



Document d'orientation stratégique

LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU TRANSFRONTALIERES

La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est comprise, dans ce document, comme « un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnée de l'eau et des ressources connexes à l'intérieur des limites d'un bassin versant en vue d'optimiser, de manière équitable, le bien-être économique et social qui en résulte, sans pour autant compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux » (*source GWP*).

263 fleuves et lacs ainsi que des centaines d'aquifères ont leur bassin versant partagé entre plusieurs Etats riverains, couvrant 50 % du territoire mondial et plus de 80 % du territoire africain hors Sahara. On parle alors de gestion intégrée des ressources en eau transfrontalières (GIRE transfrontalière).

Dans le cadre de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, la France conduit une politique de coopération renouvelée et amplifiée. Elle s'est à cet effet dotée d'une stratégie « eau et assainissement » pour orienter son aide publique au développement, qui définit la gestion intégrée des ressources en eau transfrontalières (GIRET) comme une de ses priorités. Le présent document d'orientation stratégique a pour objet de préciser les champs d'application de l'Aide Publique au Développement (APD) française en matière de GIRE transfrontalière.

I. La gestion intégrée des ressources en eau transfrontalières, un processus essentiel pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, la dégradation des écosystèmes, la pression des secteurs économiques comme l'énergie et l'agriculture et les conflits transfrontaliers ont conduit les gouvernements à lancer, au cours des années 90, un processus d'amélioration de la gestion des ressources en eau. **L'objectif est de conduire les institutions à passer d'une approche sectorielle et fragmentée à une gestion intégrée des ressources en eau.**

Un consensus s'est établi entre les bailleurs de fond depuis la fin des années 1990 autour de la notion de « Gestion intégrée des ressources en eau ». Lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (2002), il a été reconnu que les principes de la GIRE étaient fondamentaux pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et pour asseoir, sur le long-terme, les résultats obtenus en terme de développement économique, de réduction de la pauvreté et de durabilité environnementale. La communauté internationale a alors appelé les pays à développer une approche intégrée de gestion des ressources en eau, et l'ensemble des Etats membres de l'ONU se sont engagés à mettre en place des politiques et stratégies de gestion intégrée des ressources en eau pour 2005.

La GIRE transfrontalière, par une gouvernance appropriée et des investissements planifiés à l'échelle du bassin, est la clef d'une utilisation durable et d'une préservation des ressources naturelles et facilite grâce au partage équilibré des ressources et des bénéfices induits la prévention des conflits entre les usages et entre les Etats. Des questions telles que l'adaptation aux impacts du changement climatique, les grandes infrastructures hydrauliques, la navigation, les risques liés à l'eau, la pollution des eaux et la dégradation des écosystèmes et des services qui lui sont liés doivent logiquement être traitées à l'échelle de l'ensemble du bassin versant.

II. Un processus universellement reconnu, mais insuffisamment appliqué

Forte de ces constats, la communauté internationale promeut l'application, selon des cadres juridiques adaptés, des principes universels de la GIRE, selon lesquels la gestion des ressources en eau doit être organisée :

- 1) **à l'échelle des bassins versants**, locaux, nationaux ou transfrontaliers, des fleuves, des lacs et des aquifères ;
- 2) **en s'appuyant sur des systèmes intégrés d'information**, permettant de connaître les écosystèmes, les ressources, leurs différents usages et les pollutions, d'évaluer les risques et de suivre les évolutions. Leurs informations, y compris d'ordre social et économique, constituent la base objective de la concertation, de la négociation et de la définition des politiques, des investissements et de la coordination des financements des différents donateurs ;
- 3) **sur la base de plans d'aménagement et de gestion**, ou schémas directeurs, élaborés de manière concertée et fixant les objectifs à atteindre à moyen et long terme ;
- 4) **par la réalisation de programmes de mesures et d'investissements** prioritaires pluriannuels successifs ;
- 5) **en mobilisant des financements spécifiques**, sur la base de l'application des principes " pollueur-payeur " et " utilisateur-payeur " ou de tout autre système innovant ;
- 6) **avec une participation à la prise des décisions**, à côté des administrations gouvernementales compétentes, des autorités territoriales concernées, des représentants des différentes catégories d'usagers et associations de protection de la nature ou porteuses d'intérêts collectifs. Les processus décisionnels dans le domaine de la gestion de l'eau souffrent, dans la grande majorité des pays du monde, d'un fort déficit démocratique.

