

“ La gestion holistique de l'eau douce en tant que ressource limitée et vulnérable et l'intégration de plans et programmes sectoriels de l'eau dans le cadre d'une politique socio-économique nationale sont d'une importance capitale pour l'action au cours des années 1990 et au-delà.

Agenda 21 adopté au Sommet de la Terre tenu à Rio en 1992

Comment intégrer la GIRE et les plans et stratégies de développement nationaux

Et pourquoi le faire à l'ère de l'efficacité de l'assistance

Dans tous les pays, un défi pour les défenseurs de l'eau et les gestionnaires des ressources en eau, ainsi que pour les décideurs nationaux et la communauté du développement dans son ensemble, est de s'assurer que la gestion durable des ressources en eau accompagne l'atteinte des objectifs nationaux de développement.

Trop souvent, la contribution de l'eau aux objectifs globaux de développement n'est pas bien comprise au niveau politique en dehors du secteur de l'eau, et, par conséquent, les actions nécessaires pour valoriser cette contribution ne sont pas identifiées ni définies comme des priorités. Pour remédier à cette situation, la contribution de l'eau à différents secteurs de la vie sociale et économique doit être reconnue et une gestion judicieuse de l'eau doit figurer en bonne place parmi les priorités de ces secteurs.

Pour que cela soit possible, les acteurs du secteur de l'eau doivent non seulement s'impliquer dans les processus nationaux de planification du développement mais les gestionnaires des processus de planification du développement doivent également s'assurer que les représentants du secteur de l'eau sont effectivement impliqués.

Pour les pays dépendants de l'aide, les programmes de promotion de l'efficacité de l'aide offrent l'opportunité de mieux intégrer la gestion de l'eau aux initiatives plus larges de développement. Ils peuvent également faire d'une telle intégration une nécessité, étant donné qu'ils pourront compliquer l'obtention de suppléments budgétaires pour des projets autonomes liés à l'eau.



OMD et au-delà – l'eau dans son contexte de développement

Il est largement accepté qu'une gestion efficace de l'eau sera requise pour atteindre non seulement les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement, mais aussi la plupart des autres objectifs, notamment ceux liés à la pauvreté, la famine, la santé et les questions de genre.

En effet, l'un des défis de la gestion de l'eau est qu'elle est à la base de nombreuses activités sociales et économiques tout en étant elle-même une ressource environnementale à part entière. En conséquence, les questions liées à la politique et à la gestion de l'eau sont fréquemment abordées dans des secteurs distincts tels que l'agriculture, l'industrie, le développement urbain et la santé, ainsi que dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles.

Même lorsque l'eau a un champion national, avec certaines responsabilités pour la supervision de sa gestion, les besoins et les approches d'autres secteurs sont parfois prioritaires au plan national. C'est souvent le cas de l'agriculture, surtout dans les pays les plus pauvres où elle constitue encore une activité économique dominante. La gestion de l'eau est également un défi à long terme, et, souvent, des questions plus pressantes et plus immédiates dans d'autres secteurs bénéficient d'une plus grande attention.

Le défi pour les promoteurs d'une meilleure gestion de l'eau consiste à s'assurer que l'eau bénéficie d'un ordre de priorité adéquat au niveau politique et que les actions indispensables à sa contribution durable au développement sont reconnues et prises. Pour cela, ils doivent comprendre le rôle des autorités dans la gestion de l'eau, puis comment collaborer au mieux avec les pouvoirs publics à des niveaux plus larges.

Rôle des pouvoirs publics dans la gestion de l'eau

Étant donné que l'eau est produite et utilisée de manières si diverses, les pouvoirs publics seuls ne peuvent pas la gérer avec succès, que ce soit au niveau national ou au niveau des provinces/états. De nombreuses actions peuvent être entreprises localement, par des organisations privées ou communautaires et les utilisateurs de l'eau, qui contribuent à l'utilisation efficace et durable de l'eau en appui à des moyens de subsistance et un développement équitables.

