pêche) doivent être pris en compte. La valeur économique de bon nombre de ces utilisations de l'eau est subjective et reflète souvent des hypothèses culturelles.

Encadré 1 : Réformer la gouvernance de l'eau en Afrique du Sud

Le cadre de la politique de l'eau en Afrique du Sud a été revu de fond en comble entre 1994 et 1997, débouchant sur une nouvelle ligne directrice, sur la Loi de 1997 relative aux services de ravitaillement en eau et la Loi de 1998 sur les eaux nationales. Cette politique et ces textes visent à renforcer la durabilité, l'équité et la confiance publique concernant une ressource extrêmement rare dans bien des régions d'Afrique du Sud, sous le slogan "un peu pour chacun durablement". Ces dispositions sont liées à des politiques connexes de développement rural et urbain (dont l'agriculture et l'industrie) et d'environnement. Les objectifs doivent être atteints grâce à une approche intégrée, fondée sur le principe d'une gouvernance concertée où tous les organismes, publics ou non, devraient communiquer à tous niveaux et oeuvrer de concert à la réalisation de programmes communs.

Tous les aspects de l'utilisation de l'eau y figurent, y compris les utilisations soumises à des autorisations temporaires qui ont remplacé les droits de riveraineté et de propriété. Au terme de la Loi de 1998, les dispositions peuvent être appliquées de "manière progressive et échelonnée" à mesure que se forment de nouvelles structures institutionnelles et que se développent leurs capacités. Un cadre institutionnel complètement neuf a été mis en place, basé sur la décentralisation des pouvoirs jusqu'au plus petit échelon possible, et organisé autour d'unités hydrologiques (grâce à une série d'organismes chargés de la gestion des bassins). L'on sait que ce processus demandera de nombreuses années et l'Afrique du Sud illustre fort bien comment de nouvelles lois et politiques peuvent être perçues comme le point de départ et non la fin d'un défi à relever. Pour ce faire, il faut qu'il soit suivi d'actions résolues et concertées et d'un renforcement des capacités permettant la mise en oeuvre de la politique choisie.

D'après MacKay, H. *Water policy Implementation in South Africa*. Living Water Foundation, 2001.

Encadré 2 : L'Initiative relative au bassin du Nil

Le Nil, qui est l'un des plus grands fleuves du monde, constitue depuis des millénaires le fondement de l'économie et de la civilisation d'un certain nombre de pays. Son bassin est immense, traversant plus de dix pays de l'Afrique centrale à la Méditerranée. L'Initiative relative au bassin du Nil a été lancée en vue de rassembler cette région disparate autour d'une idée commune - "le développement économique durable via l'utilisation équitable des ressources communes du bassin du Nil et ses retombées". Vu la gamme des conflits potentiels dans la région, toute réussite est à saluer. L'Initiative relative au bassin du Nil est en train de susciter un élan qui devrait resserrer la coopération en partant des ressources en eau pour aller bien au-delà.

Cette Initiative associe la gestion des eaux et les objectifs de répartition à des thèmes plus vastes comme l'élimination de la pauvreté, l'intégration économique et la coordination entre les pays riverains. La phase initiale d'élaboration d'un cadre politique et les modalités de collaboration ont débouché sur le lancement d'un programme d'action stratégique reposant sur des actions locales bénéfiques à tous. Une vaste gamme de discussions, de mesures de confiance et d'analyses a permis de relever le niveau de compréhension et de confiance dans la région et d'adapter des principes applicables à la répartition des précieuses ressources en eau du Nil. Même s'il reste beaucoup à faire, les progrès enregistrés à ce jour ont été remarquables, ce qui est de bonne augure pour l'avenir de cette Initiative de poids.

Les ressources en eau varient d'une saison, d'une année et d'un lieu sur l'autre. Il convient d'inclure le coût des investissements ainsi que les frais de fonctionnement, de même que la valeur

des ressources en eau pour maintenir le fonctionnement et l'intégrité des écosystèmes. La valeur de l'eau reflète la qualité ainsi que la quantité de ressources. Les responsables doivent surtout tenir compte de la solvabilité des personnes démunies, notamment (pour lesquelles les ressources en eau sont un besoin fondamental et sont indispensables pour leur subsistance).

