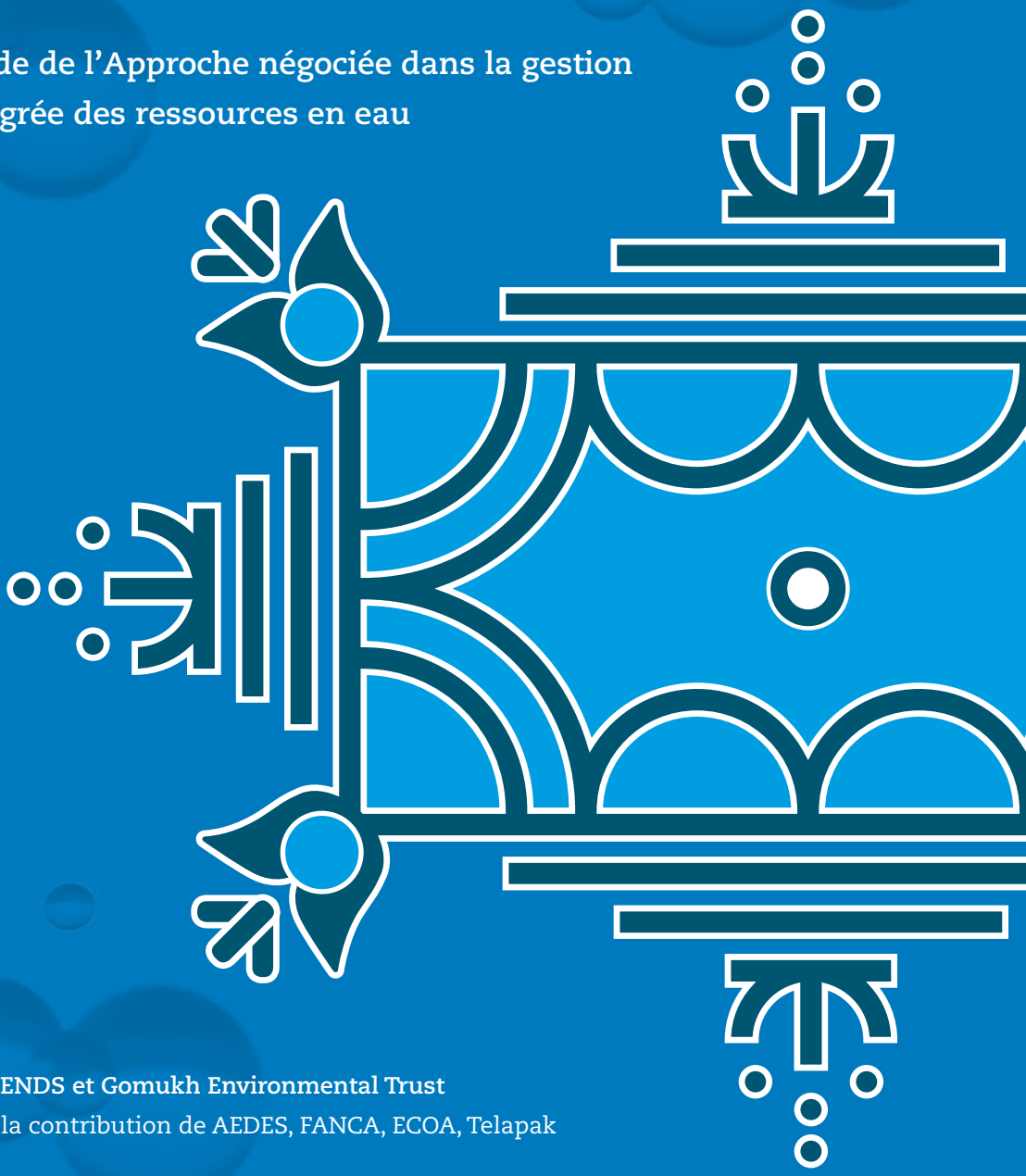
# Impliquer les communautés

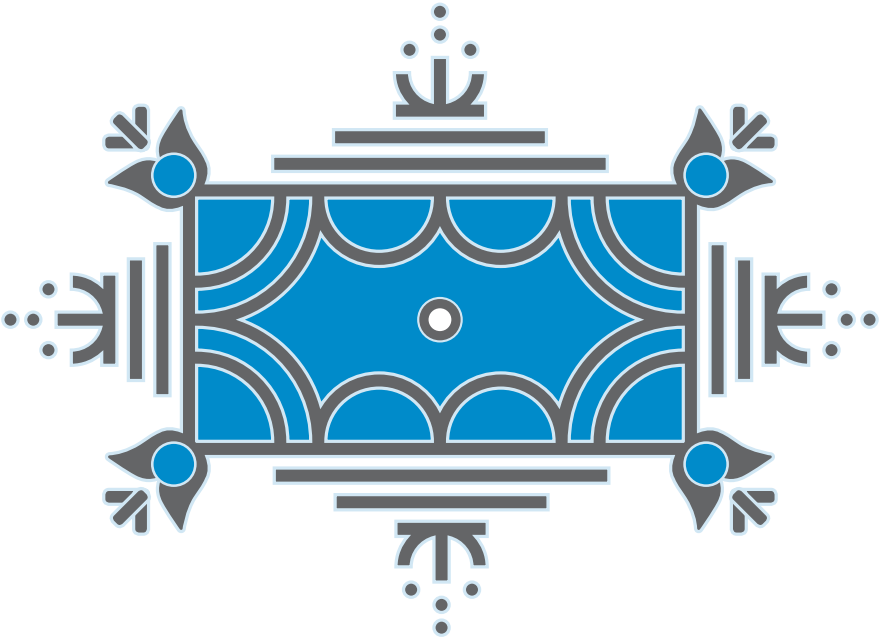
Guide de l'Approche négociée dans la gestion intégrée des ressources en eau



**Both ENDS et Gomukh Environmental Trust**
Avec la contribution de AEDES, FANCA, ECOA, Telapak

# Impliquer les communautés

## Guide de l'Approche négociée dans la gestion intégrée des ressources en eau



## *Les lacs sont éternels – un symbole de vie*

*La source de Sita a un bras de rivière principal et dans le cours d'eau il y a des vagues*
*En son centre il y a un foyer qui représente la vie*
*Il y a des marches qui mènent à la source*
*Et à ses quatre coins il y a des fleurs sculptées dans la pierre …*
*Mais comme avec le parfum de la vie*
*Il est difficile de dépeindre toutes ces nuances en une unique et simple esquisse !*
*Malgré tout, une grande partie de notre communauté a intériorisé le symbole de la source*
*Et sa philosophie de préservation*
*Cela sans faire d'efforts, dans sa vie et dans sa culture*

Avec la gracieuse permission de Anupam Mishra de la Fondation Gandhi pour la paix

# Impliquer les communautés

## Guide de l'Approche négociée dans la gestion intégrée des ressources en eau

Both ENDS et Gomukh Environmental Trust
Avec la contribution de AEDES, FANCA, ECOA, Telapak

**Both ENDS**
Nieuwe Keizersgracht 45, 1018 VC Amsterdam, Pays-Bas
Tél. : +31 20 530 66 00
info@bothends.org
Fax : +31 20 620 80 49
www.bothends.org

**Gomukh Environmental Trust**
'Durga' 92/2 GaONGte Path, Opp. Kamala Nehru Park, Erandavane,
Pune 411 004, Inde
Tél. : +91 20 25 65 14 34
Fax : +91 20 25 66 01 60
gomukh@vsnl.com
www.gomukh.org

© 2011 Both ENDS et Gomukh

ISBN/EAN : 978-90-77648-11-7

**Éditeurs :** Rob Koudstaal, Christa Nooy et Vijay Paranjpye

**Rédigé par** Rob Koudstaal et Vijay Paranjpye, avec la contribution de
Annelieke Douma (Both ENDS)
Heidy Murillo (FANCA, Costa Rica)
Rafaela Nicola (ECOA, Brésil)
Christa Nooy (Both ENDS)

**Ont également contribué à cet ouvrage :**
Jose Guevara Cubas (AEDES, Pérou) ; Parineeta Dandekar (Gomukh) ; Vanessa Dubois (FANCA, Costa Rica) ; Danielle Hirsch (Both ENDS) ; Martien Hoogland (Both ENDS) ; Remi Kempers (Both ENDS) ; Karen Kraft (AEDES, Pérou) ; Cees Leeuwis (Wageningen University, Pays-Bas) ; Jorge Mora Portuguez (FANCA, Costa Rica) ; Haydée Rodríguez (FANCA, Costa Rica) ; Rita Mustikasari (Telapak, Indonésie) ; Huub Scheele (Both ENDS)

**Édition, conception et production :** Contactivity bv, Leiden, Pays-Bas
**Édition :** Valerie Jones
**Conception et mise en page :** Anita Toebosch
**Photographie :** Rob Koudstaal
**Cartographie :** Michiel Hegener
**Impression :** Drukkerij Holland, Alphen a/d Rijn, Pays-Bas

# Sommaire


| | | |
|---|---|---|
| | Sigles et abréviations | vii |
| | Préface | ix |
| | Résumé | xi |
| **1** | **Introduction** | **1** |
| **2** | **Gestion intégrée des ressources en eau** | **7** |
| 2.1 | L'évolution des approches de développement et de gestion des ressources en eau | 7 |
| 2.1.1 | La gestion de l'eau avant le début du XVIII^e siècle | 7 |
| 2.1.2 | L'approche technique (XVIII^e et XIX^e siècles) | 10 |
| 2.1.3 | La gestion de l'eau au XX^e siècle | 10 |
| 2.2 | Gestion intégrée des ressources en eau | 12 |
| 2.2.1 | L'échec du *statu quo* | 12 |
| 2.2.2 | L'émergence du concept de GIRE | 13 |
| 2.3 | Résumé | 16 |
| **3** | **La portée de l'Approche négociée** | **19** |
| 3.1 | La GIRE, un concept solide mais une mise en œuvre faible | 19 |
| 3.2 | La portée de l'Approche négociée | 24 |
| 3.3 | Résumé | 25 |
| **4** | **Vision et principes** | **27** |
| 4.1 | Visions anciennes | 27 |
| 4.2 | La vision mondiale concernant l'eau | 28 |
| 4.3 | La vision de l'Approche négociée | 29 |
| 4.4 | Principes de l'Approche négociée | 30 |
| 4.5 | Résumé | 41 |
| **5** | **Caractéristiques de l'Approche négociée** | **45** |
| 5.1 | La participation selon l'Approche négociée | 45 |
| 5.2 | Caractéristiques distinctives de l'approche | 46 |
| 5.3 | Résumé | 51 |
| **6** | **Créer un environnement favorable pour l'Approche négociée** | **55** |
| 6.1 | L'importance des institutions favorables | 55 |
| 6.2 | Comprendre la gouvernance et la gestion de l'eau | 56 |
| 6.3 | Arrangements institutionnels conventionnels et acteurs | 57 |
| 6.4 | Combler les lacunes, réformer le secteur et créer un environnement favorable | 61 |
| 6.4.1 | Une plateforme stratégique et de coordination pour les négociations | 62 |

6.4.2 Un processus de gestion stratégique 69
6.4.3 Problématiques transversales 70
6.5 L'implication des ONG 73
6.5.1 Faire face à différents contextes 73
6.5.2 Stratégies et rôles possibles 74
6.6 Résumé 77

**7 La participation en tant que processus de négociation 81**
7.1 Définir la négociation 81
7.2 Faciliter le processus de négociation 82
Tâche 1 : Préparer le processus 85
Tâche 2 : Atteindre et maintenir un accord sur la conception du processus 90
Tâche 3 : Enquête commune et analyse de la situation (analyse des problèmes) 91
Tâche 4 : Identification et analyse des solutions possibles 91
Tâche 5 : Forger un accord 92
Tâche 6 : Communication des représentants avec les représentés 93
Tâche 7 : Suivre les actions convenues 93
Tâche 8 : Renforcement des capacités des participants 94
7.3 Prise de décision de groupe et analyse à critères multiples 94
7.4 Dépasser les impasses dans les négociations 95
7.5 Résumé 96

**8 La gestion stratégique des ressources en eau 99**
8.1 Introduction 99
8.2 La gestion stratégique en tant que processus 100
8.3 Les systèmes de ressources en eau et leurs fonctions 105
8.4 Planification pour la gestion stratégique 107
8.4.1 Stratégies 107
8.4.2 Cadre pour la formulation des stratégies 108
8.4.3 La connaissance requise 111
8.5 Plans pour l'action 112
8.6 Conception et mise en œuvre 115
8.7 Suivi et évaluation 116
8.7.1 Cadre des indicateurs 116
8.7.2 Évaluations et bilans 117
8.8 Résumé 119

**9 Et ensuite ? 123**

Annexe A – Gouvernance et gestion de l'eau 129
Annexe B – Appliquer l'Approche négociée 136
Références 176

# Sigles et abréviations

| | |
|---|---|
| **AEDES** | Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible / Association spécialisée pour le développement durable (Pérou) |
| **AMCOW** | African Ministers' Conference on Water / Conférence des ministres africains sur l'eau, Tunis, mars 2008 |
| **AN** | Approche négociée |
| **ANA** | Autorité nationale de l'eau (Pérou) |
| **ANDA** | Alliance nationale pour la protection de l'eau (Salvador) |
| **Cap-Net** | Réseau international pour le renforcement des capacités dans la GIRE |
| **CIEM** | Conseil international pour l'exploration de la mer |
| **CIGB** | Commission internationale des grands barrages |
| **CME** | Conseil mondial de l'eau |
| **ECOA** | Économie et action (Brésil) |
| **FANCA** | Freshwater Action Network Central America / Réseau d'action d'Amérique centrale pour l'eau (Costa Rica) |
| **FUDEU** | Fundación para el Desarrollo Urbano / Fondation pour le développement urbain (Costa Rica) |
| **GIBV** | Gestion intégrée des bassins versants |
| **GIRE** | Gestion intégrée des ressources en eau |
| **IAD** | indicateur d'aide à la décision |
| **IBR** | indicateur de base des ressources |
| **ICWE** | Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, Dublin, Irlande, janvier 1992 |
| **IIG** | indicateurs des intrants de gestion |
| **MAAN** | meilleure alternative à une approche négociée |
| **O&E** | opérations et entretien |
| **OBV** | organisation des bassins versants |
| **OCDE** | Organisation de coopération et de développement économiques |
| **OMD** | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| **PHA** | processus de hiérarchie analytique |
| **PAWN** | Policy Analysis of Water Management for the Netherlands / Analyse politique de la gestion de l'eau pour les Pays-Bas |
| **PBS** | Perkumpulan Bumi Sawerigading (Sud de Sulawesi, Indonésie) |
| **PME** | Partenariat mondial de l'eau |
| **PNUD** | Programme des Nations unies pour le développement |
| **Ramsar** | Convention relative aux zones humides d'importance internationale |
| **RPC** | régime de propriété commune |
| **SRE** | système de ressources en eau |
| **TIC** | technologies de l'information et de la communication |
| **UNESCO** | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |

# Préface

À la fin des années 1990, un groupe d'organisations du monde entier a mis au point l'Approche négociée dans le but de renforcer la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Cette approche encourage et soutient les communautés afin qu'elles s'impliquent à tous les niveaux de la gestion des ressources en eau et cela de façon constructive et à long terme. Des expériences menées dans plusieurs pays ont démontré que les peuples autochtones sont capables de gérer ou de cogérer leurs ressources en eau, une fois qu'ils ont acquis la capacité de comprendre et la perspicacité nécessaire pour prendre des décisions et examiner les défis auxquels ils font face avec les décideurs politiques et les autres parties prenantes.

Dans les zones où l'Approche négociée a été appliquée, les communautés ont acquis une plus grande confiance en elles-mêmes et plus d'assurance quant à l'amélioration de leurs propres conditions de vie. Aujourd'hui, après dix années de travail commun et de perfectionnement de cette approche, nous avons le sentiment qu'il est temps de rendre compte de nos conclusions et de les partager avec un public plus large. Nous espérons maintenant préparer cette approche afin qu'elle puisse être appliquée de façon plus étendue et découvrir des moyens pour l'améliorer ultérieurement.

Cet ouvrage fournit les notions clés de l'Approche négociée. Il explique clairement la vision, les principes et les caractéristiques de l'approche et décrit les cadres des négociations et de la gestion stratégique. Mais nous espérons aussi montrer que l'Approche négociée n'est pas seulement un concept et un ensemble de principes mais est aussi une solution tangible à partir du moment où les participants ont la volonté de la mettre en œuvre et acceptent de changer de manière de penser comme le sollicite l'approche. Avec ce livre, nous voulons aussi soutenir les ONG qui sont déjà impliquées dans le renforcement des capacités des acteurs locaux à gérer leurs ressources en eau.

Nous désirons convaincre les organismes politiques nationaux et internationaux qui gèrent l'eau ainsi que les législateurs que, sans l'Approche négociée, la véritable mise en œuvre de la GIRE active sur le terrain est improbable. Nous espérons les persuader que cette approche doit faire partie des cadres nationaux et internationaux de gestion de l'eau et doit être reproduite et élargie dans plusieurs pays.

Nous croyons que notre travail durant cette dernière décennie est actuellement adopté par beaucoup d'autres et mis en pratique de différentes

façons et dans des contextes socio-économiques divers. En particulier, nous aspirons à ce que les fleuves coulent de nouveau librement, pour le bénéfice des nombreuses communautés qui dépendent d'eux.

Vijay Paranjpye
Gomukh

Danielle Hirsch
Both ENDS

# Résumé


## L'Approche négociée : vision et point focal

L'Approche négociée a pour but de renforcer la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) en impliquant les communautés locales, en les incitant et en leur donnant les moyens de cogérer leur environnement immédiat et d'améliorer leurs propres conditions de vie. L'approche repose en particulier sur la participation réelle et à long terme des acteurs locaux dans toutes les actions et les pratiques concernant la gestion des ressources en eau.

L'Approche négociée a été développée sur le terrain grâce aux efforts des organisations de la société civile (OSC) et des organisations non gouvernementales (ONG) dans différents endroits dans le monde. Elles ont appliqué les principes de la GIRE avec une approche ascendante qui est flexible, multidimensionnelle et directe, tout en restant concentrée sur les questions locales spécifiques. De nouveaux paradigmes pour les approches et les techniques bien connues de *négociation* et *gestion stratégique* ont évolué et sont devenus le point focal de l'approche.

L'expérience a montré que les communautés vivant dans les bassins versants supérieurs, les forêts, le long des rivières, dans les zones rurales ou urbaines, les estuaires ou les plaines inondables, sont conscientes qu'elles doivent agir par elles-mêmes et faire face localement aux différents effets de la crise de l'eau. Elles ont besoin de construire leurs propres structures institutionnelles et pratiques de gestion qui pourront ensuite être adaptées des petits bassins versants aux bassins versants et être sous leur contrôle sur le plan social, politique, économique et technique. En même temps, les communautés auront acquis suffisamment de perspicacité et de compétence pour être capables de négocier efficacement, de cogérer ou d'autogérer les questions relatives à l'eau au sein de leurs réserves d'eau respectives et au niveau des bassins versants.

Grâce à ces développements et à ces expériences, on espère que l'approche va contribuer à l'indispensable réforme du secteur de l'eau, en mettant en avant les préoccupations croissantes liées à l'état des ressources en eau en tant que problématique globale et leur bonne gestion comme condition importante pour un développement complet.

Un aspect essentiel de l'approche est que les négociations sont appréhendées en tant que processus d'engagement, dans lequel les participants renforcent leur compréhension et leur capacité de résoudre les problèmes au service de l'intérêt général, et non pas comme un processus de

négociation pure et simple. Par conséquent, les négociations font référence à la participation à travers des interactions ouvertes, flexibles et créatives dans lesquelles les parties prenantes jouissent des mêmes droits et opportunités afin de jouer leur rôle dans la recherche de solutions aux défis auxquels elles sont confrontées. Surtout, ces solutions doivent refléter leurs différents intérêts et garantir que les avantages sont partagés au mieux. De telles négociations, qui reconnaissent pleinement la validité des connaissance locales, consistent en un dialogue dans lequel les participants identifient des problèmes et des intérêts communs afin de résoudre les conflits et de parvenir à des accords sur une série d'actions. Elles requièrent un processus ouvert mais structuré avec soin et un changement des mentalités de toutes les parties prenantes.

La *gestion stratégique* se réfère à une approche de gestion structurée, cyclique et itérative qui englobe toutes les étapes du cycle de gestion, en se concentrant sur la planification, le contrôle et l'évaluation des interventions. Elle est donc considérée comme un processus de négociation continu et durable qui devrait permettre à la GIRE de dépasser le stade des solutions ponctuelles ou temporaires qui sont encore courants dans les efforts de développements encouragés par les bailleurs de fonds. Une telle approche itérative, avec des mécanismes bien structurés de rétroaction concernant le suivi, l'évaluation et l'adaptation, entraîne un processus d'*apprentissage continu.* C'est l'arène de l'Approche négociée, à travers laquelle les parties prenantes locales peuvent devenir efficacement impliquées dans les tâches concernant la gestion de l'eau qui déterminent leurs conditions de vie, aussi bien maintenant que dans le futur. Cette approche contribue à rendre les processus de planification durables et complets et, en même temps, améliore la gestion des ressources en eau à travers un processus d'apprentissage auquel toutes les parties prenantes participent.

Les concepts de négociation et de gestion stratégique ne sont pas nouveaux. Tous deux sont utilisés par nombre de parties prenantes – en particulier dans la mise en place des organismes gouvernementaux – mais ils sont rarement entendus ou appliqués de la façon à laquelle on se réfère ci-dessus. Ce rapport fournit des lignes directrices sur la manière de dépasser la rhétorique et de mettre ces concepts en pratique à travers des procédures qui sont mises en œuvre par les communautés locales. Bien que cette approche puisse être appliquée à des décisions limitées dans le temps et *ad hoc*, telles que celles liées à la construction d'infrastructure ou à la formulation d'un plan d'ensemble ponctuel, le but réel est d'utiliser les négociations comme un processus qui garantit l'inclusion des acteurs locaux dans la GIRE, en se concentrant sur la gestion des ressources en eau en tant que processus d'apprentissage, continu et stratégique pour et avec toutes les parties prenantes.

## Pourquoi la GIRE a-t-telle besoin d'être améliorée ?

La GIRE a été conceptualisée dans les années 1970 en tant que moyen d'appréhender la complexité croissante de la gestion des ressources en eau et pour améliorer la participation de la société civile dans la gestion des ressources en eau. Malheureusement, il est de plus en plus évident que la GIRE est encore mise en œuvre dans des cadres centralisés et institutionnels. Beaucoup d'usagers et de systèmes fluviaux restent en dehors du domaine des programmes de développement des ressources en eau gérés par le gouvernement. En dépit de la grande adhésion aux principes et aux concepts d'une GIRE basée sur la participation¸ le manque de volonté politique de changer les répartitions des pouvoirs existantes, le manque de compétence technique, de main-d'œuvre et de personnel qualifié et les insuffisances des cadres institutionnels, de la législation et des politiques, ont eu pour conséquence que la GIRE n'a pas été mise en œuvre au niveau pratique des bassins versants.

Un bref état des lieux parmi les ONG du monde entier offre des exemples des nombreux obstacles qu'elles ont rencontrés.

- Les gouvernements continuent à travailler dans des secteurs fragmentés trop spécialisés, en donnant la priorité à leurs propres objectifs de secteur déterminés par la production.
- Il y a un manque de clarté constitutionnelle quant à savoir qui est responsable de quoi. Les mandats et les propriétés sont souvent peu clairs, tandis que les lois et les réglementations sont insuffisantes pour faire face aux besoins de la gestion quotidienne de l'eau.
- Les plans nationaux ne sont que rarement traduits au niveau local et l'attention réservée aux processus de mise en œuvre, au contrôle adéquat et aux procédures de suivi est insuffisante.
- La coopération internationale se concentre souvent sur les accords financiers et les avantages économiques, plus que sur les questions d'ordre social et environnemental.
- Souvent l'information est pas difficilement disponible, périmée, incomplète et/ou inconsistante.
- Les parties prenantes locales n'ont pas les capacités nécessaires pour participer efficacement dans le processus de prise de décision.
- Enfin, et surtout, ceux qui souhaitent se plaindre ou proposer leurs suggestions ne savent pas à qui s'adresser.

La mise en œuvre de la GIRE a, par conséquent, abouti à une impasse. Beaucoup d'auteurs et de participants aux conférences internationales ont préconisé la réforme de leurs secteurs de l'eau. Nombre de gouvernements ont en fait pris des mesures pour introduire des réformes mais, à moins de reconnaître le rôle des sociétés civiles, de démontrer une volonté politique

de les inclure et que les institutions rendent possible leur implication, ces obstacles persisteront fort probablement. Le Partenariat mondial de l'eau (PME) soutient cette optique : « Le thème politique dominant dans le concept de la GIRE est celui de la démocratie et de l'importance des mécanismes de conception qui permettent la participation de toutes les parties intéressées aux décisions opportunes concernant l'eau et sa gestion. » (Lenton et Muller, 2009).

Les approches conventionnelles ont accordé trop d'importance aux partenariats entre public et privé (PPP), jusqu'à aboutir parfois à des situations où c'est le secteur privé qui prend l'initiative, en décrochant ensuite les droits de propriété de l'eau ; elles ont donné la priorité aux avantages économiques, au détriment des considérations liées à l'équité sociale.

Le PME critique méticuleusement le rôle des marchés et des instituions basées sur la performance dans la GIRE : « Il y a peut-être deux dimensions dans lesquelles la GIRE en tant que concept est à juste titre controversée. La première est celle de ses liens avec les concepts de Nouvelle gestion publique et les prescriptions économiques du consensus de Washington qui a mis en valeur le rôle des marchés er des instituions basées sur la performance. Cela à bien des égards reflète l'idéologie dominante de la période pendant laquelle la GIRE a été plus un concept directeur pour la gestion de l'eau plutôt qu'une gestion en elle-même. » (Lenton et Muller, 2009 : 213).

L'Approche négociée est apparue comme une réponse à l'habituel processus de haut en bas adopté par la classe dominante et aux frustrations ressenties par les communautés locales (et ceux qui travaillent étroitement avec) car ces processus n'ont pas fourni de résultats satisfaisants et équilibrés ni de droits et services dans un contexte d'engagements durables à long terme.

## Portée et principes

Les dix principes suivants forment la base de l'Approche négociée de la GIRE :

I. Donner la priorité aux actions locales auto-motivées pour mettre en route l'Approche négociée.
II. Renforcer les communautés locales afin qu'elles puissent revendiquer leurs droits fondamentaux à l'eau.
III. Maintenir la flexibilité nécessaire pour négocier simultanément à différents niveaux.
IV. Optimiser l'utilisation des ressources en eau à travers l'intégration.
V. Prendre des décisions par consensus au niveau approprié le plus bas.
VI. Démultiplier les initiatives de gestion de l'eau à travers des négociations itératives.
VII. Maintenir l'intégrité et la résilience des écosystèmes.
VIII. Travailler pour atteindre et garder l'équilibre entre les sexes.

IX. Utiliser la science et la technologie adéquates.
X. Promouvoir la transparence et la responsabilité.

Les trois premiers principes sont spécifiques à l'Approche négociée et sont décrits en détail ci-dessous. Les sept autres devraient être clairement compris car ils concernent le processus de la GIRE en général.

Le *principe des actions* locales auto-motivées affirme que le rôle de la communauté dans la prise d'initiative, la gestion ou la cogestion des systèmes hydriques est d'importance égale à ceux joués par les organismes gouvernementaux et les autres institutions publiques. L'Approche négociée affirme que le rôle de la communauté doit prendre la forme d'un processus de gestion continu et à long terme.

Le *principe de l'autonomisation des communautés locales* reconnaît l'eau comme étant un bien commun et le droit des communautés d'accéder à cette ressource comme un droit de l'homme (y compris la quantité et les aspects liés à la qualité). Cela relève de l'autonomisation des communautés, c'est-à-dire l'augmentation de leurs capacités de négociation et de prise de décision judicieuses fondées aussi bien sur les connaissances locales que sur les données scientifiques.

Le *principe de maintenir la flexibilité* établit qu'une approche flexible est impérative pour que la GIRE fonctionne dans un environnement dynamique où les conditions externes et internes changent sans cesse. Cela est en phase avec la gestion adaptative, où les changements dans les stratégies et les interventions sont faits selon les rétroactions provenant des processus de contrôle et d'évaluation. Selon ce principe, des procédures simultanées et itératives sont nécessaires à différents niveaux, basées sur la reconnaissance du fait que la gestion de l'eau prend place à plusieurs niveaux et que les changements externes dans un niveau donné peuvent provenir de changements internes dans un autre niveau.

## Favoriser une approche négociée

Bien que les négociations et la gestion stratégique soient considérées comme essentielles pour améliorer la GIRE, les obstacles cités ci-dessus démontrent clairement que le défi principal est de créer un *environnement institutionnel* qui permettra à toutes les parties prenantes de participer à la gestion des ressources en eau dans un processus d'apprentissage continu. Ce guide offre une évaluation de l'environnement favorable et des institutions nécessaires pour rendre possible la mise en œuvre pratique de la GIRE négociée, et cela en particulier dans les pays développés.

Créer un tel environnement impliquera l'établissement de plateformes stratégiques et de coordination et la mise en œuvre de l'approche au niveau des bassins versants et au niveau des (sous-)bassins versants.

Premièrement, *l'établissement de plateformes stratégiques et de coordination*, telles que des conseils, des comités ou des comités consultatifs, garantira que toutes les parties prenantes participent efficacement dans la prise de décision et soient impliquées dans tous les travaux de la GIRE. Ces plateformes devront être permanentes et indépendantes mais elles devront aussi, bien évidemment, faire partie d'un système politique et administratif existant dans lequel les décisions sont prises et les interventions sont mises en œuvre. En d'autres termes, ces plateformes ne devraient pas remplacer les entités de prise de décision ou celles de mise en œuvre, mais elles auront un mandat pour préparer la prise de décision et pour coordonner, surveiller et évaluer les progrès et les effets des interventions.

Ces plateformes doivent jouer un rôle essentiel dans le signalement et la résolution des incohérences entre les différents secteurs et entre les niveaux locaux et régionaux ou nationaux. Certaines activités importantes pour de telles plateformes sont : la formulation de plans de gestion stratégique de l'eau et la coordination, le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre. Dans toutes ces activités, l'Approche négociée devrait améliorer la participation de la société civile.

Afin que ces plateformes soient capables de fonctionner comme prévu, quatre conditions sont primordiales.

- Elles doivent avoir accès à la connaissance et à l'information concernant la disponibilité, l'utilisation et la gestion des ressources en eau, ainsi que la capacité et les ressources nécessaires pour analyser, évaluer et diffuser la connaissance et l'information dont il est question.
- Elles doivent être impliquées dans l'organisation ou la réorganisation des arrangements institutionnels pour la gestion de l'eau.
- Elles doivent disposer de réseaux libres de communication avec les décideurs politiques, les parties prenantes et le public, et cela dans deux directions : pour recevoir les doléances et les suggestions, en particulier de la part des acteurs locaux, et pour garantir la diffusion transparente de l'information.
- Elles doivent garantir que les communautés aient la capacité d'améliorer leurs propres conditions de vie.

De telles plateformes sont rares et ne fonctionnent certainement pas de façon continue. Dans différents endroits dans le monde, cependant, la société civile et les gouvernements ont pris l'initiative de les mettre en place. Au fur et à

mesure que leur statut et leur expérience progressent, elles commencent à jouer un rôle plus permanent et plus formel dans la gestion conventionnelle des ressources en eau, ce qui reflète la confiance croissante entre le gouvernement et les secteurs non étatiques.

En second lieu, le succès de l'Approche négociée confirme les conclusions des récentes recherches concernant le fait que la GIRE *participative devrait être mise en œuvre au niveau des (sous-)bassins versants ou autres unités hydrologiquement « indépendantes », comprenant les systèmes de drainage bien définis ou les écosystèmes plus ou moins proches*. C'est à ce niveau que l'offre et la demande doivent être équilibrées et que les utilisateurs directs doivent être autorisés à prendre part aux travaux de gestion qui concernent la disponibilité et l'accès à la ressource. C'est aussi à ce niveau que les interactions entre la terre, l'eau et la forêt peuvent et devraient être considérées car elles ont des répercussions ou, dans bien des cas, dominent totalement aussi bien la disponibilité que la demande en eau. Comme l'explique le rapport de l'UNESCO intitulé *IWRM Guidelines at River Basin Level* [*Lignes directrices de la GIRE au niveau des bassins versants*] (2009), « une perspective au niveau des bassins permet l'intégration des questions en aval et en amont, concernant la quantité et la qualité, les eaux de surface et les eaux souterraines, l'utilisation de la terre et des ressources en eau de façon pratique ».

Il est une fois de plus souligné que ces unités fonctionnent dans des systèmes administratifs et politiques existants qui établissent les limites et les conditions de leur gestion.

### La participation en tant que processus de négociation

Les négociations sont entendues comme étant un dialogue ouvert et flexible dans lequel toutes les parties prenantes sont impliquées et voient leurs intérêts exprimés dans une solution à valeurs multiples dans laquelle les avantages sont partagés de façon optimale parmi le plus de participants possible. Cela requiert un processus soigneusement structuré et un changement des mentalités de toutes les parties prenantes. Le guide fait référence aux « négociations par principe », une méthode mise au point par Roger Fisher *et al*. (1991), qui met l'accent sur quatre points essentiels : les personnes (séparer les personnes des problèmes) ; les intérêts (concilier les intérêts et non pas les positions); les options (inventer des options pour le profit de tous) ; les critères (utiliser des critères objectifs). De plus, le guide identifie et analyse huit tâches pour faciliter le processus de négociation, depuis les préparations nécessaires au processus de négociation (première tâche) jusqu'au renforcement des capacités et des compétences des participants (huitième tâche). Dans cette dernière tâche, il faut se concentrer

sur les acteurs locaux pour s'assurer qu'ils seront considérés comme des partenaires comme les autres lors des négociations.

### La gestion stratégique des ressources en eau

La gestion stratégique s'appuie sur un processus structuré, cyclique et itératif de formulation des stratégies, en les utilisant pour guider et coordonner les interventions et en les adaptant selon les nouvelles conclusions et les développements nouveaux. La gestion stratégique des ressources en eau regroupe les stratégies des parties prenantes individuelles dans un ensemble cohérent et homogène de stratégies, en créant ainsi un avantage commun unique et la synergie nécessaire pour intégrer réellement la GIRE. L'Approche négociée est considérée comme une approche *par excellence* qui peut aider à convertir ce processus – qui inclut toutes les étapes de la gestion – en un processus d'apprentissage continu pour *toutes* les parties prenantes.

La gestion stratégique est un processus qui comprend trois étapes clés de la gestion : la formulation des stratégies ; l'identification, le développement et la mise en œuvre des interventions ; le contrôle et l'évaluation des développements. Un tel processus pourrait être guidé par une plateforme de coordination stratégique (voir ci-dessous) où les décideurs politiques, les organismes de mise en œuvre et les autres parties prenantes se rencontrent et négocient les décisions relatives à chaque étape.

Dans tous les processus de gestion stratégique, il est important que les négociations soient basées sur des problèmes identifiés par les parties prenantes elles-mêmes et que leurs analyses et solutions expriment leurs propres intérêts et perspectives. Il est aussi fondamental que tous les participants aient une compréhension commune concernant : les caractéristiques et processus physiques, biologiques et chimiques du système de ressources en eau ; les différentes fonctions du système de ressources en eau en rapport avec les demandes de la part de la société ; les dispositions institutionnelles (institutions, réglementations, normes et traditions) pour la gestion du système et de ses fonctions. De façon similaire, il est crucial que tous les participants acquièrent les capacités et le savoir-faire pour négocier et cela à travers des droits formels et l'accès aux procédures et à l'information, ainsi qu'à la connaissance et à la formation.

Il y a beaucoup d'approches différentes et de techniques pour la planification stratégique et opérationnelle et pour le contrôle et l'évaluation. Ce guide analyse de façon approfondie les cadres de la formulation des stratégies, les plans pour l'action et les indicateurs pour le contrôle et l'évaluation.

## Et ensuite ?

Ce guide postule que l'Approche négociée ne peut être réussie que si elle est bien mise en œuvre à travers des dispositifs institutionnels mis en place par les organismes internationaux et les gouvernements nationaux. En d'autres termes, de réelles améliorations au sein de la GIRE, reposant sur une véritable participation des communautés, ne peuvent avoir lieu que grâce à la synergie des approches de haut en bas et ascendantes appropriées par rapport aux circonstances locales.

Ce guide pour la mise en œuvre de l'Approche négociée se veut une étape intermédiaire dans son développement ultérieur. Il est essentiel que l'approche soit toujours solidement ancrée dans les expériences des ONG et qu'elle reste une alternative aux approches de haut en bas promues par la communauté internationale.

Les activités ultérieures pour développer l'Approche négociée doivent se concentrer aussi bien sur les efforts pour améliorer la méthode en elle-même et son utilité lorsque celle-ci est appliquée dans des conditions spécifiques que sur la création de conditions favorables à travers la communication et l'engagement avec les organisations nationales et internationales.

Les partenaires envisagent donc les activités suivantes :

- produire des versions nationales du guide contenant des vues d'ensemble des dispositifs institutionnels nationaux concernant la gestion des ressources en eau ;
- renforcer les capacités des ONG pour promouvoir, introduire et soutenir l'Approche négociée et celles des acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre ;
- soutenir les ONG qui souhaitent appliquer l'approche en facilitant l'échange et la diffusion des expériences ;
- promouvoir l'approche de différentes façons, dans un dialogue continu avec les organismes internationaux et nationaux impliqués dans la gestion intégrée des ressources en eau.

# 1 Introduction

L'Approche négociée (AN) se rapporte aux efforts fournis par les organisations de la société civile (OSC) et les organisations non gouvernementales (ONG) pour impliquer les groupes locaux dans la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Ces efforts favorisent les processus de négociation dans lesquels les participants sont capables d'atteindre une bonne compréhension et de résoudre les problèmes basés sur leurs intérêts communs, plutôt que des processus de négociation terre à terre dans lesquels chaque participant défend exclusivement ses propres positions et intérêts.

L'approche reconnaît les principes de la GIRE tels qu'ils ont été développés depuis les années 1970, et son but est de renforcer la mise en œuvre de la GIRE. Cela demande d'encourager et de permettre aux groupes locaux et aux communautés de gérer ou cogérer leur environnement immédiat et de participer à tous les aspects de la gestion des ressources en eau qui concernent leurs moyens de subsistance. L'Approche négociée est donc en phase avec les organisations internationales qui pensent que les processus de la GIRE sont restés centralisés et déterminés par l'État.

Bien que la société civile soit appelée à jouer un rôle crucial dans ces processus, la répartition des pouvoirs en place ne permet pas d'impliquer la société civile au-delà de la simple fourniture d'informations et de consultations.

En suivant l'introduction de l'approche il y a environ une dizaine d'années, un groupe d'ONG du monde entier a décidé de partager ses expériences relatives à la gestion participative des ressources en eau. Depuis lors, ces ONG ont continué à développer l'approche et à démontrer sa valeur aux autres ONG qui travaillent pour améliorer les conditions de vie des utilisateurs locaux de l'eau. L'approche a attiré les organisations internationales et les gouvernements nationaux responsables de rendre plus favorables et d'élargir les conditions, l'utilisation et l'accès équitable des systèmes de ressources en eau en général. Ce rapport regroupe les expériences de plusieurs ONG qui ont travaillé selon l'approche pendant plusieurs années. Outre la description de la vision et des principes qui animent l'Approche négociée, il présente les méthodes pratiques et instruments qui peuvent être utilisés pour introduire et appliquer l'approche dans des situations variées.

Les méthodes et les instruments décrits ici mettent l'accent sur les processus de négociation et de gestion stratégique. Ils ne sont pas conçus pour être suivis à la lettre mais plutôt pour encourager et soutenir les ONG locales

dans l'application de l'Approche intégrée dans leurs conditions de travail spécifiques, et pour convaincre les organisations nationales et internationales que l'approche est une alternative valide à la traditionnelle GIRE, en particulier dans les situations où les organisations de gestion partagent le changement de mentalité dont on a besoin pour mettre en œuvre l'approche.

## Évolution de l'Approche négociée

A la fin des années 1990, deux ONG – Gomukh Environmental Trust for Sustainable Development, dont le siège est à Pune, en Inde, et Both ENDS dont le siège est à Amsterdam, aux Pays-Bas – ont entrepris de développer une approche alternative pour le développement et la gestion des ressources en eau. A travers leurs campagnes et leur activités de lobbying, les deux organisations en sont venues à la conclusion qu'il n'est pas suffisant de s'opposer aux projets d'infrastructure à grande échelle et non durables, mais qu'il est également important de contribuer au développement d'options alternatives pour la gestion des ressources qui soient équitables, durables du point de vue écologique et viables économiquement.

Gomukh et Both ENDS ont regroupé sept ONG qui ont réussi à établir des liens entre les initiatives locales et des niveaux plus élevés du gouvernement et dans différents environnements naturels et sociopolitiques tels qu'au Bangladesh, en Bolivie, en Inde, au Pérou, en Thaïlande, en Afrique du Sud et au Vietnam-Cambodge. En prenant leurs projets comme points de départ, les organisations ont travaillé de concert pour expliquer les notions de base de l'Approche négociée, en utilisant leurs projets à titre d'exemple. Ceci a abouti au document intitulé *La gestion des bassins versants : une approche négociée*, publié par Both ENDS en 2005.

Depuis lors, les organisations en partenariat ont fait des présentations en mettant en exergue le potentiel de l'approche lors de plusieurs évènements nationaux et internationaux, et aux représentants de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement.

Par la suite, des ONG au Brésil, au Costa Rica et en Indonésie ont reconnu l'intérêt de l'approche pour leur propre travail et ont demandé d'être aidées pour sa mise en œuvre. En 2006, des projets pilotes ont été mis sur pied en Bolivie, au Costa Rica, en Indonésie et au Pérou pour soutenir les organisations locales dans l'application de l'approche au sein de leurs activités. Ces discussions et ces efforts pour développer les capacités ont confirmé que l'approche a aidé les organisations locales dans leurs efforts pour promouvoir la gestion fondée sur la participation et la prise de décision, tout en intégrant un grand nombre de parties prenantes et en accordant une attention toute particulière à des problématiques comme celles des

écosystèmes et de la protection de la biodiversité. L'approche a suscité l'intérêt des décideurs politiques et des bailleurs de fonds, en particulier parce qu'elle peut aussi être appliquée dans des activités liées au changement climatique, au « droit à l'eau » et à la gestion des zones arides.

L'accueil positif ainsi que l'évidente volonté d'utiliser l'approche vont dans le sens des conclusions émises par les organisations internationales telles que la Banque mondiale et l'UNESCO à propos de la nécessité de nouvelles approches de la GIRE pour faire face à la crise mondiale croissante de l'eau (voir section 3.1). De telles approches nouvelles devraient faciliter une gestion et une prise de décision fondées sur la participation, en particulier en soutenant les acteurs locaux afin qu'ils deviennent des participants à part entière dans toutes les phases des processus de planification des ressources en eau.

## Qui sommes-nous ?

Alors que la demande grandissait concernant un cadre pratique qui aille au-delà des cas individuels et permette la mise en œuvre générale de l'AN, un groupe d'ONG en partenariat – AEDES (Pérou), ECOA (Brésil), FANCA (Costa Rica) et Telapak (Indonésie), Gomukh Environmental Trust (Inde) et Both ENDS – ont décidé de développer plus avant les concepts et les instruments. Lors de trois ateliers, entre mars 2009 et juin 2010, les partenaires ont exposé leurs visions et principes de l'approche, ils ont identifié une série d'instruments et ont établi plusieurs recommandations sur la façon de faciliter la mise en œuvre.

Ce rapport présente les lignes directrices qui ont émergé de ce processus. Nous espérons qu'elles vont convaincre tous les partenaires impliqués dans les processus de la GIRE – et cela à partir des communautés locales jusqu'aux organismes de mise en œuvre nationaux et aux organisations internationales de financement – que de nouvelles approches, basées sur une réelle participation des parties prenantes locales, sont faisables. Cependant, ce rapport a aussi le but d'encourager un développement ultérieur de l'approche, de façon à ce qu'elle devienne le point de départ et le point de référence de processus d'apprentissage continus et d'améliorations selon les nouvelles expériences.

Lorsqu'elles définissaient les attentes de cette publication, les ONG impliquées ont pris conscience qu'une collaboration serait nécessaire pour étendre la portée de l'approche et en mars 2009 l'Alliance pour l'AN fut fondée. Pendant dix-huit mois d'élaboration, en parallèle avec les activités de développement des capacités en Bolivie, au Costa Rica, en Indonésie et au Pérou, les membres de l'Alliance sont allés voir les projets des autres membres, ils ont assisté à des ateliers de formation et ont présenté l'approche aux forums

nationaux et internationaux au Costa Rica et en Indonésie, et lors du cinquième Forum mondial de l'eau à Istanbul en 2009. Toutes ces activités ont contribué à l'élaboration de ce guide. Nous sommes donc fiers de présenter cette publication comme étant le fruit de l'Alliance pour l'AN.

## Structure de ce guide

Les chapitres 2 à 5 décrivent l'historique et le contexte de la GIRE et ses échecs apparents à la lumière de l'actuelle crise de l'eau, la vision et les principes de l'Approche négociée et ses principales caractéristiques. Les chapitres 7 et 8 mettent en avant les techniques de participation en tant que processus de négociation et, pour la gestion stratégique des ressources en eau, en tant que plateforme pour les négociations. En faisant le lien entre la perspective historique et les techniques de la GIRE, le chapitre 6 traite de la façon de créer un environnement institutionnel favorable. Le chapitre 9 considère les étapes envisagées pour développer plus avant et promouvoir l'Approche négociée.

L'annexe A donne des informations liées au contexte de la gestion de l'eau, tandis que l'annexe B présente cinq études de cas d'application de l'Approche négociée par les partenaires qui ont contribué à ce guide.

# 2 Gestion intégrée des ressources en eau

L'Approche négociée représente le résultat des efforts récents pour améliorer les principes de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), qui sont largement acceptés mais rarement mis en œuvre. La GIRE est apparue dans les années 1980 et 1990 en réponse aux échecs dans la gestion de l'eau telle qu'elle a été développée au cours du XX$^{e}$ siècle, c'est-à-dire une approche technologique, orientée vers l'offre pour répondre à la demande des différents secteurs spécialisés de l'économie.

Ce chapitre décrit le développement de la gestion des ressources en eau jusqu'à la réponse logique que constituait la GIRE pour faire face aux défis de la crise mondiale émergente de l'eau.

## 2.1 L'évolution des approches de développement et de gestion des ressources en eau

### 2.1.1 La gestion de l'eau avant le début du XVIII$^{e}$ siècle

Depuis les temps anciens, l'utilisation des ressources en eau s'est avérée être durable et cela même jusqu'au début du XVIII$^{e}$ siècle. Les perceptions des rivières et des fleuves étaient holistiques et les niveaux de prélèvement et de pollution étaient largement en deçà des capacités des rivières, des fleuves et des lacs. Malgré la présence de poches de pollution à proximité des villes et des villages ayant des industries comme des tanneries et des activités métallurgiques et des systèmes d'évacuation des eaux usées, le niveau total de pollution était faible.

Dans la mesure où la population était relativement peu nombreuse et bien disséminée, les demandes de systèmes d'eau douce étaient relativement faibles et la compétition et les conflits étaient rares. Compte tenu des niveaux de technologie existants, l'utilisation de l'eau était efficace et l'accès et la distribution de l'eau équitables. De plus, généralement, la disponibilité de l'eau douce dépassait largement la demande pratiquement partout, car la plupart des villes et villages étaient situés près de fleuves et de lacs. Néanmoins, comme le rappellent les historiens, les approches relatives au développement et à la gestion des ressources en eau se divisaient en deux catégories, l'approche impériale de la « civilisation hydraulique », et les approches impulsées par la communauté locale. Ces approches ne s'excluaient pas mutuellement, au contraire elles étaient souvent amalgamées dans des systèmes de soutien mutuel.

## L'approche impériale de la civilisation hydraulique

L'approche de la civilisation hydraulique, décrite pour la première fois par Karl Wittfogel dans son ouvrage phare, *Oriental Despotism* (1957), reflète les solutions des États (empereurs, rois et seigneurs féodaux) aux catastrophes telles que inondations et sécheresses. Cette approche de la gestion de l'eau, des innovations technologiques et des développements était liée au besoin des rois et empereurs de contrôler leurs propres sujets ou à leur désir de conquérir d'autres territoires.

L'État maintenait son pouvoir politique à travers un système exclusif de contrôle des principales sources d'eau. Il construisait et entretenait des systèmes d'irrigation et de prévention des inondations à grande échelle, qui nécessitaient une coordination centralisée et une bureaucratie spécialisée pour percevoir les impôts sur l'eau. Ce système permettait aux dirigeants d'entretenir de vastes armées et une main-d'œuvre pour atteindre leurs objectifs impériaux et pour répondre aux besoins des communautés. De plus, toutes les inventions techniques et les techniques de gestion étaient conçues pour obtenir le contrôle sur les systèmes d'eau douce. Cette motivation valait même dans la gestion des côtes, où les axes d'échange, de communication et les zones de pêche étaient contrôlés par les flottes de puissants États.

En Chine, par exemple, les dynasties impériales se rendirent compte que la gestion systématique des inondations et des sécheresses dans le bassin versant du Yangzi pouvait servir de base à leurs ambitions concernant l'expansion politique et militaire. De façon similaire, les royaumes qui prospéraient dans la région de la Mésopotamie se donnaient beaucoup de mal pour exploiter et contrôler les eaux du Tigre et de l'Euphrate afin d'obtenir la domination politique. Même dans l'Égypte antique, les pharaons dépendaient du contrôle et de la régulation du Nil pour le développement urbain et agraire et la protection contre les inondations au sein de leur royaume (Pearce, 1992).

Il est intéressant de noter que, dans les systèmes centralisés impériaux, tant que les quantités d'eau utilisées restaient dans les limites des capacités de débit des écosystèmes d'eau douce, les effets environnementaux négatifs de tels systèmes n'étaient pas encore évidents. Bien que rétrospectivement les historiens aient attribué l'effondrement de la civilisation mésopotamienne à des pratiques non durables de gestion de l'eau, il n'existait que très peu de ces civilisations hydrauliques de « commandement et contrôle ». Beaucoup d'autres civilisations à cette époque n'utilisaient pas de tels systèmes pour atteindre leurs fins politiques.

