

## CAHIER SPÉCIAL

# L'EAU ET LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

### La gestion des ressources en eau dans cinq fédérations

« IL Y A ASSEZ D'EAU POUR TOUS. LE PROBLÈME AUQUEL NOUS DEVONS faire face aujourd'hui est principalement un problème de gouvernance : comment partager cette eau de façon équitable tout

en assurant la pérennité des écosystèmes naturels. »

Ces mots encourageants sont tirés du Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2006.

Cependant, d'autres statistiques de l'ONU nous apprennent que 1,1 milliard de personnes n'ont pas accès à de l'eau potable. D'autres statistiques de l'ONU sur la privation d'eau sont également inquiétantes.

Le monde risque donc de connaître une crise de l'eau, mais un meilleur partage et une meilleure gestion de cette ressource vitale pourraient l'atténuer.

Ce numéro de la revue Fédérations se penche sur les manières dont cinq fédérations gèrent leurs ressources en eau ainsi que sur les approches adoptées par les appareils intergouvernementaux de l'Australie, l'Éthiopie, l'Inde, l'Espagne et les États-Unis pour s'assurer que leurs gouvernements centraux et leurs unités infranationales exercent leur autorité de manière à protéger les intérêts tant des unités constituantes que de l'ensemble du pays.

Les cinq pays étudiés ont un dénominateur commun : ils sont actuellement aux prises avec des pénuries d'eau péri-



FLOCKRCC

Les chutes du Nil Bleu se jettent dans la rivière éthiopienne du même nom. Elles sont surnommées « l'eau et la fumée » et sont situées environ 30 kilomètres en aval du lac Tana, la source du Nil Bleu.

odiques ou s'attendent à devoir bientôt composer avec des réserves dangereusement insuffisantes.

En Australie, où la constitution octroie divers aspects de la gestion de l'eau aux deux ordres de gouvernement, nous apprenons que le gouvernement fédéral et les États ont récemment conclu une entente historique qui permettra au centre de gérer les ressources en eau situées dans un territoire de la taille de la France et de l'Allemagne, et peut-être de sauvegarder le bassin Murray-Darling, le grenier du pays.

L'Éthiopie, une fédération encore jeune, est aux prises avec des sécheresses et des famines cycliques parce qu'elle n'est pas en mesure de retenir et d'emmagasiner son eau de pluie. Un cadre juridique et des infrastructures seront toutefois bientôt en place afin de permettre un meilleur partage des responsabilités entre le centre et les États concernant les voies fluviales, et de tirer meilleur avantage du Nil Bleu avant que son eau ne s'écoule vers l'Égypte.

Quinze des 28 États de l'Inde, où Gandhi utilisait l'eau avec parcimonie en faisant ses ablutions dans la rivière Sabarmati il

y a près de 90 ans, ont été touchés par des conflits concernant l'eau ou des différends à propos de projets hydriques. La doctrine qui affirme que « ce qui tombe sur notre toit nous appartient, sans égard aux potentiels préjudices encourus par les partis en aval » se trouve en grande partie responsable de ces frictions.

L'Espagne, nous informe-t-on, est aux prises avec de plus en plus de pénuries d'eau en raison des changements climatiques et de l'utilisation irresponsable de cette ressource. La subsidiarité, sauce espagnole, a fait en sorte que les compétences en matière de gestion de l'eau du pays sont passées du centre aux communautés autonomes et même aux autorités municipales.

Les États-Unis se sont engagés sur le chemin opposé. En effet, lorsque survient un conflit entre les États et le fédéral à propos de la gestion des ressources en eau, la loi fédérale l'emporte en raison de la disposition de suprématie inscrite dans la Constitution. Cette disposition donne prépondérance aux lois fédérales et éclipse le concept de primauté étatique.