Il existe plusieurs méthodes pour déterminer cette valeur mais toutes se fondent sur différentes séries d'hypothèses. L'essentiel est d'admettre qu'appréhender la notion de valeur ne revient *pas* à fixer des prix et que toute cotation ou tout régime de recouvrement des coûts doit reposer sur le consentement des utilisateurs de l'eau. En dernier ressort, cela dépendra de la transparence et de la légitimité du cadre institutionnel en vertu duquel les valeurs pourront être déterminées et les négociations avec les différents usagers pourront être conduites.

La gestion du risque lié à l'eau est apparue à juste titre comme une question de fond de premier plan. Cela vaut en particulier pour bon nombre de personnes démunies, originaires des pays en développement, qui vivent dans un environnement les rendant encore plus vulnérables à ces risques et moins résistantes à leurs impacts, mais cela vaut aussi pour les régions les plus prospères de la planète qui, elles non plus, ne sont pas épargnées.

Outre les pertes en vies humaines, l'ensemble des pertes économiques imputables aux seules inondations représente en moyenne trois milliards de dollars par an, soit 20 % des nouveaux investissements dans le secteur de l'eau des pays en développement. Des politiques cohérentes qui évaluent les risques et apportent des réponses appropriées constituent une composante essentielle de la gestion des ressources en eau. Elles peuvent comprendre des mesures d'atténuation structurelle (protection des côtes) et non structurelle (système d'alerte précoce), ainsi que des mesures de prévention comme de nouvelles méthodes de gestion des sols ou les systèmes de protection à l'épreuve des crues. Il y a de bons exemples de systèmes et de gestion des catastrophes et des secours, même dans les parties du monde plus pauvres et exposées à des risques (voir encadré 3 sur le Bangladesh). L'intégration de la gestion des catastrophes dans le processus global de gestion des ressources en eau est un volet qui mérite toujours d'être approfondi. Dans le contexte du développement de l'irrigation et de son impact sur la santé humaine, nous disposons d'une foule d'éléments factuels attestant que l'on peut trouver des solutions bénéfiques pour la santé et pour la production agricole. Les initiatives internationales tendant à développer ces systèmes sont une priorité urgente ; pour appuyer ces activités et entériner la nécessité d'une coopération entre les différents secteurs de la société et entre les nations, l'Assemblée générale des Nations Unies a mis sur pied la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC).

Ces différents exemples mettent en lumière certaines composantes d'un cadre stratégique global. L'innovation s'impose dans l'élaboration des politiques de la plupart des régions du monde. Faute de quoi, les tentatives d'amélioration de la gestion des ressources en eau se verraient fortement restreintes, si ce n'est totalement compromises. Ces changements politiques permettront de créer un cadre au sein duquel pourront être examinés les problèmes et les potentialités des différentes utilisations de l'eau.

Or, la qualité du processus décisionnel pertinent dépendra de la qualité des informations qui présideront aux décisions. Cela signifie qu'il reste un dernier domaine à explorer : la nécessité d'entretenir et de renforcer la **base de connaissances** nécessaire à la gestion des ressources en eau. Elle englobe des composantes nombreuses et variées et il va sans dire que le recueil d'informations a un potentiel quasi illimité. L'élaboration d'une stratégie dans ce domaine doit être réaliste, compte tenu du point de départ et des niveaux de capacité que l'on peut raisonnablement développer.

Encadré 3 : Le système de gestion des catastrophes au Bangladesh

La menace des crues et des cyclones dévastateurs est omniprésente dans les régions côtières du pays. Les ruraux ont adopté des stratégies d'adaptation spécifiques leur permettant d'atténuer les effets de ces catastrophes naturelles qui bouleversent néanmoins leurs moyens de subsistance voire, dans certains cas, emportent plusieurs milliers de vies humaines. Ces menaces étaient une source d'inquiétude depuis fort longtemps, mais les crues de 1987 et 1988, ainsi que le cyclone de 1991 qui a décimé 138.000 personnes, ont imposé l'impérieuse nécessité d'une action rapide et efficace. La mise en place d'infrastructures (remblais, abris contre les cyclones, approvisionnement en eau et autres moyens) était la conception la plus répandue en matière de prévention des catastrophes, mais les pouvoirs publics ont aussi élaboré un système efficace de gestion des catastrophes et des secours. Des consignes permanentes (qui ne se substituaient pas aux lois votées au parlement) ont été établies et promulguées en 1997.

