

marginale générée, minimiser les risques lorsqu'elle est utilisée en agriculture, minimiser les risques lorsqu'on, anipule des aliments produits avec cette eau.

Changer la gouvernance des systèmes d'irrigation

Ce qui est nécessaire avant tout c'est de changer la gouvernance des systèmes d'irrigation. Avec la baisse générale dans la construction de nouveaux systèmes d'irrigation et le transfert des responsabilités de gestion aux utilisateurs, le rôle des agences d'irrigation publique connaît une évolution rapide. Les activités de planification et de conception des systèmes, l'octroi et la supervision des contrats de travaux d'ingénierie civile et la distribution de l'eau aux fermes seront moins importantes. Les nouvelles responsabilités comprendront l'allocation des ressources, la livraison de l'eau en grande quantité, la gestion au niveau des bassins, le contrôle du secteur, et la réalisation des objectifs globaux au plan social et environnemental tels que les Objectifs de Développement du Millénaire.

Les réformes se sont focalisées sur les systèmes d'irrigation formels ou sur les politiques et organisations de gestion de l'eau et ont ignoré les nombreux autres facteurs qui affectent l'utilisation de l'eau en agriculture— les politiques dans d'autres secteurs, les institutions utilisatrices et les institutions sociales en général

Mesure 7 Réformer le processus de réforme - cibler les institutions publiques

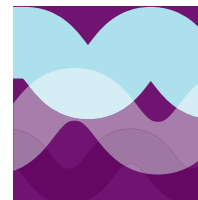
L'Etat gardera son rôle en tant que principal réformateur, mais il demeure aussi l'institution qui a le plus besoin de réforme. Il y a des cas d'« Etats défaillants » en plus des situations où l'ajustement structurel a apporté d'importantes transformations au détriment de la gestion de l'agriculture et de l'eau. L'Etat doit assumer la responsabilité de veiller à plus d'équité en matière d'accès aux ressources en eau et encourager des investissements pour réduire la pauvreté. Il est aussi vital de protéger les services environnementaux essentiels, surtout ceux importants pour les moyens de subsistance des pauvres.

Les tentatives des 30 dernières années visant à réformer la gestion de l'eau en agriculture ont, sauf pour peu de cas exceptionnels, donné des résultats décourageants. Malgré des appels répétés pour la décentralisation, l'intégration, les réformes et pour une meilleure gouvernance, la mise en œuvre n'a pas été totalement un succès, et beaucoup reste à faire pour parvenir aux changements effectifs (Encadré 5).

L'approche de la réforme doit être revue. Au lieu d'adopter des modèles linéaires et prescriptifs qui ont dominé les réflexions pendant les décennies passées, l'Evaluation globale propose une approche nuancée et organique pour les réformes institutionnelles – une approche enracinée dans l'environnement local, socioéconomique, politique et physique et qui reconnaît la nature dynamique des institutions (Encadré 6).

Pourquoi les approches précédentes ont-elles si souvent échoué?

Beaucoup de réformes n'ont pas pris en compte l'histoire, la culture, l'environnement ainsi que les intérêts qui ont façonné la dynamique des changements institutionnels. Elles ont souvent été basées sur des « prototypes » de solutions—solutions qui ont suivi un modèle qui aurait pu réussir ailleurs. Une autre raison qui explique l'échec des réformes est la focalisation sur un type d'organisation singulier au lieu du contexte institutionnel dans son ensemble. En se focalisant sur les systèmes d'irrigation formels ou bien sur les politiques et les organisations de gestion de l'eau, la plupart des réformes ont ignoré les nombreux



Encadré 5

Les modèles de réforme prescriptifs fournissent rarement les bénéfices attendus

- *Le transfert de gestion des systèmes d'irrigation.* Pour réduire les dépenses publiques et améliorer la performance des systèmes d'irrigation, beaucoup de pays ont poursuivi une politique visant à transférer la gestion des systèmes d'irrigation de l'Etat aux groupes d'utilisateurs (les associations des usagers d'eau ou les organisations paysannes).

Cette mesure a démontré son potentiel mais les résultats ont été mitigés.

- *Les organisations de bassins.* Les organisations de bassins centralisées ont été largement prises pour un modèle d'organisation idéale pour gérer la concurrence pour l'eau et pour mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau.

Les pays feront bien de penser à mettre l'accent sur le développement, la gestion et le maintien de liens de collaboration pour la gouvernance des bassins fluviaux — en consolidant les organisations, les pratiques coutumières et les structures administratives déjà existantes.

- *La tarification de l'eau d'irrigation.* La tarification de l'eau destinée à l'irrigation a été promue comme un moyen de parvenir à un usage efficace de l'eau et de couvrir les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des infrastructures.

La mise en œuvre a fréquemment buté sur l'opposition politique, aggravée par les difficultés à mesurer les quantités d'eau fournies et à la collecte de redevances auprès d'un grand nombre de petits usagers. Appliquée comme une mesure générale, la tarification — à un stade où elle peut devenir un mécanisme efficace de la gestion de la demande — risque d'aggraver la pénurie en l'eau et la pauvreté.