# Une meilleure gestion de l'eau réduirait le nombre de famines en Éthiopie

PAR ROD MACDONELL

**A**LORS QUE LES RAVAGES DE LA FAMINE SEQUENT L'EST ET le sud de l'Éthiopie, la vulnérabilité de ce pays situé à l'extrême-est du continent, dans ce qu'on appelle la Corne de l'Afrique, aux considérables fluctuations des taux de précipitation appellent à la mise en place de solutions de gestion de l'eau à long terme.

Les famines de 1973 et 1984 ont fait environ 1,3 million de morts dans ce pays qui abrite 77 millions d'habitants, la deuxième nation la plus peuplée d'Afrique. En raison des efforts déployés par le gouvernement éthiopien et les bailleurs de fonds internationaux, on ne s'attend pas à ce que le fléau actuel entraîne des pertes de vie à grande échelle.

Il représente néanmoins un considérable bond en arrière pour

les moins nantis d'Éthiopie, le fléau ayant ajouté 6,4 millions de personnes aux 7,3 millions d'Éthiopiens qui dépendaient déjà des programmes d'aide alimentaire.

La sécheresse actuelle, qui sévit entre autres dans l'État de Tigray, représente une conséquence directe de l'absence de « pluies de la saison courte » de mars à mai 2008.

Selon une étude de la Banque mondiale publiée en 2006, il s'agirait d'un phénomène cyclique en Éthiopie : « Les sécheresses et les inondations sont endémiques, et se manifestent de façon plus significative tous les 3 à 5 ans. Les sécheresses détruisent les bassins versants, les terres agricoles et les pâturages, ce qui contribue à la dégradation des sols et entraîne des récoltes désastreuses ainsi que la disparition du bétail. »

Selon un article de la Banque mondiale intitulé *Ethiopia: Managing Water Resources to Maximize Sustainable Growth*, l'agriculture dépendante de la pluie emploie 85 pour cent de la population et représente 40 à 45 pour cent du produit intérieur

Cet article est en partie tiré d'une communication de M. Imeru Tamrat, un avocat éthiopien et expert juridique du domaine de la gestion de l'eau en Éthiopie. La communication a été présentée dans le cadre de la Conférence internationale sur la gestion de l'eau dans les pays fédéraux qui s'est tenue à Saragosse, en Espagne, du 7 au 9 juillet 2008. Rod Macdonell est rédacteur en chef de la revue *Fédérations*. En 1999 et 2000, il a dispensé une formation en journalisme d'enquête à des journalistes éthiopiens.

brut du pays ainsi que la majorité de ses exportations. De plus, les graves sécheresses asséchant les réservoirs entraînent des pannes électriques puisque l'Éthiopie tire 90 pour cent de son électricité de l'énergie hydroélectrique.

L'Éthiopie est la seule nation africaine non colonisée. Selon la stratégie d'aide par pays 2008 de la Banque mondiale, l'Éthiopie fait partie des nations les plus pauvres du monde et 40 pour cent de sa population vit dans la pauvreté.

L'Éthiopie est une jeune fédération. Les électeurs ont avalisé la constitution fédérale en 1995 et le pays n'en est encore qu'à se familiariser avec ce mode de gouvernance. L'Éthiopie était auparavant gouvernée par la violente dictature militaire socialiste qui renversa l'empereur Haile Selassie en 1974.

Le pays devra relever de multiples défis liés à son développement, et la gestion de l'eau se trouve au nombre des priorités.

De plus, la forte croissance économique qu'a récemment connue le pays — provoquant une augmentation de la demande de denrées alimentaires — et le prix élevé des denrées et du carburant à l'échelle internationale ont ébranlé le pays. En septembre 2008, les prix alimentaires ont grimpé en flèche au pays, dépassant de 81 pour cent les prix constatés 12 mois plus tôt.