Ces consignes prévoyaient trois étapes dans la gestion des catastrophes : la préparation, les secours proprement dits (au moment précis où survient la catastrophe) et le relèvement. L'idée de base consiste à créer plusieurs commissions interorganisations allant du niveau national (le Conseil national de gestion des catastrophes, présidé par le Premier Ministre) au niveau local, au sein desquelles des fonctionnaires et des bénévoles sont spécifiquement chargés de mettre en garde la population contre les menaces imminentes, de surveiller la situation et de participer aux actions de secours et de relèvement. Divers organes sont parties prenantes à chaque niveau et les Consignes définissent les responsabilités des différents protagonistes en ce qui concerne la préparation et la lutte contre les catastrophes.

Les grandes catastrophes récentes, telles les crues de 1998, ont montré l'efficacité de ce système permettant d'enclencher immédiatement le processus d'alerte et de secours. La collaboration et la coordination interorganisations se sont avérées particulièrement efficaces dans un contexte problématique à bien des égards. Cette conception, basée sur le fonctionnement de commissions, est probante lorsqu'il faut agir avec rapidité et précision et lorsqu'il faut impérativement passer outre les règles et procédures normales pour prendre des mesures décisives. Le processus de préparation aux catastrophes et, en particulier, la partie relèvement, est d'une efficacité moindre, mais le système fait merveille pour réduire l'un des aspects majeurs de la vulnérabilité que rencontrent les communautés côtières au Bangladesh.

Ici, la notion d'*ignorance optimale* (c'est-à-dire le niveau *minimal* d'information nécessaire pour prendre une décision en connaissance de cause) a beaucoup de valeur car elle permet de définir l'essentiel - c'est-à-dire les renseignements spécifiques nécessaires, leur périodicité et le niveau de précision acceptable. La collaboration internationale en est une composante essentielle puisque l'eau et le climat n'ont pas de frontière nationale et que les événements survenant dans un pays risquent d'avoir une importance critique pour les décisions qui sont prises dans un autre. Dans bien des cas, le partage des coûts s'avère avantageux. Il faut de toute urgence lancer des initiatives visant à établir, au plan international, un partage des connaissances et un renforcement des capacités. Il découle clairement de ce qui précède que la base de connaissances applicable à la gestion de l'eau doit s'inscrire dans un contexte économique, social et environnemental beaucoup plus large.

Des pratiques et des réformes probantes en matière de gestion des ressources en eau

Le deuxième groupe d'expériences et de principes examiné ici concerne les six autres défis mondiaux : besoins fondamentaux, sécurité alimentaire, écosystèmes, industrie, énergie et villes. Le développement d'un contexte propice à la gestion des ressources en eau, comme on l'a vu plus haut, est indispensable pour créer les conditions nécessaires à l'équité et à la durabilité à long terme de la gestion dans les différents secteurs. Il existe déjà de nombreuses politiques qui peuvent améliorer

directement des aspects majeurs de la gestion des ressources en eau, ce qui signifie qu'il faut agir dès maintenant. En fait, nombre d'arguments militent en faveur de l'idée que la gestion intégrée des ressources en eau ne peut voir le jour que par l'action au sein des secteurs traditionnels et l'élaboration progressive des capacités et des dispositifs nécessaires à l'intégration : en somme, une double approche. C'est pourquoi certaines des principales démarches politiques concernant ces différents aspects de la gestion sont examinées ici, car elles constituent un potentiel considérable en jouant le rôle de catalyseur en vue d'un processus plus large de réforme des politiques et de la gestion des ressources en eau.

L'eau nécessaire aux besoins fondamentaux a été et demeurera la priorité dans le monde entier. On réclame souvent des politiques axées avant tout sur les populations, et plus particulièrement sur ceux qui n'ont pas accès à l'eau, pour répondre notamment au besoin largement négligé d'une plus grande salubrité. L'expérience a montré que les approches privilégiant les infrastructures d'approvisionnement en eau devaient être assorties de la création au niveau communautaire des capacités institutionnelles nécessaires à leur développement et à leur gestion, ainsi que de la mise en place de liens efficaces entre les collectivités et les prestataires extérieurs de services (y compris le secteur privé). Les zones urbaines et rurales nécessitent des structures très différentes. Il faut aussi, dans de nombreux cas, développer les connaissances dans les domaines tels que l'évaluation (quantitative et qualitative) des ressources, la santé et l'hygiène, le fonctionnement et l'entretien, et la gestion des services. De nouveaux indicateurs de santé composites pourraient faciliter la justification de ces besoins, tout en aidant à promouvoir le concept plus large du rapport entre l'eau et la santé. Des politiques de recherche sont requises d'urgence pour appuyer les investigations pluridisciplinaires nécessaires pour expérimenter des pratiques novatrices de gestion de l'eau en vue de réduire les risques sanitaires.

