

Lettre à mon ministre

Gérer l'eau c'est prévenir les conflits entre les usagers
c'est clairement une responsabilité politique

IVAN CHÉRET

**Le Partenariat Mondial pour l'Eau
Le Comité Technique (TAC)**



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

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

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

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

Lettre à mon ministre

Gérer l'eau c'est prévenir les conflits entre les usagers
c'est clairement une responsabilité politique

Global Water Partnership
SE - 105 25 Stockholm. Suède

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

Imprimé en Suède: Novum Grafiska AB

Première édition. Mars 2000

Tout usage de la présente publication dans un but
commercial, quel qu'il soit, est interdit sans le
consentement écrit du Global Water Partnership/Sida.

Des passages de ce texte ne peuvent être reproduits
qu'avec l'autorisation du GWP/Sida et en en indiquant
l'origine. Toutes les constatations, les interprétations et
les conclusions exprimées dans cette publication sont
entièrement le fait de l'auteur et ne doivent en aucun cas
être attribuées au GWP/Sida ni être considérées comme la
voix officielle du Comité Technique du GWP.

ISSN: 1403-5324

ISBN: 91-630-9957-8

Lettre à mon ministre

Gérer l'eau c'est prévenir les conflits entre les usagers
c'est clairement une responsabilité politique

Ivan Chéret



Publié par le Partenariat Mondial pour l'Eau

Monsieur Ivan Chéret, actuellement membre du Comité Technique du GWP, fut auparavant directeur du Département Eau de la Lyonnaise des Eaux. Il fut également Président de SITA, sa filiale pour la gestion des déchets. Après une expérience de dix ans de vie active en Afrique, il prit, de 1960 à 1970, en tant que Rapporteur de la Commission de l'Eau en France, une part active dans la création de ses Agences de bassins.

Ce rapport est une contribution personnelle de Monsieur Ivan Chéret. Le but en est de soutenir la gestion intégrée des ressources en eau en tant que moyen favorisant le développement et la gestion coordonnés des ressources en eau, des territoires et des ressources qui s'y rapportent dans le but d'assurer à tous la sécurité de l'alimentation en eau.

Même si le Comité Technique du Partenariat Global pour l'Eau est totalement d'accord pour publier ce rapport dans la série des textes background du GWP TAC, l'auteur n'en est pas moins entièrement responsable des points de vue qu'il y exprime.

TABLE DES MATIÈRES

Les ressources en eau peuvent être gérées, mais pas par les méthodes conventionnelles	8
Lier les droits de l'eau à la propriété du sol?	8
Laisser jouer le marché?	9
L'eau bien social	10
L'eau a des caractéristiques extraordinaires	11
L'eau est le transporteur de nos déchets	12
L'eau permet à nos récoltes de pousser	13
L'eau protège notre environnement	14
Les batailles à l'intérieur du secteur	15
Quelles eaux sont potables?	15
Le combat contre la pollution	16
Peut-on produire plus de récoltes avec moins d'eau?	17
Les objectifs eau	18
Le meilleur usage des moyens financiers disponibles	19
Assurer aux pauvres une alimentation en eau et un assainissement corrects	20
Convoquer les intéressés	21
Gestion intégrée des ressources en eau	22
Comment changer? Inviter les parties concurrentes à la table des négociations!	23
Comment gérer les eaux d'une manière intégrée?	24
RÉFÉRENCE	28

Objet : Améliorer la gestion des ressources en eau

M

adame, Monsieur le Ministre,

Puis-je me permettre d'attirer quelques instants votre attention sur le sujet de l'eau? Oh! je sais que vous êtes très occupé, que vous avez beaucoup de problèmes sur les bras, qui concernent des hommes et non un sujet, comme vous le pensez peut-être, simplement technique.

Mais que se passerait-il si demain une crue noyait une partie de votre pays, et que les gens se plaignaient que les protections étaient insuffisantes, que les secours étaient venus trop tard, et avec un équipement peu adapté? Si les gens souffrant de manque d'eau potable et d'un assainissement inadapté, commençaient à exprimer leurs rancœurs? Si les paysans n'avaient pas assez d'eau pour produire une bonne récolte? Si la population en avait assez de voir les cours d'eau transformés en égouts? Si l'industrie ne pouvait créer suffisamment d'emplois dans les régions densément peuplées parce qu'il ne pourrait lui être alloué assez d'eau?

Ces questions ne sont ni hypothétiques ni techniques, elles concernent toutes des êtres humains, et elles deviennent de plus en plus impérieuses à mesure que le temps passe et que le niveau de vie augmente.

Elles proviennent du fait que toute activité humaine a besoin d'eau, qu'elle en utilise et en pollue davantage chaque jour.

**GERER L'EAU C'EST PREVENIR LES CONFLITS
ENTRE LES USAGERS
C'EST CLAIREMENT UNE RESPONSABILITE POLITIQUE**

Bien sûr chaque pays à ses propres problèmes et réagit avec sa propre culture. Nous sommes, au Global Water Partnership, parfaitement conscients du caractère local des problèmes de l'eau, et nous ne

souhaitons rien imposer, mais en même temps nous croyons que tout pays peut tirer avantage des expériences des autres.

Aussi ce court papier a-t-il pour objet d'expliquer en langage courant, à l'occasion du Forum Mondial de l'Eau de l'an 2.000, et en parallèle aux rapports sur la Vision et le Cadre d'Action (Framework for Action), l'essentiel de ce que l'humanité a appris au cours du temps. Il montre aussi comment les approches modernes — en appelant les différents usagers à se parler et à ne pas perdre de vue les réalités économiques — peuvent aider à trouver des solutions, et en même temps vous permettre de vous placer vous, Madame, Monsieur le Ministre dans une position d'arbitre entre des forces concurrentes, au lieu de celle de décideur unique, l'éternel coupable

Les ressources en eau peuvent être gérées, mais pas par les méthodes conventionnelles.

