



Une introduction à la gouvernance des ressources en eau

Visite délégation du Mali – Les ressources en eau et la sécurité alimentaire

Nora Van Cauwenbergh, prof. Pieter van der Zaag (after Klaas Schwartz - Rhodante Ahlers)



Qu'est-ce que la Gouvernance?

- La gouvernance concerne essentiellement la façon dont un bien ou un service est rendu, géré, réglementé.
- Cela va au-delà du « gouvernement » puisque cela implique des prestataires non étatiques (ONG, CBO, secteur privé).
- La gouvernance comprend de nombreuses « tâches »
 - Élaboration des politiques
 - Mise en œuvre des politiques
 - Fourniture de services et biens
 - Réglementation des « fournisseurs de services »
 - Financement des provisions
 - Etc.

Qu'est-ce que la Gouvernance?

Comment nous organisons notre société de façon collective.

Cela concerne la façon dont nous saisissons

- les normes et valeurs,
- les idées concernant l'autorité et la responsabilité et
- le bien-être et le progrès

dans les règles et institutions responsables de la gestion de distribution des ressources [en eau].

La gouvernance de l'eau comprend la façon dont la société contrôle « **l'accès et le contrôle sur les ressources en eaux et leurs bénéfiques** » (UNDP, 2006) et se compose de **toutes les organisations et institutions économiques sociales, politiques et économiques importants et leurs relations entre elles** (UNWWR 2006:372).

Pourquoi se soucier de la gouvernance?

Exemples:

Almeria, Espagne: concurrence de l'eau et des nouvelles technologies

Commission mondiale des barrages:

Très grande inégalité entre la distribution des coûts et bénéfices

Coûts

- Social: Déplacements; pertes de ressources et héritage culturel
- Environnement: hydrologie, flore et faune
- Economie: cher, grande variation de la performance, faible rentabilité
- Les bénéficiaires sont différents de ceux influençant les coûts.

Mali: accès à l'eau et à la sécurité alimentaire

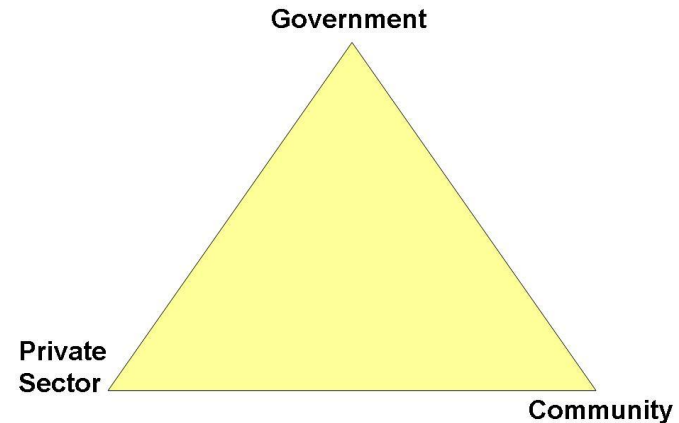
Qui influence la politique, spécialement dans le domaine de l'eau?

Mécanismes pour la gouvernance

Il y a trois « mécanismes » de base pour la gouvernance:

- La gouvernance par la hiérarchie (gouvernement)
- La gouvernance à travers les marchés (secteur privé)
- La gouvernance à travers les communautés (organismes communautaires)

