



Planification participative intégrée des ressources en eau

ANALYSE et MISE à CONTRIBUTION des PARTIES PRENANTES

UNESCO-IHE, avril 2013

Nora Van Cauwenbergh, doctorat



Objectifs d'apprentissage

Ces cours aideront les participants à:

- opérer la distinction entre 'bonne' et 'piètre' mise à contribution des parties prenantes
- comprendre la logique de base et les avantages à travailler avec les parties prenantes,
- identifier les parties prenantes les plus importantes dans le bassin fluvial / la ville et les mettre à contribution,
- planifier et coordonner le processus de gestion des parties prenantes à long terme,
- prendre conscience des coûts et des autres enjeux de la mise à contribution des parties prenantes, et
- évaluer le processus de mise à contribution des parties prenantes et ses résultats à travers une étude de cas.

Table des matières

Adapté du kit de formation SWITCH (www.switchtraining.eu)

- 1ère partie – La nécessité d'une mise à contribution effective des parties prenantes
- 2ème partie – Parties prenantes en matière de gestion urbaine de l'eau
- 3ème partie – Mise à contribution des parties prenantes et durabilité
- 4ème partie – Mise en pratique de mise à contribution de parties prenantes
- 5ème partie – Mise à contribution de parties prenantes dans la planification stratégique de PIRE

1ère partie – La nécessité d'une mise à contribution effective des parties prenantes



L'intégration nécessite la collaboration

... parce-qu'il est important de ...

- acquérir un aperçu global de l'utilisation actuelle de l'eau dans le bassin (ou la ville / le plan d'eau / ...)
- développer une vision commune de l'eau dans le bassin pour l'avenir
- établir l'équilibre entre les intérêts et les besoins des utilisateurs
- créer des synergies et grouper ressources et capacités

Carences des approches actuelles à la mise à contribution des parties prenantes

- Répartition irrégulière
 - Manque d'appréciation de leur valeur
 - Traitement des parties prenantes comme de simples auditeurs
 - Exclusion des groupes défavorisés
 - Relation à sens unique avec les chercheurs
 - Mise au service d'un agenda politique
 - Manque de capacité de coordination
- *Cf. discussion dans Water Governance course + Cleaver, 1999*

Une approche plus efficace à la mise à contribution des parties prenantes

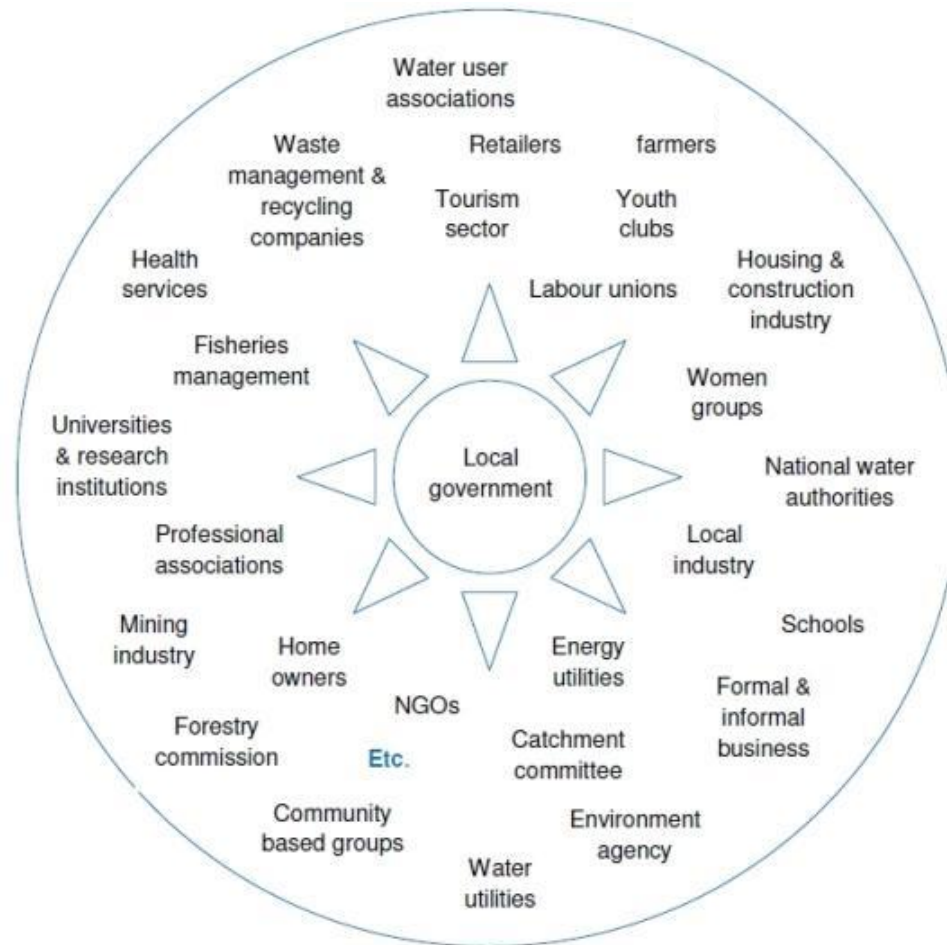
Réduire:

- L'inefficacité
- L'inégalité sociale

La mise à contribution de multiples parties prenantes:

- Experts, décideurs et utilisateurs d'eau
- Étend la sensibilisation, la coopération et l'appropriation
- Doit être préparée et gérée de manière avisée*

2ème partie – Parties prenantes en matière de gestion de l'eau



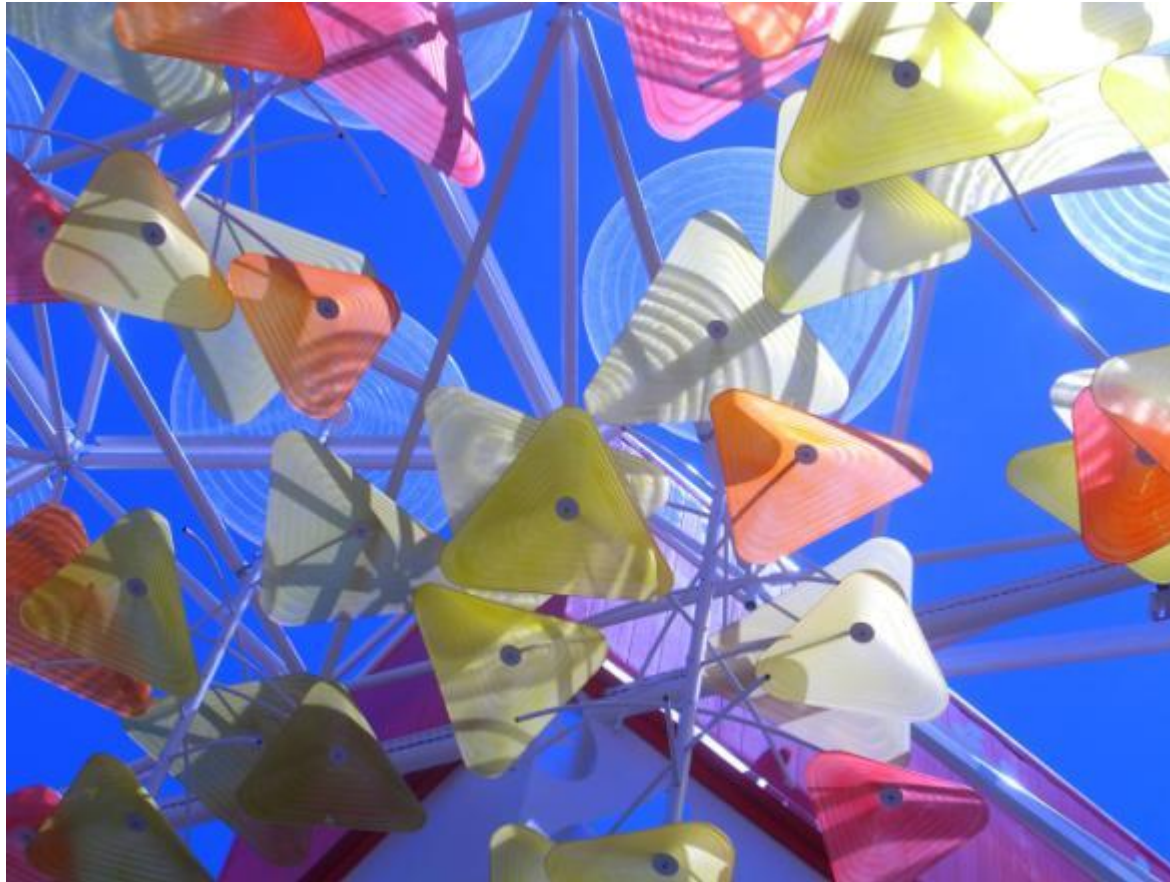
Les parties prenantes en matière de gestion de l'eau sont constituées

- de différentes sphères gouvernementales: régionale, nationale, sous-nationale, locale
- de services et de compagnies des eaux
- d'exploitants agricoles
- d'entreprises
- d'organismes communautaires
- d'universités et d'instituts de recherche
- d'écoles
- de média

Mandats de planification de ressources en eau des bassins fluviaux

- Ministères
- AUE
- ...

