

**Barrages et développement :
un nouveau cadre pour la prise de décision**

La Commission mondiale des barrages

Le présent dossier est un résumé du rapport final de la Commission, intitulé *Barrages et développement : un nouveau cadre pour la prise de décision*, lequel fut publié en novembre 2000. Le texte intégral dudit rapport est disponible dans les libraires ou auprès de Earthscan Publications Ltd, 120 Pentonville Road, London N1 9JN, G.B. Courriel : earthinfo@earthscan.co.uk et <http://www.earthscan.co.uk>. Il est aussi téléchargeable auprès du site de la Commission : <http://www.dams.org/report/>

TABLE DES MATIERES

RESUME	1
INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE BARRAGES/ DEVELOPPEMENT	3
Un contexte en évolution	4
Le débat sur les barrages, bénédiction ou malédiction ?	4
LA COMMISSION MONDIALE DES BARRAGES	6
Conclusions de l'Etude mondiale de la CMB sur les grands barrages	7
Pour une plus grande efficacité des projets de développement des ressources hydrauliques	8
UNE NOUVELLE ORIENTATION EN MATIERE DE PLANIFICATION ET DE PRISE DE DECISION	13
ET ENSUITE ?	16

RESUME

Combien coûtent réellement les barrages ? Qui les finance ? Qui en bénéficie ? La construction de grands barrages constitue aujourd'hui l'un des sujets qui font l'objet de vives controverses dans le domaine du développement durable. Les partisans de la construction des barrages évoquent les avantages sociaux et économiques de l'irrigation, de l'électricité, de la maîtrise des crues et de l'approvisionnement en eau, alors que les opposants soulignent les effets négatifs de ces ouvrages, notamment les dépassements de coûts et le poids de la dette ; le déplacement et la paupérisation des populations ; la destruction d'écosystèmes importants et de ressources halieutiques et la répartition inégale des coûts et avantages.

Les cours d'eau, les bassins versants et les écosystèmes aquatiques sont sources de vie et constituent des moyens de subsistance pour les populations locales. Les avantages considérables offerts par les barrages doivent donc être comparés aux conséquences négatives de ces structures qui transforment le paysage environnant et affectent les écosystèmes. La Commission mondiale des barrages (CMB) a été créée avec la lourde responsabilité d'évaluer les résultats antérieurs et le futur rôle des grands barrages.

Barrages et développement : un nouveau cadre pour la prise de décision est le fruit de plus de deux ans d'étude, de dialogue et de réflexion menés par la CMB, les parties prenantes au forum de la CMB et des centaines d'experts indépendants sur tous les aspects des barrages. Le rapport de la CMB, qui procède à un examen exhaustif et global de l'efficacité des barrages et de leur contribution au développement, intéresse tous ceux qui sont concernés par ce type d'ouvrage - les gouvernements et organisations internationales ; les communautés touchées par la construction des barrages ; le secteur privé et les associations de la société civile. Le présent document présente un bref aperçu des questions abordées dans le rapport et fait une synthèse des principales recommandations et propositions.

En analysant la façon dont les barrages parviennent ou non à répondre aux objectifs de développement et les raisons qui expliquent cet état de fait, le rapport aborde les questions clés au cœur du débat et recommande des changements fondamentaux dans la façon dont les options en matière de développement hydraulique sont évaluées et dont les projets sont planifiés, mis en œuvre, suivis et évalués. En partant du principe que les barrages représentent un moyen d'améliorer durablement le bien être humain, la Commission propose qu'ils soient appréciés en conséquence, qu'ils soient soutenus s'ils constituent la

meilleure façon d'atteindre cet objectif et évités s'il existe des « alternatives » plus adaptées.

Une telle appréciation nécessite une approche nouvelle et plus inclusive vis-à-vis des barrages en tant qu'option de développement : une approche qui identifie toutes les parties prenantes potentiellement affectées par les nouvelles initiatives, reconnaisse leurs droits et les risques liés à un programme proposé et garantisse leur participation avisée aux processus de prise de décision sur le développement des ressources hydrauliques et énergétiques. Pour appuyer ce nouveau cadre de prise de décision, la Commission a défini sept priorités stratégiques, en élaborant des critères et des directives qui devraient permettre aux parties prenantes, à tous les niveaux, de trouver le moyen le plus approprié et le plus durable d'exploiter et protéger les ressources hydrauliques et énergétiques.

INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE BARRAGES/ DEVELOPPEMENT

Les barrages ne sont pas nouveaux : on en construit depuis des milliers d'années pour maîtriser les crues et assurer l'approvisionnement en eau pour la consommation, l'irrigation et plus récemment, l'industrie. A partir de 1950, un nombre croissant de barrages ont été construits au fur et à mesure de la croissance démographique et du développement économique. Au moins 45 000 grands barrages ont été construits pour satisfaire les besoins en eau et en énergie. A ce jour, près de la moitié des fleuves dans le monde compte au moins un grand barrage et les centrales hydroélectriques produisent plus 50 % de l'électricité consommée dans un tiers des pays du monde et les grands barrages produisent 19 % de l'énergie électrique totale. La moitié des barrages qui existent dans le monde ont été construits spécialement ou surtout pour l'irrigation et quelques 30-40 % des 271 millions hectares irrigués dans le monde sont alimentés par ces ouvrages.

La construction de barrages a été encouragée non seulement pour satisfaire les besoins hydrauliques et énergétiques mais aussi en tant qu'investissement stratégique à long terme, susceptible d'offrir de nombreux avantages, certains communs aux grands projets de construction d'infrastructures, d'autres propres aux barrages ou spécifiques à un projet donné. Le développement régional, la création d'emplois et le renforcement des capacités d'exportation du secteur industriel sont le plus souvent avancés pour justifier la construction des barrages. Parmi les autres objectifs on peut citer : l'accroissement des revenus grâce aux recettes d'exportation tirées de la vente directe d'électricité, de cultures de rente ou de produits manufacturés issues des industries à forte consommation d'électricité.

Cependant, ces avantages doivent être comparés aux conséquences sociales et écologiques des grands barrages, qui sont devenus de plus en plus visibles au cours des cinquante dernières années. Les cours d'eau ont été fragmentés et transformés ; on estime à 40 à 80 millions le nombre de personnes déplacées à cause de la construction de réservoirs. Les investissements énormes nécessaires pour construire de grands barrages et des graves conséquences sociales, écologiques et économiques qu'ils entraînent, ont apporté de l'eau au moulin de ceux qui sont opposés à leur construction. Les processus de prise de décision étant plus ouverts et transparents dans de nombreux pays, le bien-fondé des grands barrages est de plus en plus souvent remis en question.

Un contexte en évolution

Un certain nombre d'initiatives et de rapports mondiaux ont mis en évidence les conséquences dramatiques des prélèvements d'eau sur les lacs, les cours d'eau et les aquifères dans le monde. Le total des prélèvements en eau douce se monte aujourd'hui à 3 800 km³, deux fois plus qu'il y a 50 ans. La gestion durable des ressources hydrauliques est l'une des priorités du développement durable compte tenu de la nécessité d'approvisionner en eau des populations et des économies en expansion, alors que les réserves en eau du sous-sol s'épuisent, que la qualité de l'eau baisse et qu'on impose de restrictions de plus en plus sévères sur les prélèvements des eaux de surface.

Pendant les décennies écoulées, l'eau a cessé d'être considérée comme une denrée gratuite et est maintenant perçue comme une ressource naturelle limitée, un bien économique et un droit humain. En tant que tel, elle devrait être partagée équitablement, mais en 1990, on estimait que plus d'un milliard de personnes disposaient de moins de 50 litres d'eau par personne et par jour, quantité recommandée pour satisfaire les besoins humains fondamentaux, alors que les ménages des pays industrialisés et les citoyens aisés des pays en développement consomment 4 à 14 fois cette quantité.

Des analystes de renom prévoient une compétition croissante pour satisfaire la demande d'eau de l'agriculture et de l'industrie, et garantir l'alimentation en eau potable. D'ici 2025, 3,5 milliards de personnes vivront dans des pays déficitaires en eau. Selon des données empiriques, certains pays auront de plus en plus de difficultés à atteindre l'autosuffisance alimentaire à cause des faibles réserves en eau, des pratiques agricoles actuelles et de la croissance démographique, ce qui nécessite une attention accrue envers la sécurité alimentaire et la protection des ressources naturelles. Il convient de prendre des mesures pour répondre aux besoins actuels et futurs ; les barrages sont au cœur de ce débat. Si la pression exercée sur les ressources en eau comporte beaucoup de risques, elle pourrait aussi être le catalyseur d'un changement positif dans les politiques hydrauliques, offrant ainsi de nouvelles possibilités en matière de développement.