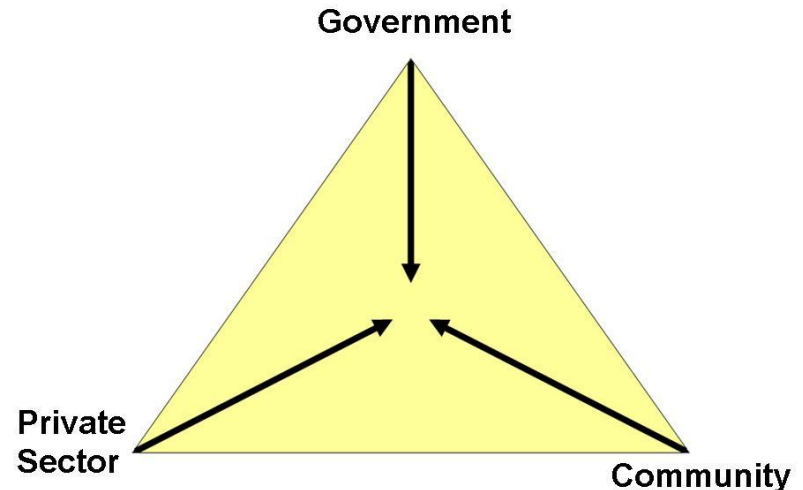
Mécanismes pour la gouvernance



- Généralement, la gouvernance implique plusieurs mécanismes de cette gouvernance
- L'importance d'un mécanisme par rapport à un autre peut différer d'un endroit à un autre
- L'importance peut être fondée sur plusieurs facteurs comme l'idéologie, les faiblesses de l'état et du marché, les pressions externes, les développements historiques
 - Angleterre et Pays de Galles (Thatcher) dans les années 1980 – Avec de nombreuses privatisations
 - Le manquement de l'État au Bangladesh a mené les ONG à jouer un rôle important dans la fourniture de services « publics » (éducation, santé, eau et assainissement, etc.)
 - Les donateurs et institutions financières internationales peuvent faire pression sur un pays pour qu'il donne l'avantage à un organisme donné (isomorphisme institutionnel)... l'implication du secteur privé dans l'eau et l'assainissement encouragé par la Banque mondiale dans les années 1990

Une approche de processus à la gouvernance

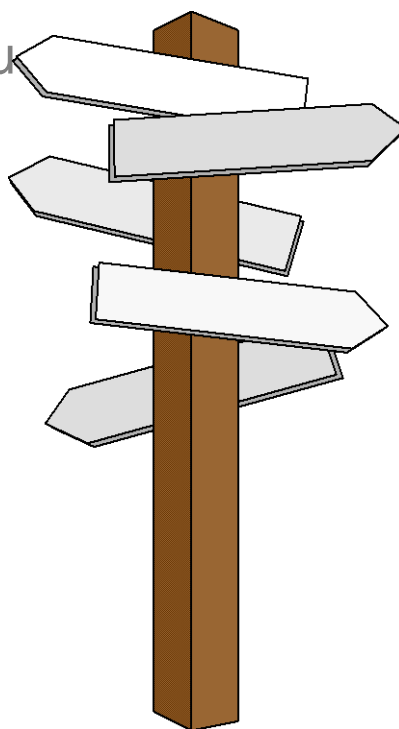
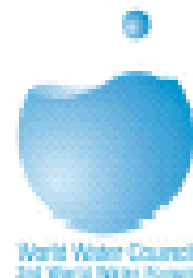
- En plus d'une perspective statique, la gouvernance peut également être regardée d'un point de vue dynamique
- Les différents acteurs et organisations du gouvernement, le secteur privé et la communauté essaieront d'influencer le processus gouvernemental pour atteindre ou sauvegarder leurs intérêts.
- Cette perspective dynamique reflète la façon dont les différents acteurs et organisations tentent d'influencer le processus de gouvernance de manière à ce que les intérêts et objectifs soient sauvegardés.
 - Comment la formulation et prise de décision de la politique a-t-elle lieu?
 - Qui est impliqué (et comment)?
 - Influence formelle et informelle
 - Une partie du succès des réformes du service public à Phnom Penh au Cambodge est attribuée au fait que le directeur des services publics était un ami proche du Président.
 - Imprimantes, la table de déjeuner à l'IHE....et bien entendu, Vera Schouten....
 - Etc.



Qui influence la gouvernance?

