



23727



Agence de l'eau
Rhin-Meuse



Académie de l'Eau

Version finale
Novembre 1998

**ETUDE COMPARATIVE .
DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN**



**AGENCE DE L'EAU
SEINE-NORMANDIE**



**Agence de l'eau
Rhin-Meuse**



RESUME	3
INTRODUCTION.....	13
LES PRINCIPAUX SYSTEMES EUROPEENS.....	15
LA FRANCE	18
L'ANGLETERRE ET LE PAYS DE GALLES	24
L'ESPAGNE	2 7
L'ALLEMAGNE.....	3 3
PRESENTATION DES CAS ET ANALYSE COMPARATIVE	39
LES MOTIVATIONS ET LES OBJECTIFS.....	3 9
<i>Le bassin Lerma-Chapala (Mexique)</i>	40
<i>Le Rio Grande de Tarcoles (Costa Rica)</i>	42
<i>Le Rio Doce (Brésil)</i>	44
<i>Le Rio Biobio (Chili)</i>	46
<i>La rivière Brantas (Indonésie)</i>	47
<i>La Tom (Russie)</i>	48
<i>Le département de Baranya (Hongrie)</i>	50
<i>La Pologne</i>	52
<i>La Côte d'Ivoire</i>	54
ANALYSE COMPARATIVE.....	5 6
<i>Les grandes tendances</i>	56
<i>Les difficultés</i>	57
<i>Un infléchissement souhaitable</i>	58
SOURCES.....	59
ANNEXE : ETUDES DE CAS DETAILLES.....	63
Monographie du Département de Baranya (Hongrie)	64
Monographie du Bassin du Biobio (Chili)	73
Monographie du bassin de la rivière Brantas (Indonésie)	82
Monographie du Rio Doce (Brésil)	85
Monographie de la Côte d'Ivoire	95
Monographie du bassin de Lerma-Chapala (Mexique)	102
Monographie de la Pologne	111
Monographie du bassin du Rio Grande de Tarcoles (Costa Rica).	114
Monographie du bassin de la Tom (Russie)	123

RESUME

Le 1^{er} mars 1996, l'Académie de l'Eau a décidé d'engager une réflexion pour comparer les expériences de gestion de l'eau par bassin dans le monde auprès des institutions qui font partie du Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB). Cette analyse comparative s'est appuyée sur des monographies succinctes des diverses opérations en cours portant sur les objectifs, les structures et les moyens d'action, particulièrement pour le financement. L'analyse a mis en parallèle les résultats obtenus avec ceux des organismes de gestion analogues existant depuis plus longtemps en Europe (Allemagne, Angleterre, Espagne et France) pour dégager les tendances nouvelles, les difficultés rencontrées et les infléchissements souhaitables.

Cette étude comparative propose dans une première partie une brève analyse des principales caractéristiques des quatre systèmes européens qui pourraient inspirer les autres pays pour une réforme de la gestion de l'eau. La deuxième partie est consacrée à l'analyse comparative des neuf opérations en cours qui ont été choisies sur les cinq continents.

Le système français a été érigé en "modèle" après plus d'un quart de siècle de succès dans la gestion des ressources en eau du pays par les agences de bassin, créées par la loi de 1964. Cet engouement pour le modèle français de gestion de l'eau tient essentiellement à quelques éléments les plus visibles, ou du moins le mieux perçus par les techniciens et responsables de l'eau des autres pays. Il s'agit d'abord du mouvement général de démocratisation et de décentralisation, qui conduit à donner aux citoyens le pouvoir de décision sur ce qui touche le plus directement leur vie de tous les jours. La gestion de l'eau, première ressource naturelle vitale, paraît constituer un vecteur porteur du mouvement, et le comité de bassin français est couramment présenté comme le "parlement de l'eau". Il s'agit ensuite de la mise en oeuvre effective des principes pollueur-payeur et usager-payeur au travers des redevances perçues au niveau des bassins versants par les agences, établissements publics dotés de l'autonomie financière. Quand, partout dans le monde, on observe une réduction drastique du budget de l'Etat central consacré aux grands travaux pour les ressources en eau, cette "manne" que constituent les redevances paraît particulièrement intéressante pour les gestionnaires de l'eau. Il s'agit enfin de la bonne réputation du savoir-faire technique et économique des grandes entreprises françaises de distribution d'eau et d'assainissement, à une époque où un grand nombre de municipalités, des mégapoles jusqu'aux petits centres urbains, se trouvent confrontées à d'énormes difficultés techniques et financières dans la gestion de ces services publics.