Pourquoi penser autrement pour l'eau? a toujours été la première question qui m'a été posée, madame, monsieur le Ministre, par vos collègues que j'ai eu l'honneur de servir. Afin d'y répondre, regardons brièvement les différentes méthodes que l'humanité a utilisées pour traiter les problèmes d'eau qu'elle a rencontrés.

La tradition jadis imposait toujours d'accueillir le voyageur ou l'étranger en lui offrant de l'eau, notamment dans le désert, en signe de bienvenue et de paix. R. Kipling décrit parfaitement cet état d'esprit dans son Livre de la Jungle, lorsqu'il parle de la trêve entre les animaux lors des sécheresses, trêve rompue seulement par le vieux tigre, le forban. Mais cette sorte d'échange amical n'a jamais fonctionné en temps normal lorsque de nombreux usagers étaient concernés, et ne fonctionne pas de nos jours.

Dans la plaine de Valence, en Espagne, un tribunal de l'eau a été institué au Moyen Âge pour régler les conflits entre usagers de l'eau, il a démontré son efficacité, et fonctionne encore aujourd'hui. Mais sa compétence est limitée car elle ne concerne qu'un seul usage de l'eau, l'irrigation, et n'est pas élargie à l'arbitrage entre villes, industries, agriculture etc.

Lier les droits d'eau à la propriété du sol?

Le droit romain a institué ce lien, qui est encore à la base de nombreuses législations existant dans le monde aujourd'hui;

ainsi en France le propriétaire d'un terrain peut:

- *«user et disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds»*; mais si tous les propriétaires des terres d'amont utilisaient toute «leur» eau, combien d'eau serait disponible à l'aval? le Soudan pourrait assécher le Nil, ou le Nepal le Gange?
- *«peut se servir de l'eau courante qui borde sa propriété pour l'irrigation, et si cette eau traverse son héritage, il peut même en user, mais à la charge de la rendre.»*; mais après irrigation, l'eau ne revient pas directement à la rivière.
- *«peut tirer des fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir»*; mais si tous les propriétaires pompaient exagérément de leur nappe commune, ils l'abaisseraient et finalement détruiraient la ressource.

Ce lien entre les droits d'eau et la propriété du sol présente des limites évidentes et c'est ainsi qu'en France les cours d'eau navigables et flottables font partie du domaine public et que des législations particulières ont été promulguées pour la production hydroélectrique, contre la pollution ou pour protéger certaines nappes d'eau souterraine. Mais ceci se révéla encore insuffisant.

En Europe de l'Est toutes les eaux faisaient partie du domaine de l'Etat, mais cette «gestion administrative» fut un échec.

Il est clair qu'aucune méthode conventionnelle n'offre de solution réellement adaptée aux temps modernes où la demande en eau est proche de la ressource disponible, ou lui est même supérieure, et change rapidement avec la révolution technologique.

De plus aucune loi relative à l'eau n'empêche un propriétaire de terrain de choisir seul comment il va utiliser son terrain. Ceci paraît naturel, mais le changement d'utilisation d'un terrain modifie, souvent de façon dramatique, le devenir de l'eau qui tombe sur terre et ainsi les ressources en eau.

Comme vous le savez, madame, monsieur le Ministre, ces dernières années l'essence de la pensée moderne fut exprimée lors de deux conférences mondiales tenues à Dublin et Rio en 1992.

Laisser jouer le marché?

L'un des principes adoptés à Dublin stipule que l'eau est un bien *économique*. Aussi un ministre des finances a-t-il pu dire récemment: laissons donc jouer les forces du marché et pourquoi réunissons nous

toujours autant de conférences internationales sur l'eau?... Beaucoup d'économistes sont en faveur de l'approche «marché» pour la répartition de l'eau disponible et même des «droits à polluer». Ce mécanisme du marché est-il applicable partout aujourd'hui? La théorie du marché suppose que tous les acteurs sur le marché sont bien conscients de leurs intérêts et connaissent suffisamment l'économie de leur activité, ou des alternatives qui leur sont ouvertes, pour que leurs choix soient raisonnables. Est-ce vrai en ce qui concerne l'eau? Probablement oui pour l'industrie, peut être oui pour certaines municipalités, et plus que douteux pour les autres usagers, notamment en agriculture, même si des échanges d'eau entre agriculteurs existent dans certaines régions.

Et qu'advierait-il des pauvres s'ils ne pouvaient payer l'eau dont ils ont impérativement besoin?

Ainsi le marché seul ne peut-il être la solution pour le monde entier pendant encore de longues années.

L'eau bien social.

C'est la raison pour laquelle il fut dit à Rio que l'eau était un bien social. Ceci signifie que les gens ont le droit d'utiliser l'eau même lorsqu'ils ne peuvent en payer le prix. Mais comment allouer les ressources en eau en application de ce principe? Donner à chacun 50 litres par jour avec un système de tickets comparable à ceux utilisés pendant la guerre pour la distribution de viande, de pain ou de lait? Et combien pour l'agriculture, et pour l'industrie, et combien le jour et combien la nuit, et combien lorsqu'il pleut tous les jours ou tous les trois jours? Et ceci sans prendre en compte les problèmes de qualité ni les considérations écologiques. Même les ordinateurs les plus puissants ne pourraient fournir une aide suffisante à une «autorité centrale de l'eau» pour lui permettre d'attribuer les ressources d'une manière efficace. Et, madame, monsieur le Ministre, serait-il «socialement acceptable» d'instaurer une gestion par une «autorité centrale» délivrant des autorisations individuelles à l'heure où les gens sont de mieux en mieux informés et de plus en plus instruits, de sorte qu'ils ne pourraient qu'être frustrés de se voir interdire la prise des décisions locales qui les concernent directement et la participation à la préparation des décisions nationales?

Il est clair qu'aucun mécanisme auto régulateur ne peut résoudre aujourd'hui les difficultés rencontrées et qu'une approche spécifique est absolument indispensable; tel est l'objet de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau. En vue de faciliter la compréhension de cette méthode, il est bon de revenir quelques instants sur la nature profonde du problème de l'eau.

