**Chapitre IV : La mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau.**

**Objectifs pédagogiques**

 Connaître les outils de planification des ressources en eau et avoir un aperçu sur les indicateurs de gestion

 Appréhender les bases juridiques liées à la gestion des bassins versants

**1. Les outils de planification**

**1.1 Le plan d’action national GIRE**

Le **plan d’action national de gestion intégrée des ressources** en eau définit le cadre national de gestion de l’eau approprié pour la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau, ainsi que les modalités et le calendrier de sa mise en place progressive.

La planification pour introduire une approche GIRE à la gestion et à la mise en valeur durables des ressources en eau pourrait prendre plusieurs formes. La raison la plus forte sera de traiter les problèmes prioritaires de l'eau qui touchent la société et ceci peut avoir pour conséquence une action focalisée pour avancer progressivement vers la GIRE. Généralement, le fait de reconnaître que les problèmes de l’eau sont symptomatiques d'un échec très profond des systèmes de gestion de l'eau mène à une planification de long terme avec un programme pour une utilisation plus durable des ressources en eau. L'identification de l'eau comme facteur principal dans la réduction de la pauvreté et pour le développement durable conduit également à une planification nationale de l'eau.

Un résultat du processus sera un Plan GIRE, approuvé et mis en oeuvre par le gouvernement. Dans le processus les parties prenantes et les politiques seront plus informés sur les questions de l’eau, l'importance et les avantages à traiter la gestion et la mise en valeur durables des ressources en eau. Le plan peut être plus ou moins détaillé selon la situation actuelle dans le pays mais il identifiera les étapes à plus long terme qui seront exigées pour continuer sur la voie de la durabilité, de l’équité sociale et de l’efficacité dans l'utilisation.

La compréhension des forces fondamentales qui posent des problèmes liés à l’eau aide à capitaliser une vision et un engagement partagés de l'eau pour amener cette vision à se réaliser. Dans ce sens une stratégie fixe le cadre à long terme pour une action incrémentielle vers une utilisation durable des ressources en eau en employant les principes de la GIRE.

Un autre dispositif de la stratégie de l'eau est la prise en compte du conflit. La gestion des ressources en eau est un processus caractérisé par le désaccord entre des points de vue et des intérêts divergents et contradictoires. L’approche intégrée à la gestion des ressources en eau fait la promotion de mécanismes de dialogue, de négociation et de participation améliorés. L’application de ces principes dans la stratégie et le processus de planification subséquente apporte de la transparence dans la prise de décision, une reconnaissance des compromis et un engagement pour la mise en œuvre des plans.

La planification est un processus logique qui atteint son efficacité maximale lorsqu’elle est perçue comme un cycle continu. Le cycle de planification est une suite logique de phases et qui est conduit et soutenu par un appui continu de gestion et des événements de consultation. La planification GIRE nécessite une équipe pour organiser et coordonner les efforts et pour faciliter une consultation régulière des parties prenantes. Un point de départ important pour un engagement du gouvernement consiste à la compréhension des principes de la GIRE et de la gestion des ressources en eau pour le développement durable.

La **planification GIRE** nécessite un engagement fort pour une gestion future durable des ressources en eau. Elle implique la volonté politique et le leadership des décideurs et des parties prenantes.

L’**engagement des parties prenantes** est nécessaire puisque ce sont elles qui influencent fortement la gestion de l'eau à travers des efforts communs et/ou des changements de comportement. Ainsi la planification demande l’identification et la mobilisation des parties prenantes appropriées, en dépit de leurs objectifs multiples et souvent contradictoires.

Une **vision nationale** de l'eau saisit les rêves, les aspirations et les espoirs partagés de l'état, l’utilisation et la gestion des ressources en eau dans un pays. Dans ce sens, une vision fournit les principes de gouverne et d’orientation pour les futures actions relatives aux ressources en eau et elle guide en particulier le processus de planification. On s'attendrait à ce que la vision se traduise en une politique de l'eau qui devrait traiter de l'utilisation durable des ressources en eau.

Afin de définir l'action requise pour réaliser une telle vision, il est important de **connaître la situation existante**. La consultation des parties prenantes et des différentes entités du gouvernement est vitale à ce processus pour comprendre les besoins et les objectifs compétitifs en rapport avec la disponibilité de la ressource en eau. Cette phase identifie les forces et les faiblesses dans la gestion des ressources en eau, pour préciser les aspects qui devraient être traités afin d'améliorer la situation et être sur la voie de la réalisation de la vision.

L'**établissement des objectifs du Plan GIRE** est important à ce stade maintenant que l'ampleur du problème, et les obstacles à surmonter, sont connus. Pour chaque objectif, la **stratégie** la plus appropriée est choisie et évaluée tant pour la faisabilité que pour la conformité avec l’objectif global de gestion durable.

Sur la base de la vision, l’analyse situationnelle et l’utilisation d’une stratégie des ressources en eau, on peut **préparer un Plan GIRE**. Plusieurs ébauches peuvent être requises pour réaliser non seulement des activités et un budget faisables et réalistes, mais aussi pour amener les politiques et les parties prenantes à se mettre d'accord sur les divers compromis et décisions. L’**approbation par le gouvernement** est essentielle à la mobilisation et à la mise en œuvre des ressources.