Le débat sur les barrages, bénédiction ou malédiction ?

Entre les années 1930 et les années 1970, période où la construction de grands barrages étaient à son apogée, ces ouvrages étaient, pour beaucoup de gens, synonymes de développement et de progrès économiques. L'hydroélectricité, l'irrigation, l'alimentation en eau potable et la maîtrise des crues étaient largement considérées comme des raisons suffisantes pour justifier les importants investissements nécessaires. Les autres avantages cités pour justifier

la construction de barrage sont : la prospérité économique résultant des cultures irriguées, l'électrification des zones rurales et le développement des infrastructures physiques et sociales telles que les routes et les écoles.

Cependant, la somme de connaissances et d'expériences sur l'efficacité des barrages a soulevé des questions sur le rendement de l'investissement financier au regard des avantages réellement générés et de leur redistribution. L'opposition à la construction des ouvrages, qui portait au départ surtout sur des sites spécifiques, a maintenant évolué pour devenir un débat général sur les barrages. Quel est leur impact sur les communautés riveraines, les moyens de subsistance et les écosystèmes ? Apportent-ils des avantages plus durables et équitables en termes de développement ?

D'un côté, l'accent est mis sur l'écart entre les avantages annoncés et les revenus réels d'un barrage. De l'autre, on insiste sur les défis que pose le développement des ressources hydrauliques et énergétiques dans la perspective de la construction nationale et de l'allocation des ressources. Les partisans des barrages soutiennent que ces ouvrages ont généralement été efficaces en tant que partie intégrante des stratégies de mise en valeur des ressources hydrauliques et énergétiques dans plus de 140 pays, et ont fourni dans la plupart des cas, un éventail indispensable de services dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. Les opposants font valoir des solutions moins coûteuses et moins lourdes de conséquences : des options à petite échelle comme des centrales électriques ou stations d'alimentation en eau décentralisées, aux options à plus grande échelle privilégiant l'efficacité au point final d'utilisation et la gestion par la demande. Les barrages ont souvent été préférés à d'autres options susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs hydrauliques ou énergétiques à un coût plus faible ou présentant, en matière de développement, des avantages plus durables et plus équitables.

Même si un consensus peut-être atteint sur la nécessité de mieux prendre en compte les coûts sociaux et les impacts sur l'environnement, et de consulter systématiquement les populations touchées par la construction des barrages, de profondes divergences subsistent entre partisans et opposants sur les questions suivantes :

- Les « alternatives » aux barrages constituent-elles des moyens viables permettant de réaliser divers objectifs du développement ? Celles-ci sont-elles complémentaires ou mutuellement exclusives ?
- Dans quelle mesure les effets sociaux et environnementaux négatifs sont-ils acceptables ?
- Jusqu'à quel point les effets sociaux et environnementaux peuvent-ils être évités ou atténués ?

- Les décisions en matière de développement devraient-elles, dans l'avenir, être subordonnées au consentement des populations locales ?

Aujourd'hui, la décision de construire un grand barrage se prend rarement au niveau local ou national. Le débat n'est plus un processus local d'évaluation des coûts et des avantages. Les barrages sont maintenant au cœur d'un débat mondial sur les stratégies et les choix de développement.

LA COMMISSION MONDIALE DES BARRAGES

C'est dans ce contexte qu'une réunion a été convoquée, en avril 1997, à Gland, en Suisse pour discuter des questions relatives aux grands barrages. La réunion, financée par la Banque mondiale et l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), a réuni 39 représentants des gouvernements, du secteur privé, des institutions financières internationales, d'associations de la société civile et des personnes touchées par la construction des barrages. A l'issue de la réunion, les participants ont proposé la création de la Commission mondiale des barrages (CMB), avec le mandat suivant :

- analyser l'impact des grands barrages en matière de développement et évaluer les « alternatives » ce qui concerne la mise en valeur des ressources hydrauliques et énergétiques ; et
- élaborer, si nécessaire, des critères, des directives et des normes acceptables à l'échelle internationale, en matière de planification, conception, évaluation, construction, exploitation et suivi des grands barrages ainsi que leur mise hors service.