3ème partie : Mise à contribution des parties prenantes et durabilité



Bonne gouvernance - principes du PNUD

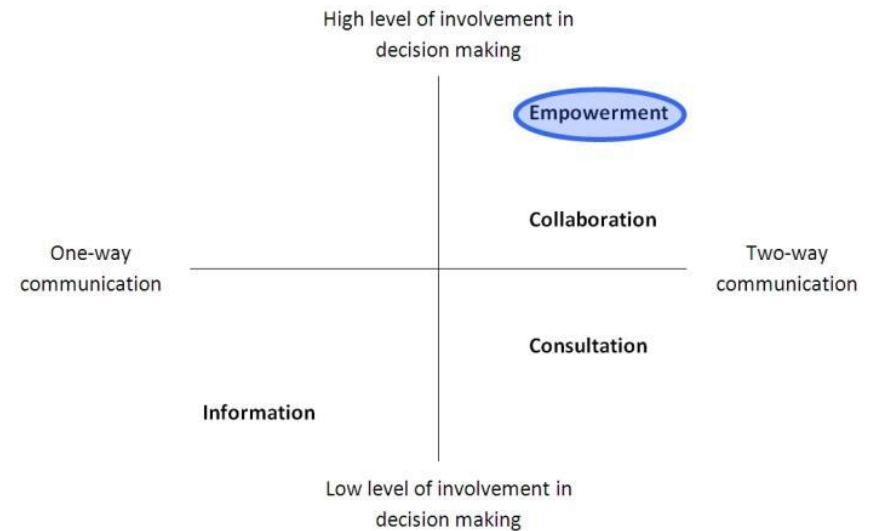
Principes de bonne gouvernance	
Légitimité et voix au chapitre	Participation
	Orientation consensuelle
Direction	Vision stratégique
Performance	Aptitude à répondre aux besoins
	Efficacité et efficience
Responsabilité	Responsabilité
	Transparence
Justice	Équité
	Primauté du droit

4ème partie : Mise en pratique de la mise à contribution de parties prenantes



Différents niveaux de mise à contribution

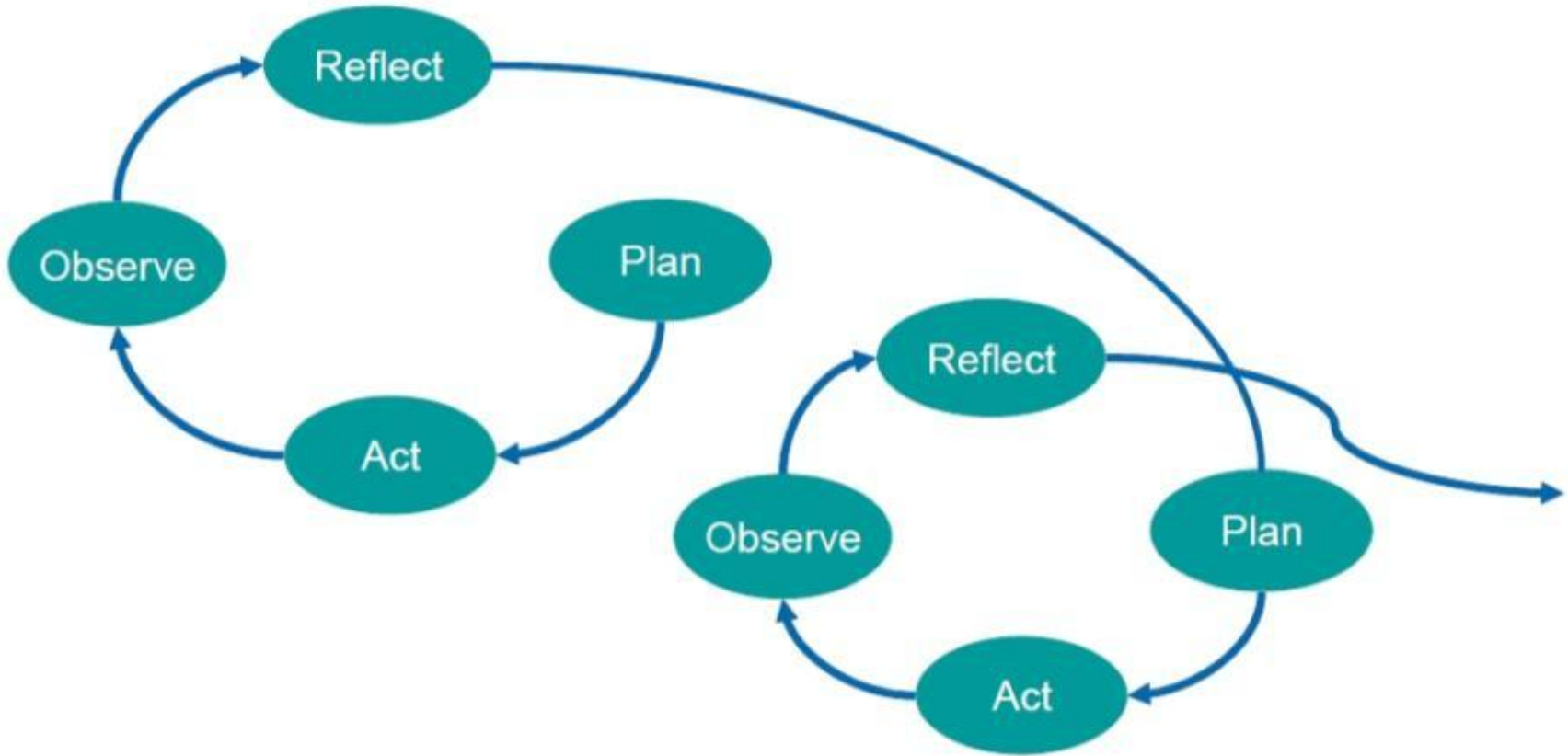
- Information
- Consultation
- Collaboration
- Habilitation



Approches formelles et informelles

- Informelle:
 - +Bon pour sortir des sentiers battus
 - -L'absence de mandat officiel signifie que la prise de décision n'est pas influencée / groupe instable
- Formelle:
 - + Statut reconnu / caractère contraignant
 - -Les participants agissent dans le cadre de leur mandat institutionnel: moins d'innovation

Alliances d'apprentissage



Intégration sociale

- Accès équitable à l'eau
- Besoins fondamentaux de tous les utilisateurs d'eau devant être satisfaits
- Les groupes défavorisés de la société doivent aussi avoir leur mot à dire