Certains des pays de cette étude comparative se trouvent dans une situation similaire à celle de l'Angleterre au début des années 1970. Ils font face à la nécessité de décentraliser la gestion des ressources en eau, les municipalités étant responsables de la gestion des services d'eau et d'assainissement sans toujours avoir la compétence nécessaire. Ces pays suivront-ils **le modèle anglais** en poussant jusqu'à la marginalisation des collectivités locales et à la privatisation des services d'eau, ou préféreront-ils la flexibilité de la délégation de service du modèle français?

L'Espagne a adopté une approche de la gestion des ressources en eau par bassin versant avec la création de l'une des dix *confederaciones hidrograficas*, celle de l'Ebro, dès 1926. Il s'agissait, sous l'impulsion du pouvoir central, de regrouper certaines catégories d'utilisateurs des bassins versants (principalement les irriguants) pour les mettre d'accord sur le partage des ressources supplémentaires tirées de la construction de retenues. Les *confederaciones hidrograficas* apparaissent donc comme des organisations corporatistes plutôt que comme des organes de décentralisation. Dans le contexte du retour de la démocratie avec la constitution de 1978, qui a établi la monarchie parlementaire et une large décentralisation politique par la création de 17 communautés autonomes (*las Autonomias*), la Loi des Eaux du 2 août 1985 a transformé l'approche de la gestion de l'eau en instituant un cadre général fondé sur la domanialisation de toutes les eaux, y compris les eaux souterraines (les eaux de surface étaient déjà du domaine public), sur le principe pollueur-payeur et sur la planification hydrologique. L'expérience séculaire de la mise en œuvre des infrastructures hydrauliques a montré que celle-ci doit se concevoir dans le cadre d'une planification globale. La Loi des Eaux de 1985 est ainsi considérée comme une solution de continuité avec celle de 1879, en introduisant la fonction de planification hydrologique et en l'attribuant principalement à l'administration centrale. Elle institue également le Conseil National de l'Eau, organe consultatif supérieur où sont représentés, au côté de l'Administration de l'Etat, les administrations des Communautés Autonomes, les Organismes de bassin, et les organisations professionnelles et économiques les plus représentatives des différents usages de l'eau. En 1994, la composition du Conseil National de l'Eau et celle des Conseils de l'eau des bassins ont été modifiées pour permettre une augmentation de la représentation des professionnels du secteur et l'entrée des organisations écologistes.

Deux traits caractérisent **la gestion de l'eau en Allemagne**, le système fédéral et le principe de subsidiarité. A l'exception de quelques bassins versants comme celui de la Ruhr, qui a servi de modèle aux agences de bassin françaises, l'Allemagne n'a pas opté pour la gestion par bassin versant. Dans le cadre du fédéralisme et de la subsidiarité, ce sont les 16 *Länder* qui sont responsables de la gestion de la ressource. S'il faut

schématiser les traits essentiels du système allemand, tel qu'il pourrait servir de modèle à d'autres pays, on en retiendra deux.