Ces principes ou leurs équivalents sont en particulier promus par le G8 (Evian, 2003), la Commission européenne (Initiative européenne pour l'eau, 2002), le NEPAD (plan d'action à court terme pour les eaux transfrontalières, 2004), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Ils ont fait l'objet d'une mobilisation de la recherche mondiale dans le cadre du Challenge Programme "Eau et alimentation" (CPWF).

Toutefois, malgré ces engagements, l'objectif que des plans d'actions nationaux de GIRE soient établis dans tous les pays d'ici à 2005 n'a pas été atteint, du fait notamment des difficultés à faire évoluer les modes de gouvernance de l'eau et à réformer les administrations.

III. Une expérience française avérée

Disposant d'une expérience de plus de quarante ans de la gestion intégrée par bassin, la France a inspiré et participé à de nombreuses initiatives de mise en œuvre de la GIRE au sein de l'Europe et du monde.

La France a institué, dès 1964, six Agences de l'eau pilotées par six Comités de bassin ou « petits parlements de l'eau », fondés sur la représentation des usagers, ainsi qu'un mécanisme original de financement alimenté par des redevances sur les prélèvements d'eau et les rejets à l'échelle du bassin. Depuis 1992, des schémas directeurs d'aménagements et de gestion des eaux ont été mis en place. Ces dispositifs ont inspiré la Directive Cadre sur l'Eau de 2000 de l'Union Européenne, qui constitue un exemple très abouti d'initiative régionale dans le domaine de la GIRE transfrontalière.

Par ailleurs, les Agences de l'eau Artois - Picardie, Rhin – Meuse et Rhône - Méditerranée et Corse participent aux Commissions Internationales de l'Escaut, de la Meuse, de la Moselle, du

Rhin, de la Sarre, ainsi que du Lac Léman et ont acquis ainsi une expertise de la gestion commune des fleuves et lacs transfrontaliers.

IV. Une coopération française active et diversifiée en gestion intégrée des ressources en eau sur les bassins fluviaux transfrontaliers

S'appuyant sur cette expérience nationale et européenne, la France a développé une politique de coopération active et diversifiée dans le domaine de la gestion des bassins fluviaux transfrontaliers.

L'Etat, l'Agence française de développement, le Fonds français pour l'environnement mondial, les Agences de l'eau, l'Office international de l'eau, les organismes de recherche (notamment l'Institut de recherche pour le développement IRD et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), les entreprises du secteur de l'eau, les bureaux d'études et les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, concourent par leurs projets de coopération à une véritable dynamique internationale.

Autorité du Bassin du Niger (ABN)

La conférence internationale sur le bassin du fleuve Niger s'est tenue en avril 2004 à Paris sous les auspices du Président Jacques Chirac. Réunissant les Chefs d'Etat des neuf pays membres de l'ABN, elle a relancé le processus de Vision partagée entre ceux-ci.

La France y soutient un volet technique centré sur la collecte des données et l'aide à la décision ainsi qu'un volet institutionnel d'appui à la mise en œuvre des réformes de l'ABN. Les décisions sur l'avenir du bassin incluant la réalisation de grands barrages, doivent être prises début 2008.

L'ensemble de ces acteurs se sont rassemblés en 2006 au sein du Partenariat Français pour l'Eau dont l'objectif est de coordonner leur participation et d'harmoniser leurs messages afin de rendre plus efficace et plus visible la présence française dans le cadre des manifestations et des initiatives européennes et internationales relatives à l'eau.