Les politiques adoptées dans ce domaine prévoient rarement des mécanismes durables de financement et de répartition des ressources. Lorsque les besoins fondamentaux en eau du ménage sont liés à des activités de subsistance vitales (élevage du bétail, jardin potager, artisanat ou services), comme dans de nombreuses régions du monde en développement, il faut répartir les ressources entre ces différents besoins. L'encadré 4 énumère la longue liste d'avantages, autres que la santé, que peut apporter l'amélioration de l'alimentation domestique en eau. Cette liste complète doit être prise en compte dans la planification et la conception détaillée des opérations d'adduction d'eau. Par conséquent, il s'agit ici, et c'est le problème majeur, de réunir les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux, notamment de déterminer qui doit payer pour quels services, et le montant des subventions socialement souhaitables tant pour les investissements que pour les coûts d'exploitation.

L'eau nécessaire à la sécurité alimentaire renvoie aux dilemmes politiques (évoqués plus haut) entre l'irrigation pour la sécurité alimentaire nationale et une approche beaucoup plus globale prévoyant l'agriculture non irriguée et des ressources considérées comme une propriété commune (garant de la sécurité alimentaire des pauvres, qui sont le plus menacés en la matière). Les ressources en eau doivent faire l'objet d'une politique nationale alimentaire et agricole plus cohérente. Plus particulièrement, il faut bien souvent abandonner l'objectif prioritaire de l'autosuffisance alimentaire, au détriment de la réduction de la malnutrition ou de l'amélioration de la sécurité alimentaire des groupes de populations les plus pauvres.

Encadré 4 : Les effets bénéfiques de l'alimentation domestique en eau : l'évaluation d'impact de WaterAid

WaterAid*, éminente ONG consacrée à l'approvisionnement en eau, a entrepris une évaluation d'impact des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement entrepris en Ethiopie, au Ghana, en Inde et en Tanzanie. Les résultats ont été remarquables. Même si les projets étaient pour la plupart directement axés sur l'approvisionnement en eau, ils visaient une forte mobilisation et responsabilisation des collectivités à tous les stades. C'était la clé du succès et de la viabilité des projets. Les femmes et les enfants plus particulièrement en ont été les principaux bénéficiaires. Si la justification initiale était généralement fondée sur des objectifs sanitaires, l'évaluation a recensé une vaste gamme d'effets positifs dans de nombreux domaines de la vie quotidienne.

- L'avantage le plus important était souvent le temps gagné et la fatigue économisée pour ne pas avoir à aller chercher de l'eau, en moyenne, à six kilomètres de distance. Ce gain s'est souvent traduit par un accroissement du nombre de jours travaillés, et, par conséquent, du revenu direct.
- De nombreux progrès sanitaires, y compris la diminution des coûts médicaux, ont été observés, notamment une réduction manifeste de la diarrhée et de la dysenterie, mais aussi des infestations vermineuses, de la bilharziose, de la gale et d'autres affections.
- Un large éventail d'activités génératrices de revenu est apparu autour de la maison, notamment production de légumes, de boissons fermentées, fabrication de briques et de poteries, vente de nourriture et autres.
- L'accroissement du revenu a eu des effets multiplicateurs dans toute l'économie locale, de sorte que la mise en place du système d'approvisionnement en eau et de points de distribution d'eau a entraîné de nouvelles activités économiques et de nouveaux progrès.
- Nombre de nouvelles compétences ont été acquises, comme la maçonnerie et la mécanique, la gestion, la négociation et l'encadrement (y compris parmi les femmes pauvres dans les domaines traditionnellement réservés aux hommes).
- Les structures locales mises en place pour les programmes d'approvisionnement en eau ont servi de base à une mobilisation locale plus large, suscité une plus grande cohésion de la communauté et donné davantage confiance aux femmes et aux foyers pauvres marginalisés.
- Les coopératives d'épargne et de crédit ont servi de base au développement de possibilités de crédit accessibles au sein des collectivités et ont contribué au développement des compétences de gestion financière.
- Les nouvelles compétences et le climat de confiance, l'amélioration des structures locales et l'accroissement de la dynamique économique, tout a eu une incidence sur les systèmes plus larges de représentation politique et de gouvernance, y compris sur les politiques des gouvernements.

* *Looking Back: The Long-Term Impact of Water and Sanitation Projects.* WaterAid, 2001.

Cette tendance a conduit à de nombreuses erreurs, dont la concentration des ressources en eau sur la production de céréales par irrigation, pour n'en citer qu'une.