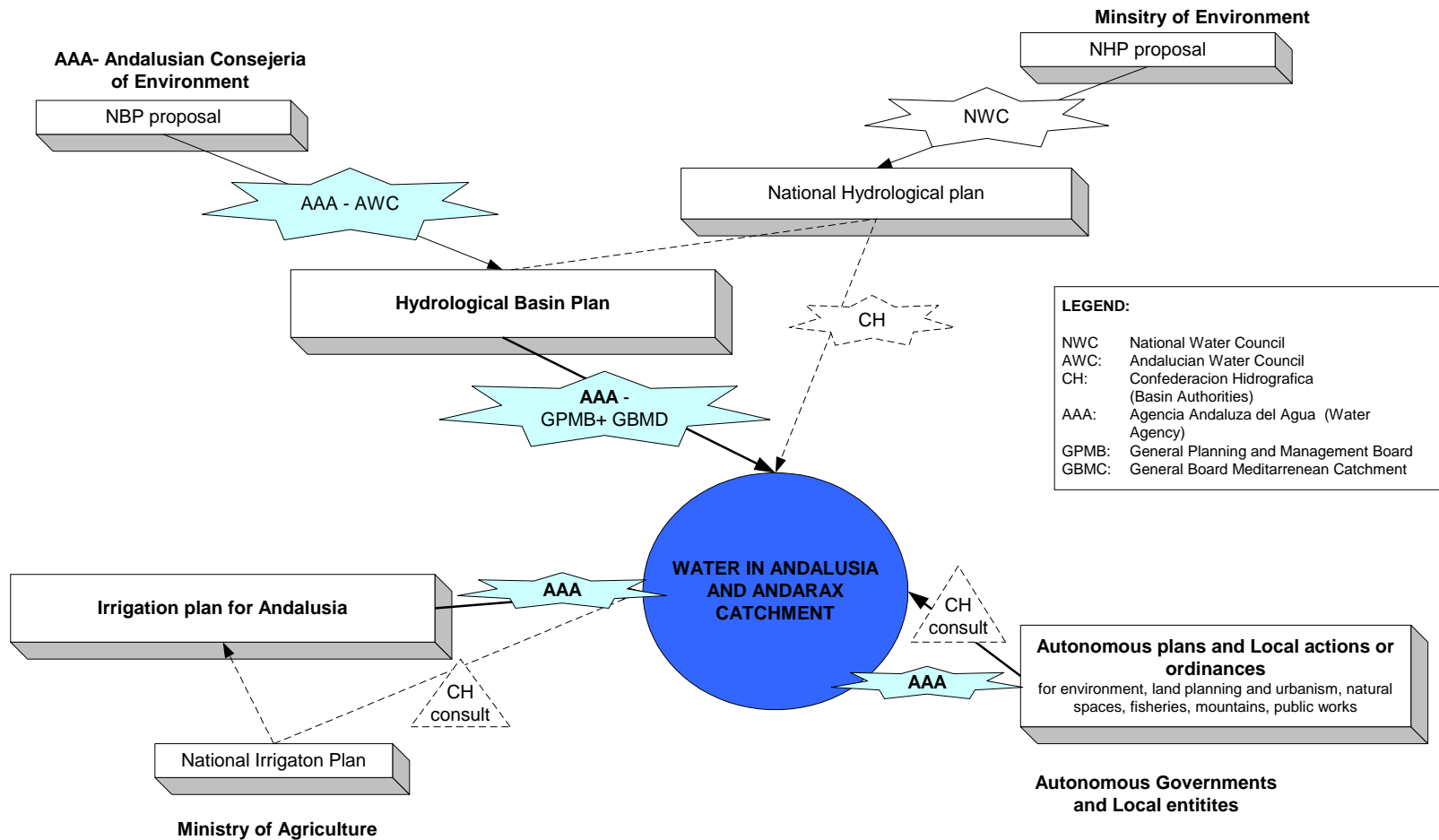


Intégration sociale (2)

IASIS - une Approche Systématique pour l'Intégration



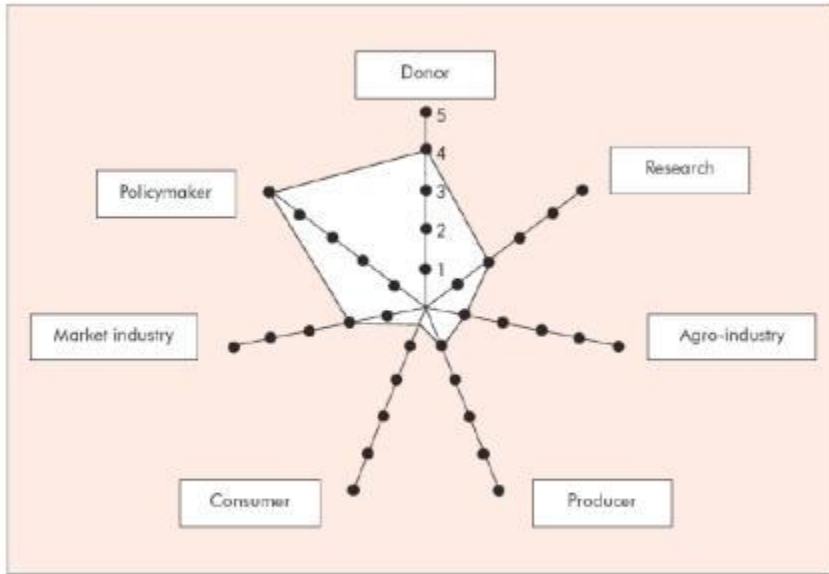
5ème partie : Mise à contribution des parties prenantes dans la planification stratégique de PIRE



Analyse des parties prenantes en première étape

- Analyse des parties prenantes :
- Réflexion initiale
- Analyse des parties prenantes
 - Distinction entre parties prenantes principales, primaires et secondaires
 - Classement des parties prenantes selon leur importance et leur influence

Analyse des parties prenantes (2)



Source: 'SWITCH in the City' (2011), Part II

High Importance / Low Influence	High Importance / High Influence
A	B
C	D
Low Importance / Low Influence	Low Importance / High Influence

Source: UK Department for International Development, 2002.

Cartographie institutionnelle

- Coup d'œil sur les coulisses des relations de pouvoir
- Compréhension de la réalité – plutôt que des règles
- Peut conduire à des résultats sensibles
- Doit être menée par des chercheurs ou des consultants

Mise en place d'un processus de mise à contribution des parties prenantes - recommandations

- Préciser les objectifs et les attentes du processus de mise à contribution des parties prenantes
- Maintenir la transparence eu égard aux rôles et aux intérêts
- Se focaliser sur les besoins du bassin fluvial dans son ensemble (lien évident avec la situation / analyse de problème)
- S'efforcer de générer des situations où chacun trouve son compte
- S'employer à obtenir rapidement des résultats tangibles

Mise en place d'un processus de mise à contribution des parties prenantes - financement

- Personnel
- Coûts de communication
- Documents imprimés
- Modérateur de réunions
- Coût de salles de réunion, d'équipements, de matériels et de restauration
- Conseils d'experts et formation

Mise en place d'un processus de mise à contribution des parties prenantes – Point focal de coordination

- Gestion de collaboration interne
- Instauration de cohérence avec les autres politiques et stratégies
- Mise en relation entre parties prenantes interne et externe
- Développement de termes de référence
- Engagement de médiateur et de modérateur
- Planification et administration de budget

Mise en place d'un processus de mise à contribution des parties prenantes – Mobiliser les parties prenantes

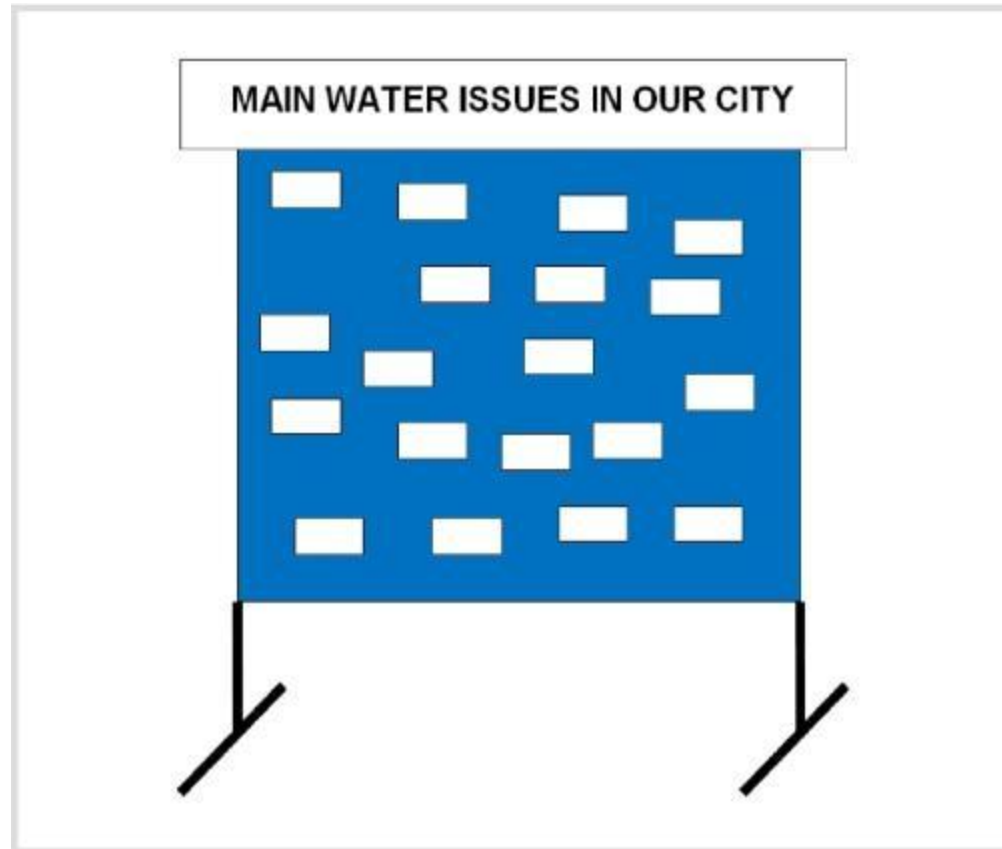
- Comprendre les différents intérêts / agendas des parties prenantes
- Parler leur langage
- Mettre les avantages en exergue, susciter des incitations
- Créer un espace pour les néophytes de la participation
- Viser l'appropriation à travers le développement d'une vision commune