La France apporte ainsi d'importants appuis aux bassins africains et asiatiques, dont quatre sont prioritaires : les bassins du Sénégal, du Niger, du Nil et du Mékong. Elle appuie également les bassins de la Volta, du Congo et du Limpopo et participe, au travers de ses entreprises d'ingénierie (BRL, SIEE-Ginger, etc...), à des travaux diversifiés sur la GIRE transfrontalière.

Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS)

L'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) constitue une référence mondiale dans le domaine de la GIRE. Avec plus d'un milliard d'Euros déjà investis sur le bassin (barrages de Manantali et de Diama, centrale hydroélectrique et réseau interconnecté de l'OMVS) et près de 600 millions d'Euros consolidés sur les 5 prochaines années, l'OMVS attire aujourd'hui de plus en plus d'investisseurs « publics » et « privés » dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, du transport et des télécommunications. La France a joué un rôle important et reconnu dans le succès de l'OMVS.

La France soutient le Réseau international des organismes de bassin (RIOB), dont le secrétariat est assuré par l'Office international de l'eau, ainsi que le Réseau africain des organismes de bassins (RAOB), pour la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau, la création et le renforcement des organismes de bassin dans le monde. Dans le cadre de l'Initiative européenne de l'eau, lancée au sommet du Développement Durable de Johannesburg en 2002, la France a piloté un programme d'appui aux bassins versants transfrontaliers africains.

Elle contribue financièrement à des programmes de recherche internationaux (programme

WHYCOS, Challenge programme Water for Food du CGIAR, etc..), et des actions de formation. Parallèlement, elle appuie la création de réseaux de chercheurs au sud et au nord, travaillant dans ce domaine.

La France soutient les actions des institutions multilatérales de développement dans ce domaine, en particulier celles de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement, du Fonds pour l'Environnement Mondial et de la Commission européenne. Elle incite ces institutions à s'investir de manière significative sur ce thème. Ainsi, dans le cadre de l'Initiative européenne de l'eau lancée au sommet du Développement Durable de Johannesburg en 2002, la France a piloté un programme d'appui aux bassins versants transfrontaliers africains

Le mécanisme de concertation de l'Aquifère du Sahara Septentrional (SASS)

Le projet 'Système du Sahara Septentrional' (SASS), initié par l'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS), a abouti à la mise en place d'un mécanisme de concertation pour que les trois pays qui partagent cet aquifère (Algérie, Libye et Tunisie) engagent un dialogue pour une gestion commune du bassin sur la base d'une information technique validée portant sur l'état de la ressource et les pressions qui s'y exercent.

La France soutient cette démarche grâce à un financement du FFEM auprès de l'OSS. Dans sa première phase, le travail a permis de construire les outils appropriés et chiffrés nécessaires à la mise en œuvre des alternatives de développement compatibles avec la préservation de la ressource. La deuxième phase qui a démarré en 2007 vise à élaborer les instruments juridiques et d'incitation financière pour gérer rationnellement la ressource.

V. Objectifs stratégiques de l'aide publique française au développement

La France s'engage à promouvoir la mise en œuvre de la GIRE transfrontalière par l'application de ses principes universels, qu'elle a souvent mis en pratique sur son territoire comme à l'étranger.

Elle concentrera son action sur les quatre bassins transfrontaliers prioritaires que sont le Sénégal, le Niger, le Nil, et le Mékong. Elle renforcera son engagement dans les bassins de la Volta, du Congo, et de l'Orange/Sequ selon les dynamiques en cours. D'autres bassins pourront bénéficier du soutien de l'APD française en fonction des enjeux notamment dans le cas des eaux souterraines transfrontalières.