Lorsque les objectifs politiques sont fixés (notamment les cibles très précises en matière de pauvreté, de nutrition et d'environnement), l'essentiel est là encore la mise en place de la base institutionnelle et des conditions de la gouvernance (en résolvant notamment le problème clé des droits d'accès aux ressources), qui permettent de fixer les priorités et de prendre les décisions sur la répartition de l'eau et l'amortissement des coûts. En matière d'approches plus intégrées et de mesures visant à améliorer l'efficacité (notamment dans la gestion de l'eau à la ferme) le potentiel est immense. Lorsque l'on envisage les divers scénarios possibles, il est impératif d'évaluer efficacement leurs incidences sur les objectifs transversaux (diminution de la pauvreté, réduction de la faim, protection et promotion de la santé humaine).

L'eau étant principalement consacrée à l'agriculture (en termes du volume total utilisé, des besoins futurs en vue d'accroître la production alimentaire et de la nécessité de disposer de systèmes de sécurité alimentaire plus efficaces), il est urgent d'opter pour des politiques novatrices en la matière. De grands progrès ont été réalisés grâce à la "révolution verte", fondée sur le développement de l'irrigation à grande échelle, mais les limites (le système atteint rarement les sous-alimentés, sauf pour éviter la famine) et les obstacles (il ne marche pas dans de nombreuses régions où les problèmes se posent avec le plus d'acuité) en sont de plus en plus apparents. En revanche, des idées nouvelles, souvent très simples, peuvent avoir une incidence colossale, lorsqu'elles correspondent aux besoins et aux capacités spécifiques des pauvres (voir encadré 5 sur l'initiative prise en Asie du Sud). Bien souvent, les recettes du passé ne conviennent pas pour l'avenir. Il faut soigneusement les analyser en termes de politique en vue d'élaborer une stratégie nationale cohérente de sécurité alimentaire.

Maintenir l'intégrité des écosystèmes est un défi majeur qui est, comme on l'a vu, de plus en plus pris en compte dans de nombreuses politiques nationales. La question de savoir dans quelle mesure ce principe a donné corps à des pratiques durables est préoccupante dans deux domaines clés.

Des mesures spéciales sont nécessaires pour protéger l'intégrité des *écosystèmes aquatiques* majeurs, tels que les zones humides, les deltas et les mangroves. Les méthodes de conservation traditionnelles (fondées sur l'interdiction de l'utilisation des ressources dans des zones définies) sont souvent inefficaces, et il est désormais reconnu qu'il faut adopter une double approche auprès des collectivités locales pour mettre en place une gestion durable dans ces zones. En même temps, on sait qu'il faut assurer à ces habitats un flux minimum d'eau non polluée par une gestion intégrée de l'ensemble du bassin fluvial. L'amélioration de la santé humaine par la gestion de l'environnement peut être une motivation déterminante pour les collectivités locales en faveur du développement durable. Il n'est pas facile de mettre en place des structures efficaces à cette fin mais, comme le montre l'encadré 6 pour l'Ouganda, l'entreprise est possible à condition de l'appuyer par un programme suivi.

Encadré 5 : Irrigation par pompe à pédale en Asie du Sud

La région du nord-est de l'Inde, du Népal (le Terai) et du Bangladesh abrite l'une des plus fortes concentrations de population extrêmement pauvre du monde et dont les ressources sont lourdement mises à contribution et difficilement accessibles du fait d'une multitude de facteurs. Malgré tout, les pauvres de la région sont imaginatifs et prompts à adopter les idées nouvelles qui vont les aider. Au nombre de celles-ci, la pompe à pédale : dispositif simple mais ingénieux actionné au pied, qui permet de tirer de l'eau de puits, d'aquifères peu profonds ou d'eaux de surface pour irriguer de petites superficies telles que des jardins potagers. Ne coûtant que de 10 à 15 dollars des Etats-Unis, cette invention accroît le revenu familial de 100 dollars en moyenne. Elle est simple à installer et à utiliser et peut être fabriquée à partir de matériaux qu'on trouve facilement dans chaque village de la région. Elle permet la production à petite échelle de légumes, de céréales et autres denrées alimentaires qui rapportent et fournissent des nutriments vitaux dans une région où les possibilités de cette nature sont limitées. Si ce n'est pas la panacée (il faut notamment que les eaux souterraines de la région soient peu profondes), plus de 200.000 de ces pompes se sont vendues en moins d'une décennie, et les études d'impact font apparaître des effets bénéfiques immenses. Les politiques qui abandonnent le recours exclusif à l'irrigation à grande échelle traditionnelle pour privilégier et diffuser ce type d'innovation peuvent répondre efficacement aux besoins des très pauvres en matière de subsistance et de sécurité alimentaire, compte tenu de leurs possibilités.