Mais tout ne va pas mal en Éthiopie. Au cours des cinq dernières années, la croissance économique annuelle est demeu-



REUTERS/ANTONY NIGUNDA

Dans la capitale du Soudan, Khartoum, des villageois soudanais circulent en bateau sur le Nil. Le Nil Bleu, qui prend sa source en Éthiopie, rejoint le Nil Blanc près de Khartoum. La Banque mondiale et des bailleurs de fonds internationaux fourniront 3 milliards USD sous forme de prêts et de subventions pour aider les 10 pays en bordure du Nil à réaliser des projets hydriques sur les berges du plus long fleuve du monde.

rée entre 8 et 13 pour cent. L'étude de la Banque mondiale met toutefois l'accent sur la précarité de l'approvisionnement en eau du pays et suggère que « l'économie perd un tiers de son potentiel de croissance en raison de cette instabilité ». En d'autres mots, réduire cette instabilité doit devenir une priorité économique.

#### Retenir l'eau

Il y a de l'eau en Éthiopie. Ses ressources en eau de surface renou-

## Le débit forcé du Nil : les pays en aval

PAR TAMRAT G. GIORGIS

**L**É NIL, LE PLUS LONG FLEUVE DU MONDE ET LE RÉSERVOIR de l'Afrique, constitue une source intarissable de tension entre l'Éthiopie - où ce cours d'eau historique prend sa source - et l'Égypte, le principal bénéficiaire de cette eau biblique.

Le Nil se révèle si précieux pour l'Égypte - 95 pour cent de la population du pays habitent sur ses berges ou près de celles-ci - que l'ancien président égyptien Anwar Sadat a déjà menacé d'entrer en guerre avec l'Éthiopie si elle portait atteinte au Nil Bleu - l'embranchement du Nil qui tire son origine en Éthiopie et dont la route vers la Méditerranée passe par le Soudan et l'Égypte. L'autre principal embranchement du Nil,

le Nil Blanc, prend sa source au lac Victoria - un cours d'eau que se partagent la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda.

« Il faut l'avouer, la plupart des ressources en eau [de l'Éthiopie] se trouvent dans le bassin du Nil », affirme Imeru Tamrat, expert dans le domaine de la gestion de l'eau. En effet, environ 85 pour cent de l'écoulement naturel du Nil à Aswan, en Égypte, provient de l'Éthiopie.

« Le Nil continue d'occuper l'avant-scène du débat public, tant pour les médias que pour le gouvernement », a affirmé M. Tamrat en entrevue. Il a été négociateur en chef de l'Éthiopie pour les questions liées au Nil.

Le désert couvre 98 pour cent du territoire de l'Égypte, et 64 millions des habitants du pays occupent quatre pour cent du territoire. Une étude mandatée par la United States Agency for International Development prévoit que l'Égypte connaîtra un déficit hydrique de 16 à 30 pour cent d'ici la fin du siècle.

Voilà ce qui explique la déclaration de l'Égypte présentant l'eau du Nil comme « une priorité essentielle à la sécurité nationale ».

Dans plusieurs fédérations, une grande partie du fardeau de la gestion de l'eau revient aux unités infranationales, le gouvernement central se chargeant de gérer au mieux les rivières et les lacs qui traversent plus d'une région de la fédération.

Toutefois, pour l'Éthiopie, la dimension transfrontalière représente un défi tout aussi, sinon plus, important.



CREATIVE COMMONS

saïres à la construction des barrages et des réservoirs sur lesquels il pourrait compter en cas de pénurie.

Pour la Banque, plusieurs mesures sont nécessaires à l'atteinte de la sécurité hydrique en Éthiopie : des investissements dans les infrastructures, dans des éléments clés tels que les barrages et l'irrigation; la mise en valeur des capacités humaines de gestion des ressources en eau; et la mise en place d'institutions efficaces pour faire fonctionner le tout. La réduction du nombre de personnes dépendant de l'agriculture représente une autre des mesures proposées.