L'aide publique française au développement (APD française) s'impliquera fortement selon trois axes complémentaires et nécessaires :

- Elle soutiendra la mise en place d'une gouvernance de l'eau, de l'échelle locale à l'échelle du bassin transfrontalier,
- Elle financera des investissements structurants, qui mobilisent, valorisent ou protègent la ressource et les écosystèmes,+6
- Elle encouragera la concertation entre les institutions de gestion participative et les bailleurs de fonds ainsi qu'entre les bailleurs de fonds eux-mêmes

1. Soutenir la mise en place d'une gouvernance de l'eau

a. Des accords internationaux adaptés

Une des conditions du succès de la mise en œuvre d'une GIRE transfrontalière est la mise en place d'un cadre institutionnel et juridique qui affirme la volonté politique d'agir en faveur d'une GIRE. Outre la prévention des conflits, ce cadre pourra permettre à terme l'application des principes préleveur/pollueur – payeur. L'APD française favorisera :

- la définition de rôles institutionnels clairs
- la signature d'accords internationaux, en particulier ceux concernant la gestion des aquifères et des bassins transfrontaliers, compte tenu de leur forte sensibilité,

- leur intégration dans la législation nationale des Etats riverains.

b. Une participation active pour la gestion et la planification à l'échelle du bassin

Aujourd'hui, les accords de coopérations entre les pays riverains de fleuves, lacs ou aquifères transfrontaliers nécessaires pour y instaurer une solidarité de bassin, élément essentiel de la GIRE transfrontalière, sont encore peu nombreux.

Il apparaît donc nécessaire de soutenir la création d'institutions de gestion participatives et de renforcer celles qui existent déjà. De telles institutions permettent en effet un meilleur dialogue intersectoriel et amont-aval, l'échange des informations utiles, la prévention des conflits potentiels et le partage des bénéfices d'une meilleure gestion commune. En favorisant la coopération entre tous, une institution permet la construction d'une vision partagée pour l'avenir du bassin versant, concrétisée par l'élaboration de documents de planification, en accord avec ceux établis à une échelle plus locale.

L'APD française visera ainsi, en priorité :

- l'appui à la création ou au renforcement d'institutions de gestion participative,
- l'appui aux démarches de planification à long terme et de programmation des investissements prioritaires qui favorisent le dialogue entre les différents niveaux décisionnels et permettant ainsi la prise en compte des préoccupations de chacun.

c. Un renforcement des capacités nécessaire

Les institutions pourront assumer leurs rôles si elles disposent de capacités adéquates : procédures, ressources humaines et financières, informations... Le but est qu'elles puissent mettre en valeur leurs potentiels pour la résolution des problèmes futurs.

Par ailleurs, ces institutions ont besoin de systèmes d'information sur les ressources naturelles et les usages afin de gérer la ressource sur des bases scientifiques et transparentes et d'évaluer les résultats des politiques mises en place.

Enfin, les échanges d'expériences entre institutions et leur coopération avec la recherche permettent souvent de les aider à surmonter les difficultés qu'elles pourraient rencontrer.

Aussi, la France soutiendra :

- les actions de formation, en privilégiant un appui aux formations mises en place localement, tout en continuant à accueillir des cadres en formation en France. La société civile devra être mobilisée, par des actions de valorisation, communication, formation de base etc...
- la création de systèmes de surveillance, d'observation, de suivi évaluation et d'information sur l'eau, l'environnement naturel et social.
- l'organisation d'échanges d'expériences concrètes de terrain et de comparaison des approches et des méthodes entre responsables et techniciens concernés, notamment en soutenant l'action des réseaux spécialisés de coopération (RAOB, RIOB, GWP...)
- l'innovation et l'adaptation aux grands changements, notamment les changements climatique, grâce à la recherche scientifique. Les axes de recherche privilégiés sont :
 - l'amélioration des connaissances, par la mise à disposition de méthodes et outils de suivi de la ressource et de ses usages, sur le court, moyen et long terme ;