D'après Shah T. et al. *Pedalling out of Poverty*. IWMI, 2000.

Encadré 6 : Politiques de protection de l'intégrité des écosystèmes : le Plan stratégique de gestion des zones humides en Ouganda

Le Plan stratégique de gestion des zones humides a été lancé au début de 2001 pour mettre à profit les expériences acquises au cours des 12 années du Programme national des zones humides, mené en collaboration entre le Gouvernement ougandais et l'UICN, avec l'aide des Pays-Bas. Les zones humides recouvrent 13 % du territoire ougandais et présentent pour beaucoup une biodiversité d'importance internationale. Le programme est novateur en ce sens qu'il intègre la gestion des zones humides et la réduction de la pauvreté par le financement d'initiatives de gestion durables prises par les collectivités locales en vue d'améliorer leur niveau de vie tout en conservant l'intégrité des zones humides. Ces projets sont fondés sur des plans de gestion élaborés à l'échelon local qui déterminent des zones interdites à toute forme d'exploitation et d'autres où sont permis certains types de gestion (tels que culture, pêche, élevage et récolte de papyrus).

L'expérience des projets pilotes locaux couronnés de succès a convaincu les autorités parfois sceptiques que les collectivités locales étaient intéressées par la gestion durable dans des limites convenues et capables de l'assurer. Ces projets ont servi de base pour développer l'approche à l'échelle nationale et intégrer les principes de la gestion durable au cadre politique national applicable à ces habitats critiques. La Constitution ougandaise contient une clause stipulant que les zones humides doivent être administrées par le gouvernement dans l'intérêt de l'ensemble de la population. L'adoption du Plan stratégique des zones humides montre qu'une aspiration inscrite dans la Constitution peut se concrétiser en une politique énergique prévoyant des moyens efficaces pour la mettre en oeuvre. L'expérience ougandaise démontre l'importance d'un effort soutenu, poursuivi sur de nombreuses années (tant financièrement que techniquement) par des partenaires de développement extérieurs.

Des mesures bien plus efficaces sont exigées pour atténuer *les effets potentiels sur l'environnement* de différentes formes de gestion des ressources en eau, telles que l'agriculture, les

mesures de lutte contre les inondations, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la construction de barrages, l'industrie et autres activités. Les principes de cette action sont souvent déjà inscrits dans les programmes sous forme de mesures telles que la nécessité de procéder à des évaluations d'impact sur l'environnement ou l'adoption de normes de la qualité de l'eau pour les rejets de déchets. Lorsque ce n'est pas le cas, ce domaine d'action est une priorité urgente. Un problème plus courant est la nécessité d'assurer que les législations et politiques existantes sont effectivement appliquées par un système efficace et durable de réglementation. Le développement des capacités nécessaires pour créer un tel système doit être prioritaire.

Les populations vivant maintenant en majorité dans les zones urbaines, **l'eau nécessaire aux villes** exige une attention urgente. L'insalubrité est l'un des problèmes les plus graves que posent les taudis et les colonies de squatters dans le monde, mais les exemples d'approches novatrices visant à le résoudre abondent. Ainsi, le Projet pilote d'Orangi, dans un bidonville de la banlieue de Karachi (Pakistan), a permis d'améliorer les conditions de vie et l'état de santé d'une grande partie des millions de personnes qui y vivent. Cette action a été possible grâce à la conjugaison de l'aide du gouvernement, de l'élaboration à faible coût d'une technologie d'assainissement appropriée et du recours à la participation communautaire pour installer et entretenir les égouts et les latrines.

Cependant, l'approvisionnement en eau et l'assainissement sont loin de suffire lorsque les besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits. Il faut prévoir tout un ensemble de mesures concernant la législation, l'établissement des prix et les investissements pour encourager l'efficacité, la productivité, la conservation et le contrôle qualitatif de la ressource. Il s'agit là essentiellement de décisions de gestion et de politique qui exigent une approche intégrée tenant compte de tous les impératifs concurrents des différents utilisateurs, tout en fixant des priorités qui assurent la durabilité à long terme des ressources en eau et la viabilité des villes qu'elles desservent.