- (a) Du point de vue institutionnel, le fédéralisme et la subsidiarité. La responsabilité de la protection et de la gestion des ressources en eau est ainsi laissée aux **Länder** qui, à leur tour, confient la gestion des services d'eau et d'assainissement aux collectivités locales en ne gardant que le contrôle de leur efficacité.
- (b) La compétence, le professionnalisme et le pragmatisme des autorités communales et municipales permettent par ailleurs au principe de subsidiarité de se développer pleinement. Cette compétence est appuyée par une forte coopération des experts dans de puissantes associations techniques et scientifiques qui ont permis à la technologie de l'eau allemande de se situer à l'avant-garde du progrès.

Pour l'étude comparative, le choix des neuf opérations en cours a été effectué en fonction de différents facteurs : le contexte socio-économique, la répartition géographique, la représentativité au sein du RIOB et la documentation disponible. Les sept premiers cas correspondent à des bassins pilotes dans quatre pays d'Amérique Latine, un en Asie et deux en Europe de l'Est. Les deux derniers cas, un en Europe de l'Est et un en Afrique, bien qu'ayant déjà opté pour le principe de gestion de l'eau par bassin, se trouvent encore au stade de la réflexion sur les principales options légales et institutionnelles.

Les objectifs à long terme affichés pour les bassins hydrographiques où sont en cours les opérations de création d'agence de bassin sont, dans l'ensemble, similaires : arrêter la dégradation de l'environnement, restaurer le plus rapidement possible la qualité des eaux en vue d'un développement durable. Pour atteindre les objectifs fixés, ces pays ont appliqué les principes qui ont assuré le succès du système français : décentralisation, concertation et mise en place d'un système de financement. En fonction du contexte local et spécifique de chaque pays, le cheminement et la progression présentent des variantes, mais le dénominateur commun reste la volonté de créer des comités de bassin puis des agences de bassin.

Au **Mexique**, la Commission Nationale de l'Eau (CNA) a pris l'initiative d'une concertation avec les cinq Etats partageant le bassin du **Lerma-Chapala**, le bassin le plus pollué du pays mise à part la vallée de Mexico. Cette concertation a aboutit, en avril 1989, à un Accord de Coordination, qualifié d'historique, pour mener à bien un Programme conjoint de gestion des ressources hydrauliques et d'assainissement du bassin. En septembre de la même année, un Conseil Consultatif, qui préfigurait le futur Comité de bassin, a été constitué pour suivre et évaluer les activités du programme. Un Groupe de travail technique a été constitué en août 1990 pour évaluer

annuellement les disponibilités en eau du bassin et assurer leur répartition entre les usagers.

Après le vote de la Loi des Eaux Nationales en décembre 1992, le Conseil Consultatif a été transformé officiellement en Conseil du Bassin de Lerma-Chapala, dès janvier 1993, avec un groupe de travail permanent fonctionnant comme une direction technique de la future agence de bassin. La “politique des petits pas” de la CNA, rappelant le début des agences de bassin en France, a porté ses fruits. Du point de vue technique, la qualité des eaux du lac Chapala, indicateur symbole de l’environnement du bassin, s’est nettement amélioré. Du point de vue institutionnel, les Conseils des bassins du Rio Bravo et de la vallée de Mexico ont été formés et le pays va initier, avec la participation de la Banque Mondiale, un programme de modernisation de la gestion des ressources en eau incluant l’installation de Conseils de bassin dans les dix autres bassins hydrographiques du pays.