## L'approche impulsée par les communautés

Une des failles principales des comptes rendus historiques est qu'ils ont eu tendance à traiter l'évolution des systèmes de gestion de l'eau de la même manière que l'histoire politique. Par conséquent, l'accent a été mis sur les rois, les empires et les guerres, en ignorant le rôle des innovations individuelles et des pratiques des communautés qui ont évolué au cours des siècles. Dans différents endroits du monde, les communautés ont utilisé et géré leurs ressources en eau en fonction des conditions géographiques et environnementales, de la sagesse traditionnelle et de l'ingéniosité des individus et des collectivités (Agarwal et Narain, 1997).

Beaucoup de communautés agraires, habitant en forêt ou vivant de la pêche, dans les deltas et dans les estuaires développaient leurs propres techniques durables et ingénieuses pour gérer l'eau de leur environnement immédiat. Ces techniques étaient appropriées à la taille et à l'échelle de leurs opérations, diffusées au sein de la communauté et pouvaient être reproduites au sein de la communauté avec succès. Sous le régime de la propriété commune, la gestion de l'eau était exercée par délégation, et les mesures de protection contre les inondations étaient considérées comme des biens publics. Par conséquent, les perceptions liées à l'eau en général et aux systèmes fluviaux en particulier étaient pour la plupart holistiques et intégrées.

Quand des conflits liés à l'eau avaient lieu entre villages ou au sein d'un bassin versant, ils étaient résolus grâce à la discussion et à la négociation ou avec l'usage de la force. Les conflits violents étaient rares, car la plupart des questions pouvaient être résolues à travers des négociations et des discussions.

Au cours des millénaires, les systèmes ingénieux de gestion de l'eau ont évolué et ont prospéré et certains d'entre eux ont survécu jusqu'à nos jours. Des systèmes en Asie et au Moyen-Orient et en Amérique du Sud précoloniale témoignent de cet héritage. Ils comprennent des détournements de ruisseaux et des barrages, des *quanats* (système d'irrigation souterrain permettant de récolter les eaux d'infiltration) et des canaux de surface, des réservoirs d'eau des villages et des temples, des puits avec des *shadufs* (mécanisme pour hisser l'eau) et des roues persanes (*sinias*), des canaux à sens unique, des cascades, des digues et des lacs creusés, des terrasses creusées sur des flancs de coteau, et des systèmes d'irrigation par rotation (séquentielle) gérés par les communautés villageoises, etc. À côté de ces nombreuses techniques et structures, les institutions pour la gestion de l'eau ont évolué elles aussi et continuent encore à fonctionner dans certaines zones. De telles approches décentralisées et largement démocratiques ont été décrites comme « … une tradition parallèle dans laquelle les fleuves et leurs ressources naturelles sont protégées et non pas confrontées » (Pearce, 1992). Malheureusement,

à l'époque moderne, la tendance à imposer des mécanismes de haut en bas, bureaucratiques et rigides a conduit à négliger et abandonner des systèmes éprouvés et adaptés localement.

### 2.1.2 L'approche technique (XVIIIe et XIXe siècles)

À la fin du XVIIIe et au XIXe siècle, les progrès dans la mise au point de techniques ont rendu possible la construction de digues en maçonnerie, en pierres, des systèmes de canaux, des barrages et des détournements à une échelle relativement grande. L'État est devenu l'acteur principal et les systèmes hydrauliques « impériaux » des temps anciens ont été transformés en des systèmes hydrauliques nouveaux, centralisés et gérés par l'État. Néanmoins, les systèmes gérés par les communautés ont continué à exister en parallèle, et cela surtout dans les zones que les systèmes centralisés ne parvenaient pas à atteindre ou celles qui étaient considérées comme n'ayant que peu d'importance sur le plan politique.

Progressivement, cependant, la gestion des ressources en eau est devenue une affaire d'État, dans la mesure où les gouvernements ont pris conscience que le contrôle des systèmes d'eau était nécessaire pour la gouvernance en général, et pour les processus de développement agraire, industriel et urbain. Plusieurs États ont mis en service des barrages à grande et moyenne échelle et des réseaux de canaux, afin de profiter des premiers progrès de l'agriculture. Au début, les États-nations n'avaient pas encore connu de crise en termes de volume ou de qualité des réserves d'eau.

### 2.1.3 La gestion de l'eau au XXe siècle

Au cours du XXe siècle, la demande en eau s'est accrue ainsi que la quantité d'eau prélevée. Avec l'aide de dispositifs mécaniques perfectionnés tels que les pompes, il fut possible d'aller plus en profondeur dans les nappes phréatiques aquifères et d'obtenir le contrôle des systèmes hydrauliques afin de faire face aux calamités d'origine naturelle telles que les inondations et les sécheresses.

À la suite de la Seconde Guerre mondiale, il y eut de nouveaux changements concernant les approches de la gestion de l'eau dans beaucoup de pays. Sous prétexte de spécialisation, les gouvernements créèrent des départements séparés pour gérer les différents « secteurs » de l'eau, tels que l'irrigation, les eaux souterraines, les réserves publiques d'eau, les pêcheries, l'hydroélectricité, le transport fluvial, les côtes et les estuaires. Le nombre

des organismes opérationnels se multiplia, notamment au sein d'un même département, à un point tel qu'ils devinrent déconnectées et se mirent à fonctionner dans un état d'isolement. Dans de nombreux cas, ces organismes commencèrent à se considérer chacun comme des rivaux en compétition pour s'attribuer la même ressource. La départementalisation bureaucratique devint extrême et l'approche holistique formelle se fractura et se désintégra.

Tout cela conduisit à une approche axée sur l'offre de manière excessive et à des innovations technologiques. Cela entraîna aussi l'abandon de la gestion de la demande, ce qui, par voie de conséquence, contribua à des déséquilibres quant aux aspects liés à la quantité et à la qualité de la gestion de l'eau. De plus, cela provoqua de graves inégalités en termes d'accès à l'eau et d'approvisionnement, et la dégradation et parfois même la destruction de nombreux écosystèmes d'eaux de surface, d'eaux souterraines et marins. Au fur et à mesure que les populations augmentaient, les systèmes individuels des villages se sont révélés insuffisants et sont devenus de plus en plus dépendants des aides techniques, financières et administratives.

Tandis que la population croissait, les empiètements sur les fleuves et les autres étendues d'eau augmentaient eux aussi, et, par conséquent, les niveaux de pollution de l'eau. On se rendit alors compte que les systèmes politiques, juridiques et administratifs pour réglementer le prélèvement et l'utilisation de l'eau douce étaient inadéquats et conduisaient à la dégradation des systèmes d'eau douce et à l'amenuisement des eaux souterraines aquifères. À la fin des années 1980, la croissance de la population humaine et donc celle exponentielle de la demande d'eau et des taux de prélèvement, ainsi que des pratiques non durables d'utilisation de l'eau et des déversements d'effluents ont provoqué une grave crise de l'eau. L'eau est en train de devenir de plus en plus rare et sa qualité diminue. En Inde, par exemple, la disponibilité annuelle d'eau par personne est passée de 4 000 $m^3$ dans les années 1980 à environ 1 869 $m^3$ aujourd'hui (UNEP, 2009).

Dans les années 1980, le nombre de secteurs chargés d'activités relatives à l'eau avait énormément proliféré. Dans la plupart des cas, chaque secteur poursuivait son propre objectif, qui était souvent en conflit avec celui des autres secteurs. Cela a conduit à une absence d'interconnexion, à un défaut de responsabilité et de prise en charge entre les secteurs, et a créé un « chacun pour soi » dans la mesure où la compétition pour s'accaparer les rares ressources en eau augmentait. Sans contrôle et réglementations adéquats, les niveaux de pollution ont augmenté jusqu'à la dégradation et la destruction de beaucoup de systèmes aquatiques.

Dans un certain sens, le manque de communication entre des organismes opérationnels excessivement compartimentés et souvent disparus a rendu inévitable l'apparition des « approches intégratives ».

Au tournant du XXIe siècle, bien plus de 50 % des ressources mondiales d'eau douce et peut-être même une proportion encore plus grande d'aquifères d'eaux souterraines étaient en dehors du contrôle de l'État. Dans de nombreux pays, cette situation était le résultat du manque de communication et de coordination du fait d'organismes opérationnels excessivement départementalisés et souvent disparus. En Inde, par exemple, 90 % des eaux souterraines sont actuellement gérées entièrement par les communautés, sans aucune réglementation ni aucun contrôle. Dans le même temps, plus de 60 % des ressources d'eau fluviale ne sont pas sous le contrôle direct de l'État ou des organismes publics (GoI, 2008).

Cette situation est à la fois une malédiction et un bienfait. C'est une malédiction car beaucoup de personnes pauvres et marginalisées n'ont pas accès aux ressources en eau de surface ou souterraine. Mais c'est aussi un bienfait car beaucoup de personnes ont encore la liberté d'utiliser leur ingéniosité, leurs connaissance traditionnelles et leurs capacités de négocier au sein de la communauté pour garantir un accès équitable aux ressources en eau et pour participer à leur gestion.

Cette situation a aussi obligé les organismes centralisés à se précipiter pour essayer de corriger les anomalies du développement, de la distribution et de la gestion des ressources en eau. Appelé par euphémisme « réforme du secteur de l'eau » dans beaucoup de pays en développement, le processus fournit aussi des opportunités à la société civile pour introduire des changements d'ordre technologique et utiliser des systèmes électroniques de pointe et les découvertes scientifiques afin de rendre le développement et la gestion des ressources en eau plus pratiques, plus pertinents et plus durables.

## 2.2 Gestion intégrée des ressources en eau

### 2.2.1 L'échec du *statu quo*

Les approches de la gestion des ressources en eau ont subi de profonds changements pendant les vingt dernières années. Le plus souvent, ces changements prennent racine dans le paradigme insoutanble, axé sur l'offre, des pratiques de la gestion des ressources en eau qui dominaient au cours du siècle dernier.

De par le monde, il y a d'innombrables exemples d'échecs des interventions technologiques centralisées et axées sur l'offre, telles que les grands barrages qui n'ont pas amélioré les conditions socio-économiques des groupes marginalisés comme les démunis et les paysans sans terre. De tels projets techniques étaient presque invariablement réalisés au détriment de systèmes naturels et sociaux précieux, en provoquant notamment des déplacements de population à grande échelle et en aboutissant à des conflits. De plus, cela a détourné la propriété des eaux de surface et souterraines qui, dans beaucoup de pays, est directement liée à la propriété foncière. Le fait que les groupes marginalisés sont en train de perdre l'accès à l'eau est un sujet croissant de préoccupation.

D'autres exemples d'interventions technologiques non durables et axées sur l'offre comprennent les travaux pour la prévention des inondations, tels que les quais, les diguettes, les digues. Quelquefois, ces digues ont effectivement protégé les personnes des inondations annuelles mais les agriculteurs installés dans les plaines inondables ont eu rapidement des problèmes de sécheresse et ont dû acheter des engrais pour compenser la perte des dépôts alluviaux fertiles. Dans de nombreux cas, les digues ne résistaient pas aux inondations massives, par exemple celles du Yangzi et du fleuve Jaune en Chine, les fleuves Ganga, Kosi et Brahmapoutre dans la plaine indo-gangétique et le Rhin en Allemagne et aux Pays-Bas. De telles digues perturbaient aussi les fragiles et sensibles dynamiques existant entre les eaux de surface et les eaux souterraines et très souvent empêchaient l'écoulement des eaux d'inondation. Une des conséquences de tous ces effets négatifs est que de nombreuses personnes vivant dans les zones des deltas qui ont bénéficié d'un sentiment de sécurité à court terme sont maintenant sans défense.

À côté de ces développements, l'augmentation des populations et l'accroissement des activités économiques, il y a de graves problèmes concernant la qualité de l'eau et sa distribution. Cela a provoqué des conflits parmi les différents utilisateurs de l'eau – amont contre aval, urbain contre rural, locaux contre immigrants temporaires – et aussi parmi les agriculteurs produisant des cultures commerciales et des céréales alimentaires, etc.

### 2.2.2 L'émergence du concept de GIRE

Les premières formes de gestion intégrée des eaux remontent à la Tennessee Valley Authority aux États-Unis (1933), la Damodar Valley Corporation en Inde du Centre (1948), aux Nile Agreements en Égypte en 1929 et en 1959, et beaucoup d'autres. Bien que ces commissions avaient pour but d'améliorer l'allocation et l'intégration, elles se terminaient généralement en ayant atteint

un ou deux objectifs seulement tels que l'allocation de parts entre pays, la signature de traités de navigation et la construction de grandes digues et de systèmes de canaux.

La Policy Analysis of Water Management for Netherlands [Analyse politique de la gestion de l'eau pour les Pays-Bas] (PAWN), réalisée à la fin des années 1970 par la Rand Corporation (États-Unis) et le Delft Hydraulics Laboratory (Pays-Bas), était probablement l'étude la plus complète de la gestion de l'eau, car elle inclut tous les utilisateurs d'eau, les problèmes de qualité et de quantité, les eaux de surface et les eaux souterraines, l'agriculture, la navigation, etc. (Rand Corporation, 1981-1982 ; Veen et Baarse, 1982).

La première solution majeure apportée à la crise croissante de l'eau a été la Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable (ICWE, 1992). Les signataires réclamaient une approche fondamentalement nouvelle pour la gestion des ressources en eau, une approche qui reconnaisse l'interdépendance entre l'humanité et la nature en ce qui concerne les ressources en eau.

Toujours en 1992, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro a rassemblé les résultats de toutes les discussions précédentes de l'Action 21 (UN, 1992), un document de consensus qui a établi un ordre du jour détaillé pour l'action pour le XXIe siècle. Un des éléments clés de l'Action 21 était le chapitre XVIII, qui recommandait une gestion intégrée des ressources en eau. Cela marqua l'acceptation internationale du besoin d'introduire la GIRE dans les systèmes nationaux de planification afin de résoudre les problèmes croissants du monde liés à l'eau. Le chapitre XVIII mettait l'accent sur le besoin d'un cadre de

## Gestion intégrée des ressources en eau

Il existe de nombreuses définitions différentes de la gestion intégrée des ressources en eau. Par exemple :

- « Un processus systématique pour le développement durable, l'allocation et le contrôle de l'utilisation des ressources en eau dans le contexte des objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Cela diffère de l'approche par secteur appliquée dans de nombreux pays… » – Cap-Net (PNUD), manuel de formation en ligne.
- « Un processus qui favorise le développement coordonné et la gestion de l'eau, de la terre et des ressources s'y rapportant, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte de façon équitable, sans compromettre le caractère durable des écosystèmes vitaux. » – Organisations des NU et Partenariat mondial de l'eau (PME, 2000).

### Sécurité de l'eau

La sécurité de l'eau peut être définie comme étant « la disponibilité d'une quantité et d'une qualité acceptables d'eau pour la santé, les moyens de subsistance, les écosystèmes et la production, associée à un niveau acceptable de risques relatifs à l'eau concernant les personnes, les environnements et les économies » (Grey et Sadoff, 2007).

Pendant la première Semaine africaine de l'eau, qui a eu lieu à Tunis en mars 2008, la Conférence des ministres africains sur l'eau (AMCOW) et la Banque africaine de développement fournirent des définitions similaires, mais, au lieu de faire référence aux « risques relatifs à l'eau », ils utilisaient l'expression « catastrophes relatives à l'eau » (AMCOW, 2008).

base pour l'intégration et d'une approche holistique du développement et de la gestion des ressources en eau. Curieusement, pendant les négociations de Rio, beaucoup de pays en développement se sont opposés à l'inclusion de l'eau comme « bien économique » ou denrée commercialisable et, par conséquent, elle n'est pas mise en évidence dans l'Action 21.

La GIRE est une approche holistique qui essaye d'intégrer la gestion de l'environnement physique au sein de cadres socio-économiques et administratifs plus larges. Un des objectifs principaux de la GIRE est de garantir l'eau pour tous les usages, et de gérer les risques, tout en faisant face aux catastrophes et en les prévenant. Atteindre ces objectifs requiert la résolution de compromis pour maintenir un équilibre nécessaire entre les besoins des différents secteurs et établir des mécanismes appropriés pour la gouvernance et pour faire face aux changements environnementaux et aux circonstances économiques et sociales en évolution. De plus, la GIRE essaye d'obtenir une distribution efficace et fiable des services liés à l'eau en coordonnant et en équilibrant les besoins des différents utilisateurs de l'eau.

Plus récemment, des organisations telles que l'UNESCO ont recommandé que les « principes de la GIRE » soient mis en œuvre au sein des « bassins versants »[2]. Dans ses *Lignes directrices de la GIRE*, par exemple, on note que « bien qu'une structure institutionnelle "favorable" soit une condition souhaitable pour la mise en œuvre de la GIRE, ce n'est pas suffisant pour l'exécution pratique d'une gestion efficace de l'eau – c'est-à-dire pour une distribution efficace et fiable des services liés à l'eau tels que l'hydroélectricité, les réserves d'eau industrielles et municipales et l'agriculture irriguée, ou même les débits écologiques ou la réduction des dégâts causés par les inondations. C'est à l'échelle des bassins versants que les projets de coopération, des efforts de grande envergure et une action commune sont actuellement mis en œuvre » (UNESCO, 2009 ; voir aussi la section 3.1).

### Bassins versants et systèmes hydrauliques

Les bassins versants sont hydrologiquement bien définis. C'est à cette échelle physique que l'approvisionnement et l'utilisation doivent être en adéquation, que les agents contaminants déversés dans l'eau se dispersent en ayant des incidences sur les écosystèmes et les utilisations humaines, et que des catastrophes telles que inondations et sécheresses peuvent être appréhendées et prévenues. Dans ce sens, le concept de bassin versant en tant qu'unité adéquate pour la GIRE devrait être étendu aux *systèmes hydrauliques*, en se référant à des unités aréolaires où, dans le but de la gestion, des limites bien définies même si pas toujours « étanches » peuvent être tracées, déterminant des processus hydrologiques et/ou écologiques spécifiques et même parfois uniques. Citons, par exemple, les unités de drainage dans les zones des deltas, les bassins de drainage des lacs qui font partie des bassins versants et le prélèvement d'eau dans les aquifères ainsi que leurs zones d'alimentation (voir aussi sections 7.2.1 et 8.3).

## 2.3 Résumé

Ce chapitre  a décrit l'évolution des approches de la gestion de l'eau au cours des siècles et de quelle façon les développements technologiques et la croissance de la population ont conduit à une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) largement approuvée dans les années 1970.

Jusqu'au milieu du XVIIIe siècle, la disponibilité de l'eau était, de façon générale, plus que suffisante pour faire face à la demande, et la capacité des écosystèmes d'eau douce couvrait largement le niveau de l'utilisation des ressources en eau. Les faibles densités de population faisaient que les conflits relatifs à l'eau étaient rares et que les déchets jetés dans les fleuves et les lacs étaient absorbés sans conséquences néfastes pour les hommes ou les écosystèmes.

Les personnes avaient une vision globale de l'eau et ne la considéraient pas seulement comme un bien économique pour la consommation et la production. Deux régimes de gestion, qui ne s'excluaient pas mutuellement pouvaient être distingués : l'approche de la civilisation hydraulique impériale, dans laquelle les dirigeants fournissaient et administraient les systèmes d'eau (tels que le contrôle à grande échelle des inondations et les systèmes d'irrigation) pour leur propre profit et pour le contrôle politique ; l'approche régulée par la communauté, où les communautés locales gèrent leur accès à l'eau comme étant une ressource en commun.

Cette image idyllique commença à changer aux XVIIIe et XIXe siècles, lorsque la population croissante et les progrès technologiques conduisirent à l'émergence de nouveaux États-nations. Les gouvernements nationaux devinrent les responsables prédominants des ressources en eau, et quasiment leur seul objectif était de faciliter le développement des processus agraires, industriels et d'urbanisation. Vers la fin du XXe siècle, cela a débouché sur une approche axée sur l'offre, qui produisit de graves inégalités quant à l'accès à l'eau, à des pénuries d'eau et à la dégradation ou à la destruction de nombreux écosystèmes d'eaux de surface, d'eaux souterraines et marins.

Les systèmes villageois n'étaient individuellement désormais plus autosuffisants mais dépendants du soutien technique, financier et administratif de la part des échelons supérieurs du gouvernement. Cependant, le manque de communication et d'interconnexion entre des organismes opérationnels excessivement départementalisés et souvent moribonds a empêché la résolution des problèmes croissants de la gestion des ressources en eau qui requérait une approche intégrée.

Un tel concept de la GIRE est né dans les années 1970. L'approche reçut un accueil très favorable à l'échelle internationale, en commençant par la Conférence sur l'eau et l'environnement de Dublin en Irlande, (janvier 1992) et la Conférence sur l'environnement et le développement des Nations unies de Rio de Janeiro, au Brésil (juin 1992). La GIRE est une approche holistique qui essaye d'intégrer la gestion de l'environnement physique dans des cadres socio-économiques et administratifs plus étendus. L'approche requiert la réalisation de compromis entre les besoins des différents secteurs et l'établissement de mécanismes adaptés pour la gouvernance et pour faire face aux circonstances environnementales, économiques et sociales en évolution. Plus récemment, la communauté internationale a recommandé que les principes de la GIRE soient mieux appliqués au sein des systèmes hydrauliques avec des limites hydrologiques et/ou écologiques clairement dessinées, telles que les bassins versants.

## Notes

1 Voir *Arthashastra* de Kautilya, un traité indien sur l'art de gouverner, la politique économique et la stratégie militaire qui date de 350-280 av. J.-C.

2 Tout au long de ce guide, le terme « bassin versant » fait référence au concept large de zone hydrologique bien définie adaptée à la GIRE, qui comprend les unités de drainage et les aquifères, par exemple (voir aussi l'encadré « Bassins versants et systèmes hydrauliques », page 16).

# 3 La portée de l'Approche négociée

L'Approche négociée répond aux frustrations ressenties par un grand nombre de communautés, de petits propriétaires fonciers, d'organisations sociales et d'autres acteurs pour lesquels les approches traditionnelles n'ont pas donné de résultats, de droits ou de services satisfaisants ni équilibrés dans le contexte des engagements à long terme. L'approche s'occupe de la gestion injuste et insoutenable des ressources naturelles et, en particulier, des processus décisionnels qui sont encore la chasse gardée des fonctionnaires et qui souvent ne servent pas les intérêts des utilisateurs locaux de l'eau et négligent les effets sur l'environnement.

Le concept de GIRE est resté une idée abstraite et a abouti à une impasse. La solution est d'impliquer de manière équitable et opérationnelle la société civile dans la gestion de l'eau et, par conséquent, de dépasser les cadres centralisés gérés par l'État.

## 3.1 La GIRE, un concept solide mais une mise en œuvre faible

Bien que le concept de GIRE soit relativement bien ancré et globalement accepté, les approches et les méthodes concernant sa mise en œuvre sont encore en évolution. Le document de l'UNESCO, *Lignes directrices de la GIRE au niveau des bassins versants*, déclare par exemple que : « … cependant, des approches bien développées, éprouvées, solides scientifiquement, socialement acceptables et viables économiquement pour mettre en œuvre la GIRE au niveau des bassins versants ne sont pas encore largement disponibles ». Ajoutant que « … les dispositifs institutionnels pour faciliter une approche de la GIRE pleinement mise en œuvre au niveau des bassins versants ne sont pas encore réalisés, en premier lieu car le concept est complexe et requiert un niveau d'engagement très élevé et un suivi » (UNESCO, 2009).

En d'autres termes, malgré la rhétorique concernant l'approche intégrée et participative, qui est incarnée dans la GIRE, en pratique, la gestion des ressources en eau est encore un processus de haut en bas. Même lorsque les systèmes publics de planification des ressources en eau essayent d'être aussi bien participatifs que intégrés, les plans qui en résultent ont habituellement tendance à être centralisés et de type descendant. Ce n'est que rarement que les intérêts et les capacités de ceux qui vivent effectivement dans les bassins versants ou dans les petits bassins hydrographiques sont réellement pris en considération.

La GIRE a tendance à prendre un plan d'ensemble à un macro-niveau comme point de départ pour les interventions de gestion. Ce faisant, les méthodes utilisées tendent à devenir réductrices et à se fonder sur une série de suppositions concernant les besoins locaux, la disponibilité de l'eau et les caractéristiques des flux, des projections économiques et ainsi de suite. Comme les plans d'ensemble sont conceptualisés et mis en œuvre à travers une approche sectorielle, ils ont tendance à être en désaccord avec les réalités locales. C'est précisément ce manque d'attention envers les besoins locaux et les réalités environnementales locales qui a conduit à l'absence d'une approche réellement « intégrée » de la gestion des ressources en eau.

### GIRE : les conclusions des organisations internationales

Un certain nombre d'organisations, y compris l'UNESCO et la Banque mondiale (Lenton et Muller, 2009), ont indépendamment mené des études pour évaluer les expériences relatives à la mise en œuvre de la GIRE. Les conclusions de ces études ont clairement indiqué qu'une approche alternative est nécessaire. Les conclusions et les remontées d'information les plus importantes de ces études sont résumés dans les paragraphes suivants.

Dans beaucoup de pays en développement, les ministères nationaux, les services et les organismes ne sont pas encore prêts pour accepter les éléments essentiels de la GIRE, y compris le besoin d'impliquer les communautés dans la prise de décision, la planification et la mise en œuvre des plans de développement et de gestion des ressources en eau et/ou pour leur permettre de cogérer ou de gérer de façon indépendante les ressources en eau (UNEP, 2005).

Les partenariats public-privé (PPP), ou les investissements dans les services de l'eau assurés par les secteurs privé ou public, n'ont jusqu'à présent pas encore été capables de remplir les objectifs plus larges de la GIRE et il est peu probable qu'ils le soient, surtout s'ils doivent atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'eau avant la date prévue, soit 2015. De temps à autre, les PPP ont eu un impact positif dans les zones urbaines et certains services privatisés, tels que les approvisionnements urbains en eau, le traitement des effluents, la génération d'énergie hydroélectrique, etc., ont fonctionné. Mais, pour la plupart, ils n'ont pas réussi à faire face à de nombreux problèmes plus amples tels que ceux liés à la gestion des nappes souterraines aquifères, à l'approvisionnement en eau potable, aux installations sanitaires et à l'irrigation dans les communautés rurales, et cela surtout dans les zones les plus reculées où de telles interventions sont nécessaires mais où la rentabilité ou les rendements des investissements sont vraisemblablement faibles voire négatifs.

Du point de vue de l'utilisation efficace de l'eau, il est effectivement correct de considérer l'eau comme une denrée commercialisable mais la privatisation des ressources en eau est l'un des obstacles majeurs de la GIRE, dans la mesure où elle entraine des conflits d'intérêts économiques directs entre le secteur privé et les communautés. Par exemple, pour rationaliser et réduire au maximum les coûts, la purification et la distribution de l'eau à travers les systèmes de distribution ou l'entretien des canaux et des systèmes d'irrigation sont sujets au règles du recouvrement des coûts et de la privatisation. D'un autre côté, le crédit-bail de longue durée d'un fleuve ou des bords d'un cours d'eau, ou bien la propriété privée des aquifères souterrains seraient en contradiction avec les objectifs de la GIRE dans la mesure où les communautés perdraient leur droit d'accès à l'eau. De telles formes de privatisation seraient de plus inacceptables car elles seraient en contradiction avec le septième OMD, qui consiste à garantir un environnement durable (PME, 2007)[1].

Les projets qui démarrent avec une définition et un concept abstraits de la GIRE, ou bien qui utilisent la GIRE comme un plan d'action, sont rarement voués au succès. D'un autre côté, les projets conçus pour faire face à des problèmes spécifiques liés à l'eau ou aux défis liés au développement sont en mesure de mettre en pratique de manière efficace les principes de la GIRE. Il est donc clair que la GIRE n'est pas une solution universelle mais une approche pragmatique de la gestion de l'eau qui doit être adaptée aux réalités locales et aux défis naissants, aux contraintes et aux priorités d'ordre social.

### GIRE : les conclusions des ONG

Conformément aux conclusions de ces études formelles, les ONG partenaires impliquées dans l'élaboration de ce guide ont identifié les objectifs suivants par rapport à la GIRE. Les gouvernements travaillent au niveau de secteurs excessivement spécialisés et fragmentés (se chevauchant parfois du point de vue de l'autorité) qui donnent la priorité à leurs propres objectifs sectoriels et correspondent à des horizons (politiques) à court terme. Les organismes gouvernementaux n'ont pas réussi à déléguer les responsabilités et les capacités individuelles et institutionnelles sont ainsi limitées. Aucune des ONG n'a fait état de comités ou d'organisations adéquats au niveau des bassins versants ou des sous-bassins versants.

- Les organismes chargés de l'eau subissent souvent de fortes pressions de la part de services plus puissants et emploient beaucoup de techniciens n'ayant reçu que peu ou pas de formation quant à la gestion.
- La communication entre ONG, société civile et chercheurs est insuffisante.
- Dans de nombreux pays en développement, il est difficile de comprendre qui est responsable de quoi. Les mandats et les droits de propriété sont souvent confus tandis que les lois et les règlements n'arrivent pas à

faire face aux besoins quotidiens de la gestion de l'eau. Souvent, les gouvernements copient tout simplement les lois utilisées dans d'autres pays sans les adapter aux contextes locaux ; ces lois ne résolvent pas les problématiques environnementales complexes, elles sont souvent désuètes et peuvent même être en contradiction avec d'autres législations. La mise en œuvre de cadres législatifs semble être un problème de taille partout. Certaines conventions internationales produisent des obligations qui nécessitent des changements sur le plan des législations et cette activité est privilégiée par rapport à la résolution des problèmes locaux.

- Les plans nationaux et régionaux sont rarement traduits au niveau des plans locaux. La mise en œuvre de processus et le besoin de contrôle adéquat et de procédures de suivi sont des questions peu prises en considération. Il y a un manque général de capacité de planification et les décisions dans de tels processus de planification sont souvent basées sur des informations inadéquates, auxquelles, par ailleurs, tous les partenaires
- La coopération internationale se concentre plus sur les dispositions financières et les profits économiques que sur les questions d'ordre social et environnemental.
- Le manque d'information et les limitations relatives à l'accès à l'information sont dans la plupart des cas les obstacles les plus grands. Il y a de nombreux collecteurs et fournisseurs de données mais l'information n'est pas facilement disponible, elle n'est pas mise à jour et est souvent incomplète et inconsistante.
- Les parties prenantes locales n'ont pas la connaissance et les capacités nécessaires pour participer de façon efficace aux processus de prise de décision et de gestion. La connaissance en question se rapporte aux accords institutionnels, au processus de prise de décision correspondants et au fonctionnement des systèmes de ressources naturelles. Les capacités nécessaires comprennent, par exemple, celle de collecter et d'interpréter l'information, de formuler des stratégies et des plans d'action, de contrôler et d'évaluer, de maitriser des techniques de communication et de négociation efficaces.
- Enfin, ceux qui souhaitent se plaindre ou faire des suggestions ne savent pas à qui s'adresser.

Dans leurs lignes directrices récentes, des organisations telles que l'UNESCO et Cap-Net (PNUD) ont mis en avant la formation d'organisations des bassins versants (OBV) comme solution aux échecs dans la mise en œuvre de la GIRE (voir aussi la section 2.2.2). Il est important de remarquer qu'il y a de nettes différences entre la façon dont laquelle les organisations des NU promeuvent actuellement l'approche de la GIBV et celle dont la Banque mondiale et d'autres organismes ont promu la GIRE dans le passé. Les OBV sont en réalité des organisations gouvernementales chargées de coordonner

différents services au niveau, plus adéquat en effet, des bassins versants. Cependant, l'approche ne diffère pas de la GIRE conventionnelle. Les OBV n'ont pas produit de changements dans les politiques liées à l'eau et dans les adaptations des cadres institutionnels, ce qui est pourtant nécessaire pour appliquer réellement les principes de la GIRE.

En effet, si la GIRE comme elle a été conçue au Sommet de la Terre de Rio, c'est-à-dire comme un moyen de garantir l'utilisation durable de l'eau, avait fourni les cadres politiques et institutionnels adéquats, nous devrions déjà avoir assisté à la mise en place de beaucoup d'OBV qui développent et gèrent les bassins versants. Ce n'est effectivement pas le cas dans de nombreux pays.

Il est de plus en plus évident que la GIRE conventionnelle est encore mise en œuvre dans des cadres centralisés et gérés par l'État et n'a donc par conséquent pas résolu les graves problèmes liés à l'accès et à la distribution équitable de l'eau. Ces cadres conventionnels de mise en œuvre ont ignoré le fait que, dans beaucoup de zones, une grande partie des utilisateurs d'eau et des écosystèmes restent en dehors du domaine du développement des ressources en eau géré par l'État. De plus, l'approche conventionnelle n'a pas réussi à fournir les environnements institutionnels adéquats à travers les systèmes administratifs et/ou les organismes d'État et a attaché plus d'importance aux PPP. Quelquefois, cela a généré des situations dans lesquelles le secteur privé a pris l'initiative mais s'est ensuite accaparé les droits de propriété de l'eau grâce aux clauses de confidentialité insérées dans les accords.

Par conséquent, des années après sa reconnaissance établie au niveau mondial, le cadre de la GIRE est resté en grande partie confiné au domaine des discours académiques, théoriques et abstraits, ou bien au stade de l'étude dans les organismes gouvernementaux. Au niveau international, on a eu tendance à ignorer ce fait et à éviter la réalité. Le manque de volonté politique de changer les structures décisionnelles, le déficit de compétence technique et de personnel formé pour la GIRE, ainsi que le manque de cadres institutionnels législatifs et politiques adéquats ont fait que la GIRE n'a pas été mise en œuvre au niveau des bassins versants. Le processus a abouti à une impasse. À moins que les meilleurs professionnels de l'eau et les dirigeants politiques ne démontrent leur pouvoir fort et positif et qu'ils agissent afin d'introduire des réformes institutionnelles favorables, qu'ils fassent preuve d'une solide volonté politique et reconnaissent le rôle que la société civile peut jouer, ces obstacles resteront probablement en place.

## 3.2 La portée de l'Approche négociée

En l'absence de lignes directrices clairement définies ou de cadres, les ONG et les OSC de différents endroits dans le monde ont travaillé et appliqué les principes de la GIRE avec des résultats mitigés. Contrairement à l'approche de haut en bas conventionnelle, ces organisations ont commencé par utiliser des approches ascendantes qui étaient flexibles, multidimensionnelles et participatives afin de faire face aux questions locales. C'est à partir des expériences et des tentatives de ces praticiens que le concept d'Approche négociée de la GIRE est né.

L'Approche négociée représente une façon efficace et démocratique de résoudre les problèmes dans la réalité complexe dans laquelle nous vivons. De plus, l'approche encourage les parties prenantes afin qu'elles trouvent des accords à travers la négociation et qu'elles se tiennent aux décisions prises. En d'autres termes, les acteurs non seulement s'identifient avec les décisions prises mais ils s'emparent du processus de prise de décision, de ses résultats et de leur suivi. L'Approche négociée n'est pas seulement un processus ascendant : dans les situations réelles, l'application de l'approche est complexe, les participants doivent faire face à des problématiques difficiles appartenant à plusieurs dimensions et à plusieurs niveaux en même temps.

La gestion de l'eau ne signifie pas seulement de bonnes pratiques et une technologique efficace. Dans la plupart des pays en développement, en Afrique, en Asie et en Amérique latine, il s'agit aussi de changement social et d'autonomisation des communautés. Le point focal de l'Approche négociée n'est pas limité aux « processus » techniques de gestion de l'eau, il s'agit aussi de créer une culture de la communication ouverte, de renforcer les capacités, la fiabilité et la transparence, ce qui est, en soi, un processus particulièrement long. Grosso modo, en rendant les communautés autonomes, l'approche leur rend la tutelle des ressources naturelles. Cette philosophie fondamentale de la tutelle par les communautés (plutôt que la propriété économique ou légale) des ressources naturelles est cruciale dans les pays en développement où le secteur privé a usurpé depuis déjà trop longtemps les droits liés aux ressources des communautés et ont été responsables de leur marginalisation plus grande.

L'Approche négociée est une approche à plusieurs niveaux qui peut être engagée à un ou plusieurs niveaux simultanément. Cela commence par la prise de conscience que la réalité à laquelle fait face la communauté est complexe et donc ne peut pas être soumise à un processus simpliste et linéaire aussi bien de haut en bas qu'ascendant. Pour être efficace, l'approche doit être multidimensionnelle, à plusieurs couches et, ce qui est très important, simultanée dans ses concepts, fonctions et solutions.

## 3.3 Résumé

Ce chapitre a été élaboré à partir de l'observation clé que la GIRE a donné les preuves qu'elle un concept fort mais qui a pâti d'une mise en œuvre faible. En pratique, la GIRE est encore un processus de haut en bas qui accorde peu d'attention aux besoins et aux réalités environnementales locaux. De récentes recherches faites par l'UNESCO et la Banque mondiale ont confirmé les conclusions des ONG du monde entier concernant le fait que beaucoup de structures décisionnelles administratives nationales ne sont pas encore préparées et/ou sont incapables de mettre en œuvre les éléments essentiels de la GIRE. Cela implique le fait d'associer les communautés dans la prise de décision, la planification et la mise en œuvre de la gestion des ressources en eau, et éventuellement dans la cogestion ou la gestion de façon indépendante de leurs ressources en eau.

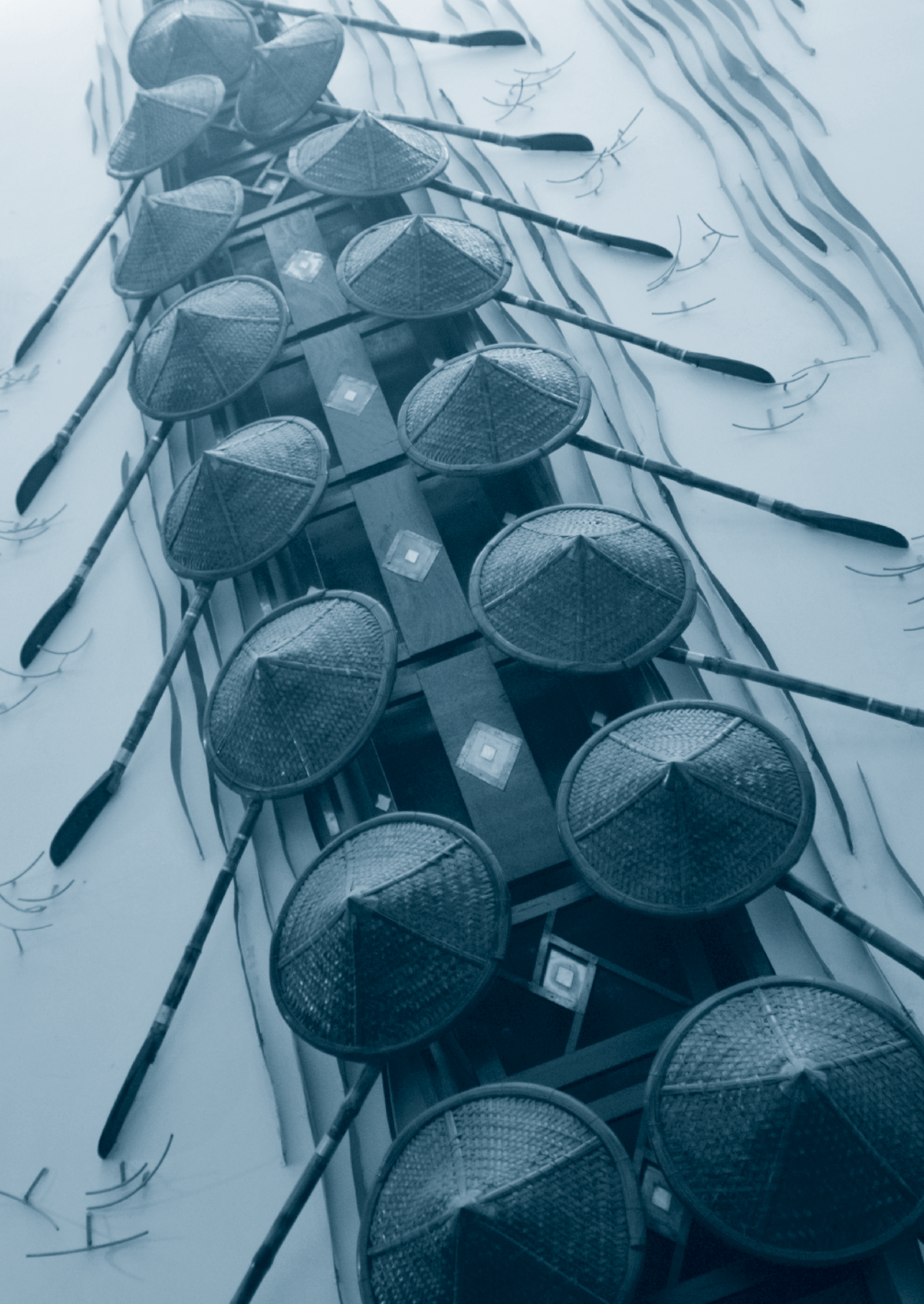
Les organisations internationales sont maintenant en train de promouvoir la formation d'OBV pour remédier à la mauvaise mise en œuvre de la GIRE. Dans de nombreux cas, cependant, ces OBV sont en réalité des organisations gouvernementales déléguées qui coordonnent le travail de différents services au niveau, effectivement plus approprié, des bassins versants. De telles OBV ne donneront pas lieu aux adaptations du cadre institutionnel et aux changements d'attitude dans le secteur de l'eau qui sont nécessaires pour garantir l'engagement réel de la société civile dans la gestion de l'eau.

En contraste par rapport à l'approche des OBV, des ONG et des OSC de différentes parties du monde ont travaillé pour développer une approche ascendante qui soit flexible, multidimensionnelle et participative et qui puisse répondre aux problématiques locales spécifiques. C'est grâce aux expériences et aux tentatives de ces praticiens que le concept de l'Approche négociée de la GIRE a pris corps.

L'approche représente une façon efficace et démocratique de résoudre les problèmes. La gestion de l'eau ne signifie pas seulement de bonnes pratiques et une technologie efficace mais, dans beaucoup de pays en développement en Afrique, en Asie et en Amérique latine, il s'agit aussi de changement social et d'autonomisation des communautés.

### Notes

1 OMD cible 7a : « Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et les programmes nationaux ; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ».



# 4 Vision et principes

L'Approche négociée devrait permettre aux personnes d'élaborer une vision qui les inspire afin qu'elles puissent dépasser les obstacles et changer fondamentalement la gestion des ressources naturelles. C'est un défi pour les professionnels de l'eau et les dirigeants politiques qui ont les moyens et les compétences d'aider les personnes afin qu'elles convertissent leur vision en réalités concrètes. Les personnes prennent ensuite en main leurs propres ressources, les développent et les gèrent de façon équitable et durable, afin d'obtenir l'accès à l'eau adéquat, non seulement pour leur propre survie et leurs moyens de subsistance, mais aussi pour réaliser un chemin de croissance qui satisfasse leurs aspirations actuelles et futures. Les communautés qui jusqu'à présent sont restées en dehors du paradigme dominant du développement, aussi bien à dessein que par hasard, vont assumer la responsabilité d'empêcher leurs ressources d'être usurpées ou transférées aux plus forts et aux plus riches afin de rétablir l'équilibre.

L'approche s'inspire de visions anciennes qui, dans leur mise en œuvre pratique, représentent clairement l'idée de tutelle plus que d'appropriation des ressources. Mais cela peut aussi être appliqué pour faire face aux défis actuels de la gestion intégrée.

## 4.1 Visions anciennes

L'eau a joué un rôle central dans les croyances et les religions de beaucoup de sociétés antiques et dans le développement de comportements et de pratiques qui considèrent l'eau de façon plus durable que dans les conceptions basées sur l'utilité et sur l'efficacité qui sont aujourd'hui dominantes.

L'hindouisme, le bouddhisme et l'islam, par exemple, ont des perceptions holistiques et intégrées de l'eau et des cours d'eau car ils insèrent l'élément eau dans le ciel, la terre et la mer, dans sa forme solide, liquide et gazeuse. L'hindouisme, parfois appelé « religion de l'eau sainte », considère l'eau comme un des cinq éléments de la nature et un élément de base de la vie et de tous les êtres vivants. Dans le bouddhisme, l'eau est perçue comme étant un symbole de pureté et de sérénité. L'islam considère l'eau comme un élément primordial qui existait avant le ciel et la terre et à partir duquel Dieu créa les hommes.

En plus de ces perspectives, qui ont été codifiées en images et en écritures philosophiques, il existe d'autres conceptions anciennes qui survivent encore.

Les communautés indigènes d'Amérique centrale considèrent les fleuves comme des connexions entre les dieux et le monde des hommes qui ne devraient jamais être bloquées ou endommagées. Les Maori en Nouvelle-Zélande considèrent les fleuves comme sacrés et ceux qui sont endigués comme étant malades ; ces perceptions n'ont d'ailleurs pas changé même si les fleuves endigués ont donné au Maori plus d'eau pendant la saison sèche. En Amérique du Sud, les descendants des Incas croient que l'eau est sacrée et que c'est un symbole de pureté de l'âme. La vénération de l'eau était un rituel inca qui formait un noyau pour toutes leurs pratiques culturelles. Ces optiques sont intemporelles et ont une compréhension claire de la nature durable des ressources naturelles. Elles sont simples, originales, élégantes et profondes.

## 4.2 La vision mondiale concernant l'eau

L'idée que l'eau est un bien mondial est assez récente. Elle provient d'une initiative du Conseil mondial de l'eau qui conduisit à la rédaction du rapport intitulé *World Water Vision: Making Water Everybody's Business* [*La vision mondiale de l'eau : faire de l'eau l'affaire de tous]* (CME, 2000). Le titre en lui-même est une admission du fait que l'eau est une ressource naturelle trop importante pour être confiée aux experts, aux ingénieurs hydrauliques et aux organismes mondiaux tels que la Commission internationale des grands barrages (CIGB), ou à des gouvernements nationaux qui souvent ne couvrent juridiquement que de petits segments des grands bassins versants. En d'autres termes, la crise de l'eau ne peut être maîtrisée aux seuls niveaux nationaux, régionaux et locaux, mais doit être considérée comme faisant partie de notre « futur commun » où les destinées de chaque pays sont interconnectées à travers le cycle hydrologique mondial.

Basé sur une évaluation à l'échelle mondiale de la crise de l'eau, le rapport du Conseil mondial de l'eau a formulé une déclaration sur l'avenir à laquelle de nombreux experts, législateurs et instituts de recherche ont contribué : « Notre optique est celle d'un monde où tous ont accès à des ressources en eau salubre et en quantité suffisante pour faire face à leurs besoins, y compris à leurs besoins alimentaires et de façon à ce que l'intégrité des écosystèmes d'eau douce soit préservée. »

Cette vision, cependant, représente encore une conception de haut en bas qui ne donne pas suffisamment d'importance, de responsabilités et d'espace aux communautés locales, à leurs connaissances, à leurs capacités intrinsèques ou à leurs compétences pour gérer leurs propres ressources en eau. Les communautés locales ne sont pas considérées comme des partenaires à égalité mais simplement comme des bénéficiaires des services fournis par

les instituions internationales et nationales ou, au mieux, par le secteur privé. L'Approche négociée ne contredit pas cette optique mais offre un point de vue complètement nouveau qui donne aux communautés un degré beaucoup plus élevé de responsabilités et de droits.

## 4.3 La vision de l'Approche négociée

La vision de l'Approche négociée fait écho à des éléments qui font partie des visions antiques des communautés asiatiques et d'Amérique latine dans lesquelles la tutelle de l'eau était vue comme une mission sacrée. Mais, simultanément, reconnaissant que les défis actuels requièrent une approche et une méthodologie contemporaines pour atteindre les résultats souhaités, le concept de tutelle signifie une gestion dynamique et globale des ressources en eau.

En gardant en tête la sagesse des conceptions anciennes ainsi que les besoins de la génération actuelle, la vision de l'approche est la suivante : « Créer un futur où les communautés (qu'elles vivent dans les bassins versants supérieurs, les forêts, le long des rivières, dans les zones rurales et urbaines, dans les estuaires et dans les plaines inondables) ont conscience que ce sont elles qui doivent agir et faire face localement aux différents impacts de la crise de l'eau, et où elles ont mis sur pied leurs propres structures institutionnelles ainsi que leurs pratiques de gestion, qui sont élargies des petits captages aux bassins versants et qui sont socialement, politiquement, économiquement et techniquement sous leur contrôle. »

L'application de l'Approche négociée a pour but de « soutenir les communautés afin qu'elles acquièrent la perspicacité et la compétence nécessaires pour négocier efficacement, cogérer ou autogérer les questions relatives à l'eau au sein de leurs segments respectifs ou au niveau des bassins versants ».

Mettre en application l'approche n'a pas pour but de remplacer les organismes nommés démocratiquement, mais celui de prendre des initiatives dynamiques en collaboration avec les autorités. Enfin, l'Approche négociée est fondée sur le concept selon lequel l'eau appartient à toutes les espèces, et que les communautés humaines sont ses tuteurs et non pas ses propriétaires. L'eau en tant que droit de l'homme est donc limitée au droit d'utilisation, de jouir et de profiter des ressources en eau, dans la mesure où celles-ci ne sont pas endommagées.

Les approches holistiques ont été une part importante de beaucoup de systèmes anciens de connaissance, qui traitaient toutes les disciplines dites spécialisées comme faisant partie de systèmes de connaissance ou philosophiques plus amples. La prochaine section analyse certains des concepts et des principes documentés qui sous-tendent la relation entre les êtres humains et la nature.

## 4.4 Principes de l'Approche négociée

La vision présentée ci-dessus est une déclaration d'intention. Ici, cette vision est décomposée en un ensemble de principes qui forment les bases de l'Approche négociée. Bien que l'on reconnaisse que certains de ces principes critiquent les processus de la GIRE en général, les trois premiers sont spécifiques et nouveaux par rapport à l'approche. Certains principes conventionnels de la GIRE ont été réinterprétés en partie parce qu'ils ont des connotations spécifiques pour l'Approche négociée, et en partie parce qu'il y a eu une tendance de certaines institutions financières et de certains gouvernements à les interpréter en leur faveur. Les caractéristiques principales de l'approche sont analysées de façon plus approfondie dans le chapitre 5.