Toutefois, le cadre de telles actions est souvent défini par les autorités nationales à travers des lois et la création d'institutions, ainsi que par des interventions directes telles que des investissements dans des infrastructures de gestion de l'eau. Dans les pays qui ont une structure fédérale, la répartition des pouvoirs entre les autorités nationales et étatiques, et les accords de coopération entre elles, sont déterminants. Les autorités jouent également un rôle spécifique en tant que protecteurs de l'environnement.

L'engagement des autorités est donc essentiel pour parvenir à une GIRE efficace, qu'elles se considèrent comme exécutants et gestionnaires ou simplement comme facilitateurs du développement.

Encadré 1. Relier l'eau aux priorités nationales de développement au Brésil

Un développement régional équilibré est une priorité pour le Brésil, et le Secrétariat aux Infrastructures Hydrauliques du Ministère de l'Intégration Nationale est spécialement chargé d'identifier les opportunités grâce auxquelles les ressources hydriques peuvent contribuer au développement régional du Brésil.

La fourniture d'eau pour les besoins domestiques et en appui à la production a été identifiée comme une stratégie susceptible de contribuer à cet objectif et à l'objectif important de la lutte contre la pauvreté. En conséquence, de nouveaux programmes ont été mis sur pied au niveau national et des ressources importantes ont été allouées à cette activité.

En outre, le Plan de Développement National du pays comprend une série d'activités de gestion de l'eau destinées à lutter contre la pauvreté et à promouvoir le développement dans diverses régions du pays.

Politique, planification et budgétisation

Les systèmes de planification et de budgétisation sont un important moyen de promotion d'une gestion efficace de l'eau. Tandis que la politique est censée déterminer les priorités des pouvoirs publics, dans de nombreux cas, la planification sert de processus intermédiaire entre la politique et la mise en œuvre, permettant de développer des stratégies de mise en œuvre appropriées, puis de fournir les ressources nécessaires. Les systèmes de planification permettent de mettre en exergue les priorités d'action et la répartition des ressources, ainsi que d'identifier les contraintes potentielles. Ils fournissent également un cadre au sein duquel des compromis peuvent être faits entre différents objectifs publics – tels que les objectifs d'équité, d'efficacité et environnementaux de la GIRE.

La première étape d'une plaidoirie GIRE efficace consiste donc à s'engager dans le processus de planification nationale du développement, un engagement qui sera largement facilité – et légitimé – s'il est entrepris avec le langage du développement plutôt que celui de l'eau. De même, le processus budgétaire (associé) par lequel les ressources publiques sont allouées doit être éclairé par les défis de l'eau.

Pour atteindre ces objectifs, il est important de s'assurer que les défenseurs et gestionnaires de l'eau comprennent les processus de planification du développement, et font de la participation à ces processus une priorité. Il est également important que les concepteurs des processus de planification du développement s'assurent qu'ils sont structurés de manière à permettre l'engagement du secteur de l'eau.

La seconde étape est de clarifier l'objectif des processus de planification. Pour que ces processus soient efficaces et ne soient pas seulement une course aux ressources et à l'attention, ils ne doivent pas être traités comme de simples processus d'allocation de ressources financières. La plus importante contribution apportée par des processus efficaces de planification stratégique est généralement la communication entre les différents participants et leur alignement sur un ensemble d'objectifs communs. Trop souvent, toutefois, le processus de planification se confond avec le processus budgétaire. Par conséquent, au lieu d'être un processus d'alignement, il devient une compétition dans laquelle l'information est souvent cachée au lieu d'être partagée.

Encadré 2. Plans GIRE et planification nationale du développement en Zambie

La Zambie a pleinement intégré une meilleure gestion de l'eau dans son Cinquième Plan de Développement National (FNDP) qui, en retour, a éclairé le Plan GIRE du pays.