Le bassin du Rio Grande de Tarcoles, au **Costa Rica**, qui concentre les plus grands centres urbains dont la capitale San José, rassemble plus de la moitié de la population nationale et les deux tiers des activités des secteurs de l’industrie et des services. Il est de loin le plus important bassin du pays. C’est également le plus pollué. Le processus de concertation en vue d’une gestion rationnelle des ressources en eau et de la restauration de l’environnement du bassin a commencé en 1991. En août 1992, sous l’auspice d’une autorité locale (la Municipalité de San José) et avec l’appui, entre autres, de la Fédération Mondiale des Cités Unies à travers son programme CIUDAGUA, s’est tenu un séminaire sur le Rio Grande de Tarcoles, qui a réuni les représentants des 35 municipalités du bassin, de 15 institutions du gouvernement et de 10 organisations professionnelles et syndicales. Le séminaire a adopté différentes recommandations sur l’urgence des mesures à prendre pour sauvegarder “le bassin le plus important du pays”. Parmi les recommandations, la plus notable a été celle de la création d’une agence de bassin (agencia de cuenca), entité permanente de coordination pour sauvegarder le bassin et gérer d’une manière rationnelle ses ressources naturelles, en particulier les ressources en eau. Un comité de suivi chargé spécialement de cette tâche a été institué. En mai 1993, la Commission de Coordination du bassin est créée, formée par la représentation de 21 institutions municipales, gouvernementales et **socioprofessionnelles**. Une cellule permanente qui pourrait préfigurer le noyau d’une future agence de bassin, a été mise en place. La Commission a élaboré récemment un Projet de gestion intégrée des ressources naturelles du bassin, dont le coût est estimé de 372 millions de US dollars, qui a été présenté à la BID pour son financement.

Au **Brésil**, c’est également la principale autorité fédérale chargée de la gestion des ressources en eau, la Direction Nationale des Eaux et de l’**Energie** (DNAEE) du Ministère des Mines et de l’**Energie**, qui a pris l’initiative de la décentralisation. La DNAEE a ainsi établi, en 1989, un

accord de coopération avec la France sur le thème de la gestion intégrée des bassins hydrographiques, prenant comme bassin pilote le Rio Doce (suivi, en 1992, par le bassin du Paraiba do Sul). La première phase du projet pilote du Rio Doce a permis d'établir un diagnostic détaillé de la qualité des eaux du bassin et des causes de sa dégradation. Durant la deuxième phase, la préparation d'un plan directeur du bassin (équivalent aux SDAGE français) a permis de définir des priorités d'actions intégrées à l'échelle du bassin. De nouveaux mécanismes de financement ont été ensuite étudiés et des simulations financières réalisées, posant comme hypothèse qu'une loi sur l'eau similaire à la loi française était applicable. Une nouvelle loi fédérale sur l'eau, votée en décembre 1996, devrait permettre la mise en oeuvre des recommandations de l'étude du Rio Doce.

Le **Chili** est l'un des rares pays au monde où, suivant le Code de l'eau de 1981, le droit d'usage de l'eau est reconnu comme un droit de propriété, négociable en toute liberté sur le marché comme tout autre bien ou service. La loi du marché est supposée réguler automatiquement et au mieux le secteur. En pratique, pour le bassin du Biobio, qui dispose d'un débit moyen trois fois supérieur à celui de la Seine pour une population 17 fois moins importante et un tissu industriel nettement plus réduit, on est confronté à de sérieux problèmes de qualité des eaux et de dégradation de l'environnement. Prenant acte des dysfonctionnements et des blocages, les autorités chiliennes ont commencé, au début des années 1990, à orienter la gestion des ressources en eau du pays vers une structure de gestion par bassin. En septembre 1993, la Direction Générale des Eaux (DGA) du Ministère des Travaux Publics a lancé un projet d'étude en vue de la formation de la Corporation du bassin du Biobio, qui a été choisi comme bassin pilote. Le projet a reçu l'assistance de la Banque Mondiale et de la Coopération française. L'étude propose une structure d'organisation composée d'une Assemblée de bassin et d'une Corporation de bassin, qui correspondent au Comité de bassin et à l'Agence de l'eau français. La stratégie de financement est basée sur le principe usager-pollueur-payeur pour assurer la viabilité de la Corporation. Le coût et le financement des actions proposées ont été définis par simulations sur un modèle développé par un bureau d'études français. Un projet de loi modifiant le Code de l'eau de 1981 pour permettre la création de Corporations de bassin a été soumis au Congrès National.