- Les institutions financières internationales (par ex. Banque mondiale)
- Donateurs
- ONG internationales
- Les professionnels du secteur de l'eau (bureaucrates/chercheurs/ingénieurs)
- Mouvements sociaux
- Partis politiques
- Lobbies des utilisateurs

**Tout le monde est-il représenté équitablement?
Vous sentez-vous représenté?**



Forum mondial sur l'eau

Loi NU sur NNUWC

800 lois régionales sur l'eau

WSSD

UNESCO

UNEP

UNDP

Banque mondiale

FEM



Quelques questions pertinentes

QUI a le dernier mot lors:

- de l'évaluation des pratiques des États?
- de la définition de la politique?
- des données scientifiques (recherche, conclusions, financement)?

COMMENT concilier besoins concurrentiels et intérêts?

QUELS sont les facteurs déterminant les priorités et
POURQUOI?

Sommes-nous tous d'accord? Pouvons-nous influencer ce
processus?

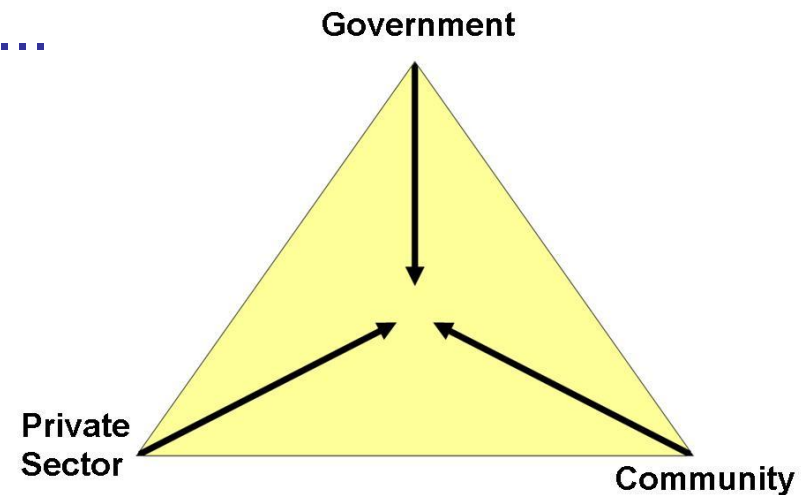
Cela vous concerne-t-il?

La même chose mais différent...

- Le gouvernement, le secteur privé et la communauté ne sont pas des entités homogènes
- Les « communautés » plus grandes peuvent être divisées en plus petites communautés (avec différents intérêts et objectifs)

- Par exemple: Gouvernement –

- Différents ministères, départements, sections
 - Le débat sur la privatisation et la réglementation indépendante dans le secteur hollandais de la distribution de l'eau a été une grande bataille entre le ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et le ministère de l'économie et des finances... mais a également impliqué des municipalités (parties prenantes), l'association des sociétés hollandaises de distribution de l'eau (VEWIN), sociétés de fourniture d'eau, agences de consommateurs, etc.
 - En Ouganda la question de l'établissement d'un régulateur indépendant est largement débattue entre le ministère de l'eau et de l'environnement et le réseau des eaux nationales et de l'assainissement.... les donateurs (GTZ) ont également une influence
- Niveau national, régional (provincial) et niveau local)