- *Les droits à l'eau commercialisables.* L'autre aspect de la tarification qui a fait l'objet d'attention est lié aux marchés de l'eau. Dans les pays où le droit à l'eau existe et est séparé du droit à la terre, les marchés peuvent théoriquement assurer une réallocation efficiente de l'eau parmi les différents secteurs grâce à la commercialisation.

En pratique, les marchés de l'eau n'ont pu jusqu'ici redistribuer que de petits volumes de cette ressource (moins de 1% par an de droits permanents en Australie et dans l'Ouest des Etats-Unis). Les marchés de l'eau, compte tenu des expériences connues jusqu'ici, ne sauraient avoir un grand impact sur l'usage de l'eau agricole en Asie ou en Afrique Subsaharienne dans les 20 à 30 prochaines années.

autres facteurs qui affectent l'utilisation de l'eau en agriculture—les politiques et les agences gouvernementales dans d'autres secteurs, les institutions utilisatrices informelles, ainsi que l'environnement macroéconomique et les institutions sociales.

D'autres obstacles communs comprennent:

- Un soutien inadéquat pour les réformes aux niveaux requis. Le changement requiert un soutien au niveau politique et décisionnel et au niveau de la mise en œuvre.
- Un renforcement des capacités et des aides inadéquates pour stimuler un changement. Pour que des individus et des organisations changent leur façon de faire, ils ont souvent besoin d'expertises et de connaissances nouvelles.
- Une sous-estimation répétée des délais, des efforts et des investissements nécessaires au changement. Surtout dans le cadre de réformes liées à un calendrier, aux projets financés par les bailleurs de fonds, on a tendance à espérer beaucoup trop et trop

1. Obtenir des administrations des services techniques de l'eau qu'elles considèrent la gestion de l'eau pas seulement comme une question technique mais aussi comme une question sociale et politique. Cela veut dire qu'il faudra répondre aux multiples besoins d'eau des femmes et hommes pauvres — pour produire la nourriture, pour boire, pour l'hygiène et l'assainissement et pour générer des revenus à travers un éventail d'activités.
2. Soutenir davantage les approches intégrées pour la gestion de l'eau agricole. Les exemples comprennent la gestion de l'eau pour améliorer les services environnementaux en plus de la production végétale, intégrer l'élevage et la pêche à la gestion de l'eau, améliorer la gestion de l'eau de pluie et encourager les investissements pour améliorer la production pluviale, et pour soutenir des systèmes et services qui englobent les usages multiples de l'eau, la réutilisation saine des eaux usées et l'utilisation conjointe des eaux de surface et des eaux souterraines.
3. Créer des incitations pour les utilisateurs d'eau et pour le personnel des agences gouvernementales afin de renforcer l'équité, l'efficacité et la durabilité de l'utilisation de l'eau.
4. Renforcer l'efficacité de l'Etat, surtout son rôle de réglementation, et trouver le meilleur équilibre entre les mesures qu'entreprend l'Etat et celles qu'entreprennent les autres acteurs institutionnels.
5. Initier une coordination et des mécanismes de négociation efficaces entre l'Etat, la société civile et les organisations privées dans le développement et la gestion de l'eau et dans les secteurs connexes.
6. Responsabiliser les femmes et les groupes marginalisés qui sont concernés mais qui actuellement n'ont pas de voix dans la gestion de l'eau. On a besoin de l'assistance des institutions spécifiques pour progresser vers la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire.
7. Bâtir des coalitions entre le gouvernement, la société civile ainsi que les utilisateurs privés et communautaires — et regrouper les forces du marché pour une réforme réussie.

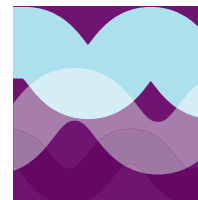
rapidement d'elles. Résultat: les réformes sont prématurément considérées comme un échec et sont laissées inachevées ou abandonnées.

Concevoir des stratégies de réforme

Pour faire des progrès, il faut des stratégies pour les réformes politiques et institutionnelles qui prennent en compte les réalités d'aujourd'hui (et celles d'hier). Premièrement, une réforme est un processus politique inhérent. Deuxièmement, l'état est le meneur principal de la réforme mais pas le seul. Troisièmement, le pluralisme et l'enracinement social des institutions affectent le développement, la gestion et l'utilisation de l'eau. Quatrièmement, le renforcement des capacités, le partage des informations et les débats publics sont indispensables. Cinquièmement, les plans de mise en œuvre doivent être réceptifs aux nouvelles connaissances et opportunités.

Mesure 8 Evaluer les compromis et faire des choix difficiles

La gestion de l'eau aujourd'hui nécessite des choix difficiles et la capacité d'évaluer les compromis. En réalité, les situations gagnant-gagnant seront dures à trouver. Mais un



processus consultatif et inclusif permettant d'aboutir à des décisions peut aider à assurer que des compromis n'engendrent pas des effets inévitables.