L’obtention du Plan GIRE constitue une étape importante mais pas une fin en soi. Trop souvent les plans ne sont pas mis en œuvre et il est important d’en connaître et éviter les raisons principales :

**Encadré 3.1 : Plan GIRE, exemple du Burkina Faso**

***Axes stratégiques***

***Opérationnaliser les espaces de gestion définis par la loi d’orientation sur l’eau*** *; action principale : mise en place* ***Agence de l’eau, SDAGE****.*

***Consolider les missions de souveraineté de l’Etat en matière d’eau ;*** *action principale :* ***Police de l’Eau, Textes d’application.***

***Consolider la connaissance et la recherche appliquée en lien avec le changement climatique*** *; action principale :* ***Etudes des Eaux et usages, Suivi de la ressource et des paramètres.***

***Consolider le renforcement des capacités des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile dans le domaine de l’eau ;*** *action principale :* ***Appui, accompagnement des Collectivités Territoriales dans la gestion des ressources naturelles (Eau)****.*

***Consolider les ressources humaines de l’administration publique de l’eau ;*** *action principale :* ***Formation de ressources humaines****.*

***Contribuer à la mise en oeuvre d’actions transversales en lien avec la réduction de la pauvreté*** *; action principale :* ***Participation des femmes et des couches vulnérables au processus de décision.***

L’absence d’engagement politique au processus. Habituellement en raison de la poussée venant de sources extérieures ou d'un manque d'engagement des principaux décideurs ayant l’initiative du processus.

 Planification peu réaliste avec des conditions de ressources hors de portée du Gouvernement.

 Plans inacceptables. Plans rejetés par un ou plusieurs groupes influents en raison d’une consultation insatisfaisante ou d’attentes de compromis peu réalistes. Avec l'eau, où les avantages économiques ou les relations de pouvoir peuvent être affectés, une consultation adéquate est essentielle.

**1.2 Le Schéma Directeur d’Aménagement et de Gestion (SDAGE)**

Le SDAGE est un document de planification élaboré à l'échelle d'un bassin hydrographique. Il reprend l’ensemble des obligations hydrographiques fixées par la loi. Le SAGE coordonne et oriente les initiatives locales au travers du schéma d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il définit les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et vise à mettre en oeuvre les objectifs de la législation sur l'eau.

Il est destiné à être révisé périodiquement afin de s'inscrire dans une démarche dynamique. Le SDAGE est un véritable outil de planification pour l’aménagement et la gestion des eaux à l’intérieur duquel chacun (Etat, collectivités locales, usagers) assume son rôle. Il constitue une réponse cohérente, globale et concertée aux problèmes de l’eau dans un espace géographique donné:

 Cohérente, parce que le SDAGE s’applique à l’échelle du bassin, d’amont en aval, en analysant et traitant les cours d’eau depuis les sources jusqu’à l’exutoire du bassin ;

 Globale, parce que ce schéma va orienter et hiérarchiser un grand nombre d’actions, de projets et d’équipements sur la période considérée ;

 Concertée enfin, car il s’agit de donner la parole à tous les partenaires concernés (acteurs, consommateurs, utilisateurs).

Le SDAGE prend en compte les principaux programmes arrêtés par l’Etat et les collectivités locales et définit de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. Il établit une planification cohérente et territorialisée (au niveau d’un bassin) de la ressource en eau et des milieux aquatiques. En plus il a un caractère juridique et a des conséquences directes sur les décisions publiques que l’Etat et les élus auront à prendre dans le domaine de l’eau : sur le plan réglementaire, sur la nature des aménagements, sur le contenu des programmes.

Le SDAGE est un outil de gestion prospective en ce sens qu’il engage l'État, il encadre les collectivités locales dans leurs prises de décisions, il organise les perspectives d'intervention (notamment celles des Agences de l'eau). Le SDAGE est un outil de cohérence au niveau des grands bassins parce qu’il oriente les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), rend compatibles les interventions publiques sur des enjeux majeurs, il définit de nouvelles solidarités dans le cadre d'une gestion globale de la ressource et du développement durable.

Le SDAGE a deux fonctions principales :

 Garantir la gestion quantitative et qualitative de l’eau et des milieux aquatiques : patrimoine écologique, biodiversité, paysage naturel, santé publique. Cette gestion se fait avec un souci de développement économique durable ;

Donner la priorité à l’intérêt collectif local pour faciliter la recherche de consensus, le SDAGE repose sur les principes d’une gestion concertée et solidaire.

L’initiative d’un SDAGE revient donc aux responsables de terrains, élus locaux, associations, acteurs économiques et aux usagers qui ont un projet commun pour l’eau. Les SDAGE fixent les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, des objectifs de qualité et de quantité des eaux, qui correspondent au "bon état" et qui doivent être atteints, les modalités de support des coûts liés à l'usage de l'eau, en distinguant les secteurs industriel, agricole et domestique. Les SDAGE fixent les aménagements et dispositions nécessaires pour prévenir et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, les sous-bassins hydrographiques pour lesquels un SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) devra être réalisé ainsi que les délais de leur élaboration et de leur révision.