Travailler efficacement avec les parties prenantes – flux d'information

- Obtention précoce de résultats
- Mise en exergue de réussite
- Rehausser le profil des parties prenantes engagées



Travailler efficacement avec les parties prenantes – Modération de réunion



Travailler efficacement avec les parties prenantes

Scenarios for objective	Score
There is no accessible record of stakeholders involved and of their actual involvement in various events and activities.	0
There is an out-of-date record of stakeholders and their actual involvement in events and activities.	25
There is an up-to-date record of stakeholders and their involvement, and some basic communication tools are systematically used (e.g. email, phone) between events.	50 (benchmark)
There is an up-to-date record of stakeholders and their involvement, and archives are maintained through systematic use of advanced communication tools such as a message board or an Internet Forum.	75
Information on the involved stakeholders is accessible to all (e.g. via an on-line database), participation in all events and activities is systematically recorded and a combination of methods is used effectively (based on feedback received) to communicate between events.	100
Justification of score (with date)	Score awarded

Mise à contribution des parties prenantes dans le bassin du fleuve Andarax

Étude de cas de 3 initiatives parallèles de mise à contribution de parties prenantes

Planification participative des ressources en eau et gestion collective de l'eau souterraine

- Planification participative des ressources en eau ~ gestion adaptative et GIRE
- Gestion collective et ressources en eaux souterraines
- Initiatives de gouvernance à niveaux multiples en vue d'améliorer la gestion des ressources en eau à travers un processus ou des organes participatifs – analyse d'études de cas
- Importance des
 - Identité et motivations des participants: motivation, pouvoir, → équité?
 - Modalités de participation: Présentation de l'information, assimilation et suivi → rendement et apprentissage social?
 - Mise en œuvre des conclusions + suivi (~ capacité opérationnelle) → adaptation?



Amélioration de la gestion de l'eau par processus participatifs → gestion collective de l'eau souterraine

- 3 initiatives à différentes échelles, niveaux multiples

1. Processus de planification officiel du service des eaux à l'échelle régionale (plusieurs bassins): Séances d'information, ateliers sectoriels et jurys de citoyens pour information et consultation concernant le diagnostic préliminaire et le projet de plan hydrologique

2. Plateforme multipartite en vue d'une planification participative à l'échelle du bassin - projet ALTAGUAX

3. Instauration d'un comité d'utilisateurs d'eau et d'un plan de réglementation au niveau de l'aquifère par un organisme de consultation publique - Projet de réglementation des Ressources en eau du Moyen et du Bas Andarax (POMBA)

- Analyse des points forts et faibles des processus, des opportunités et des enjeux de participation, d'intégration et de mise en œuvre



Amélioration de la gestion de l'eau par processus participatifs → gestion collective de l'eau souterraine

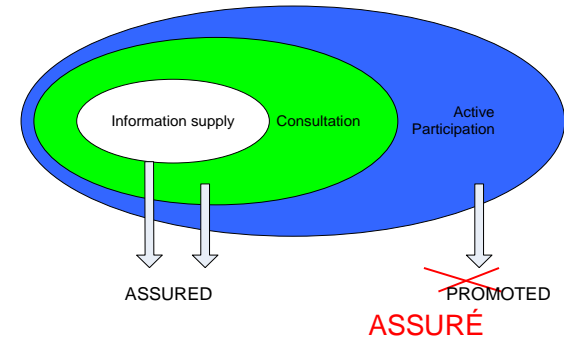
- 3 initiatives à différentes échelles, niveaux multiples
 1. Processus de planification officiel du service des eaux à l'échelle régionale (plusieurs bassins) – AAA
 2. Plateforme multipartite en vue de planification participative à l'échelle du bassin – projet ALTAGUAX
 3. Comité d'utilisateurs d'eau au niveau de l'aquifère par un organisme de consultation publique – POMBA
- Analyse des points forts et faibles des processus, des opportunités et des enjeux de participation, d'intégration et de mise en œuvre



1. Processus de planification officiel par le service des eaux (AAA)

– présentation de nouveaux contenus et acteurs

- Changements internes + Directive européenne cadre sur l'eau
 - Utilisations de l'environnement et bon état des plans d'eau
 - **Participation publique** (article 14)
 - Principe de recouvrement des coûts



→ Changements dans le processus de planification: Gestion Intégrée des Ressources en Eau

→ Modification des institutions et des tâches

→ Le conseil des eaux intègre désormais **des voix différentes**

→ Organisation de « **Journées de participation** » - Publications et campagnes de sensibilisation diverses















→ Étude d'impact environnemental, analyse économique, plans d'action

= un autre débat



Nouveau contenu en débat = Faisceau de thèmes importants

- Début d'élaboration du plan hydrologique
- Structuration des diagnostics en thèmes
- Lié à des stratégies d'actions (mesures pour atténuer les problèmes)
- Consultation publique par secteur + experts + consultation web
 - Agriculture, Industrie, Tourisme
 - Province
 - Sur invitation
- Une fois approuvé ce plan est traduit en plan d'action + projet de plan hydrologique + évaluation environnementale
- Après le tour suivant de consultation d'approbation du plan de bassin hydrologique et son insertion au plan hydrologique national

DEMAND SUPPLY AND RACIONALITY OF USE	
Problems of satisfying present and future demands	
NON-COMPLIANCE OF ENVIRONMENTAL OBJECTIVES	
Unsufficient superficial flows	
Agricultural nitrate pollution	
Pollution by phytosanitary products	
Pollution caused by urban waste water discharge	
Industrial or other pollution	
Degradation of biotic environment	
Morfological changes and riverbed instability	
Desertification processes and sediment deposition in the river network	
Overexploitation of aquifers, marine intrusion and other salinization processes	
Damage to habitats and species of interest	
EXTREME METEOROLOGICAL PHENOMENA	
Flood risk	
Vulnerability to drought	
KNOWLEDGE AND GOVERNANCE	
Administrative, organizational and management problems	