Ces principes sont conçus spécifiquement pour toutes les organisations au sein des communautés ou des sociétés civiles impliquées dans le processus de promotion de l'Approche négociée en tant qu'élément essentiel dans le cadre de la GIRE. De la même façon, les principes soutiennent et projettent l'ordre du jour des communautés indigènes ou locales qui essayent de faire valoir leurs droits relatifs à l'eau et de reprendre le contrôle de la gestion des ressources en eau. De plus, ils sont aussi utiles pour les gouvernements et les organismes internationaux ainsi que les institutions financières qui ont des difficultés à mettre en œuvre les principes de la GIRE, car ils n'arrivent pas à établir un contact avec les communautés locales et indigènes et avec les autres parties prenantes.

Les dix principes suivants sont fondamentaux pour l'approche :

I. Donner la priorité aux actions locales auto-motivées pour la mise en œuvre de l'Approche négociée.
II. Autonomiser les communautés locales pour qu'elles fassent valoir leurs droits fondamentaux relatifs à l'eau.
III. Rester flexible pour négocier à différents niveaux de façon simultanée.
IV. Optimiser l'utilisation des ressources en eau par l'intégration.
V. Prendre des décisions par consensus au niveau approprié le plus bas.
VI. Reproduire à plus grande échelle les initiatives de gestion de l'eau grâce aux négociations itératives.
VII. Préserver l'intégrité et la résilience des écosystèmes.

VIII. Œuvrer pour atteindre et maintenir l'équilibre entre les sexes.
IX. Utiliser la science et la technologie appropriées.
X. Promouvoir la transparence et la fiabilité.

### I Le principe de donner la priorité aux actions locales auto-motivées pour la mise en œuvre de l'Approche négociée

D'après les expériences concernant la mise en œuvre de l'Approche négociée, on sait que cela fonctionne mieux si elle est entreprise par un noyau de personnes auto-motivées et quand cela correspond à un besoin fortement ressenti ou à une situation de conflit dans la communauté. La pénurie d'eau, l'absence d'infrastructures hydrauliques, les calamités d'origine naturelle, ou bien des interventions externes telles qu'un grand barrage ou un couloir de navigation sont des circonstances dans lesquelles l'action locale auto-motivée peut émerger. Une telle action locale peut aussi être provoquée par des évènements au niveau des bassins versants transversaux ou au niveau régional. Comme il est expliqué dans les sections 2.2.2 et 3.1, c'est au niveau des bassins versants que l'Approche négociée est la mieux appliquée.

Il n'est pas exclu que l'approche puisse être initiée par les ONG nationales ou internationales, par des institutions académiques, etc., mais son succès dépend en grande partie de son éventuelle adoption ou appropriation par les dirigeants de la communauté locale ou un groupe d'action.

Enfin, c'est à travers ce principe qu'il est possible de démontrer que la GIRE ne limite pas le rôle de la communauté à une participation symbolique aux projets gouvernementaux. Le principe affirme le droit des communautés à agir en tant qu'initiateurs, responsables ou coresponsables des systèmes d'eau, rôles qui vont de pair avec ceux des organismes gouvernementaux ou d'autres institutions. Il souligne aussi le fait que les communautés doivent être impliquées dans la gestion continue et à long terme des ressources en eau.

### II Le principe d'autonomiser les communautés locales afin qu'elles fassent valoir leurs droits fondamentaux relatifs à l'eau

On observe généralement que les gouvernements et les organismes internationaux de financement donnent la priorité aux projets à grande échelle tels que les centrales hydroélectriques ou les systèmes d'irrigation. Ils peuvent effectivement être importants du point de vue national ou international mais ils peuvent aussi complètement ignorer les besoins plus urgents et naissants des communautés locales. Le succès de la GIRE dépend en grande partie de la reconnaissance des droits fondamentaux des communautés de préserver leur accès aux ressources en eau, aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. En outre, ce qui est plus important encore est que ce principe reconnaît l'eau comme étant un bien social et une

ressource commune. Les ressources en eau doivent donc être tenues par fidéicommis, protégées, préservées et utilisées de façon durable et équitable par les communautés, mais non pas privatisées.

Ce principe inclut le concept de distribution équitable (mais pas égale) de l'eau au sein du bassin versant, et requiert des efforts pour mettre sur pied une équité fondée sur :

- la disponibilité naturelle de l'eau due aux précipitations ;
- l'actuelle et future population vivant dans le bassin versant[1] ;
- la variabilité de la disponibilité de l'eau à différents endroits au sein du bassin versant, c'est-à-dire entre sous-bassins ou micro-bassins.

Tandis que le droit à l'eau pour boire et pour l'utilisation domestique est considéré comme étant une priorité absolue, l'Approche négociée permet aux communautés de déterminer les volumes d'eau dont elles ont besoin pour d'autres activités, telles que l'agriculture, la foresterie, la pêche, etc., dont elles dépendent pour assurer leurs moyens de subsistance.

Il est de plus reconnu que garantir de tels droits relève de l'autonomisation des communautés. Cela implique l'augmentation des capacités des communautés à négocier et à prendre des décisions avisées et basées sur des informations en utilisant aussi bien les connaissances transmises que les données scientifiques. Cela requiert la mise à jour des connaissances traditionnellespertinentes  et la présentation des données scientifiques

## Autonomisation des communautés

Dans la vallée de Kolwan, dans le bassin versant de Bhima, dans l'État du Maharashtra, en Inde, le Gomukh Environmental Trust a établi une plateforme pour la négociation et créé des groupes d'utilisateurs d'eau et des groupes d'entraide de femmes dans chaque village. Ces groupes sont formés pour mesurer la disponibilité de l'eau dans la vallée par personne, par foyer et par hectare, en utilisant un modèle simple de bilan hydrologique. Les précipitations annuelles étaient divisées parmi les villageois en fonction de la parcelle de terre cultivée et du nombre des foyers. Cela permettait aux villages de négocier le volume d'eau alloué à chacun d'eux dans la vallée (voir tableau dans l'annexe B, page 139).

Avec cette information sur la disponibilité annuelle de l'eau, les participants ont pris davantage confiance en eux dans les négociations avec les fonctionnaires gouvernementaux sur les volumes d'eau à prendre des citernes et sur les programmes relatifs à de tels prélèvements. Ils étaient aussi en mesure de négocier le prélèvement des volumes d'eau nécessaires par hectare et par saison de récolte.

de façon compréhensible. Un tel processus aidera à donner confiance et à renforcer les organisations au niveau des villages afin qu'elles puissent former des affiliations et des fédérations.

Un autre aspect important à propos de l'autonomisation des communautés est celui de conserver une indépendance financière en obtenant des fonds de différentes sources et en les gérant de façon transparente et démocratique. Par exemple, les organisations des sociétés civiles qui réussissent à augmenter la part des contributions locales, en équilibrant cette part avec des prêts de la part du gouvernement local ou national, en la complétant avec des contributions venues d'autres parties prenantes, des entreprises du secteur privé, des bailleurs de fonds étrangers, etc., seront plus aptes à rejeter des conditions inacceptables ou des pressions de la part d'une source unique.

### III Le principe de rester flexible pour négocier à différents niveaux simultanément

La flexibilité est entendue comme la capacité d'apporter des modifications dans une structure de pouvoir déterminée, qui augmente la marge de manœuvre pour atteindre une part adéquate et justifiable dans la prise de décision et la mise en œuvre. De plus, la flexibilité inclut la capacité d'anticiper et de faire face aux évènements au niveau local et au niveau mondial. Une approche flexible est donc impérative, en gardant à l'esprit que la GIRE évolue dans un environnement dynamique où les conditions externes sont susceptibles de changer ainsi que les dirigeants qui peuvent venir de groupes différents avec des compétences différentes. Afin d'inclure les vues souvent divergentes et les intérêts de toutes les catégories de parties prenantes travaillant à différents niveaux de négociations, une approche flexible est essentielle.

En tant que principe, la flexibilité des négociateurs est également importante dans les discussions avec les organismes gouvernementaux, les parties prenantes urbaines/industrielles, les investisseurs et les fournisseurs privés de services. La flexibilité signifie reconnaître que la croissance institutionnelle est organique et n'est ni prédéterminée ni faisant partie d'un cadre rigide imposé d'en haut (c'est-à-dire le niveau national ou le niveau du bassin versant). En même temps, la flexibilité ne signifie pas faire des compromis sur les principes de base de l'Approche négociée.

Un autre élément important de la flexibilité est la capacité de fonctionner simultanément dans différents domaines d'intérêt: la GIRE implique de travailler sur l'autonomisation des communautés, sur les amendements des politiques, sur les activités de lobbying, sur la préservation de l'environnement, etc.

## IV Le principe d'optimiser les ressources en eau par l'intégration

Dans certaines situations, il peut y avoir différentes parties prenantes ayant chacune leurs objectifs légitimes qui doivent être conciliés. Dans de tels cas, il est prudent de ne pas essayer de maximiser un ou deux objectifs seulement mais de les optimiser tous à travers le processus négocié de discussions et de « compromis ».

Cependant, un tel processus d'optimisation de l'utilisation des ressources est possible seulement s'il y a une intégration systémique des efforts à différents niveaux. Dans la mesure où il y a une tendance naturelle des secteurs et des groupes d'intérêts à défendre leurs propres positions, il pourrait être nécessaire pour eux de mener une activité de lobbying et de promouvoir la création de forums qui puissent travailler à l'intégration à différents niveaux :

- *Intégration sectorielle*. Les secteurs conventionnellement acceptés tels que ceux de l'irrigation (agriculture), de l'hydroélectricité, la navigation, la pêcherie, la foresterie, etc., sont fonctionnels par nature mais hiérarchiques dans la forme. Tous ces secteurs sont mutuellement liés et ils pourraient donc en tirer profit s'ils travaillaient ensemble de façon intégrée.
- *Intégration de l'écosystème*. Les (sous-) écosystèmes naturels peuvent être intégrés dans le processus de planification et de mise en œuvre en établissant des interdépendances et des liens entre eux. Cela peut

### Travailler à différents niveaux

L'Approche négociée peut être appliquée de différentes façons, à toutes les échelles, où une multitude de facteurs interagissent, créant ainsi des situations dynamiques et complexes. C'est pour cette raison que les ONG qui travaillent pour faciliter le processus de négociation doivent être prêtes afin de profiter des opportunités qui naissent à différents niveaux.

Ecologia e Ação (ECOA) est une ONG qui œuvre en faveur de la protection du système de zones humides Paraguay-Paraná, une vaste région qui traverse l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Dans son travail sur le bassin de La Plata, ECOA a lancé plusieurs initiatives locales pour mobiliser les groupes de base et autonomiser les organisations de la société civile. En même temps, en tant que membre de l'Allianza Sistema (Alliance du système des zones humides). ECOA dialoguait avec les décideurs politiques nationaux et internationaux. Ces discussions ont donné lieu à des accords à des macro-niveaux et ont favorisé la création d'un environnement favorable pour les négociations.

Pour des ONG telles que ECOA, adopter l'Approche négociée signifie garder la flexibilité pour faire face aux problématiques aussi bien au niveau de base qu'à celui national et international, tout en réduisant progressivement les écarts existant entre eux.

déboucher sur des synergies qui seront bénéfiques pour les écosystèmes et le bien-être humain.

- *Intégration institutionnelle*. Les gouvernements, les ministères, les pouvoirs judiciaires, les organismes de mise en œuvre, les OBV, les autorités locales, les banques et les organismes de financement doivent coopérer et coordonner leurs politiques, leurs stratégies et leurs actions pour optimiser l'utilisation des ressources, maintenant et dans le futur.
- *Intégration sociale*. Différentes institutions sociales, culturelles et religieuses, des OCV, des ONG, le monde académique, les médias, les instituts de recherche, etc. sont impliqués dans la gestion de l'eau. Leur participation totale et intégrée est essentielle pour répondre aux besoins sociaux et trouver des solutions acceptables pour les problèmes des ressources en eau.

## V Le principe de prise de décisions par consensus au niveau approprié le plus bas

Les décisions prises grâce à l'Approche négociée sont le résultat d'un processus d'encouragement au consensus et ne reflètent donc pas simplement les positions de la majorité. Ce principe souligne l'importance des négociations itératives, du renforcement des capacités, de la sensibilisation et du travail dont la perspective est le bassin versant. Afin d'atteindre ces buts, l'approche prend en compte tous les groupes de la société en s'assurant qu'aucune partie prenante ni aucun segment de la communauté, en particulier ceux qui étaient historiquement démunis et discriminés, ne soient exclus du processus d'autonomisation et de négociation. Les négociations et la recherche du consensus non seulement sont essentielles en cas de conflit, mais sont aussi des instruments efficaces dans d'autres circonstances et peuvent être mises en œuvre à différents stades du processus de la GIRE.

Dans les situations normales, de paix, les décisions concernant l'allocation et le partage de l'eau, la coordination des systèmes de fourniture, la distribution de l'eau, la prévention contre la pollution, etc. pourraient aider à empêcher la formation de conflits et la polarisation, plutôt que de devoir résoudre ces problèmes après coup. De telles décisions pourraient aussi concerner :

- la conciliation de points de vue différents à travers un partage réel et transparent des connaissances afin d'éviter des incompréhensions inutiles ;
- la promotion verticale et horizontale à travers la collaboration avec des groupes ayant différents intérêts et l'élargissement à d'autres zones ou endroits (du niveau de sous-bassin à celui de bassin) ;
- des politiques qui doivent être amendées ou de nouvelles politiques ou de nouveaux instruments juridiques qui pourraient être utiles aux responsables de l'eau afin d'améliorer la disponibilité et la distribution de l'eau, par exemple, ou d'empêcher l'usage impropre des ressources en eau.

### Apprendre de la base

Les ONG travaillant dans le système de zones humides de Paraguay-Paraná en Amérique du Sud se sont rendu compte qu'elles avaient besoin de fournir aux autorités gouvernementales des preuves attestant la bonne réussite des initiatives locales. En démontrant la faisabilité des approches innovatrices pour préserver les écosystèmes naturels et améliorer l'équité sociale, les ONG pourraient participer à l'élaboration des politiques futures et des programmes concernant leur région.

Dans tout le système des zones humides, les ONG sont en train de faire face (ou d'anticiper) aux menaces concernant les communautés traditionnelles vulnérables et d'œuvrer à l'autonomisation des organisations de la société civile. Elles ont donc la volonté de s'assurer que les initiatives réussies soient répliquées et mises en œuvre au niveau régional.

Les projets locaux, connus comme « initiatives d'évolution positive », ont démontré qu'ils sont en mesure de mettre en place une spirale ascendante dans les domaines sociaux et économiques. Par exemple, le projet « Appât vivant » (Iscas vivas) pour les communautés riveraines du Pantanal, au Brésil, conduit par l'ONG Ecologia e Ação (Écologie et Action, ECOA). Ce projet a été récemment adopté comme programme officiel du ministère de la Pêche au Brésil et suscite maintenant l'intérêt des autorités compétentes au Paraguay et en Argentine.

Le renforcement des capacités aussi bien des communautés que des autorités en place afin de parvenir à des décisions prises par consensus est une condition essentielle pour l'application du principe de subsidiarité, c'est-à-dire s'assurer que les décisions adéquates soient prises au niveau approprié le plus bas. Sans un processus de discussions et de négociations continu, il ne sera jamais possible de mettre ce principe en pratique.

## VI Le principe de reproduire à plus grande échelle les initiatives de gestion de l'eau grâce aux négociations itératives

Les itérations font partie intégrale des négociations. Afin d'obtenir des décisions justes, plusieurs sessions de discussions peuvent être nécessaires. Les décisions prises après une seule session de négociation peuvent être rejetées lors de la prochaine session si de nouvelles données ou informations sont prises en compte, rendant ainsi de nouveaux compromis nécessaires.

Dans l'application de l'Approche négociée, il est fondamental que le processus de reproduction à plus grande échelle de plans, techniques et procédures soit toujours progressif, au fur et à mesure que les discussions, les compromis et les décisions passent d'un niveau à un autre. De telles reproductions peuvent être horizontales ou verticales.

La reproduction horizontale à plus grande échelle se réfère à la répétition ou à l'expansion d'une tentative, d'un modèle, d'une procédure de planification, d'une structure physique, etc., pour augmenter le rendement et la formulation d'options de caractère opérationnel ou matériel et surtout pour répliquer des modèles réussis partout dans le monde. Des exemples de reproduction horizontale sont : une technique de cartographie des ressources naturelles au niveau d'un village, une évaluation participative des ressources, un système d'approvisionnement en eau à usage domestique, ou une procédure pour percevoir les taxes annuelles d'eau, répliqués à un grand nombre de villages.

La reproduction verticale à plus grande échelle se réfère à des cas où, par exemple, le plan de développement d'un unique village est répliqué au niveau d'un plan intégré pour quinze villages puis pour cinquante villages dans un petit bassin versant et éventuellement au niveau d'un grand sous-bassin ou un bassin entier. À chacun de ces niveaux, la reproduction verticale implique l'intégration d'ensembles plus complexes de variables naturelles et

## Reproduction à plus grande échelle

Dans le bassin versant du fleuve Ocoña dans le sud du Pérou, deux ONG, l'Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES) et le Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), ont formé un partenariat pour renforcer les capacités des fédérations d'organisations locales et pour institutionnaliser des plateformes pour la négociation, connues sous le nom de tables rondes pour le consensus, dans quatre sous-bassins. Cette reproduction horizontale des expériences de l'AEDES avec des tables rondes et des fédérations dans deux des sous-bassins a posé les fondements organisationnels pour la création d'une plateforme à l'échelle du bassin en 2008.

Sous la nouvelle loi sur les ressources en eau au Pérou (2009), la structure de la gestion des zones humides a changé et relève de la responsabilité des conseils des bassins versants. Les fédérations dans les quatre sous-bassins participeront à une initiative interrégionale pour créer le Conseil du bassin versant du fleuve Ocoña (reproduction verticale). Cela devrait être le premier conseil de bassin versant mis en place, sans fonds alloués par le gouvernement national, sous cette nouvelle législation.

La nouvelle loi donne l'opportunité à l'AEDES d'utiliser ses expériences de planification participative dans les sous-bassins pour aider les nouvelles structures de gestion des bassins versants au niveau national. Elle pourrait piloter la création d'un conseil de bassin versant et d'un plan de gestion utilisant des méthodes participatives et, avec un soutien réduit de fonds externes, pour une application dans d'autres bassins versants du Pérou.

physiques, et de plusieurs niveaux stratégiques de négociation, pourparlers et compromis. Cela concerne souvent l'inclusion d'instruments juridiques, de procédures administratives, d'instituts universitaires de recherche, etc., et requiert donc une approche plus structurée et plus formelle.

En bref, la reproduction horizontale à plus grande échelle implique la validation et l'ajustement d'un « franc succès », tandis que la reproduction verticale requiert une croissance organique en termes de complexité de l'intégration.

## VII Le principe de préserver l'intégrité et la résilience des écosystèmes

Préserver l'intégrité et la résilience des écosystèmes est crucial pour la préservation de leur valeur intrinsèque et pour le maintien des biens et des services disponibles grâce à eux. Les écosystèmes d'eau douce sont les écosystèmes les plus menacés dans le monde, selon l'Évaluation des écosystèmes en début de millénaire (2005), avec plus de 20 % d'espèces de poissons menacées d'extinction. Les défis les plus importants auxquels on doit faire face sont :

- l'augmentation de la pollution de l'eau ;
- l'augmentation du nombre des espèces en danger ;
- la régression des zones humides ;
- la réduction des flux environnementaux dans beaucoup de systèmes hydriques.

L'Approche négociée repose sur l'idée qu'il existe un lien fort entre la survie des communautés et celle des écosystèmes, et que les compromis entre eux peuvent être mieux pris en charge seulement à travers des négociations basées sur des informations pertinentes. Pour ce faire, une approche de l'écosystème est mise en avant dans l'approche, qui est une stratégie pour la gestion intégrée des ressources en terre, en eau et vivantes en faveur de la préservation et de l'utilisation durable de façon équitable.

## VIII Le principe d'œuvrer pour atteindre et garder un équilibre entre les sexes

L'approche négociée encourage la participation des hommes et des femmes dans la prise de décision. Atteindre un équilibre entre les sexes requiert la reconnaissance de critères spécifiques concernant les femmes et de s'assurer qu'elles soient bien insérées dans les négociations. Cela ne signifie pas seulement que les hommes et les femmes doivent être représentés de façon égale mais aussi qu'il faut savoir s'il est nécessaire d'éduquer les femmes à la négociation, surtout dans les communautés où les femmes ne sont généralement pas consultées lorsque des décisions importantes doivent être prises.

### Égalité hommes-femmes et science

En 2002, les habitants de seize villages de la vallée de Kolwan, en Inde, ont subi des épidémies de gastroentérite, malaria et choléra. Suite à la demande de groupes de femmes de la vallée, le Gomukh Trust a mené une étude sur la qualité de l'eau en analysant des échantillons provenant de quarante puits et de trous de forage qui étaient utilisés comme sources d'eau potable. Les femmes craignaient pour la santé des personnes âgées et des enfants et elles ont donc contribué au prélèvement d'échantillons. D'après ces échantillons, Gomukh recommanda que les puits de douze des seize villages soient traités avec un désinfectant au chlore. Les femmes ont ensuite lancé une campagne pour l'amélioration de la qualité de l'eau dans la vallée.

Grâce à cette étude et à la campagne menée par les femmes, pratiquement toutes les sources d'eau potable de la vallée furent déclarées salubres en 2004 et le nombre de cas de gastroentérite et de choléras diminua. En prenant l'initiative de résoudre ce qu'elles percevaient comme étant un problème grave, et en le combinant avec les analyses scientifiques, les femmes ont contribué à la sensibilisation concernant la mauvaise qualité de l'eau, thème qui jusque-là avait été négligé.

Cet exemple démontre que la reconnaissance des problèmes perçus par les femmes, dans ce cas la préoccupation pour les personnes âgées et les enfants, peut conduire à des améliorations dans la vie de la communauté tout entière et accroître la confiance des femmes en elles-mêmes. Ce sont des étapes modestes mais essentielles pour atteindre l'équilibre entre les sexes.

La représentation doit être suivie par l'attribution de rôles spécifiques et de responsabilités aux femmes, tout comme l'allocation de compensations financières équitables correspondant au temps et aux efforts fournis. Cela est particulièrement vrai à propos de certains domaines dans lesquels les femmes ont un avantage comparatif en termes de perspicacité et de performance, tels que la comptabilité, la tenue d'un registre, la médiation[1].

## IX Le principe d'utiliser la science et les technologies appropriées

Adopter la technologie appropriée implique la sélection judicieuse de techniques, structures et instruments qui soient durables du point de vue écologique. Les technologies appropriées sont abordables d'un point de vue économique, pas trop complexes, faciles à entretenir et à réparer sur place, utilisables pour le but choisi et, ce qui est plus important encore, optimales quant à leur conception et leur application, c'est-à-dire avec un design utilitaire sans être non plus trop rudimentaire.

Ce dernier point est sensible dans le contexte actuel de la tendance des multinationales ou des entreprises nationales et des parties contractantes d'imposer, ou de « refiler », des technologies chères, difficiles à réparer ou inappropriées aux contextes et aux besoins locaux. Adopter une technologie appropriée signifie aussi utiliser la connaissance traditionnelle qui est familière aux membres de la communauté et rejeter des techniques obsolètes et inférieures. En même temps, cela implique l'adoption d'innovations locales et l'adaptation d'options technologiques qui soient abordables (rentables) et simples d'application. Souvent, l'ingéniosité locale peut produire des innovations et des adaptations à moindre coût, qui fournissent des services ou des produits de façon immédiate.

Bien qu'une information scientifique impartiale puisse être difficile à obtenir et/ou coûteuse, sa disponibilité a souvent largement contribué à rallier des consensus lors des négociations, et donc à de meilleures décisions. Des données quantitatives fiables et impartiales peuvent aider les partenaires des négociations à arrêter de se quereller sur les données de base et à se concentrer sur les problèmes qu'ils souhaitent résoudre.

### Utiliser la science pour aider les solutions négociées

En 1994-95, seize villages de la vallée de Kolwan, en Inde, avec une population totale d'environ 15 000 habitants, avaient des problèmes concernant l'allocation de l'eau. Les villages en amont prenaient une part relativement grande d'eau tandis que les villages en aval souffraient d'épisodes de pénurie en eau pendant l'été, de début mars à fin mai. Malgré de nombreuses discussions, les efforts des villageois pour résoudre la question furent vains. En 2001, l'ONG Gomukh Environmental Trust mena donc une étude scientifique pour établir un bilan hydrique en prenant en compte les précipitations annuelles moyennes pendant la période allant de 1960 à 2000 afin de déterminer la disponibilité annuelle d'eau. Les anciens du village demandèrent à Gomukh d'organiser une réunion pour toute la vallée afin de discuter des résultats de l'étude.

De façon surprenante, lorsque Gomukh présenta les chiffres à la réunion, il devînt facile pour le village en amont et le village en aval de se mettre d'accord sur l'allocation annuelle de l'eau, par famille et par village (voir annexe B). Ils décidèrent aussi de construire plusieurs petites citernes dans le bassin versant en amont où l'eau puisse être stockée pour l'utiliser durant l'été. Le résultat est que depuis 2001 suffisamment d'eau a été disponible dans la zone, et cela jusqu'à la fin du mois de mai, et il n'y a plus eu de conflits entre le village en amont et celui en aval.

### Information objective et prise de décision

Pour la prise de décision sur les questions relatives à la gestion des ressources naturelles, une information impartiale est essentielle. Le Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) est un institut scientifique qui a été mis sur pied en 1902 mais fut « reconnu » par un accord intergouvernemental seulement en 1964. Le CIEM avait pour but d'être « la source première de conseils scientifiques pour les gouvernements et les organes internationaux de contrôle qui géraient l'océan Atlantique Nord et les mers adjacentes »[2]. L'accord mentionnait explicitement que le conseil devait être « impartial et apolitique ». Avec son quartier général à Copenhague, le réseau du CIEM, avec plus de 1 600 scientifiques provenant de 200 instituts, a apporté des contributions importantes aux décisions relatives aux quotas annuels de pêche pour tous les États côtiers de l'océan Atlantique Nord et de la mer Baltique. Les informations fournies par le CIEM ne sont pas remises en cause, de façon à ce que les décideurs politiques puissent se concentrer sur les questions politiques plutôt que de se quereller sur la fiabilité des informations provenant de sources différentes.

X **Le principe de promouvoir la transparence et la fiabilité**

La transparence et la fiabilité dans le fonctionnement et la gestion des ressources en eau et dans la planification est un élément essentiel de l'AN. La transparence se rapporte à la disponibilité de l'information et de la connaissance. La fiabilité se réfère à la responsabilité de la part des partenaires, parties prenantes et organismes gouvernementaux par rapport à leurs engagements, leurs objectifs, à l'utilisation des fonds publics, etc.

De nombreux pays ont formalisé ce principe dans leur législation ou dans des procédures en l'étendant au droit à l'information, à la liberté de l'information, à la responsabilité sociale du secteur privé, etc., afin de garantir des systèmes de gouvernance, une administration publique et un comportement social plus fiables et transparents. L'application de ce principe est considérée comme une condition fondamentale pour le succès de l'approche.

## 4.5 Résumé

Les visions concernant l'eau telles qu'on les trouve dans les croyances et les religions des sociétés anciennes du monde entier étaient holistiques, intégrées et enracinées dans les origines. L'eau était considérée comme une valeur intrinsèque. La vision moderne est en net contraste car les approches sont axées sur les aspects économiques et sociaux de l'utilisation de l'eau

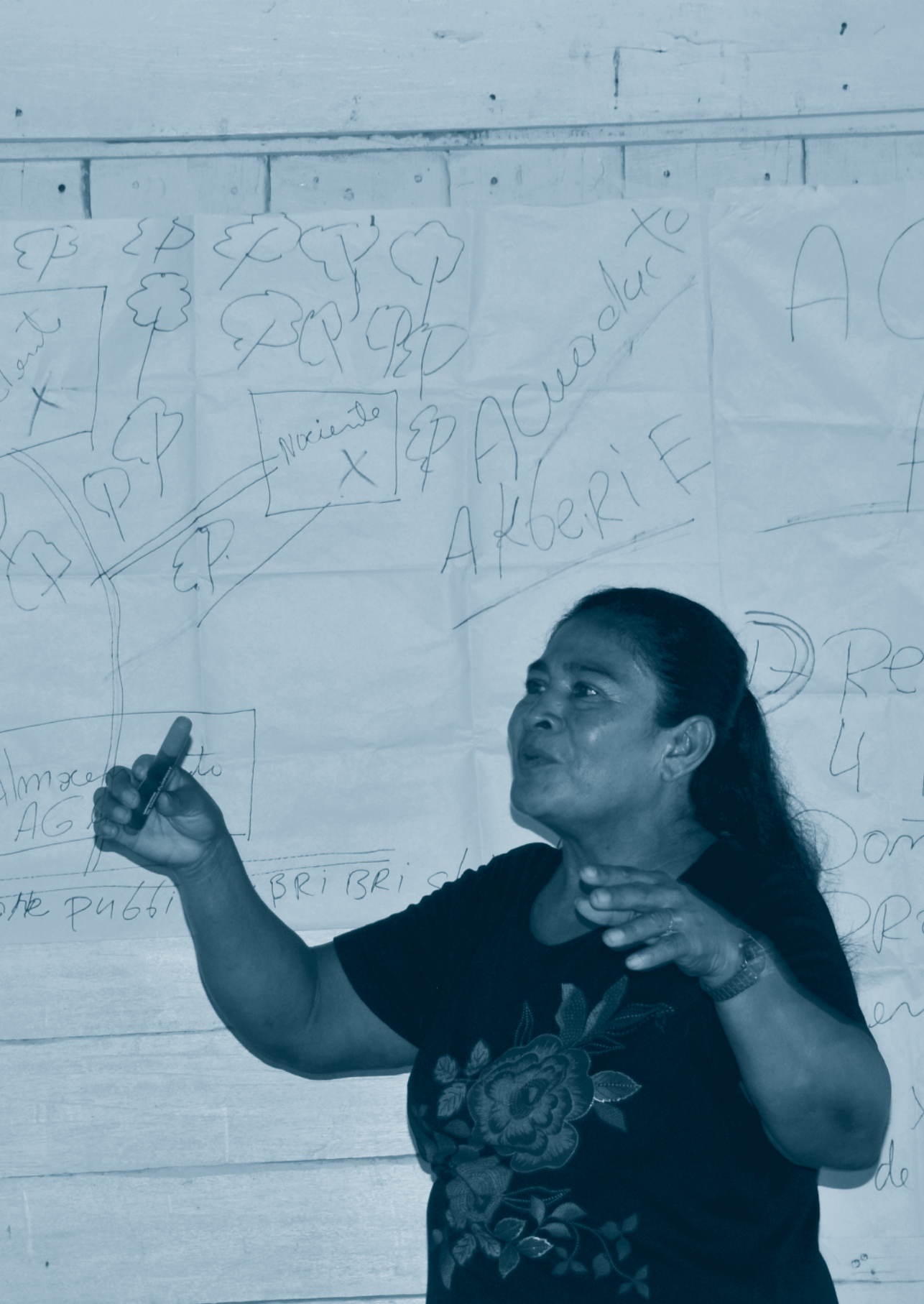
par la société et donc évaluent les effets sur l'environnement en termes de profits pour les hommes.

La vision de l'Approche négociée se porte sur les communautés. C'est là que les conceptions anciennes sont encore vivantes, mais elles sont aussi des solutions pratiques aux échecs de la gestion de haut en bas des ressources en eau, ce qui est actuellement un besoin pressant. L'approche a pour but de stimuler les communautés pour surmonter les obstacles et parvenir à un changement radical, mais elle pose aussi un défi aux professionnels de l'eau et aux dirigeants politiques qui ont les moyens et la compétence requis pour les personnes à donner réalité à cette vision.

## Notes

1 Ceci est basé sur les expériences de plus de soixante femmes des groupes d'entraide en Inde qui ont nommé des membres, hommes et femmes, pour les groupes d'utilisateurs de l'eau. Dans la mesure où la plupart des femmes s'occupent des travaux domestiques, ils ont trouvé approprié de leur confier la comptabilité tandis que les hommes sont chargés des tâches physiques telles que la livraison d'eau, etc. Dans les communautés rurales, de telles divisons traditionnelles des tâches sont habituelles. Dans les zones urbaines, où les hommes et les femmes ont des emplois rémunérés, une telle division pourrait sembler sexiste, mais elle est basée sur la réalité en Inde.

2 La convention du CIEM, www.ices.dk


Naciente
X
AKBRIE

# 5 Caractéristiques de l'Approche négociée

L'Approche négociée a pris corps comme solution alternative aux problèmes associés aux approches passées et présentes du développement et de la gestion des ressources en eau. L'approche est unique dans la mesure où elle n'a pas été développée comme une méthodologie étape par étape par une organisation. Elle a évolué de façon organique en se basant sur des expériences simultanées et en temps réel de plusieurs organisations du monde entier. Ce n'est qu'après qu'elle s'est synthétisée sous la forme décrite dans ces lignes directrices.

Comme il a été expliqué dans le chapitre précédent, l'Approche négociée réaffirme les principes de base qui sous-tendent la gestion intégrée des ressources en eau conventionnelle (GIRE), mais il existe une différence dans la mise en œuvre. La section 5.2 souligne certaines caractéristiques principales de l'approche qui sont conçues pour changer les pratiques de gestion de l'eau. Mais la différence la plus importante porte sur la façon dont est considérée la participation. C'est le thème de la section 5.1.

## 5.1 La participation selon l'Approche négociée

De façon sans doute surprenante, la Banque mondiale a défini la participation comme un « processus au travers duquel les parties prenantes influencent et partagent le contrôle sur les initiatives de développement et sur les décisions et les ressources concernées » (Banque mondiale, 1996). En définissant la participation en termes d'autorité de prise de décision, cela suggère que la prise de décision est en fait l'élément central dans le processus de participation et que la participation devrait conduire au renforcement des pouvoirs des participants. En le reformulant avec la terminologie de la société civile, la Banque mondiale a en principe accepté la délégation et la dévolution des pouvoirs aux parties prenantes au niveau approprié le plus bas comme étant l'élément central permettant un changement dans le processus de la mise en œuvre de la GIRE.

Comme indiqué dans le chapitre 3, cependant, les processus de gestion des ressources en eau qui affirment être intégratifs et participatifs ont continué à utiliser des approches de haut-en-bas et n'ont pas réussi à représenter les intérêts et les connaissances des utilisateurs locaux. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la participation rhétorique n'a pas fonctionné dans la pratique.

### OSC et ONG

*Les organisations de la société civile* (OSC) comprennent une vaste gamme d'organisations sociales et civiques bénévoles qui sont indépendantes des États et des entreprises axées sur le marché. Par exemple, les OSC peuvent être des institutions universitaires, des groupes de militants, des coopératives, des fédérations d'agriculteurs, des groupes de femmes et des organisations des peuples autochtones.

*Les organisations non gouvernementales* (ONG) peuvent aussi être considérées comme étant des organisations de la société civile, mais elles ont un statut juridique et, évidemment, elles agissent indépendamment des gouvernements

Premièrement, la participation des parties prenantes à la GIRE a été limitée à la planification participative (c'est-à-dire à travers des étapes de planification avec les participants). On est tombé dans le même piège que l'approche de haut en bas, à savoir penser que le changement est quelque chose qui peut être planifié et que les décisions peuvent être prises en avance.

Deuxièmement, le concept de la prise de décision participative nie souvent l'existence de la dimension politique, et le fait que les parties prenantes peuvent devoir être exclues lorsque certaines décisions controversées doivent être prises. Les ONG qui appliquent l'Approche négociée reconnaissent cette réalité et considèrent que la participation est un processus de négociation dans lequel les conflits ne sont pas évités mais considérés comme « moteurs du changement ». Les négociations exigent l'apprentissage, la construction de réseau et la gestion des conflits. Dans cette forme alternative de gestion, toutes les parties prenantes expriment leurs points de vue et défendent leurs intérêts, et les changements sont négociés dans un processus flexible, dynamique et itératif. Cela fait partie de la réalité politique que les décisions ultimes puissent impliquer des compromis relatifs à des problématiques d'intérêt général en dehors du contexte des négociations. (Les négociations sont définies plus loin dans la section 7.2.)

## 5.2 Caractéristiques distinctives de l'approche

La participation de la communauté dans l'apprentissage à long terme
Les ONG qui appliquent l'Approche négociée ont pour but d'impliquer les communautés locales dans tous les aspects de la gestion : dans la préparation des plans, dans la prise de décision et dans leur mise en œuvre et dans le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre. Tous ces processus requièrent des engagements à long terme et des processus d'apprentissage continus dans lesquels toutes les parties prenantes sont impliquées. De cette

façon, l'Approche négociée crée des opportunités pour les communautés afin qu'elles conceptualisent leurs objectifs de développement et leurs priorités en termes de ressources en eau, et aussi en relation avec la terre, la biodiversité et la main-d'œuvre. Il est donc possible pour les communautés d'utiliser les connaissances acquises récemment et les technologies traditionnelles éprouvées comme bases pour le développement des stratégies et des plans de gestion des ressources en eau.

Les processus participatifs, négociés, ne doivent pas obligatoirement être initiés au plus bas de la hiérarchie sociale. Ces processus pourraient être engagés de façon simultanée à plusieurs niveaux de cette hiérarchie, tout comme dans le plus petit village ou bassin versant. Cette flexibilité concernant le (les) point(s) de commencement est une caractéristique fondamentale de l'approche (section 4.4, principe III).

L'Approche négociée est fondée sur la prémisse selon laquelle, au début, les opportunités concernant la prise de décision à travers les négociations et la gestion stratégique sont limitées. Des efforts continus sont donc nécessaires pour élargir le domaine des pourparlers, des compromis et des accords afin que toutes les parties prenantes soient sur un pied d'égalité.

## Le renforcement des capacités des communautés

L'aide qu'une ONG peut apporter pour améliorer la participation de la communauté se concentre sur deux points. Le premier est de permettre aux communautés de négocier. Pour cela, les communautés ont besoin de partager une connaissance et une compréhension communes relatives aux caractéristiques physiques, biologiques et chimiques du système des ressources en eau, aux différentes fonctions du système des ressources en eau par rapport aux demandes de la société, et enfin aux dispositions institutionnelles (institutions, réglementations, normes et traditions) pour gérer le système et ses fonctions.

Renforcer leur capacité de négocier requiert aussi que les communautés aient conscience de leurs droits formels, qu'elles aient accès à une information impartiale et qu'elles développent de bonnes aptitudes à la communication.

Le second point est celui de favoriser les communautés afin qu'elles mettent sur pied des activités pour améliorer leurs conditions de vie, en particulier des activités qui stimulent leur développement économique, réduisent leur vulnérabilité et préservent leur environnement. De telles activités comprennent la production et la vente de cultures biologiques et de produits forestiers non ligneux, la préservation des forêts sacrées et des zones humides et la construction de systèmes d'irrigation à petite échelle.

Garantir la participation réelle des communautés dans ces processus d'apprentissage à long terme requiert des efforts dans deux domaines, en particulier de la part des ONG. Le premier domaine est celui du renforcement des capacités des communautés pour engager les négociations, et pour comprendre des thèmes tels que la GIRE, les dispositions institutionnelles et le fonctionnement du système naturel. La participation n'est réelle que lorsque tous les participants des négociations partagent la même connaissance et ont les capacités nécessaires pour la comprendre, l'interpréter et l'utiliser.

Le second domaine fait intervenir *l'évaluation* des besoins de ces communautés, basée sur leurs propres perspectives et leurs propres interprétations des problèmes et des solutions possibles. Pendant trop longtemps, les communautés ont dû se fier aux organismes gouvernementaux qui, selon des informations indirectes, limitées ou simplistes, leur disaient quels problèmes elles étaient censées avoir et quelles solutions y apporter.

### Plans-cadres

En réaction à l'approche bureaucratique de haut en bas, les organisations de la société civile se sont concentrées sur les approches ascendantes de façon à inverser le processus de la prise de décision. Dans le cas, par exemple, des bassins versants, le cadre de la GIRE conventionnelle considère la préparation d'un plan-cadre comme un point de départ déterminant du processus de la GIRE. Tandis que l'approche ascendante considère le plan-cadre comme le résultat d'un processus long et minutieux dans lequel les participants font des compromis afin de prendre des décisions et atteignent des positions de consensus grâce à des discussions, des négociations et une participation informées. Contrairement aux plans-cadres qui sont guidés par des objectifs nationaux (et même parfois internationaux), l'Approche négociée donne la priorité aux besoins locaux.

Dans ce sens, les cadres du Partenariat mondial de l'eau (PME, 2000) et de l'Approche négociée sont diamétralement opposés. Alors que le plan-cadre conventionnel repose sur l'effet de « ruissellement » pour la fourniture de services à la communauté, par exemple, l'approche affirme le contraire, c'est-à-dire que atteindre les objectifs locaux est le but principal et que, ensemble, ils peuvent être traduits comme étant l'accomplissement de buts nationaux. Contrairement à ce que l'on croit, ce renversement dans la façon de penser est la clé pour la mise en œuvre élargie des principes de la GIRE. Bien que ces deux processus aboutissent à un plan intégré pour le développement et la gestion des ressources en eau, l'Approche négociée présume un grand nombre d'activités, de sous-plans et même d'interventions structurelles, qui pourraient être en accord et complémentaires avec la finalisation du plan-cadre.

Par conséquent, l'Approche négociée met en avant le fait que la participation de la communauté est nécessaire non seulement pour s'adapter à un plan-cadre mais aussi pour sa création, son évolution et sa mise en œuvre. Dès que la situation le requiert, les organisations de la société civile peuvent et devraient assumer les tâches de prise de décision et de gestion des ressources en eau qui jusqu'à présent étaient la prérogative des organismes d'État.

### Négociation et planification stratégique

L'Approche négociée implique une série de discussions structurées et itératives (voir chapitre 7) dans lesquelles les négociations sont considérées comme étant un dialogue permettant de résoudre les controverses et d'atteindre un accord sur les moyens d'action dont la communauté a besoin pour satisfaire ses besoins primaires.

Bien que l'approche puisse être appliquée aux décisions ponctuelles, comme la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure ou d'un plan-cadre, un but important est celui de contribuer et de structurer des processus à long terme et continus de gestion stratégique (voir chapitre 8). Ces processus peuvent stimuler l'apprentissage à travers un processus itératif de formulation de stratégie basé sur les retours d'expérience concernant la mise en œuvre des interventions. Il est essentiel que les processus soient totalement transparents, complets et sensibles aux divers points de vue exprimés par les membres de la communauté, afin d'atteindre le consensus.

Le processus de négociation en lui-même, y compris le renforcement des capacités grâce à la planification participative et l'autonomisation à travers des prises de décisions itératives, augmente la confiance des représentants

### Les processus de négociation vus comme des mécanismes de renforcement de la confiance

Dans le cas de Fresh Water Action Network Central America (FANCA), une Approche négociée a démontré son efficacité par rapport à l'élaboration de campagnes de mobilisation avec les OSC de plusieurs pays qui essayaient de reformuler les cadre juridiques et institutionnels de la GIRE. Les OSC développèrent la capacité d'identifier des valeurs et des buts communs et de conclure des accords à propos d'alliances et de stratégies pour les campagnes. Cela a eu pour conséquence que ces organisations ont acquis plus de confiance en elles-mêmes et ont réussi à promouvoir le dialogue et les négociations parmi les parties impliquées dans la gestion de l'eau, y compris les groupes locaux, les organisations nationales, le secteur privé, la société civile et les universités. (Voir annexe B, FANCA.)

de la communauté et des fonctionnaires. En d'autres termes, le processus de planification intégrée (à n'importe quelle échelle du bassin versant) en lui-même est un mécanisme de mise en confiance.

### La dimension spatiale

L'Approche négociée peut être appliquée pour résoudre des problèmes aussi bien géographiques que politiques, à différentes échelles spatiales : bassins ou sous-bassins versants, écosystèmes, régions, pays, municipalités, et ainsi de suite.

Des problèmes dans différentes zones peuvent être affrontés en même temps, bien qu'il soit important que les limites de chaque zone soit clairement spécifiées au début des négociations et/ou du processus de planification. (voir section 7.2.1 et tableau 8.2, étape 1). Quelquefois, il faut définir une zone avec précision si les limites physiques, de l'écosystème ou politiques et administratives ne coïncident pas. Par exemple, un bassin versant pourrait inclure des forêts ou d'autres écosystèmes, des estuaires ou des deltas, aussi bien que des unités administratives qui s'étendent au-delà des limites de ce bassin versant. Comme mentionné ailleurs, il est préférable d'appliquer l'approche de la GIRE dans le contexte de zones hydrologiquement bien définies comme les bassins versants.

Beaucoup de personnes, en particulier les membres des communautés rurales, trouvent difficile d'apprécier ou de comprendre la GIRE car elle est devenue un concept abstrait. Tout au long de l'histoire, les communautés ont perçu l'eau en termes de bassins versants et de lacs et sont plus à l'aise avec des problèmes concrets tels que ceux relatifs aux effets en amont et en aval, aux changements de la qualité de l'eau dus à la pollution, aux effets des inondations et des sécheresses, etc. Ils connaissent aussi les forces et les faiblesses des institutions sociales et l'interaction entre les intérêts des différentes parties prenantes. En conséquence, dans la mesure où les principes de la GIRE peuvent de façon réaliste être appliqués au niveau du bassin versant, c'est aussi le niveau où l'Approche négociée est la mieux appliquée (voir aussi les sections 2.2.2 et 3.1).

Cependant, les opinions relatives à l'extension de la zone d'application de l'Approche négociée peuvent diverger en fonction des perceptions locales des besoins qui doivent être gérés par la communauté et en fonction du temps disponible.

Dans plusieurs rapports récents, les organisations internationales ont promu l'approche du bassin versant. Mais, comme il est expliqué dans la section 3.1, ce seul changement ne suffira pas à améliorer la mise en œuvre de la GIRE.

### Les mécanismes cumulatifs positifs de remontées d'information

Les 73e et 74e amendements apportés à la Constitution indienne en 1993 sont un bon exemple de la manière dont les organisations de la société civile, à travers les mouvements et les demandes des personnes, ont pu dans le temps améliorer la participation de la communauté à la gestion des ressources en eau. Ces amendements ont mené à la création de panchayat raj (assemblées de village) et à une législation relative à la gestion participative de l'irrigation (GoM, 2005). Cette législation a établi le transfert direct des responsabilités pour la gestion des ressources en eau aux sociétés d'utilisateurs d'eau et aux organisations agréées.

### La dimension temporelle

L'Approche négociée de la GIRE doit être considérée à différentes échelles de temps. Elle doit disposer des éléments clés concernant la flexibilité et la spontanéité pour faire face aussi bien aux urgences à court terme que pour poursuivre des buts à long terme basés sur une optique prédéterminée. Cette approche favorise les changements dans les approches de gestion et peut être appliquée à différents cycles de planification et de gestion. Cela signifie que la mise en œuvre de l'approche produit progressivement de nouvelles conditions pour les processus de gestion et de prise de décision grâce à un mécanisme cumulatif positif de remontées d'expériences. Dans le cas de l'AN, de tels mécanismes impliquent que, une fois que les changements socio-environnementaux, institutionnels et politiques ont atteint un certain seuil, ils vont continuer à créer des retombées favorables et des synergies sans qu'il y ait besoin de poursuivre sciemment l'effort initial. L'approche devrait donc être considérée dans une période à court terme qui démontre les résultats immédiats de l'application et dans une période à long terme qui permettra d'étendre sa portée et de devenir plus forte.

## 5.3 Résumé

L'Approche négociée encourage la réelle participation des communautés dans toutes les étapes de la gestion des ressources en eau, dans la préparation des plans, dans la prise et la mise en œuvre de décisions, dans le contrôle et l'évaluation des progrès et des effets. Dans la mesure où le processus inclut différents mécanismes de remontées d'information, la participation signifie prendre part aux processus d'apprentissage à long terme.

L'approche met en avant le fait que la participation de la communauté n'est pas seulement une réaction aux processus de formulation de haut en bas (souvent ponctuels) des plans-cadres. L'approche implique une

série structurée de discussions qui font partie d'un processus de gestion stratégique à travers lequel les plans-cadres évoluent périodiquement en tant qu'élément d'un processus itératif.

Outre cette dimension à long terme, l'Approche négociée peut être appliquée à différentes échelles spatiales, aussi bien géographiques que politiques, à partir des sous-bassins jusqu'aux bassins, écosystèmes, régions, pays, municipalités, etc. L'approche est particulièrement pertinente lorsqu'elle fait face à des réalités locales dans le contexte des unités du système hydrologique telles que les (sous-)bassins où les problèmes peuvent être affrontés de façon cohérente et consistante.

# 6 Créer un environnement favorable pour l'Approche négociée

Le but de l'Approche négociée est de contribuer à la mise en œuvre pratique de la GIRE participative. En particulier, il peut être utile d'aller au-delà de la rhétorique et de dépasser les impasses (chapitre 3) dans lesquelles les gouvernements continuent à suivre des approches technocratiques et de haut en bas. Appliquer l'approche requiert donc une compréhension des arrangements institutionnels conventionnels, les parties prenantes impliquées et les processus de prise de décision dans les contextes politiques et administratifs existants. Une telle connaissance n'est pas générique, mais elle est spécifique de chaque situation. Elle devrait être considérée comme cruciale pour le succès de l'introduction de l'Approche négociée, en conduisant à différentes stratégies et rôles pour les ONG.

Ce chapitre fait le lien entre les premiers chapitres exposant le contexte et le besoin de réforme et les derniers chapitres qui décrivent en détail les techniques (négociations et gestion stratégique). Ce chapitre a pour but d'aider les ONG à jouer un rôle plus proactif dans la réforme du secteur de l'eau et, en particulier, dans la structuration des institutions locales.

## 6.1 L'importance des institutions favorables

Bien que le concept de la GIRE ait évolué depuis le milieu des années 1980, sa mise en œuvre a été très longue et sporadique. Une récente évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la GIRE au niveau mondial (PME, 2007) indique que, dans 50 % des pays, il n'y a eu que très peu de progrès ou même aucun, que dans 25 % il y en a eu certains et que seulement dans les 25 % restants il y a eu de « bons » progrès.

### Arrangements institutionnels

Les « arrangements institutionnels » se réfèrent aux :

- institutions et organisations, y compris leurs mandats, capacités et mécanismes de connexion ;
- réglementations et autres instruments qui déterminent la disponibilité et l'utilisation des ressources ;
- normes et traditions locales.

Au sein de ces arrangements, une vaste gamme de parties prenantes fonctionnent à différents niveaux de la société, du niveau mondial au niveau local. Pour des raisons de pragmatisme, ce chapitre se concentre uniquement sur les institutions et les organisations.