Les membres de la Commission ont été choisis de façon à représenter la diversité des points de vue et des compétences des parties prenantes ; ils agissent en tant qu'individus plutôt qu'en qualité de représentants d'institutions ou de pays. En mai 1998, la CMB a entamé sa première étude mondiale sur l'efficacité des grands barrages et leurs conséquences, et sur les « alternatives » en matière de développement des ressources hydrauliques et énergétiques. Cette étude a nécessité la réalisation de 8 études de cas détaillées sur les grands barrages, d'études nationales sur l'Inde et la Chine et la préparation d'un document d'information sur la Russie et les nouveaux Etats indépendants. En outre, des enquêtes ont été menées sur 125 grands barrages ; 17 études thématiques ont été faites sur les questions sociales, environnementales et économiques, les alternatives et les processus institutionnels et de gestion. En outre, 947 propositions et communications ont été faites lors de quatre consultations régionales. Tous ces apports ont constitué la Base de connaissances qui a éclairé

la Commission sur les principales questions relatives aux barrages et à leurs « alternatives ».

Mettant l'accent tant sur le processus que sur le produit, la consultation publique a été un des éléments déterminants de l'étude, menée en collaboration avec le Forum de la CMB, un groupe de 68 membres représentant une diversité d'intérêt, de points de vue et d'institutions. Prenant le soin d'associer tous les groupes d'intérêt au débat, la CMB a également lancé un nouveau modèle de financement et 53 organisations du secteur public, du secteur privé et de la société civile ont promis de contribuer au financement du processus mis en œuvre par la CMB.

Conclusions de l'Etude mondiale de la CMB sur les grands barrages

L'Etude mondiale est organisée autour de trois principaux axes :

1. un examen de l'efficacité technique, financière et économique des barrages ; leurs impacts sur les écosystèmes et les individus et la répartition des coûts et avantages du projet ;
2. une évaluation des solutions alternatives, des possibilités qu'elles offrent et des obstacles à surmonter ; et
3. une analyse des questions liées à la planification, la prise de décision et le respect des règles et normes relatives au choix, à la conception, à l'exploitation et à la mise hors service des barrages.

L'évaluation de l'efficacité est basée sur les objectifs que les promoteurs ont assignés aux grands barrages, lesquels constituent des critères d'approbation et de financement pour les gouvernements. Tout en reconnaissant les avantages substantiels tirés des barrages, l'étude s'est tout particulièrement attachée à comprendre pourquoi, comment et où, les barrages n'ont pas atteint les résultats attendus ou ont donné des résultats inattendus. Elle a recueilli des données sur les bonnes pratiques mises en œuvre pour remédier aux erreurs et difficultés rencontrées dans le passé. Ces pratiques montrent qu'il est permis d'être optimiste si l'on veille à répartir les avantages apportés de façon plus équitable et à réduire les effets négatifs et les conflits causés par les barrages.

Les principaux résultats de l'étude, qui constituent la base de la nouvelle approche développée dans le rapport, sont résumés ci-après :

- les barrages ont contribué de façon significative au développement humain et ont apporté des avantages considérables ;

- ces avantages ont cependant un coût très élevé et souvent inutile pour les personnes déplacées, les communautés vivant en aval du barrage et les contribuables, notamment sur le plan social et écologique ;
- Comparé à d'autres solutions alternatives, l'intérêt des barrages pour le développement des ressources hydrauliques et énergétiques est contestable, notamment au regard de la distribution inéquitable des avantages ;
- La consultation des populations dont les droits sont en jeu et qui sont exposées aux risques liés au développement des ressources hydrauliques et énergétiques devrait permettre d'aborder les intérêts antagonistes et de résoudre les conflits de manière positive ;
- La négociation est un moyen d'améliorer l'efficacité des projets de développement des ressources hydrauliques et énergétiques sachant qu'elle permet d'éliminer rapidement les options qui sont inappropriées et d'identifier celles que les parties prenantes considèrent comme étant les plus à même de satisfaire les besoins en question.

Pour une plus grande efficacité des projets de développement des ressources hydrauliques

Comme tout projet de développement, les barrages et autres options doivent répondre à un éventail de besoins, d'attentes, d'objectifs et de contraintes. Atteindre ce résultat suppose prendre en compte toutes les parties prenantes concernées en se basant sur la négociation et la prise de décision consensuelle. Pour que cette approche radicalement différente donne de bons résultats, les participants doivent comprendre et s'accorder sur les objectifs du projet qui devraient être sous-tendus par cinq valeurs fondamentales identifiées par la Commission :

- L'équité
- L'efficacité
- La prise de décision participative
- La viabilité
- La responsabilité

L'adhésion à ces valeurs est l'un des thèmes clés du rapport qui soutient fortement le principe selon lequel les droits, notamment les droits de l'homme, doivent être considérés comme point de référence essentiel dans tout débat concernant les barrages.