L'eau nécessaire à l'industrie et à l'énergie pose de grands problèmes de décision politique. Les deux secteurs sont au centre des aspirations de développement économique de nombreux pays et répondre à leurs besoins peut avoir des effets bénéfiques immenses pour l'ensemble du pays. En même temps, ces effets profitent souvent de façon disproportionnée aux privilégiés et risquent de se traduire pour les défavorisés par des effets négatifs écologiques et sociaux majeurs : pollution, perte de foyers et d'habitats, détournement de maigres ressources en eau et autres conséquences si familières et pernicieuses. Le défi politique est double.

A tout le moins, le développement de ces secteurs doit prévoir des normes de protection sociale et environnementale acceptable, pour s'assurer de l'absence d'effets négatifs ou, lorsque ceux-ci sont inévitables, de l'existence de mesures de dédommagement satisfaisantes (telles que la réinstallation appropriée et l'indemnisation des personnes déplacées).

Dans quelle mesure peut-on planifier ces activités dans l'intérêt des pauvres et/ou de l'environnement ? L'action peut être directe, par l'adoption de mesures qui font partie intégrante du processus de production. On peut aussi faire l'économie de plans en subordonnant l'autorisation des projets de développement à des actions de caractère social ou écologique, comme l'approvisionnement en eau de secteurs à faible revenu ou la contribution à un programme de conservation.

Quelle que soit l'option choisie, la création des capacités juridiques, politiques et institutionnelles pour réglementer efficacement les utilisations des ressources en eau est indispensable et exigera un engagement tant financier que politique pour assurer le respect des réglementations par des groupes de pression qui peuvent être extrêmement puissants.

Gestion intégrée des ressources en eau

Le développement efficace de tous ces différents aspects des ressources en eau pose un large éventail de problèmes concernant les institutions et la gestion qui ne sont pas évoqués dans la présente analyse des politiques. Cependant, assurer l'application de ces différents types de gestion en obtenant le maximum de synergie pour un minimum de conflits n'est possible qu'à une condition : procéder aux réformes politiques majeures nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau et obtenir un degré de coordination politique bien supérieur à celui que pratiquent la plupart des pays. Ce n'est pas la garantie du succès de la gestion des ressources en eau entre les différents secteurs et au sein de chacun d'entre eux, mais cela y contribuera certainement, car ce qui peut paraître extrêmement efficace du point de vue limité d'un secteur donné risque d'être bien moins souhaitable lorsque l'on en considère les conséquences plus générales pour l'ensemble des ressources en eau.

Créer ces degrés de synergie est loin d'être facile et il est peut-être plus réaliste d'adopter une approche progressive, dont chaque étape a un objectif précis et des effets bénéfiques tangibles. Mais lorsque le consensus est général sur la nécessité d'une telle approche, on peut peut-être opter pour l'adoption de la gestion intégrée des ressources en eau en une seule fois. Quel que soit le mode choisi, du point de vue des ressources en eau, la gestion intégrée présente beaucoup d'avantages et elle peut être considérée comme une aspiration à laquelle il y a lieu d'espérer que par son analyse des différents aspects de l'élaboration des politiques en la matière le présent document aura contribué.

REPENSER LE PROCESSUS D'ELABORATION DES POLITIQUES : OU COMMENCER ?

Ainsi, l'élaboration des politiques de l'eau a certes bénéficié de progrès notables depuis Rio, mais nous avons constaté que ceux-ci étaient inégaux et qu'il restait dans de nombreux domaines des défis considérables à relever. Cela tient en partie à l'approche limitée dont la conception des politiques fait dans bien des cas l'objet : formuler une politique à l'échelle nationale est souvent considéré comme une fin en soi, sans passer par les étapes déterminantes de l'ensemble du processus d'élaboration. Ailleurs, ce processus a atteint un tel niveau de complexité qu'il est pratiquement impossible de traduire les politiques en stratégies. Souvent, il n'est pas suffisamment évident qu'une politique consiste à faire des choix, et non pas à trouver le plus petit dénominateur commun qui fasse plaisir à tout le monde. Plus précisément, il faut qu'il y ait en premier lieu une compréhension plus profonde des forces qui conduisent à l'élaboration de la politique et, condition très importante, des efforts concertés pour s'assurer que la politique est bien mise en oeuvre. Il faut aussi des mécanismes efficaces d'information en retour pour que les futures politiques tiennent compte des conséquences des précédentes.