L'aide fournie par la Banque s'est accrue au cours des dernières années pour atteindre actuellement environ 800 millions par an sous forme de prêts et de subventions, dont une grande proportion est destinée à des mesures liées à l'eau comme l'irrigation, le drainage et le ralentissement de la dégradation des sols. Le gouvernement et d'autres bailleurs de fonds financent également des infrastructures hydriques, mais les ressources disponibles ne suffisent pas à répondre aux incommensurables besoins.

Au cours des dernières années, l'Éthiopie a mis en place un cadre juridique pour la gestion de ses ressources en eau. On ne sait toutefois pas si ce cadre permettra aux gouvernements de ses neuf États régionaux de participer pleinement à leur gestion.

SUITE À LA PAGE 32

Un jeune Éthiopien pêche sur les berges du Nil Bleu. Dans la plupart des fédérations, le plus grand défi en matière de gestion de l'eau consiste à amener les divers ordres de gouvernement à s'entendre sur le partage des responsabilités. Cependant, pour ce qui concerne le Nil, l'Éthiopie doit aussi s'entendre avec huit autres pays réunis au sein d'une organisation appelée l'Initiative du bassin du Nil, soit le Burundi, la République démocratique du Congo, l'Égypte, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda.

elable provenant de 12 lacs et bassins fluviaux fournissent environ 122 milliards de mètres cubes d'eau douce. Le problème est que cette ressource fluctue énormément dans le temps et dans l'espace, et qu'il manque au pays les ressources financières néces-

gouvernements de ses neuf États régionaux de participer pleinement à leur gestion.

Mis à part un traité de 1959 qui alloue toutes les ressources en eau à deux pays - 55,5 milliards de mètres cubes d'eau par an à l'Égypte et 18,5 milliards de mètres cubes au Soudan - il n'existe aucune entente officielle sur le partage de l'eau entre les 10 pays du bassin du Nil.

« Plusieurs pays du bassin partagent notre point de vue sur l'utilisation de l'eau du Nil », affirme le premier ministre de l'Éthiopie, Meles Zenawi, lors d'une convention du parti au pouvoir, le EPRDF, en septembre. « Le point de vue de l'Égypte présente néanmoins quelques divergences qui ne sont, je crois, qu'une question de négociation ».

Tous les pays du bassin du Nil ont déployé de considérables efforts pour s'entendre, des efforts qui semblent prometteurs. Les 10 pays du Nil collaborent au sein de ce qui a été appelé l'Initiative du bassin du Nil (IBN) depuis 1999.

L'IBN se veut un moyen d'aider les pays du bassin à faire passer leurs relations de conflictuelles à coopératives ainsi que de stimuler la confiance mutuelle par la réalisation de projets conjoints. Elle restera en place jusqu'à la signature d'une entente globale sur le partage des eaux du Nil.

La Banque mondiale gère un fonds en fiducie à bailleurs de fonds multiples qui vise à financer la première phase des projets d'investissement de l'IBN. Les coûts ont été estimés à 3 milliards.

En fait, les premiers projets d'investissements sont déjà en train, dont notamment des projets d'irrigation en Éthiopie et en Égypte, un projet intégré de mise en valeur des ressources en eaux des bassins de Tana et de Beles en Éthiopie, et la jonction des réseaux nationaux de distribution d'électricité de l'Éthiopie et du Soudan qui permettra à l'Éthiopie de vendre ses surplus d'énergie hydroélectrique à son voisin.

M. Tamrat affirme que l'Initiative du bassin du Nil s'est donné un but précis : « L'objectif de base de l'Initiative ne consiste pas d'assigner des volumes d'eau ».

« Il s'agit plutôt de partager les bénéfices des ressources. Il y aura un système d'irrigation conjoint. La production alimentaire peut également être partagée. La gestion des bassins hydrologiques et les questions environnementales en font aussi partie. »

Le premier ministre du pays résume la situation en quelques mots : « L'Initiative ne représente pas une entente sur le partage de l'eau en soi, mais une possibilité d'entente à venir ».