Dans la plupart des pays en Asie, Afrique et Amérique latine, les causes majeures du manque de progrès ont été l'absence presque totale d'un environnement sociopolitique et juridique favorable et la présence de cadres institutionnels faibles, incohérents et/ou inutilement répétitifs, en combinaison avec de bas niveaux de prise de conscience de la hiérarchie des juridictions politiques/administratives relatives à l'eau. De plus, il existe différentes interprétations des processus de gestion et de planification de la GIRE et de leurs cadres. Cette section traite donc des institutions et de l'environnement favorables rendant possible la mise en œuvre pratique de la GIRE à plus grande échelle, en particulier dans les pays en développement.

Il y a une vaste gamme d'institutions au niveau mondial, régional, national et local qui, de façon directe ou indirecte, déterminent la qualité et le degré de la mise en œuvre de la GIRE. Certains de ces facteurs favorables sont exogènes au secteur de l'eau mais la plupart sont liés ou appartiennent au secteur dans son ensemble. De plus, une large proportion des facteurs institutionnels tombent dans la catégorie générique de gouvernance, tandis que d'autres sont classés dans le domaine de la « société civile ». Par conséquent, ce chapitre a aussi pour objectif de cartographier le cadre institutionnel et d'identifier les lacunes et les faiblesses qui ont entravé la mise en œuvre de la GIRE et les distorsions qu'elle a subies. Mais, ce qui est plus important, il essaie d'identifier comment l'Alliance négociée pourrait corriger ces distorsions, ou combler les lacunes, en promouvant les réformes institutionnelles dans ces différentes circonstances.

## 6.2 Comprendre la gouvernance et la gestion de l'eau

Les concepts de gouvernance et de gestion sont essentiels dans l'application de l'Approche négociée et pour comprendre ses potentialités et ses limitations. De façon générale, la gouvernance fait référence aux arrangements institutionnels (voir encadré page 55), mais aussi aux politiques et aux actions, et aux « relations entre la société et son gouvernement » (PME, 2003). *La gestion* se rapporte à un ensemble de pratiques et d'actions avec, de préférence, un but bien spécifique. La gestion de l'eau peut être définie comme étant l'ensemble des tâches relatives à la production des biens et des services souhaités relatifs à l'eau pour le bien de toute la société, maintenant et dans le futur.

Pour plus d'informations sur la gestion et la gouvernance de l'eau, en particulier sur les régimes de la propriété commune concernant la gestion des ressources naturelles, on se reportera à l'annexe A.

## 6.3 Arrangements institutionnels conventionnels et acteurs

### Arrangements principaux dans la gestion de l'eau

Elinor Ostrom (1991) a classé les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau de la façon suivante : ceux qui s'approprient (les « appropriateurs »), les fournisseurs et les producteurs. *Les appropriateurs*[1] peuvent être des individus, des activités économiques telles que des ménages, des industries ou des activités de la marine marchande qui utilisent ou consomment de l'eau à partir ou dans un système de ressources en eau. Les fournisseurs sont ceux qui organisent l'approvisionnement des ressources en eau, et les producteurs sont ceux qui construisent, réparent ou prennent des mesures pour garantir le caractère durable du système de ressources en lui-même.

Très clairement, ces catégories se chevauchent. Les producteurs peuvent aussi être appropriateurs (les sociétés publiques d'approvisionnement en eau produisent et s'approprient) ; de plus, les fournisseurs et les producteurs sont souvent les mêmes bien que ce ne soit pas conseillé (un gouvernement national devrait fournir un système d'irrigation mais déléguer aux agriculteurs l'utilisation et l'entretien)[2]. Cela dépend en partie du système considéré, par exemple un système de ressources naturelles ou un système d'irrigation, mais aussi du système politique et administratif et des normes et traditions locales. Il est important de reconnaître le fait que ces différentes fonctions existent et sont d'une façon ou d'une autre actives et il est nécessaire de les distinguer lors des discussions sur la gestion de l'eau[3].

Les parties prenantes les plus importantes sont les suivantes.

- Les organisations gouvernementales à différents niveaux, national, provincial ou local, qui se comportent comme des fournisseurs sont responsables de l'environnement institutionnel favorable y compris des arrangements financiers, des procédures juridiques, etc.
- Les agences gouvernementales qui agissent comme des producteurs sont principalement des organismes opérationnels tels que les ministères responsables des ressources en eau, de l'agriculture ou de l'extraction minière. Elles sont impliquées dans la fourniture de biens et de services à la société, en particulier dans les secteurs sociaux et/ou peu intéressants du point de vue économique (information, fourniture publique de l'eau, protection contre les inondations, grands barrages, etc.).
- Les organismes fonctionnels délégués pour la gestion de l'eau tels que la compagnie des eaux et les organisations des bassins versants (voir annexe A) sont contrôlés par le gouvernement mais ont une certaine indépendance pour des raisons d'ordre pratique. Toutefois, au bout du compte, c'est le gouvernement qui est responsable politiquement de leur fonctionnement et de leur rendement. Ils peuvent être fournisseurs (par exemple en délivrant

des permis de pêche), producteurs (par exemple en distribuant l'eau des citernes) ou bien être appropriateurs (par exemple en prélevant l'eau pour l'approvisionnement public).
- Les entreprises privées, qui font partie pour la plupart des appropriateurs, prélèvent l'eau et la polluent en l'utilisant pour la production de différents biens et services. Dans le cas, par exemple, des sociétés privées d'approvisionnement en eau, elles en produisent même. Ces entreprises peuvent être organisées par secteur (par exemple, les producteurs de caoutchouc ou de crevettes) ou par région (par exemple, les chambres de commerce).
- Les individus qui s'approprient l'eau peuvent être organisés de nombreuses façons différentes en communautés ou par organisations d'utilisateurs.
- Les ONG et ou les OSC peuvent avoir plusieurs rôles différents, surtout dans la catégorie de ceux qui s'approprient, mais, dans certains cas, elles peuvent se voir confier des tâches relatives à la production (voir la section 6.5).

De façon schématique, la structure institutionnelle est hiérarchique dans sa forme. Au sommet, le corps législatif ou le parlement peuvent émettre des directives requérant (ou permettant) aux ministères et aux départements liés aux ressources en eau de créer de nouvelles structures politiques et des lois pour développer et gérer les ressources naturelles. Le parlement peut aussi créer des conseils spéciaux pour mettre en commun les ressources financières des différents secteurs (organismes opérationnels ou agences), ou pour générer et échanger systématiquement des données hydrologiques ou sur l'utilisation des terres, etc., afin d'intégrer différents intérêts. En d'autres termes, ce n'est qu'une fois que le pouvoir législatif aura donné mandat à l'exécutif que le processus de réforme du secteur et de mise en place d'institutions pourra démarrer.

Dans ce contexte, l'ensemble des normes, des croyances et des traditions fait aussi partie du système général de gouvernance et devrait donc figurer parmi les aspects les plus importants de l'Approche négociée. Il est par conséquent primordial pour les ONG et les OSC qui veulent mettre en œuvre la GIRE de s'assurer que la gestion des ressources en eau prend en compte les connaissances et les valeurs locales.

### Domaines concernés du gouvernement

À côté des politiques, des lois et des réglementations relatives au développement et à la gestion des ressources en eau en général et des bassins versants en particulier, il y a d'autres politiques et lois favorables concernant l'Approche négociée. La législation sur les droits (et/ou la liberté) de l'information est essentielle, permettant le transfert de la connaissance technique et scientifique et de l'information concernant les processus

bureaucratiques et législatifs et la prise de décision du « domaine réservé de l'État » au domaine public. Une telle législation peut conduire à la divulgation de documents « classés » ou « officiels » qui peuvent devenir par la suite la base d'un débat ou d'une discussion publics.

Des expériences dans beaucoup de pays en développement indiquent que là où une telle législation sur la liberté d'information est en place et est invoquée de façon appropriée par la société civile, les niveaux d'inefficacité et de corruption sont réduits. Cela peut aussi affaiblir la connexion entre les parties contractantes, les bureaucrates et les politiciens et rendre, par conséquent, les fonctionnaires plus responsables et plus fiables. Cependant, une telle législation n'est évidemment pas suffisante en elle-même et seule une pression publique persistante et proactive, telle que celle exercée par les campagnes médiatiques, est en mesure de garantir que les principes inscrits dans ces instruments soient appliqués et permettent ainsi de faire progresser la mise en œuvre de la GIRE.

Une autre institution importante est celle du *système financier* et des régimes d'audit et de comptabilité, aussi bien au niveau du gouvernement que dans les secteurs privé ou coopératif. Afin de garantir la mise en œuvre ou le renforcement (lorsque cela est nécessaire), les banques et les institutions de financement doivent être guidées par l'État pour rendre les financements disponibles et pour assurer la fluidité et la rapidité des flux de fonds du ministère des finances aux départements, aux organismes opérationnels, aux banques locales et aux bureaux, etc. De la même façon, l'État pourra proposer des avantages fiscaux aux bailleurs de fonds publics et privés, des remises d'impôt aux organisations au niveau des communautés, y compris les associations ou groupes officiels des utilisateurs d'eau, les comités de développement de l'eau au niveau des villages, les coopératives de producteur, les associations de fermiers et de pêcheurs, etc. De plus, des instruments tels que l'enregistrement des sociétés, les fidéicommis, etc., peuvent contenir des clauses et des dispositions adéquates relatives à la gestion et à la mise en œuvre des projets de développement, ce qui leur permettrait de créer des institutions importantes pour la mise en œuvre de la GIRE.

D'autres instruments qui ne sont pas en apparence liés à la GIRE peuvent aussi être importants. Citons, par exemple, les politiques, lois et procédures concernant l'évaluation des impacts sur l'environnement, la relocalisation et la réhabilitation des familles touchées par les projets, les audiences publiques et les systèmes de résolution des conflits, etc. De la même façon, dans le cas de la recherche scientifique, de l'analyse et de l'information fiables et authentifiées, les institutions privées ou sponsorisées par l'État sont essentielles pour le classement, la documentation et la publication des

rapports liés aux évaluations physiques, biologiques ou sociales, culturelles et économiques. De telles institutions doivent être mandatées et réglementées pour garantir que les études empiriques et les évaluations relatives aux ressources en eau qu'elles effectuent soient impartiales et indépendantes.

Les instruments et les institutions décrits jusqu'à présent sont les plus importants et les plus indicatifs mais la liste n'est pas exhaustive. Dans tous les pays, établir et garantir le fonctionnement de ce cadre d'institutions favorables est complexe. De telles institutions évoluent progressivement dans le temps et le processus ne peut être accéléré facilement à travers des accords internationaux, des conventions et des protocoles, ou à travers les « conditionnalités » imposées par les institutions multilatérales de financement telles que la Banque mondiale.

Il est reconnu qu'il n'y a pas d'ensemble universel d'institutions ou de lois et de politiques qui puisse être reproduit ou étendu du niveau local ou du bassin versant au niveau national ou international. L'environnement et les institutions favorables sont le résultat de transformations sociopolitiques et de réformes menées à travers le dialogue et la négociation ou, dans de rares cas, le résultat d'affrontements ou de catastrophes sociales ou naturelles. Il est aussi évident qu'un tel environnement favorable, bien que crucial pour l'obtention de résultats, ne fait pas strictement partie du discours sur le secteur de l'eau aussi bien nationalement qu'internationalement.

### Développements récents

En réponse à la complexité croissante de la gestion de l'eau, les gouvernements ont été appelés à jouer un rôle plus dominant. Cependant, depuis quelques années, les gouvernements de la plupart des pays en développement ont pris conscience qu'ils ne peuvent pas résoudre seuls le problème de la sécurité de l'eau. Ils se sont aussi rendu compte que le secteur privé est incapable de résoudre les problèmes des personnes démunies et surtout ceux relatifs à la durabilité de l'environnement. Ils ont donc commencé à laisser plus de marge aux organisations de la société civile et aux alliances de communautés afin d'améliorer les mécanismes d'approvisionnement en eau. Cela a été aussi dû aux mouvements et aux luttes des peuples. Un élément clé de la bonne gouvernance est la mobilisation pour la réforme du secteur de l'eau et la décentralisation de la gestion de l'eau.

À l'échelle mondiale, la Déclaration du Millénaire des Nations unies (2000) a encouragé les initiatives nationales en mettant en exergue l'importance de la préservation de l'eau. Cela a ensuite été approuvé par le Sommet mondial sur le développement durable en 2002, où les chefs d'État se sont accordés

sur une cible spécifique pour « préparer la GIRE ainsi que des plans efficaces relatifs à l'eau » au niveau national avant l'année 2005 (NU, 2002).

Depuis le Sommet de la Terre en 1992, il y a eu un changement progressif de la gouvernance basée sur des unités administratives telles que les districts ou régions, comtés, etc., vers une gouvernance de l'eau reposant sur les limites géo-hydrologiques appelées bassins versants ou zones de captage. Ce changement a conduit à la naissance des organisations des bassins (OBV) dans beaucoup de pays. La France a mis en place des « agences de bassin » tandis que l'Afrique du Sud instaurait des « agences de gestion des bassins ». En Europe, la directive cadre sur l'eau a créé des instruments au niveau national pour la gouvernance de l'eau. En Asie, plusieurs pays ont introduit des réformes. L'État du Maharashtra, en Inde, a mis en place l'Autorité pour la réglementation des ressources en eau, qui a ordonné aux gouvernements locaux et régionaux de créer des OBV avec des mandats pour préparer des plans de gestion et de développement intégrés du bassin versant. Il est intéressant de noter que beaucoup d'États ont publié des lignes directrices pour la préparation de ces plans de gestion, en stipulant que les parties prenantes et les bénéficiaires devraient être impliqués.

En conséquence, les réformes du secteur de l'eau ont ménagé des espaces pour la participation des communautés au processus de planification, pendant la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation. Cependant, notons que les bureaucraties ne veulent pas forcément partager leur autorité avec les organisations de la société civile ; pourtant, c'est précisément le genre de situations où les interventions à travers l'Approche négociée s'avéreraient précieuses. Il y a, bien sûr, de nombreuses opportunités et espaces où les OSC peuvent devenir crédibles et établir un climat de confiance au sein de la gouvernance et dans la société dans son ensemble.

## 6.4 Combler les lacunes, réformer le secteur et créer un environnement favorable

Cette section montre comment l'Approche négociée de la GIRE peut ouvrir des espaces pour  la société civile en agissant dans des arènes beaucoup plus grandes que celles qui sont conventionnellement utilisées dans le secteur de l'eau, en utilisant le concept de « gestion stratégique » (voir chapitre 8). Dans ce contexte, la réforme du secteur de l'eau devrait inclure les points suivants :

- la création d'une *plateforme stratégique et de coordination* au niveau du bassin versant en tant qu'arène appropriée pour l'application de l'Approche négociée ;

- l'établissement d'*un processus de gestion stratégique en tant que* tâche principale de la plateforme et de mécanisme principal pour la mise en œuvre de l'approche ;
- l'implication de la plateforme pour faire face à plusieurs *problématiques transversales* pour la GIRE, y compris des arrangements institutionnels, la gestion des connaissances, les communications, et le renforcement des capacités des communautés pour améliorer leurs propres conditions de vie.

### 6.4.1 Une plateforme stratégique et de coordination pour les négociations

Les plateformes pour la négociation sont conçues pour fournir un environnement où les parties prenantes pertinentes peuvent débattre des décisions et des actions relatives à la gestion des ressources en eau. De telles plateformes existent déjà sous beaucoup de formes différentes et dans différents contextes, comme ceux des forums de la société civile qui discutent et/ou agissent contre les effets adverses des grands projets d'infrastructures, ou comme les groupes de consultation impulsés par l'État qui ont pour but de convaincre les utilisateurs locaux d'eau du besoin d'une intervention particulière. Ces plateformes pour la discussion sont importantes et peuvent avoir une influence sur la prise de décision et la mise en œuvre mais elles n'ont pas de rôle structuré tendant à donner aux communautés locales une fonction décisive dans la gestion des ressources en eau à long terme, et à apporter les changements nécessaires pour réformer le secteur de l'eau (section 3.1).

Dans ce guide, la dénomination « plateforme pour la négociation » se rapporte à un groupe de personnes qui représente tous les intérêts dans la gestion des ressources en eau de manière équitable et a un rôle clairement défini et approuvé dans les processus gouvernementaux de prise de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. Cette plateforme pour la négociation peut prendre la forme d'un conseil, d'un comité ou d'un groupe de conseil établi dans un environnement politique et administratif spécifique, être formée par des organes démocratiquement élus (avec ordre du jour politique et engagements décidés par vote) et une variété d'arrangements institutionnels et juridiques. Une plateforme de négociation fait donc partie d'une réalité politique et administrative, et son « pouvoir » de prise de décision et d'actions dépend du mandat qu'elle a reçu des organismes responsables.

En d'autres termes, ces plateformes ne sont pas conçues pour être des organes de prise de décision. Afin qu'elles jouent leur rôle structurel dans la gestion de l'eau, elles doivent être formellement établies ou reconnues et leurs décisions et recommandations devront influencer réellement les décisions et les actions du gouvernement.

Ces plateformes peuvent fonctionner sur une base ad hoc, en traitant des décisions ponctuelles, par exemple, un projet infrastructurel ou une nouvelle législation. Ou elles peuvent être utilisées pour résoudre un conflit donné, lié par exemple à l'allocation et à la distribution de faibles ressources en eau. Ce guide, cependant, se concentre sur la mise en place de plateformes stratégiques et de coordination permanentes comme condition importante pour la réforme du secteur de l'eau, à travers la mise en œuvre d'une GIRE participative continue appliquant l'Approche négociée.

De telles plateformes permanentes peuvent être fonctionnelles à différents niveaux de la gestion de l'eau avec différents niveaux d'autorité. Mais, même lorsqu'elles sont créées à partir de la base (ce qui est fortement conseillé, voir ci-dessous), leur durabilité et leur efficacité dépendront en dernier lieu d'un mandat formel et d'un soutien de la part du gouvernement pour les reconnaître en tant que gardiennes des ressources naturelles du pays, y compris de l'eau. Sous certaines conditions, le pouvoir de prise décision et la responsabilité de la gestion peuvent être déléguées, tout comme lorsque les communautés se voient confier un mandat pour gérer leurs ressources en eau comme une ressource commune et pour prendre toutes les décisions et les actions correspondantes. Plus communément, cependant, ces plateformes ont un rôle de conseil et de coordination, comme dans le cas d'un conseil de bassin versant qui a reçu le mandat de formuler des plans de gestion stratégique de l'eau et de coordonner, contrôler et évaluer leur mise en œuvre.

Le statut et l'influence de ces plateformes organisées, c'est-à-dire la façon dont leurs recommandations seront prises en compte dans l'arène politique et par les organismes de mise en œuvre, ne dépendent pas seulement de leurs positions formelles, de leurs mandats et de leurs « environnements favorables ». Leur réelle influence doit être construite lentement et dépendra de questions plus pratiques et opérationnelles. Cela comprend la façon dont elles représentent les utilisateurs locaux d'eau, ont accès à l'information, ont la capacité d'apprendre à partir des procédures de suivi et de remontées d'information, leurs niveaux d'expertise et d'indépendance et leurs réalisations en matière de conseils et de décisions.

Plus important encore, la plateforme devra jouer un rôle proactif dans le renforcement des capacités de tous ses membres, en particulier de ceux qui représentent les acteurs locaux (voir section 6.5).

### Créer une plateforme

Les plateformes peuvent être créées selon une approche de haut en bas ou ascendante. Il est préférable d'adopter le processus ascendant qui reflète les besoins des communautés de réformer le secteur de l'eau, plutôt que les

processus de haut en bas qui n'ont pas été capables d'établir des procédures adéquates pour la gestion participative (voir section 3.1). Un bon usage peut être fait des groupes et des forums existants qui organisent les populations locales autour des questions d'actualité en particulier lorsque les solutions adéquates nécessitent que les problèmes soient pris en charge dans un contexte plus large, disons d'un (sous-)bassin versant (voir encadré « Créer des plateformes pour la négociation » page 66). En construisant à partir de telles initiatives déjà en place mais souvent limitées, des efforts peuvent être faits pour étendre les dimensions spatiale et temporelle de l'approche du groupe. Un exemple relatif à l'extension de la dimension spatiale est lorsqu'un groupe qui fait face à des inondations dans les plaines inondables en aval commence à penser à réhabiliter les forêts en amont. Étendre la dimension temporelle signifie, par exemple, qu'un groupe décide de ne plus mettre l'accent sur des actions immédiates de résolution mais préfère des stratégies à long terme.

Établir une plateforme pour la négociation selon la façon optimale présentée ici est un processus à long terme qui doit être ajusté avec précaution aux conditions locales, politiques, institutionnelles, physiques, sociales et économiques. Il n'existe pas de recette formelle pour un tel processus. Les ONG qui voudraient jouer un rôle de modérateur dans un tel processus doivent connaître les conditions de départ et avoir la vision et la motivation nécessaires pour atteindre cette plateforme efficace de négociation. Tout ce qui se trouve entre requiert un processus créatif qui soit en harmonie avec les acteurs locaux dans un contexte spécifique.

Pour reproduire à plus grande échelle les groupes locaux évoqués ci-dessus, la priorité devra être d'augmenter la dimension politique, ce qui implique que le groupe devra être formalisé et reconnu par le système politique et administratif. Par conséquent, les membres devront inclure aussi bien les acteurs locaux que le gouvernement. C'est un défi de taille pour de telles plateformes d'éviter de devenir un champ de bataille entre représentants locaux et gouvernementaux et d'établir une compréhension partagée des problèmes et une volonté de trouver des solutions communes.

Pour être capable de mener à bien ses tâches d'une façon innovante qui puisse contribuer à la réforme du secteur de l'eau, cette plateforme doit, au minimum, aborder les thématiques suivantes :

- le mandat de la plateforme, ses tâches et ses responsabilités, en précisant, par exemple, son caractère permanent ou temporaire, quelles tâches relatives à la gestion elle peut assumer, et quelles sont les limites de son domaine de gestion ;

- son indépendance, politiquement et financièrement (à qui doit-elle rendre des comptes ?) ;
- sa composition, en permettant une réelle participation des OSC ;
- ses procédures de travail, y compris comment ses décisions doivent être prises ;
- la communication avec les communautés et les organismes gouvernementaux ;
- son soutien technique et financier ;
- l'accès à l'information et aux médias ;
- la formation de ses membres.

### Le rôle des facilitateurs

D'après ce qui précède, il ressort clairement que les plateformes pour la négociation peuvent avoir beaucoup de dimensions et de mandats différents, en fonction du stade de leur développement. Elles peuvent être établies dans des contextes spécifiques pour organiser les communautés afin qu'elles résolvent leurs propres problèmes ou elles peuvent être déjà sur pied en tant qu'organismes qui fournissent des conseils aux gouvernements sur les stratégies et/ou la législation. Chaque plateforme doit trouver sa place et son rôle dans un paysage administratif et politique, ce qui sera un processus long et continu. Il est important qu'une plateforme instaure un environnement où les représentants des parties prenantes ont l'opportunité de se rencontrer d'égal à égal et d'amorcer un dialogue pour résoudre un problème commun. Cela nécessitera un climat de compréhension et de confiance entre les parties prenantes, à partir duquel le rôle et l'influence de la plateforme pourront croître (voir encadré « Créer des plateformes pour la négociation », page 66).

Dans un tel processus, le facilitateur joue un rôle vital. Il n'est pas seulement un intermédiaire neutre qui favorise la communication entre les parties. Afin de forger des accords, le facilitateur a aussi besoin d'avoir une stratégie, des ressources et une base de pouvoir. Le facilitateur doit avoir une certaine autorité, des compétences et du charisme, et jouir de la confiance de tous les participants aux négociations (Leeuwis, 2000).

Ce profil cependant correspond à un idéal qui peut être difficile à trouver dans la réalité. Le profil doit donc être adapté aux circonstances spécifiques et au but de la plateforme. Quelquefois, un leader local fort peut être nécessaire pour chaperonner les parties prenantes des négociations. Dans d'autres situations, un individu politiquement neutre, avec une formation académique forte peut être plus indiqué pour résoudre un conflit épineux ; tout comme il sera peut-être plus judicieux de choisir un jeune et énigmatique leader pour établir une nouvelle plateforme. Dans tous ces cas, le candidat idéal est

## Créer des plateformes pour la négociation

Les études de cas dans l'annexe B donnent différents exemples de la façon dont les plateformes de négociation ont été ou sont en train d'être mises en place.

- En Indonésie en 2005, l'ONG locale a aidé les communautés riveraines dans le bassin de Lamasi pour établir le Forum DAS Walmas comme plateforme pour trouver des solutions aux conflits en cours relatifs à l'eau. Ensuite, la plateforme a dépassé le stade de la résolution des conflits pour formuler et proposer des options de gestion alternatives pour le bassin. Les activités de ce Forum ont produit des résultats concrets : en 2006 les autorités de la région de Luwu ont émis un décret sur la préservation et la gestion des ressources naturelles et, en 2010, un conseil du bassin versant a été formé.
- En Inde, en 1997, l'ONG Gomukh a commencé à organiser les communautés locales de façon à améliorer la préservation des sols et de l'eau à Kolwan, une vallée faisant partie du bassin versant de Bhima. Gomukh a aidé à mettre sur pied une plateforme pour les communautés afin de négocier les allocations d'eau sur la base d'informations fournies par Gomukh sur le bilan hydrologique de la vallée, comprenant les précipitations annuelles, la capacité de stockage de l'eau et sur les besoins en eau des cultures. Les communautés ont négocié entre elles et avec les parties prenantes extérieures telles que les fonctionnaires et les organisations touristiques et ont réussi à apporter des changements radicaux dans la gestion des ressources naturelles au sein du bassin versant. Encouragée par le succès de la plateforme de Kolwan, Gomukh a ensuite entrepris de reproduire cette approche horizontalement, à Shivaganga, qui est elle aussi une vallée sujette à la sécheresse, à 70 km de distance.
- Au Costa Rica, l'Alliance nationale pour la protection de l'eau (ANDA) a été créée par des organisations de la société civile, toutes membres de Fresh Water Action Network Central America (FANCA), avec pour but d'influencer les politiques et d'améliorer la gestion de l'eau. Les membres de l'alliance ont développé des stratégies et des lignes d'action pour les campagnes de mobilisation adaptées aux différents stades du processus. En utilisant le mécanisme de « l'initiative populaire » , l'Alliance a organisé une pétition qui exhortait le gouvernement à soumettre un projet de loi à l'Assemblée législative. La campagne eut du succès (la pétition fut signée par 5 % de l'électorat) et la proposition est maintenant en discussion au Congrès (2010).
- Dans le bassin de La Plata en Amérique du Sud, l'Alliance du système des zones humides a été formée par plus de 300 ONG et associations, y compris les organisations de base et des ONG nationales, européennes et d'Amérique du Nord. L'Alliance agissait en tant que principal canal pour atteindre les décideurs politiques, les autorités publiques

et les institutions internationales et a élaboré de manière proactive une vision et des lignes directrices pour un programme intégré pour le système des zones humides. En conséquence, le concept du système des zones humides est désormais reconnu par les gouvernements des cinq pays concernés et par les organisations et conventions internationales.

- Au Pérou, l'ONG Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES) a formé les communautés locales dans le bassin du Cotahuasi depuis 1995. L'AEDES a aussi soutenu la création d'espaces publics pour la participation des citoyens appelés tables rondes du consensus, où les groupes de la société civile sont capables d'articuler et de discuter des plans et des propositions de développement local. Les tables rondes ont contribué à ce que la vallée de Cotahuasi soit déclarée zone protégée et, en coopération avec les gouvernements national et provincial, à l'établissement de conseils de sous-bassin etensuite, d'un conseil de bassin versant.

sans doute une utopie. La sélection est plus probablement le résultat d'un processus politique sur lequel l'influence de la plateforme elle-même, et cela surtout dans ses premières années d'existence, risque de ne pas être décisive. À ce propos, deux problématiques doivent être affrontées.

En premier lieu, la question est de savoir si le facilitateur doit être indépendant ou s'il doit dépendre du soutien d'une des organisations participantes. L'indépendance totale est une illusion. Les individus qui connaissent la situation en question ont souvent des relations avec une ou plusieurs parties prenantes. Cependant, il est important que le facilitateur ne soit pas considéré comme représentant d'une seule partie et qu'il ait la liberté d'agir en tant qu'autorité neutre. Donner au facilitateur l'accès aux médias et aux sources d'information, pour donner des conseils librement et rester accessible au public, sont des moyens efficaces pour garantir son indépendance.

La seconde problématique a trait à la tâche du facilitateur concernant la création d'un climat de confiance et de respect mutuels parmi les parties prenantes. Toutes les préoccupations ainsi que les idées pour résoudre une situation particulière devraient être prises sérieusement en compte et discutées de façon à ce que tous les participants puissent comprendre. Il est fondamental que le facilitateur considère les négociations comme un processus de communication et d'apprentissage plutôt que comme un processus de prise de décision. Cependant, il est sans doute inévitable que le facilitateur arbitre aussi des situations dans lesquelles les participants sont incapables d'atteindre un consensus. Dans de tels cas, il devra s'assurer

que les discussions qui mènent aux décisions soient transparentes et convenablement documentées.

### Les conditions favorables pour le bon fonctionnement d'une plateforme

Le bon fonctionnement de la plateforme est dépendant de deux ensembles de conditions favorables: celles qui sont « subjectives » et qui dépendent des personnes impliquées dans les négociations; et celles qui sont « objectives » et définissent le contexte dans lequel les négociations ont lieu.

*Les conditions subjectives* se réfèrent aux comportements et aux capacités des participants, à savoir :

- la confiance et le respect entre les différentes parties prenantes ;
- la capacité de communiquer ;
- la disponibilité pour participer (le temps consacré à la participation est souvent limité) ;
- la volonté d'écouter les problèmes et les préoccupations des autres ;
- la bonne volonté pour chercher des alternatives et négocier ;
- la connaissance et la compréhension de la manière dont les décisions sont prises et mises en œuvre et cela dans quel contexte politique.

*Les conditions objectives* se réfèrent à la présence d'une plateforme fonctionnant de façon adéquate pour les négociations. Une condition préalable fondamentale pour le succès de ces plateformes est l'existence de cadres juridiques et institutionnels adéquats ou d'accords formels, à savoir :

- des liens transparents et opérationnels avec les structures de prise de décision politiques, et avec les organismes responsables du budget et de la mise en œuvre ainsi que des procédures ;
- la présence de toutes les parties prenantes pertinentes et leur participation équitable et l'implication dans toutes les étapes de la gestion, y compris la mise en œuvre et l'évaluation (et pas seulement dans la planification des exercices) ;
- l'implication de toutes les parties prenantes pour opérer le suivi des décisions et des recommandations de la plateforme ;
- un espace et un environnement qui encouragent les initiatives locales ;
- des opportunités pour renforcer la capacité de toutes les parties ;
- l'existence de mécanismes pour étendre les négociations à une plus grande échelle et une mise en réseau pour impliquer les acteurs à tous les niveaux.

### Que faire si les conditions favorables ne sont pas en place ?

Il est peu probable que toutes les conditions décrites ci-dessus seront réunies, considérant la réticence des institutions (et des individus) à accepter les approches innovatrices. Par exemple, il se pourrait qu'une des parties ne

joue pas selon les règles (voir négociations par principe dans la section 7.1), ou que l'équilibre des pouvoirs au sein du conseil de gestion du bassin versant soit encore trop en faveur des institutions ou que le conseil en lui-même manque de capacité opérationnelle et établisse des liens avec la structure politique de prise de décision.

Ces points faibles devront être l'objet de négociations continues. Les groupes qui sont impliqués dans la gestion participative doivent continuer à s'améliorer et obtenir progressivement une meilleure position et plus d'influence dans les processus politiques de gestion et de prise de décision. Il est essentiel que les communautés et leurs représentants comprennent que, afin d'obtenir une gestion participative réelle, aussi bien les institutions que les pratiques de gestion doivent changer. Ils ne devraont pas hésiter à exercer une action proactive pour explorer les façons alternatives de participer à la gestion. Afin que les communautés deviennent des partenaires plus respectés dans la gestion, elles doivent une bonne compréhension non seulement des arrangements institutionnels en vigueur, mais aussi des ressources à gérer et des problématiques de gestion existantes. Ce n'est qu'en prenant une position proactive, basée sur une compréhension adéquate des systèmes naturel, socioéconomique et institutionnel, que les communautés peuvent apporter leurs contributions aux réformes nécessaires du secteur de l'eau.

Par rapport aux parties qui ne jouent pas selon les règles des « négociations de principe », Fisher *et al.* (1991) suggèrent que les participants aux négociations explorent, avant les négociations, ce qu'il faut faire si un accord n'est pas conclu. Fisher et al. recommandent le développement de la « meilleure alternative à une approche négociée » (MAAN) comme référence avec laquelle mesurer chaque accord proposé. Une MAAN aidera les participants à éviter aussi bien d'accepter des termes trop favorables que de rejeter des termes qu'il serait dans leur intérêt, au contraire, d'accepter. Cette MAAN est donc en mesure de renforcer significativement leur position.

Concevoir et développer une MAAN demande aux participants : de dresser une liste d'actions possibles si jamais l'accord n'est pas conclu ; d'améliorer certaines des idées les plus prometteuses et de les convertir en alternatives pratiques ; de sélectionner provisoirement l'alternative qui semble la meilleure.

### 6.4.2 Un processus de gestion stratégique

La gestion stratégique est une approche qui va au-delà de la simple formulation de stratégies. Dans le contexte de l'application de l'Approche négociée, une stratégie de gestion de l'eau recouvre un ensemble formé

de toutes les stratégies des parties prenantes participantes. Cependant, la gestion stratégique se réfère aussi à la gestion qui adopte ces stratégies pour guider et coordonner ses interventions. Les mécanismes de suivi et de remontées d'information devront donc fournir un processus de gestion continu, cyclique et itératif dans lequel l'Approche négociée garantisse que toutes les parties prenantes sont impliquées et participent au processus d'apprentissage, ce qui est une caractéristique essentielle de cette approche. Ce processus de gestion stratégique sera élaboré dans le chapitre 8.

### 6.4.3 Problématiques transversales

Les tâches principales de la plateforme de négociation sont d'établir et de mettre en place un processus de gestion stratégique suivant les principes de l'Approche négociée. Cela signifie, cependant, que la plateforme devra aussi être impliquée de manière proactive dans la résolution de plusieurs questions transversales, à savoir :

- les arrangements institutionnels (institutions et lois/règlements), y compris les différentes formes de partenariat ;
- la gestion des connaissances – la disponibilité et l'accès à la connaissance et à l'information ;
- le maintien d'un réseau de communication fonctionnant correctement ;
- le renforcement des capacités des communautés.

#### Arrangements institutionnels adéquats pour la gestion de l'eau

La plateforme doit analyser les arrangements institutionnels en vigueur et suggérer les changements à apporter pour améliorer la gestion de l'eau. Les institutions, en particulier la façon dont elles fonctionnent et les instruments de gestion qui sont à leur disposition, peuvent changer ; les arrangements correspondants seront par conséquent l'objet de négociations.

Dans ce contexte, la connaissance et la compréhension approfondies des institutions en place, de leurs mandats, de leurs forces et de leurs faiblesses, des lois et des règlements qui leur fournissent les « instruments pour gérer » sont cruciales. Comme évoqué précédemment, les normes locales, les croyances et les traditions devront être considérées avec précaution quand on aborde les arrangements institutionnels, leur inclusion étant une justification importante et un principe de l'Approche négociée. On devra sans doute accorder une attention particulière aux différentes formes de partenariat public-privé, mais sans que cela conduise à une réduction de la responsabilité du gouvernement dans la gestion des ressources nationales en eau (voir encadré « Partenariats public-privé »).

## Gestion de la connaissance

Les décisions relatives à la gestion doivent être fondées sur la meilleure connaissance disponible. La gestion de la connaissance concerne la création et le fonctionnement d'une connaissance de base qui soutienne les étapes fondamentales de la formulation des stratégies, de la planification des actions, de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation. Bien que le cadre de l'indicateur soit un élément important de cette connaissance de base, la gestion de la connaissance a une connotation plus ample. Cela se rapporte non seulement à d'autres sources d'information, telles que les cartes, les livres et les experts, mais aussi à la façon dont cette information est obtenue, archivée et rendue accessible.

Une raison pour laquelle une base de connaissance ouverte et libre d'accès à toutes les parties est essentielle est que les négociations relatives aux questions importantes de gestion de l'eau ne doivent pas être laissées de côté du fait de préoccupations sur les données et l'information. Par conséquent, toutes les parties devront avoir accès à la même information et connaissance spécialisée.

La connaissance peut prendre beaucoup de formes différentes, allant des données aux idées et à la compréhension, et peut être trouvée dans des organisations ou bien auprès de personnes, sous de nombreux formats différents allant des banques de données informatisées aux archives cartographiques gérées par les services hydrographiques, en passant par les expériences des experts.

La connaissance détenue par les organismes gouvernementaux et les populations locales est particulièrement importante mais elle n'est pas toujours accessible facilement ni disponible. Dans de nombreux pays, la connaissance détenue par le gouvernement est considérée comme étant en théorie du domaine public, mais elle est en pratique difficile d'accès. La connaissance locale peut être cachée et difficile à trouver et à récupérer.

La gestion structurée de la connaissance nécessite qu'une organisation soit chargée de tâches à long terme : l'identification, le recueil, la gestion et la diffusion de la connaissance. Une tâche cruciale (et continue) d'une telle organisation est de décider quel genre de connaissance est nécessaire (évaluation des besoins). En d'autres termes, ce qui entre en jeu est la conception de la base de connaissance. Bien évidemment, la conception dépendra des nécessités du processus en question et doit être choisie en coopération étroite avec la plateforme stratégique et de coordination. Une fois que le besoin de connaissance est identifié, l'organisation responsable doit déceler toutes les sources possibles et trouver des arrangements relatifs à

### Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé ont pendant longtemps été considérés comme des solutions innovatrices aux problèmes existants et sont souvent proposés dans des situations où les utilisateurs et non pas les contribuables sont sollicités pour payer les services rendus.

Les gouvernements pourraient aider avec des investissements initiaux et assumer les risques (ceux liés aux calamités naturelles, par exemple), tandis que les organisations privées seraient responsables de la gestion opérationnelle quotidienne. Ces solutions peuvent convenir à la gestion des ressources naturelles seulement si les organisations privées sont liées par des contrats stricts avec le gouvernement et si le gouvernement, au moins à long terme, garde le contrôle des questions non commerciales telles que celles relatives à la durabilité et à la réduction de la pauvreté.

La volonté de réduire les responsabilités des organismes gouvernementaux ne doit jamais être un moyen pour établir des partenariats public-privé. La quantité d'efforts fournie pour correctement suivre et contrôler les organisations privées en cas de partenariats de ce type est souvent sous-estimée voire ignorée.

l'accès et à la disponibilité de la connaissance. Toute la connaissance ne sera pas mise à disposition de l'organisation, mais elle devra être capable de la localiser et de trouver moyen d'y accéder.

En plus d'avoir accès à l'information, toutes les parties devraient être en mesure de la comprendre et de l'interpréter. Cela doit être considéré comme étant une condition importante pour la bonne réussite des négociations et, par conséquent, une tâche importante pour toute organisation étant chargée de la gestion de la connaissance. (Pour plus d'informations sur la connaissance requise, voir la section 8.4.3.)

### Réseaux de communication

L'importance d'un bon réseau de communication est liée au besoin de la plateforme d'être transparente et fiable sur des sujets tels que :

- l'identification des problèmes ;
- les solutions proposées ;
- la connaissance et l'information sur le statut et les processus du système de ressources en eau et du progrès des interventions ;
- le fonctionnement de la plateforme, y compris les procédures de travail, les décisions, les conseils et les finances.

Le réseau de communication doit aider à améliorer la compréhension, à obtenir la connaissance et l'information et à soutenir la prise de décision. Une politique explicite de communication est un instrument important pour la gestion.

Outre les communications directes entre les participants individuels de la plateforme et les organisations (voir section 7.3.6), la plateforme en tant qu'ensemble unique doit établir un réseau de communication à double sens avec l'environnement administratif et politique sous-jacent à la plateforme, les utilisateurs d'eau et le public.

L'utilisation des techniques de communication disponibles doit être soumise à des négociations. Par exemple, une question très importante est celle de l'accès de la plateforme aux médias, qui est lié à son niveau d'indépendance.

**Renforcer les capacités des communautés locales**

Un aspect important de la GIRE participative et de la vision et des principes de l'Approche négociée (voir chapitre 4) est le renforcement des capacités des communautés afin d'améliorer leurs propres conditions de vie, y compris la promotion de leur développement économique, la réduction de leur vulnérabilité et la protection de l'environnement. Il est ici important de s'assurer que tous les membres de ces communautés, aussi bien les femmes que les hommes, aient accès aux institutions, aux ressources (naturelles et financières) et à la connaissance et que la connaissance locale, les traditions et les coutumes soient reconnues et incorporées dans le processus de formulation de stratégies et de plans d'action.

## 6.5 L'implication des ONG

Comment, quand et où les ONG[4] appliquent-elles l'Approche négociée, en fonction du cadre institutionnel, du processus majoritairement hiérarchique de prise de décision et des suggestions ci-dessus pour réformer le secteur de l'eau ? D'après les différentes expériences, une communauté ou ses représentants peuvent initier une intervention à pratiquement tout moment et tous les niveaux du secteur de l'eau.

### 6.5.1 Faire face à différents contextes

Les ONG peuvent jouer plusieurs rôles différents, en fonction du contexte. Il y a quatre situations possibles.

1. Le gouvernement agit de façon conventionnelle, en permettant généralement les processus participatifs. C'est la situation idéale, mais elle est rare. Dans

ce cas, la position/le rôle des ONG est de suivre et de soutenir l'État qui est le principal organisme responsable pour la gestion de l'eau.

2. Le gouvernement est absent et ne remplit pas son rôle. Dans ce cas, les ONG remplacent souvent les organismes gouvernementaux et opérationnels ou les encouragent et les aident à remplir leurs rôles.
3. Le gouvernement veut externaliser la gestion des ressources et la confier au secteur privé. Dans ce cas, le point de départ est plus complexe dans la mesure où cela implique une vaste gamme de parties prenantes, peut-être même les militaires. Les ONG jouent leurs rôles conventionnels, soit négocier et proposer des alternatives, soit solliciter l'État ou les autres secteurs (voir encadré « Partenariats public-privé », page 72).
4. Le gouvernement est répressif. Dans ces environnements qui ne sont pas démocratiques, la préoccupation première des ONG pourra être simplement celle de survivre à leur condition de groupes dissidents. Dans la mesure où les marges pour réaliser les actions décrites ci-dessus sont réduites, elles pourraient se concentrer sur la sensibilisation et leur travail pourrait être limité au niveau du village.

La gestion stratégique décrite ci-dessus s'applique seulement aux deux premières situations (bien qu'en Europe les organismes opérationnels soient capables d'établir des contacts avec la société, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de pays en développement). Dans les troisième et quatrième situations, les ONG pourraient être confrontées à des problématiques non négociables pour elles, de sorte que s'asseoir à une table de négociation avec le gouvernement serait assez improbable. Dans ces cas, les ONG jouent leur rôle conventionnel relatif au renforcement des communautés.

En réalité, les communautés locales et les ONG/OSC ont tendance à agir en réponse à des évènements tels que les pénuries graves d'eau, les inondations, les épisodes de pollution ou le début de construction d'un grand barrage qui va de manière sommaire déplacer d'importantes populations. Malheureusement, les conflits et les calamités sont les facteurs qui incitent à la mobilisation de la communauté et à la création de plateformes avec de multiples parties prenantes où les négociations stratégiques peuvent avoir lieu.

L'Approche négociée peut être appliquée dans des contextes urbains ou dans des situations industrielles où les liens en amont et en aval sont bien établis.

### 6.5.2 Stratégies et rôles possibles

Si le gouvernement remplit ses fonctions comme convenu (situation 1 ci-dessus) et les cadres juridiques et institutionnels sont en place, il se peut

que la meilleure dimension temporelle et spatiale dans laquelle l'ONG peut intervenir et mettre en place une plateforme de négociations soit lorsque l'organisation des bassins versants (OBV) a annoncé sa volonté de préparer un plan intégré du bassin versant. C'est à ce stade qu'il y a le moins de résistance vis-à-vis des suggestions et des idées et que l'on peut s'attendre à une réaction positive envers un processus de participation proactif et constructif. On devrait toutefois se rendre compte que de telles plateformes représentent encore des approches de haut en bas (voir section 3.1) et des efforts doivent être accomplis pour les convertir en plateformes telles qu'elles sont décrites dans la section 6.4.1. Par exemple, les OBV pourraient ne pas avoir accepté les concepts de la gestion stratégique, auquel cas une ONG pourrait se concentrer sur l'autonomisation des communautés à travers la sensibilisation, le renforcement des capacités et le soutien aux réseaux. Quand le gouvernement ne joue pas le rôle convenu, les ONG pourraient représenter les intérêts des utilisateurs locaux d'eau à des niveaux plus élevés de la gestion, tels que les conseils de l'eau nationaux ou provinciaux. Les problématiques à négocier à ce niveau sont relatives à la gestion de l'eau. Dans de telles situations, les ONG pourraient représenter différents groupes, avoir une bonne vue d'ensemble de leurs intérêts et connaître le niveau de leur dépendance vis-à-vis des ressources en eau. Par conséquent, les ONG doivent avoir accès aux réseaux actifs de communication qui relient entre eux ces groupes sur le terrain.

Si la constitution nationale ne prévoit pas les dispositions et les clauses qui permettent la GIRE, les ONG peuvent initier l'Approche négociée au plus haut niveau politique, c'est-à-dire au niveau des amendements à la constitution. De la même façon, si le gouvernement introduit une nouvelle politique, une nouvelle loi ou un nouveau règlement qui n'est pas perçu comme étant en faveur des communautés, les ONG pourront utiliser l'approche et la sensibilisation des communautés comme des instruments adéquats pour apporter des changements.

Dans le cas de régimes répressifs, les ONG pourraient devoir faire face à des problématiques qui ne sont pas négociables pour elles. Les ONG pourraient alors aider les OSC à engager le processus au niveau du plus petit village (ou communauté) en identifiant les problématiques les plus graves ou conflictuelles et en commençant à établir plusieurs sessions de discussions avec les autres acteurs et institutions. Les membres de la communauté peuvent aussi essayer de résoudre par elles-mêmes un problème local relatif à l'assainissement ou à l'eau et ensuite élargir le processus pour inclure d'autres villages ou villes dans les discussions et les négociations.

### Exemples de rôles des ONG

Dans le contexte des stratégies pour l'implication décrites ci-dessus, les ONG peuvent assurer de nombreux rôles, comme les organisations qui ont contribué à ce guide l'ont démontré (voir annexe B).

- Initier et formuler des plateformes stratégiques où elles peuvent représenter la société civile.
- Développer les capacités des groupes sociaux er des communautés pour leur permettre de participer efficacement aux processus de planification.
- En tant que parties contractantes sociales, les ONG sont dans une bonne position pour identifier les groupes sociaux critiques et évaluer leurs moyens de subsistance et leurs activités. Avec leur compréhension de la connaissance locale, leurs perceptions et leurs préférences, les ONG pourraient apporter des contributions considérables au processus d'analyse des problèmes et d'identification des solutions.
- Contribuer à la gestion de la connaissance. Les ONG agissent souvent en tant qu'intermédiaires entre les utilisateurs locaux et la plateforme stratégique et les organisations gouvernementales et de cette façon elles peuvent faciliter le flux à double sens de la connaissance: (i) en identifiant la connaissance locale, en la mettant à disposition et en la rendant compréhensible pour les autres parties prenantes; et en (ii) rendant la connaissance opportune et l'information scientifique disponibles pour les utilisateurs locaux et en développant leurs capacités de comprendre et utiliser ces ressources.
- Aider à la conception technique de la base de connaissance (quelle connaissance doit être disponible pour favoriser le processus de gestion stratégique) et s'assurer que la connaissance locale est incluse.
- Développer les capacités des communautés locales. Les ONG peuvent être impliquées dans des modèles de développement des bonnes pratiques et des capacités requises. Ces modèles prendront en considération les relations locales de pouvoir, en se concentrant sur l'aide à différents groupes sociaux pour accéder aux institutions, aux ressources (naturelles et financières) et à l'information.
- Contrôler les partenariats public-privé afin de défendre les intérêts des populations locales. Les ONG pourront identifier là où ces partenariats seraient efficaces, formuler et négocier les conditions et contrôler leur performance.
- Établir un réseau de communication. Les ONG doivent être proactives concernant la conception et la mise en œuvre du cadre pour la communication sociale qui définit les acteurs et les étapes nécessaires dans une approche structurée de la gestion transparente.
- Autres fonctions. Dans certaines situations, une ONG peut être chargée par une communauté de remplir une tâche spécifique, comme par exemple tester la qualité de l'eau, ou développer un réservoir alternatif en appliquant des règles négociées avec les organismes de gestion.

### Le rôle des ONG au niveau national

Les ONG peuvent jouer un rôle efficace comme représentants de la société civile en améliorant l'environnement favorable pour la GIRE.

- En Indonésie, Telapak est en train de participer au Conseil national de l'eau, créé grâce à une nouvelle loi sur l'eau (2004), qui travaille sur la formulation d'une politique nationale de l'eau et prépare des règlements qui permettront la gestion opérationnelle de l'eau aux niveaux régionaux et locaux.
- Au Costa Rica, Fresh Water Action Network Central America (FANCA) et un de ses membres, la Fondation pour le développement urbain (FUDEU), sont membres d'un comité national qui est en train de préparer la nouvelle législation sur l'eau. Le comité a réussi à garantir que les améliorations techniques nécessaires seront incluses dans la législation et dans la mise au point et la conclusion d'accords sur les processus de la GIRE qui seront incorporés.

## 6.6 Résumé

Ce chapitre a abordé deux défis auxquels font face les organisations qui souhaitent appliquer l'Approche négociée de la GIRE. En premier lieu, elles ont besoin de comprendre les arrangements institutionnels pour la gestion des ressources en eau (la combinaison d'institutions, de lois et de règlements et les normes et les traditions) et quelles sont les parties prenantes impliquées. Le second défi est de soutenir la création d'un environnement qui favorisera la mise en œuvre réussie de l'approche et d'encourager la réforme du secteur de l'eau.