L'expérience de la Zambie dans l'atteinte de l'objectif international en matière de Plans GIRE et d'Efficiencia de l'Eau (EE) a été présentée lors de la Semaine Mondiale de l'Eau à Stockholm, non par un représentant du Ministère de l'Eau mais par un haut responsable de la planification financière et nationale, J.S. Mulungushi, Directeur de la Planification et de la Gestion Economique.

Comme il l'a expliqué, « Le plan GIRE/EE donne toute sa signification au FNDP, qui se concentre sur les secteurs dont l'action est orientée vers les pauvres avec le thème *Broad Based Wealth and Job Creation through Citizenry Participation and Technological Advancement (Richesse variée et création d'emplois par la participation citoyenne et le progrès technologique)*. » Il a également expliqué comment l'approche adoptée dans le secteur de l'eau a été conçue en appui aux objectifs clés du FNDP qui comprennent :

- la réduction de la pauvreté,
- la sécurité alimentaire, et
- le développement industriel.

Source : National Integrated Water Resources Management Planning and Linkages with National Development Planning Process (*Planification Nationale de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau et liens avec le Processus National de Planification du Développement*), Par J. S. Mulungushi, Director of Planning and Economic Management, Ministry of Finance and National Planning (*Directeur de la Planification et de la Gestion Economique, Ministère des Finances et de la Planification Nationale*), Zambie. Présentée lors de la Semaine Mondiale de l'Eau à Stockholm, Suède en août 2006.

Idéalement, le processus de planification doit être focalisé sur l'identification des priorités et des stratégies pour y répondre ; une fois que ces stratégies ont été définies, elles peuvent orienter les autorités dans l'allocation budgétaire. En séparant la planification nationale de la budgétisation publique, il devient possible d'attirer une large gamme d'intérêts, y compris le monde des affaires et autres acteurs de la société civile, dans le processus de définition des priorités et des stratégies ; ceci permet en retour de mobiliser un plus grand nombre de partenaires pour œuvrer avec le gouvernement à l'atteinte d'objectifs désormais communs.

Un autre risque serait de traiter les processus de planification comme de simples occasions de faire de la plaidoirie, où les agendas liés à l'eau sont promus sans aucune relation avec d'autres secteurs ou priorités. Si les planificateurs publics ont l'impression que les défenseurs de l'eau ne sont pas intéressés par l'atteinte des objectifs de développement dans leur ensemble, ils porteront inévitablement moins d'attention à leurs propositions.

Systèmes de planification dans les pays pauvres dépendants des bailleurs

Tandis que, dans les pays pauvres, la taille et la complexité du gouvernement sont limitées par les ressources, les processus de planification et de budgétisation sont souvent plus complexes que dans les pays plus riches, souverains, parce qu'ils dépendent des donateurs. Ainsi, dans de nombreux cas, les pouvoirs publics doivent-ils répondre aux exigences d'une pléthore d'organisations ainsi qu'à leurs propres structures et politiques nationales.

De cette manière, les organismes externes ont contribué à une action fragmentée et non coordonnée en raison de leurs demandes disparates faites aux pays bénéficiaires. Ainsi, en plus de leurs budgets annuels et plans nationaux habituels, les pays sont souvent censés produire un ensemble d'instruments de planification définis depuis l'extérieur. Ceux-ci comprennent (mais sans s'y limiter) :

- des Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté,
- des Cadres de Développement Intégré,
- des Plans de Durabilité,
- des Plans d'Adaptation Climatique, et
- des plans sectoriels dans de nombreux domaines liés à la gestion des ressources en eau, dont l'agriculture, l'industrie, le développement urbain, l'environnement, et la santé et l'éducation.

Parmi tous ces exercices de planification, la préparation de plans GIRE, sans parler de leur mise en œuvre, sera relativement peu prioritaire dans beaucoup de pays. Pourtant, la plupart des pays dépendront d'une gestion efficace de l'eau pour atteindre leurs objectifs.