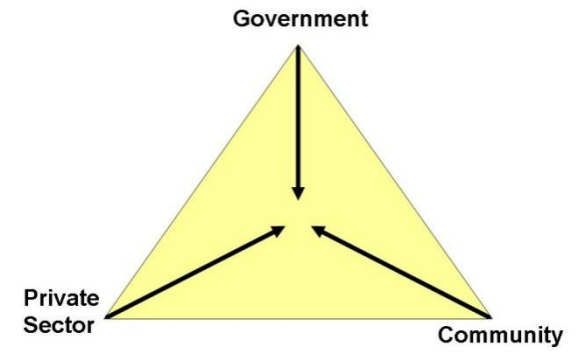
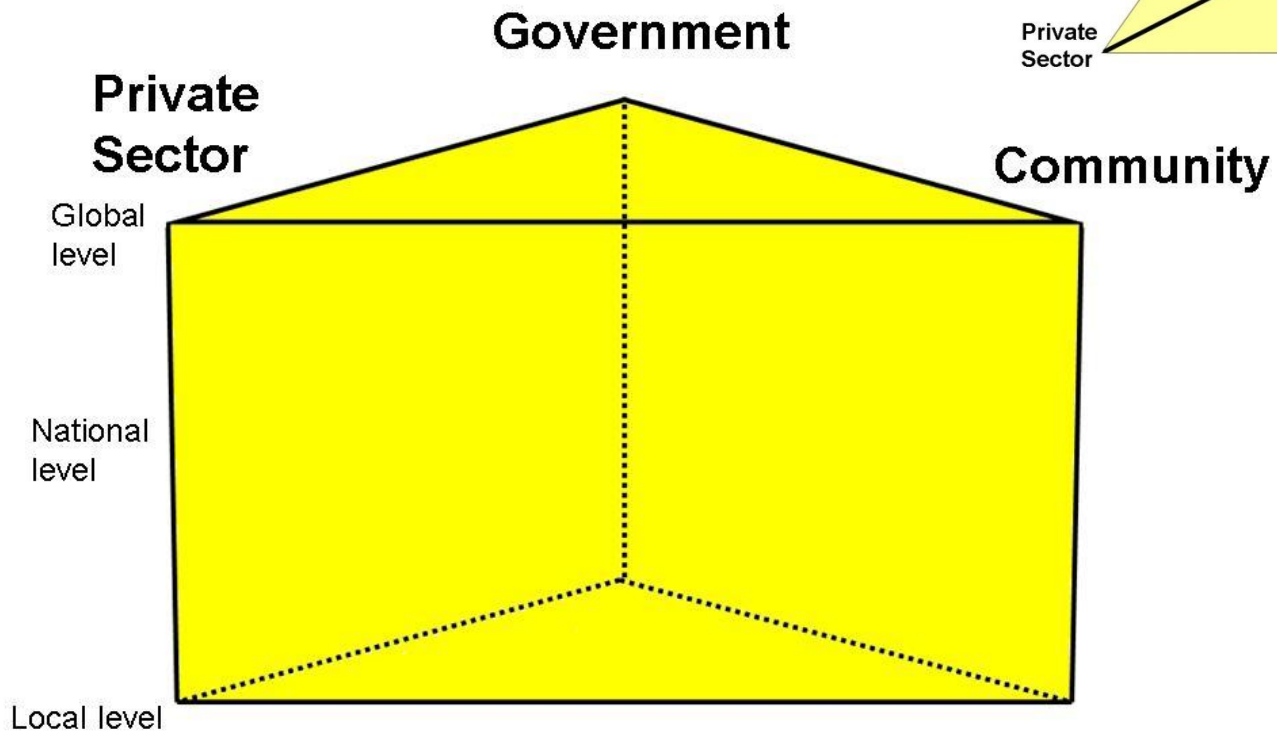
Fournisseurs d'eau à petite échelle à Maputo

- Il existe environ 400 fournisseurs d'eau à petite échelle dans la ville de Maputo au Mozambique
- Tous les fournisseurs à petite échelle ne se ressemblent pas
 - Échelle des opérations
 - Approche commerciale et intérêts
 - Infrastructure utilisée pour le service fourni
- Différents « types » de fournisseurs à petite échelle avec des intérêts différents
 - Formalisation?
 - Réglementation des services?