L'eau a des caractéristiques extraordinaires.

Nous connaissons tous depuis notre jeunesse l'essentiel du cycle de l'eau qui gouverne la présence de l'eau sur la terre: un réservoir formé principalement par l'eau salée des océans et des mers, et un flux d'eau douce fourni par l'évaporation et la transpiration des plantes provoquées par l'énergie en provenance du soleil. Nous savons aussi que les ressources varient d'un endroit à l'autre et, en un lieu donné, avec les saisons et les années. L'évaluation des ressources de chaque pays, avec leur variabilité, est dans le domaine de l'eau, la première responsabilité et la première urgence pour tout gouvernement. On ne peut qu'insister sur ce point.

Il est tout aussi important ici de mettre en lumière les caractéristiques tout à fait exceptionnelles de l'eau qui expliquent son importance primordiale et l'usage universel qui en est fait:

- l'eau est essentielle pour la vie telle que nous la connaissons
- l'eau est le symbole de la pureté dans toutes les religions et cette notion est présente dans tous les esprits
- l'eau est le dernier recours, le dernier recours pur en cas de maladie

d'où l'hypersensibilité de l'opinion publique au sujet de l'eau.

- l'eau est un véhicule extraordinaire de transport de chaleur, de produits chimiques dissous, et de particules solides
- l'eau coule, ce qui signifie que la même goutte, la même molécule d'eau, tombe dans les Andes et s'écoule tout au long de l'Amazonie
- l'eau est une ressource renouvelable mais pas dans la même acception du terme que pour les autres ressources renouvelables: le riz produit une année est consommé et donc n'existe plus, mais

l'année suivante on peut produire encore du riz et le consommer à nouveau; pour l'eau c'est différent, l'eau ne disparaît pas lorsqu'elle est utilisée, elle peut être évaporée, ou polluée, mais la même molécule d'eau subsiste et revient plus tard par le mécanisme du cycle de l'eau.

Ce dernier point prend encore plus d'importance lorsque l'on considère les usages de l'eau.

L'eau est le transporteur de nos déchets.

Considérons d'abord notre propre expérience d'être humain. Nous buvons de l'eau et nous en consommons avec notre nourriture; entre un et deux litres d'eau par jour. Seule une toute petite partie de cette eau est incorporée à notre organisme et le reste est évacué par les voies naturelles, emportant de notre corps tous les déchets qui autrement l'empoisonneraient, ou la chaleur qui lui nuirait par un jour d'été. Et lorsque nous examinons tous les autres usages que nous faisons de l'eau dans notre vie domestique, nous trouvons toujours le mot *laver*: *laver* notre corps, *laver* notre linge, *laver* nos assiettes ou *laver* nos planchers; et dans chaque cas l'eau sert à évacuer des substances qui nous gênent, ou qui sont sales, et qui en tout état de cause ne peuvent plus nous être utiles.

Si nous n'avions pas le droit d'utiliser l'eau pour évacuer ces substances, nous n'aurions plus besoin d'eau à la maison; sauf bien sûr pour boire et pour manger, mais ces actes, si naturels, produisent également des substances nuisibles et inutilisables.

Devrions nous accepter alors, madame, monsieur le Ministre, que ces eaux usées contenant ces substances soient rejetées à la rivière telles quelles, créant ainsi toutes sortes de pollutions? Bien sûr que non, mais ceci conduit au fait que pour éviter la pollution nous sommes amenés à construire des stations d'épuration des eaux usées. Peut-être aurons nous tous un jour à la sortie de notre logement une sorte de machine à laver les eaux usées; mais ces temps ne sont pas encore venus et les usines d'épuration sont des installations collectives.

L'Etat doit définir les normes applicables et les villes et villages doivent trouver les ressources financières nécessaires pour construire et exploiter ces usines.

Lorsque l'on considère pratiquement toutes les activités humaines sauf l'agriculture (nous reviendrons sur ce point plus tard) on retrouve la même situation à savoir que seule une petite partie de l'eau utilisée est incorporée au produit final et que la plus grande partie de l'eau prélevée sur la ressource est utilisée, dans les diverses phases du processus de production, pour enlever des matières premières les substances qui ne trouvent pas leur place dans le produit fini, pour refroidir les machines ou pour nettoyer les lieux. L'atelier, comme l'appartement, doit être débarrassé des matières indésirables qui se retrouvent dans les eaux «usées».

L'industrie dispose en général de plus de souplesse qu'un ménage pour adapter ses méthodes d'usage de l'eau et d'évacuation des déchets, mais elle doit s'en débarrasser. Un bon exemple de cette flexibilité est donné par l'industrie de la pâte à papier où certains procédés réclament 500 tonnes d'eau par tonne de pâte produite, alors que d'autres recourent à l'oxygène et utilisent beaucoup moins d'eau. Bien entendu le coût de production n'est pas le même et le responsable industriel doit recevoir un message clair lui indiquant le bon choix. Ici aussi, l'Etat doit édicter des normes, indiquer les sites où les déchets peuvent être déposés et percevoir le coût de fonctionnement de ces sites.

L'eau permet à nos récoltes de pousser.

Dans le domaine de l'agriculture, les problèmes soulevés par les élevages intensifs sont de même nature que les problèmes industriels. La situation est totalement différente dans le domaine des cultures, irriguées ou non, car l'influence de ces activités sur la qualité des ressources en eau dépend de l'usage plus ou moins intensif des engrais et pesticides; et ces produits, contrairement aux eaux usées des villes et des industries, ne peuvent être recueillis dans des tuyaux et traités en station, car ils sont épandus sur le sol. Les solutions pratiques sont ici totalement différentes et le comportement des gestionnaires doit être adapté en conséquence.