Afin de combler l'écart entre le concept et la mise en pratique de la GIRE, l'Approche négociée implique les étapes clés suivantes :

- la création d'une *plateforme stratégique* et de coordination au niveau du bassin versant en tant qu'arène appropriée pour l'application de l'Approche négociée ;
- la mise en place d'*un processus de gestion stratégique* en tant que tâche principale de la plateforme et mécanisme principal pour la mise en œuvre de l'Approche négociée ;
- l'implication de la plateforme pour faire face à plusieurs *questions transversales pour la GIRE*, y compris les arrangements institutionnels, la gestion de la connaissance, les communications et le renforcement des capacités des communautés locales pour améliorer leurs propres conditions de vie.

Dans le cadre des efforts fournis pour réformer le secteur de l'eau, le mandat, la composition/les capacités, le soutien financier et technique pour une telle plateforme définiront ses relations avec les organismes opérationnels existants chargés de la planification et de la mise en œuvre. Sa position et

son autorité doivent se développer et croître dans des situations spécifiques car cela dépendra de la volonté politique et administrative et des capacités personnelles de remettre en question et de changer les structures de pouvoir en place. Mais considérant que la fonction principale de la plateforme est la coordination, son but ne devrait pas être celui de répéter inutilement le travail des organismes opérationnels en place.

Dans son ouvrage *Governing the Commons* (1990), Elinor Ostrom distingue les fournisseurs, les producteurs et les appropriateurs. Les *organismes gouvernementaux* et les *organes fonctionnels délégués* pour la gestion de l'eau, tels que les conseils de l'eau ou les organisations des bassins versants, pourraient remplir plusieurs rôles de sorte que leurs objectifs et leurs intentions apparaissent confus et non transparents. En tant que fournisseurs, les organisations gouvernementales, par exemple, sont responsables de l'allocation des ressources, et en sont parfois destinataires lorsqu'elles sont productrices de biens et de services relatifs à l'eau (approvisionnement public d'eau, irrigation, protection contre les inondations). Deux autres acteurs, les entités privées et les *utilisateurs individuels* sont pour la plupart des *appropriateurs*.

Un cinquième groupe d'acteurs, les ONG/OSC, peuvent jouer différents rôles, en fonction du contexte dans lequel elles opèrent. Quatre situations sont analysées : le gouvernement remplit ses fonctions de façon conventionnelle, en permettant généralement les processus participatifs ; le gouvernement est absent et n'agit pas comme prévu ; le gouvernement veut externaliser la gestion des ressources et la confier au secteur privé ; le gouvernement est répressif. Dans de nombreuses situations, les ONG peuvent se concentrer sur l'autonomisation des communautés à travers la sensibilisation, le renforcement de leurs capacités et la mise en place de réseaux de la société civile. Mais là où le gouvernement est en défaillance, les ONG pourraient aussi assumer un rôle plus proactif et initier et faciliter l'Approche négociée, et cela même au niveau politique le plus élevé, c'est-à-dire au niveau de l'amendement national de la constitution. Dans certains cas, les ONG peuvent être chargées de tâches concernant la production.

Outre ces « acteurs directs », il y a beaucoup d'autres domaines où les gouvernements sont importants pour l'AN, comme dans la fourniture d'accès à l'information, le maintien du système financier et pour le respect des normes environnementales.

## Notes

1 Dans les discussions au niveau international, les « appropriateurs » sont souvent appelés « utilisateurs ».

2 Lorsque les organismes gouvernementaux jouent le double rôle de fournisseur et de producteur, cela peut être très nettement distingué. D'un côté, ils s'approprient de l'eau en tant que ressource naturelle publique (gardien) en se plaçant dans le rôle exclusif d'allouer cette ressource (fournisseur) à différents producteurs et appropriateurs. De l'autre côté, ils produisent des biens et des services relatifs à l'eau, dans des zones particulières où les mécanismes du marché ne fonctionnent pas (grandes infrastructures, protection contre les inondations, etc.).

3 Il faut mentionner que la protection contre les inondations peut être considérée comme une demande (négative) d'eau, en sous-entendant que les personnes et les activités qui sont protégées contre les inondations devraient être considérées comme des utilisateurs du système des ressources en eau ou appropriateurs selon la classification ci-dessus.

4 Dans cette section, les « ONG » font référence aux OSC avec des capacités organisationnelles adéquates pour développer et mettre en œuvre l'Approche négociée. Se référer aux OSC dans ce contexte serait beaucoup trop général, même si cela n'implique pas que les OSC qui ne sont pas des ONG ne soient pas capables d'assumer les tâches de développement et de mise en œuvre de l'Approche négociée (voir encadré « OSC et ONG » dans le chapitre 5, page 46).

# 7 La participation en tant que processus de négociation

L'Approche négociée a évolué en tant que réponse aux problèmes passés et actuels associés au développement et aux pratiques de gestion de l'eau (voir chapitre 3), mais elle s'inscrit aussi au sein d'un changement plus large qui concerne les approches de gestion des conflits et la prise de décision de groupe. Ces développements sont les conséquences des efforts faits pour affronter les processus de prise de décision toujours plus complexes et pour faire face à l'insatisfaction croissante due au manque d'efficacité des processus participatifs en place.

Dans ce chapitre, la participation est considérée comme un processus de négociation. Le but est d'améliorer les processus de gestion et de prise de décision tout en reconnaissant pleinement les intérêts, parfois en conflit, et les perceptions de toutes les parties prenantes et de prendre en compte leur connaissance et leur expérience. Le point focal est la structuration et la facilitation des négociations en tant que processus minutieux de préparation des négociations, de structuration du processus de négociation, d'analyse des problèmes, d'identification des solutions possibles et de conclusion et de contrôle des accords.

## 7.1 Définir la négociation

À la lecture de ce chapitre, il est important de reconnaître que la connotation du mot « négociation » a changé. De façon traditionnelle, les négociations étaient considérées comme des batailles où tout le monde voulait la plus « grande part possible du gâteau ». Dernièrement, cependant, dans des situations particulières où différentes problématiques sont en jeu, les négociations sont vues comme un processus créatif interactif qui encourage le changement et l'innovation (voir encadré ci-dessous).

Les « négociations pour participer » ne se réfèrent donc pas à un processus de pourparlers pour obtenir une « solution à valeur unique » dans laquelle les participants essayent de maximiser leurs gains individuels. Il s'agit plutôt d'une approche ouverte et flexible dans laquelle tous les participants sont impliqués et trouvent leur intérêt exprimé dans une « solution à valeurs multiples » où les avantages sont partagés parmi le plus grand nombre possible de parties prenantes. Un élément ou même une condition de cette approche est de reconnaître l'importance de la connaissance locale. Les

### Négociation – une parabole

Une parabole bien connue sur la négociation raconte l'histoire de deux personnes se disputant sur la meilleure façon de se partager une seule orange. L'approche la plus évidente était celle de couper en deux l'orange et d'attribuer à chacun une part égale. Mais après s'être parlé l'un l'autre et avoir échangé des informations concernant leurs propres intérêts, il deviint clair qu'il existait une meilleure solution au problème. Une personne voulait l'orange pour en faire un jus pour son petit-déjeuner, l'autre voulait seulement l'écorce pour en faire de la confiture. Donc, l'un prit la pulpe et l'autre l'écorce. Les deux parties eurent chacune exactement ce qu'elles voulaient et elles eurent plus qu'une simple moitié d'orange.

négociations consistent en un dialogue conçu pour résoudre les disputes et pour conclure des accords sur les actions à prendre. Pour que l'approche aboutisse à des situations pleinement satisfaisantes, il est nécessaire d'avoir un processus bien structuré et un changement dans les mentalités de toutes les parties prenantes.

## 7.2 Faciliter le processus de négociation

Les facilitateurs des processus de négociation recouvrent une vaste gamme d'activités ayant pour but de créer des plateformes, d'améliorer les idées, de mettre en valeur les connaissances, de gérer les conflits, de créer des dynamiques productives au sein du groupe et de mettre en place une action coordonnée. Il est important qu'ils établissent un dialogue dans un climat de compréhension et de confiance en créant un terrain d'entente équitable pour tous et en surveillant la mise en place des accords pris.

Plusieurs méthodes peuvent être appliquées pour que les négociations deviennent un processus créatif. L'une d'entre elles est la *négociation de principe*, développée par Roger Fisher et al. (1991). Cette méthode n'implique pas de pourparlers sur des positions prises mais elle se concentre au contraire sur une réelle communication entre les participants et sur la négociation à propos des mérites de chacune des positions. Cette méthode met en en valeur quatre points principaux :

- personnes : séparer les personnes des problèmes ;
- intérêts : concilier les intérêts et non pas les positions ;
- options : inventer des options pour le profit commun ;
- critères : insister pour que l'on utilise des critères objectifs.

### Personnes: séparer les personnes des problèmes

La négociation est un processus de *communication*, avec des discussions oscillantes dans le but d'atteindre une décision commune. Les facilitateurs ont donc besoin de créer un processus de communication efficace dans lequel les participants puissent :

- écouter et reconnaître ce qui est dit ;
- parler de façon compréhensible pour tous ;
- parler avec à propos (c'est-à-dire, avant de prendre la parole, réfléchir au contenu et à son but) ;
- construire une relation qui fonctionne avec les autres participants ;
- affronter les problèmes, pas les personnes.

Souvent, lorsque les enjeux sont élevés, les personnes se sentent menacées. Les facilitateurs peuvent contrôler de telles *émotions* en s'efforçant de :

- reconnaître et comprendre les émotions ;
- rendre explicites les émotions et les reconnaître comme étant légitimes ;
- encourager l'utilisation de gestes symboliques, telles que des démonstrations d'empathie, une visite aux cimetières, un dîner commun, qui puissent susciter une réaction positive chez les autres.

### Intérêts : concilier les intérêts et non pas les positions

Les participants au processus de négociation auront beaucoup de positions différentes en fonction de leur appartenance. Par exemple, les représentants du gouvernement font partie d'une organisation hiérarchique ou bien ils sont élus directement par les groupes d'utilisateurs. Les problèmes surgissant des négociations proviennent non pas des conflits entre ces positions mais de ceux qui existent entre les intérêts – besoins, désirs, préoccupations et craintes – de part et d'autre.

Les facilitateurs ont donc besoin de se concentrer sur les moyens de concilier ces intérêts. Derrière les positions opposées, on trouve des intérêts partagés et compatibles, mais aussi des intérêts en conflit. Les intérêts les plus puissants sont ceux concernant les besoins des hommes, tels que la sécurité, le bien-être économique, le sentiment d'appartenance, la reconnaissance et le contrôle de sa propre existence. Dans beaucoup de négociations, les participants ont tendance à penser que les intérêts économiques sont les seuls moteurs du processus. Ignorer ces besoins fondamentaux conduit souvent à ignorer des opportunités pour atteindre un accord.

### Options : inventer des options pour le profit commun

Des solutions satisfaisantes pour tous peuvent être identifiées en se concentrant sur les éléments communs. Pour cela, il est essentiel que les facilitateurs séparent les « inventions » des « décisions » en organisant des

sessions de remue-méninges conçues pour produire le plus d'idées possible et pour augmenter le nombre d'options en cherchant le bénéfice commun, en identifiant les intérêts partagés et en faisant concorder les intérêts divergents. Ce dernier point peut être réalisé par exemple en formulant des *offres globales* (voir la tâche 5 dans la section 7.2).

### Critères : mettre l'accent sur l'utilisation de critères objectifs

Au tout début du processus de prise de décision, les participants devraient être encouragés à établir et à s'accorder sur des critères objectifs. Des standards concernant l'équité, l'efficacité ou la valeur scientifique devraient être introduits pour conduire à un accord sur les bases des principes (*ne pas céder à la pression, suivre uniquement le principe*). Ces standards peuvent être le point de départ pour identifier les critères objectifs.

La méthode des négociations de principe de Fisher fournit des lignes directrices générales pour mettre en place un dialogue qui prend place dans un climat de compréhension et de confiance et qui est canalisé vers une solutions à valeurs multiples.

Nous essayerons ici d'établir un ensemble de lignes directrices à l'usage des facilitateurs des plateformes de négociation qui appliquent l'approche de gestion stratégique (section 6.4). Les défis de ces plateformes sont, d'une part, la création d'un terrain d'entente équitable pour garantir la participation des parties prenantes qui sont généralement exclues des processus de négociation et, d'autre part, d'assurer le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre des accords.

Les tâches des facilitateurs de ces plateformes et des processus de négociation sont les suivantes (d'après Leeuwis et van den Ban, 2004) :

- tâche 1 : préparer le processus ;
- tâche 2 : atteindre et maintenir un accord sur la conception du processus ;
- tâche 3 : enquête commune et analyse de la situation (analyse des problèmes) ;
- tâche 4 : identifier et analyser les solutions possibles ;
- tâche 5 : conclure un accord ;
- tâche 6 : faire communiquer les représentants avec ceux qu'ils représentent ;
- tâche 7 : contrôler la mise en œuvre des accords ;
- tâche 8 : renforcer la capacité des participants.

Ces tâches ne doivent pas être considérées comme des étapes séquentielles. La plupart d'entre elles ne seront en jeu que dans une partie du processus, d'autres seront peut-être répétées, et d'autres encore seront valides tout au long du processus de prise de décision. Par exemple, lorsqu'ils discutent à propos d'un accord (tâche 5), les participants pourront se focaliser sur

quelques alternatives pour lesquelles ils ont besoin de plus d'informations et ils devront donc répéter la tâche 3 et la 4. Les activités de formation dans le cadre de la tâche 8 demanderont des efforts continus tout au long des négociations.

Ces huit tâches sont décrites en détail ci-dessous. Il convient toutefois de noter que ces tâches sont basées sur une documentation provenant du monde occidental, et qu'elles devront donc être adaptées aux cultures locales d'apprentissage et de négociation.

## Tâche 1 : Préparer le processus[1]

Avant que ne commence le processus de négociation, plusieurs thèmes pourraient demander une attention particulière, la plupart d'entre eux étant relatifs à la présence ou à la création possible de conditions favorables pour un processus interactif avec l'implication d'éléments externes. La qualité et le succès final du processus de négociation dépendent des activités préparatoires et de l'attention qu'on leur porte. Évidemment, la pertinence de ces thèmes, et par conséquent le niveau d'attention qu'ils requièrent, dépendra au final des problèmes et du contexte de la gestion.

On devrait accorder une attention toute particulière au renforcement des capacités de négociation des communautés locales. Les groupes cibles de l'Approche négociée, soit les communautés locales, pourraient avoir grand besoin d'une formation afin de devenir des partenaires sur un pied d'égalité dans la négociation et la gestion. Une évaluation de ces besoins au tout début du processus est donc stratégiquement importante pour la suite (voir aussi tâche 8 : renforcement des capacités des participants).

### Construire à partir des initiatives précédentes

Les initiatives précédentes sont souvent importantes dans la préparation du terrain pour l'approche négociée. Depuis 2004, dans la région de Luwu en Sulawesi du sud, Indonésie, le Forum DAS Walmas, qui est une plateforme de la société civile, a travaillé pour promouvoir la gestion de l'eau basée sur la communauté dans le bassin versant du Lamasi. Ceci a donné lieu, en 2006, au fait que le conseil de régence de Luwu a approuvé le règlement (perda) No. 9 sur la gestion et la préservation du bassin versant. Ce règlement a permis à la région d'établir le conseil du bassin versant du Lamasi, qui appliquera l'approche négociée afin d'obtenir la gestion durable du bassin.

### Reconsidérer les initiatives passées et la capacité locale d'innover

Lorsque l'on traite une situation problématique, il se peut généralement que des acteurs concernés aient déjà envisagé ou mis en place des initiatives pour la résoudre. Il est important que ces initiatives et expériences ainsi que les obstacles qui sont apparus dans le processus ne restent pas cachés. Il est également important d'explorer les accords sociaux en place ainsi que les formes des organisations et leur capacité à contribuer à l'innovation et au changement. Leeuwis et van den Ban (2004) ont décrit une série de méthodes et d'instruments qui peuvent être utiles lors du déroulement de ces exercices.

### Délimiter des zones de gestion

Comme il est expliqué dans les sections 2.2.2 et 3.1, les zones hydrologiquement bien définies telles que les bassins versants sont généralement préférées en tant qu'unité de gestion. Cependant, il pourrait y avoir des cas où le bassin versant n'est pas l'unité la plus appropriée pour la gestion. Par exemple, si une « zone de demande » ne correspond pas à une « zone d'offre » (si l'eau provenant d'un bassin est fournie à des utilisateurs situés en dehors), il peut être pratique et bénéfique de choisir une zone de gestion qui inclue toute les zones de bassin desservant la même demande. Une autre situation pourrait exister lorsque les limites du bassin sont difficiles à établir, dans le cas par exemple d'un estuaire ou d'un système de zones humides côtières avec plus d'un affluent. La zone de gestion pourrait alors être là où les communautés partagent un intérêt commun concernant le drainage, ou un écosystème, tel que celui des zones humides qui forment des unités écologiques fortes.

### Construire à partir des initiatives précédentes

Dans les années 1990, plus de 300 ONG travaillant pour protéger le système des zones humides du Paraguay-Paraná en Amérique du Sud décidèrent de former la coalition Rios Vivos pour collaborer et partager les leçons apprises. La coalition s'opposa avec succès à un projet de voie navigable du Paraguay-Paraná et les propositions de loi furent ensuite officiellement retirées par les gouvernements nationaux.

Grâce à cette coalition, les ONG et les organisations locales furent en mesure d'établir un terrain d'entente commun et de construire des réseaux pour échanger les expériences afin d'améliorer leurs propres pratiques. Par conséquent, lorsque les ONG de la région créèrent l'Alliance du système des zones humides, elles purent tirer parti des relations préalablement établies, du travail effectué avec les communautés locales et des canaux existants de dialogue et de négociation avec les gouvernements et les organismes internationaux. L'Alliance serait proactive en élaborant une vision et des lignes directrices d'un programme intégré pour le système des zones humides.

### Construire à partir des initiatives précédentes

Les initiatives précédentes sont souvent importantes dans la préparation du terrain pour l'Approche négociée. Depuis 2004, dans la région de Luwu en Sulawesi du Sud, Indonésie, le Forum DAS Walmas, qui est une plateforme de la société civile, a travaillé pour promouvoir la gestion communautaire de l'eau dans le bassin versant du Lamasi. Cela a donné lieu, en 2006, au fait que le conseil de régence de Luwu a approuvé le règlement (*perda*) n° 9 sur la gestion et la préservation du bassin versant. Ce règlement a permis à la région d'établir le conseil du bassin versant du Lamasi, qui appliquera l'Approche négociée afin d'obtenir la gestion durable du bassin.

Dans les négociations sur la gestion de l'eau, il est extrêmement important que les participants se mettent dès le début d'accord de façon explicite sur les limites de la zone de gestion. Ces limites sont pertinentes non seulement pour la sélection des parties prenantes et pour les analyses des problèmes mais aussi pour former les arrangements administratifs requis pour la négociation elle-même. De tels arrangements sont nécessaires parce que les limites ne coïncident que rarement avec les limites administratives locales ou des régions. Les arrangements doivent au moins prendre en considération l'implication des organismes gouvernementaux aussi bien dans le processus de négociation que dans la mise en œuvre des résultats des négociations.

### Analyse préliminaire des parties prenantes et évaluation des conflits

Lorsque l'on prépare un processus de négociation ouvert et flexible tourné vers une solution à valeurs multiples, il est important d'identifier les parties prenantes qui ont le même intérêt à maintenir la situation comme elle est ou au contraire à la changer et les groupes sociaux clés liés au problème en question. Ces groupes pourraient inclure non seulement les petits agriculteurs et les pêcheurs de subsistance qui seront les plus touchés par les changements dans le système des ressources en eau, mais aussi des groupes et des activités économiques qui ont des impacts sur l'état du système de ressources en eau, tels que les industries qui déversent leurs déchets dans les cours d'eau. Il faut tenir particulièrement compte des activités illégales, notamment celles qui sont tacitement acceptées par les autorités et ne peuvent pas être empêchées en appliquant la législation en vigueur. Lorsque cela est possible, ces activités doivent être représentées dans les négociations.

Une fois que les parties prenantes ont été identifiées, il est important d'acquérir une compréhension générale de leurs aspirations, de leurs intérêts, de la nature et de la force des relations qui existent entre elles, des ressources et des capacités qu'elles sont en mesure de mobiliser pour

influencer le cours de la situation, etc. En se basant sur ces informations, des alliances et/ou des opposants peuvent ensuite être identifiés et leur potentiel pour contribuer ou bien interrompre les négociations peut être évalué.

### Choisir les représentants des parties prenantes

La sélection des représentants des parties prenantes commence une fois qu'ont été effectuées les analyses des parties prenantes, l'évaluation des conflits en jeu, et en ayant considéré le cadre institutionnel des négociations, préférablement par une équipe représentant ceux qui ont pris l'initiative d'introduire les négociations en question. Comme il est spécifié ci-dessus, l'interdépendance des parties prenantes qui partagent un problème est une condition préalable pour le succès des négociations et devrait être un critère pour la sélection des participants. Il est important de décider si les participants sont sélectionnés sur la base de leur position ou de leurs qualités personnelles. Il peut être inutile d'inviter les directeurs des organismes ou des sociétés à participer aux négociations, dans la mesure où il est peu probable qu'ils y soient présents.

Enfin, les participants sélectionnés doivent représenter un « équilibre des pouvoirs » dans lequel toutes les parties prenantes sont représentées et sont en mesure de s'exprimer et d'être écoutées selon leur implication et leur intérêt par rapport au problème en jeu. Dans ce contexte, il est important d'avoir conscience des alliances qui pourraient exister entre les parties prenantes.

### Formuler des objectifs et des critères (objectifs)

La prise de décision est guidée par des objectifs et les actions alternatives sont évaluées selon un ensemble de critères. Afin de garantir l'équilibre des pouvoirs entre les représentants des parties prenantes, il est crucial qu'ils se mettent d'accord sur des objectifs communs clairs et opérationnels (voir aussi la section 7.1). Dans un processus itératif, ces objectifs actionnent l'identification et la sélection des parties prenantes, qui devront par la suite spécifier leurs objectifs et les critères correspondants. Cela doit être fait tôt afin de faciliter l'analyse des problèmes et l'identification des solutions. Il faut accorder une attention particulière aux deux considérations suivantes.

- Les objectifs et les cibles devront être les plus concrets et les plus spécifiques possible. De vagues aspirations telles que « améliorer le bien-être de la population » ou « garantir la sécurité des nageurs dans le fleuve » sont difficilement transformables en critères concrets et objectifs et ne sont donc pas favorables à la prise de décision.
- Les critères objectifs ne doivent pas être confondus avec les préférences qui sont en fait des valeurs subjectives. Par exemple, utiliser un projet d'irrigation pour « améliorer les revenus d'un agriculteur » est un critère objectif, tandis que « l'opinion d'un agriculteur » à propos du même projet est un critère subjectif.

### Analyses des moyens de subsistance et des activités

En Indonésie, la première tâche du Conseil du bassin versant du Lamasi (voir encadré précédent) sera d'affronter un problème initial et d'évaluer le conflit en fonction des analyses des moyens de subsistance et des activités. Le but est de comprendre les ménages et les activités économiques à travers l'étude de leurs objectifs et de leurs perspectives en tant qu'utilisateurs, consommateurs et pollueurs.

Une analyse des moyens de subsistance se concentre sur la façon dont les populations locales perçoivent leurs propres conditions de vie relatives à l'eau en termes de bien-être, de vulnérabilité et de désirs, en combinant un inventaire des nactifs des ménages et des perceptions.

Une analyse des activités évalue les activités qui produisent des biens et des services (par exemple, les industries, l'agriculture et le tourisme), pose des questions telles que : quels sont les intrants et les extrants (même ceux résiduels) du processus de production et y a-t-il des options alternatives (fonctions de production), et comment ces activités seraient touchées par des évènements tels qu'une pénurie d'eau ou une eau de mauvaise qualité (fonctions endommagées) ?

Une fois que les participants atteignent un accord sur des critères objectifs, la prise de décision devient un processus dans lequel les *différentes préférences* (coefficients) pour ces critères sont « négociés » dans un dialogue (voir ci-dessus) parmi les parties prenantes qui comprennent les intérêts de chacun.

### Identifier des zones vastes et des limites pour les interventions

Lorsque les participants commencent à explorer ce qui est décrit ci-dessus, ils ne devraient pas immédiatement limiter la portée de ces discussions en se basant sur des définitions préconçues des problèmes ou sur des mandats organisationnels étroitement définis. Cependant, à un certain point, ils devront réfléchir sur la manière dont les idées émergentes s'associent à leurs propres capacités et mandats et essayer d'atteindre une compréhension commune avec au moins quelques-unes des parties prenantes sur quel rôle significatif elles peuvent jouer.

### Évaluer et créer un espace institutionnel pour le processus de négociation

Créer l'espace institutionnel pour le processus de négociation implique la mise en place de conditions favorables, notamment d'une plateforme pour les négociations avec un mandat clairement spécifié et un ensemble de procédures de travail. C'est une activité cruciale qui pourra s'étendre au-delà de la préparation du processus en elle-même. Comme il a été souligné précédemment, il est important que les parties prenantes prennent des

engagements à long terme pour être impliquées dans tous les stades de la gestion. Si ces engagements ne sont pas pris au début, ils pourraient demander des efforts continus tout au long du processus de négociation.

Les processus de négociation n'ont de sens que s'il existe une possibilité réelle que la politique institutionnelle et l'environnement administratif (par exemple, les gouvernements locaux ou nationaux) réagissent positivement à leurs résultats. Garantir un lien réel entre les processus interactifs et les processus politiques formels (par exemple, en termes de temps) est essentiel. En tant qu'activité préparatoire, les arrangements institutionnels concernant la gestion des ressources en eau doivent être analysés en soulignant le contexte des politiques et stratégies en vigueur.

### Disponibilité et accessibilité de l'information

Il est crucial que toutes les parties prenantes aient accès à des informations scientifiques objectives. Des données concernant la répartition des pluies, le débit des fleuves, l'état des sols, les pratiques agricoles, la composition des ménages, etc., réduiront les incertitudes et feront prendre les meilleurs décisions possible. Là où de telles informations existent, des arrangements devraient être établis pour garantir que cette information soit rendue disponible et comprise ( !) par toutes les parties prenantes.

## Tâche 2 : Atteindre et maintenir un accord sur la conception du processus

Cette tâche se rapporte à la définition des règles du jeu pour le processus de négociation en lui-même. L'accord préalable de tous les participants sur les procédures est important pour garantir que le processus soit transparent et équitable. Cela créera un climat de confiance entre les participants et simplifiera le travail du facilitateur. Tout en créant des attentes réalistes dans le monde extérieur. Cette tâche implique :

- de spécifier les termes de référence pour les négociations, y compris la formulation des objectifs et des résultats et l'identification des contraintes ;
- d'établir un ordre du jour provisoire et des procédures, y compris fixer des délais ;
- de spécifier les méthodologies et le partage des tâches.

Le processus devra être suffisamment flexible pour permettre aux termes de référence d'être adaptés tout au long du processus.

## Tâche 3 : Enquête commune et analyse de la situation (analyse des problèmes)

Un aspect important des processus de négociation est de garantir que les participants se *comprennent entre eux*. La première étape pourra être celle d'atteindre un consensus relatif à l'analyse de la situation qui englobe les perceptions de toutes les parties prenantes. Une telle analyse pourrait inclure l'évaluation des problèmes (possibles) et les opportunités pour les solutions à valeurs multiples. Les efforts pour obtenir une analyse conjointe de la situation pourraient aussi donner lieu au développement d'« un langage commun » qui soit compris par tous les participants et qui garantira la transparence des communications internes et externes.

L'analyse de la situation devra être de préférence une activité continue commençant par les groupes les plus vulnérables, tels que les agriculteurs sans terre. Lors des négociations suivantes, le processus de recueil et d'analyse de l'information tout comme la consultation de personnes externes aideront les participants à élargir leurs connaissances et à approfondir leur compréhension de la situation.

L'analyse de la situation devrait examiner non seulement la situation en cours mais aussi les développements prévus. Cela est généralement fait en considérant une série de scénarios pour le développement futur, par exemple la croissance économique, la croissance démographique, les prix sur les marchés mondiaux, ou le changement climatique. Si ces scénarios proviennent de sources officielles telles que les départements de planification nationale et les organismes internationaux, ils devront être « traduits » afin d'être pertinents par rapport aux circonstances locales.

## Tâche 4 : Identification et analyse des solutions possibles

Les problèmes identifiés pendant la tâche 3, basés sur les perspectives des parties prenantes respectives, incluront probablement des idées sur les solutions possibles. Il est important que toutes ces solutions identifiées par les parties prenantes soient prises au sérieux et que les discussions ainsi que la faisabilité des décisions possibles soient correctement documentées. Dans la mesure où la transparence est une caractéristique cruciale du processus suivant relatif à l'élimination de certaines solutions inappropriées, il est important que :

- les critères utilisés aient été convenus préalablement ;
- ces critères soient distincts des préférences ou des jugements que peuvent avoir les parties prenantes.

Une discussion correctement menée concernant les solutions possibles augmentera le niveau de compréhension et réduira probablement le nombre de ces solutions, et pourra même en créer de nouvelles qui donneront lieu à des situations bénéfiques pour toutes les parties prenantes.

## Tâche 5 : Forger un accord

Dans certains cas, la tâche 4 peut donner facilement lieu à des accords sur les solutions et actions à entreprendre. Dans de nombreux cas, cependant, des négociations sont nécessaires. C'est le noyau du processus tandis que les préparations et les tâches précédentes peuvent donner les fruits. Dans cette étape, le facilitateur joue un rôle extrêmement important pour la mise en place et le maintien d'un climat constructif et pour empêcher les participants de se cacher derrière leurs propositions préférées et de se contenter de critiquer celles des autres. Le facilitateur pourra, par exemple, inviter les participants à indiquer à quelles conditions les autres propositions pourraient être acceptables, dans le but de trouver un accord qui le soit pour tous. Une autre option est que le facilitateur combine dans un même ensemble les propositions de façon à ce que les participants les acceptent plus facilement car d'autres ont accepté les leurs.

Dans ce processus, il est important que les participants se concentrent sur les points communs afin d'identifier des solutions gagnantes pour tous. Identifier des options possibles devrait être séparé de la prise de décision en organisant une session de remue-méninges pour générer le plus d'idées possible. La gamme d'options pourra ensuite être élargie en cherchant les bénéfices mutuels, en identifiant les intérêts partagés et en faisant concorder les intérêts différents. Cela peut être fait, par exemple, en inventant des options différentes qui sont acceptées par certains et en demandant par la suite aux autres quelles sont celles qu'ils préfèrent. Cela peut donner lieu à des ensembles dans lesquels tous les participants ont le sentiment d'avoir reçu des compensations après avoir accepté des options qui ne correspondaient pas à leurs propres critères.

Un accord peut être atteint à travers un *processus itératif* d'identification, d'analyse et de sélection de solutions prometteuses et en les combinant ensemble. Ce zoom progressif sur la solution finale est une procédure essentielle où les parties prenantes cherchent un compromis entre les différentes options. Au besoin, des données supplémentaires peuvent être recueillies et analysées ; de nouvelles solutions créatives peuvent émerger de ce stade de compréhension mutuelle concernant un problème en commun et les intérêts de chacun.

Cette phase du processus de négociation a une importance particulière dans le cadre de la planification stratégique, qui est explicitée dans le chapitre 8 (voir tableau 8.2 et section 8.4.2).

La prise de décision de groupe et les techniques d'analyse à critères multiples sont expliquées dans la section 7.3.

### Tâche 6 : Communication des représentants avec les représentés

Dans la mesure où les participants dans les négociations représentent d'autres personnes, la communication entre représentants et représentés est essentielle. Leurs relations peuvent être considérées comme un processus de négociation à part, ce qui correspond à l'idée de négociation en tant qu'apprentissage et construction de réseau.

Si le facilitateur concède aux représentants le temps suffisant et leur fournit des informations bien documentées, cela empêchera qu'un fossé se creuse entre les représentants et les représentés. Il est important de se rendre compte que les représentants, du fait de leur participation aux interactions et aux négociations, bénéficient d'un apprentissage intensif contrairement aux personnes qu'ils représentent ; de plus la compréhension qu'ils ont des autres parties est difficile à transmettre aux représentés. Enfin, il est probable que les accords conclus à la table des négociations doivent être ratifiés par les représentés.

### Tâche 7 : Suivre les actions convenues

Il est clair que la vraie participation n'a lieu que quand les parties prenantes sont impliquées dans la mise en œuvre et l'évaluation des interventions et des actions convenues. Cela requiert que les parties prenantes prennent des engagements à long terme et parviennent à un accord sur les procédures de suivi. Deux types de suivi devraient être considérés :

- le suivi des actions auxquelles se sont engagées les parties prenantes ;
- le suivi des effets de ces actions pour savoir si elles résolvent effectivement les problèmes concernés.

Le suivi a donc pour but d'évaluer aussi bien le progrès d'une intervention (actions promises) que son efficacité (impact). C'est toujours une question sensible et des arrangements spéciaux sont nécessaires pour garantir que le suivi soit pertinent et qu'il soutient le processus d'apprentissage des responsables concernant la gestion durable et équitable des ressources

naturelles. Ces arrangements incluent un accord sur les critères à utiliser pour l'évaluation et l'accès à l'information nécessaire.

### Tâche 8 : Renforcement des capacités des participants

Le succès d'un processus de négociation participatif dépendra des capacités des participants à communiquer, négocier et comprendre les problématiques en question ainsi que les conséquences des décisions en jeu. Augmenter ces capacités demande une attention spécifique et continue, basée sur une évaluation ample et ouverte du besoin de formation. Les groupes cibles de l'Approche négociée, c'est-à-dire les communautés locales, peuvent avoir besoin de formation pour renforcer leurs connaissances et leurs compétences, afin de devenir des partenaires à plein titre dans les processus de négociation et dans la gestion. Voici des exemples de domaines où le renforcement des capacités et des compétences est généralement nécessaire :

- les compétences en communication et négociation ;
- les concepts de la GIRE ;
- les régimes de gestion et l'eau en tant que droit de l'homme ;
- les arrangements institutionnels en vigueur ;
- les fonctions et les processus des systèmes de ressources en eau ;
- les instruments et les techniques pour la GIRE.

## 7.3 Prise de décision de groupe et analyse à critères multiples

De nombreuses recherches ont été conduites sur la façon dont les décisions sont prises mais les techniques analytiques qui ont pour but de soutenir la prise de décision n'ont été développées que depuis quelques années. Ces techniques peuvent être divisées grosso modo en deux catégories :

- les techniques de recherche opérationnelle (RO) qui sont appliquées aux problèmes liés à la prise de décision dans le but de sélectionner l'alternative la meilleure ou la plus efficace ;
- les techniques d'analyse à critères multiples (ACM) classent les options en fonction des préférences/de l'importance accordées aux différents critères et objectifs.

Les techniques à critères multiples sont particulièrement intéressantes pour la prise de décision de groupe (pour une vue d'ensemble détaillée, voir Figueira *et al.*, 2005). Le principe général de ces techniques est que les solutions alternatives sont comparées et classées selon les « scores » des critères et « l'importance accordée ou les préférences » relatives à ces critères (par différentes parties prenantes, par exemple). Dans le cas de la

prise de décision de groupe et d'incertitudes quant aux solutions alternatives, les membres du groupe peuvent jouer au jeu de « et si » en changeant les scores et/ou les préférences de certains critères qui reflètent différents points de vue. Dans la plupart des cas, ce jeu du « et si » attribue un classement élevé à certaines solutions et au compromis mutuel (quelles préférences feront changer le classement ?), ce qui pourrait être utile pour atteindre des décisions finales. Beaucoup de techniques ACM utilisent les données quantitatives et qualitatives.

De telles approches analytiques ne devraient pas être considérées comme des modèles de prise de décision mais comme des soutiens pour les négociations. L'expérience a montré que ces techniques, lorsqu'elles sont utilisées correctement, peuvent être très utiles pour structurer les discussions et les processus de groupe en permettant aux membres de comprendre l'importance des positions et des arguments des autres.

Le processus de hiérarchie analytique (PHA) est une des techniques ACM les plus utilisées, développée dans les années 1970 par Thomas de Saaty. Grâce à cette technique, on peut comparer des critères différents et souvent incommensurables ou des éléments de façon rationnelle et pertinente en utilisant les jugements personnels en plus des critères analytiques. Cette caractéristique distingue le PHA des autres techniques de prise de décision (voir Bhushan et Rai, 2004). En premier lieu, le PHA décompose le problème de décision en une hiérarchie d'objectifs et de sous-objectifs (exprimés en termes de critères), chacun d'entre eux pouvant être analysé indépendamment. Les éléments de la hiérarchie peuvent se référer à n'importe quel aspect du problème de décision : tangible ou non, mesuré avec précision ou grossièrement estimé, bien ou mal compris, soit exactement tout ce qui concerne la décision en question. Une fois que la hiérarchie des critères est établie, ses différents éléments sont systématiquement évalués en les comparant, deux par deux (*comparaison par paire*). Le PHA convertit ensuite ces évaluations en valeurs numériques qui reflètent les priorités pour chaque élément dans la hiérarchie.

## 7.4 Dépasser les impasses dans les négociations

Les négociations, qui sont des processus participatifs impliquant une grande variété de parties prenantes, sont imprévisibles. Elles doivent donc être gérées de façon flexible, c'est-à-dire sans suivre un ordre du jour fixe et prédéterminé. Par exemple, si les conflits sur les situations problématiques et les conditions des ressources naturelles persistent, il est important que le processus permette le déroulement de nouveaux exercices d'« enquête ».

Il est aussi important que les représentants puissent communiquer avec les représentés et avec d'autres parties et qu'il soit reconnu que de tels échanges puissent modifier leurs positions dans les négociations. Les développements inattendus et les nouvelles opinions peuvent avoir des effets sur les négociations et requérir des ajustements à la voie stipulée.

Les impasses peuvent avoir lieu dans n'importe quelle négociation. Voici quelques recommandations pour le facilitateur et les participants afin de dépasser ces impasses.

- S'assurer dès le début que tous les participants comprennent le *contexte institutionnel* des négociations ainsi que ses possibilités et ses limitations.
- S'assurer que tous les participants ont accès et comprennent les *informations objectives sur le système naturel* en question. Il ne devrait pas être nécessaire de se concentrer sur la valeur et la fiabilité de l'information en cours de négociation.
- Afin d'arriver à mieux connaitre la toile de fond, les aspirations et les intérêts des différentes parties prenantes et de comprendre leurs perspectives, on peut demander aux parties prenantes de reconsidérer leurs expériences lors d'*entretiens approfondis ou de petits groupes de discussion*.
- *Enquête commune et diminution des incertitudes*. Lorsque l'on considère les différentes perspectives et les aspirations, il peut apparaître évident que l'information concernant certains aspects du problème est défaillante ou contradictoire. Dans ce cas, il serait utile que les participants prennent part à des exercices d'enquête commune afin de réunir plus d'informations. Ces exercices doivent être effectués conjointement pour encourager la compréhension mutuelle et mettre en place une base de connaissance, et pour permettre aux participants de construire des relations entre eux.
- Si une partie continue à réaffirmer sa position sans équivoque possible et n'est intéressée que par son propre bénéfice, un tiers peut être invité à changer le processus de pourparlers sur les positions pour le transformer en « négociation de principe » en utilisant la procédure à texte unique. C'est-à-dire que le tiers dresse une liste des différents intérêts et produit un texte qui les rend autant que possible compatibles entre eux. Ce texte est discuté avec toutes les parties, modifié selon les conclusions et discuté de nouveau. Cela peut continuer jusqu'à ce que le tiers obtienne un texte qui ne peut plus être ultérieurement amélioré, il recommande alors aux parties de l'accepter.

## 7.5 Résumé

Dans le contexte de l'Approche négociée, les négociations sont considérées comme un processus de participation, et elles impliquent donc une approche ouverte et flexible dans laquelle toutes les parties prenantes sont incluses.

Les parties prenantes voient leurs intérêts exprimés dans une solution créative « à valeurs multiples » où les profits sont partagés de façon optimale parmi le plus de parties prenantes possible. Cette approche contraste avec les négociations traditionnelles qui impliquent un processus de pourparlers pour une solution à valeur unique dans lequel les participants essayent de maximiser leurs profits individuels.

Afin que les négociations deviennent le processus créatif souhaité, ce chapitre a présenté les principes généraux et les tâches qui facilitent les négociations. Les principes généraux sont tirés d'une méthode appelée « négociations de principe » mise au point par Roger Fisher *et al.* (1991), qui met l'accent sur quatre points principaux : séparer les personnes des problèmes ; concilier les intérêts et non pas les positions ; inventer des options pour le profit commun ; insister sur l'utilisation de critères objectifs.

Le succès d'un processus de négociation dépend surtout de sa facilitation. Les huit tâches, adaptées de l'ouvrage de Leeuwis et van den Ban (2004), peuvent être menées à bien dans l'ordre souhaité. Les tâches les plus importantes sont celles concernant les préparations pour les négociations et le renforcement des capacités des participants. On notera les similitudes entre ces tâches dans le processus de négociation et la formulation des stratégies décrite dans le chapitre 8.

La section 7.3 discute brièvement de techniques avancées pour la prise de décision de groupe, telles que l'analyse à critères multiples (ACM). Lorsqu'elles sont utilisées correctement, ces techniques peuvent être appliquées pour soutenir (mais non pas remplacer) les processus de prise de décision, mais elles requièrent un niveau avancé de réflexion abstraite.

Savoir comment gérer une impasse dans les négociations est souvent considéré comme un art plutôt qu'une technique. La section 7.4 présente quelques recommandations sur la façon de les éviter ou de les dépasser.

## Notes

1 Adapté de Leeuwis et van den Ban (2004).

# 8 La gestion stratégique des ressources en eau

Ce chapitre se penche sur la gestion stratégique pour deux raisons. La première est qu'une gestion stratégique structurée est nécessaire pour transformer la planification pour la gestion des ressources en eau en un processus de négociation continu et durable. Il y a aussi un besoin de dépasser le stade des plans-cadres et des planifications de projets traditionnels ponctuels ou ad hoc, qui sont encore basés sur le paradigme selon lequel « développement signifie projets » (et vice versa).

La seconde considération est que la gestion stratégique, avec son approche itérative et ses mécanismes de remontées d'information sur le suivi et l'adaptation, implique un processus d'*apprentissage continu* qui englobe toutes les étapes du cycle de la gestion. C'est l'arène pour l'application de l'Approche négociée, au travers de laquelle les organisations des sociétés civiles peuvent effectivement être impliquées dans les tâches relatives à la gestion de l'eau qui déterminent les conditions de leurs moyens de subsistance, de façon directe mais aussi en termes de durabilité. L'Approche négociée contribue à rendre les processus de planification durables et complets mais aussi à améliorer la gestion des ressources en eau grâce à un processus d'apprentissage auquel toutes les parties prenantes participent.

## 8.1 Introduction

Dans ce chapitre, une *stratégie* renvoie à un ensemble d'interventions identifiées comme étant prioritaires avec leurs buts respectifs à long ou moyen terme et avec des cibles concrètes et mesurables pour atteindre ces buts. Le but de cette stratégie est de fournir un guide pour les actions réelles (menées par des organismes ou des individus) qui sont souvent élaborées avec précision dans le cadre des budgets annuels alloués.

Une stratégie peut aussi être considérée comme un mécanisme opérationnel pour la mise en œuvre de politiques vaguement formulées qui expriment des visions et des intentions, telles que la réduction de la pauvreté ou le développement durable. Dans de telles politiques, les stratégies font face à des contraintes de temps et relatives à d'autres ressources, la plupart naturelles et financières. La véritable force de ces stratégies, cependant, se remarque lorsqu'elles sont utilisées comme points de repère pour le contrôle

et l'évaluation des effets des interventions, en leur permettant de s'adapter aux conditions réelles et en changeant les priorités (voir aussi section 8.4.1).

Toutes les parties prenantes de la gestion de l'eau peuvent avoir leurs propres stratégies afin d'atteindre leurs objectifs personnels. C'est ainsi que les industries ont des stratégies visant à maximiser leurs profits, les organisations agricoles veulent augmenter les revenus des agriculteurs et les organisations gouvernementales ont sans doute différents buts, d'ordre macroéconomique, pour la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire ou l'approvisionnement public en eau. La gestion stratégique des ressources en eau combine toutes ces stratégies individuelles en un « ensemble de stratégies » et par conséquent en créant la synergie nécessaire pour que la gestion de l'eau soit réellement intégrée.

En fonction du contexte, les négociations peuvent avoir lieu dans plusieurs ou dans toutes les phases de la gestion stratégique. Ce chapitre présente une vue d'ensemble de toutes ces étapes ainsi que des méthodes qui faciliteront l'application de l'Approche négociée dans la gestion stratégique.

En premier lieu, la section 8.2 explique la gestion stratégique en tant que processus et donne une vue d'ensemble des tâches correspondantes dans la gestion de l'eau (tableau 8.1), organisées par étapes dans le cycle de gestion : planification, mise en œuvre, contrôle et évaluation. Le reste du chapitre expose différentes méthodes et techniques relatives à chacune de ces étapes et aux thématiques transversales. Le tableau 8.2 présente des exemples de décisions pouvant être prises à chaque étape de la gestion et dans la gestion des thèmes transversaux et identifie les rôles potentiels de l'Approche négociée.

## 8.2 La gestion stratégique en tant que processus

Comme explicité précédemment, la *gestion stratégique* se réfère à une approche structurée, cyclique et itérative ayant pour but un apprentissage continu qui englobe toutes les étapes du cycle de gestion. C'est une approche qui peut être utilisée et comprise par beaucoup de parties prenantes, en particulier par les organismes gouvernementaux, mais c'est rarement le cas à cause du manque de contrôle adéquat et de mécanismes de remontées d'information.

La gestion stratégique pour la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), en tant qu'ensemble reflétant les stratégies des parties prenantes, implique :

- la formulation de stratégies explicites à moyen terme qui établissent des cibles à moyen terme (disons de cinq ans) concrètes et mesurables pour différentes parties prenantes ;
- la création d'approches pour identifier et développer des interventions (plans d'action, souvent annuels) par les parties prenantes pour atteindre ces cibles clairement définies ;
- le développement de mécanismes pour le suivi et l'évaluation des progrès et l'impact de ces interventions.

Les expériences de mise en œuvre des interventions et la compréhension de leurs impacts sont des apports essentiels qui peuvent être utilisés pour améliorer les futures interventions, en favorisant un processus d'apprentissage bien structuré, continu et progressif. Par conséquent, la gestion stratégique structure un processus itératif dans lequel les cycles de gestion (planification, mise en œuvre, contrôle et évaluation) se suivent dans des cycles continus et les résultats d'un cycle se répercutent dans le suivant. Ce cycle de gestion est représenté de façon schématique dans la figure 8.1.

Il est essentiel que l'ensemble du processus soit guidé par une *plateforme stratégique et de coordination* (voir section 6.4.1) où les organismes chargés de la mise en œuvre et les autres parties prenantes se rencontrent pour négocier et se mettre d'accord sur les différentes tâches de la gestion et pour coordonner leurs activités. Ces tâches se réfèrent à la mise en œuvre des interventions mais devront aussi inclure la résolution des problématiques transversales qui sont essentielles pour la bonne mise en œuvre des phases clés des tâches de la gestion itérative: stratégies, plans d'action et interventions (voir section 6.4.3). Ces problématiques transversales requièrent la coordination qui est essentielle pour la GIRE, mais qui n'a pas fonctionné jusqu'à présent dans les approches conventionnelles, fragmentées et par secteur.

**Figure 8.1.** Éléments du cycle de gestion

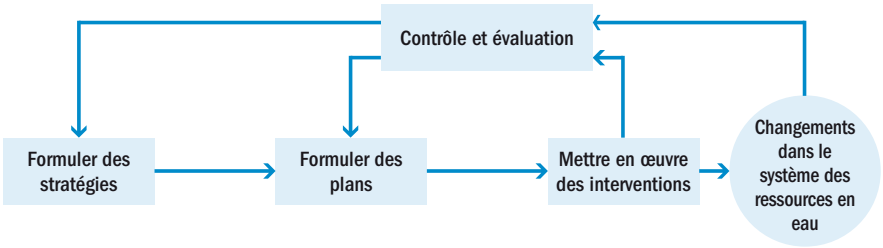
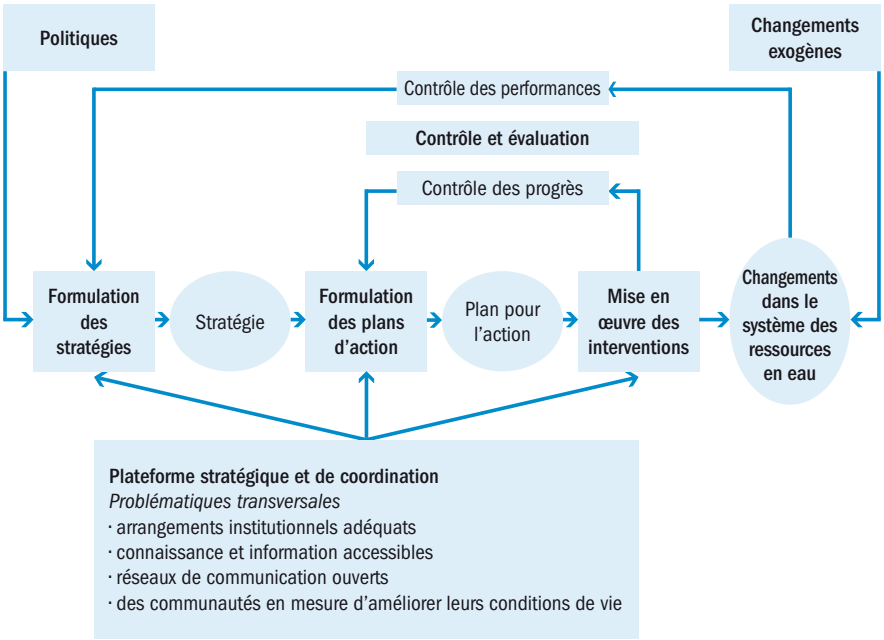


**Figure 8.2.** Le processus de gestion stratégique




Le processus de gestion stratégique, décrit de façon schématique dans la figure 8.1, est élaboré plus avant dans la figure 8.2. Il est important de reconnaître les points suivants.