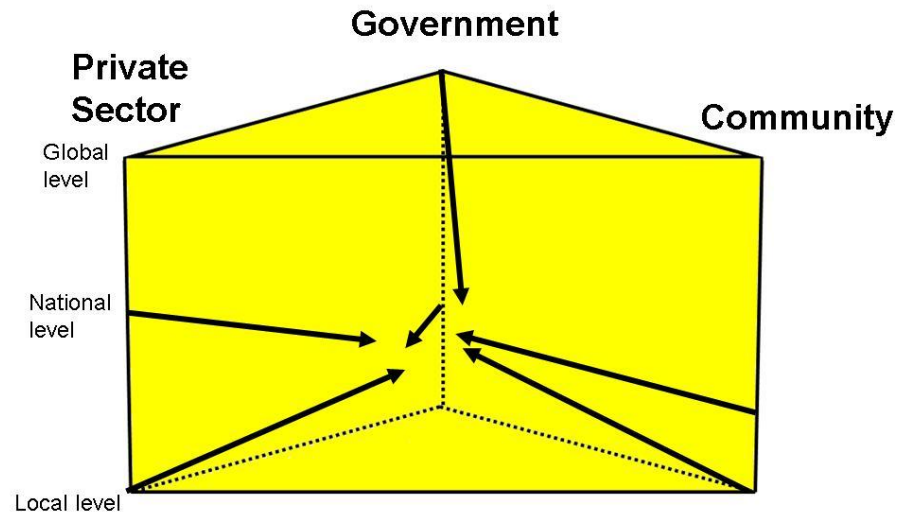
Caractéristique			
Échelles des opérations			
Nb de connections	Jusqu'à 50 connections	Autour de 500 connections	Plus de 1000 connections
Nb de systèmes	1	1	2 ou plus
Organisation de l'entreprise	responsable+ouvrier temporaire+membre de la famille.	Partage des tâches : plus d'un ouvrier permanent + membres de la famille	Partage des tâches : plus de trois ouvriers permanents+ membres de la famille
Approche de l'entreprise			
Initiation	Par hasard	Prévu	Prévu
Objectifs de l'entreprise	Maintenir un status quo profitable	Grandir et se développer	Grandir et se développer
Expansion de l'entreprise	Ad-hoc ; faibles coûts	Prévus ; coûts élevés	Prévus ; coûts élevés
Business de l'eau	Revenu complémentaire	N'est généralement pas l'activité principale	Activité principale
Infrastructure et niveau de services			
Système de distribution	Connexion spaghetti	Réseau structure	Réseau structure
Continuité du service et fiabilité	Fiabilité faible de l'eau, service discontinu	Fiabilité faible de l'eau, service continu	Fiabilité de l'eau haute, service continu

Source: Perez Guida 2009

La question d'échelle



La question d'échelle



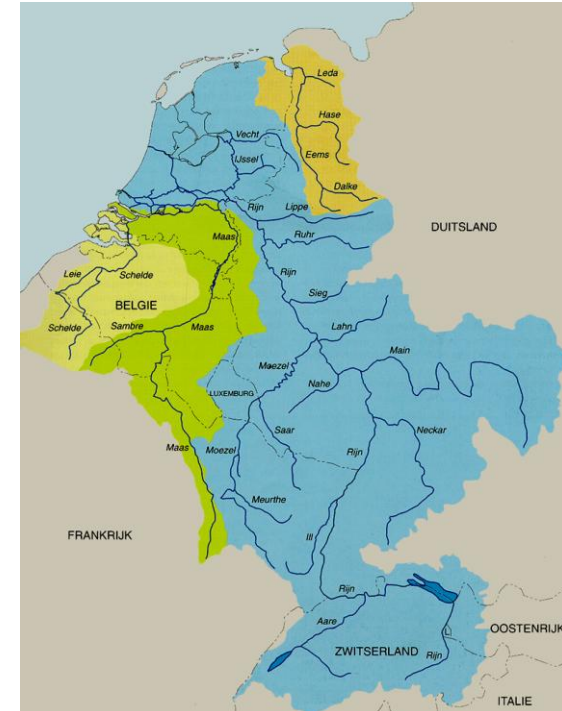
- Différentes tâches et activités de gouvernance seront organisées à différents niveaux
- Le choix des échelles auxquelles les activités ont lieu est fondé sur;
 - L'idéologie et développements politiques
 - L'expérience pratique
 - La nécessité (capacité, légitimité)
 - Les caractéristiques biophysiques (géographie physique et terrain)
 - Développements historiques
- Les choix ne peuvent pas être vus indépendamment du contexte socio politique!
 - Pas de règles en or, meilleures pratiques, etc.