Programmes d'Efficacité de l'Aide

En réponse aux multiples défis auxquels font face les pays pauvres dans la gestion cohérente des budgets et des flux d'aide, une initiative connue sous le nom de Programme d'Efficacité de l'Aide de Paris est mise en avant. Il est question de placer des proportions croissantes de fonds d'aide dans les propres budgets des gouvernements nationaux, sur la base d'accords préalables sur des objectifs et des stratégies politiques. Bien que controversé, ce processus gagne du terrain et la plupart des pays donateurs se sont désormais formellement engagés à le soutenir.

Le Programme d'Efficacité de l'Aide a des implications importantes pour la gestion de l'eau dans les pays dépendants des bailleurs de fonds, et souligne la nécessité de s'assurer qu'une bonne gestion de l'eau est effectivement encouragée et intégrée aux systèmes de planification publics, étant donné qu'il deviendra, effectivement, de plus en plus difficile d'obtenir de l'aide extérieure pour des initiatives isolées de gestion de l'eau. Les gestion-

naires et défenseurs du secteur de l'eau devront se familiariser avec les exigences de cette nouvelle approche et s'assurer que leurs activités sont incluses dans le cadre de la planification publique nationale.

Questions clés relatives à l'eau dans la planification nationale du développement

Bien que chaque pays ait différents ensembles de problèmes, certains sont communs. Dans presque tous les pays en développement, la prestation des services de l'eau (approvisionnement en eau et assainissement) est une préoccupation majeure, mais ses liens avec la gestion des ressources en eau ne sont souvent pas bien compris. Même lorsque la disponibilité des ressources en eau n'est pas un défi majeur, contribuer à la prestation de services constitue souvent une porte d'entrée vers des questions plus importantes.

Étant donné que l'agriculture est presque toujours le plus grand utilisateur d'eau, les stratégies d'utilisation agricole de l'eau sont déterminantes et doivent être reliées à des initiatives agricoles plus larges.

Encadré 3. Utilisation des défis de la gestion de l'eau comme point d'entrée en Inde

Plus de la moitié de la population indienne, soit plus de 500 millions de personnes, dépendent toujours de l'agriculture pour leur subsistance. L'introduction de matériels de pompage mécanique a permis à beaucoup d'agriculteurs de bénéficier des abondantes ressources en eau souterraine du pays, ce qui fournit initialement des garanties contre la sécheresse et leur permet d'accroître leur production. Toutefois, en conséquence, les niveaux d'eau souterraine ont baissé de façon significative dans beaucoup de régions, menaçant la durabilité de communautés rurales entières. Puisque l'essentiel de l'irrigation dépend de l'électricité subventionnée, cette surexploitation est en réalité encouragée par l'État. En raison des fortes implications sociopolitiques, une action coordonnée entre les Ministères de l'Agriculture, de l'Eau, de l'Énergie et de l'Économie est cruciale.

Une gestion plus durable de l'eau souterraine ne constitue que l'un des défis. La Vision de l'Inde pour 2020 reconnaît le lien entre la gestion de l'eau et le progrès économique, et identifie plusieurs défis liés à l'eau posés au développement du pays :

L'Inde n'est pas pauvre en ressources hydriques. Ce qui lui fait défaut c'est la capacité à capter de manière efficace et à utiliser efficacement les ressources disponibles pour en tirer le meilleur parti. La politique du gouvernement doit être révisée de manière à fournir des mesures incitatives pour une utilisation efficace de l'eau, y compris une tarification appropriée de l'eau et des mécanismes institutionnels plus efficaces pour la gestion de l'eau. Il existe un énorme potentiel pour augmenter la productivité de l'eau dans le secteur agricole, par des méthodes visant à accroître la production agricole associées à une meilleure gestion de l'eau. Les ressources en eau urbaines et rurales peuvent être considérablement améliorées par l'adoption généralisée de techniques de récupération de l'eau de pluie, destinées à capturer les eaux de ruissellement pendant la saison de la mousson et à les canaliser pour contribuer à la recharge des eaux de surface et des aquifères. Ces méthodes doivent être appliquées dans tout le pays à grande échelle, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines.