Le SDAGE est élaboré par une structure technique compétente sous la maîtrise d’ouvrage d’un comité de bassin. Il recueille et prend en compte les initiatives, préoccupations et observations des différents acteurs, à différentes étapes de la procédure d'élaboration. Le SDAGE est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative compétente. Il est tenu à disposition du public et mis à jour périodiquement (exemple: tous les 5 ans). Le suivi de la mise en oeuvre du SDAGE est assuré par le comité de bassin qui doit veiller à la compatibilité des grands enjeux et projets d'intérêts de bassin avec les dispositions et les objectifs du SDAGE. Pour cela des tableaux de bord et indicateurs sont élaborés. Ils permettant de suivre l'état d'avancement des procédures, des actes réglementaires, des objectifs de qualité des milieux à atteindre, etc.

Le SAGE est intrinsèquement porteur d’un véritable « projet territorial » et donc de développement. Le plus important tient sans doute à la création d’un espace de discussion entres décideurs, usagers et agents économiques qui sont le socle de la définition d’une démarche locale de développement durable. Une gestion solidaire de la ressource en eau doublée d’une vision sur la politique d’aménagement ne peut avoir que des effets économiques bénéfiques en termes d’emploi. De par la composition pluripartite du comité du bassin il permet ainsi de résoudre les différends hydrologiques portant sur des intérêts souvent divergents.

**Encadré 3.2 : Exemple du Bénin**

*Le projet de loi sur l’eau (art. 34 et 35) stipule que le bassin hydrographique et l’aquifère sont des cadres appropriés de planification et de gestion respectivement des eaux superficielles et des eaux souterraines. Les bassins hydrographiques et les aquifères ou portions d'aquifères qui leur sont sous-jacents sont regroupés en ensembles hydrographiques qui constituent les unités principales de gestion de l’eau. Le Bénin est organisé en quatre ensembles hydrographiques :* ***Mono-Couffo****,* ***Niger****,* ***Ouémé-Yéwa****,* ***Volta****.*

*L’art. 36 stipule que dans chaque ensemble hydrographique, il est créé un comité de bassin regroupant : des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des groupes socioprofessionnels concernés par la gestion de l’eau, des personnalités qualifiées. Le comité de bassin délibère sur : les projets de SDAGE et de SAGE, les programmes d’intervention de l'Etat et des collectivités territoriales concernant l'eau, le taux des redevances.*

*L’art. 4 définit* ***SDAGE*** *comme un "document opposable à autrui qui détermine les orientations fondamentales d’une gestion équilibrée et du développement des ressources en eau à l’échelle d’un bassin hydrographique pour une durée déterminée".*

**Les indicateurs de gestion**

**2.1 Intérêt des indicateurs de gestion**

L'utilisation d’indicateurs de performance dans la GIRE est un domaine d’étude relativement nouveau, qui, entre autres, aide à la gestion et à la gouvernance de cette ressource publique, fournit un outil analytique d’aide à la prise de décisions, et constitue un outil de communication qui offre de grandes possibilités. Les indicateurs sont considérés comme des instruments importants pour la durabilité et la gestion durable des ressources naturelles. Ils constituent une base pour évaluer la réalisation des objectifs dans un processus de gestion et les impacts. En ce qui concerne les aspects de la gouvernance, ils fournissent des informations sur la gestion des ressources publiques, qui peuvent être utilisées pour augmenter l’obligation de rendre compte et la transparence. De cette façon, ils aident à la bonne gouvernance des bassins transfrontaliers qui permet l'intégration régionale. Des progrès dans l'intégration régionale ouvrent alors de nouvelles possibilités pour le développement en général et l’aménagement des eaux transfrontalières en particulier.

L'application des indicateurs de performance par un membre d'un organisme à sa propre organisation fait partie des procédures de gestion appelées « auto-évaluation de l’organisme ». Cette auto-évaluation permet l'apprentissage social et le renforcement des capacités, ajoutant de la valeur aux propres expériences de l'organisation, ainsi que le transfert des résultats de l'évaluation des indicateurs de performance au processus de gestion. L’évaluation des indicateurs de performance peut aussi être réalisée par des acteurs extérieurs à l’organisme (partie de l’étude appelée “monitoring participatif et évaluation” (PM&E) dans ce cas). L'utilisation d’indicateurs de performance par des acteurs externes, ainsi que des apports/opinions extérieurs sur les processus de gestion, permettent également d'assurer la participation de différents publics. Les avantages d'une approche participative sont une meilleure qualité du projet, la gouvernance et la durabilité, la responsabilisation des bénéficiaires et la contribution au renforcement des capacités sur le long terme et à l'autosuffisance.

Les indicateurs de performance peuvent représenter un outil puissant de synthèse de l'information et de sa diffusion claire au public. Selon le type d’indicateur, la valeur de l'information obtenue peut être optimisée par des évaluations successives. En raison de ces caractéristiques, les indicateurs de performance sont fréquemment utilisés dans le rapportage. Les rapports aux autorités centrales ou aux bailleurs de fonds de projets sont des possibilités évidentes, mais le rapportage peut également viser, par exemple, l'autopromotion de l'organisation.

**2.2 Aperçu de quelques indicateurs de gestion**

Il existe différents types d'indicateurs de performance, qui s’appuient sur différents processus de réflexion et visent différents aspects de la gestion de l'eau.