Compte tenu de l'importance des questions relatives aux droits et à la nature et l'ampleur des risques potentiels pour tous les protagonistes, la Commission a

proposé la mise au point d'une approche basée sur la reconnaissance des droits (en particulier, les droits menacés) et l'évaluation des risques, pour orienter la planification et la prise de décision à l'avenir. Cette approche fournirait également un cadre efficace pour la prise en compte des questions économiques, sociales et environnementales en jeu, lors de l'évaluation des options, et de la planification et mise en œuvre des projets.

Identifier l'ensemble des droits en jeu pour un projet donné est une étape essentielle, qui permet de déterminer quelles sont les revendications légitimes auxquels le projet risque de porter atteinte. Cela permet aussi de définir les parties qui ont un droit légitime de participer au processus de consultation. Celles-ci doivent être activement associées dès le début et prendre part à la négociation des accords spécifiques au projet, relatifs par exemple au partage des avantages, à la réinstallation ou aux indemnités.

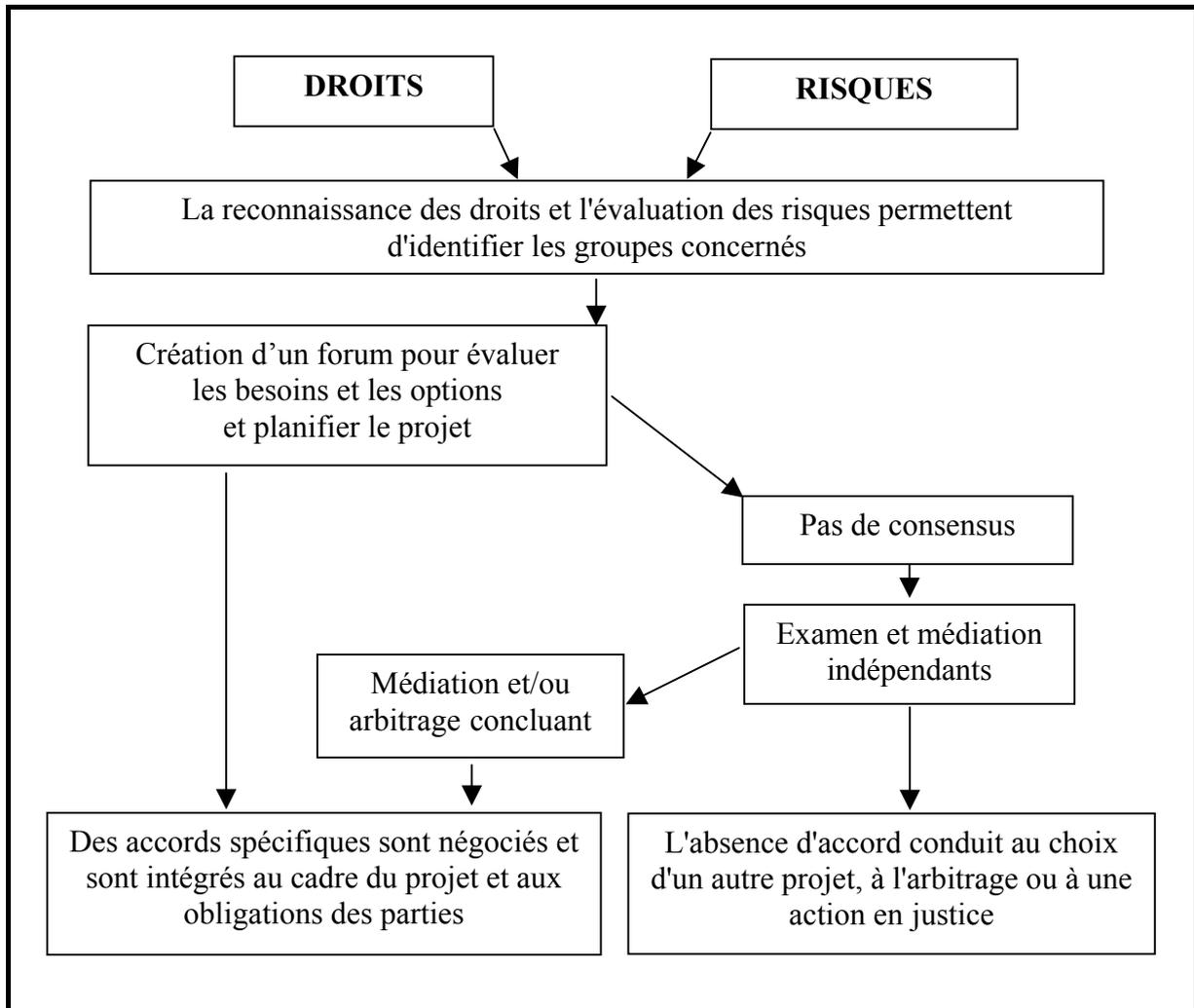
La notion de risques ajoute une dimension importante qui permet de mieux comprendre de quelle façon et dans quelle mesure un projet peut avoir un effet sur ces droits. Traditionnellement, la définition des risques se limitait au capital investi et les rendements attendus par les promoteurs ou les sociétés d'investisseurs. Ces personnes qui prennent volontairement des risques peuvent définir le niveau et le type des risques qu'ils acceptent de prendre et fixer de manière explicite les limites et l'acceptabilité. Comme le montre l'Etude mondiale, les projets de développement des ressources hydrauliques imposent souvent des risques à un groupe beaucoup plus important de gens ; ceux-ci constatent que leurs moyens de subsistance, leur qualité de vie et leur survie même sont en jeu et que les risques qui leur sont imposés sont gérés par d'autres. Ils ne sont généralement consultés ni sur la politique générale de l'eau et de l'énergie, ni sur le choix de projets spécifiques et leur réalisation.

