



## ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

### *L'agenda de la SADC concernant l'eau : gérer ou exploiter les ressources hydrauliques régionales ?<sup>1</sup>*

Ce document analyse le positionnement de la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et des parties prenantes nationales en matière de ressources hydrauliques partagées, ainsi que les implications qui en résultent pour les bailleurs de fonds désireux de soutenir cette organisation.<sup>2</sup>

#### **Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement**

L'agenda de la SADC concernant l'eau implique un difficile compromis entre le désir des États membres de la SADC d'exploiter les ressources hydrauliques disponibles d'une part, et le respect des priorités environnementales des partenaires de développement d'autre part. Témoin des intérêts et de l'influence des partenaires de développement, l'agenda de la SADC en la matière s'est officiellement et historiquement concentré sur la conservation de l'eau, la protection de l'environnement et la création d'organismes de bassins versants (OBV) transfrontaliers. Mais cet agenda ne suscite guère l'adhésion des États membres de la SADC, plus désireux de développer des infrastructures pour l'irrigation, l'hydro-électricité, l'assainissement et l'approvisionnement en eau.

Au cours des dernières années, l'agenda de la SADC en matière d'eau a accordé une place de plus en plus prépondérante au développement des ressources hydrauliques. Ceci montre que les parties prenantes ont pris conscience que, d'une part, les problèmes d'accès à l'eau dans la région résultent davantage du sous-développement des ressources hydrauliques que d'une pénurie physique de l'eau et, d'autre part, que les investissements croissants de la Chine et d'autres puissances émergentes dans le développement d'infrastructures africaines leur ouvrent de nouveaux horizons. A présent, la SADC promeut le développement et la gestion régionalisés des ressources hydrauliques pour contribuer au développement durable de la Communauté.

Toutefois, l'agenda régional de coopération en matière hydraulique en s'apparente plus à une série de compromis entre les États membres de la SADC et les partenaires de développement qu'à un programme régional cohérent.

---

<sup>1</sup> D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : [www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers](http://www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers). La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteurs : Sean Woolfrey ([sw@ecdpm.org](mailto:sw@ecdpm.org)) et Mike Muller. Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers ([bby@ecdpm.org](mailto:bby@ecdpm.org)).

<sup>2</sup> D'autres documents PEDRO relatifs à la SADC traitent de l'industrialisation et de l'énergie, du commerce et du transport, et de la paix et de la sécurité.

La tension entre les préoccupations environnementales des partenaires de développement et les préoccupations de développement des États membres a ralenti la mise en œuvre de l'agenda de la SADC en matière d'eau. Malgré un certain renforcement des capacités et des connaissances en la matière, peu de progrès ont été accomplis dans le développement d'infrastructures hydrauliques régionales.

Plusieurs facteurs entravent les avancées en matière d'eau dans la région, à commencer par l'absence de plans nationaux cohérents qui permettraient de développer les ressources hydrauliques dans les États membres de la SADC et qui pourraient servir de base à une coopération régionale. Un autre facteur limitant est l'incapacité de la SADC à faciliter une coordination suffisante entre les parties prenantes nationales et régionales dans différents secteurs, y compris les plus gourmands en eau comme l'énergie et l'agriculture.

Les États membres de la SADC ne cherchent généralement pas à bloquer l'agenda régional concernant l'eau, mais ils ne lui trouvent que peu de valeur ajoutée. En effet, les activités d'exploitation et de gestion des ressources hydrauliques - qu'ils estiment prioritaires - s'effectuent essentiellement au niveau national ou local, et ils ne voient pas l'intérêt d'en faire l'objet d'une coopération régionale alors que les processus, institutions et infrastructures nationaux et locaux sont encore sous-développés. Les États membres de la SADC ont en outre tendance à exploiter les ressources des bassins versants communs soit de manière unilatérale, soit par le biais de coopérations avec les autres États riverains au titre d'accords bilatéraux (ou trilatéraux), plutôt que par le biais des OBV ou de la SADC.

Parmi les intérêts que les États membres s'emploient à protéger et / ou à promouvoir par le truchement de la SADC et des OBV régionales figurent les droits d'accès et de navigation sur les cours d'eau transfrontaliers et le droit d'usage et d'exploitation des ressources hydrauliques transfrontalières. Mais en l'absence de graves conflits dans ces deux domaines, les États membres ne semblent toutefois pas convaincus de l'utilité d'une coopération régionale autour de l'eau et ils se concentrent sur les seuls éléments de l'agenda régional qui correspondent le mieux à leurs intérêts nationaux.