- En plus des changements du système des ressources en eau apportés par les interventions, il y a d'autres changements *exogènes* qui ne sont pas sujets aux interventions des organismes chargés de la gestion de l'eau (*scénarios* – voir section 8.4.2). Ces scénarios se réfèrent, par exemple, aux différentes projections économiques ou démographiques. Toutes les parties prenantes doivent être d'accord sur les scénarios sur lesquels les stratégies sont basées et les interventions mises en œuvre.
- La planification consiste en deux activités en corrélation qui diffèrent en termes de dimension temporelle et de portée :
  - *formuler des planifications stratégiques* à moyen terme qui définissent les buts et les cibles relatifs au développement et identifient les concepts et les priorités pour les interventions possibles (de préférence celles qui ont besoin d'actions intégrées) afin d'atteindre ces cibles (voir section 8.4.1) ;
  - *concevoir des plans annuels pour l'action* pour mettre en œuvre une stratégie. Ces plans annuels étaient généralement étroitement liés aux procédures budgétaires des organismes opérationnels, qui avaient souvent leurs propres politiques et stratégies (voir section 8.4.3).

- *Trois types d'itération* peuvent être distingués :
  - itération annuelle des plans d'action et du budget ;
  - session de planification stratégique, par exemple tous les cinq ans ;
  - session espacée de formulation de politiques, par exemple tous les quinze-vingt-cinq ans.
- *Deux types de suivi* fournissent des remontées d'information pour la formulation de stratégies sont :
  - suivi du développement du système des ressources en eau et son utilisation (modélisation des performances), ce qui devrait refléter l'efficacité des interventions ;
  - suivi de la mise en œuvre des interventions (suivi des progrès), ce qui devrait refléter l'efficacité des interventions.
- Le processus de gestion stratégique est guidé par des politiques qui affrontent les problèmes du système des ressources en eau difficiles à résoudre sans faire de choix politiques. Ceci signifie que cette approche doit correspondre à la réalité des organismes chargés de l'eau, qui ont leurs propres politiques et stratégies. Cela ne signifie pas que les organismes en place créent des conditions invariables et immutables. Toutefois, changer les arrangements institutionnels a une dimension politique et ne peut donc pas être fait seulement grâce à la gestion stratégique.

Le tableau 8.1 résume les tâches fondamentales de la gestion fonctionnelle, en opérant une distinction entre les tâches clés de la gestion itérative et les tâches relatives aux problématiques transversales.

**Tableau 8.1.** Exemples de problématiques pour une Approche négociée dans la gestion stratégique des ressources en eau

| CATÉGORIES DES TÂCHES DE GESTION | EXEMPLES DE PROBLÉMATIQUES POUR LA PRISE DE DÉCISION | EXEMPLES DE PROBLÉMATIQUES POUR LA NÉGOCIATION |
|---|---|---|
| **PHASES CLÉS DE LA GESTION ITÉRATIVE** | | |
| Formulation de stratégies | · Déclaration commune des problèmes<br>· Scénarios des développements exogènes<br>· Formulation des stratégies et mise en œuvre des cibles | · Analyse des souhaits, des obstacles et des solutions possibles, de tous les acteurs, en fonction de leurs perspectives<br>· Évaluation de l'état du système naturel<br>· Sélection des scénarios<br>· Identification, analyse et sélection des stratégies |
| Formulation des plans d'action | · Programmation et budgétisation annuelles pour les investissements et les autres interventions<br>· Plans d'opération et d'entretien (O&E) | · Identification des actions (interventions) et classement selon les priorités par rapport aux cibles stratégiques et aux besoins des utilisateurs locaux<br>· Allocation des ressources pour un O&E annuel |
| Conception et mise en œuvre des interventions | · Conception et construction de l'infrastructure<br>· Conception et renforcement de la mise en œuvre de mesures incitatives<br>· Arrangements pour créer un environnement institutionnel et juridique favorables pour les interventions | · Discussions sur les options pour la mise en œuvre des interventions sélectionnées (physiques, incitatives et institutionnelles)<br>· Représenter et organiser la connaissance locale, les intérêts et la participation dans la mise en œuvre |
| Suivi et évaluation | · Développement et utilisation des indicateurs pour suivre et évaluer : le respect de tous les acteurs et l'état du système de ressources en eau | · Sélection des indicateurs<br>· Évaluation des développements annuels et à moyen terme |
| **THÈMES TRANSVERSAUX** | | |
| Connaissance intégrée et base d'information | · Développer un ensemble d'indicateurs et concevoir et mettre en œuvre un système correspondant d'information et de connaissance | · Impliquer la connaissance locale<br>· Créer l'accès à l'information |
| Accords institutionnels favorables | · Définir et maintenir les arrangements institutionnels qui devraient favoriser la mise en œuvre de toutes les tâches de gestion | · Définir les mandats et distribuer les tâches à différents organismes et à différents niveaux du gouvernement<br>· Prendre en considération la réglementation et les traditions locales<br>· Établir des partenariats public-privé |
| Réseaux de communication | · Réseaux entre parties prenantes, décideurs politiques et public | · Composition du réseau<br>· Stratégies de communication |
| Communautés en mesure d'améliorer leurs propres conditions de vie | · Renforcement des capacités des communautés pour gérer leur propre environnement | · Responsabilités et tâches à déléguer et capacités requises<br>· Mécanismes de suivi et de contrôle |

## 8.3 Les systèmes de ressources en eau et leurs fonctions

En relation avec ce chapitre sur la gestion stratégique, la gestion fonctionnelle se réfère aux zones ayant des *limites physiques*, telles que les (sous-)bassins versants ou les unités de drainage dans les deltas. Ces zones physiquement délimitées sont appelées systèmes de ressources en eau ; voir sections 2.2.2 (encadré), 3.1 et 7.2.1.

La connaissance des différents éléments qui composent le système des ressources en eau et la compréhension de leur fonctionnement dans le cycle hydrologique sont essentielles pour prendre des décisions relatives à l'utilisation des ressources en eau. Voici des exemples de ces éléments.

Le *bassin versant* est le territoire qui recueille les précipitations, lesquelles s'évaporent dans l'air, s'infiltrent dans les aquifères d'eau souterraine ou ruissellent dans les eaux de surface vers les cours d'eau, ou les plans d'eau, tels que lacs ou canaux. Les coefficients de pluviométrie/ruissellement (dépendant des caractéristiques du bassin telles que la couverture végétale et la structure des sols) définissent le pourcentage de précipitations qui devient ruissellement d'eau de surface. Différentes formes d'utilisations de la terre et les activités de déforestation/reforestation peuvent avoir des impacts considérables sur l'hydrologie du bassin versant.

Les *aquifères d'eau souterraine* ont une fonction importante dans le stockage de l'eau de pluie qui alimente les fleuves dans les périodes sèches. L'extraction de l'eau souterraine des aquifères ne devrait pas excéder leurs capacité d'alimentation. La sur-extraction dans les zones côtières provoquera des dommages à long terme pour les aquifères à cause de l'intrusion majeure d'eau de mer.

Les *entités d'emmagasinement d'eau de surface* naturelles ou artificielles telles que les lacs et les réservoirs peuvent avoir des effets considérables sur les débits des fleuves dans le temps, en réduisant par exemple les débits de pointe ou en augmentant les périodes de basses eaux.

Les *fleuves* qui acheminent l'eau et les sédiments jusqu'à la mer. Dans les cours inférieurs (alluviaux), les fleuves présentent un équilibre entre l'eau douce et les dépôts de sédiments, l'intrusion d'eau salée et les formes des lits des fleuves. N'importe quelle intervention au niveau du bassin versant a des conséquences sur ces relations, en provoquant, par exemple, l'augmentation de l'érosion ou la sédimentation du lit du fleuve, ou de l'intrusion d'eau de mer. Les fleuves sont aussi devenus des mécanismes importants dans le transport

des déchets et des substances contaminées loin de leurs sources d'origine et ils les accumulent souvent dans les deltas et les eaux côtières.

Les *zones de delta.* Les cours inférieurs des fleuves peuvent former des deltas où l'eau et la terre interagissent dans plusieurs bras où l'eau de source se mélange avec l'eau de mer. Les deltas sont des zones biologiquement actives; les dépôts fertiles de sédiments fins sont des opportunités pour les activités humaines telles que l'agriculture. D'ailleurs, beaucoup de civilisations anciennes ont pris forme dans les zones de delta et, aujourd'hui encore, les taux d'urbanisation y sont les plus élevés. Mais les deltas sont aussi extrêmement vulnérables par rapport aux catastrophes d'origine naturelle et aux effets néfastes des activités de l'homme. Ce sont : les crues dues au débit élevé des fleuves et aux mauvaises conditions de drainage ; la hausse des cyclones et des orages ; l'intrusion d'eau de mer dans les eaux de surface et les aquifères d'eau souterraine ; l'utilisation croissante de l'eau douce en amont et la sur-extraction de l'eau souterraine. Dans d'autres zones, les travaux pour protéger des inondations ont pour conséquences que les sédiments fertiles ne sont plus déposés dans les plaines inondables et que l'eau polluée ainsi que les sédiments contaminés sont acheminés en aval et déposés dans les deltas, en créant de cette façon des sources potentielles de contamination future. De plus, le niveau croissant des mers augmente l'intrusion d'eau de mer et l'engorgement du drainage.

Ces processus hydrauliques sont complexes et difficiles à contrôler, une planification attentive est donc nécessaire pour faire face aux défis qui se présenteront dans le futur.

Les différents éléments d'un système de ressources en eau ont de nombreuses fonctions différentes, selon leur utilisation et leur exploitation par les hommes. Chaque système a une combinaison particulière de ces fonctions mais on peut les regrouper en quatre catégories[1].

Les *fonctions de régulation* relatives à l'entretien des systèmes pour la survie, qui sont souvent ignorées jusqu'à ce qu'elles soient endommagées. Par exemple :

- réduction et contrôle des inondations (régulation des débits) ;
- prévention de l'intrusion d'eau de mer (protection de l'agriculture) ;
- alimentation et déversement de l'eau souterraine (approvisionnement public d'eau salubre) ;
- protection contre les forces naturelles (érosion des sols et des côtes, tempêtes) ;
- rétention des sédiments et stockage et recyclage des matières organiques (purification de l'eau, fertilisation des plaines inondables) ;
- sauvegarde de la biodiversité ;
- stabilisation des microclimats.

Les *fonctions relatives* au transport facilitent généralement les activités de l'homme, telles que :

- habitation et installation ;
- agriculture: culture, élevage, aquaculture ;
- divertissement et tourisme ;
- navigation.

Les *fonctions de production* se réfèrent aux biens produits par la nature et pour lesquels les hommes doivent simplement investir du temps et de l'énergie pour les récolter. Ces produits sont, par exemple :

- l'eau en tant que ressource récoltable (eau d'irrigation, domestique ou industrielle, hydroélectricité) ;
- les matières premières, comme les matériaux d'origine animale ou végétale pour les vêtements, le logement, la construction, etc. (fourrure, laine, soie, peau, corde, paille pour le tressage, bois, papier) ;
- les combustibles (bois, charbon, tourbe, feuilles mortes, bouse).

Les *fonctions d'information* fournissent des opportunités pour l'enrichissement spirituel, le développement cognitif et le divertissement, par exemple :

- information esthétique (décor, paysage) ;
- information spirituelle et religieuse (lieux religieux, attachement émotionnel) ;
- information historique (arbres anciens comme éléments du paysage, éléments historiques et archéologiques) ;
- information éducationnelle et scientifique (classes de sciences naturelles, indicateurs de recherche, modèles pour la recherche).

## 8.4 Planification pour la gestion stratégique

### 8.4.1 Stratégies

Les stratégies sont les moyens principaux au travers desquels les politiques de ressources en eau sont mises en œuvre. Leur développement périodique est en relation avec la construction d'un processus et non pas d'un plan dans le sens classique du plan-cadre, qui analyse les développements futurs et passés dans le secteur de l'eau, fait des choix stratégiques et établit des priorités, en fonction des régions cibles, des groupes défavorisés et des problématiques, et enfin individualise des cibles pour les interventions. De plus, les stratégies doivent aussi créer un environnement qui favorisera l'identification, l'élaboration et la mise en œuvre de futures interventions et établira un cadre pour les indicateurs de contrôle et d'évaluation des interventions et de leurs effets. C'est une arène importante pour l'Approche négociée.

La planification pour la gestion stratégique se rapporte à la formulation de stratégies qui sont distinctes des efforts ponctuels comme ceux relatifs à la planification cadre. De telles stratégies :

- établissent des liens entre politiques et actions concrètes en traduisant les objectifs vagues des politiques et les intentions en stratégies et cibles à moyen terme, concrètes et mesurables, qui fournissent un cadre pour les plans d'action annuels ;
- identifient des concepts pour les actions prioritaires afin de guider l'élaboration ultérieure des plans d'action et ne prescrivent pas de calendrier pour les interventions ;
- doivent de façon explicite contribuer à rendre favorable l'environnement par rapport à ces actions (fonds, capacités institutionnelles, etc.) ;
- fournissent des mécanismes pour le contrôle et l'évaluation (indicateurs et analyse à critères multiples) qui donnent lieu à des remontées d'information dans un processus continu de planification et permettent l'ajustement opportun des interventions de façon à ce que la cible soit maintenue.

Les actions qui sont proposées et favorisées sont liées à trois types d'intervention :

- interventions physiques et infrastructurelles telles que barrages et digues conçus pour modifier la disponibilité de l'eau ;
- incitations à la mise en œuvre, telles que politiques des prix et contingents, qui incitent aux changements de comportements relatifs à l'utilisation de l'eau disponible;
- arrangements institutionnels pour la gestion des types d'intervention énumérés ci-dessus.

Les responsables de l'eau ont eu tendance à se concentrer sur les mesures physiques. Les interventions axées sur la demande (incitations à la mise en œuvre) sont considérées comme relevant de la responsabilité des différents organismes opérationnels, tels que les ministères de l'agriculture ou de l'énergie, tandis que les arrangements institutionnels – même dans le secteur de l'eau – sont souvent complètement négligés. La gestion stratégique a deux caractéristiques importantes – aussi bien les mesures axées sur l'offre que celles axées sur la demande sont considérées et une attention particulière est portée à l'environnement institutionnel requis pour permettre la mise en œuvre des stratégies.

### 8.4.2 Cadre pour la formulation des stratégies

Le tableau 8.2 présente un cadre pour la formulation négociée d'une stratégie. Les observations suivantes méritent d'être mentionnées.

- Dans de nombreuses situations, les *arrangements institutionnels* en place sont des obstacles considérables pour une gestion intégrée réelle et efficace des ressources en eau. La bonne gouvernance nécessite qu'une *véritable attention soit accordée à la mise en œuvre* de la stratégie sélectionnée.
- La planification des ressources naturelles relève de la responsabilité du gouvernement, et a pour but ultime de bénéficier à la société dans son ensemble. Cela requiert l'application d'un ensemble spécial de critères, tels que l'efficacité économique, l'équité et l'intégrité écologique, et une attention scrupuleuse quant aux effets à long terme et intergénérationnels.
- Il est important de noter que la formulation de stratégies est un processus itératif. Au cours des négociations sur les stratégies alternatives, par exemple, les participants pourraient considérer les problèmes de différentes façons, des interventions alternatives pourraient apparaître et même les objectifs de la planification et les critères relatifs pourraient devoir être adaptés. C'est une caractéristique essentielle de l'Approche négociée que la flexibilité soit possible et même encouragée, afin de garantir que la décision ultime soit durable.
- Dans le processus de formulation des stratégies, il y a beaucoup de moments intermédiaires où il faut choisir. On devrait faire des efforts pour s'assurer que les décisions soient *explicites* et qu'elles soient bien documentées afin de rendre le processus transparent et fiable.
- *Stratégies et scénarios*. Les *stratégies* consistent en la combinaison de mesures physiques, d'incitations à la mise en œuvre et d'arrangements institutionnels cités ci-dessus. Les stratégies et leurs mesures ou interventions sont sous le contrôle des responsables de l'eau. Les *scénarios*, au contraire, se réfèrent aux changements qui sont au-delà du contrôle des responsables ; ils représentent des suppositions sur les conditions exogènes, telles que les développements démographiques ou les prix sur les marchés mondiaux. Ils peuvent se rapporter aux trois catégories suivantes de *agents de changement*.
  - Les développements économiques et humains ont des répercussions directes sur le niveau et les modèles spaciaux des activités dans le système de ressources en eau considéré et autour, et donc affectent aussi bien la disponibilité des ressources que la demande en ressources.
  - Les changements dans les processus du système naturel (tels que les processus morphologiques et hydrologiques), dus à des causes à la fois anthropogéniques et naturelles (par exemple, affaissement, déforestation, processus à long terme de formation côtière, ou changements dans les débits des fleuves pour les pays en amont).
  - Les facteurs du changement climatique, y compris tous les changements structuraux des limites qui sont directement ou indirectement causés par l'effet de serre, notamment par l'augmentation du niveau de la mer.

**Tableau 8.2.** Cadre pour la formulation de stratégies

| PHASE DANS LA FORMULATION DE STRATÉGIES | ACTIVITÉS | RÉSULTATS |
|---|---|---|
| Initiation de la planification négociée | · Spécifier les limites physiques de la zone de planification et comprendre les systèmes physiques et leurs fonctions<br>· Identifier les problèmes existants et possibles ainsi que les conflits<br>· Spécifier le cadre institutionnel et les accords correspondants : organismes, lois, politiques etc.<br>· Identifier et choisir les parties prenantes<br>· Établir la plateforme et atteindre un accord sur le processus | · Plateformes mandatées avec tâches, procédures de travail et délais |
| Spécification négociée des objectifs et critères de la planification | · Exploration conjointe et analyse de la situation (analyse des problèmes basée sur la perception)<br>· Recueil des données de base<br>· Première identification des solutions possibles | · Objectifs clairs et critères concrets pour évaluer les stratégies<br>· Analyse des problèmes communs<br>· Banques de données de référence |
| Conception des stratégies possibles et des scénarios de développement | · Inventaire et classement de toutes les interventions possibles (basés sur des critères rudimentaires de faisabilité)<br>· Combiner les interventions individuelles et les stratégies prometteuses<br>· Identifier des scénarios, tels que projections démographique, migration, développement économique et prix sur les marchés, effets du changement climatique | · Stratégies sélectionnées et conditions des scénarios et systèmes supposés pour les recherches ultérieures |
| Analyse des stratégies sélectionnées | · Analyser les activités de l'homme et économiques et faire des projections sur la demande en eau dans différents scénarios et interventions<br>· Analyser les systèmes naturels et évaluer les effets des projections de la demande en eau et des interventions dans différents scénarios<br>· Analyse des effets sur le système naturel et socio-économique et identification des stratégies prometteuses | · Stratégies prometteuses devant être ultérieurement analysées pendant la mise en œuvre et conditions du contrôle |
| Mise en œuvre des stratégies prometteuses | · Identifier les tâches de la gestion et les organismes responsables de la mise en œuvre des stratégies prometteuses<br>· Évaluer les capacités et la volonté des organismes de mettre en œuvre les stratégies (politiques, stratégies et capacités)<br>· Financement et effectif pour la stratégie proposée<br>· Autonomisation des communautés | · Un environnement institutionnel favorable |
| Contrôle | · Identification et sélection des indicateurs pour le contrôle des progrès et des performances<br>· Conception des procédures de contrôle | · Un cadre comptable |
| Évaluation finale des stratégies | · Identification de tous les effets pertinents, des obstacles possibles et des conditions du contrôle<br>· Analyse coûts-bénéfices (au sens large)<br>· Classer les stratégies proposées (analyse à critères multiples) | · Plan stratégique proposé pour la prise de décision |
| Présentation et prise de décision | · Présentation finale et préparation pour la prise de décision | · Plan stratégique élaboré et convenu y compris arrangements institutionnels et conditions du suivi |

Certains processus naturels, tels que l'affaissement, peuvent se dérouler sur une échelle de temps très longue, tandis que d'autres sont visibles après de courts délais tels que le renouvellement de la végétation ou la sédimentation. La dimension temporelle des effets des activités humaines sur les systèmes de ressources en eau va du quasi-instantané, comme dans le cas d'un déversement chimique, à des décennies comme lors de l'accumulation de matériaux toxiques dans les sédiments des deltas. L'échelle de temps des changements climatiques varie des décennies aux siècles.

### 8.4.3 La connaissance requise

Pour formuler des stratégies et, de façon plus générale, pour participer ou même soutenir les négociations dans les différentes étapes de la gestion stratégique, les participants doivent avoir une bonne compréhension du fonctionnement du système de ressources en eau considéré. Par conséquent, ils auront besoin d'avoir accès aux catégories de connaissance suivantes.

*Le système de ressources en eau et ses fonctions*. Il est essentiel que les participants aient accès à l'information qui leur permettra de comprendre :

- les processus hydrologiques (cycle hydrologique) qui définissent les composantes basiques du système de ressources en eau (section 8.3) ;
- les fonctions du système de ressources en eau par rapport à son potentiel utilisé par les hommes et par les activités humaines (section 8.3) ;
- les effets des interventions proposées.

*Le système socio-économique*. Les participants doivent avoir conscience des relations entre les groupes sociaux vulnérables et/ou les activités économiques qui dépendent du système de ressources en eau et à leur tour l'affectent. Il est important que les participants comprennent comment ces utilisateurs perçoivent eux-mêmes leurs problèmes relatifs à l'eau, en :

- identifiant les groupes vulnérables et leurs activités en relation avec le système de ressources en eau ;
- analysant les conditions de vie des ménages pauvres (à partir de leur point de vue), en se concentrant sur leur vulnérabilité et/ou dépendance par rapport à l'eau et aux systèmes de ressources naturelles et sur les accords institutionnels qui déterminent l'accès à ces systèmes ;
- analysant les activités économiques, y compris les fonctions de production et d'endommagement et l'utilisation de l'eau (y compris les déversements). Les fonctions alternatives de production peuvent être identifiées afin d'obtenir le même produit à moindre coût en termes d'utilisation de l'eau ou des autres ressources naturelles. Les fonctions de dommages révèlent la sensibilité de ces activités par rapport aux pénuries d'eau ou à la mauvaise qualité de l'eau.

*L'environnement juridique et institutionnel*. Une analyse de qui fait quoi et comment devrait comprendre :

- l'identification des organismes et des organisations en place et l'évaluation de leurs mandats et de leur capacité à gérer les ressources naturelles/en eau ;
- une évaluation des lois et des règlements en vigueur en tant qu'instruments pour les organismes de gestion et par rapport à leur efficacité pour la GIRE ;
- une analyse des coutumes, pratiques, normes et traditions locales ;
- une révision des politiques et des stratégies en vigueur des différents organismes ;
- l'évaluation de la disponibilité des fonds pour des interventions possibles.

Dans ce cas, les participants doivent se poser les questions suivantes :

- Est-ce que les arrangements institutionnels et les capacités existantssont adéquats et, dans le cas contraire, peuvent-ils être améliorés ?
- Est-ce que les cadres politiques et administratifs sont favorables (par exemple, en ce qui concerne le partage de l'information) et est-ce qu'il y a des conflits d'intérêts ?
- Est-ce que toutes les parties prenantes locales sont impliquées ?
- Est-ce que les fonds nécessaires sont disponibles et accessibles ?
- Est-ce que des remontées d'information réalistes peuvent être obtenues à partir des interventions mises en œuvre à travers le suivi et l'évaluation?

## 8.5 Plans pour l'action

Les stratégies formulées périodiquement ne doivent pas être des documents venant d'ailleurs et parachutés dans différents secteurs avant leur mise en œuvre. Une stratégie est un cadre de référence utile pour coordonner les interventions des organismes opérationnels et des autres organismes chargés de la mise en œuvre. Les plans d'action sont utilisés pour transformer les stratégies en opérations et pour élaborer ultérieurement les interventions qui sont identifiées comme faisant partie d'une stratégie pour aboutir à des propositions techniques et financières. Généralement, les plans d'action sont conçus par les organismes chargés de la mise en œuvre et doivent respecter le budget du secteur intéressé et les procédures de mise en œuvre.

La responsabilité principale de la mise en œuvre revient aux organismes opérationnels, mais la gestion stratégique implique des approches nouvelles d'intégration dans lesquelles la plateforme stratégique et de coordination joue un rôle actif important, comme par exemple dans :

- la coordination des interventions sectorielles et la création des mécanismes pour le contrôle des progrès ;

- la promotion des interventions qui intègrent les contributions provenant d'organismes appartenant à des secteurs différents ;
- l'implication explicite des organisations de la société civile en tant qu'organismes de mise en œuvre dans certains domaines tels que l'élargissement, l'autonomisation, les interventions axées sur la demande et les activités d'opération et entretien (O&E).

Les plans d'action annuels ne se réfèrent pas seulement aux nouvelles interventions physiques et aux investissements correspondants mais aussi aux activités d'O&E. Les investissements dans de nouvelles infrastructures et les O&E sont étroitement liés, pas seulement parce que n'importe quelle mesure physique demandera une activité d'O&E dans le futur mais aussi parce que les investissements pourraient s'associer à la réhabilitation ou au retard des activités d'O&E ou bien à une activité d'O&E après une catastrophe. L'activité annuelle d'O&E devra par conséquent être considérée comme faisant intégralement partie de chaque plan d'action annuel.

En plus des mesures physiques et des O&E, les plans d'action doivent accorder une attention particulière à beaucoup d'autres interventions et problématiques, y compris les adaptations à l'environnement institutionnel favorable, les mesures qui ont des répercussions sur la demande (incitations à la mise en œuvre) telles que les taxes et les impôts, la formation et le développement des capacités, enfin les services de vulgarisation.

Ces plans d'action intégrés peuvent inclure de nombreux intrants tels que les plans annuels existants des organismes opérationnels, des propositions de la part des organismes centraux de planification, ou bien des idées ou des suggestions de la part des utilisateurs individuels d'eau. Dans un cadre stratégique pour la coordination des interventions par différents organismes opérationnels, ces plans d'action intégrés doivent représenter des améliorations considérables des pratiques en cours. Cependant, ces plans limiteraient le rôle de la plateforme stratégique à une fonction relativement passive de contrôle et d'évaluation des progrès. Une approche plus proactive serait possible si la plateforme introduisait un système de notes conceptuelles.

Les notes conceptuelles sont des documents techniques qui contiennent des propositions pour l'action (voir encadré « Notes conceptuelles », page 114). Elles peuvent être élaborées par un groupe de travail qui inclut des représentants des organismes gouvernementaux, des OSC et des ONG et des organismes privés. Les notes conceptuelles ne contiennent pas d'études de faisabilité très approfondies mais elles doivent favoriser aussi bien la gestion que le financement des organismes pour mettre en œuvre des actions. Cela

### Notes conceptuelles

Au Bangladesh, un système de notes conceptuelles a été introduit dans un projet qui avait pour but de mettre en place une approche de gestion stratégique pour ses zones côtières (PDO, 2005 ; GoB, 2003). Les notes de synthèse étaient formulées par un groupe sélectionné d'organismes gouvernementaux chargés de la mise en œuvre et, lorsque cela était possible, en collaboration avec les ONG et/ou les OSC ; elles étaient guidées et contrôlées par un bureau spécial de coordination pour la gestion de la zone côtière. Le but était d'établir un processus continu d'intégration entre les organismes opérationnels et une méthode pour identifier et préparer les projets qui demandaient une mise en œuvre commune. Les notes conceptuelles doivent indiquer clairement :

- les liens avec les objectifs et le processus de développement global de la côte ;
- les résultats escomptés et les activités corrélatives avec les délais respectifs;
- les ressources (financières, humaines, etc.) nécessaires pour la mise en œuvre ;
- les arrangements institutionnels nécessaires pour la mise en œuvre.

Les notes conceptuelles étaient formulées dans des projets tels que la gestion de l'eau et la réduction de la pauvreté dans la zone de Noakhali, la gestion des aquifères profonds d'eau souterraine et une stratégie et un plan d'action (recherche) pour la gestion des ressources halieutiques marines.

signifie qu'elles doivent contenir des plans concrets pour la mise en œuvre, y compris les arrangements institutionnels requis. Les notes conceptuelles doivent être l'épine dorsale des plans pour l'action, formulées dans un processus « à roulement » qui leur permettra d'être « vérifiées » par rapport aux priorités et aux cibles spécifiées dans les stratégies.

La plateforme stratégique pourrait guider le processus de formulation des notes conceptuelles comme suit.

- *Identification des concepts et formulation des propositions*. Les concepts peuvent provenir de deux sources principales : de la stratégie elle-même ou bien de l'organisation ou d'un individu. Une fois identifiés ces concepts, la plateforme pourra concevoir des propositions en fournissant un minimum d'information sur le contexte pour faciliter les processus de tri et de sélection.
- *Tri et sélection*. Les concepts identifiés forment une longue liste qui devra être soumise à un tri explicite et transparent et à un processus de sélection basé sur trois critères : le degré auquel le projet proposé est en ligne avec les objectifs stratégiques ; la façon dont le projet proposé contribue au processus de GIRE ; les évaluations de la faisabilité de la mise en œuvre des actions proposées.

- *Formulation des notes conceptuelles*. Les organismes pertinents pourraient établir un groupe de travail pour écrire les notes de synthèse sélectionnées.
- *Prise de décision*. La plateforme stratégique décide s'il faut accepter ou non les concepts proposés et invite les organismes de mise en œuvre à les élaborer ultérieurement et à préparer les interventions.

L'expérience a montré qu'un système de notes conceptuelles qui fonctionne a deux avantages (voir encadré « Notes conceptuelles », page 114). Premièrement, il est susceptible de bousculer le système rigide de plans annuels en place qui se concentre pratiquement uniquement sur les intérêts sectoriels. Deuxièmement, les principales parties prenantes sont impliquées dès le début des discussions quant à la conception et à la faisabilité des interventions. Cependant, il est essential que la plateforme de coordination continue à jouer un rôle actif dans le processus.

## 8.6 Conception et mise en œuvre

La plateforme doit élaborer les plans d'action approuvés et les notes conceptuelles pendant la conception détaillée des mesures individuelles, parfois à la suite ou parallèlement à des études de faisabilité plus précises. Cela se réfère à trois types d'intervention : des mesures physiques pour la plupart axées sur l'offre ; les incitations à la mise en œuvre qui se focalisent sur la demande ; les accords institutionnels pour mettre en œuvre les deux premiers types d'intervention

La conception et la mise en œuvre de toutes ces mesures requièrent des négociations avec ceux qui sont directement impliqués sur des détails tels que l'emplacement exact d'un projet d'infrastructure, ou le montant des taxes sur l'eau et comment cet impôt devra être perçu. Dans ces négociations, il est important que les populations locales soient pleinement informées, pas seulement à propos des conceptions et de leurs justifications mais aussi à propos des modes possibles de mise en œuvre. Il faut aussi que l'organisme de mise en œuvre soit flexible dans l'adaptation de ces propositions. Ces processus de négociation spécifique et détaillés devraient être structurés avec attention et leurs résultats devraient être discutés au niveau de la plateforme stratégique.

Les problématiques importantes qui devront être incluses dans ces discussions sont :

- la participation de la population locale dans la construction, les activités d'opération et entretien (O&E) des mesures physiques (au Bangladesh, par exemple, les femmes indigentes sont impliquées dans l'entretien des digues) ;

- l'implication des communautés locales dans la mise en œuvre et l'application des mesures d'incitation telles que les aides et les réductions d'impôts ;
- l'implication des populations locales dans le contrôle de qualité des mesures physiques ;
- le renforcement des capacités des communautés pour « gérer » de telles interventions.

## 8.7 Suivi et évaluation

### 8.7.1 Cadre des indicateurs

Le suivi et l'évaluation (S&E) sont des activités clés dans le processus d'apprentissage continu de la gestion stratégique. Le développement et le fonctionnement d'un cadre bien structuré pour le S&E est une tâche importante pour toutes les plateformes stratégiques. Ce cadre consiste en un ensemble d'indicateurs qui doivent être suivis et en des procédures pour évaluer les valeurs contrôlées de ces indicateurs par rapport aux valeurs de référence correspondantes.

Un cadre de S&E à part entière considère trois ensembles d'indicateurs:
- *les indicateurs d'intrants de gestion* (IIG) qui représentent les intrants tels que les dépenses pour l'élargissement, l'entretien et les investissements ;
- *les indicateurs de base des ressources* (IBR) qui reflètent les extrants en termes de changements dans l'état du système de ressources en eau, tels que les niveaux de l'eau, la rapidité de l'érosion et de la sédimentation ;
- *les indicateurs de soutien aux décisions* (ISD) qui reflètent les extrants en termes d'objectifs de la GIRE tels que la réduction de la pauvreté ou garantir l'environnement durable.

La relation entre ces ensembles d'indicateurs peut être visualisée à travers deux matrices (figure 8.3). Le premier est une matrice intrants-extrants « objective», montrant les relations entre les intrants de gestion et l'état du système de ressources en eau. Le second connu sous le nom de « matrice de performance » reflète les valeurs des changements dans le système en termes de critères politiques ou de prise de décision.

Comme mentionné précédemment, il y a deux types de suivi :
- *le suivi des progrès* utilise les indicateurs d'intrants et d'extrants pour fournir des informations sur la mise en œuvre des plans d'action et sur les ajustements nécessaires ;

**Figure 8.3.** Le cadre des indicateurs

| INTRANTS | EXTRANTS | RÉSULTATS |
|---|---|---|
| Accords institutionnels<br>Politiques/stratégies et plans<br>Interventions directes | Sur les fonctions du système de ressources en eau | Croissance économique<br>Amélioration des conditions de vie et du bien-être<br>Environnement naturel durable |
| | Fonctions de régulation<br>Fonctions de production<br>Fonctions d'exécution<br>Fonctions d'information | |
| MATRICE D'INTRANTS-EXTRANTS | | MATRICE DE PERFORMANCE |

- *le suivi des performances* utilise des indicateurs d'extrants et de résultats pour fournir des informations pour l'évaluation de l'état et des performances du système de ressources en eau.

Les indicateurs peuvent parfois simplifier à outrance des processus complexes de gestion et de développement. Un ensemble d'indicateurs significatifs et représentatifs, cependant, peut contribuer considérablement aux discussions entre les parties prenantes dans les processus à buts multiples de prise de décision. Ceci signifie que toutes les parties impliquées devraient sélectionner (négocier) avec attention et se mettre d'accord sur les indicateurs à utiliser.

Le cadre des indicateurs doit être :
- complet, englobant les indicateurs d'intrants, d'extrants et de résultats ;
- développé par toutes les parties prenantes travaillant en partenariat ;
- relié à des ensembles existants d'indicateurs nationaux/internationaux relatifs au développement durable, à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique, tels que ceux formulés dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ;
- la responsabilité d'une organisation qui est mandatée et équipée pour assumer des tâches de respect du cadre, recueil des données requises et diffusion des conclusions.

### 8.7.2 Évaluations et bilans

Les évaluations peuvent utiliser différentes techniques spécialisées, allant des analyses coûts-bénéfices qui tentent de traduire autant que possible les coûts et impacts en valeurs monétaires jusqu'aux techniques sophistiquées de prise de décision telles que l'analyse à critères multiples.

### Analyse coûts-bénéfices

L'analyse coûts-bénéfices est une technique pour l'évaluation des avantages et des inconvénients associée aux politiques ou projets alternatifs où les impacts sont exprimés en termes monétaires, donnant lieu à des indicateurs tels que les ratios coûts-bénéfices et les taux de rendement (économique) interne (TRE). Dans les évaluations du secteur public, les coûts et bénéfices sont exprimés en termes économiques plus que financiers. La valeur de cette méthode dépend du nombre d'éléments inclus dans l'analyse et de la façon dont les impacts sont calculés.

Les coûts[2] d'un projet (sur site et hors site) incluent au moins les éléments suivants :

- préparations pour le projet, comprenant, par exemple, l'acquisition des terres, l'aménagement des terres, les études et enquêtes ;
- la mise en œuvre du projet, comprenant, par exemple, la conception, la construction et les coûts impliqués dans des mesures non structurelles, telles que les subventions et les impôts ;
- les coûts de compensation et d'atténuation des impacts sociaux et environnementaux négatifs ;
- les coûts administratifs ou supplémentaires de mise en œuvre d'un projet pour les organismes gouvernementaux locaux, régionaux et/ou nationaux.

Les bénéfices (ou pertes) d'un projet (sur site et hors site) incluent au moins les éléments suivants :

- niveaux plus élevés ou plus bas des résultats des activités économiques telles que l'agriculture, la pêche, le transport, etc. ;
- changements par rapport aux dommages prévus causés par des inondations aux biens publics et privés, y compris : immeubles, infrastructures publiques, bétail, équipement, etc. ;
- changements dans la sécurité sanitaire, la santé publique et les autres conditions de vie ;
- changements dans l'environnement (eau souterraine, inondations, réserves de poissons) ;
- dommages à des entités de valeur culturelle et historique dans la zone du projet.

### Techniques de décision à critères multiples

Il existe différentes techniques de décision à critères multiples qui ont pour but d'évaluer les effets exprimés dans différentes unités, aussi bien quantitativement que qualitativement. (voir aussi la section 7.3). Le principe général est que les critères sont identifiés et les solutions alternatives comparées selon leurs « scores » obtenus avec ces critères et l'importance ou les préférences qui leur sont attribuées, par exemple par dufférentes parties prenantes.

Les modèles formels ne doivent pas être considérés comme des modèles pour la prise de décision mais comme des exercices de « et si » qui montrent l'importance des critères et la pertinence des préférences. L'expérience a montré que, lorsqu'elles sont utilisées correctement, de telles techniques formelles peuvent être très utiles dans la structuration de discussions et pour aider toutes les parties prenantes à comprendre la pertinence des autres positions et des arguments différents des leurs. Une technique largement utilisée est celle du processus de hiérarchie analytique (PHA ; voir section 7.3).

Les deux techniques peuvent être utiles dans les négociations concernant les ressources en eau. Par exemple, l'analyse coûts-bénéfices peut aider les participants à décider quels facteurs inclure dans les négociations et comment les évaluer. Les approches à critères multiples peuvent être utiles dans les discussions sur les valeurs attribuées à certains indicateurs qui reflètent leurs préférences.

## 8.8 Résumé

La gestion stratégique des ressources en eau est considérée comme un véhicule important pour l'Approche négociée et c'est la tâche principale de la plateforme stratégique et de coordination, comme il est suggéré dans le chapitre 6. Les principaux éléments du cycle de gestion (figure 8.1) sont : la formulation des stratégies, la formulation des plans d'action, la mise en œuvre des interventions et le suivi et évaluation. La fonction principale de la plateforme proposée est la coordination et certainement pas sa mise en œuvre, qui devra rester sous la responsabilité des organismes opérationnels.

Le présent chapitre a décrit la gestion stratégique en tant que processus itératif dans lequel les parties prenantes formulent des stratégies explicites à moyen terme qui définissent des cibles concrètes et mesurables à moyen terme (disons environ cinq ans), identifient des approches et développent des interventions concrètes (plans d'action, souvent annuels) pour atteindre ces cibles, et enfin se mettent d'accord sur les mécanismes pour le suivi et l'évaluation des progrès et des impacts des interventions. Ce processus fournit donc un processus d'apprentissage qui sera enrichi de façon considérable si toutes les parties prenantes y participent sur un pied d'égalité. Le processus de gestion stratégique, tel qu'il est décrit dans la figure 8.2, fait la différence entre scénarios et stratégies, planification stratégique et plans pour l'action, différentes itérations et deux types de suivi.

Une étape importante de la gestion stratégique est celle où les parties prenantes identifient les éléments qui composent le système de ressources

en eau concerné par les interventions de gestion et ses fonctions corrélatives. Ces éléments sont par exemple les bassins versants, les aquifère d'eau souterraine, les lacs et les réservoirs, les fleuves et les deltas ; leurs fonctions se divisent en quatre catégories : régulation, exécution, production et information.

La formulation de stratégies fait intervenir huit phases (voir tableau 8.2) similaires aux tâches qui facilitent les négociations. Une stratégie consiste en une combinaison de trois types d'intervention : mesures physiques ou infrastructurelles telles que les barrages et les levées qui ont pour but de modifier la disponibilité de l'eau ; incitations à la mise en œuvre, telles que politique des prix et contingents, pour provoquer un changement de la part des utilisateurs de l'eau disponible ; arrangements institutionnels pour gérer les types d'interventions ci-dessus. Les responsables de l'eau se concentraient habituellement sur les mesures physiques. Les interventions axées sur la demande (incitations à la mise en œuvre) sont considérées comme relevant de la responsabilité des organismes opérationnels, tels que les ministères de l'agriculture ou de l'énergie, tandis que les arrangements institutionnels, même dans le secteur de l'eau, sont souvent négligés.

Les étapes restantes du cycle de gestion (figure 8.1) incluent des plans pour l'action, la conception et la mise en œuvre, ce qui relève généralement du domaine des organismes opérationnels. Le suivi et l'évaluation sont aussi une tâche importante de la plateforme, aussi bien pour suivre la mise en œuvre des actions approuvées que pour évaluer les développements du système de ressources en eau concerné. Dans ce but, la plateforme doit disposer d'un ensemble d'indicateurs pertinents et avoir accès à l'information les concernant.

## Notes

1 Le rapport de synthèse de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (2005) utilise une approche de caractérisation et d'évaluation similaire pour identifier quatre types de « services » : approvisionnement, régulation, culturel et de soutien (ce dernier service n'est pas élaboré).

2 Coûts relatifs aux dépenses faites lors de la mise en œuvre d'un projet ; les pertes sont des bénéfices négatifs.

# 9 Et ensuite ?

En 2005, *River Basin Management: a Negociated Approach* comparait les expériences des organisations partenaires du monde entier (Both ENDS, 2005). Depuis, les ONG partenaires ont continué à rassembler les expériences de terrain prometteuses relatives à l'approche et à préparer une mise en œuvre et un développement futurs.

Au cours de l'élaboration de ce guide, les ONG partenaires se sont rapprochées et ont évolué vers ce que l'on appelle désormais l'Alliance de l'AN. Dans le processus de définition d'une vision commune et d'un ensemble de principes de base partagés, les partenaires ont été à même de partager leurs expériences et leurs idées concernant les obstacles et les solutions par rapport à l'application de l'approche.

L'approche est une contribution de type ascendant aux débats internationaux et aux développements dans le domaine de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Elle facilite cette contribution en exposant de manière plus précise sa vision, ses principes et ses caractéristiques et à travers la présentation de cadres génériques pour les processus participatifs de négociation et de gestion stratégique.

Ce guide de mise en œuvre de l'Approche négociée est une étape intermédiaire de son futur développement. Il est essentiel que l'approche continue à plonger ses racines dans le terrain et s'appuie solidement sur les expériences des ONG. Dans cette optique, elle offre une alternative aux approches de haut en bas promues par la communauté internationale, malgré la rhétorique selon laquelle la participation publique est cruciale et doit être améliorée.

Le guide est clair sur ce point : l'Approche négociée ne peut réussir que si elle est correctement mise en œuvre à travers des arrangements institutionnels mis en place par les organismes internationaux et les gouvernements nationaux. En d'autres termes, de réelles améliorations dans la GIRE, basées sur la participation authentique des communautés, ne peuvent avoir lieu qu'à travers la synergie des approches de haut en bas et ascendantes qui sont considérées comme complémentaires et appropriées aux circonstances locales.

La communauté des ONG doit par conséquent continuer à prendre l'initiative (ainsi que la responsabilité) en ce qui concerne le futur développement de l'Approche négociée. Il est reconnu que cela ne peut être accompli qu'à travers la lente accumulation sur le terrain d'expériences de mise en œuvre de l'approche dans une grande variété de circonstances. Comme il a été souligné ici, l'Approche

## Développement des capacités et arrangements institutionnels

Telapak est une organisation environnementale indépendante basée à Bogor, Indonésie. Telapak travaille avec les ONG locales et les groupes de communautés du pays pour renforcer leurs capacités de gestion des ressources en eau et des autres ressources naturelles.

Dans le cadre du projet de développement des capacités d'une durée de deux ans (2009-2011), Both ENDS soutient Telapak afin qu'elle devienne un acteur de premier plan dans la gestion de l'eau au niveau national. Telapak travaille déjà avec les services gouvernementaux et les organismes au niveau national, régional et local sur les problématiques stratégiques et les politiques. Elle est désormais membre du conseil national de l'eau et de plusieurs conseils provinciaux. Dans la province de Sulawesi du Sud, par exemple, les autorités de la région de Luwu ont établi un conseil de bassin versant (CBV) provisoire pour gérer les ressources en eau du bassin versant du fleuve Lamasi.

À travers ce projet, Telapak et les organisations associées fourniront de l'aide afin de renforcer la capacité de l'OBV. Les activités incluront la définition des tâches de l'OBV ainsi que ses responsabilités ; en dégageant un plan pour la gestion stratégique des ressources en eau, en conduisant une analyse des problèmes basée sur les perceptions des utilisateurs locaux d'eau, en cartographiant les arrangements institutionnels pour la gestion des ressources en eau.

Une des réalisations importantes du projet a été d'établir une vue d'ensemble des arrangements institutionnels pour la gestion des ressources en eau en Indonésie, que Telapak utilisera pour la formation de ses membres qui sont, ou désirent être, impliqués dans la gestion des ressources en eau. Le document décrit :

- la nouvelle loi nationale, introduite en 2004, qui est le principale instrument qui structure la gestion de l'eau en Indonésie ;
- les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau, y compris les organisations et les arrangements juridiques correspondants (mandats) des ministères tels que travaux publics, foresterie, planification des terres et des espaces ;
- différents aspects de la gestion des ressources en eau, tels que la qualité de l'eau, l'eau souterraine, le contrôle des inondations, l'approvisionnement public en eau et l'irrigation ;
- la gestion des zones telles que les bassins versants et les réserves naturelles.

négociée doit être considérée comme une façon de penser, comme un paradigme même, basée sur la participation de toutes les parties prenantes qui peuvent et veulent participer aux actions conjointes pour atteindre leurs buts individuels mais qui reconnaissent en même temps qu'elles partagent un intérêt commun.

Les futures activités pour développer l'Approche négociée devront porter à la fois sur les efforts pour améliorer la méthode elle-même, et son utilité dans certaines conditions spécifiques, et sur la création de conditions favorables à travers la communication avec les organisations internationales et nationales. Les partenaires envisagent en conséquence les actions suivantes.

### Versions nationales du guide

Ce guide sera traduit en cinq langues, en donnant la priorité à celles des ONG participantes : français, baasa (Indonésie), marathi (langue officielle de l'État du Maharashtra, Inde), portugais et espagnol. Il est important que les partenaires garantissent que chaque version nationale contienne au moins une vue d'ensemble des arrangements institutionnels nationaux existants pour la gestion des ressources en eau (voir encadré « Développement des capacités et arrangements institutionnels », page 124). Ils pourraient aussi envisager d'inclure des détails concernant les systèmes nationaux de ressources en eau, les systèmes socio-économiques et les études de cas locales décrivant des applications réussies de l'approche.

### Développement des capacités

Une approche à deux niveaux du développement des capacités et de la formation est envisagée. Le premier niveau inclut les ONG qui promouvront, introduiront et soutiendront l'Approche négociée, le second niveau fait intervenir les acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre. Le renforcement des capacités des ONG (premier niveau ; formation des formateurs) devra se concentrer sur la présentation de ce guide (versions nationales) et la production de matériaux de formation pour le second niveau.

Plus important, les cours de formation pour les ONG du premier niveau devront inclure les bases de la gestion des ressources en eau : le fonctionnement des systèmes de ressources en eau et des autres ressources naturelles, une vue d'ensemble des arrangements institutionnels et les aspects sociaux et économiques. Les ONG qui jouent un rôle prédominant et politique dans la gestion des ressources en eau doivent posséder l'expertise (ou y avoir accès) sur les systèmes de ressources en eau et la gestion des questions qui y sont liées.

### Coordination internationale et échange d'expériences

Tirer des enseignements des expériences de chacun sur le terrain s'est avéré être un élément essentiel dans le développement de l'Approche négociée. L'Alliance de l'AN essayera maintenant de consolider ces processus d'apprentissage en soutenant les ONG qui souhaitent appliquer l'approche, en facilitant l'échange et la diffusion des expériences et en promouvant l'approche de différentes façons, dans un dialogue constant avec les nombreux organismes internationaux et nationaux impliqués dans la gestion intégrée des ressources en eau.

### Portée et dialogue

La mise en œuvre de l'Approche négociée ne sera durable que si les autres acteurs s'engagent dans son développement et contribuent à renforcer l'approche et à la rendre accessible à tous ceux qui sont impliqués dans la GIRE. L'Alliance de l'AN offrira ce guide aux institutions concernées et les invitera à participer à un dialogue constructif sur le concept et ses implications d'ordre pratique. Également, l'Alliance se propose de construire des partenariats avec les gouvernements nationaux, les institutions internationales et les centres de connaissance pour développer de nouvelles initiatives et amplifier les idées concernant le potentiel de l'approche.

# Annexe A : Gouvernance et gestion de l'eau

Cette annexe explique les concepts de la gouvernance de l'eau et de la gestion de l'eau et la différence entre gestion générale et fonctionnelle. Elle discute ensuite des régimes de gestion et présente les principes des accords de régime de propriété commune stable (RPC).

## Gouvernance de l'eau

La gouvernance de l'eau en tant que concept accepte globalement que la gestion de toutes les entités relatives à l'eau, en particulier des bassins versants, soit la prérogative de l'État et fasse, par conséquent, partie du domaine politique et législatif. Ainsi, légiférer pour le développement et la gestion des ressources en eau fait essentiellement partie du processus politique de prise de décision. Dans la mesure où ceci s'applique au niveau mondial et national, il est nécessaire de comprendre le contexte plus grand de la gouvernance de l'eau.

La gouvernance, en général, est « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires de l'État à tous les niveaux » et, de plus, « cela comprend les mécanismes, les processus et les institutions avec lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, font leur devoir et arbitrent leurs différents » (PNUD, 1997). Dans le même esprit, la gouvernance de l'eau se réfère aux « divers systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs qui sont en place pour développer et gérer les ressources en eau et la fourniture de services liés à l'eau à différents niveaux de la société » (PME, 2003).

De façon plus schématique, la gouvernance de l'eau se réfère à des problématiques telles que :

- la responsabilité financière et l'efficacité administrative relatives aux allocations des ressources financières pour les projets de développement et les systèmes de fourniture de services concernant l'eau ;
- les droits de l'homme et les processus participatifs, en respectant et en reconnaissant la légitimité des institutions démocratiques, tels que la liberté de la presse et des médias en général, le droit (ou la liberté) à l'information, le droit de protester (de façon non violente), etc. ;

- le respect et l'équité dans la distribution des bénéfices, le partage des coûts et des charges socio-environnementales et des allocations des ressources financières.

La gouvernance de l'eau se réfère à la gestion directe des ressources en eau à travers les institutions officielles et les autres institutions formelles ou informelles qui sont mandatées pour assumer des fonctions managériales dans un cadre hiérarchique (ou non). La gouvernance a aussi une part de politique pragmatique où les législateurs et les bureaucrates sont impliqués dans la négociation à travers des groupes appartenant à des partis ou à des factions politiques.