- Rapport du Comité India Vision 2020.

Commission de planification, Gouvernement indien, New Delhi, Décembre, 2002.

Les actions énoncées dans la Vision ont été traduites en programmes plus spécifiques au cours de la préparation du 11^e Plan de Développement National de l'Inde.

La manière dont l'eau a été intégrée aux plans de développement urbain, liés aux besoins fondamentaux, à l'énergie, l'industrie ou l'agriculture, est pertinente – et encourageante pour les gestionnaires de l'eau.

Source : Vers une croissance plus rapide et plus inclusive : une approche du 11^e Plan quinquennal, Delhi, Juin 2006.



Le changement climatique touchera de nombreux pays notamment au niveau des ressources en eau, et les structures de gestion des ressources hydriques doivent pouvoir faire face aux pressions qui en résulteront. Les stratégies nationales d'adaptation sont un point d'intersection évident avec la gestion des ressources en eau, et la planification de la gestion et de l'atténuation des catastrophes est un domaine avec lequel la gestion des ressources en eaux comporte déjà des liens divers.

Des priorités de développement à la gestion de l'eau – quelques exemples

Comme l'indique cette note, pour promouvoir l'adoption d'une bonne gestion de l'eau par l'approche GIRE, il est important de prendre en compte les priorités nationales de développement – quelle est la place de l'eau dans ces priorités et comment une meilleure gestion de l'eau pourrait-elle les soutenir ? La recommandation clé pour les gestionnaires et défenseurs du secteur de l'eau est de comprendre à la fois le système national de planification du développement et les priorités qu'il identifie. Chaque pays aura des priorités et des systèmes de planification différents, et par conséquent des points d'entrée différents, à partir desquels une meilleure gestion de l'eau pourra et devra être promue. Des exemples de différents pays illustrent cette situation :

- Au Brésil, les programmes clés de ressources en eau qui soutiennent l'objectif national d'un développement régional équilibré font partie des activités du Ministère de l'Intégration Nationale (voir Encadré 1).
- Singapour, étant donné ses ressources en eau limitées, a établi comme priorité nationale le développement d'une stratégie pour la sécurité en eau. Ceci a conduit au développement de nouvelles initiatives de recyclage et de dessalement, ainsi qu'à un système exhaustif de gestion des eaux pluviales.
- La République Démocratique du Congo a la possibilité d'utiliser le potentiel hydro-électrique du fleuve Congo pour faire face aussi bien à ses besoins internes d'électricité que pour contribuer aux exigences de développement régional de l'électricité. En même temps, le fleuve est une voie de transport indispensable. La gestion du fleuve Congo est donc hautement prioritaire pour le développement national et est désormais le point central d'une coopération régionale extensive.
- Le gouvernement indien est conscient de la nécessité d'accroître la productivité et la durabilité de son agriculture. La Commission Nationale de Planification a ainsi identifié l'amélioration de l'efficacité de l'eau dans le secteur agricole comme une priorité (voir Encadré 3).
- La Chine a fait du développement de ses régions intérieures une priorité pour équilibrer le remarquable développement économique en cours au niveau de ses côtes. Le transport par l'eau est une composante importante des stratégies mises en place pour atteindre cet objectif. Simultanément, la nécessité d'accroître la protection contre les inondations et la production de formes d'énergies renouvelables a donné lieu à d'importants programmes de gestion et de développement des ressources en eau sur le fleuve Yangtse.

- En Zambie, la Direction des Finances a reconnu que la disponibilité en eau constitue une contrainte majeure pour le développement social et économique. En conséquence, elle a pris l'initiative d'intégrer les interventions de gestion de l'eau au Plan de Développement National (voir Encadré 2).
- L'Afrique du Sud, aux ressources en eau très limitées, a identifié les contraintes et opportunités liées aux ressources en eau comme faisant partie de son cadre national d'aménagement du territoire. En conséquence, les plans de croissance et de développement d'un certain nombre de provinces ont été modifiés pour se concentrer sur des activités qui utilisent de manière optimale le peu de ressources en eau disponibles.