L'agriculture et plus généralement toutes les plantes ont besoin de grandes quantités d'eau, qu'elles évaporent dans l'atmosphère. Lorsque l'eau est prélevée dans une rivière à des fins d'irrigation, pratiquement aucune eau ne retourne immédiatement à la rivière et la plus grande part en est soit évaporée soit infiltrée dans le sol et n'est plus

disponible pour d'autres usages pour un laps de temps important. Ceci représente une grande différence par rapport aux usages urbains et industriels, à l'issue desquels l'eau, une fois traitée, peut être réutilisée par d'autres.

Cette «consommation» d'eau, qui apparaît ainsi en agriculture mais qui existe aussi dans d'autres activités comme les centrales thermiques, bien qu'à une échelle plus réduite, contraint le gestionnaire à prendre en compte la situation géographique de chaque usager le long du cours d'eau. Par exemple dans le cas d'un réseau d'irrigation implanté à l'aval d'une grande ville, les eaux usées de cette ville, une fois traitées, pourraient et sont souvent utilisées pour l'irrigation, permettant ainsi d'utiliser l'eau deux fois. Mais dans le cas où le réseau d'irrigation est à l'amont de la ville, la plus grosse partie de l'eau dérivée pour l'irrigation n'est plus disponible pour la ville, et les besoins des deux usagers doivent être additionnés.

L'eau protège notre environnement.

L'humanité n'est pas la seule espèce vivante dont l'existence dépende de l'eau: toutes les plantes et tous les animaux vivent de cette ressource fondamentale et l'homme doit prendre ce fait en considération lorsqu'il pense gestion des ressources en eau. Autrement il risquerait fort de se retrouver bientôt tout seul sur la planète et disparaîtrait certainement.

Ces autres espèces sont apparues et ont vécu dans leurs environnements naturels, avec leurs caractères propres, qualité de l'eau, flots variables, inondations et sécheresses, périodes de calme et de désastres.

Durant des milliers d'années l'homme a combattu la nature afin de se procurer une vie confortable, et dans cette bataille il a accompli nombre d'actions destructrices. Ce combat n'est pas encore achevé, et l'homme doit encore travailler pour se protéger contre les effets désastreux des inondations et des sécheresses sur de nombreuses populations du globe.

Cependant, dans de nombreuses régions, la destruction de la nature a été menée trop loin, et les leçons de cette expérience doivent être entendues partout: réhabiliter la nature en certains endroits, ne pas trop détruire ailleurs. S'il appartient bien sûr à chaque pays, chaque région ou chaque bassin de définir et mettre en oeuvre ses propres

solutions, agir est une nécessité partagée, ne serait ce que pour assurer la protection de l'homme dans son environnement.

Les batailles à l'intérieur du secteur.

La concurrence entre les usagers des biens et services est généralisée dans le monde et à juste titre considérée comme un phénomène normal. Dans le secteur de l'eau cependant, cette compétition prend souvent une coloration et une acuité particulières, symbolisées par l'existence de certaines notions et de certains actes qui attirent les passions et provoquent des batailles. Quels sont-ils?

Quelles eaux sont potables?

Chacun s'accorde sur le fait que l'eau distribuée aux populations devrait être d'une qualité telle qu'elle ne soit à l'origine d'aucune maladie et l'on peut dire que nous rêvons tous d'une eau pure, d'une eau naturellement pure. Hélas! nous en sommes réduits à rêver...

Dans le monde moderne, la potabilité de l'eau doit être définie et des normes existent à cet effet. Alors que tout le monde est d'accord pour proscrire la présence dans l'eau potable de germes pathogènes, les positions concernant la présence de produits chimiques sont très variées. L'Organisation Mondiale de la Santé a édicté des normes. Beaucoup de pays ont édicté les leurs, différentes. Et ces normes évoluent dans le temps. Si ces évolutions et ces variations provenaient de données médicales, il n'y aurait rien à redire, mais tel est rarement le cas. En fait l'expérience montre que dans les pays riches les instances de régulation tendent à interdire la présence dans l'eau potable de tout produit chimique décelable par les méthodes d'analyse les plus perfectionnées. Ceci est fait au nom du principe dit «de précaution», qui est tout à fait valable en lui-même, mais lorsque l'on considère les conséquences pratiques, il est légitime de s'interroger: utilisons nous nos ressources financières au mieux des intérêts de la santé publique? Par exemple, lorsque l'Union Européenne décide d'imposer le remplacement de toutes les tuyauteries en plomb, elle impose des investissements de plusieurs dizaines de milliards d'Euros. Mais est-ce le meilleur usage de ces sommes pour la santé de la population? Ou bien n'aurait-il pas mieux valu les utiliser au combat contre les drogues, ou pour la modernisation des hôpitaux, ou pour la recherche sur le cancer?

ou même pour améliorer l'alimentation en eau des 1,2 milliards d'individus hors d'Europe qui n'ont pas l'eau à domicile?

La réutilisation d'eaux usées traitées dans les distributions publiques d'eau potable soulève également des problèmes difficiles. Tout le monde accepte de recevoir chez lui de l'eau prélevée dans une rivière, même dans des rivières passablement polluées, et traitée dans une usine moderne. Mais lorsque la conversation s'engage sur l'idée d'alimenter une usine d'eau potable directement à partir d'une installation d'épuration des eaux usées, on observe des attitudes pour le moins réticentes. Mais il existe des techniques efficaces, les astronautes les utilisent, la ville de Windhoek en Namibie aussi, et les grandes métropoles du monde peuvent avoir besoin d'une telle évolution dans l'avenir! Mais comment réconcilier la technique et l'opinion publique? Et comment éviter les procès abusifs?

En tout état de cause apporter aux populations de l'eau de qualité est la toute première priorité.

Le combat contre la pollution.

La pollution est souvent considérée comme l'ennemi numéro un dans le domaine de l'eau et, c'est vrai, elle doit être stoppée. Trop d'abus ont été commis dans le passé et sont encore commis aujourd'hui pour permettre tout relâchement dans ce combat. Mais il y a là plusieurs combats et ils méritent d'être tous bien compris si l'on veut vaincre.