- l'ingénierie de la négociation et de la concertation à toutes les échelles pour que celles-ci intègrent des références objectives et des considérations éthiques ;
- l'analyse des mécanismes permettant un meilleur usage de l'eau, notamment le développement des usages multiples permettant d'améliorer la résilience sociale et environnementale.
- la prévision, la prédiction et la prévention des risques (à court, moyen et long terme) liés à l'eau (crue, étiage anormal, pollution biologique ou chimique, mouvement de terrain) débouchant sur la caractérisation de la vulnérabilité et sur la proposition de mesures permettant la résilience sociale et environnementale.

d. Des fonds d'investissement dédiés et le développement de partenariats public-privé adaptés

La gouvernance de l'eau est grandement facilitée par un système de financement adapté. L'APD française favorisera la mise en place de fonds propres d'investissement (sur la base par exemple de l'application des principes usagers / pollueurs – payeurs ou du paiement pour les services environnementaux) et de partenariats public-privé permettant aux institutions de financer notamment des actions de protection et de valorisation des ressources en eau. Elle appuiera la mise en place de fonds d'études, à l'image de celui créé auprès de la MRC.

2. Financer des investissements structurants

L'APD française poursuivra, dans un cadre de concertation à l'échelle du bassin-versant, le financement d'investissements pour mobiliser la ressource (ouvrages de captage, réservoirs, transferts entre bassins versants, forages de reconnaissance et d'exploitation), la valoriser (irrigation, hydro-électricité), et la protéger (écosystèmes d'eau douce, épuration domestique, dépollution industrielle et agricole), sans lesquels l'atteinte des OMD serait compromise.

En particulier, l'APD française s'engage à :

- être un élément moteur de la relance de projets de barrages multi-usages, dont les objectifs devront être correctement dimensionnés, les alternatives bien étudiées, les compatibilités internationales analysées, et les conséquences sociales, économiques et politiques prises en compte et compensées si nécessaires. Le soutien ne concernera que les ouvrages inclus dans un programme d'investissement validé par l'ensemble des pays riverains ;
- favoriser le développement d'aménagements de plus faible ampleur (accès à l'eau potable et assainissement, petits barrages, mini-hydroélectricité, lutte contre l'érosion, etc.) en favorisant les systèmes à usages multiples tout en intégrant leur possible effet « cumulé » sur l'aval ;
- favoriser la mise en place de systèmes de collecte, de transmission, de gestion et d'analyse des informations performants, fiables et durables ;
- encourager la protection des bassins amonts et des zones humides, souvent négligée, mais économiquement justifiée du fait des coûts, directs et indirects, que représentent leur dégradation et intégrer le concept d'aménités et de paiement pour les services environnementaux ;
- soulever la question de la maîtrise d'ouvrage, car elle est souvent la clé d'une vision supranationale.

3. Encourager la concertation entre institutions et bailleurs de fonds et la concertation entre bailleurs

La France, en signant la déclaration de Paris, a affirmé son engagement à œuvrer pour l’alignement de l’aide sur les priorités des pays, l’harmonisation de l’aide entre bailleurs de fonds et son appropriation par les pays bénéficiaires.

Convaincue de la nécessité d’une concertation étroite entre bailleurs de fond d’une part et entre bailleurs de fond et organismes de bassin d’autre part, la France renforcera son implication dans ces cadres de concertation. Elle y promouvra des engagements forts, notamment sur l’information mutuelle et sur l’harmonisation de l’aide. Elle favorisera en particulier une meilleure articulation des différents outils de financement (prêts et dons), selon les objectifs poursuivis.

L’aide publique au développement française, forte de son expérience en France, en Europe et à l’internationale, offre une large gamme d’instruments pour répondre aux besoins des différents acteurs de la GIRE transfrontalière : subventions, prêts, garanties, assistance technique résidentielle et ponctuelle, appui institutionnel, développement d’outils de gestion, partenariat public-privé, formation, recherche...

Cette action doit se placer en cohérence avec l'aide publique au développement sur l'eau agricole, l'approvisionnement en eau, l'assainissement...