**Indicateurs de performance visant les aspects institutionnels et de gestion**

Bien que l'application de la GIRE vise à obtenir des résultats concrets sur le terrain, elle est extrêmement complexe et il est difficile, sinon impossible, d’identifier et d’isoler les résultats concrets obtenus par un certain processus de gestion. Les phénomènes tels que la qualité environnementale ou l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans un bassin résultent de nombreuses activités, et il peut arriver qu’une bonne gestion ne soit pas accompagnée d'une amélioration dans ces domaines, ou vice-versa. Une façon de résoudre ce problème est de se concentrer sur les procédures de gestion elles-mêmes et d'identifier si la « meilleure pratique » est utilisée et réalisée dans les processus de prise de décisions de l’Organisme de Bassin.

**Indicateurs de performance évaluant les résultats des politiques publiques : techniques, financiers, sociaux, environnementaux**

Les informations sur l'évolution de la situation physique et sociale sur le terrain sont véritablement cruciales pour la gestion des ressources en eau. L'ensemble d'indicateurs de performance suivant traite de ces réalités. Comme mentionné ci-dessus, il faut garder à l’esprit que, dans l'évaluation de ces indicateurs, l'état des systèmes physiques et sociaux d’un bassin est le résultat de processus extrêmement liés, et, en tant que tel, le lien entre les décisions prises pour la gestion de l'eau et les états physiques ou sociaux n'est pas direct.

Le concept au coeur de ce schéma est la notion de causalité : le comportement des êtres humains exerce une pression sur l'environnement qui provoque des changements dans la quantité et la qualité des ressources disponibles. La réponse de la société est de s’adapter à ces changements. Les indicateurs essayent de mesurer ces paramètres pour des questions ou des problèmes spécifiques, s’appuyant souvent sur les informations/statistiques dérivées d'autres activités gouvernementales. La valeur de ces indicateurs dépend souvent autant des indicateurs proprement dits que de leurs modifications dans le temps (série chronologique), et les indicateurs sont en fait quantitatifs, visant une situation qui se modifie avec le temps.

**Autre exemple d’indicateur : efficience de l'usage de l'eau d'irrigation**

Il est composé de deux sous-indicateurs :

 E1 : l'efficience physique des réseaux de transports et de distribution de l'eau d'irrigation, en amont des parcelles agricoles, mesuré comme le rapport entre le volume d'eau effectivement distribué aux parcelles et le volume d'eau total alloué à l'irrigation, en amont des réseaux, incluant les pertes dans les réseaux.

 E2 : l'efficience de l'irrigation à la parcelle, calculé comme la somme des efficiences (à la parcelle) de chaque méthode d’irrigation (irrigation de surface, irrigation par aspersion, micro-irrigation, autres modes de contrôle de l’eau), pondérée par les proportions respectives des différentes méthodes dans le pays.

L'efficience des réseaux d'irrigation E1 peut être estimée par les structures gestionnaires, lorsque des compteurs sont disponibles sur les réseaux. Elle est spécifique à chaque réseau. Il serait cependant possible d'évaluer une efficience moyenne au niveau du bassin en faisant une moyenne des efficiences de chaque réseau, pondérée par les volumes qu'ils transitent chaque année. L’efficience moyenne de l'irrigation à la parcelle E2 est définie comme le rapport entre les quantités d’eau effectivement consommées par les plantes et les quantités d'eau apportées à la parcelle ; elle varie selon les méthodes d’irrigation.

**3. Les aspects juridiques de la gestion des bassins**

**3.1 Le consensus international sur la gestion de l’eau**

Les bases du consensus ont été fixées lors des réunions internationales de Copenhague (Consultation informelle de Copenhague sur le développement et la gestion intégrés des ressources en eau, novembre 1991), et exprimées à Dublin (Conférence internationale sur l’eau et l’environnement, janvier 1992), préparatoires au Sommet de la Terre de Rio (juin 1992).

Les principes de Dublin ont formé la base du chapitre 18 (sur les ressources en eau douce) du document principal de discussion du Sommet de la Terre, Agenda 21. Le chapitre 18 a identifié les sept domaines prioritaires pour l’action.

Après Rio, ces principes ont été avalisés lors de la réunion ministérielle sur l’eau et l’assainissement de Noordwijk aux Pays-Bas (1994). Toutes les grandes organisations internationales impliquées dans les politiques de développement de l’eau s’y sont régulièrement référées, notamment le Comité de l’Aide au Développement (CAD) de l’OCDE. Bien qu’il subsiste un débat (par exemple sur le fait de reconnaître à l’eau une valeur économique) **il y a un large consensus** et une volonté évidente d’identifier des actions cohérentes, dans le cadre d’une **gestion intégrée des ressources en eau**.

En juin 1997, la session spéciale de l’Assemblée générale de l’ONU qui a appelé à une action urgente dans le domaine de l’eau douce, a beaucoup insisté pour que ces principes deviennent opérationnels. Les Etats membres de l’Union européenne et la Commission européenne ont soutenu une initiative en faveur de l’eau douce ; en premier lieu, un groupe d’experts se sont rencontrés à Harare, au Zimbabwe, en janvier 1998. A Paris, en mars de la même année, la Conférence internationale sur l’eau et le développement durable a défini un Programme d’Actions prioritaires. A New York, en avril 1998, la 6ème session de la Commission de l’ONU pour le développement durable a recommandé des approches stratégiques d’ensemble pour la gestion de l’eau douce. Ces discussions récentes au niveau politique le plus élevé démontrent que la question de l’eau rencontre un intérêt croissant dans la politique internationale.