En **Indonésie**, la gestion de l'eau est traditionnellement fractionnée entre différents Ministères. Les actions de protection de l'environnement sont financées par le budget de l'Etat, des aides internationales et bilatérales, et des taxes sur la consommation d'eau. De 1986 à 1989, dans le cadre de la coopération franco-indonésienne, une opération pilote a été lancée sur le bassin du **Brantas** en vue d'une gestion intégrée des ressources en eau. Il s'agit d'un bassin de 12.000 km² peuplé de 14 millions d'habitants, où se trouvent Surabaya, la deuxième ville du pays (4 millions d'habitants), et de nombreuses industries polluantes (papeteries, tanneries, agro-alimentaires). Un système de gestion a été mis en place, qui comprend les éléments

suivants : un observatoire de l'environnement, le contrôle des sources de pollution, un centre de données doté d'un SIG, un plan directeur de gestion des ressources et de lutte contre la pollution.

Pour concrétiser la gestion à travers des structures décentralisées à l'échelle des bassins, le gouvernement a créé par décret présidentiel en 1990, pour le bassin du **Brantas**, la première "Entreprise Publique de Service des Eaux" (Perum Jasa **Tirta** - PJT), établissement public placé sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics. Sa mission est d'assurer la gestion des ressources en eau du bassin ainsi que l'entretien et le fonctionnement des ouvrages hydrauliques. PJT constitue la transposition du système d'agence de bassin, adaptée à l'environnement socio-politique indonésien. Un système de redevance de prélèvement a été instaurée dès 1991, et une redevance pollution est envisagée. Parmi les quelques 90 bassins majeurs de l'Indonésie, le gouvernement a recensé une douzaine dans une situation environnementale critique. Comme le bassin du **Brantas**, ils sont tous situés sur l'île de Java. En fonction des résultats obtenus sur le **Brantas**, d'autres PJT pourraient voir le jour.

Les sérieux problèmes environnementaux dans la plupart des pays de l'Est, longtemps occultés, ont été officiellement reconnus après la chute du mur de Berlin. Les autorités responsables de la gestion des ressources en eau et de l'environnement ont alors recherché l'assistance des pays occidentaux et des institutions internationales pour freiner le processus de dégradation de l'environnement et amorcer une gestion rationnelle des ressources en eau. La Russie, la Hongrie et la Pologne ont ainsi conclu des accords de coopération bilatérale avec la France.

Par l'accord de coopération de 1992, la France apporte à la **Russie** une assistance institutionnelle et technique dans une opération pilote consistant à adapter le système de gestion français au contexte russe, et plus particulièrement au bassin de la Tom. Les problèmes environnementaux dans le bassin de la Tom sont sérieux et multiples. La présence d'un important pôle industriel, le manque d'un minimum de protection de l'environnement, l'absence de systèmes d'épuration des eaux industrielles dignes de ce nom constituent une atteinte permanente à la santé publique, dont, entre autres, la fourniture d'une eau de qualité médiocre à la population. Des réformes institutionnelles importantes ont été opérées au début des années 1990, avec la création d'un véritable Ministère pour la Protection de l'**Environnement** et du Comité Fédéral chargé de la gestion de l'eau. Un nouveau Code de l'eau a également été promulgué en 1995. Dans le cadre de l'assistance française, de nombreuses réunions et séances de travail ont eu lieu, en 1993 et 1994, pour sensibiliser les acteurs locaux au principe d'un nouveau système de gestion de l'eau.