## Gestion de l'eau

Officiellement, l'objectif de la gestion des ressources en eau est de produire une combinaison optimale de biens et de services pour le bénéfice de la société dans son ensemble, maintenant et dans le futur (OCDE, 1987). Le problème de la gestion peut être relatif à comment organiser les interactions entre tous les acteurs impliqués: les fournisseurs, les producteurs et les appropriateurs des ressources en eau. La question générale est de savoir comment encourager et organiser l'action coordonnée pour empêcher les appropriateurs qui ont pour but de maximiser leurs gains individuels de surexploiter ou même d'éliminer les capacités productives des ressources en eau.

Par conséquent, la gestion traite de toutes les tâches impliquées dans la production de biens et de services relatifs à l'eau. Elle devrait donc impliquer aussi bien le public que les organismes privés, qui, ensemble: (i) établissent des buts et des cibles et décident quelle combinaison de biens et de services sera produite grâce au système des ressources en eau, quand, où et pour qui ; et (ii) produisent les biens et les services en réponse à la demande de la part de la société.

En pratique, la gestion de l'eau consiste en de nombreuses tâches différentes qui sont attribuées à des organisations publiques, privées ou à des organisations de la société civile. Ensemble, elles forment l'environnement institutionnel qui devrait favoriser le développement et l'application de l'Approche négociée.

Lorsqu'on localise les acteurs impliqués dans l'application de l'approche à la gestion des ressources en eau et lorsqu'on discute des méthodes, des instruments et des exemples, il est utile de différencier entre gestion générale et fonctionnelle.

## Gestion générale de l'eau contre gestion fonctionnelle

*La gestion générale* se réfère aux tâches qui ne sont pas spécifiquement liées aux systèmes de ressources en eau tels que les bassins versants. Ces tâches sont relatives à la définition des accords institutionnel et juridiques, à l'attribution des tâches aux différents organismes et aux décisions quant à leurs mandats, leurs responsabilités et leurs capacités et quant aux instruments à utiliser pour mener à bien leurs tâches (qui fait quoi, et comment ?). Ces tâches de gestion générale se réfèrent principalement aux tâches administratives qui correspondent aux organismes gouvernementaux en place et peuvent être exécutées dans des zones administratives telles que les pays ou les provinces.

En tant que gardien des ressources publiques en eau, les organismes gouvernementaux fournissent l'accès à ces ressources et ont la responsabilité de définir comment et sous quelles conditions les ressources doivent être utilisées et de garantir cette utilisation à travers des mécanismes démocratiques. Des exemples de thèmes de négociation sont les suivants :

- principes de gestion de l'eau: utilisateurs prioritaires, principe de précaution, le principe « pollueur payeur » ;
- les standards de qualité de l'eau ;
- politique de l'eau ;
- législation de l'eau et les règlementations pour sa mise en œuvre ;
- concessions de licences et sanctions/exécution ;
- règles pour la participation de la population locale ;
- accords sur les recherches ;
- développement des scénarios (par exemple afflux d'eau des pays limitrophes, changement climatique) ;
- la division du pays en unités de gestion (systèmes d'eau) ;
- la conception d'accords institutionnels: mandats et capacités des instituts.

*La gestion fonctionnelle* comprend toutes les tâches qui sont nécessaires pour maintenir les systèmes de ressources en eau dans de bonnes conditions et pour produire des biens et des services liés à l'eau demandées par la société dans son ensemble. En d'autres termes, la gestion fonctionnelle est un intrant dans la fonction de production du système des ressources en eau.

Les tâches de la gestion fonctionnelle incluent la production d'eau pour des utilisations spécifiques telles que l'irrigation, la protection contre les inondations, ou le traitement des eaux de surface contaminées. Ces tâches, qui sont définies et permises par la gestion générale se rapportent principalement (mais pas exclusivement) aux interventions et peuvent être accomplies par des entités privées ou publiques. Elles sont plus rondement

menées si elles s'inscrivent dans une ressource en eau spécifique ou dans un écosystème en particulier où la disponibilité et l'utilisation de l'eau devraient être maintenues en un équilibre durable, tels que les (sous) bassins versants, les unités de drainage ou les systèmes de zones humides. Ces tâches ont une composante stratégique et une composante opérationnelle, axée sur l'action.

Des exemples de tâches pouvant être des thèmes de négociation sont les suivantes :

- formulation de plans stratégiques qui identifient des cibles à moyen terme pour le système des ressources en eau en question, dans des conditions favorables définies par la gestion générale ;
- formulation des plans d'opération et entretien (O&E) ;
- fonctionnement des réservoirs ;

## Gestion fonctionnelle de l'eau contre gestion générale

Aux Pays-Bas, un pays à basse altitude situé dans les deltas et dans les parties inférieures du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut, l'eau est une préoccupation constante. L'organisation de la gestion de l'eau offre un bon exemple de comment les tâches et les responsabilités sont distribuées.

Les conseils néerlandais de l'eau sont responsables de la protection du pays contre les inondations et de la gestion fonctionnelle des systèmes d'eau, mais ils sont contrôlés par les provinces car ils font partie du système politique et administratif.

Les conseils de l'eau ont un haut niveau d'indépendance quant aux matières techniques et financières mais leurs règlements, tout comme les décisions sur les impôts et les taxes, sont sujets à l'approbation de la part des autorités provinciales. Ce lien et le partage des tâches entre la gestion fonctionnelle et générale se sont développés au cours des siècles mais n'ont que récemment été sujets de discussions dans la mesure où l'eau est devenu une problématique importante dans la société néerlandaise.

Les conseils de l'eau qui étaient fondamentalement des organisations fonctionnelles pour les agriculteurs sont devenus des organismes qui représentent beaucoup d'autres intérêts. Par exemple, ils ont récemment dû décider si allouer ou non des terrains agricoles inondables à la création de lacs pour le divertissement. Par conséquent, beaucoup de conseils de l'eau ont fusionné entre eux et ont organisé des élections pour leur conseil de direction.

Bien que la compétence technique de conseils de l'eau n'est pas en question, leur situation est loin d'être satisfaisante. Les discussions concernant la façon d'améliorer la gestion fonctionnelle et générale du système d'eau néerlandais sont encore en cours.

- fonctionnement des systèmes de drainage ;
- conception et mise en œuvre d'infrastructure, par exemple régulation du débit d'un fleuve et systèmes de protection contre les inondations ;
- allocations annuelles d'eau provenant des fleuves et des réservoirs parmi les utilisateurs rivaux ;
- fonctionnement des canaux de navigation ;
- concessions de licences pour l'extraction de l'eau souterraine ;
- frais relatifs au recueil des eaux usées ;
- contrôle de la qualité de l'eau ;
- traitement de l'eau.

*Note :* Bien que la gestion générale s'occupe exclusivement de la création d'un environnement favorable pour la gestion fonctionnelle de l'eau, la gestion fonctionnelle peut aussi être impliquée dans l'établissement d'accords institutionnels favorables , tels que la mise en œuvre de plans d'action ou de licences et d'accords sur le contrôle.

## Régimes de gestion

Les ressources en eau sont des propriétés publiques/nationales, les décisions sur leur utilisation (au sens large) et leur gestion appartiennent donc aux représentants élus démocratiquement et aux organismes législatifs tels que les parlements nationaux ou les conseils généraux. Ces organismes législatifs décident donc qui est responsable de quoi ainsi que de la création d'un environnement institutionnel favorable qui devrait permettre l'utilisation équitable et durable des ressources en eau.

Pour mieux comprendre les régimes de gestion, il vaut mieux considérer les ressources en eau en tant que système productif (systèmes de ressources en eau, SRE) qui produit des biens et des services demandés par la société. Ces biens et services se réfèrent à la production d'eau pour l'usage domestique, industriel ou pour l'irrigation mais aussi à la protection contre les inondations, la beauté du panorama et les canaux de navigation. Les systèmes de ressources en eau consistent, en plus de l'eau, en éléments naturels et crées par l'homme et en accords institutionnels pour gérer la disponibilité et l'utilisation de la ressource en elle-même.

Cette responsabilité générale ne peut pas être déléguée. Certaines des tâches qui sont relatives à la production de biens et de services provenant (ou faisant partie ) de cette ressource nationale peuvent l'être. Ces tâches peuvent être soumises à différentes formes de gestion, en fonction de la nature des biens et des services produits: publique, en commun ou privée. La protection contre

les inondations, par exemple, est considérée comme un bien public car il est difficile d'exclure les personnes de ces avantages tandis que le bénéfice d'une personne n'a pas d'incidence sur le bénéfice potentiel des autres. Les organisations privées n'avaient que peu d'intérêt (commercial) dans la production de tels biens publics mais elles peuvent être intéressées à la production, par exemple, de l'eau pour l'irrigation pour des utilisateurs rivaux qui pourraient être privés de ce bien si ils ne veulent ou ne peuvent pas payer. Dans ce contexte, les ressources en commun et les régimes de propriété commune (RPC) sont particulièrement intéressants.

Une ressource en commun est telle que « il est difficile ou coûteux d'empêcher des individus d'utiliser le bien… tandis que les avantages consommés par un individu se soustrait à ceux disponibles pour les autres » (Ostrom, 2000:337). Un exemple typique est celui des ressources en poissons d'un petit lac interne utilisé par les pêcheurs de deux communautés. L'accès, l'utilisation, la gestion et la propriété de cette ressource peuvent être sous la forme d'un RPC mais il faut le mettre en place. Un RPC est un ensemble de relations sociales qui sont établies et devraient fonctionner sous la responsabilité finale de la « nation » en tant que propriétaire de la ressource. Les RPC peuvent être appliqués à des parties bien spécifiques du SRE (par exemple à un lac ou à un système d'aquifères) ou à des systèmes de production spécifiques tels que les réserves communales d'eau ou les systèmes d'irrigation.

Dans les RPC, il n'y a pas d'accès libre à la ressource, dans la mesure où les ressources en commun ne sont pas à accès libre et ne sont pas des biens publics. Il y a un accès relativement libre mais contrôlé à la ressource pour les membres de la communauté et des mécanismes sont en place pour exclure les tiers. Par conséquent, dans un régime de propriété commune, une ressource en commun a l'apparence d'un bien privé mais ressemble à un bien public du point de vue d'un bénéficiaire. Les unités de ressource (telles que les poissons ou les quantités d'eau) retirées des ressources en commun deviennent la propriété individuelle des appropriateurs.

Les RPC fonctionnent généralement au niveau local pour empêcher la surexploitation d'un système de ressources duquel des éléments peuvent être extraits.

Dans son analyse de la conception des institutions stables de RPC, Ostrom (1990) a identifié huit principes de conception qui sont des conditions préalables pour des accords stables de RPC :

1. Limites clairement définies.
2. Harmonie entre l'appropriation et les règles d'approvisionnement et les conditions locales.

3. Accords sur les choix collectifs qui permettent la participation de la plupart des appropriateurs dans le processus de prise de décision.
4. Contrôles effectués par des appropriateurs ou par des contrôleurs responsables devant les appropriateurs.
5. Sanctions proportionnées pour les appropriateurs qui ne respectent pas les règles.
6. Mécanismes de résolution des conflits qui soient économiques et faciles d'accès.
7. Reconnaissance minimale du droit de s'organiser (de la part du gouvernement).
8. Dans le cas de RPC plus grands, organisation sous forme de couches multiples d'entreprises imbriquées avec des RPC petits et locaux dans leur base.

# Annexe B : Appliquer l'Approche négociée

## Cinq études de cas

Cette annexe présente cinq études de cas d'ONG qui ont mis en place la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) participative en utilisant l'Approche négociée. Les études de cas se concentrent sur l'application de l'approche, sur les résultats obtenus jusque maintenant et sur les retours d'expérience.

1 Gomukh Environmental Trust : Autonomisation des communautés dans le bassin versant du Bhima, en Inde
2 FANCA : Mettre à jour les cadres juridiques et institutionnels pour la GIRE en Amérique centrale
3 AEDES : Lins et adaptations stratégiques dans le bassin versant du Cotahuasi, au Pérou
4 ECOA : Vers une Approche négociée pour protéger le système des zones humides du Paraguay – Paraná
5 Telapak/PBS : Mettre en place l'Approche négociée dans le bassin versant du Lamasi, en Indonésie

# 1 Gomukh Environmental Trust Autonomisation des communautés dans le bassin versant du Bhima, en Inde

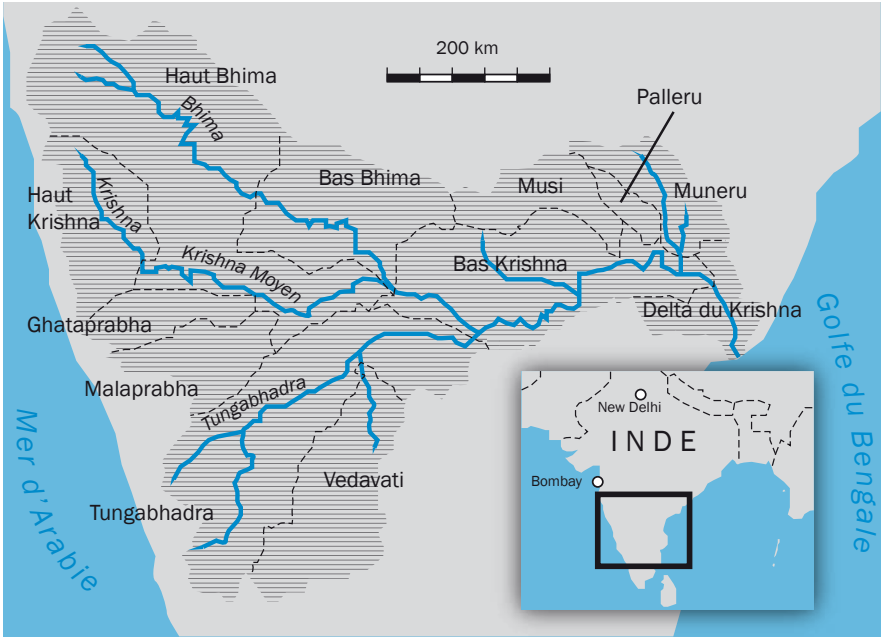
*Dans le bassin versant du Bhima, en Inde, le Gomukh Environmental Trust a pris l'initiative d'organiser la population locale et de mettre en place des plateformes pour la négociation. Gomukh s'est ensuite concentré sur l'autonomisation des communautés en renforçant leur capacité de négocier les problématiques de la gestion de l'eau avec d'autres parties prenantes, y compris les organismes gouvernementaux. L'approche a provoqué des changements radicaux quant à la gestion des ressources naturelles dans le bassin versant.*

Le Gomukh Environmental Trust a été créé en 1995 pour faire face à l'approche inadéquate et irrationnelle du programme de développement gouvernemental du bassin versant. L'optique de Gomukh est de créer une société où les ressources naturelles et les écosystèmes sont restaurés et où les personnes démunies peuvent être autosuffisantes et vivre de manière digne. Ses buts sont d'encourager la mobilisation sociale et l'utilisation de technologies appropriées pour la préservation des sols et de l'eau et de construire des fondations pour une utilisation des ressources équitables et justes.

Les domaines de travail de Gomukh comprennent la préservation des sols et de l'eau; la gestion intégrée des bassins versants; le développement durable de l'agriculture pour les agriculteurs marginalisés; la distribution équitable de l'eau pour l'irrigation; la gestion urbaine de l'eau; l'assainissement de l'eau; l'autonomisation des femmes; l'augmentation des capacités et l'éducation environnementale, les moyens de subsistance durables; les activités de lobbying et la mobilisation.

## La zone

Le fleuve Bhima est un affluent du Krishna, le troisième fleuve le plus long de l'Inde. Le bassin est divisé en bassin versant du Bhima inférieur et supérieur selon les grandes différences qui existent dans les précipitations et les écosystèmes relatifs. Le fleuve Bhima s'écoule de l'ouest à l'est en traversant les états de Maharastra et de Karnataka, jusqu'à ce qu'il rejoigne le Krishna, qui s'écoule ensuite au sud, traverse l'État de Andhra Pradesh, jusqu'à l'Océan Indien. Le bassin va du 16° 25' au 19° 30' N et du 73° 30' au 77° 55' E et a une surface de 48.630 $km^2$.




Bassins versants du Krishna et du Bhima.
*Source :* Biggs et al. (2007).

## Les défis

En raison de la demande croissante d'eau pour l'irrigation agricole, des zones urbaines et industrielles, le bassin du Krishna a été déclaré « bassin fermé », ce qui signifie que la quantité d'eau stockée et directement retirée des fleuves est égale à la totalité des écoulements de l'eau de surface. Les débits dans la mer ont radicalement baissé de 1975 à 2003 et le débit est pratiquement nul pendant les périodes de sécheresse. Le ruissellement provenant des bassins versants du Bhima aussi bien supérieur que inférieur a lui aussi rapidement diminué.

La population de ce bassin est supposée passer de 12,3 millions (1990) à 30 millions avant 2030. L'urbanisation avance à une vitesse folle et environ 35 % de la population vit désormais dans des villes telles que Pune, Pimpri, Chinchwad et Sholapur. Pune compte plus de quatre millions d'habitants, dont environ 40 % vit dans des bidonvilles et n'ont pas accès à des services tels que l'eau potable saine et l'assainissement. La population rurale dépend encore majoritairement de l'agriculture.

Les communautés du bassin versant du Bhima doivent affronter deux défis principaux: la distribution inéquitable de l'eau et la dégradation des écosystèmes.

## La distribution inéquitable de l'eau

Au sein du bassin versant du Bhima, les interventions à grande échelle avec des systèmes de gestion axée sur l'offre ont donné preuve de leurs limites. Bien que de nombreux affluents du fleuve Bhima aient été bloqués par des digues, 51 % de la zone du bassin n'est pas desservie par les plans gouvernementaux d'irrigation. Et des 49 % restants, seulement 5 % de la zone cultivée est irriguée grâce au réseau centralisé. Dans la zone irriguée, 22 % de l'eau disponible est prise par les agriculteurs les plus puissants pour la production de canne à sucre.

Dans les zones urbaines, les populations habitant dans les bidonvilles ne sont pas reliées aux approvisionnements en eau et aux systèmes de drainage; ceci étant hautement inefficaces. Dans la ville de Pune, le Service pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement déclare fournir 165 litres par habitant par jour, ce qui est beaucoup plus que dans beaucoup d'autres villes en Inde. En réalité, cependant, les bidonvilles reçoivent à peine 60 litres par habitant par jour avec un débit très faible; tandis que les zones privilégiées reçoivent beaucoup d'eau avec la pression suffisante. Des vendeurs non autorisés, certains d'entre eux membres de la « mafia de l'eau » fournissent en eau les habitants des bidonvilles et les zones d'habitation non autorisées à un prix élevé de sorte que les personnes démunies finissent par payer beaucoup plus que les habitants des zones privilégiées de la ville.

## Ecosystèmes en voie de dégradation

Les débits écologiques indiquent la quantité d'eau nécessaire pour le fonctionnement effectif des écosystèmes riverains et sont des éléments essentiels lors des décisions concernant l'allocation de l'eau. Sans ces débits écologiques, les biens et les services fournis par le fleuve: pêche, capacité de dilution de la pollution, potentiel d'alimentation des eaux souterraines, etc. sont sérieusement compromis.

Disponibilité d'eau dans le bassin versant de Bhima

| SOUS-BASSINS/ EFFLUENTS | DISPONIBILITE D'EAU (MILLION $M^3$/AN) | DISPONIBILITE D'EAU PAR HABITANT ($M^3$/AN) | NIVEAU DU STRESS HYDRIQUE |
|---|---|---|---|
| Neera | 2812 | 2027 | Pas stressé |
| Haut Bhima | 7594 | 1442 | Stressé |
| Maan | 469 | 1141 | Stressé |
| Bori-benetura | 506 | 734 | Très stressé |
| Seena | 1110 | 364 | Très stressé |

Dans le bassin du Bhima, aucune disposition n'a été prise pour attribuer ces débits écologiques. Le prélèvement accru des eaux souterraines et de surface a eu pour conséquences que beaucoup de bras de rivière ne sont plus alimentés comme dans le passé. Les prélèvements ont aussi eu des conséquences sur la faune et la flore fluviales et riveraines avec notamment de graves effets sur la diversité des espèces de poissons et sur la communauté de pêcheurs qui en dépendent.

De plus, la disponibilité limitée d'eau dans le bassin a provoqué une augmentation de la pollution en causant de fréquentes et massives pertes de poissons. Dans les effluents du Bhima qui s'écoulent au travers de Pune, plus d'une douzaine d'espèces de poissons ont déjà disparu. Le profil des communautés de pêcheurs a lui aussi changé ; les pêcheurs traditionnels sont remplacés par des pêcheurs sous contrat avec les états limitrophes, ce qui est cause de conflits et de tensions sociales.

Environ 70 % des eaux usées de Pune – environ 700 millions de litres par jour – est déversée dans le système fluvial du Bhima sans traitement préalable, causant ainsi une grave pollution en aval. Le conseil de contrôle de la pollution de Maharastra a classé le fleuve comme appartenant à la catégorie C, soit « impropre à la baignade ». Le réservoir de Ujjani, situé à 100 km en aval de Pune, reçoit la plupart des eaux résiduelles non traitées et on fait cas de fréquentes et nombreuses mortes de poissons.

L'extraction de sable non réglementée et illégale des lits du fleuve et des berges ont des conséquences aussi bien sur leur intégrité écologique que sur l'alimentation des eaux souterraines. Beaucoup de cas de victimes dues aux dangereux trous dans le lit du fleuve créés par l'extraction du sable ont été dénombrés. Qui plus est, l'utilisation de puits de forage profonds ont fait baisser le niveau des eaux souterraines.

## Faire face aux problématiques grâce à l'Approche négociée

En 1997, Gomukh a commencé son activité concernant l'amélioration de la préservation des sols et de l'eau et la prévention contre la sécheresse dans la vallée de Kolwan dans les Ghats occidentaux. Au sein du bassin, la vallée de Kolwan est située sur la ligne de crête des Ghats occidentaux, à environ 120 km de la source du Bhima. Cette petite vallée isolée qui couvre une surface de 8000 hectares (ha) est représentative de beaucoup de bassins versants dans le bassin de Bhima, où les communautés rurales ont dû faire face à des sécheresses et à une mauvaise gestion de l'eau. Les seize villages de cette vallée souffraient de graves pénuries d'eau, malgré les fortes pluies dans le bassin.

Adoptant une perspective holistique, Gomukh a établi des plateformes pour les communautés et a travaillé pour renforcer leur capacité de négocier entre eux et avec les parties prenantes externes telles que les représentants du gouvernement et les organisations touristiques, sur la façon de partager l'eau de la vallée.

Grâce à l'information fournie par Gomukh sur le bilan hydrique de la vallée, les précipitations annuelles, les cycles des cultures et la gestion agricole (voir cadre page 142), les personnes ont elles-mêmes apporté des changements radicaux dans la gestion des ressources naturelles du bassin versant.

Encouragé par les bons résultats de la plateforme de Kolwan, Gomukh a décidé de répliquer l'approche dans la vallée de Shivaganga, une vallée affligée par la sécheresse à environ 70 km de Kolwan (surface de 16,000 ha), et dans la vallée encore plus étendue de Chikotra à 200 km au sud-ouest (environ 32,000 ha).

Lors de ces dernières années, Gomukh a organisé quatre conférences sur l'eau pour les parties prenantes dans le bassin de Bhima. Au sein de ces plateformes, les représentants du gouvernement, les agriculteurs, les citadins, les groupes tribaux, les pêcheurs et les écologistes sont en mesure de discuter des défis auxquels ils font face et des solutions possibles.

Gomukh organise aussi des discussions annuelles pendant lesquelles les villageois négocient et décident quelles seront les allocations annuelles d'eau pour chaque village. Au cours de ces réunions, si jamais la disponibilité annuelle d'eau est supérieure ou inférieure à la moyenne à long terme, le surplus ou le déficit est alors partagé entre tous les villages. Par conséquent, l'eau de la vallée, les coûts et les bénéfices annuels, les surplus et les déficits annuels sont équitablement répartis. Ce processus demande une médiation neutre et parfois un arbitrage entre les villages, rôles qui sont actuellement assumés par Gomukh Trust.

Aujourd'hui, Gomukh est impliqué non seulement dans le domaine de la préservation des sols et de l'eau mais aussi dans le développement global du bassin. Il a soutenu des groupes d'entraide de femmes pour mettre en place des unités de transformation de fruits et légumes. Il organise la formation concernant les techniques agricoles biologiques, il organise le stockage, le marketing, l'emballage et le transport des produits locaux, établit des liens avec le marché et promeut l'écotourisme. En tant que membre du Punya Nadi Samsad (le parlement du fleuve de Pune), Gomukh est en train de travailler pour garantir la participation des communautés dans l'assainissement des cours d'eau pollués de la ville de Pune et du réservoir de Ujjani. De plus, Gomukh conduit une activité de lobbying pour s'assurer que l'Approche négociée est appliquée à la gestion du bassin versant aux niveaux national et international.

## La disponibilité de l'eau

Le volume d'eau qui est disponible pour l'utilisation dans une zone, telle qu'un lac ou une fraction de bassin versant, peut être calculé à partir d'un bilan hydrique qui résume les écoulements entrants et les écoulements sortants. Le tableau suivant présente un bilan hydrique pour la vallée de Kolwan (année de référence 2002).[a]

| DETAILS | QUANTITES | POUR CENTAGE ANNUEL DE DISPONIBILITE D'EAU |
|---|---|---|
| Surface de la vallée | 8000 ha | |
| Terre propice à l'agriculture | 5000 ha | |
| Population (recensement en 2002) | 15.000 | |
| Nombre de villages [b] | 16 | |
| | | |
| Précipitations annuelles moyennes | 1400 mm | |
| Précipitations en 2002 | 1450 mm | |
| Disponibilité annuelle d'eau | 116 millions $m^3$ | 100 |
| Disponibilité annuelle d'eau par habitant | 4000 $m^3$ | |
| Ecoulement disponible | 46,4 millions $m^3$ | 40 |
| Alimentation de l'eau souterraine | 11,6 millions $m^3$ | 10 |
| Préservation de l'humidité du sol | 3,5 millions $m^3$ | 3 |
| Evapotranspiration et besoin en eau des cultures | 54,5 millions $m^3$ | 47 |
| | | |
| Capacité d'emmagasinement d'eau : | | |
| A : irrigation mineure (IM) bassins et barrages | 3,2 millions $m^3$ | |
| B : structures d'emmagasinement des bassins versants | 2,7 millions $m^3$ | 4,6 |
| C : capacité totale d'emmagasinement | 5,4[c] millions $m^3$ | |
| | | |
| Eau disponible pour l'utilisation (alimentation de l'eau souterraine+humidité du sol+emmagasinement de l'eau) | 20,5 millions $m^3$ | 17,7 |
| Eau disponible pour chacun des 16 villages [c] | 1,3 millions $m^3$ | |
| Eau disponible par hectare de terre cultivée [d] | 8600 $m^3$ | |
| Eau disponible pour l'utilisation par habitant | 1367 $m^3$ | |

[a] Basé sur les données des stations météorologiques établies par les autorités gouvernementales et le Gomukh Trust.

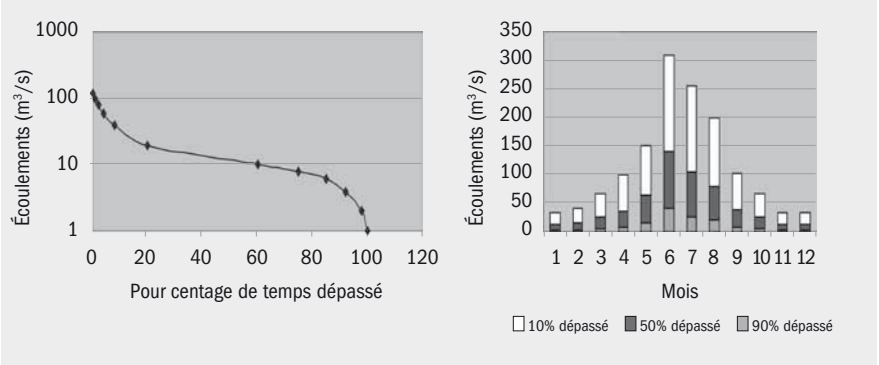
[b] Y compris les installations dans les limites administratives de chaque village.

[c] Emmagasinement total actif. 0.5 m3 'emmagasinement à long terme' est réservé pour l'utilisation en cas d'urgence.

[d] Figure inclue les écoulements restitués provenant des structures d'emmagasinement en amont et des petits étangs fermiers.

De plus, les courbes de durée des écoulements peuvent être utilisées pour illustrer les quantités d'eau disponibles dans un fleuve. Ces courbes fournissent des informations relatives au pour centage de temps nécessaire pour que l'écoulement d'un cours d'eau spécifique soit égalé ou dépassé dans un endroit donné. Ces courbes de durée des écoulements sont basées sur l'analyse de la fréquence de plusieurs données et peuvent se référer à une année entière ou à une période spécifique, comme le montre le graphique ci-dessous.

Courbe de durée de l'écoulement (à gauche) et distribution des écoulements sur l'année (à droite)




## Retours d'expériences

- A cause de la nature flexible et dynamique de l'Approche négociée, il n'est pas toujours possible de respecter les délais planifiés. En tant que facilitateur des processus de négociation, Gomukh reconnait maintenant que l'application de l'approche peut requérir beaucoup de temps au début, mais qu'elle deviendra probablement rentable à long terme. Beaucoup de communautés autonomisées sont désormais en train d'utiliser les plateformes pour faire face à d'autres problèmes et pour s'assurer que les solutions développées soient durables.
- Afin de garantir que les négociations conduiront effectivement à des solutions équitables, des efforts doivent être déployés pour inclure toutes les sections de la société dans le processus d'autonomisation et le dialogue, en particulier les femmes et les groupes vulnérables. La facilitateurs doivent aussi faire attention à ce que les discussions ne soient pas sabotées par des groupes puissants travaillant pour leurs seuls intérêts.
- Une condition importante pour que l'application de l'Approche négociée soit efficace est que des efforts soient fournis pour faire face aux problématiques à plusieurs niveaux en même temps. Ces problématiques

peuvent concerner l'autonomisation des communautés, les technologies adéquates et la disponibilité de l'information scientifique (par exemple, recherche diffusée à travers des publications, des conférences, des présentations et des études), ou l'activité de lobbying et de mobilisation aux niveaux régionaux et internationaux.

- Les membres de la communauté, instruits ou non, peuvent comprendre et apprécier l'information scientifique objective. Une information simplifiée donnée aux population locales peut être un instrument solide dans les négociations.

# 2 FANCA Mettre à jour les cadres juridiques et institutionnels pour la GIRE en Amérique Centrale

*Grâce à des campagnes de mobilisation longues (et constantes), le Fresh Water Action Network Central America (FANCA) - Réseau d'action d'Amérique Centrale pour l'eau - et les ONG partenaires ont reformulé avec succès les cadres juridiques et institutionnels pour la gestion intégrée des ressources en eau dans plusieurs pays. Ces campagnes ont encouragé le dialogue et les négociations entre les acteurs locaux et les organisations nationales impliqués dans la gestion de l'eau – le secteur privé, les institutions publiques, la société civile et les universités.*

Le Fresh Water Action Network Central America (FANCA) -Réseau d'action d'Amérique Centrale pour l'eau – est un réseau d'organisations sociales locales et nationales impliquées dans la gestion des ressources en eau. Mis en place formellement en mars 2003, le réseau a travaillé pour relier et coordonner les efforts des acteurs sociaux dans la région depuis 2002.

FANCA est né du besoin de promouvoir la participation des acteurs sociaux locaux et nationaux dans l'élaboration des politiques de l'eau aux niveaux national, régional et international, de façon à ce que leurs optiques, leurs besoins et leurs intérêts soient pris en considération et incorporés dans ces processus. FANCA fait partie du Freshwater Action Network (FAN)- Réseau d'action pour l'eau- un réseau mondial dont le siège est à Londres, RU, qui relie les réseaux et les organisations des cinq continents.

En Amérique centrale, FANCA dénombre plus de 200 organisations membres– associations, fédérations et groupe de fédérations – en Costa Rica, au Guatemala, au Salvador, en Honduras, au Nicaragua et à Panama (voir carte page 147). Dans chacun de ces pays, le point focal national coordonne le travail du réseau. L'organe de décision plus important du FANCA est un comité régional qui inclue les représentants de chaque pays et un secrétariat de direction qui est responsable pour la mise en œuvre et la coordination des projets.

## Les défis

Bien que tous les pays d'Amérique centrale aient leur propre cadre juridique et institutionnel pour la gestion des ressources en eau, souvent, les institutions

publiques n'arrivent pas à les mettre en œuvre à cause de cadres juridiques inadéquats et parfois contradictoires et à cause de l'absence de capacités techniques et financières. Les cadres en vigueur sont inefficaces aussi bien du point de vue juridique que du point de vue économique.

Dans de nombreux cas, les cadres juridiques sont obsolètes. Les lois concernant l'eau sont généralement très vieilles, basées sur des instruments inefficaces de « commande et contrôle » qui ne répondent pas aux demandes actuelles ou dont la mise en œuvre est au-dessus des capacités des institutions.

Cette situation a donné lieu à la création de nouvelles règles juridiques et de règlements de toutes sortes pour répondre aux lacunes des lois en vigueur concernant l'eau.

## Affronter des problématiques avec l'Approche négociée

En réponse à de nombreux problèmes relatifs à la gouvernance de l'eau en Amérique centrale, FANCA a commencé un processus de mobilisation dans le but de reconstruire les cadres juridiques, en incorporant des considérations environnementales dans la future législation et en développant des politiques régionales favorisant la gestion intégrée des ressources en eau.

Les points focaux nationaux du réseau ont mis en place des processus participatifs dans chaque pays dans lesquels les organisations de la société civile (OSC) ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur les défis qu'elles affrontent et leur besoin quant à un gestion de l'eau plus efficace.

Ces points de vue ont ensuite été intégrés dans la législation nationale et dans la Stratégie d'Amérique centrale pour la gestion intégrée des ressources en eau (ECAGIRH).

Les problématiques principales de la société civile concernaient le fait que l'eau doive rester un bien public, le droit à l'accès à l'eau et la participation équitable de tous les acteurs dans la gestion des ressources en eau. De plus, garantir la disponibilité de l'eau pour la consommation des hommes et la durabilité de l'écosystème devrait être une priorité.

### Activités clés et résultats

Le processus participatif de formulation de la législation impliquait les consultations régionales (au sein de chaque pays) avec des OSC, afin d'améliorer les propositions pour la législation, comme au Nicaragua, ou pour concevoir de nouvelles législations, comme en Costa Rica. De même, la

Amérique centrale

consultation nationale et la conception d'ateliers de travail étaient organisés avec des OSC dans le cadre du processus d'élaboration de stratégie régionale (ECAGIRH).

FANCA a aussi identifié des alliés stratégiques au sein des congrès nationaux et dans les secteurs clés afin d'obtenir le soutien à propos de la législation et l'inclusion des propositions amendées. En même temps, FANCA a lancé une campagne pour informer le public sur les progrès de la formalisation des amendements et des propositions et pour influencer les décideurs politiques au niveau politique.

Le processus mené par FANCA s'insère dans le cadre de l'Approche négociée, dans la mesure où la législation de l'eau a été développée par les OSC à travers un dialogue et des négociations parmi les acteurs au niveau local et, ensuite, au niveau national de la gestion intégrée des ressources en eau (privé, secteur productif, institutions publiques, société civile, universités, etc.). Le processus participatif de négociation signifiait que la plupart des secteurs soutenaient la législation lorsqu'elle était soumise à l'approbation.

Jusqu'à maintenant, le processus a conduit à différents résultats positifs. Dont notamment l'adoption de la Loi générale sur les eaux nationales (Nicaragua, 2007), la Loi spéciale sur l'eau et les comités d'assainissement (Nicaragua, 2010) et l'utilisation des mécanismes « d'initiative populaire » pour inciter le gouvernement du Costa Rica à soumettre une proposition de loi sur la gestion intégrée des ressources en eau en (2010).
Pour atteindre ces résultats, FANCA a utilisé trois stratégies: le renforcement des capacités des OSC ; l'établissement de la communication, l'autonomisation des personnes et le soutien au actions; et la construction de plateforme pour la négociation.

### Le renforcement des capacités des OSC

Pendant de nombreuses années, FANCA a encouragé les changements dans les cadres juridiques et institutionnels pour la GIRE en Amérique centrale et a favorisé l'implication des OSC dans la formulation de la nouvelle législation. Le processus a commencé par une enquête pour rassembler des informations de base sur les organisations et leurs capacités de s'impliquer dans le travail de mobilisation et d'évaluation de la législation proposée et d'identification des zones où ces capacités devaient être renforcées. Plus de soixante organisations de cette région prirent part au processus.

Sur la base des besoins identifiés dans l'enquête, FANCA a produit un guide pour aider les organisations à analyser les politiques de l'eau et la législation proposée et qui est désormais une des ressources principales utilisées par le programme de renforcement des capacités. Les organisations utilisent ce guide pour déterminer si la législation proposée sera avantageuse pour la société civile ou non, identifier les éléments devant être modifiés et savoir si des problématiques importantes ont été omises. Elles ont identifié plusieurs omissions relatives au processus participatif et à l'accès des ressources publiques en eau.

### Etablir la communication, rendre autonomes les personnes, soutenir les actions

FANCA favorise l'implication des acteurs locaux et nationaux dans l'élaboration des politiques et de la législation relatives à l'eau à tous les niveaux. Le travail de FANCA comprend les campagnes de mobilisation et la facilitation des négociations entre décideurs politiques et public, en ligne avec la stratégie approuvée chaque année par le comité régional.

Reconnaissant que dans toutes ses campagnes, la communication efficace est cruciale, les unités de communication de FANCA travaillent à cinq niveaux:

- *Lobbying*. Pour soutenir les efforts concernant les activités de lobbying de FANCA, les membres du réseau rassemblent et diffusent l'information

et ajournent les banques de données contenant les contacts avec les décideurs politiques de la région.

- *Les médias*. FANCA essaye d'obtenir l'écho le plus grand possible dans les médias quant à ses actions et ses campagnes, pour créer et maintenir la pression sur les décideurs politiques. Dans ce but, il a des contacts avec des journalistes importants de la région, il achète des espaces dans les journaux, à la radio et même à la télévision et il construit des relations avec les médias alternatifs. Il utilise aussi des moyens différents de communiquer tels que les bulletins d'information, les vidéos, les serveurs, les sites internet, les réseaux sociaux, etc.
- *La partie visuelle des campagnes*. Toutes les actions de FANCA sont accompagnées par des campagnes de propagande qui prévoient la production d'éléments visuels tels que posters, autocollants, dépliants, etc.
- *Coordination avec les partenaires*. La coordination avec les partenaires fait aussi partie du travail des unités de communication et implique l'identification des réseaux de communication les plus appropriés pour soutenir des actions particulières ou des processus. Les technologies d'information et de communication modernes (TIC) ne sont pas toujours utiles à ce niveau, surtout si les acteurs locaux avec lesquels on travaille n'ont pas accès à ces instruments. Dans ce cas, les réseaux traditionnels tels que le téléphone, le matériel imprimé, les visites aux communautés sont plus efficaces.
- *Renforcement des capacités*. Dans la mesure où FANCA a pour but de faciliter la participation des acteurs locaux plutôt que de les représenter, le renforcement de leurs capacités pour s'engager dans la mobilisation et les négociations est une partie importante de n'importe quelle action qui se veut démocratique et représentative. L'unité de communication de FANCA produit des matériaux éducationnels pour sensibiliser les personnes sur les problématiques impliquées dans chaque cas. Par exemple, deux fois par mois, l'unité produit un bulletin d'information sur les problématiques de la gestion de l'eau en Amérique centrale et sur les processus en cours dans lesquels les membres sont impliqués.

Les communications à chacun de ces niveaux peuvent être identifiées dans tous les processus dans lesquels FANCA est impliqué, tels que la campagne sur le « droit à l'eau » et l'Alliance nationale pour la protection de l'eau (ANDA).

### Construire des plateformes pour la négociation

Pendant le processus de conception et de promotion de la proposition sur la gestion intégrée des ressources en eau en Costa Rica, les membres de FANCA ont mis en place trois plateformes avec le soutien du gouvernement. Ce processus a augmenté la crédibilité de FANCA aussi bien auprès du gouvernement que du secteur privé.

- Un groupe technique de l'eau, une plateforme provisoire, qui inclue des représentants des organisations de la société civile (dont FANCA), des institutions publiques et le secteur privé. La tâche principale du groupe était d'évaluer trois propositions de lois déjà soumises à l'assemblée législative. Pendant six ateliers de travail régionaux et deux nationaux, les participants de tous les secteurs contribuèrent aux suggestions sur comment améliorer le cadre juridique.
- un comité à secteurs multiples pour le dialogue, dont les membres comprenaient des représentants du secteur privé, du monde académique, des institutions publiques et deux OSC, FANCA et la Fondation pour le développement urbain (FUDEU), un membre de FANCA. Le comité a réussi à garantir que les améliorations techniques nécessaires fussent inclues dans la législation et à clarifier et à atteindre des accords sur les processus de la GIRE à incorporer dans la législation, thèmes qui étaient des sources de préoccupation pour plusieurs membres.
- L'Alliance nationale pour la protection de l'eau (ANDA) a été créée par des OSC qui voulaient influencer et améliorer la gestion de l'eau. Les membres développèrent des stratégies et des lignes d'action pour les campagnes de mobilisation des sociétés civiles à chaque phase du processus et créèrent un processus pour partager et discuter à propos de leurs commentaires sur le cadre juridique. En utilisant le mécanisme de « l'initiative populaire », l'alliance a organisé une pétition (signée par 5% de l'électorat) pour inciter le gouvernement à soumettre une proposition de loi à l'assemblée législative, ce qui obligerait ensuite le congrès à approuver ou rejeter la loi dans un délai maximum de deux ans. La proposition est maintenant (2010) en train d'être discutée au congrès et par les organismes gouvernementaux chargés de la gestion de l'eau.

## Retours d'expériences

FANCA a efficacement utilisé l'Approche négociée pour unir les organisations locales de la société civile dans le processus de conception et de développement des campagnes de mobilisation. L'approche a joué un rôle important en permettant aux OSC impliquées d'atteindre des accords sur les buts stratégiques et sur la façon de maintenir active une campagne ainsi que d'identifier des alliés potentiels.

Parmi les retours d'expériences, FANCA a pris conscience que la conception d'une campagne de mobilisation efficace requiert les activités suivantes:

- Prendre en considération les points forts et faibles des OSC et fournir l'aide nécessaire pour renforcer leurs capacités. Au cours des campagnes, FANCA continue à travailler avec des groupes des OSC mais aussi au sein même

des OSC en fournissant des cours de formation et des ateliers de travail pour augmenter leurs capacités de négocier et de communiquer.

- Impliquer les OSC à travers une communication efficace. Il n'est pas suffisant d'impliquer les OSC dans les réunions préparatoires et de les tenir informées pendant le processus. FANCA a développé une variété de stratégies de communication créative pour établir des contacts avec les OSC.
- Créer des alliances tactiques et stratégiques avec le plus de parties prenantes possibles au début et au cours de chaque campagne. Les OSC qui ont une idée claire de leurs buts et de leurs valeurs peuvent ensuite décider de la façon dont se mettre en rapport avec le secteur privé et le gouvernement.

Une fois que la stratégie d'une campagne est mise au point, la prochaine étape est de développer un processus complet dans lequel toutes les parties prenantes sont impliquées dans sa mise en œuvre.
Les plateformes pour la négociation ont démontré leur valeur fondamentale dans ce processus.

# 3 AEDES Liens et modifications stratégiques dans le bassin versant du Cotahuasi au Pérou

L' Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES)- Association spécialisée pour le développement durable a œuvré pour l'autonomisation des communautés péruviennes et le renforcement des capacités des organisations locales depuis 1994. AEDES a appliqué l' Approche négociée dans le processus de réplication verticale de la planification de développement et de la gestion intégrée du bassin versant du village au sous-bassin puis au bassin. Dans une stratégie de réplication horizontale, AEDES a formé une alliance avec une ONG partenaire pour contribuer à un plan de gestion du bassin. Les partenaires collaborent désormais avec le gouvernement régional pour mettre en œuvre la nouvelle loi sur les ressources en eau (2009) et pour établir des conseils dans le bassin du fleuve Ocoña. Ils espèrent actuellement contribuer à l'effort naissant du Pérou pour réorganiser le secteur de l'eau.

AEDES est une ONG locale qui a travaillé dans la province de la Unión et de Condesuyos dans la région d'Arequipa, au Pérou, depuis 1994. AEDES privilégie la gestion locale des ressources naturelles pour maximiser le bien-être social et économique de façon équitable et pour ne pas compromettre la biodiversité ou la durabilité des écosystèmes vitaux. AEDES applique les approches participatives dans l'aide qu'elle fournit au planification du développement local, à l'agro-écologie, à l'éco-business, à la gestion des ressources en eau, à la préservation des communautés, au tourisme rural et à l'exportation de produits biologiques, afin de promouvoir le développement dans les zones les plus reculées et pauvres des régions montagneuses du Pérou.

Le renforcement des capacités et la création d'alliances sont des éléments clés de l'approche de AEDES. En négociant des accords de collaboration avec les gouvernements locaux, régionaux et nationaux, AEDES est en mesure de soutenir les communautés à faibles revenus, y compris dans l'aide à la conception de projets et à leur mise en œuvre.

AEDES se concentre sur le développement commercial et sur d'autres projets qui font face aux aspects liés à l'égalité entre hommes et femmes et aux aspects multiculturels, à la biodiversité durable et à la gestion environnementale ainsi qu'à la gestion intégrée des bassins versants.

L'expérience de AEDES avec l'Approche négociée commence dans le sous-bassin de Cotahuasi pendant l'élaboration des plans de développement locaux,

appelés « Action 21 », un processus qui implique les problèmes d'analyse et recherche des solutions communes. Par exemple, les communautés étaient préoccupées à propos de la préservation des ressources uniques du Canyon de Cotahuasi et discutent de leurs préoccupations lors des tables rondes locales. Leur proposition d'attribuer au Canyon le titre de réserve paysagère a été accepté par la suite par le gouvernement et le canyon de Cotahuasi a été désigné Aire naturelle protégée en 2005.

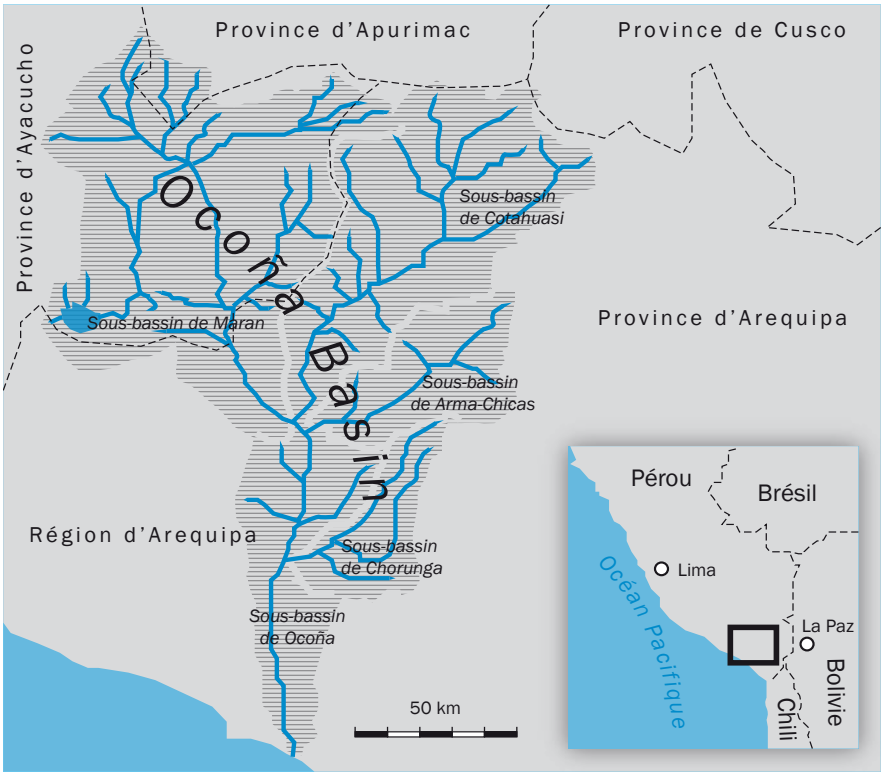
L'application de l'approche dans le sous-bassin de Cotahuasi a impliqué des négociations aux niveaux provinciaux et nationaux où des groupes de la société civile locale ont joué des rôles clés. A travers ces processus, les stratégies localement appropriées furent incorporées dans les plans de développement et de gestion et la connaissance locale et les priorités commencèrent à avoir une certaine influence sur les processus de prise de décision régionaux et nationaux.

## La zone

Le Cotahuasi, un sous-bassin du bassin de Ocoña, se trouve dans la province de la Unión, dans la région d'Arequipa. Le bassin a une surface de 4772 km2 va de l'Océan pacifique au glacier de Coropuna à 6093 m au-dessus du niveau de la mer et il est typique des zones humides du Pérou. Il présente des caractéristiques environnementales et culturelles uniques et une grande biodiversité qui a été préservée par la population locale grâce à des pratiques de gestion durable maintenues au cours des siècles.

Les agriculteurs de ces régions montagneuses produisent une grande variété de cultures. Dans des zones difficilement cultivables, les familles cultivent pourtant des pommes de terre, du quinoa et élèvent du bétail, tandis que en basse altitude, elles produisent de l'amarante, du quinoa, du mais, du blé, des haricots pour leur propre consommation et pour la vente. AEDES et d'autres ONG aident les associations locales d'agriculteurs dans la production, la transformation, et la vente de produits biologiques au Pérou et sur les marchés internationaux. AEDES encourage les alternatives économiques telles que l'agriculture biologique et le tourisme rural, en utilisant les ressources naturelles de façon appropriée par rapport aux circonstances locales.