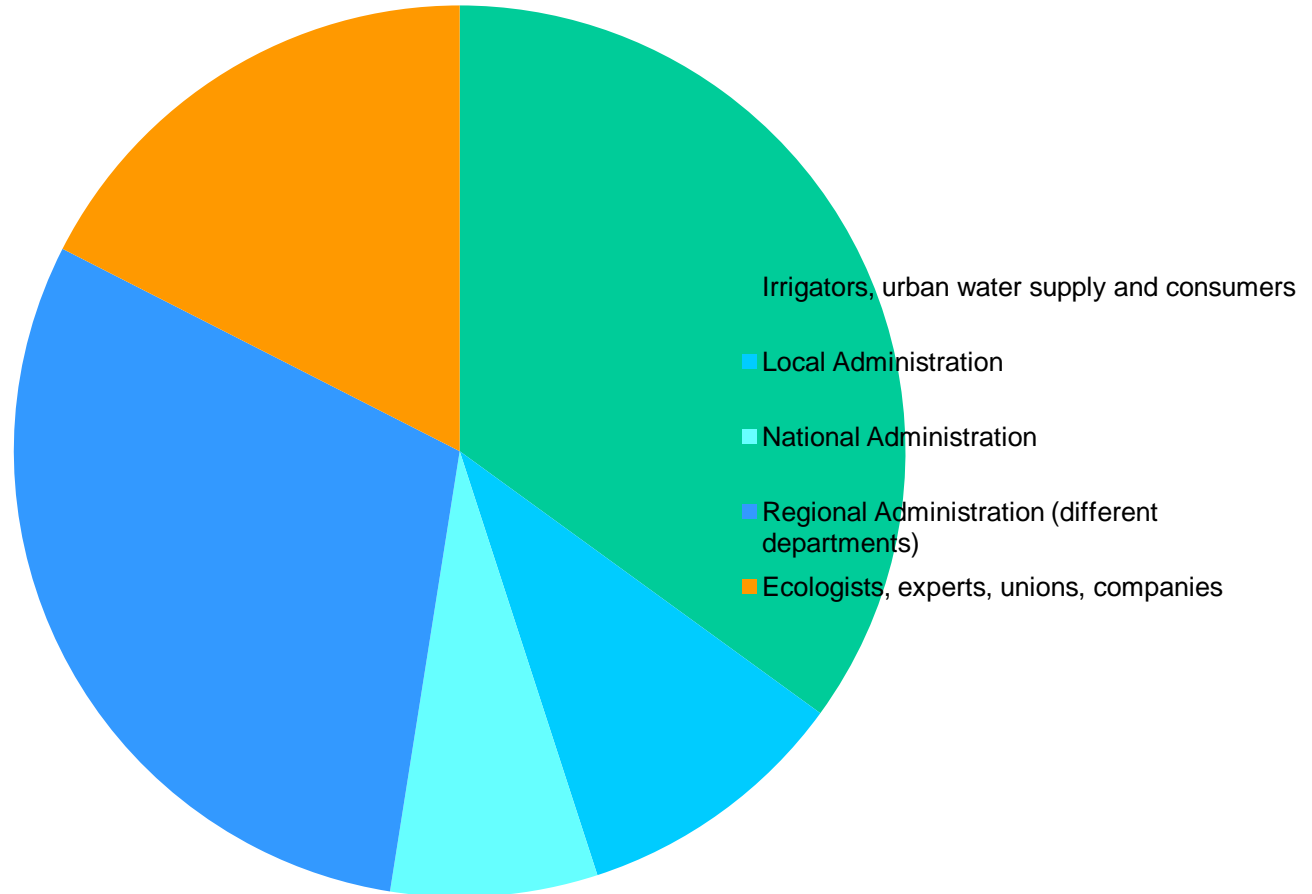
Cas de participation dans le cycle de planification: quoi? qui? quand?

	Quoi?	Quand? fréquence	Qui?	Observations
Journées d'information	Présentation du cycle de planification et observations générales	6 jours en juin et juillet dans différentes villes	Utilisateurs, experts, autres parties prenantes (sur invitation)	Province et niveau autonome
Jurys de citoyens	Sélection de citoyen et invitation pendant 2 jours en hôtel pour discussion	2 jours en mai et juin	25 citoyens choisis au hasard dans la province	Présentation de différents experts, débats et enquêtes
Ateliers territoriaux	Présentation d'ébauche de plan, de Q&R et de plans d'action d'évaluation	1 après-midi par province	Utilisateurs, experts, autres parties prenantes (sur invitation)	Niveau provincial
Réunions bilatérales	Rencontre avec les autorités compétentes afin de discuter de parties spécifiques du plan	Sur demande	Sur demande	Aucune information supplémentaire
Réunion au sujet de flux écologiques	Discussion au sujet de flux écologiques dans des bassins fluviaux	1 après-midi par province	Utilisateurs, experts, autres parties prenantes (sur invitation)	

- Échelle = province ou plus grande échelle
- Fréquence
- Retour d'information



Qui participe?: groupes d'intérêt → conseil régional des eaux



Observations planification participative officielle

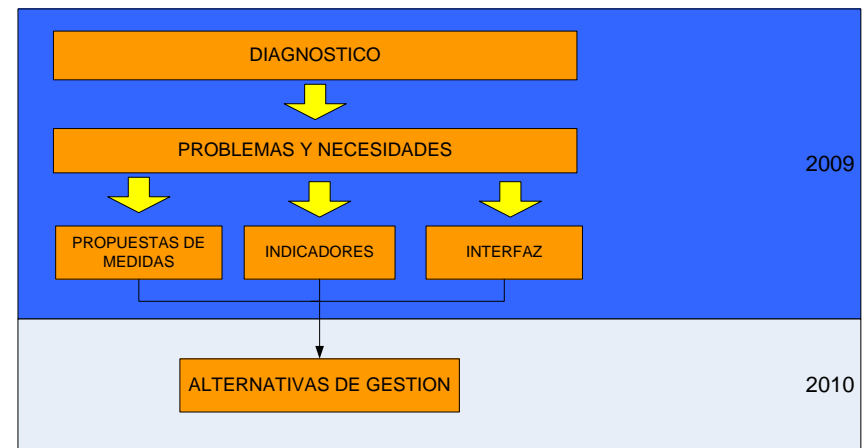
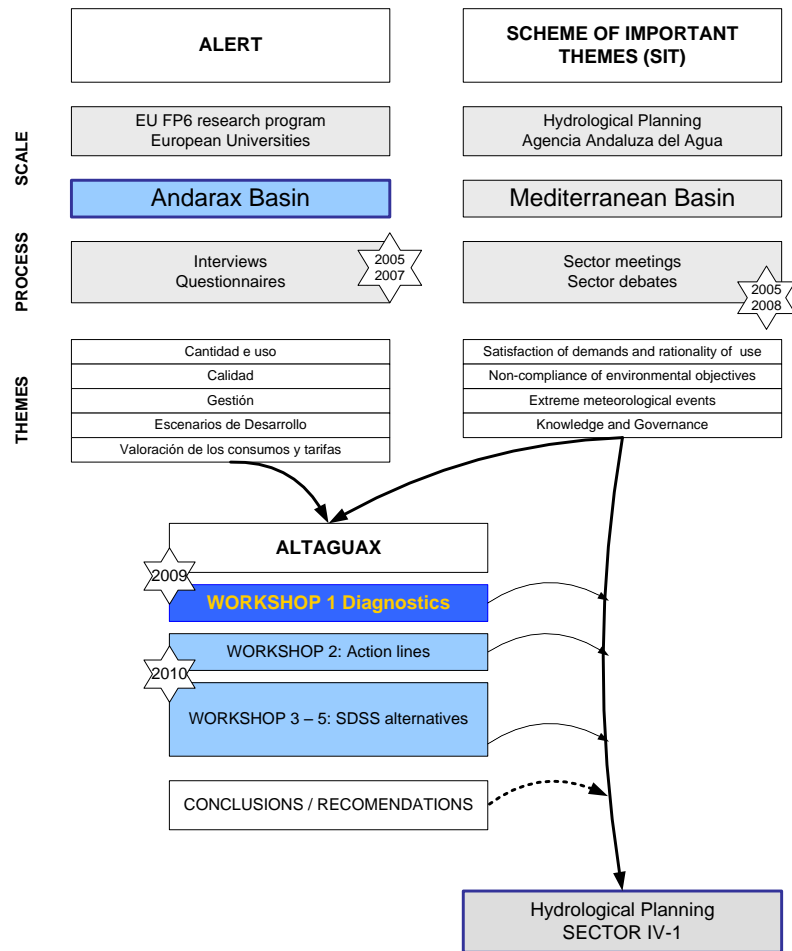
- **Eu égard à la composition du groupe de travail et de motivation**
 - Focalisation sur les utilisateurs (réunions sectorielles et territoriales) + compensation par organisation de jurys de citoyens
 - Fréquence et ampleur de la participation / consultation loin d'être suffisante (pas de terrain d'entente)
 - Aucun retour d'information clair, certains acteurs non invités aux réunions du Conseil (écologistes)

- **Eu égard au plan de travail et au flux d'informations**
 - Information du public sensiblement améliorée, mais détail de l'analyse insuffisant + manque de coordination
 - Importantes quantités d'informations (ETI = 300 pages, ébauche de plan = 327 pages + 9 annexes de + - 200 pages)
 - L'utilisation d'un faisceau de thèmes importants améliore le processus
 - Besoin de personnel technique pour détailler l'information contenue dans le plan au cours des réunions sectorielles / territoriales