En novembre 1994, le Comité de Bassin de la Tom a été officiellement créé par décision conjointe de l'autorité fédérale et des autorités régionales. Le Comité, "organisation chargée de la direction collective des programmes de

protection et d'aménagement des eaux dans le bassin de la rivière Tom", a pour mission la mise en oeuvre "d'une politique d'investissement pour améliorer l'alimentation en eau potable de la population, la restauration et la protection des ressources en eau". Une Direction Exécutive, qui pourrait préfigurer la future agence de bassin, a été également mise en place. Un programme de travaux destinés à améliorer la situation écologique du bassin, avec un plan de financement, a été élaboré. Celui-ci nécessiterait une participation financière excessivement élevée de la part des régions et des entreprises. Le Comité de bassin a donc décidé de créer un groupe de travail pour analyser ce plan et faire des propositions pour fin 1996.

Le programme de coopération entre la **Hongrie** et la France a été mis en oeuvre dans le cadre d'un protocole signé en novembre 1991. Le programme comporte deux volets : organisation institutionnelle de la gestion de l'eau par bassin d'une part, gestion des services municipaux de l'eau et de l'assainissement d'autre part. Le département de Baranya a été choisi comme zone pilote. Pour l'organisation institutionnelle, on a simulé la constitution d'un **Fonds d'Intervention Régional** alimenté par des redevances raisonnables sur les prélèvements et les rejets et destiné à favoriser, par un financement partiel, des opérations d'aménagement et de dépollution. Concernant la gestion des services municipaux de l'eau et de l'assainissement, les analyses ont porté sur la décentralisation des responsabilités vers les municipalités, la privatisation des sociétés d'aménagement et de gestion des installations et la prise en charge graduelle des coûts du service par les usagers. La création du fonds d'intervention demeure pour le moment assez hypothétique car elle suppose une réelle volonté politique de décentralisation.

La coopération avec la **Pologne** est probablement la plus étendue, puisqu'elle comprend une assistance institutionnelle, juridique et économique, une assistance technique et une assistance en formation. Le processus de gestion de l'eau par bassin est engagé, avec une approche d'agences de bassin à la française. Simultanément, le pays a développé d'autres programmes de coopération bilatérale et multilatérale.

Le neuvième et dernier cas étudié concerne la **Côte d'Ivoire**. Grâce à sa stabilité politique, qui lui a assuré une croissance économique soutenue, la Côte d'Ivoire a été considérée pendant longtemps comme un modèle pour les pays en voie de développement d'Afrique de l'Ouest. Dans le contexte des premières décennies de l'indépendance, l'eau était considérée comme un bien social nécessaire à l'alimentation de la population, à l'approvisionnement du secteur agricole et à l'industrialisation du pays. Avec la montée des problèmes de ressources en eau tant en quantité qu'en qualité, le pays est en train de reconsidérer le système de gestion de l'eau. Dans le cadre des consultations en vue de réformer le système, il est envisagé, soit la création d'une agence nationale de l'eau, soit celle d'une

structure plus décentralisée sur trois bassins hydrographiques. Une solution mixte, avec une organisation conciliant la politique nationale de l'eau et la décentralisation, a également été avancée.

Dans le contexte actuel de la Côte d'Ivoire, envisager une gestion de l'eau établie sur une véritable décentralisation et sur une incitation financière basée sur un système de redevances pollution et prélèvement pourrait sembler ambitieux sinon irréaliste. Il y a peu, parler de l'eau comme un bien économique le paraissait également, alors qu'il était admis qu'elle devait être, au nom des couches les plus défavorisées de la population, un bien social. Mais il est amplement prouvé maintenant que, dans les pays en voie de développement, ce sont les couches sociales les plus défavorisées qui paient le prix fort des dysfonctionnements d'une gestion inadéquate de l'eau. Prix fort en termes économique, de santé, de bien-être et d'équité. L'évolution de la gestion de l'eau en Côte d'Ivoire dans les années qui viennent, le système qu'adoptera le pays, les écueils rencontrés et les solutions adoptées pourraient constituer une somme d'expériences particulièrement intéressantes pour les autres pays de la région.