Il y a bien des façons de procéder à la formulation d'une politique et la méthode exposée ici, qui a été mise au point dans le cadre du WWAP, n'est que l'une d'entre elles. Elle s'appuie sur une série de questions clés qui jalonnent l'élaboration de la politique, de son concept initial jusqu'à l'évaluation de ses incidences. C'est une approche qu'on peut appliquer à n'importe quel contexte pour s'assurer que toutes les incidences sont dûment prises en compte. Des exemples illustrent chaque question, et il ne faut pas sous-estimer l'importance des liens entre les différentes étapes du processus d'élaboration de la politique et, comme il est souligné ci-après, le contexte plus large de la gouvernance et des institutions dans lequel il s'inscrit.

Pour quelle raison la politique a-t-elle été préconisée ?

Plus précisément, à quels objectifs et priorités spécifiques la politique était-elle censée répondre ? Par exemple, a-t-elle été adoptée à la suite d'une inondation ou d'une sécheresse, ou sous l'influence des nouvelles tendances internationales ?

Où et par qui a-t-elle été préconisée ?

Cette question difficile à cerner est importante, car la politique est la résultante de nombre de pressions et d'intérêts acquis. On peut mesurer la qualité d'une politique à la transparence de sa genèse, ou à son caractère intégrateur.

Par exemple, est-ce que des campagnes, dans les médias et auprès de la société civile, de défense des besoins et des intérêts de groupes vulnérables et d'écosystèmes menacés ont influencé le calendrier et le contenu des décisions prévoyant des réformes politiques ?

Les différents niveaux de gouvernement sont-ils au fait de cette politique et dans quelle mesure l'ont-ils adoptée ?

Par exemple, les organismes responsables de l'irrigation ont-ils intégré les nouvelles politiques en faveur de l'amortissement des coûts et ont-ils modifié leurs procédures en conséquence ?

Quels sont les obstacles à l'adoption de la politique ?

Il peut y avoir de nombreux obstacles, manifestes ou cachés, à la mise en oeuvre effective d'une politique : absence de capacités dans les services gouvernementaux ou de ressources à leur disposition ; résistance des fonctionnaires sceptiques ; pressions de la part de groupes d'intérêts, tels que les industriels ou les agriculteurs ; problèmes concernant d'autres aspects juridiques et politiques, comme en cas d'acquisition de terres pour le développement des infrastructures.

La réforme politique a-t-elle amélioré la gestion des eaux et l'accès des groupes cibles ?

Par exemple, la prestation des services a-t-elle été étendue à de nouveaux groupes ou des mesures de protection de l'environnement ont-elles été adoptées ? Ces progrès doivent, dans la mesure du possible, être mesurés de façon objective et quantifiable et viser des objectifs précis et convenus qui font partie intégrante de la politique.

La réforme s'est-elle traduite par une gestion plus efficace et durable de l'ensemble des ressources ?

Ce résultat peut s'évaluer par la mesure de certains produits : accroissement de la récolte par unité de superficie de terre ou de volume d'eau utilisé, maintien des flux de ressources sans dégradation supplémentaire de l'environnement ou même niveau de prestation de services pour un coût moindre.

La politique a-t-elle amélioré la santé, le bien-être et le niveau de vie de la population ?

Plus précisément, la politique a-t-elle répondu de façon satisfaisante aux besoins des groupes cibles qu'elle visait ? Par exemple, y a-t-il maintenant davantage de pauvres en milieu urbain qui bénéficient d'une eau salubre et de systèmes d'assainissement ? Les populations vulnérables ont-elles été protégées contre les risques d'inondation ou de sécheresse ?

La politique a-t-elle amélioré ou aggravé l'état du milieu naturel ?

Par exemple, l'accroissement des prélèvements d'eau ou la modification de la qualité de l'eau ont-ils eu des conséquences sur la durabilité à long terme des ressources en eau et sur l'intégrité des écosystèmes qu'elles traversent ? Dans de nombreuses zones, un critère déterminant permet d'évaluer une politique : celle-ci doit inverser le processus de dégradation et stabiliser ou accroître le volume des ressources en eau.

C'est à une série de questions de ce type qu'il faut répondre très consciencieusement lors de l'élaboration de toute politique de l'eau. Il faut en outre procéder au suivi dans le cadre de structures transparentes et participatives permettant aux parties prenantes de contribuer aux résultats et au besoin de les modifier. Ce n'est qu'à cette condition que la réforme des politiques de l'eau pourra commencer à avoir une incidence sur les problèmes exposés plus haut et à ouvrir la voie à la sécurité de l'eau pour tous.