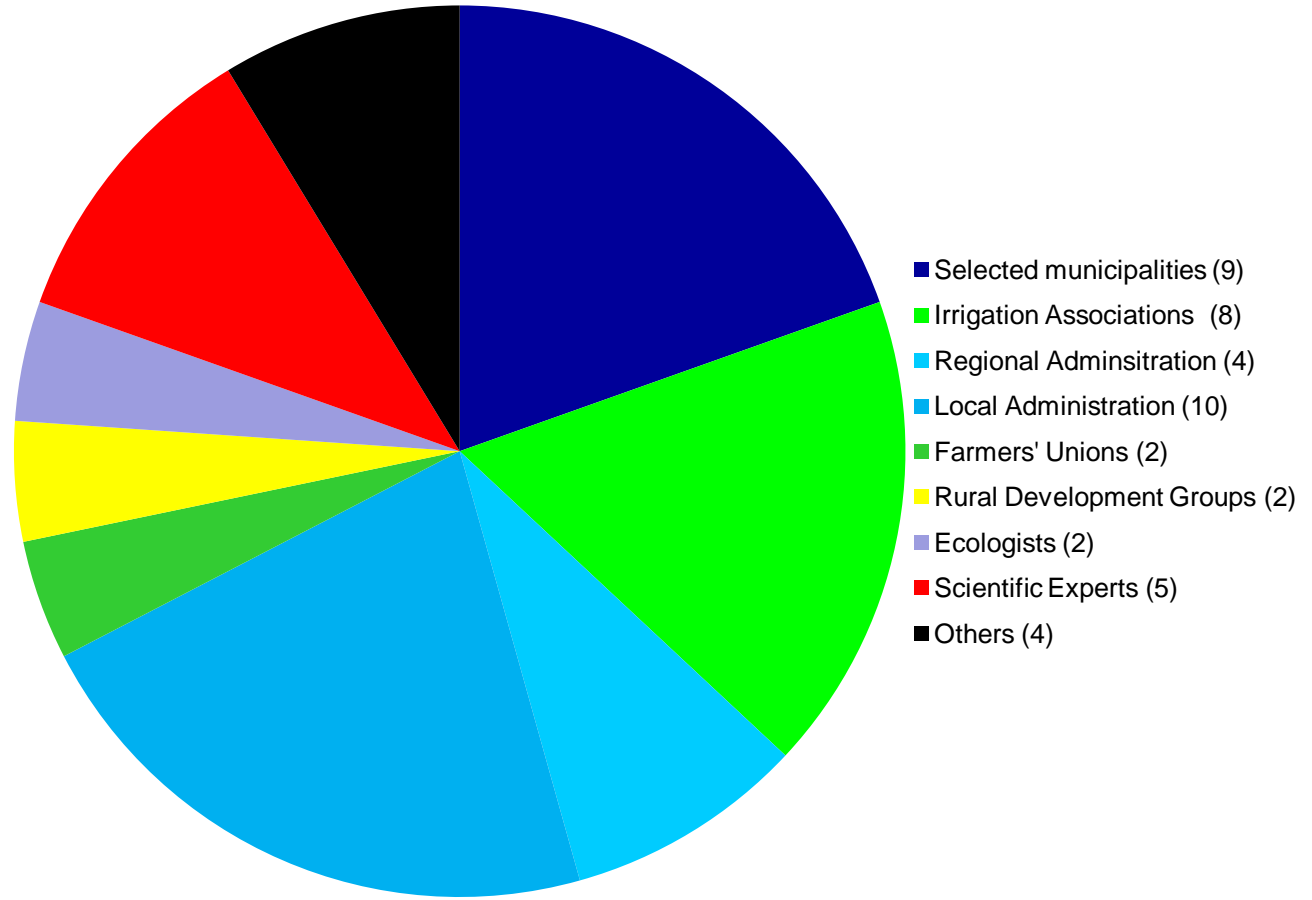
- **Eu égard à la capacité d'apprentissage social et de mise en œuvre**
 - Processus cyclique avec suivi des objectifs du plan et des mesures, processus en cours - mais un manque précédent de suivi planifié compromet l'apprentissage social
 - Absence d'évaluation économique des plans d'action → aucune stratégie de mise en œuvre / aucun coût-efficacité
 - La mise en œuvre des différents plans d'action demeure affectée à différents ministères, sans véritable coordination de la part de l'autorité de planification
 - Les procédures politiques et la crise économique alourdissent le processus (plans non approuvés par l'autorité nationale de mise en œuvre) - problèmes de financement



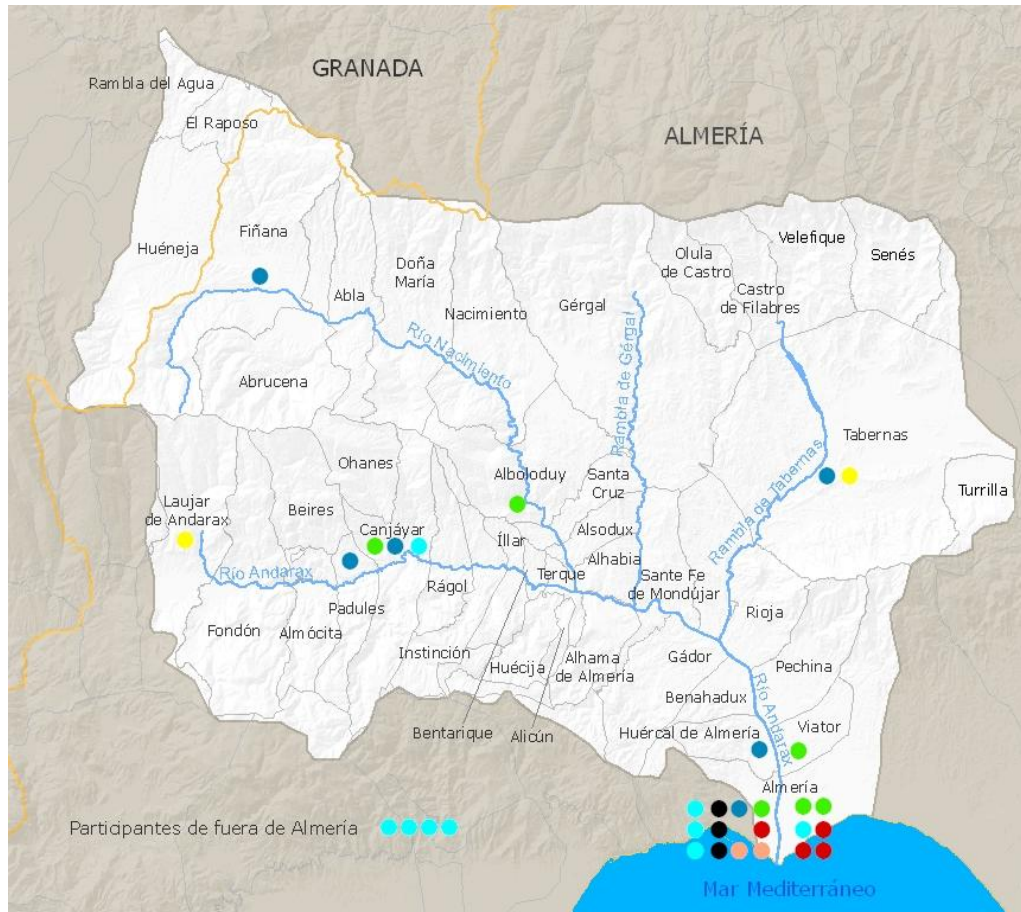
2. Plateforme multipartite à l'échelle du bassin (Altaguax)



Qui partecipa?: piattaforma multipartite



Qui participe?: plateforme multipartite



- Associations d'irrigation / Organisations d'agriculteurs
- Municipalités
- Agents de développement rural
- Administration
- Autre (secteur privé, riverains)
- Experts (scientifiques, techniques)
- Écologistes