L'étude comparative de ces neuf cas de réforme des systèmes de gestion de l'eau répartis sur quatre continents a permis de dégager les grandes tendances adoptées par les autorités en charge, les principales difficultés rencontrées et les **inflexions** qui seraient souhaitables pour atteindre les objectifs fixés.

Les grandes tendances. Le principe de base d'une gestion intégrée des ressources en eau et de l'environnement à l'échelle du bassin versant est unanimement admis. Dans la plupart des cas, ce principe est formellement appliqué : les limites du territoire de gestion sont celles du bassin hydrographique. Quand le changement vers un découpage selon le réseau hydrographique exigerait une refonte des structures administratives trop importantes, ce qui pouvait retarder la réforme du système de gestion de l'eau, on a préféré conserver les institutions administratives comme unités de gestion. Le deuxième principe important, qui consiste à introduire une dimension économique dans la gestion de l'eau (principe **pollueur-usager-payeur**), est également admis comme fondement nécessaire pour assurer la viabilité du système. Mais, pour les cas étudiés, sa mise en oeuvre est encore bien timide car, dans la plupart des pays concernés, il est nécessaire de modifier au préalable la loi des eaux ou certains aspects de la loi fiscale.

Dans l'ensemble des cas étudiés, la concertation en vue d'une gestion décentralisée s'est effectuée sans problème majeur. Parmi les institutions de gestion en cours de préparation ou d'implantation, on note une forte influence du modèle français. Cette constatation est probablement biaisée au départ car la présente étude s'effectue sur la base de la documentation disponible, laquelle est fournie par la coopération française avec les pays en question. Il est possible qu'on aboutisse à une autre constatation si l'étude était réalisée à Londres, Madrid ou Bonn.

Les difficultés. La principale difficulté, déjà rencontrée ou prévisible, est naturellement d'ordre financier. Une fois franchies les étapes de la concertation et de la décentralisation, comment entretenir et développer le nouvel organisme de gestion du bassin et mettre en oeuvre les activités de restauration et de protection des ressources en eau et de l'environnement ? Les simulations théoriques ont montré que, dans l'ensemble, les systèmes de redevances seraient supportables par les usagers et les pollueurs. Mais les retards cumulés dans la protection de l'environnement demandent des investissements massifs et obligeront les régions à recourir au budget de l'Etat, quand c'est possible, ou au financement externe. Ainsi, dans le processus de constitution de nouvelles institutions de gestion de bassin, **affirmer** seulement le principe usager-pollueur-payeur risque d'être insuffisant et il n'est jamais trop tôt pour se pencher sur les aspects financiers de la décentralisation du pouvoir de décision.

Un infléchissement souhaitable. L'amélioration de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement correspond en général à la première priorité des populations des bassins analysés. Cependant, le prix de l'eau et la taxe d'assainissement sont insuffisants pour permettre une gestion saine et le développement du service tout en protégeant l'environnement. Inéluctablement, se posera un jour aux autorités de bassins et aux différentes municipalités la question de la professionnalisation du service et de la tarification. C'est dans ce secteur que le savoir faire des systèmes européens pourrait apporter une appréciable contribution.

INTRODUCTION

Réunie le 1^{er} mars 1996, l'Académie de l'Eau a décidé d'engager une réflexion pour comparer les expériences de gestion de l'eau par bassin dans le monde. La cible était les pays participant au Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB), qui a tenu son assemblée générale à Morélia (Mexique) du 27 au 29 mars 1996, faisant suite à la réunion constitutive organisée par la France à Aix-les-Bains en mai 1994. La réunion de Morélia a rassemblé jusqu'à 68 organismes adhérents du RIOB, venant de 32 pays (dont 16 d'Amérique Latine).