Comme pour les droits, ces risques doivent être identifiés, exprimés et analysés. Cela suppose que l'on reconnaisse formellement que les gouvernements ou les promoteurs ne sont pas les seuls à courir des risques et que les communautés qui subissent les conséquences de la mise en œuvre d'un projet et l'environnement ont aussi beaucoup à perdre.

L'adoption d'une approche basée sur les droits et les risques en matière d'évaluation des options et de planification des projets fournit un cadre pour identifier les parties ayant un droit légitime à la table de négociation et déterminer les questions devant figurer à l'ordre du jour (voir figure 1 ci-après). Si cette approche est probablement plus exigeante, aux premiers stades de l'évaluation, le processus transparent et inclusif de prise de décision devrait permettre de légitimer les étapes ultérieures du projet et d'aboutir à des solutions

consensuelles, contribuant ainsi à résoudre les questions complexes afférentes à l'eau, les barrages et le développement.

Figure 1. Des droits et des risques vers des accords négociés : un cadre pour l'évaluation des options et la planification de projets



Ayant défini cinq valeurs fondamentales de l'approche fondée sur les droits et les risques, la Commission utilise ensuite le cadre général des politiques existantes ou naissantes aux niveaux local, national et international pour identifier sept priorités stratégiques et les principes correspondants :

- obtenir l'adhésion du public ;
- procéder à une évaluation exhaustive des options ;
- optimiser les avantages offerts par les barrages existants ;
- préserver les cours d'eau et les moyens de subsistance ;
- Reconnaître les droits des parties concernées et partager les avantages ;
- Assurer le respect des normes ;

- Exploiter en commun les cours d'eau pour la paix, le développement et la sécurité ;

Ces priorités constituent la base d'un cadre novateur et constructif pour la prise de décision, cadre qui se départit de l'approche traditionnelle - du sommet vers la base - et qui s'oriente vers une méthode plus inclusive consistant à évaluer les options, à gérer au mieux les barrages existants, à obtenir l'adhésion du public et à négocier et partager les avantages. Présentés comme des objectifs à atteindre, ces sept priorités stratégiques sont sous-tendues par une série de principes et de directives pratiques devant être adoptés et adaptés par tous ceux qui sont concernés par le débat sur les barrages.

1. Obtenir l'adhésion du public

Pour garantir une mise en valeur équitable et durable des ressources hydrauliques et énergétiques, il est essentiel que le public souscrive aux décisions clés. Cette acceptation suppose la reconnaissance des droits, la prise en compte des risques et la sauvegarde des intérêts de tous les groupes concernés, en veillant à ce que qu'ils soient informés sur les enjeux, et en mesure de participer aux processus de prise de décision. Il s'agit de prendre en compte, en particulier, les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes, les démunis et les populations autochtones, en veillant à ce que les processus de prise de décision soient basés sur leur adhésion préalable, libre et avisée.