Les réformes et les changements sont imprévisibles. Même avec la meilleure connaissance, il y aura toujours un niveau élevé d'incertitude concernant les forces de changement externes et les impacts des décisions. L'une de ces principales forces sera le changement climatique, qui affectera la productivité et les écosystèmes et qui nécessitera des politiques et des lois pour réagir au changement. Les institutions de gestion de l'eau doivent adopter une approche de gestion adaptative. Elles doivent avoir la capacité d'identifier des signes de danger et la flexibilité de changer de politique lorsqu'une meilleure compréhension se fait jour. Des négociations multi-parties bien informées sont nécessaires pour évaluer les compromis et les moyens novateurs pour la mise en œuvre des décisions.

Les grands compromis

- *Le stockage de l'eau pour l'agriculture—l'eau pour l'environnement.* L'Évaluation globale souligne la nécessité pour plus de stockage d'eau, y compris, si approprié localement, derrière les grands et petits barrages, dans les nappes souterraines et par la collecte des eaux de ruissellement - quoique de manière progressive. Le stockage sera une réaction généralisée dans plusieurs régions pour répondre au changement climatique. Mais il privera d'eau les usages environnementaux.
- *Réallocation—sur-allocation.* Permettre l'accès à l'eau et protéger les droits d'accès à l'eau ont été identifiés comme domaines de préoccupations clé pour la pauvreté. Mais les ressources des bassins «fermés» sont déjà sur-allouées, ce qui rend difficiles les décisions d'allocation. Les nouvelles allocations d'eau dans les bassins fermés nécessiteront de nouvelles négociations. Qui bénéficiera le plus des gains en eau? Et comment les pertes seront-elles compensées?
- *Amont - Aval.* Les pêcheries d'eau douce, les écoulements environnementaux et les zones côtières sont tous affectés par les développements qui prévalent dans la partie amont des bassins fluviaux, souvent sans discussion. Une part de la difficulté est que les rapports cause-effet sont difficiles à identifier, aussi prend-on des mesures sans en connaître les conséquences. Et les pêcheurs pauvres n'ont ni voix ni influence politique pour garder leur ressource en eau.
- *Équité—productivité.* Promouvoir une agriculture productive et efficace tend à favoriser les riches, et promouvoir une agriculture équitable n'est pas nécessairement productive.
- *Cette génération—les prochaines.* Certains choix qui sont faits aujourd'hui peuvent constituer un bénéfice, ou un coût pour des générations futures. Avec la réduction du niveau des eaux souterraines dans plusieurs régions, l'exploiter davantage aujourd'hui signifierait que demain quelqu'un ne jouirait pas de la même ressource. Mais encourager la croissance économique en utilisant aujourd'hui les eaux souterraines pourrait signifier qu'à l'avenir les gens peuvent abandonner plus facilement leur dépendance vis à vis des eaux souterraines.

L'évaluation globale trouve qu'on arrive généralement à des résultats beaucoup plus équilibrés lorsqu'il y a un mélange d'espace politique autorisé par l'Etat et une organisation active de la société civile pour défendre des causes ou des groupes d'habitants.

Faire des choix difficiles

Le rôle de l'Etat dans la conduite des réformes peut être essentiel, mais il ne peut à lui seul opérer des changements. Formuler de nouvelles lois ou promulguer des arrêtés administratifs aboutissent à très peu de résultats. La bonne gouvernance est rarement déclenchée par des documents politiques bien intentionnés ou par la rhétorique participative. L'évaluation globale trouve qu'on arrive généralement à des résultats beaucoup plus équilibrés lorsqu'il y a un mélange d'espace politique autorisé par l'état et une organisation active de la société civile pour défendre des causes ou des groupes d'habitants.

Il y a lieu d'identifier des incitations ou des mécanismes pour compenser ceux qui risquent d'être des perdants dans les décisions d'allocation de l'eau. Les écosystèmes ont gagné une voix avec le concept de paiement des services environnementaux.

Éléments critiques pour négocier les compromis:

- *Encourager les actions sociales et les débats publics.* Les débats publics fondés sur le partage des informations créent plus de confiance, de légitimité et de compréhension des raisons pour le changement—augmentant ainsi les chances de mise en œuvre. De pareils débats créent des opportunités pour l'inclusion des parties prenantes pauvres — ceux qui ont tout à gagner (ou à perdre), parmi eux les trop souvent ignorés personnes sans-terre, pêcheurs, éleveurs nomades, et ceux qui dépendent des services environnementaux des zones humides et des forêts.
- *Concevoir de meilleurs outils pour évaluer les compromis.* De tels outils peuvent aider à décider desquels services d'écosystèmes bénéficient plus à la société dans une zone particulière. Les outils existants sont les analyses des coûts des bénéfices, l'estimation des services non commercialisables, l'évaluation des risques et de la vulnérabilité et les modèles pour l'estimation des eaux d'écoulement nécessaires pour les zones humides.
- *Partager de façon équitable des connaissances et des informations.* Il y a lieu de générer plus de données, transformées en informations fiables, et à partager généralement avec les parties prenantes afin de les responsabiliser grâce à une meilleure sensibilisation et à une meilleure compréhension — c'est à dire par la connaissance. Des aptitudes et des capacités nouvelles sont nécessaires dans les institutions de gestion des eaux—à un moment où les capacités du gouvernement à attirer et à garder cette expertise se réduisent.