Cependant il faudra encore beaucoup d’efforts avant que le consensus soit vraiment matérialisé par des actions de terrain. Comme cela a été souligné par la session de l’ONU en 1997, les déclarations d’intention intergouvernementales sur l’eau douce n’auront d’effets en termes d’une nécessaire restructuration institutionnelle et politique au niveau national que lorsque la communauté internationale sera disposée à fournir des ressources financières additionnelles pour soutenir ses recommandations. Néanmoins, cette unanimité de point de vue au niveau international constitue un élément essentiel du cadre de définition de stratégies. Elle renforce et reconnaît l’idée que les approches adoptées dans le passé ne sont pas durables. Non seulement de telles approches ne règlent pas la pénurie d’eau et les questions de l’environnement, mais elles accentuent l’écart entre les populations desservies et les autres. Aujourd’hui, le défi, c’est de faire passer le consensus international sur l’eau de la théorie à la pratique. Il subsiste encore un écart entre les idées et les actions avalisées au niveau politique le plus élevé et leur traduction dans la mise en place de structures de prises de décision et de programmes dans les pays en voie de développement.

**3.2 La promotion de la coopération au niveau du bassin**

Le thème de la gestion intégrée de l’eau ainsi consacré, a abouti à la promotion du bassin versant en tant qu’unité géographique logique pour sa mise en oeuvre pratique, notamment par l’Union européenne, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Il offre des avantages d’organisation stratégique, en particulier au plus haut niveau des gouvernements, mais les difficultés ne doivent pas être sous-estimées.

Les nappes aquifères dépassent fréquemment les limites de captage. Plus problématique encore est le fait que les bassins fluviaux sont rarement conformes aux structures et administrations en place. Bien que les organismes de bassin ne doivent pas être vus comme la panacée, ils fournissent une base géographique cohérente pour la gestion intégrée des ressources en eau.

Dans une grande partie du monde en voie de développement, la plupart des fleuves traversent au moins une frontière et cela complique sérieusement l’organisation des bassins fluviaux. Le partage des eaux entre les états traversés par des fleuves aussi importants que le Gange, le Mékong, le Jourdain, le Nil et le Niger est bien évidemment un enjeu politique et stratégique majeur pour les états concernés. Dans le passé, beaucoup trop d’exemples de projets ont été prévus pour satisfaire des objectifs au niveau national qui négligeaient les conséquences sur le bassin dans son ensemble, et ont négligé de s’intéresser aux conflits qui pouvaient naître des besoins à l’aval dans un autre pays, ou même à l’intérieur des états fédéraux. La Convention sur le droit relatif aux utilisateurs des cours d’eau internationaux à des fins autres que la navigation (avril 1997) propose une base pour l’établissement de droits partagés sur les rivières transfrontalières et un cadre de gestion des bassins internationaux.

En mars 1998, une table ronde s’est tenue à Petersberg, en Allemagne, sur la coopération pour la gestion des eaux transfrontalières. La Déclaration de Petersberg insiste sur les moyens à utiliser pour considérer l’eau comme un catalyseur de coopération régionale plutôt qu’une source de conflit. L’importance de promouvoir une coopération au niveau du bassin est de plus en plus reconnue, comme cela se reflète dans l’intérêt pour le Réseau international des Organismes de Bassins (RIOB).

**3.3 La loi internationale sur l’eau**

Le besoin d’une réglementation efficace des eaux internationales est devenu de plus en plus aigu comme l’approvisionnement à partir de sources d’eau partagées par deux ou par plusieurs pays s’est multiplié et la qualité s’est détériorée. L’eau peut être une source importante de conflits entre Etats voisins ; comme presque la moitié de tous les bassins hydrographiques dans le monde est partagée, trouver des modalités pour le partage et la protection de l’eau entre les Etats riverains est d’une logique évidente. Bien qu’il y ait un large ensemble de lois sur les cours d’eau internationaux, aucun principe juridique universel n’a encore été accepté.

Jusqu’à récemment, la base juridique pour la plupart des négociations sur les fleuves et rivières internationaux était donnée par les règles d’Helsinki sur l’usage des eaux des fleuves et rivières internationaux. Les règles ont été formulées en 1966 par l’Association du droit international, une ONG, et la Commission du droit international, un organisme émanant de l’Assemblée Générale des Nations Unies. Les règles d’Helsinki traitent du concept des cours d’eau internationaux dont les ressources en eau, selon qu’elles chevauchent des frontières internationales ou circulent seulement dans un pays, sont traitées comme la propriété commune à tous les Etats du bassin. Les règles d’Helsinki contiennent deux principes substantiels : (i) une interdiction de causer un préjudice conséquent par la privation des droits sur l’eau, la pollution ou d’autres moyens et (ii) le droit de chaque Etat du bassin le long d’une voie navigable internationale à une utilisation raisonnable et équitable de cette voie navigable.