Tamarat G. Giorgis est rédacteur en chef de *Fortune*, l'hebdomadaire d'affaires au plus fort tirage en Éthiopie.

La Constitution de l'Éthiopie stipule que les ressources en eau du pays sont des ressources publiques. Comme dans beaucoup d'autres fédérations, le gouvernement fédéral dispose de la compétence générale sur l'administration et la gestion des eaux interrégionales et transfrontalières tandis que les ressources en eau situées au sein des frontières d'un État régional relèvent de cet État, tant que ce dernier se conforme aux lois fédérales.

Le gouvernement a décidé d'utiliser le bassin fluvial comme unité de planification pour la mise en valeur et la gestion des ressources en eau du pays, une mesure conforme à la Politique de gestion des ressources en eau de l'Éthiopie.

La plupart des compétences et des responsabilités du ministère fédéral des Ressources en eau doivent être graduellement dévolues aux Organisations des bassins fluviaux (OBF) à mesure que celles-ci seront mises en place.

### Le rôle des États

Le régime fédéral éthiopien reconnaît l'importance de la gestion décentralisée des affaires politiques, économiques et sociales du pays par les États régionaux. De plus, le gouvernement fédéral ne peut pas efficacement transférer certaines de ces compétences sans d'abord adopter une approche décentralisée et participative pour ce qui concerne leur gestion.

Les États régionaux doivent donc pouvoir jouer un rôle adéquat et prendre part au processus de prise de décision concernant la gestion des ressources en eau au sein de leurs régions respectives.

Imeru Tamrat, expert éthiopien de l'eau, explique que les États régionaux prennent manifestement part au processus décisionnel lié à la gestion des ressources en eau puisqu'ils élaborent et mettent en œuvre leurs propres projets et plans d'investissement concernant leurs ressources en eau.

En fait, ils accordent également des permis aux consommateurs d'eau même si, légalement, cette compétence relève du gouvernement fédéral, et maintenant des autorités des bassins.

M. Tamrat affirme que « l'un des problèmes que rencontre l'appareil intergouvernemental dans le domaine de la gestion des ressources en eau tient de la piètre relation qu'entretiennent le gouvernement fédéral et les États régionaux dans ce domaine ».

« Par exemple, le secteur de l'eau des États régionaux n'est tenu de rendre compte de ses activités qu'au gouvernement régional, et non au ministère fédéral des Ressources en eau », soutient M. Tamrat.

L'influence de ce ministère auprès des États régionaux n'est donc pas très marquée. Il dispose cependant d'un levier

financier puisque les fonds d'investissement dans le secteur de l'eau - plus particulièrement pour les projets d'irrigation à moyenne et grande échelle et d'énergie hydroélectrique - proviennent pour la plupart des coffres fédéraux.

Selon M. Tamrat, il y a en outre peu d'interactions horizontales entre les divers États régionaux dans le domaine de la gestion des ressources en eau.

Les États régionaux éthiopiens qui se partagent des bassins fluviaux ne peuvent pas consulter des mécanismes tels que les ententes intergouvernementales sur les bassins du Canada, ou s'appuyer sur de tels mécanismes pour coordonner leurs activités liées à la gestion des ressources en eau.

M. Tamrat considère que les OBF qui seront mises sur pied pourraient permettre une telle coordination et assurer la gestion intégrée des bassins fluviaux du pays dans l'avenir.

Afin de s'assurer que les ressources en eau du pays sont gérées de manière efficace, il faudra donc clairement déterminer dans quelle mesure les compétences fédérales en matière de gestion de l'eau devraient être décentralisées et dévolues aux États et à des organes de gestion des ressources en eau comme les autorités des bassins fluviaux.

On s'attend à ce que les compétences déléguées par le gouvernement fédéral aux États soient définies dans le cadre de lois élaborées par la branche exécutive du gouvernement fédéral responsable des ressources en eau.