Gouvernance multi niveaux: Bassin Rhin (simplifié)

- Niveau supranational:
 - Union européenne
 - Etats membres
 - ONG (environnementales)
 - Industrie et agriculture associations
- Niveau des bassins fluviaux:
 - Commission de la rivière Rhin
- Niveau national :
 - Gouvernement hollandais
 - Ministère des travaux publics
 - Industrie et agriculture associations
- Niveau provincial:
 - Provinces
- Niveau régional:
 - Conseils de l'eau
 - ONG (environnementales)
- Niveau local:
 - Industrie et agriculture
 - ONG (environnementales)
 - Parties prenantes concernées (visite de terrain lundi)

**gestion
stratégique,
politique,
coordination**

**gestion
opérationnelle,
coordination**



L'historique du terme

1992

Déclaration de Rio

Principes de Dublin

1993

Nouvelle politique de l'eau par la Banque mondiale

2000

Deuxième forum mondial sur l'eau

Depuis 2003

De la Crise de la pénurie à la crise de la gouvernance

Instruments de la gouvernance globale dans le secteur de l'eau

- GIRE / IWRM
- Efforts de privatisation dans le secteur de l'eau
- EIA
- Participation des parties prenantes



GIRE – gestion intégrée des ressources en eau

GIRE ~ « *de l'eau pour le peuple, nourriture, énergie, transport, industrie, tourisme et loisirs, valeurs culturelles et spirituelles, de l'eau pour la nature* »

- Intégration de différentes utilisations et parties prenantes

Cela dépend d'un cadre institutionnel qui:

- Peut gérer des utilisations multiples et contradictoires à différents niveaux
- Concilie des intérêts différents et conflictuels
- Protège l'environnement pour garantir la santé publique ainsi qu'une utilisation future
- Minimise les risques d'inondation et la fréquence des sécheresses
- Etc...

Comprendre les institutions

- Régulariser les comportements entre les individus et les groupes dans la société
- Médiateur public-relations environnementales
- Travaux divers et à échelles multiples, accès influencé et contrôle des ressources, implication de l'arbitrage, légitimité et réclamation d'allocation de ressources (contesté).



Hypothèses

- Il y a une compréhension partagée de la signification et des implications de la « gouvernance ».
- Nous pouvons définir une notion universelle de « bonne » gouvernance quel que soit le contexte ou l'évaluateur

Mais....

Principes de 'bonne gouvernance' fréquemment mentionnés au XXIème siècle

- Participation
- Transparence/ Responsabilité
- Réactivité
- Équité et inclusion
- Efficience et efficacité
- Durabilité et intégrité environnementale

La « bonne » gouvernance – La Banque Mondiale

« La bonne gouvernance comprend

- la création, protection et exécution des droits de propriété sans laquelle l'objectif des transactions est limité.
- la provision d'un régime réglementaire fonctionnant avec le marché pour promouvoir la concurrence.
- la provision de politiques macroéconomiques saines créant un environnement stable pour l'activité.

La bonne gouvernance signifie également l'absence de corruption, qui peut bouleverser les objectifs de la politique et ébranler la légitimité des institutions publiques soutenant les marchés »

(2002: 99)

Gouvernance des ressources en eau – Partenariat mondial de l'eau

« La bonne gouvernance de l'eau existe là où les organes du gouvernement responsables de l'eau établissent

- une politique effective
- un cadre légal pour allouer
- et gérer l'eau en répondant aux besoins sociaux et économiques nationaux, et à la durabilité des ressources de base sur le long terme. »

(2004)