Il semble opportun de procéder à une analyse rapide des expériences les plus récentes, de les comparer avec les systèmes déjà bien établis, et d'en tirer des résultats de portée générale afin de les partager avec tous les pays intéressés. Cette analyse s'est appuyée sur des monographies succinctes d'un certain nombre d'opérations en cours dans les bassins hydrographiques de neuf pays portant sur les objectifs, les structures et les moyens d'action, particulièrement pour le financement. Les résultats obtenus ont été mis en parallèle avec ceux des organismes de gestion analogues existant depuis plus longtemps en Europe (Espagne, Allemagne, Angleterre, France) pour dégager les tendances nouvelles, les difficultés rencontrées et les infléchissements souhaitables.

L'Académie de l'Eau a souhaité dans un premier temps limiter cette réflexion aux seuls bassins d'action situés dans un même pays et remettre à plus tard l'examen des actions menées sur les fleuves internationaux', qui font l'objet depuis des années de la sollicitude active des Nations Unies. Cette première analyse assez légère pourrait servir de base à des analyses et à des actions plus poussées à préparer ultérieurement en liaison étroite avec les organisations concernées et les institutions internationales.

Ces monographies ont été réalisées à partir des documents disponibles et d'interviews des responsables de l'action internationale des Agences de l'Eau françaises, du Ministère français de l'Environnement et de bureaux d'études. Elle a été envoyée à chacun des responsables des bassins étudiés pour validation.

La synthèse de ces expériences et l'étude des analogies et des différences par rapport aux systèmes français, anglais, espagnol et allemand a été adressée aux différents participants de cette réflexion : les services locaux, les spécialistes internationaux consultés, ainsi que les organismes des pays ayant une expérience ancienne dans ce domaine. A l'issue des réponses

¹ Cette réflexion a été lancée par le groupe de travail de l'Académie de l'Eau le 31 mars 1998.

reçues, une réunion de travail a été organisée par l'Académie avec les spécialistes français et les partenaires anglais, espagnols et allemands pour la mise au point du rapport final.

Le choix des neuf opérations en cours ayant fait l'objet d'une analyse comparative s'est effectué en fonction de leur contexte socio-économique, de leur répartition géographique, de leur représentativité au sein du RIOB et de la documentation disponible.

Les sept premiers cas correspondent à des bassins pilotes, dans quatre pays d'Amérique Latine, deux en Europe de l'Est, et un en Asie. Les deux derniers cas, un en Europe de l'Est et un en Afrique, bien qu'ayant déjà opté pour le principe d'une gestion de l'eau par bassin, se trouvent encore au stade de la réflexion sur les principales options légales et institutionnelles. Il s'agit des cas suivants : le bassin du Lerma-Chapala au Mexique, le Rio Grande de Tarcoles au Costa Rica, le Rio Doce au Brésil, le Rio Biobio au Chili, la rivière **Brantas** en Indonésie, la Tom en Russie, le département de Baranya en Hongrie, la Pologne et la Côte d'Ivoire.

Pour la majorité des cas, la documentation disponible a permis de préparer les monographies succinctes comme il était prévu. Néanmoins, pour le **Brantas** (Indonésie) et la Pologne, les monographies sont plus sommaires par manque d'une documentation suffisamment étoffée.

Dans chacune des monographies établies, on trouvera :

- * les caractéristiques essentielles du bassin concerné (contexte socio-économique, ressources en eau) et l'état des lieux (situation de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement, pollution, inondation, dégradation de la qualité de l'eau et de l'environnement...),
- * le cadre institutionnel,
- * les objectifs fixés à l'action mise en place pour aider à résoudre les problèmes,
- * les tentatives de création d'une structure pour la concertation, la planification et les moyens dégagés pour l'action ainsi que le mode de financement,
- * les premiers résultats et les difficultés rencontrées
- * les échanges noués avec des partenaires ou des conseils extérieurs,
- * et les perspectives.

On trouvera donc dans ce document une analyse succincte des principaux systèmes européens, suivie de la présentation des cas étudiés et d'une analyse comparative des opérations en cours par rapport aux systèmes européens.

Les monographies détaillées des neuf cas sont annexées à ce rapport.