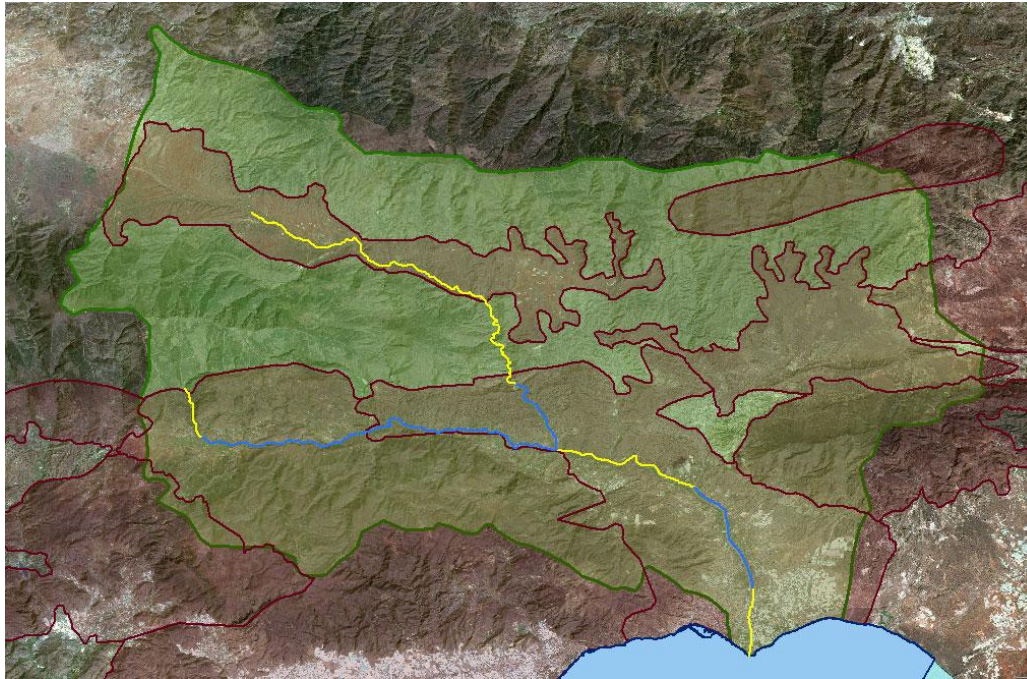
→ recouvrant divers intérêts
secteurs
lieux

Flux de travail: ateliers axés sur le système de soutien à la prise de décision (3) et à des hypothèses d'ébauche de plan (4) + *test final de SSD* (5 – en cours)



Ateliers 4: Objectifs

- Se rapprocher des parties prenantes: 26, 27 et 28 octobre



Formulation de doléances contre l'ébauche de plan hydrologique = avantage direct
Formulation de stratégies de gestion alternative à discuter au cours de l'atelier 5

Ateliers 4: 26-28/10/10

Diagnostics comparatifs Altaguax – PH et doléances



Ateliers 5: Objectifs

- “Retomar el pulso”
 - Doléances contre l'ébauche de plan hydrologique – réponse reçues
 - Plan hydrologique présenté au Conseil National – actions prévues
- Présentation de solutions alternatives / scénarios évalués avec l'outil SSDS révisé
- Tests avec le SSDS - individuels / en groupe et débat / évaluation
- Évaluation et clôture du projet ALTAGUAX



Ateliers 5: 17/02/12



Observations Plateforme multipartite

- **Eu égard à la composition du groupe de travail et de motivation**
- Créer un groupe de travail solide (expérience, confiance, motivation, connaissance)
 - Représentation de tous les secteurs dans différents lieux géographiques du bassin
 - Les participants perdent graduellement leur 'réserve' à parler, prennent confiance et établissent la transparence
 - Appel sur appel, visite sur visite, pendant plusieurs années dans le cadre de la PM
 - Séances de retour d'information nécessaires au maintien de la motivation des participants – importance encore de l'échelle
 - Importance de la présence de décideurs pour s'assurer que les participants sont entendus
 - Importance de la présence de techniciens de l'administration pour clarifier le débat
- Qui participe et qui ne le fait pas? Quelles stratégies de motivation?
 - ! Les sommités sont très difficiles à impliquer dans des processus non directement liés au niveau opérationnel
 - ! Les enjeux moins importants sont perdus après l'atelier 1 dans le cadre de la PM, repris par entrevues en tête à tête et dans le cadre des ateliers multiples 4 → importance de l'échelle, importance des coût/bénéfice



Observations plateforme multipartite

- **Eu égard au plan de travail, au flux d'information (instauration de transparence et de système d'acquisition de connaissances) et à la capacité d'apprentissage social et de mise en œuvre**
 - Information présentée progressivement
 - Accent fortement porté sur le diagnostic (2 ateliers) → instauration de terrain d'entente
 - Cartes et page Web en tant que support outils toutefois rarement utilisés en dehors des ateliers
 - Séances de 2* 2,5 heures
- **Dynamique, matériel et temps**
 - Objectifs clairs, calendrier et échéancier rendent le processus plus robuste
 - Facilitation!
 - Fondamental de tenir un long débat au sujet des diagnostics - Questions d'échelle
 - La répétition en matière de diagnostic contribue à développer l'identité collective
 - Temps à suffisance nécessaire à la consultation des documents précédents
 - L'environnement Web motive, il n'est cependant guère utilisé en dehors de l'atelier