Relation avec d'autres processus de développement

Le défi qui consiste à intégrer une bonne gestion de l'eau dans la planification globale du développement et à s'assurer que les priorités de développement en général sont prises en compte dans la gestion de l'eau n'est pas unique. D'autres objectifs multisectoriels, notamment la protection de l'environnement ainsi que les objectifs de réduction de la pauvreté intégrés aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, doivent être promus dans un contexte similaire.

Les approches adoptées pour la poursuite de ces objectifs sont importantes pour le secteur de l'eau non pas seulement comme des exemples mais également parce qu'une meilleure gestion de l'eau fait partie intégrante de la protection de l'environnement et du développement durable ainsi que de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Plusieurs des guides produits dans d'autres secteurs peuvent donc être utilement appliqués au secteur de l'eau (voir par exemple, les Directives DAC : « Stratégies pour un développement durable: un guide pour une coopération du développement », Paris 2001).

Leçons clés

- Si la GIRE n'est pas considérée comme pertinente pour les objectifs nationaux de développement, il sera difficile d'obtenir l'attention et le soutien des décideurs et des Ministres des Finances. De même, les décideurs doivent être encouragés à considérer la façon dont une meilleure gestion de l'eau peut contribuer à l'atteinte de leurs objectifs plus globaux.
- La crédibilité de la « défense de l'eau » dépendra souvent du fait que les conseils fournis ont trait aux priorités nationales et que les liens entre les propositions relatives à la gestion de l'eau et l'atteinte des objectifs nationaux sont clairement expliqués.
- Les processus de planification du développement national sont un domaine important pour la promotion de la gestion de l'eau. Toutefois, il convient de reconnaître qu'il ne s'agit pas du seul domaine, et le travail au niveau des communautés, une plaidoirie publique, l'éducation et autres activités connexes seront toutes importantes pour l'atteinte de cet objectif - une meilleure gestion de l'eau en appui à une meilleure qualité de vie pour les générations présentes et futures.

Publications antérieures dans cette série

- **Note politique 1.** Unlocking the door to social development and economic growth: How an integrated approach to water can help (*Ouvrir la porte au développement économique et social: comment une approche plus intégrée de l'eau peut fournir un appui*).
- **Note politique 2.** Water and Sustainable development: Lessons from Chile (*Eau et développement durable: Leçons du Chili*).
- **Note politique 3.** Gender mainstreaming: An essential component of sustainable water management (*Prise en compte des questions de genre: Une composante essentielle de la gestion durable de l'eau*).
- **Note politique 4.** How IWRM will contribute to achieving the MDGs (*Comment la GIRE contribuera à l'accomplissement des OMD*).
- **Note politique 5.** Climate Change Adaptation and Integrated Water Resource Management – An Overview (*Adaptation au changement climatique et gestion intégrée des ressources en eau – Aperçu initial*).

Cette note a été préparée sous la direction du Comité Technique du Partenariat Mondial de l'Eau (Global Water Partnership, GWP), Mike Muller étant l'auteur principal. Elle complète une série de notes politiques et techniques destinées à aider les pays à intensifier leurs efforts afin d'atteindre l'objectif lié à la préparation de plans et stratégies GIRE et d'efficacité de l'eau, fixé au Sommet mondial sur le développement durable tenu en 2002 (WSSD). Les notes, ainsi que la publication correspondantes, *Catalyzing Change : A Handbook for Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Strategies (Catalyser le changement : Manuel de développement de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et des stratégies d'efficacité de l'eau)* peuvent être téléchargées à l'adresse www.gwpforum.org et des exemplaires peuvent être demandés auprès de gwp@gwpforum.org.