Malgré l'isolement relatif du sous-bassin de Cotahuasi, il y a une grande variété de parties prenantes, y compris les bureaux locaux des ministères et les conseils régionaux et provinciaux et municipaux. Les autres parties prenantes clés sont les ONG, les associations de producteurs, les




Le bassin de Ocoña, Pérou

communautés indigènes, UGEL (éducation), les transports, les organisations de femmes, les comités et les commissions pour l'irrigation, les groupes de jeunes, les mineurs, les propriétaires d'exploitations agricoles, les pêcheries de crevettes et les groupes de producteurs biologiques. Beaucoup de ces organisations locales se sont réunies au niveau de la province pour former des fédérations telles que celle des femmes, des communautés indigènes, des conseils d'irrigation et des associations de producteurs biologiques dans les provinces de La Unión et de Condesuyos.

## Les défis

L'indigence extrême de beaucoup de communautés du bassin de Cotahuasi pose de nombreux problèmes au programme de mise en œuvre. AEDES a commencé à travailler dans la zone en 1994, à la fin d'une longue période de tumultes politiques et sociaux au Pérou, pour faire face aux demandes de la société civile concernant de nouvelles formes de gouvernance. Le

gouvernement ayant abandonné de grandes parties des Andes, y compris la province de La Unión et les provinces limitrophes de Ayacucho, Apurimac et Cusco, à l'organisation terroriste *Sendero Luminoso* , la priorité de AEDES fut d'encourager la participation des citoyens dans la prise de décision afin de promouvoir la démocratie ascendante. Les organisations de la société civile étaient faibles à cause des relations interrompues avec le gouvernement et beaucoup de groupes locaux et de dirigeants gardaient le silence. Après que AEDES ait commencé à sensibiliser la population locale, les individus et les groupes ont repris confiance en leur capacité de participer à la reconstruction de leurs organisations sociales. Au fur et à mesure qu'ils devenaient plus forts, ils ont formé des fédérations provinciales ainsi que la plateforme de Ocoña pour les utilisateurs de l'eau du bassin en 2008.

Le premier but de AEDES était de reconstruire la capacité organisationnelle locale dans la province de La Unión. Cette opération de renforcement des capacités a à son tour permis une planification locale basée sur la négociation et le consensus qui a conduit à la formulation de plans régionaux et provinciaux, appelés « Action 21 » , depuis 1996. Le lien entre ces processus de planification locale et les planifications nationales et les budgets fut renforcé en 2001 lorsque le gouvernement introduisit des réformes de décentralisation politique.

Le processus de planification participative établit un lien important entre le gouvernement national et local mais les contributions venant de la base à l'organe de décision au niveau national sont faibles.

L'Approche négociée, comme elle a été appliquée par AEDES et la province de La Unión, est très flexible et fonctionne simultanément à différents niveaux de la planification et de l'organe de décision. Les analyses, les débats et la planification commencent au niveau des communautés et avancent ensuite au niveau de la région et de la province. A travers les tables rondes de consensus, établies pour la première fois en 1996, la province de La Unión fut en mesure de respecter la planification participative ainsi que les réformes concernant le budget introduites dans les années 1990 ; cela eut pour conséquences la rapide mise en œuvre de l'approche de la part des dirigeants et des autorités locales et a donc marqué une étape dans leurs efforts pour promouvoir la gestion intégrée du bassin de Ocoña. L'Approche négociée, à travers les pratiques locales de recherche de consensus, a enrichi le processus de planification de la gestion du bassin de Ocoña au-delà des niveaux de la participation et des conseils fournis par la population locale observés lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur les ressources en eau (2009) du Pérou.

## Faire face aux problématiques grâce à l'Approche négociée

AEDES a profité du succès obtenu avec la planification locale basée sur la participation et le consensus pour élargir l'application de l'Approche négociée à la gestion intégrée du bassin de Ocoña. L'approche se fonde sur la participation locale, les capacités organisationnelles et la prise de décision axée sur le consensus et elle augmente les capacités de négociation d'un groupe disparate de parties prenantes. Elle peut être appliquée à tous les environnements en utilisant une approche ascendante qui part de la prise de décision locale et arrive à la prise de décision au niveau du bassin. Dans ce processus de réplication, la stratégie a impliqué la création de nouveaux lieux pour les débats, la prise d'accord et la recherche de consensus à chaque niveau.

Dans le bassin de Cotahuasi, AEDES a utilisé une combinaison d'étapes pour promouvoir le développement socio-économique et reconstruire les relations sociales. Au fur et à mesure que les participants ont pris une plus grande confiance en eux, ils ont acquis une crédibilité et une légitimité en tant que représentants des acteurs locaux, lesquels sont maintenant unis par leur optique partagée et par leur intérêt dans la gestion du développement de la province de La Unión. L'Approche négociée est un processus dynamique qui implique la recherche de consensus parmi les organisations de la société civile et avec les autorités à différents niveaux. AEDES a aussi appliqué l'approche pour renforcer les relations entre différents groupes impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'Action locale 21.

La stratégie de AEDES consiste en les étapes suivantes:

- *Renforcement des capacités des acteurs locaux*. AEDES a organisé des activités pour améliorer la participation de la société civile dans la formulation de propositions locales, y compris la formation des dirigeants locaux pour améliorer leurs compétences lors des négociations dans les plateformes et à différents niveaux de la prise de décision.
- *Renforcement des institutions locales*. AEDES encourage la création d'organisations au niveau des populations locales et fournit des cours de formation pour l'utilisation des instruments de gestion qui améliorent leur capacité de communiquer avec les autres organisations, institutions et autorités.
- *Renforcement des mécanismes de participation, planification et de lobbying*. AEDES a soutenu la création d'espaces publics pour la participation des citoyens appelés tables rondes de consensus. Dans ces plateformes de planification locales, les groupes organisés de la société civile sont en mesure d'articuler et de discuter à propos des propositions de développement. L'approche a aussi été appliquée dans le processus

d'identification, de développement et de mise en œuvre des mesures ou des actions pour une utilisation plus durable des ressources naturelles.

- *Formulation de l'Action locale 21*. Le processus d'élaboration des Actions locales 21 a aidé les communautés à comprendre leurs propres prospectives de développement. Lors des négociations, les participants étaient en mesure d'exprimer leurs aspirations à moyen et à long terme et de discuter à propos des politiques proposées par les organisations et les gouvernements locaux.
- *Définition des rôles dans le processus de développement*. AEDES reconnait que une citoyenneté authentique implique aussi bien des droits que des devoirs. Dans les plateformes de négociation, atteindre un consensus et prendre les décisions appropriées sont des éléments importants mais c'est dans le processus de planification et de mise en œuvre des activités que les acteurs sont en mesure de clarifier et de définir leurs rôles dans le processus de développement.
- *Renforcement des systèmes de communication*. AEDES encourage une communication réelle pas seulement entre les participants mais aussi avec le public qui doit être tenu informé des décisions prises par ses représentants et des mesures qui seront mises en œuvre. Ces systèmes de communication contribuent à la collaboration entre acteurs dans le processus de négociation, facilitent le dialogue et la recherche de consensus et intensifient la crédibilité.
- *Etablir des négociations à différents niveaux – avec une approche ascendante*. Les tables rondes de consensus permettent aux acteurs de participer à la prise de décision et d'exprimer les aspirations de leurs communautés, de leurs régions et au niveau de leur province. Lors de chaque table ronde organisée dans les villes, régions et provinces, le consensus est atteint à propos des propositions prioritaires de développement. Les propositions des communautés locales sont soumises aux représentants élus afin qu'ils les soutiennent lors des tables rondes régionales. Les représentants de la région présentent à leur tour les propositions des régions lors des tables rondes provinciales.
- *Réplication*. AEDES a utilisé l'expérience acquise dans le sous-bassin de Cotahuasi pour étendre verticalement son travail en organisant des activités similaires dans d'autres sous-bassins du fleuve Ocoña. AEDES est aussi en train de répliquer horizontalement son travail en encourageant le gouvernement régional d'Arequipa à adopter l'approche lors de la mise en place du conseil du bassin de Ocoña.

## Nouveaux défis

Le processus de gestion intégrée du bassin de Ocoña était en train d'atteindre son but, soit d'inclure toutes les parties prenantes du bassin dans le processus de débat et de prise de décision, en 2008, lorsque la plateforme de l'eau de Ocoña a été créée. Cette plateforme a sponsorisé des réunions de bassin en 2008 et 2009, mais des changements importants dans la législation concernant la gestion de l'eau et des bassins en 2009 ont commencé à saper ces efforts. La loi mit en place une nouvelle entité, l'Autorité nationale de l'eau (ANA), avec des bureaux décentralisés pour administrer 14 grands bassins. L'ANA a divisé le Pérou en bassins, chacun avec un fleuve majeur et ses petits bassins environnants, administré par une autorité locale chargée de l'eau. La nouvelle loi conféra la responsabilité première pour mettre en place des conseils de bassin versant et des plans aux gouvernements régionaux, mais le Pérou doit encore développer une stratégie pour gérer ses nombreux bassins appartenant à différentes régions.

La nouvelle loi présente aussi bien des obstacles que des opportunités. Il faudra des efforts groupés pour stimuler l'action conjointe et atteindre le consensus parmi les parties prenantes ayant des intérêts et des priorités divergents. Mais elle permet la mise en place de conseils des bassins avec le soutien juridique nécessaire à la planification et à la gestion à long terme. AEDES a pris conscience qu'une Approche négociée plus complète est en mesure d'enrichir la mise en œuvre de la loi sur les ressources en eau de différentes façons.

Par exemple, l'approche a déjà été appliquée dans la planification par plusieurs parties prenantes dans le bassin de Ocoña, de façon à ce que le partage d'informations et la phase d'analyse soient facilitées. Les parties prenantes ont proposé un conseil plus grand et plus représentatif du bassin de Ocoña, en impliquant plus de groupes représentants différents intérêts. En particulier, les utilisateurs d'eau qui ne sont pas des agriculteurs sont sous-représentés dans la nouvelle structure de gestion du bassin.

Sous la législation, la composition de conseils sera la même dans tout le Pérou, qu'il s'agisse du désert de la côte pacifique, des Andes ou de l'Amazonie. AEDES croit qu'une telle uniformité est vouée à l'échec contrairement aux tables rondes de l'Approche négociée flexibles et axées sur le contexte.

Lors de ces dernières années, les activités minières non autorisées ont augmenté dans le bassin de Ocoña au fur et à mesure que le prix de l'or a augmenté constamment. Non seulement ces activités sont des sources de pollution, mais dans des zones telles que le sous-bassin de Churonga, ces

miniers se disputent l'eau. Ce sont des immigrés n'ayant pas de droit mais ils forment un groupe considérable qui doit être inclus dans la gestion du bassin. Dans la mesure où leur participation ne peut être acheminée à travers les tables rondes de consensus légitimes pour la communauté ou les membres de la région, structurer leur rôle dans les négociations concernant la gestion du bassin est un nouveau défi.

## Retours d'expériences

L'Approche négociée est un moyen important de promouvoir l'équité, la participation et les propositions locales qui peut être appliqué de différentes façon et dans différents contextes et réalités. Sa structure flexible signifie qu'elle peut être modifiée selon le contexte, les moyens et la mission institutionnelle mission, mais son succès dépend en dernière instance de la détermination de faciliter les négociations.

- L'application réussie de l'approche commence avec un travail sur le terrain pour préparer un environnement favorable, y compris le renforcement de la confiance des organisations locales. L'autonomisation des organisations et l'établissement d'alliances demandent du temps mais le temps investi dans ce travail organisationnel sur le terrain augmente la compréhension et la flexibilité. Et c'est ainsi que par la suite, les dirigeants locaux et les ONG sont en mesure de modifier les lois et les politiques.
- L'équipe de AEDES doit maintenant entreprendre une analyse des préférences, des intérêts, des tendances politiques, de la position, historique et socio-économique des différentes parties prenantes et des relations qui existent entre elles.
- L'Approche négociée est un processus d'apprentissage où les acteurs développent leurs connaissances, leurs compétences et leurs prises de position de façon à renforcer leur capacité d'écouter, de comprendre , de débattre et d'expliquer les différentes idées et propositions.
- Des négociations réussies requièrent que les participants soient objectifs et se concentrent sur l'identification des points communs et établissent ensemble des buts et des objectifs concrets.
- L'institutionnalisation des forums pour les débats des parties prenantes et la prise de décision démocratique, comme dans le cas des tables rondes de consensus au Pérou est un élément clé de la bonne réussite de l'Approche négociée. Si les tables rondes des communautés sont liées à celles des régions et des provinces, les parties prenantes peuvent se hisser dans la hiérarchie des négociations ou de la prise de décision lorsqu'elles soumettent leurs propositions.
- L'inclusion de tout le sous-bassin de Cotahuasi au sein des frontières de la province de La Unión a facilité la planification du sous-bassin en utilisant

les tables rondes provinciales de l'Approche négociée. La planification participative dans le bassin de Ocoña a était un processus plus lent qui a demandé la construction d'une alliance entre les parties prenantes provenant de sept provinces et trois départements.

- Lorsque les professionnels concernés seront convaincus de son importance, l'Approche négociée pourra devenir un élément de la stratégie pour le développement d'une institution. Toute l'équipe de l'ONG doit être formée à l'approche et à l'utilisation flexible des instruments qu'elle offre.
- Si les ONG peuvent former des alliances stratégiques pour la réplication horizontale, jusqu'à par exemple couvrir un bassin entier, cela favorisera en même temps les efforts de lobbying et de réplication verticale.

# 4 ECOA
# Vers une Approche négociée pour protéger le système de zones humides du Paraguay-Paraná

*Ecologia e Ação (ECOA) et les ONG partenaires des pays membres de la Coalition du Rio Vivos se sont avec succès opposés à la réalisation de la voie navigable du Paraguay - Paraná qui était officiellement prévu par les gouvernements nationaux respectifs. Les partenaires ont ensuite formés l'Alliance du système des zones humides. L'Alliance a développé un nouveau cadre conceptuel dans lequel les personnes et l'environnement sont au centre et les zones humides sont considérées comme des opportunités pour le développement et l'intégration régionale à différents niveaux. L'Approche négociée a fourni des instruments innovateurs pour la mise en place de plateformes et de réseaux pour le dialogue qui ont été fondamentaux pour les progrès des ordres du jour sous-régionaux et pour mettre en pratique le programme intégré.*

Ecologia e Ação (ECOA) a été créée en 1989 lorsqu'un groupe de chercheurs et d'environnementalistes de l'État de Mato Grosso do Sul, au Brésil, décidèrent de se rassembler pour discuter des moyens pour améliorer les conditions de vie locales et promouvoir la préservation des ressources naturelles de la région. En particulier, ECOA travaille pour protéger le Pantanal, la zone humide interne la plus grande du monde et le Cerrado (forêt similaire à la savane) dans le bassin supérieur du Paraguay.

Depuis sa création, ECOA s'est concentrée sur les processus sociaux et environnementaux clés qui ont de répercussions sur les communautés et écosystèmes vulnérables. ECOA a réuni la recherche scientifique et la connaissance locale, l'action et les initiatives pilotes axées sur les technologies sociales et les membres de groupes de pression pour promouvoir des politiques environnementales durables et socialement équitables. Le renforcement et l'autonomisation des communautés , les processus démocratiques et les approches proactives sont les concepts clés qui guident le travail d'ECOA.

ECOA soutient les réseaux et les organisations des communautés pour renforcer leurs capacités et organise des campagnes de lobbying et de sensibilisation. L'organisation comprend que les partenariats et la coopération avec d'autres acteurs de la région sont nécessaires pour étendre ses activités

et augmenter leurs effets concernant la préservation et les moyens de subsistance durables. ECOA est aussi un centre de ressources qui rassemble et diffuse l'information relative aux problématiques concernant le Pantanal et le Cerrado au niveau national, régional et international.

Les thèmes principaux dont s'occupent ECOA sont les effets des projets d'infrastructure; l'énergie et les biocombustibles; le développement durable pour les communautés rurales et urbaines dans le Pantanal; et la sauvegarde des zones protégées.

## La zone

Le bassin versant de La Plata, le deuxième bassin versant par ordre de taille d'Amérique du sud compte plus de 130 millions d'habitants et contribue à une hauteur de 80 % aux économies du Brésil, Argentine, Bolivie, Paraguay et Uruguay. Au sein de ce bassin, se trouve une région qui a un des niveaux de biodiversité le plus élevé du monde, formé par la convergence d'écosystèmes tels que celui amazonien, du Cerrado, du Chaco, de la forêt atlantique, les pampa humides et la forêt de Chiquitanean. Tous ces écosystèmes contribuent au macro-système des plaines inondables des fleuves Paraguay et Paraná, connu sous le nom de système des zones humides du Paraguay - Paraná.

Dans cette vaste et extraordinaire région, il y a quelques implantations humaines et des zones de végétation naturelle et des habitats de la faune et de la flore sauvages qui sont internationalement reconnus comme dans le cas des Réserves de la biosphère, des sites Ramsar et des sites du Patrimoine mondial naturel. Le système des zones humides du Paraguay–Paraná a une surface de 400.000 $km^2$ est c'est de loin le plus grand corridor d'eau douce avec plus de 3400 km de cours d'eau sans barrage, qui fournit de l'eau douce de qualité à plus de 20 millions de personnes dans les zones urbaines et rurales, y compris des capitales telles que Asunción (Paraguay) et Buenos Aires (Argentine).

Le système des zones humides du Paraguay–Paraná remplit de nombreuses fonctions écologiques, économiques et sociales importantes. Il aide à empêcher les inondations à grande échelle et les sécheresses grâce à des dynamiques régulatrices naturelles des plaines inondables. Il emmagasine aussi une proportion considérable des eaux de pluie de l'ensemble du bassin, alimente les aquifères d'eau souterraine et fournit les habitats naturels de beaucoup d'espèces d'animaux et de plantes en contribuant ainsi à la biodiversité élevée de la zone.

Le bassin versant de La Plata. Les zones en bleu dans le bassin versant indiquent les zones humides qui font partie du système de zones humides du Paraguay – Paraná.

*Source :* Comité intergouvernemental pour la coordination des pays du bassin versant de La Plata (CiC Plata).

## Les défis

La croissance économique intense du bassin versant de La Plata pendant les cinquante dernières années a donné lieu à la rapide expansion du secteur agroalimentaire et des frontières agricoles, des industries extractives, des centres technologiques et de recherche, des projets d'infrastructure et du développement industriel. Malheureusement, les avantages d'une telle croissance n'ont pas été équitablement partagés dans la société. Dans certaines régions, les écosystèmes naturels ont été gravement dégradés et la vulnérabilité des communautés dépendant directement de ces écosystèmes pour obtenir leurs moyens de subsistance s'est accrue.

Dans tout le système des zones humides du Paraguay–Paraná, les activités liées au tourisme, à la pêcherie (par exemple à la commercialisation de poisson pour l'alimentation, à la pêche sportive, etc.), à la production artisanale, à l'extraction et la commercialisation de produits naturels et à la chasse sont des ressources pour beaucoup de communautés riveraines et indigènes et sont sources de revenus pour les segments de la société les plus appauvris de ces cinq pays.

Le problème principal est la vulnérabilité des communautés locales qui dépendent des ressources naturelles et de la qualité environnementale corrélative. Les zones humides procurent aux personnes leurs moyens de subsistance mais, en même temps, dans le contexte de politiques régionales et des investissements elles sont considérées par les décideurs politiques comme des obstacles au développement.

Lors de ces deux dernières décennies, les appels pour une « intégration régionale » de la part des gouvernements et de la communauté internationale sont devenus plus forts; ils se basent sur le développement de grands projets d'infrastructures. L'idée dominante des gouvernements et des investisseurs est que le développement au niveau des transports, de l'énergie et de la télécommunication pourrait permettre de dépasser les « barrières géographiques » (telles que les zones humides), de renforcer les marchés et de susciter des opportunités économiques.

Au début des années 1990, par exemple, les cinq pays du bassin versant de La Plata ont proposé de grands projets d'ingénierie pour améliorer la navigation. Un de ces projets était celui de la voie navigable du Paraguay – Paraná, qui aurait requis de nombreuses interventions de grande ampleur, telles que draguer et aligner les canaux principaux.

Plusieurs autres propositions concernant des infrastructures à grande échelle suivirent, y compris des développements globaux tels que « l'initiative pour l'intégration d'infrastructures régionales en Amérique du sud » lancé en l'an 2000 et le « programme pour accélérer la croissance » proposé par le gouvernement brésilien en 2007.

Cependant, malgré l'augmentation dans le nombre et les dimensions des investissements dans les infrastructures et l'énergie soutenus par les institutions financières internationales et les banques régionales et la fabrication en série pour l'exportation, les problèmes de la pauvreté et de l'iniquité restent énormes. L'expansion des frontières agricoles dans les zones humides s'est accrue à une échelle sans précédent, axée sur les demandes d'exportation pour la Chine et le boom du biocarburant. Ces

travaux de construction de grandes proportions au nom de ce que l'on appelle « l'intégration économique régionale » sont désormais, paradoxalement, parmi les problématiques du développement les plus importantes dans la mesure où ils menacent la durabilité et l'équité dans toute la région concernée.

## Faire face aux problématiques grâce à l'Approche négociée

En 1994, la coalition des Rios Vivos a été formée par plus de 300 ONG et associations, dont des organisations de la communauté et des petites ONG nationales du bassin versant de La Plata, mais aussi d'Europe et d'Amérique du nord. La coalition s'est opposée avec succès aux propositions concernant la voie navigable du Paraguay – Paraná qui fut par la suite retirée par les respectifs gouvernements nationaux.

La collaboration a été un formidable apprentissage pour ECOA ainsi que de nombreuses autres ONG qui se rendirent compte progressivement que l'opposition à des projets ne suffisait pas.

Ils avaient besoin de renforcer leurs stratégies avec une vision alternative de développement et moyens de subsistance durables qui prenne en considération le contexte, la diversité sociale et culturelle, la durabilité environnementale ainsi que l'équité, la démocratie et le développement économique équitable.

Les ONG concordèrent sur la nécessité d'unifier leurs stratégies et d'adopter une approche participative, en impliquant une grande variété d'organisations de la communauté de base et de celles les plus vulnérables. En même temps, elles avaient aussi besoin de se mettre en relation avec les décideurs politiques, les institutions internationales et les parties prenantes publiques et de traduire les demandes locales et la connaissance en propositions pour des politiques et des technologies sociales innovatrices, en ayant en tête la protection de l'écosystème et l'augmentation du niveau des conditions de vie.

Les ONG décidèrent d'adopter l'Approche négociée pour améliorer la gestion du système des zones humides et suivirent les étapes suivantes :

### Cadre conceptuel

La première étape prise par ECOA et les autres ONG1 fut de développer un cadre conceptuel commun qui prenne en considération les interrelations et les dynamiques partagées des zones humides du bassin versant de La Plata. Un tel concept fut mis sous la forme du concept du « système des zones humides du Paraguay – Paraná ».

Ce concept impliqua un changement de mentalité car les zones humides et leurs habitants devenaient le centre de la stratégie. Ils étaient considérés comme des éléments clés pour assurer les moyens de subsistance locaux et la réduction de la pauvreté, pour la sauvegarde des écosystèmes et le respect des relations culturelles, économiques et sociales. Cela impliqua aussi le fait de persuader les décideurs politiques de considérer les zones humides non pas comme des barrières naturelles du développement mais comme des opportunités pour le développement et l'intégration régionale à tous les niveaux.

### L'Alliance et la plateforme pour la communication

La deuxième étape impliqua la coordination du travail des ONG impliquées dans cette initiative. Elles formèrent l'Alliance du système des zones humides comme réseau principal pour la diffusion de l'information et la communication avec les décideurs politiques, les autorités publiques et les institutions internationales, quels que soient les obstacles politiques et bureaucratiques. L'Alliance serait proactive en élaborant une optique et des lignes directrices pour un programme intégré du système des zones humides.

En 2005, le résultat de campagnes de mobilisation intenses menées par l'Alliance et ses membres ONG, a été que le concept de système des zones humides soit passé aux gouvernements des cinq pays et aux organisations internationales. Une étape importante fut celle de l'Accord de Poconé, signé par les cinq gouvernements qui ont reconnu officiellement le système des zones humides. Les gouvernements se mirent d'accord pour adopter le concept de système de zones humides dans leur ordre du jour national pour les dynamiques des écosystèmes et leurs interactions et pour promouvoir les opportunités de moyens de subsistance durables. Dans un sens, les cinq pays concordèrent pour développer un programme intégré pour le développement régional du système des zones humides. Cet accord a été reconnu par des conventions importantes (telle que la convention de Ramsar) et par des organisations internationales telles que l'UNESCO et l'UICN.

L'accord de Poconé mit en place les conditions favorables pour le développement d'initiatives sous le « chapeau » du système des zones humides. Les bailleurs de fonds internationaux sont encouragés à adopter et à financer des parties de l'ordre du jour, tandis que les gouvernements sont en mesure d'inclure le système des zones humides dans leurs programmes nationaux.

### Mobilisation, réseaux et approches sous-régionales

Les réseaux et les plateformes pour le dialogue avec différents acteurs, allant des autorités publiques, instituts de recherche aux institutions internationales et des communautés au niveau local, national, régional et international ont démontré leur importance fondamentale pour faire avancer

les thèmes et les ordres du jour sous-régionaux pour mettre en pratique le « programme intégré ». La mobilisation d'une telle variété d'acteurs a produit une dynamique positive dans laquelle les acteurs pouvaient s'approprier du concept du système des zones humides et de son contenu.

De plus, en créant des réseaux et des organismes de coordination, l'Alliance a contribué à promouvoir l'adoption du concept du système de zones humides à tous les niveaux de la société, donc en augmentant le sentiment d'appartenance et d'engagement au niveau local. Par exemple, les débats au sein de la région du Pantanal ont consolidé le réseau sous-régional transfrontalier, en impliquant des ONG du haut bassin du Paraguay en Bolivie, au Brésil et au Paraguay et le développement de stratégies communes alignées avec celles de l'Alliance du système des zones humides.

En même temps, la création d'alliances thématiques, telles que le Réseau de la pêcherie, a permis le progrès des technologies sociales et des cadres politiques prenant en compte les acteurs locaux et a généré des opportunités pour l'augmentation des revenus, en combinant la bonne utilisation des ressources naturelles et la connaissance locale.

Les ONG ont employé une grande variété d'instruments et de méthodes innovateurs et créatifs pour se mettre en contact, informer et impliquer les acteurs de différents domaines et ont organisé des ateliers de travail régionaux et/ou thématiques, des débats et des démonstrations publiques. Reconnaissant qu'une communication efficace est essentielle, elles ont traduit les informations techniques dans un langage simplifié et plus accessible et les ont mises sous la forme adéquate aux besoins des différents publics.

### Renforcement des « initiatives d'évolution positive »

« Les initiatives d'évolution positive » est l'expression utilisée par les membres de l'Alliance pour se référer aux initiatives pilotes locales qui contribuent à l'amélioration des moyens de subsistance et à la protection des écosystèmes à travers la prise en compte de la connaissance locale et traditionnelle et des technologies innovatrices. De telles initiatives peuvent être répliquées à grande échelle et/ou traduites en politiques et programmes dans le système du Paraguay – Paraná. Par exemple le projet d' « appât vivant » pour les communautés riveraines du Pantanal, au Brésil, mené par ECOA : le projet a récemment été adopté en tant que programme officiel du Ministère de la pêche brésilien et a maintenant suscité l'intérêt des autorités concernées au Paraguay et en Argentine.

## Retours d'expériences

- En appliquant l'Approche négociée au développement du système des zones humides du Paraguay – Paraná, l'Alliance a reconnu le potentiel de la réplication à grande échelle des efforts faits au niveau local, ce qui peut en retour créer des approches innovatrices pour le développement équitable. De telles « initiatives d'évolution positive » sont désormais utilisées comme des éléments fondamentaux de stratégies intégrées et des programmes pour le développement durable du système des zones humides.2
- ECOA et d'autres ONG du bassin versant de La Plata ont trouvé que leur travail au niveau des communautés a encouragé les autorités publiques à investir dans des services de base tels que la santé ou l'éducation et à faire face à des problématiques telles que l'accès et le droit au ressources naturelles.
- Les efforts pour renforcer les communautés locales sont plus efficaces lorsqu'ils se concentrent sur la facilitation de leur engagement dans la prise de décision, sur l'augmentation des capacités locales et de leur l'autonomie en créant et en soutenant les associations locales, en créant de nouveaux revenus à travers la promotion d'une bonne utilisation des ressources naturelles et en introduisant la planification participative.

# 5 Telapak–PBS Mettre en place l'Approche négociée dans le bassin versant du Lamasi River, en Indonésie

*Telapak est une organisation qui soutient les initiatives locales en Indonésie. Pour faire face aux conflits croissants entre les utilisateurs d'eau dans le bassin versant du Lamasi, Telapak et Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), une ONG locale, ont créé une plateforme où les utilisateurs d'eau peuvent parler de leurs problèmes. Leur travail a aussi conduit à une réglementation régionale pour la gestion des bassins versants et leur préservation Ces initiatives ont été dynamisées dans le contexte d'une nouvelle loi nationale sur l'eau et par les efforts pour introduire une gestion de l'eau participative au niveau du bassin versant. Un conseil du bassin versant a été établi; il aura la délicate mission de développer l'Approche négociée dans un projet pilote.*

Telapak est une ONG nationale. C'est une organisation affiliée à d'autres ONG, au monde économique, aux universités aux médias et aux groupes indigènes. Telapak travaille pour la souveraineté et l'intégrité des groupes de personnes indigènes, de pêcheurs et d'agriculteurs évoluant dans des relations durables avec leur environnement immédiat. Son travail comprend:

- le renforcement des capacités de ses partenaires, des réseaux d'ONG de base et des communautés locales pour gérer les ressources naturelles;
- la coordination des actions avec les dirigeants formels et informels, avec les ONG locales, nationales et internationales et avec les universités pour améliorer la gestion des ressources naturelles;
- l'action en tant que groupe de pression qui vise des grandes entreprises et des instituts financiers pour qu'ils assument leurs responsabilités quant aux conséquences sociales et environnementales de leurs actions;
- la promotion des pratiques et des politiques qui permettront une gestion plus équitable des ressources naturelles.

L'organisation a pour but de devenir financièrement indépendante avec le soutien de coopératives et des entreprises de la communauté impliquées dans la presse, les médias, l'agriculture biologique, la pêcherie et la foresterie durables.

Depuis 2008, Telapak a représenté la société civile à tous les niveaux de la gestion des ressources en eau, y compris dans la planification, la prise de décision, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation. Telapak est membre

du Conseil national de l'eau. En 2006, avec le soutien des organismes de développement néerlandais, Both ENDS et Telapak ont organisé des formations pour renforcer les capacités des ONG pour la mise en œuvre de l'Approche négociée. Ces projets pilotes ont ultérieurement démontré les mérites et les potentiels de l'approche en Indonésie. Dans un de ces projets, Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), une ONG de Palopo, en Sulawesi du sud, est en train de jouer un rôle important en organisant la société civile dans le bassin versant du Lamasi.

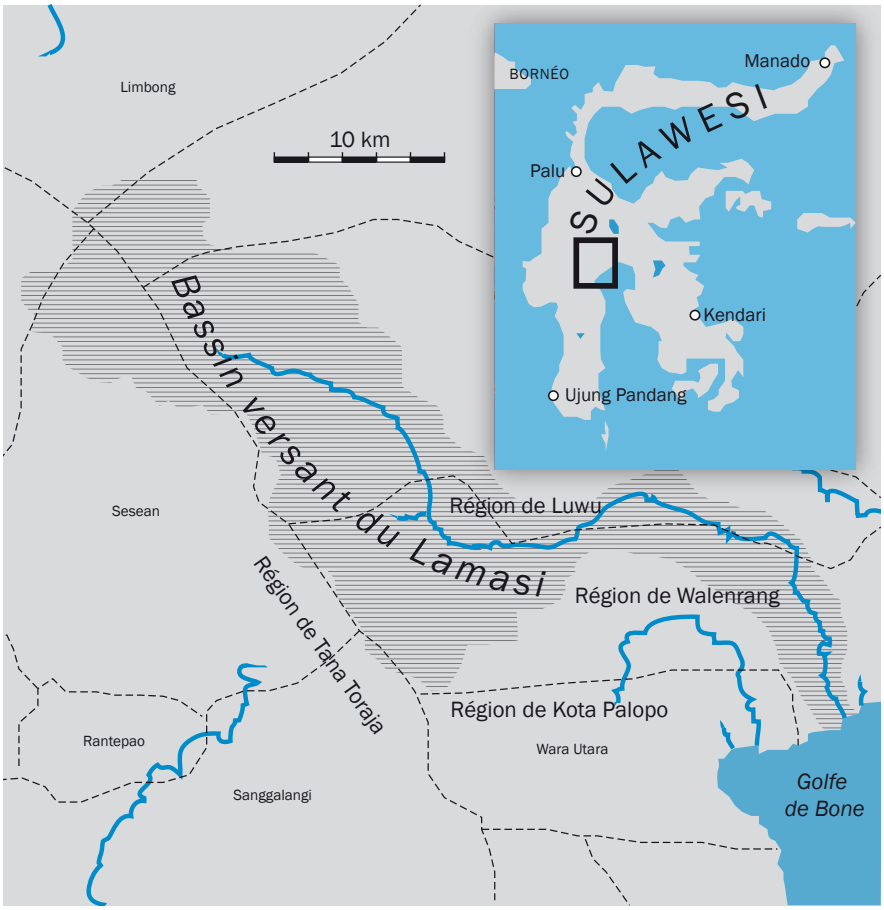
PBS travaille dans une plus grande zone, celle de Luwu et se concentre sur la diminution de la pauvreté et la défense des droits de l'homme des groupes marginalisés qui ont été privé de l'accès aux ressources naturelles qui sont cruciales pour leurs conditions de vie.3 Depuis 2002, PBS a organisé la société civile dans le bassin versant du Lamasi, en commençant par des organisations axées sur l'environnement immédiat et en arrivant à mettre en place le Forum DAS Walmas en 2005 et l'introduction d'une réglementation régionale (perda) en 2006.

## La zone

Le fleuve Lamasi est un petit fleuve, d'environ 70 km de long, en Sulawesi du sud. La surface du bassin couvre environ 48.700 ha, desquels environ 37.300 ha ( soit 75 %) sont dans la région de Luwu (kabupaten) et les 25 % restants sont dans la région de Toraja et dans la région du nord de Luwu (respectivement 4200 et 7200 ha). La population du bassin du Lamasi était estimée à environ 56.000 en 2009.

Le débit moyen du fleuve Lamasi est d'environ 14 $m^3/s$. La partie supérieure et moyenne du fleuve est dans le plateau des hautes terres montagneuses tandis que sa plaine inondable s'étend jusqu'à la côte. Le fleuve Lamasi est rejoint par le fleuve Rongkong, formant un delta plus large dans le golfe de Bone (voir carte page 171). Le fleuve déborde trois fois par an en menaçant gravement les conditions de vie et les activités économiques en particulier en aval de la confluence des deux fleuves.

Il y a encore des forêts vierges dans la partie supérieure du bassin, tandis que les écosystèmes des mangroves dans la partie inférieure sont importants pour les pêcheurs locaux. Environ 50 % du bassin consiste en forêt protégées, 10 % en production forestière et environ 5 % de mangroves. Les 35 % restants sont consacrés à l'agriculture, aux habitations et à d'autres utilisations. Les activités dans le bassin comprennent l'irrigation du paddy (environ 10.000 ha, mais pas complètement opérationnelle), la culture des algues marines, la




Le bassin versant du Lamasi, Sulawesi du sud, en Indonésie.

pêcherie, l'élevage de poisson et la production agricole telle que celle du cacao, du café et des fruits (durians et rambutans). Les activités économiques comprennent l'extraction du sable et du gravier du lit des fleuves, l'extraction de la galène (une concession de 400 ha est actuellement en phase de planification) et l'hydroélectricité à petite échelle.

## Les défis

- Les concessions d'abattage des arbres et l'abattage illégal (financé par de riches individus de la ville) ont conduit à la dégradation non maîtrisée des forêts dans le bassin supérieur, ce qui contribue aussi bien à l'augmentation des inondations qu'à la sécheresse en aval.

- Dans les zones côtières, le défrichement des forêts de mangroves pour l'élevage des poissons et la culture des algues marines est en train de menacer de nombreux écosystèmes fragiles.
- Les dommages faits aux écosystèmes des forêts sont maintenant en train de menacer la faune et la flore endémiques et plusieurs espèces sont déjà en voie d'extinction.
- Les communautés du bassin versant de Lamasi ont peu accès et ont peu d'influence sur les décideurs politiques. Dans la région de Luwu, par exemple, il y a un système de planification pour l'utilisation des terres mais il ignore les droits traditionnels des communautés et les objections levées par les organisations locales sont ignorées.
- La coordination est faible parmi les services gouvernementaux.
- La gestion des projets d'irrigation dans le milieu du bassin n'a pas pris en compte les différents intérêts des communautés en amont et en aval. Ceci a produit des conflits entre les agriculteurs au sein et à l'extérieur des zones irriguées.
- Les organisations d'agriculteurs au sein des projets d'irrigation sont conçues par le gouvernement et influencées par ce dernier et ne veulent ou ne peuvent pas participer aux organisations de coordination telles que le Forum DAS Lamasi (voir ci-dessous).
- La qualité des services publics, tels que ceux de la santé et de l'éducation, est mauvaise et souvent ne répond même pas aux besoins primaires des populations locales.
- Il y a des plans pour accorder des concessions minières (pour le marbre et les minéraux tels que la galène et les minerais d'étain) dans la partie supérieure du bassin, mais la plupart sont situées dans les zones des bassins versants irriguées et entreront en conflit avec les droits traditionnels des communautés.

## Faire face aux problématiques à travers l'Approche négociée

En 2004, le gouvernement national a approuvé une nouvelle loi sur l'eau (loi numéro 7 sur les ressources en eau) qui a impliqué de grands changements dans la gestion de l'eau en Indonésie. Pour la mise en œuvre de cette loi, le pays a été divisé en 133 bassins versants (de grands fleuves et des combinaisons de petits bassins versants) et la responsabilité de leur gestion fut attribuée provisoirement au niveau national, provincial ou au niveau administratif plus bas. Un conseil national de l'eau et plus de 30 conseils provinciaux de l'eau sont en train d'être créés.

La nouvelle loi a aussi fourni un cadre pour la mise en place d'équipes de coordination pour la gestion de l'eau (Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air, TKPSDA) au sein de chaque bassin versant. L'autorité de ces équipes n'est pas encore claire (à la fin de 2010), mais ils seront sous les ordres des gouvernements nationaux et provinciaux. La loi permet aussi la mise en place de conseils de l'eau de kabupaten (région) ou de comités de bassins versants sous la forme et au moment nécessaires.

Dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle loi, la Banque mondiale a commissionné un consortium d'ONG, y compris Telapak et Both ENDS, pour développer un modèle de participation publique dans la gestion des ressources en eau. En se basant sur l'analyse de trois bassins versants pilotes de ce consortium, Telapak et Both ENDS ont recommandé à la Banque mondiale l'utilisation de l'Approche négociée en tant que bon modèle pour la participation publique qui devrait être ultérieurement développé en vue de sa mise en œuvre.

De même, en 2009 Telapak et PBS prirent l'initiative d'appliquer l'Approche négociée dans le bassin versant du Lamasi.4 Cette initiative se développa sur les bases établies par les activités préparatoires du Forum DAS Lamasi, créé en 2005 avec l'aide de PBS. Le Forum a été établi comme une plateforme pour trouver des solutions aux disputes ininterrompues concernant l'eau, mais il a évolué au-delà de ceci pour formuler et proposer des options de gestion alternatives pour le bassin. Les activités du Forum ont donné lieu à l'introduction, en 2006, de la réglementation régionale (perda) No. 9 sur la gestion et la préservation des ressources dans le bassin du Lamasi. Inspiré par la y perda No. 9, en juillet 2010 le gouvernement local a établi un conseil du bassin versant du Lamasi (LRBC), dont les membres comprennent quatre représentants du gouvernement et sept représentants de la société civile.

Dans les quatre années à suivre, les tâches du conseil seront notamment la formulation d'une stratégie pour la gestion de l'eau. C'est un objectif explicite du gouvernement que d'instaurer un dialogue avec les populations locales concernant l'utilisation des ressources en eau de cette zone. Bien que la gestion de la zone ne couvre pas encore tout l'ensemble du bassin versant, on espère que le LRBC deviendra un pilote pour l'application de l'Approche négociée dans la gestion intégrée des ressources en eau au niveau du bassin versant dans toute l'Indonésie.

Telapak et PBS ont pour but d'instaurer un dialogue avec le gouvernement régional à propos d'un modèle de gestion des ressources en eau qui inclue un mécanisme pour permettre l'implication des communautés dans toutes les étapes de la gestion sur une base à long terme. Une activité clé sera celle de

la formation des représentants locaux de la société civile et du personnel du gouvernement régional. Cette formation se concentrera sur les étapes de base impliquées dans la mise en place des négociations en tant que processus d'apprentissage participatif, les principes de base de la GIRE et de la gestion stratégique. La formation concernant la gestion stratégique comprendra, notamment, les analyses des moyens de subsistance et des activités des ménages dans le bassin de Lamasi, dans le but d'évaluer les conflits et de comprendre les circonstances des différents groupes sociaux critiques. De plus, les élèves acquerront une familiarité avec les accords institutionnels pour la gestion des ressources en eau en Indonésie.

## Retours d'expériences

- Il n'y a que peu d'études appropriées concernant l'hydrologie, l'écologie, les écosystèmes et la faune et la flore du bassin versant du Lamasi. Qui plus est, le peu d'information disponible n'est pas accessible au public. Sans accès à l'information détaillée, les ONG n'ont pas été en mesure de produire de bonnes recommandations quant à la gestion durable du bassin.
- Les initiatives peuvent et devraient naitre du bas mais elles ne peuvent obtenir de résultats que si elles sont facilitées par la législation et les réglementations et lorsqu'elles sont correctement reliées aux accords institutionnels en vigueur.
- Les gouvernements locaux ont besoin d'être fortement impliqués dans le développement d'un forum à parties prenantes multiples et dans sa mise en œuvre effective pour la gestion durable du bassin versant.
- L'existence du Forum DAS Lamasi, qui représente les communautés du bassin du Lamasi a démontré son importance quant au renforcement des positions des communautés lors des pourparlers et des négociations avec le gouvernement local.
- La mise en place du conseil du bassin versant du Lamasi est considérée comme étant un succès et une étape importante dans les efforts pour introduire et appliquer l'Approche négociée en Indonésie. Cependant, on doit remarquer que cela provient d'activités préparatoires faites sur une période de cinq ans et que cela ne concerne qu'une partie d'un petit bassin versant. Il y a encore beaucoup de chemin à faire avant que les conseils des bassins versants travaillant avec l'approche ne deviennent un modèle bien connu et accepté de participation publique dans la GIRE en Indonésie.

Des efforts continus seront donc nécessaires pour diffuser les résultats et les expériences à tous les organismes concernés et à leurs partenaires de développement impliqués dans la gestion des ressources en eau en Indonésie.

## Notes

1 certaines ONG impliquées dans l'Approche négociée pour le système des zones humides du Paraguay – Paraná étaient ECOA et WWF (Brésil), Fundación Proteger et M'Biguá (Argentine), SobreVivencia – Amigos de la Tierra Paraguay (Paraguay), ProBioma et WWF (Bolivie) et Both ENDS (Pays-Bas).

2 les « initiatives d'évolution positive » se réfèrent aux initiatives locales pilotes qui contribuent à la création d'opportunités pour les moyens de subsistance et à la protection des écosystèmes en prenant en compte la connaissance traditionnelle/locale et les technologies innovatrices.

3 PBS a été fondée en 1997 sous le nom de Yayasan Bumi Sawerigading (YBS) et a ensuite pris celui de PBS en 2008.

4 Ceci faisait partie du projet de développement des capacités (2008–2011), financé par Both ENDS, géré par un groupe d'ONG indonésiennes: Telapak, PBS et Yayasan Ulayat Bengkulu.

# Références

Agarwal, A. and Narain, S. (eds) (1997) *Dying Wisdom: Rise, Fall and Potential of India's Traditional Water Harvesting Systems*. State of India's Environment, vol. 4. Delhi: Centre for Science and Environment. ISBN-10: 818690607X; ISBN-13: 978-8186906071.

AMCOW (2008) Ministerial Declaration on 'Accelerating Water Security for Africa's Socio-Economic Development'. African Ministers' Council on Water, March 2008, Tunis.

Bhushan, N. and Rai, K. (2004) *Strategic Decision Making: Applying the Analytic Hierarchy Process*. London: Springer–Verlag. ISBN 1-8523375-6-7.

Biggs et al. (2007) *Closing of the Krishna Basin: Irrigation, Stream Flow Depletion and Macroscale Hydrology*. Research Report 111. International Water Management Institute WMI).

Both ENDS (2005) *River Basin Management: A Negotiated Approach*. Edited by Both ENDS, Amsterdam, the Netherlands) and Gomukh (Pune, India). Amsterdam, the Netherlands.

Cap-Net, PNUD. *Capacity Building for Integrated Water resources Management.* Online training manual. http://archive.cap-net.org/GIRE_tutorial

Figueira, J., Greco, S. and Ehrgott, M. (eds.) (2005) *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*. Springer International Series.

Fisher, R., Ury, W. and Patton, B. (1991) *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, 2nd edn, London: Penguin Books. ISBN 978-0140157352.

GoB (2003) *Coastal Zone Policy*. Water Resources Planning Organization, Ministry of Water Resources, Government of the People's Republic of Bangladesh.

GoI (2008) *Eleventh Five Year Plan 2007–2012*. Planning Commission (Government of India). New Delhi: Oxford University Press. ISBN-13: 978-0-19-569650-9; ISBN-10 : 19-569650-6.

GoM (2005) *Management of Irrigation System by Farmers Act*, Government of Maharashtra.

Grey, D. and Sadoff, C.W. (2007) Sink or swim? Water security for growth and development. *Water Policy*, 9 (7) : 545–571.

PME (2000) *Integrated Water Resources Management*. Technical Advisory Advisory Committee (TAC) Background Paper No. 4. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership. ISSN: 1403-5324; ISBN: 91-630-9229-8.

PME (2003) *Effective Water Governance*, by P. Rogers and A.W. Hall. Technical Committee (TEC) Background Paper No. 7. Stockholm, Sweden; Global Water Partnership. ISSN: 1403-5324; ISBN: 91-974012-9-3.

PME (2007) *Roadmapping for Advancing Integrated Water Resource Management (IWRM) Processes*. Statement by the UN-Water and Global Water Partnership, based on the Copenhagen Initiative on Water and Development.

ICWE (1992) *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*. International Conference on Water and Environment, Dublin, Ireland.

Leeuwis, C. (2000) Reconceptualizing participation for sustainable rural development: Towards a negotiation approach. *Development and Change* 31: 931–959.

Leeuwis, C. and van den Ban, A. (2004) *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*, 3rd edn. Oxford: Blackwell. ISBN 063205249-X.

Lenton, R. and Muller, M. (eds) (2009) *Integrated Water Resources Management in Practice: Better Water Management for Development*. Global Water Partnership. London: Earthscan. ISBN hardback 978-1-84407-6499; paperback 978-1-84407-6505.

Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press. ISBN 1-59726-040-1.

OCDE (1987) *Pricing of Water Services*. Paris: OCDE.

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge Series on Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge, UK: Cambridge University Press. ISBN 978-0-52140-5997.

Ostrom, E. (2000) Private and common property rights, in B. Bouckaert and G. De Geest (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*, vol.II. Cheltenham: Edward Elgar, p. 332-379.

PDO (2005) *Coastal Development Strategy: Unlocking the Potentials of the Coastal Zone*. Programme Development Office, Integrated Coastal Zone Management Plan (ICZMP) Project, Water Resources Planning Organization, Ministry of Water Resources, Government of the People's Republic of Bangladesh.

Pearce, F. (1992) *The Dammed: Rivers, Dams, and the Coming World Water Crisis*. London: Bodley Head. ISBN 0370316096; ISBN 978-0370316093.

Rand Corporation (1981–1982) *Policy Analysis of Water Management for the Netherlands*, vols. I–XX. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

UN (1992) Agenda 21: *The Rio Declaration on Environment and Development.* UN Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, Brazil.

UN (2002) *Report of the World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg South Africa (A/CONF.199/20). New York: United Nations. ISBN 92-1-104521-5.

PNUD (1997) *Governance for Sustainable Human Development.* United Nations Development Programme policy document. http://mirror.undp.org/magnet/policy

UNEP (2005) *UNEP Support for Achieving the 2005 GIRE Target: Accelerating the Process*. United Nations Environment Programme. www.unep.org/themes/Freshwater/Documents/pdf/IWRMtargetBrochure.pdf

UNEP (2009) *Freshwater under Threat: South Asia*. United Nations Environment Programme.

UNESCO (2009) *GIRE Guidelines at River Basin Level.* Part I: Principles. www.unesco.org/water/news/pdf/Part_1_Principles.pdf.

Veen, M.A. and Baarse, G. (1982) Policy analysis of water management for the Netherlands (PAWN). In: *Optimal Allocation of Water Resources*, Proceedings of the Exeter Symposium. IAHS Publ. no. 135.

Wittfogel, K.A. (1957) *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power.* New Haven, CT: Yale University Press.

World Bank (1996) *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: World Bank. http://go.worldbank.org/R3WF0ID3N0

CME (2000) *World Water Vision: Making Water Everybody's Business.* W.J. Cosgrove and F.R. Rijsberman, for the World Water Council. London: Earthscan. ISBN 1-85383-730-X.ei

L'image en page de garde représente une partie de la source de la déesse Sita, qui dans l'hindouisme et dans la tradition indienne ancienne personnifie la fertilité de la terre, l'abondance et le bien-être. Cette image peut être interprétée comme le symbole d'une sage utilisation de l'eau. On y voit des marches et des vagues, qui reflètent l'accès à l'eau et son utilisation, tandis que l'île au centre et les fleurs dans les coins représentent la vie. La source de Sita symbolise des attitudes et des pratiques qui donnent une valeut élevée à l'eau – une logique qui s'accorde mieux avec la durabilité que les visions d'utilité et d'efficacité qui prévalent aujourd'hui.

L'Approche négociée décrite dans cet ouvrage garde cette vision ancienne à l'esprit lorsqu'elle aborde les besoins immédiats en eau auxquels nous faisons face aujourd'hui. L'approche envisage la participation significative et à long terme des communautés dans tous les aspects de la gestion de l'eau dont leur vie dépend.

Basé sur les expériences de terrain d'organisations de pays du monde entier, l'ouvrage décrit l'Approche négociée en termes de vision et de principes. Il offre aussi des suggestions d'ordre pratique sur la manière de négocier, et de mettre en œuvre l'approche dans ce que l'on appelle la gestion stratégique des ressources en eau.