Il existe de nombreux accords régionaux pour des bassins de fleuves et rivières ou de lacs spécifiques, tels que l’Indus, le Niger, le Sénégal, le Zambèze et le lac Victoria. Le Fonds Mondial pour l’Environnement fournit assistance aux projets relatifs aux eaux transfrontalières dans le but de protéger ces eaux transfrontalières. Il y a aussi d’autres accords internationaux importants pour la gestion des ressources en eau. Parmi eux figurent ceux sur le changement de climat, la diversité biologique, les zones humides (*la Convention de Ramsar)* et la désertification et / ou les terres arides.

**La convention de Ramsar**

La Convention sur les zones humides, adoptée à Ramsar, en Iran, en 1971 et connue depuis sous le nom de « Convention de Ramsar », est entrée en vigueur en 1975**.** C’était le premierdes traités mondiaux intergouvernementaux modernes destinés à protéger l’environnement et à conserver les ressources naturelles.

La mission de la Convention, qui a été réaffirmée en 1996, vise la conservation et l’utilisation sage des zones humides par une coopération nationale et internationale qui permette de réaliser un développement durable partout dans le monde. Etre membre de la Convention de Ramsar entraîne l’adhésion aux principes que la Convention représente, en facilitant le développement des politiques nationales et des actions, y compris la législation, menées pour faire le meilleur usage possible des ressources des zones humides. Les parties contractantes s’engagent (i) à identifier au moins un site qui réponde aux critères de Ramsar pour qu’il soit inclus dans la liste des zones humides d’importance internationale ; (ii) à inclure la conservation des zones humides dans la planification nationale de l’utilisation des terres ; (iii) d’établir des réserves naturelles ; et (iv) de consulter les autres parties pour la mise en oeuvre de la Convention, surtout dans le cas des zones humides transfrontalières. L’administration de la Convention est confiée à un secrétariat auprès de l’UICN (Union Internationale de la Conservation Mondiale) en Suisse.

**La Convention sur le droit relatif à l’utilisation des cours d’eau internationaux à des fins autres que la navigation**

Alors que la Convention adoptée par l’Assemblée Générale de l’ONU le 21 mai 1997 représente un pas important vers un accord international sur l’usage des eaux transfrontalières, de nombreux Etats, dont les intérêts particuliers sont considérables, se sont abstenues ou ont voté contre. Le désaccord principal se fait jour à propos de l’équilibre entre les droits et les obligations des Etats en amont et en aval. Certains Etats ont jugé que les dispositions prévues pour le règlement des différends et celles concernant les nappes souterraines étaient peu satisfaisantes.

La Convention vise à assurer la promotion d’une utilisation optimale et durable des cours d’eau internationaux. Elle affirme que les pays le long des cours d’eau internationaux doivent utiliser de telles eaux d’une « manière équitable et raisonnable ». Il faut pour cela que tous les facteurs et circonstances significatifs soient pris en compte, qu’ils soient géographiques, hydrographiques, hydrologiques, climatiques, écologiques ou qu’ils concernent les besoins sociaux et économiques des Etats intéressés. Les effets de l’usage dans un Etat devraient tenir compte de l’utilisation dans un autre, aussi bien que la protection du cours d’eau entier et les coûts et la disponibilité d’alternatives pour un usage planifié ou existant.

La Convention exige la notification préalable de mesures qui pourraient altérer le cours d’eau, et un arbitrage si les Etats étaient en désaccord sur la mesure projetée. Pour préparer des accords juridiques entre Etats, il y a un besoin fondamental d’une connaissance scientifique éprouvée, de la divulgation de l’information et de la recherche ; dans nombre de pays, on connaît peu de choses des aspects hydrologiques ou scientifiques des ressources en eau. Les différentes capacités des Etats riverains en matière de règlements et de surveillance peuvent être une entrave à un accord efficace. La Convention reconnaît pour l’eau le besoin d’être traitée comme un bien économique et pour les Etats le fait qu’aucune utilisation de l’eau n’a une priorité inhérente sur les autres utilisations, à moins qu’il y ait des accords ou des coutumes affirmant le contraire.

Obtenir un accord international sur les cours d’eau est difficile mais essentiel à un usage équitable et durable des eaux partagées. Les doctrines telles que la souveraineté absolue sur l’eau dans un Etat (appropriation prioritaire ou un système « premier venu – premier servi »), ou son contraire (les utilisateurs de l’aval ont le droit au débit total d’eau de qualité naturelle), sont indéfendables.

Les pays doivent adopter les nouveaux principes soulignés dans la Convention, tels que la doctrine qui veut que nul ne devrait utiliser sa propriété pour nuire aux autres. L’essence de ce principe est que l’Etat A peut exercer ses droits, mais ne peut pas ignorer les intérêts de l’Etat B. Ce principe a constitué la base d’un accord entre la France et l’Espagne sur l’usage de l’eau transfrontalière pour la production d’énergie hydroélectrique.

**Stratégie ouest africaine pour la ratification de la Convention UN 97**

A la date du 31 août 2007, au niveau mondial, quinze Etats ont ratifié la Convention, à qui il faut 35 ratifications pour entrer en vigueur. Le défaut de ratification de la Convention 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau par les Etats est sans doute une occasion manquée d’améliorer la coopération sur les eaux transfrontalières et éviter les conflits.