L'intérêt des États membres de la SADC pour la coopération hydraulique régionale varie aussi d'un fleuve à l'autre. Par exemple, les intérêts du Botswana relèvent de la protection et de l'exploitation, suivant le fleuve ou la rivière considéré(e), tandis que le Mozambique s'intéresse surtout aux fleuves soumis à de fortes crues et en aval desquels il se situe. Dans quelques cas au moins, il apparaît que les intérêts des États sont influencés par des élites nationales et locales et par des groupes d'intérêt spécifiques, tels que les opérateurs touristiques au Botswana, les opérateurs de transport au Malawi ou encore les sociétés minières au Mozambique.

Compte tenu de ces intérêts en matière d'exploitation des ressources hydrauliques, les États membres de la SADC sont peu enclins à adhérer à un agenda régional axé uniquement sur la gestion et la conservation de l'eau. La région ne ressent guère le besoin de développer des infrastructures hydrauliques conjointes, et l'utilisation de l'eau par les États membres de la SADC n'est pas une cause de conflits sérieux avec leurs voisins. Certains volets de l'agenda régional de l'eau pourraient susciter l'adhésion des États membres de la SADC du fait de leurs bénéfices potentiels en termes de développement. Des éléments de consensus émergent sur la nécessité d'acquiescer plus d'informations sur les ressources hydriques de la région et sur leur exploitation, ainsi que sur la nécessité d'investir dans l'amélioration des systèmes d'information. Un autre consensus porte sur l'importance d'approches structurées pour planifier la gestion et l'exploitation des ressources hydrauliques de manière à contribuer aux objectifs de développement.

## Implications pour les partenaires institutionnels

**1. L'appui fourni à l'agenda de la SADC concernant l'eau devrait cibler les domaines dans lesquels la SADC (en concertation avec les OBV) est en mesure de soutenir efficacement des priorités nationales en matière d'exploitation des ressources hydrauliques.**

- Une approche régionale axée uniquement sur la gestion et la conservation de l'eau ne suscite guère l'adhésion des États membres de la SADC. Ces pays ont plutôt tendance à privilégier le développement d'infrastructures hydrauliques nationales ou locales.

- L'approche suivie par la SADC en ce qui concerne l'eau doit explicitement établir un lien entre les problématiques hydrauliques régionales et des objectifs nationaux de développement tels que le développement économique et la production d'énergie.
- Pour les États membres de la SADC, il serait utile que les activités régionales se concentrent sur le suivi et le partage de l'information, car ce type d'activité pourrait soutenir les objectifs à la fois de gestion de l'eau et de développement des infrastructures hydrauliques.
- Les partenaires techniques et financiers peuvent aider les États membres à élaborer des plans nationaux de gestion de l'eau, afin de les aider à se coordonner avec leurs voisins en vue d'exploiter l'eau en commun et de manière à éviter les conflits.
- La SADC pourrait ensuite être soutenue pour coordonner la planification et la mise en œuvre des projets nationaux d'exploitation des ressources hydrauliques dans les bassins hydrographiques communs, y compris pour identifier et mobiliser les synergies, là où elles existent.

**2. Faciliter les interactions techniques entre les États membres permettrait de nouer des relations et de créer un climat de confiance, et aiderait les pays à développer une vision plus nuancée de leurs interdépendances.**

- Bien que la région ne connaisse pas de graves conflits liés à l'eau, l'agenda de la SADC concernant l'eau peut jouer un rôle constructif en contribuant à établir des relations et à créer un climat de confiance, tout en permettant aux États membres de mieux comprendre leurs interdépendances.
- La SADC pourrait remplir des missions diverses, dont la collecte et le partage de données hydrologiques, ainsi que la facilitation des interactions techniques entre les États membres, notamment pour limiter l'impact des inondations et des sécheresses.

**3. L'appui à une coopération régionale sur les questions hydrauliques au sein de la SADC devrait garantir une meilleure implication des structures nationales et des parties prenantes dans les activités de coopération en la matière.**

- Étant donné que la majeure partie de l'exploitation, de la gestion et de l'utilisation de l'eau en Afrique australe s'effectue aux niveaux local et national, une possibilité serait de soutenir et d'inciter la SADC à redoubler d'efforts pour améliorer les capacités nationales de gestion des ressources hydrauliques, en appui aux activités régionales susmentionnées.
- Une meilleure intégration des structures nationales dans les processus décisionnels régionaux et dans la mise en œuvre des projets (en plus des OBV) pourrait contribuer à promouvoir une coopération effective entre les États membres et à mieux intégrer les activités du secteur de l'eau dans les activités nationales de développement.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

**PEDRO** (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.