Le conflit le plus classique est celui qui oppose une zone industrielle à une ville sise à l'aval. Les eaux usées des industries, si elles ne sont pas correctement traitées, polluent à l'évidence la prise d'eau potable de la ville. Elles doivent être épurées.

Un problème plus complexe est celui qui résulte de l'usage des engrais et des pesticides en agriculture. Ces produits sont épanchés partout sur les terrains cultivés pour augmenter les rendements, mais ceux qui subsistent après usage ne peuvent être ramassés. Or leur présence dans les eaux souterraines nuit considérablement à la qualité des eaux potables, même à celle utilisée par les fermiers pour leur propre usage. Alors, quelle solution? Traiter l'eau potable avec des procédés encore plus sophistiqués et plus coûteux? Réduire ou interdire l'usage des pesticides et engrais au dessus des nappes souterraines et espérer une application satisfaisante d'une telle décision? Essayer de mettre au point des produits bio dégradables?

Un objectif peut-être plus difficile encore à atteindre dans les pays pauvres est celui de la collecte et du traitement des eaux usées, et plus généralement des déchets. Les coûts correspondants, non seulement les coûts d'investissement, mais fait sans doute encore plus important, les coûts d'exploitation et d'entretien sont très élevés comparés aux revenus de ces populations. Et l'on doit reconnaître que les pays riches n'ont commencé à traiter les problèmes d'assainissement que récemment, une fois devenus riches, lorsqu'ils ont pensé qu'ils pouvaient s'offrir cette dépense.

Peut-on produire plus de récoltes avec moins d'eau?

L'agriculture est le plus gros consommateur d'eau dans le monde, et comme les besoins de production de nourriture augmentent, la consommation d'eau en agriculture progresse aussi. Aussi des conflits apparaissent-ils entre fermiers et villes, entre les fermiers eux-mêmes dans les zones pauvres en eau — comme c'est le cas dans la plaine de Valence depuis le moyen âge — entre les populations amont et aval le long d'un même fleuve, comme le Nil, ou entre les deux rives d'un même cours d'eau, par exemple du Jourdain.

Les solutions techniques disponibles, hélas, ont leurs limites: les barrages ne peuvent élever le débit d'étiage que dans une certaine mesure et pour un coût significatif, en moyens financiers, en terrains et en évaporation d'eau; les pertes dans les réseaux d'irrigation peuvent être réduites et doivent être réduites, mais ceci demande beaucoup de formation et des dépenses importantes d'exploitation et d'entretien. Le réseau tout entier peut être modifié, et l'irrigation à la raie remplacée par une aspersion sous pression en tuyaux, voire même par un système de goutte à goutte. Mais ces solutions exigent des investissements véritablement élevés et des frais d'exploitation importants. Et lorsque l'on sait que dans la plupart des pays au monde il existe des subventions d'état aux fermiers destinées à abaisser les prix des denrées alimentaires sur les marchés locaux et internationaux, on peut imaginer la difficulté de convaincre les mêmes gens d'augmenter leurs dépenses! Mais les faits sont là. De là à penser aux organismes génétiquement modifiés...! Mais sont-ils inoffensifs? L'opinion publique suivra-t-elle? Quel sera leur prix?

Un autre aspect fondamental est celui de l'évolution des populations qui vivent de l'agriculture. Dans le «nord», la population d'agriculteurs a décru considérablement dès que les

rendements ont pu être augmentés, et le fait que les gens ont pu créer davantage de valeur ajoutée dans des activités autres qu'agricoles a été la raison pour laquelle ils sont devenus de plus en plus riches. Aussi l'un des objectifs stratégiques des pays pauvres serait peut être de suivre la même voie. Et dans ce cas ils devraient sans doute essayer de réorienter leurs investissements pour, dans le même temps, augmenter leur productivité en agriculture et créer de nouvelles activités en formant les fermiers, au moins certains des plus jeunes, à ces activités?

Le commerce peut être un moyen efficace de fournir de la nourriture à la population et de favoriser les nouvelles activités. Mais ceci implique que les règles du commerce international soient revues en tenant compte des impératifs venant de l'insuffisance des ressources en eau et pour essayer d'obtenir à la fois plus de récoltes par goutte d'eau et plus d'emplois par goutte d'eau.

Les objectifs eau.

Afin d'aller plus loin il paraît nécessaire de séparer au niveau des concepts les ressources en eau de leurs usages. Ceci ne peut sans doute être réalisé partout en pratique, mais c'est la seule manière de mieux comprendre ce que les objectifs d'une gestion de l'eau pourraient être. Considérons donc une rivière donnée et voyons quels objectifs on peut lui assigner?

1. En termes généraux une rivière doit exister toute l'année, tous les ans, ce qui signifie qu'elle doit pouvoir offrir en tous points de son cours un débit minimum. C'est le premier objectif. Bien sûr même un objectif aussi limité ne peut être atteint dans les «rivières» temporaires des zones arides et semi-arides. Mais pour la plupart des pays cet objectif est valable et peut être adapté aux régions arides pour protéger par exemple les galeries ou batteries de puits qui capturent l'eau sous les lits asséchés de certains torrents. Et si les faits conduisent à la conclusion qu'un tronçon de rivière devra être abandonné, décidons le en connaissance de cause.
2. Une rivière doit vivre et offrir à son habitat et à ses usagers une qualité d'eau minimum. Un égout n'est plus une rivière. Cela entraîne le traitement des pollutions.

3. Une rivière ne devrait pas présenter de risques trop nombreux ni trop importants pour son habitat et aux populations qui vivent sur ses rives, et ceci conduit à la protection contre les crues et les sécheresses.
4. Bien entendu, des considérations similaires s'appliquent à la ressource fondamentale représentée par les nappes souterraines, qu'il faut gérer au mieux.