Les pays d’Afrique de l’Ouest sont fortement interdépendants de l'eau. En effet, sur les 261 cours d’eau transfrontaliers inventoriés dans le monde, 61 se retrouvent en Afrique. Excepté les îles du Cap Vert, chacun des 17 pays d’Afrique de l’Ouest a en partage au moins un des 25 bassins de fleuves transfrontaliers de la région. Les bassins des cours d’eau transfrontaliers occupent 71% de la superficie de l’Afrique de l’Ouest (et 62% de l’Afrique).

Afin d'éviter que les tensions, les différends et les risques actuels de conflit continuent à se développer et à affecter la sécurité internationale en Afrique de l’Ouest, il est urgent de renforcer les mécanismes de prévention et de résolution des conflits. Et contrairement à l’Afrique australe qui dispose d’un Accord régional - connu sous le nom de Protocole de l'eau de la SADC en date de 2000 - l'Afrique de l’Ouest n'a pas de mécanisme régional pour soumettre, prévenir et arbitrer les différends sur les eaux partagées.

L’objectif de l’atelier régional de Dakar (tenu les 20 et 21septembre 2007) était de sensibiliser autour du rôle et de la pertinence de la Convention 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau auprès des principaux acteurs de la région ; et promouvoir la ratification.

On espère que la Convention 1997 des Nations Unies sur les cours d'eau une fois ratifiée pourrait servir de plateforme pour renforcer les mécanismes existants pour la gestion des eaux transfrontalières dans la région ouest africaine (telle que les organismes de bassin fluvial) et préparer le terrain pour un protocole de l'eau en Afrique de l’Ouest.

**3.4 Les organismes de gestion des cours d’eau partagés**

Les rôles, les responsabilités et les fonctions des organismes de gestion de l'eau varient. Ils peuvent inclure les points suivants :

 Formulation des politiques ;

 Education et promotion ;

 Etablissement de réseaux et échange d'informations ;

 Réglementation, contrôle et application ;

 Surveillance et suivi ;

 Répartition et distribution de l'eau ;

 Lutte contre les inondations et réduction des risques ;

 Traitement et réutilisation de l'eau ;

 Conservation et protection ;

 Lutte contre la pollution et gestion de la qualité de l'eau ;

 Arbitrage en cas de conflit.

Les organismes transfrontaliers fournissent un cadre à la gestion des ressources en eau au-delà des frontières nationales lorsque la gestion des ressources possédées en commun (dans des juridictions différentes) pose des problèmes.

Une fois créés, les organismes transfrontaliers et les accords sur l'eau sont remarquablement robustes ; contrairement à la croyance populaire, ils agissent souvent en tant que facteurs modérateurs dans une situation conflictuelle. (Malgré les crises diplomatiques entre le Sénégal et la Mauritanie en 1989 et 2000, les instances de l’OMVS se sont régulièrement tenues).

Une fois la gestion transfrontalière de l'eau établie, il faut aller au-delà des vues d'avenir et mettre au point des mécanismes de réglementation spécifiques, des protocoles de partage des données et des informations et des mécanismes de financement pour leur donner une fondation solide. L'expérience montre que les secrétariats techniques sont essentiels à cet égard.

**Encadré 3.3 : Cas de l’OMVS dans le bassin du fleuve Sénégal**

*Dans l’optique de la résolution des problèmes et de la concrétisation des potentialités du bassin, l’Organisation pour le Développement du Fleuve Sénégal a été créée en 1972 par trois des quatre Etats riverains (la Guinée a rejoint l’OMVS le 17 mars 2006).*

*Les objectifs de l’OMVS consistaient à (i) promouvoir la coopération inter-pays, (ii) coordonner les études techniques, économiques, et les autres activités en rapport avec le développement du Fleuve Sénégal, telles que la navigation, l’irrigation, la production de l’énergie hydroélectrique, la protection et la conservation de l’environnement, (iii) règlementer le débit du fleuve pour les besoins d’irrigation, de navigation, de lutte contre les inondations, de production d’énergie, d’approvisionnement des industries et des ménages en eau, etc.*

**Encadré 3.4 : Cas de l’ABN dans le bassin du fleuve Niger**

*Le Bassin du Niger se trouve en Afrique occidentale et comprend: le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d’Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad. L’Autorité du Bassin du Niger (1980), succédant à la Commission du fleuve Niger (1964), a été établie afin de favoriser, promouvoir et coordonner les études et programmes relatifs au bassin*

*De nos jours, les objectifs de l’ABN consistent à (i) promouvoir la coopération entre les pays membres et (ii) assurer le développement intégré de leurs ressources, particulièrement dans les secteurs de l’énergie, des ressources en eau, de l’agriculture, de la sylviculture, de l’exploitation, des transports, de la communication, de l’industrie.*

**3.5 Le rôle des lois nationales dans la gestion des cours d’eau partagés**

Les lois sur l’eau, qui relient la politique de l’eau aux droits sur l’eau, existent depuis de nombreuses années. Elles sont nécessaires à la mise en oeuvre et l’application de politiques, et fournissent des mécanismes administratifs et régulateurs efficaces aux niveaux appropriés. L’importance des lois sur l’eau a été soulignée dans l’Agenda 21.

La tâche principale de tout gouvernement révisant ou rédigeant une nouvelle législation est de s’assurer qu’elle est acceptable sur le plan social et réalisable sur le plan administratif. En décidant qui détiendra l’autorité finale de contrôler et de distribuer l’eau et comment les lois et coutumes existantes devraient être modifiées, on doit prendre en considération un large éventail d’aspects politiques, sociaux, économiques et administratifs. Les lois nationales sur l’eau doivent aussi prendre en compte toutes les conventions internationales acceptées par le pays.