En plus de concevoir et de mettre en place des institutions responsables de la gestion de l'eau, le gouvernement doit également composer avec des lacunes structurelles à long terme.

En effet, les ressources en eau et les habitants du pays sont répartis différemment sur le territoire :

Environ 32 millions de personnes habitent près de 90 pour cent des ressources en eau du pays - approvisionnées par quatre bassins fluviaux, dont le Nil Bleu. Cependant, près de 50 millions d'habitants dépendent d'environ 10 pour cent des ressources en eau du pays.

En Éthiopie, l'endroit où tombera la pluie et le moment des précipitations se révèlent hautement variables. Les hautes terres du sud-ouest du pays reçoivent le taux de précipitation moyen le plus élevé, soit plus de 2 700 mm. Ce taux diminue graduellement pour ne s'élever qu'à 200 mm dans le nord, 100 mm dans le nord-est et 200 mm dans le sud-est.

De plus, la plupart des principaux bassins fluviaux de l'Éthiopie traversent plus d'un État régional ou sont transfrontaliers par nature. L'Éthiopie se trouve en amont de toutes ses rivières transfrontalières et plus de 75 % de ses ressources en eau se déversent dans les pays voisins. Il s'agit là

d'une contrainte majeure pour la mise en valeur des ressources en eau puisque des traités obligent l'Éthiopie à négocier avec les pays situés en aval pour ce qui concerne le partage et la gestion des eaux de ces rivières transfrontalières (cf. l'encadré Le débit forcé du Nil en page 10).

### L'eau potable se fait rare

Seule une minorité d'Éthiopiens - 42 pour cent - ont accès à des services d'eau potable et quelque 11 pour cent à des services d'assainissement. Les zones urbaines sont les mieux servies, environ 83 pour cent de la population ayant accès à des services d'assainissement et 55 pour cent à des installations sanitaires. Le potentiel d'irrigation de l'Éthiopie est estimé à 3,7 millions d'hectares, mais seuls environ 200 000 hectares sont actuellement irrigués, soit moins de 5 pour cent.

L'établissement de l'Autorité du bassin fluvial du Nil Bleu a été jugé prioritaire. Le bassin, qui traverse trois États régionaux, présente l'écoulement de surface (52 milliards de mètres cubes) le plus appréciable. Plusieurs projets de mise en valeur des ressources en eau de ce bassin sont actuellement en train ou en cours d'élaboration.

Les ressources en eau de ce bassin font ainsi l'objet de concurrence et de tensions tant sur le plan de la quantité que de la qualité. Ces facteurs font foi de la nécessité d'une planification intégrée de la mise en valeur des ressources en eau, les États qui se partagent le bassin participant pleinement à tous les aspects du processus décisionnel. Bref, la gestion des bassins fluviaux d'Éthiopie requiert que davantage d'attention soit portée aux relations intergouvernementales.

De plus, le Nil Bleu contribue significativement à l'ensemble du bassin du Nil qui s'écoule à l'ouest vers les pays en aval, le Soudan et l'Égypte. En 1999, les pays du bassin du Nil ont mis en place un cadre de coopération sous l'égide de l'Initiative du bassin du Nil.

Malgré la récente amélioration des performances économiques de l'Éthiopie, le pays ne bénéficie absolument pas de la richesse nécessaire pour adopter des solutions à court terme pour atteindre la sécurité hydrique à long terme. Selon la Banque mondiale, pour atteindre le même niveau de sécurité de l'alimentation en eau que l'Afrique du Sud, par exemple, l'Éthiopie devrait dépenser plus de quatre fois son PIB, qui s'élève à 35 milliards, et investir plus encore dans ses institutions ainsi que dans le renforcement de ses capacités.

« Cela [...] ne fait que démontrer que des stratégies axées exclusivement sur la gestion de l'eau et les projets d'infrastructure ne sont pas abordables », conclut M. Tamrat. 