Voilà les objectifs majeurs qu'une politique des ressources en eau devrait s'assigner dans une première étape. Une fois ces buts clairement définis, il devient possible de mettre en action tous les leviers disponibles, et notamment les deux leviers les plus importants: les finances et les hommes, afin de prévenir les conflits et d'éviter le tarissement des ressources en eau.

Le meilleur usage des moyens financiers disponibles.

L'existence de conflits entre les usagers d'une ressource limitée n'est pas spécifique à l'eau et n'est qu'un événement banal. Le marché résout habituellement de telles difficultés: la production des biens et services augmente lorsque le prix progresse, tandis que les usagers pour lesquels ces prix deviennent trop élevés se tournent vers une autre activité.

Nous avons indiqué plus haut les raisons pour lesquelles ces mécanismes du marché ne peuvent s'appliquer ici. Mais ceci ne doit pas nous empêcher de réfléchir dans tous les pays du monde à la meilleure façon d'utiliser dans le domaine de l'eau les ressources financières toujours trop limitées dont on peut disposer. Et sur ce point, tout en nous rappelant que la théorie économique montre le chemin, nous nous devons d'agir avec le plus grand pragmatisme.

Dans le cas de l'eau, un problème donné peut le plus souvent être résolu par deux investissements différents. Par exemple, les eaux usées d'une installation industrielle peuvent être traitées soit par l'usine elle-même, soit par une station municipale. La meilleure solution bien sûr est celle qui aboutit au coût minimum toutes dépenses prises en compte. Mais comment obtenir ce résultat?

La voie la plus simple pour la municipalité est d'afficher ses prix, et d'informer tous les usagers que dans le cas où ils recourraient à ses services, ils auraient à acquitter ces prix. Les divers usagers sont ainsi

conduits à évaluer les coûts de leurs solutions internes et à choisir tout simplement la voie la moins onéreuse pour eux.

Lorsque cet affichage est fait suffisamment à l'avance, ou encore mieux de façon permanente, la municipalité peut restreindre ses investissements aux installations qui seront réellement utilisées. Ainsi la collectivité publique et l'industrie résolvent leurs problèmes au moindre coût. Ce principe de facturation des coûts peut être étendu aux redevances perçues sur la « pollution » déversée directement dans une rivière.

La même approche s'applique au cas de la construction d'un barrage, ou d'un grand aqueduc. Le propriétaire d'un tel ouvrage devrait évaluer ses coûts et annoncer les redevances correspondantes, ce qui permettrait aux usagers d'adapter leurs techniques au coût de l'eau, assurant ainsi le meilleur emploi global des moyens financiers.

Mais madame, monsieur le Ministre, vous pourriez à juste titre demander comment traiter le cas des activités qui ne peuvent supporter le poids de telles redevances, par exemple celui de l'agriculture? Ici, si le gouvernement considérait que pour permettre aux agriculteurs de conserver un niveau de vie correct, il fallait abaisser ces redevances, il pourrait le faire par exemple en subventionnant la construction du dit barrage. Cette approche est très largement utilisée dans le monde. Malheureusement, ces subventions ne résolvent pas les problèmes de pénurie d'eau et une étude très complète devrait être faite dans chaque cas précis pour accorder les subventions suivant des modalités qui conduisent à une économie des ressources en eau. Par exemple remplacer les subventions conduisant à une baisse des frais de pompage, par une subvention à la réduction des pertes d'eau.

Assurer aux pauvres une alimentation en eau et un assainissement corrects.

Il s'agit là d'un défi très important dans de nombreux pays au monde. Bien que l'expérience des pays dits du « nord » montre que la procédure la meilleure consiste à accorder aux familles pauvres une aide directe par les services sociaux spécialisés, ces modalités ne peuvent s'appliquer partout et d'autres voies doivent être recherchées.

L'on doit cependant se rappeler qu'abaisser le prix de l'eau pour tous les usagers n'est jamais une bonne solution. L'exploitation du service perd alors toute efficacité, l'entretien n'est pas assuré, l'infrastructure existante se détériore et la population qui souffre le plus

de cet état des choses est celle des pauvres car les riches peuvent toujours s'offrir une solution alternative.

L'exemple des pays de l'Est européen qui pour des raisons sociales distribuaient l'eau à un prix dérisoire a démontré qu'un tel comportement entraînait un gaspillage considérable d'eau, qui obligeait les autorités à sur investir dans les ouvrages d'alimentation, dont beaucoup ne sont plus utilisés aujourd'hui. Par ricochet, l'assainissement et l'environnement furent complètement négligés à cause du manque de moyens financiers qui en est résulté. Ce fut un gaspillage à la fois d'eau et d'argent. Peut-être devrions nous concentrer l'argent public, y compris celui de la coopération internationale, sur l'aide aux pauvres?

Convoquer les intéressés.

Habituellement au sein d'un gouvernement chaque ministre se voit assigner la responsabilité d'aider au développement d'une certaine activité et à protéger les gens qui s'y consacrent. Il y a ainsi des ministres de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, de l'énergie, des ressources minières, de la navigation, du transport etc. Certes il y a des ministres horizontaux comme les ministres des finances, de l'intérieur ou des affaires étrangères, mais ces ministres ont soit leur propre secteur de responsabilité (sécurité par exemple), soit le pouvoir d'imposer leurs vues à tous comme le ministre des finances.

Il est juste d'ajouter que beaucoup de gouvernements comprennent maintenant un ministre de l'environnement et parfois même de l'eau. C'est un pas dans la bonne direction. Mais que se passe-t-il lorsque des gens qui ont besoin d'eau ou qui protestent contre une décision qui les gêne (une hausse des redevances par exemple), vont rechercher l'appui de «leur» ministre? Le ministre de l'environnement (ou de l'eau) doit essayer de trouver un compromis avec son collègue. Ainsi les difficultés continuent elles à remonter au plus haut niveau et les gouvernements doivent utiliser leur autorité pour imposer une solution. Les gens qui ont soulevé le problème n'ont souvent jamais discuté avec leurs adversaires, ne se soucient pas de connaître leurs vues, ni bien sûr de s'entendre avec eux.