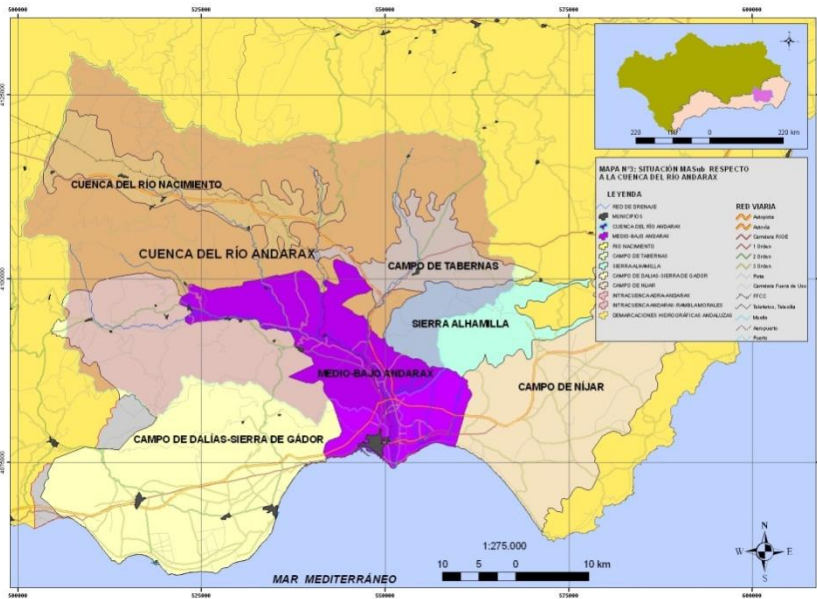


3. Instauration d'un conseil d'utilisateurs d'eau à l'échelle de l'aquifère - POMBA



Agencia Andaluza del Agua
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE

Cuenca Mediterránea
Andaluza

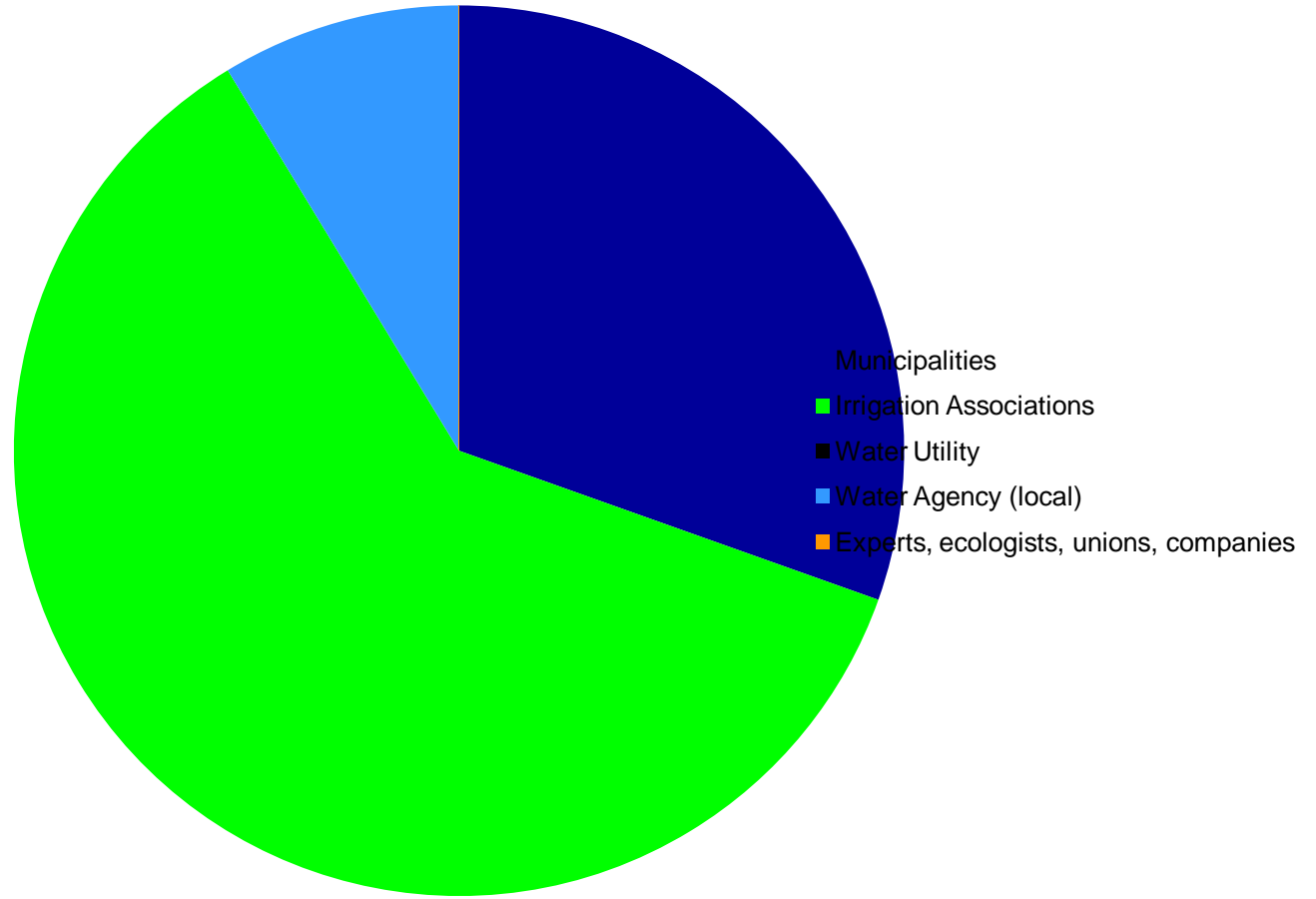


Flux de travail = discussion et définition des compétences

- Obtenir une utilisation durable des ressources en eau disponibles dans la nappe phréatique 060.012, la solution des problèmes de surexploitation et de pollution, tant des ressources en eaux souterraines que des ressources non conventionnelles existantes susceptibles d'approvisionner les membres du Conseil Central des Utilisateurs à l'avenir
- Mettre en place les actions nécessaires et les mesures axées sur une utilisation rationnelle de l'eau, la gestion de contrôle de l'état quantitatif et qualitatif, le contrôle de la pollution et l'amélioration de la recharge artificielle des nappes phréatiques là où elle est viable. Se conformer au plan hydrologique + conforter les membres sur l'économie, le rationnement, l'optimisation
- Contrôle d'utilisations et de taux de prélèvement
- Collaborer et dialoguer avec l'Agence Andalouse des Eaux, défense collective des intérêts
- Informer sur toutes les procédures d'octroi, de modification ou d'expiration de droits d'utilisation de ressources en eau
- Garantir la disponibilité des ressources en eau suffisantes, par insertion de ressources non conventionnelles pour tous usages



Composition du Conseil Central d'Utilisateurs d'Eau à l'échelle de l'aquifère



Observations Conseil d'Utilisateurs d'Eau

- Eu égard à la composition du groupe de travail et de motivation
 - Invitation des utilisateurs d'eau dans la région, sur la base des prestations enregistrées
 - Pratiquement limitées à l'utilisation d'eau en milieu urbain et agricole
 - Motivation directe dans la mesure où il est destiné à devenir l'autorité de réglementation
- Eu égard au plan de travail et au flux d'informations
 - Révision et remise à jour des droits sur l'eau enregistrés (privés et publics)
 - Entrevues sur le terrain et contrôle des forages
 - Discussion du cadre et 'estatutos' juridiques, de la composition et des compétences du Conseil des Utilisateur d'Eau
 - Création d'équilibre hydrique à l'échelle de l'aquifère + estimation des ressources disponibles et plan de répartition (non complété)
- Eu égard à la capacité d'apprentissage social et de mise en œuvre
 - Externalisation de société publique (Tragsatec), approche technocratique
 - Examen limité d'approches alternatives (cf. composition du groupe de travail), aucune information concernant la révision du 'Plan de Ordenación' établi
 - Lien direct en matière de mise en œuvre des compétences en estatutos
 - Processus politique et crise économique alourdissent le processus (équilibre hydrique et plan d'ordenación non complétés) - problèmes de financement



Points forts de gouvernance et de participation multi-niveau actuelles

- Arguments d'efficacité
 - Information du public améliorée
 - Les processus de participation jouissent de plus de crédibilité quand le faisceau de thèmes importants est utilisé
 - Processus plus efficaces lorsque des techniciens de l'administration participent en tant qu'aide technique
 - Des règles souples améliorent le processus (possibilité d'émettre des suggestions)
 - Les processus dotés d'un calendrier et d'une méthodologie explicites sont plus vigoureux
- Arguments en faveur d'équité et d'habilitation
 - Lorsqu'elle est correctement organisée, la participation du public constitue une réelle opportunité d'informer et de sensibiliser les citoyens au sujet des nouveaux objectifs de gestion de l'eau et de les faire participer à la prise de décision
 -Mais sont-elles organisées correctement ?



Points faibles de gouvernance et de participation multi-niveau actuelles

- Arguments d'efficacité
 - Nombre de processus sont dépourvus d'objectifs clairs: il est nécessaire d'expliquer que leur principal objectif est d'atteindre ceux de la DCE: pourquoi?
 - Aucune facilitation valable
 - Les calendriers ne permettent pas d'établir une discussion approfondie ni de trouver une solution satisfaisante aux problèmes posés, trop d'informations non médiatisée
 - L'échelle des processus n'est pas liée à l'unité de gestion
- Arguments en faveur d'équité et d'habilitation
 - La plupart des processus sont axés sur les groupes d'intérêt et n'ont pas été convertis au grand public (de nouvelles voix peinent à rejoindre le débat)
 - L'avenir incertain des processus de participation actuels est associé à: la nécessité d'intégrer et de suivre les processus de planification futurs
 - Canaux de communication parallèles entre les groupes d'intérêt et de l'administration (portes dérobées)
 - La pertinence et l'utilité de la participation du public n'ont pas été pleinement reconnues par les responsables de la gestion



Conclusions

- Capacité institutionnelle limitée de mise en œuvre de ces nouveaux processus de planification (~contexte historique)
- Problème d'échelle, l'organisme de bassin fluvial ne met pas en œuvre le processus de $\leftarrow \rightarrow$ motivation à la participation (nécessité de créer un intérêt direct pour les parties prenantes importantes à l'instauration de confiance et de motivation active)
- Capacité limitée de la société à participer \rightarrow importance du processus d'apprentissage social progressif, nécessité d'introduire des voix différentes au débat
- La mise en œuvre nécessite des compétences claires, des estimations de coût réalistes et des financements ultérieurs
- \rightarrow nécessité d'une intégration verticale des différentes initiatives, la gouvernance polycentrique nécessite que l'intégration soit fixée en tant qu'objectif dès le début
- Des TIC et des outils web offrent d'énormes possibilités de soutien de ces processus, mais la dynamique doit être réactivée en permanence en cours de processus



Vérification des objectifs d'apprentissage

?? Le cours vous a-t-il aidé à:

- opérer la distinction entre 'bonne' et 'piètre' mise à contribution;
- comprendre la logique de base et les avantages à travailler avec les parties prenantes;
- identifier les parties prenantes les plus importantes dans le bassin fluvial / la ville et les mettre à contribution;
- planifier et coordonner le processus de gestion des parties prenantes à long terme;
- prendre conscience des coûts et des autres enjeux de la mise à contribution des parties prenantes; et
- évaluer le processus de mise à contribution des parties prenantes et ses résultats.



Merci