Gouvernance des ressources en eau – Partenariat mondial de l'eau - *suite*

- Les gouvernements établissent des politiques de l'eau, des lois et cadres réglementaires, délègue les prises de décision et encourage un meilleur service par des agences autonomes du secteur public et des opérateurs du secteur privé.
- Les gouvernements mettent en place les politiques et établissent les structures institutionnelles pour la gestion des bassins fluviaux et aquifères pour dépasser le conflit de la distribution de l'eau.
- Les gouvernements facilitent la modification des pratiques économiques et financières, comprenant la tarification intégrale pour les services de l'eau avec des mécanismes pour protéger les plus pauvres.
- Les gouvernements, avec l'aide des partenaires internationaux, mettent en place des mécanismes pour renforcer la gestion du bassin fluvial et établir des accords des gestions transfrontalières permettant une utilisation équitable des eaux partagées.

(2004)

Gouvernance des ressources en eau – UN

Comment nous, en tant qu'individus, en tant que partie de la société collective, gouvernons l'accès et le contrôle sur les ressources en eau et leurs bénéfices. »

(UNDP: accédé 08/12/06).



Une bonne gouvernance suivant les Nations Unies

critères pour une « bonne » gouvernance de l'eau:

équité, responsabilité; cohérence de la politique et de l'action;
réactivité; intégrité; éthique:

1. équité et efficacité dans l'allocation et la distribution, gestion intégrée,
2. intégrité écologique;
3. clarification des rôles du gouvernement, de la société civile et du secteur privé.

(UNWWR 2006:373)

Rogers et Hall (2003)

Gouvernance de l'eau:

« Les systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs en place pour développer et gérer les ressources en eau et la livraison des sources d'eau, à différents niveaux de la société. »

Ces différents systèmes fonctionnent à cheval sur trois niveaux: le gouvernement, le secteur privé et la société civile.

Critères pour une « bonne » gouvernance de l'eau:

améliorer la coordination entre ces trois secteurs à travers des dispositions institutionnelles améliorées

GIRE

Cela dépend d'un cadre institutionnel qui:

- Peut gérer des utilisations multiples et contradictoires à différents niveaux
- Concilie des intérêts différents et conflictuels
- Protège l'environnement pour garantir la santé public et une utilisation future
- Minimise les risques d'inondation et la fréquences des sécheresses
- Etc...

Critiques sur la 'bonne' gouvernance

- S'occupe de **tous** et donc de trop d'aspects de la gouvernance
 - Manque de priorité
 - Manque de compréhension des interdépendances, séquençage
 - Écrasant
- Anhistorique
- Universalité : le contexte est sous-évalué

(Grindle 2004;2007):

Ceci résulte en une liste de souhaits irréalisables

Conclusion

La gouvernance de l'eau est un processus de légitimation d'une série d'institutions configurant la gestion des ressources en eau aux niveaux local, national et supra national.

Un processus politique et par conséquent continuellement négocié.

Un processus global ET, selon les contextes, spécifique, déterminé par son environnement historique, social, culturel et biophysique.

Il comprend des niveaux scalaires différents mais liés entre les échelles locales et globales en distinguant les niveaux administratif, politique et géographique.

Conclusion

- En l'analysant, la « gouvernance », peut être abordée de différentes perspectives: structure (statique), processus et normative.
- La structure, le processus et les normes sont liés entre eux.
- La gouvernance est influencée par des éléments autres que les caractéristiques biophysiques, offrant ainsi un certain service ou des biens
 - Thatcher et la privatisation
 - Conseils de l'eau aux Pays-Bas
 - Défaillance de l'état au Bangladesh
 - Décentralisation des services d'infrastructure au Mexique
- Perspective normative assujettie aux changements dans le temps, sa situation dépendant et dépend des intérêts et croyances personnels. Ce qui est « bon » dans un endroit à un moment donné pour une personne, peut être « mauvais » pour quelqu'un d'autre dans un endroit et à un moment différents.
- Liens entre la « bonne gouvernance » et les résultats?