Mais le sort de tous les usagers, des «intéressés», est intimement lié et il est de leur propre intérêt d'essayer de résoudre leurs difficultés entre eux. Il est aussi de l'intérêt des gouvernements d'essayer de

faciliter de telles négociations directes et de se placer ainsi en arbitre bienvenu au lieu d'apparaître comme un pouvoir autoritaire, incapable de prendre en compte les réalités du terrain.

Une telle approche associant les intéressés à la solution de leurs conflits autour de l'eau, a des conséquences positives à tous les niveaux d'un pays: pour la gestion d'un grand bassin, voire d'un bassin international, comme pour le développement des initiatives des communautés locales autour d'un petit ruisseau, dans un village ou un sous quartier d'une grande métropole.

Gestion intégrée des ressources en eau.

Prenant en compte tous ces éléments le Comité Technique Consultatif du Partenariat Global pour l'Eau a élaboré la définition suivante de la gestion intégrée des ressources en eau:

«La gestion intégrée des ressources en eau est un processus qui favorise le développement coordonné de l'eau, du territoire et des ressources associées, afin de maximiser d'une manière équitable le bien-être économique et social, sans compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.»

Ceci ne veut pas du tout dire que les politiques de développement d'un pays doivent être décidées et conduites à partir du point de vue de la gestion des ressources en eau. Mais ceci *veut* dire qu'une politique de développement ne peut réussir *sans* la prise en compte des ressources en eau. L'instauration d'un dialogue entre tous les intéressés est essentielle à la définition d'un futur possible vu l'état des ressources en eau d'un pays.

Cette approche n'est pas facile à mettre en oeuvre car elle implique des changements fondamentaux pour les usagers actuels des ressources en eau, qui tendent comme tout le monde à s'opposer à un changement quelconque de leurs habitudes. Ceci rend absolument nécessaire la prise de conscience par chacun de la réalité des besoins et du caractère inévitable des changements à opérer.

Comment changer? Inviter les parties concurrentes à la table des négociations!

Quel que soit le pays, quel que soit son développement économique et social, la rapidité des évolutions dans le monde aujourd'hui est telle,

qu'elle impose à chacun de réévaluer sa situation de plus en plus souvent et d'essayer de mettre en oeuvre les changements que la situation peut exiger.

Pour la réussite de l'introduction ou de l'amélioration dans un pays des pratiques de la gestion intégrée des ressources en eau, il faut que le pays examine d'abord ses problèmes concrets et réels. Les gens sur le terrain- les fermiers, industriels, maires, membres du parlement ou ministres- ne peuvent perdre leur temps sur des problèmes qui n'existent pas. La première étape est d'analyser les problèmes existants et d'imaginer de nouvelles voies de solution.

Une façon d'avancer peut consister à créer ou réanimer une Commission Consultative où tous les intéressés soient représentés et d'y adjoindre un secrétariat de jeunes cadres de formations et d'expériences diversifiées. Les «intéressés» doivent être réellement représentatifs de tous les groupes concernés, non seulement les usagers de l'eau, les pollueurs, les maires, les parlementaires et les planificateurs, mais aussi les universitaires, les chercheurs et les savants, les écologistes, les pêcheurs, les ONG, les associations de femmes et les médias.

Le secrétariat devrait avoir la responsabilité de procéder, avec l'aide des autorités locales, à une analyse approfondie des problèmes existants ou susceptibles d'apparaître à brève échéance et d'en faire rapport à la Commission. Cette procédure aurait pour le moins les résultats positifs suivants:

- Les différents intérêts pourraient exprimer leurs vues, expliquer leurs contraintes et les discuter avec les autres intéressés, permettant à tous d'en apprendre davantage sur les besoins des autres et les raisonnements qui sous-tendent leurs positions. Ceci contribue à améliorer le niveau de compréhension des réalités.
- Bien que ceci ne résolve pas les problèmes existants, ce progrès dans la compréhension mutuelle aura un effet positif sur les relations humaines entre les participants et contribuera à faire évoluer les gens d'attitudes d'opposition à des comportements de partenaires recherchant des solutions acceptables pour tous.

- Les autorités concernées aux niveaux local et national pourront ainsi apprécier au mieux les réalités du terrain, résister avec plus de force aux demandes d'investissements inutiles et mettre au point des solutions plus adaptées.
- Finalement, sur la base des problèmes réels du pays le gouvernement et le Parlement pourraient mieux apprécier si des réformes sont nécessaires ou pas, et si oui lesquelles.

Comment gérer les eaux d'une manière intégrée?

Il n'existe pas une réponse universelle à cette question et chaque pays doit s'adapter aux réalités changeantes, en tenant compte de sa culture, des structures existantes, de sa situation économique, de ses objectifs de développement, et de ses ressources humaines et financières.

Certains pays ont une expérience en matière de gestion intégrée des ressources en eau, des livres ont été publiés, des experts existent et sont prêts à apporter leur savoir. Le premier Programme Associé du Partenariat Global pour l'Eau a précisément pour objectif d'organiser le mieux possible les échanges d'informations, le partage des connaissances, la formation. Le Comité Technique Consultatif du Partenariat Global pour l'Eau a publié un rapport spécial sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau. De toutes ces expériences il résulte clairement que chaque pays doit choisir son propre système, et que ce système évoluera dans le temps.

Ce n'est pas le lieu ici d'entrer dans une discussion détaillée des différents moyens qui ont été utilisés dans le monde. Je me contenterai de suggérer ici que les pays, avant de décider d'une réforme, étudient au moins la validité dans leur situation de la mise en place *pour chaque bassin* d'une organisation comprenant les trois éléments suivants:

- une conscience, affirmant la vérité
- un forum, le décideur
- un budget, collectant des redevances et distribuant des subventions

Examinons un moment ces notions.