La législation de l’eau devrait résulter, plutôt qu’être imposée, de la situation qui prédomine dans un pays donné. C’est particulièrement vrai d’une loi qui traite des questions fondamentales telles que les droits respectifs des individus et du gouvernement sur la terre et l’eau et qui sont donc à la base de la structure d’une société particulière. La préparation de loi sur l’eau doit impliquer les experts techniques comme par exemple des hydrologues, des ingénieurs et des experts économiques aussi bien que des hommes de loi.

La tâche première d’une loi sur l’eau est de donner à l’Etat ou à ses agences attitrées un pouvoir suffisant pour entreprendre des tâches variées concernant la connaissance, l’utilisation, le contrôle, la protection, la gestion et l’administration de l’eau. En même temps devraient être définis et protégés les droits des utilisateurs individuels de prendre et d’utiliser l’eau. Par conséquent une loi concernant l’eau, a deux fonctions de base :

 Elle doit conférer certains pouvoirs de contrôle de l’eau et des terres au gouvernement, tout en conservant ou en garantissant des droits aux utilisateurs individuels, qui soient en accord avec les objectifs sociaux, politiques, économiques et de développement du pays.

 Elle doit établir un cadre administratif de base et les institutions nécessaires pour exécuter les diverses fonctions assignées par la loi.

Les secteurs qui devraient être couverts par une loi sur l’eau, sont donc les suivants :

 **Droits sur les eaux naturelles :** Ces dispositions devraient établir les droits relatifs, les pouvoirs et les devoirs des utilisateurs individuels, des opérateurs privés et du gouvernement sur l’eau présente naturellement sous diverses formes. Elles devraient définir les sources et les problèmes sujets à un contrôle administratif et celles qui sont libres d’intervention administrative. Les responsabilités pour la fourniture de services devraient être distinctes de celles qui concernent la gestion ou la réglementation de la ressource.

 **Pouvoirs nécessaires sur la terre :** Certains pouvoirs annexes d’entreprendre ou de diriger des opérations sur les terres sont essentiels à une gestion efficace de l’eau. Une action peut être nécessaire pour protéger les lits et les rives des rivières et des lacs et empêcher l’érosion ou la pollution des terres adjacentes.

 **Déclaration et autorisation des droits d’utilisation de l’eau :** Des informations sont nécessaires sur la disponibilité de l’eau afin de formuler des plans réalistes de mise en valeur durable des ressources en eau. Ces informations doivent couvrir la quantité et la qualité, l’utilisation actuelle, et les besoins futurs. Il est donc important de se doter pour les divers modes de consommation de l’eau de leur propre niveau de qualité, de protection et de quantification. Les autres utilisations comme les rejets des effluents doivent aussi être contrôlées.

 **Structure administrative** *:* Il est nécessaire de désigner les agences administratives responsables de la mise en valeur et du contrôle de l’eau, de définir leurs buts et leurs objectifs, de leur accorder les pouvoirs nécessaires et de pourvoir à leur organisation.

 **Autres questions** *:* Les lois sur l’eau devraient couvrir beaucoup d’autres questions, en plus des droits sur l’eau, comprenant : la protection de l’environnement, le gaspillage et le mauvais emploi de l’eau, le recyclage et le réemploi d’eau, la promotion de la santé et le contrôle de la pollution.

**Encadré 3.5 : Exemples de questions sur les nappes phréatiques à inclure dans une loi sur l’eau**

*Désignation des régions où la recherche et l’extraction de l’eau souterraine sont sujettes à contrôle*

*- Permis de forage ;*

*- Obligations de recharger les aquifères souterrains ;*

*- Limitation de la consommation par divers moyens, y compris l’installation de compteurs d’eau ;*

*- Procédures et exigences dans le cas de l’eau trouvée incidemment ;*

*- Interférence avec les réserves minérales et pétrolières.*

*Dans les zones déclarées protégées, restreintes ou rationnées, l’administration en charge de l’eau peut choisir d’imposer des limites aux prélèvements ou aux dérivations de l’eau, la prohibition de certains usages, et autres limitations ou obligations dictées par l’intérêt publique.*

**Références et lectures**

Boisson de Chazournes (Laurence) et Salman (A.S) (sous dir.), 2005. *Les ressources en eau et le droit international*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers.

Bothe (M) et Sand (P.H) (sous dir*.)*, 2003. *La politique de l’environnement : de la réglementation aux instruments économiques*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers.

Cap-Net, 2010. *Streams of Law - a training manual and facilitators' guide on water legislation and legal reform for integrated water resources.* Manuel de formation (disponible en anglais). http://www.cap-net.org/node/2354

Cap-Net, 2005. Manuel de formation sur Plan GIRE. http://www.cap-net.org/node/1515#Francais

GWP/RIOB, 2009. Manuel de gestion intégrée des ressources en eau par bassin. http://www.riob.org/spip.php?article176

Niasse (M), Iza (A), Garane (A) et Varis (O), 2004. *La gouvernance de l’eau en Afrique de l’Ouest*, UICN, Bonn, Droit et Politique de l’environnement, n°50.