Le bassin fluvial. Même si cette unité géographique n'est pas parfaite, car les nappes souterraines ne suivent pas toujours les rivières, elle représente cependant un choix logique dans la mesure où elle

permet une bonne compréhension des problèmes. Les autorités disposent bien entendu d'une grande liberté pour choisir les bassins les plus appropriés, et il peut se révéler utile de créer une série d'entités, allant du petit affluent jusqu'au très grand fleuve, fédérant en quelque sorte les entités de base. Ce dernier échelon peut aussi couvrir plusieurs bassins ou une grande nappe souterraine.

La conscience. Elle est personnalisée dans l'équipe de direction, qui devrait être composée de gens de formations diverses et ayant acquis des expériences variées- cette diversité est essentielle pour garantir de leur part une approche intégrée. Le devoir de la conscience est de tout savoir sur le bassin, de préparer les décisions concernant les objectifs pour les rivières du bassin, de tout apprendre sur les problèmes et les projets des différents acteurs du bassin et de préparer les solutions avec les intéressés. Son devoir aussi est de dire à tous la vérité sur les ressources en eau du bassin. Toutes ses propositions doivent être présentées au forum.

D'autres responsabilités peuvent lui être confiées, comme l'application de la réglementation, ou l'exploitation des barrages ou des aqueducs, mais ces tâches ne sont pas essentielles, alors que leur rôle de conscience est fondamental pour le succès d'une nouvelle approche.

Le forum. C'est la réunion de tous les intéressés énumérés plus haut. Leur responsabilité est de superviser la conscience et d'écouter ses informations et propositions, les discuter et les modifier si nécessaire, les approuver et les transmettre aux autorités concernées. Il devrait se comporter comme un petit parlement de l'eau du bassin, rapportant des informations du terrain et informant tout le monde de leurs décisions et des raisons pour lesquelles elles ont été prises. Le forum doit par dessus tout approuver le budget de l'organisation.

Le budget. Sans moyens financiers cette organisation ne serait pas en état de rendre les services attendus. Des fonds sont nécessaires pour son fonctionnement, mais si cette organisation devait se limiter à un simple outil administratif de consultation, ce serait du pur gaspillage de moyens. Pour le succès d'une nouvelle politique il est nécessaire de trouver des procédures et des moyens financiers nouveaux pour aider à la réalisation des investissements et des améliorations d'exploitation indispensables. Pour cela l'organisation de bassin doit se voir confier la responsabilité d'accorder des subventions et des prêts aux villes, aux industriels, aux agriculteurs

et à tout propriétaire qui serait prêt à investir et exploiter correctement les installations qui contribuent à la gestion intégrée des eaux du bassin.

Le point le plus important à ce stade est de décider d'où viendra l'argent nécessaire. C'est ici que les considérations évoquées dans le paragraphe ci-dessus intitulé «Le meilleur usage des moyens financiers disponibles» doivent être mises en pratique, et donc des redevances sur les usages de l'eau et sur la pollution doivent être imposées. Cette décision est d'une importance stratégique majeure et doit être très bien pensée et préparée car elle est essentielle au succès de la nouvelle politique et à la clarté de la pensée et des conceptions de la conscience. Et sans la responsabilité de lever de nouvelles ressources financières, le forum pourrait très bien dévier vers la rédaction de déclarations purement démagogiques.

Ainsi conscience, forum et budget sont totalement liés.

Madame, Monsieur le Ministre,

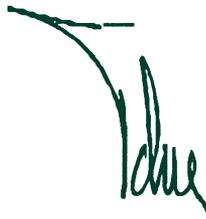
La Vision préparée à l'initiative du Conseil Mondial de l'Eau montre que l'humanité va continuer à consommer de plus en plus d'eau et que la science ne dispose pas pour le moment de «pilule miracle» capable de guérir le «mal» des eaux. La Vision montre également que continuer les politiques passées – augmenter les ressources pour faire face aux exigences toujours croissantes des usagers - nous mène dans une impasse.

Quatre virages majeurs s'opèrent aujourd'hui ou devraient être mis en route:

- virage d'une politique d'investissements de «production» toujours croissants vers une gestion de la «demande», qui réduit en même temps la consommation d'eau et les dépenses financières.
- virage de procédures d'allocation administrative de droits d'eau vers l'utilisation d'outils économiques;
- virage d'une vision selon laquelle les ressources en eau peuvent s'adapter à n'importe quelle politique de développement, à la prise de conscience du fait que les contraintes des ressources en eau doivent être prises en compte dans toute stratégie et toutes actions de développement.
- retour à la vision ancestrale selon laquelle l'eau est la pureté et la vie, et doit être protégée comme telle dans ses sites naturels.

LA GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU, malgré son nom bizarre, est la porte à une négociation aussi peu douloureuse que possible de ces virages inévitables.

Veillez agréer, madame, monsieur le Ministre, l'assurance de mes sentiments très respectueux.



Ivan Chéret



RÉFÉRENCE:

Integrated Water Resources Management, by TAC. GWP TAC Background Papers
No. 4. Global Water Partnership, Stockholm (2000)

Previously published papers in the TAC Background Papers Series:

- No 1: “Regulation and Private participation in the Water and Sanitation Sector” by Judith A. Rees (1998)
- No 2: “Water as a Social and Economic Good: how to Put the Principle into Practice” by Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber (1998)
- No 3: “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management” by Miguel Solanes and Fernando Gonzales-Villarreal (1999)
- No 4: “Integrated Water Resources Management” TAC (2000)



This paper is printed on swan-marked paper.

The Nordic swan mark guides consumers to the most environmentally sound products. To acquire the swan symbol, producers must adhere to strict guidelines which are revised on an ongoing basis. This paper was produced according to these guidelines.



Global Water Partnership

GWP Secretariat, Sida, SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 24-26, Stockholm

Telephone +46 (0)8 698 50 00 Telefax +46 (0)8 698 56 27

E-mail gwp@sida.se www.gwpforum.org

ISBN: 91-630-9957-8