2. Procéder à une évaluation exhaustive des options

On ne peut déterminer les initiatives les plus appropriées pour l'aménagement d'une région donnée qu'en évaluant les besoins alimentaires, hydrauliques et énergétiques et en définissant clairement les objectifs du programme. L'éventail complet des options politiques, institutionnelles et techniques doit donc être évalué selon un processus participatif qui accorde la même importance aux aspects sociaux et environnementaux qu'aux facteurs économiques et financiers. Ce processus d'évaluation devrait se poursuivre tout au long de la planification, de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet.

3. Gérer au mieux les barrages existants

Les barrages et le contexte dans lequel ils sont exploités ne restent pas immuables au fil du temps. Leurs effets - positifs ou négatifs - peuvent être modifiés par les changements de priorités en matière d'utilisation de l'eau, les changements au niveau physique ou au niveau de l'exploitation des terres dans le bassin hydrologique, les progrès technologiques et l'évolution de la politique gouvernementale, à travers des lois sur l'environnement, la sécurité, les aspects économiques et techniques. Les pratiques en matière de gestion et d'exploitation doivent être constamment évaluées et adaptées à l'évolution de la situation afin d'optimiser les avantages, de traiter les questions sociales et d'améliorer les

mesures visant à limiter et réparer les dommages causés à l'environnement. Ce processus doit se poursuivre au-delà la durée de vie du projet de manière à ce que les avantages et les impacts de tous les grands barrages existants puissent être contrôlés et évalués à long terme et que les dispositions appropriées soient prises en vue d'améliorer tous les aspects des services qu'ils assurent.

4. Préserver les cours d'eau et les moyens de subsistance

Les barrages transforment les paysages où ils ont été construits et ont potentiellement des effets irréversibles. Il est essentiel de comprendre, protéger et restaurer les écosystèmes du bassin hydrologique afin de minimiser les effets négatifs sur l'intégrité du système fluvial et sur la santé de ceux qui en dépendent, d'une part et de promouvoir un développement équitable et le bien être de toutes les espèces, d'autre part. Il s'agit là de questions importantes dont il faut tenir compte lors du choix des sites et de conception des projets. Les gouvernements doivent élaborer des politiques nationales visant à préserver l'état naturel des sites ayant une très grande importance pour l'écosystème, et rechercher des sites de remplacement sur les affluents lors de l'évaluation des propositions de construction de barrage sur des cours d'eau non-aménagés.

5. Reconnaître les droits et partager les avantages

Au lieu de tirer profit des barrages, bon nombre des personnes touchées par leur construction ne sont conscientes que des effets négatifs. Pour rétablir l'équilibre, il est nécessaire de mettre en œuvre un processus de négociation avec ces groupes, en se basant sur la reconnaissance des droits et de l'évaluation des risques. L'objectif est d'aboutir à des mesures visant à atténuer l'impact des barrages, acceptées d'un commun accord et juridiquement exécutoires. Ces dispositions reconnaissent aux personnes touchées des droits qui améliorent leurs moyens de subsistance et leurs conditions de vie. La responsabilité des « mesures d'atténuation », de réinstallation et de développement incombe à l'Etat et au promoteur. C'est à eux qu'il appartient de démontrer aux groupes concernés que le fait de quitter leur milieu et leurs ressources actuels améliorera leurs conditions de vie. Leur responsabilité en ce qui concerne ces mesures doit être garantie par des instruments juridiques (contrats et accès aux moyens de recours légaux, aux échelons national et international).

6. Assurer le respect des normes

Pour gagner et conserver la confiance du public, les gouvernements, les promoteurs, les instances d'arbitrage et les opérateurs doivent honorer tous les engagements en matière de planification, de construction et d'exploitation des barrages. Le respect des règlements, des critères et des lignes directrices en vigueur ainsi que des accords négociés dans le cadre de projets spécifiques doivent être garantis à tous les stades de la planification et de la mise en œuvre du projet. En vue de mettre en œuvre des mesures sociales, environnementales et

techniques, il convient de prendre un ensemble de mesures réglementaires et non réglementaires, comprenant des mesures incitatives et des sanctions suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution de la situation. Les commanditaires, les entreprises et les institutions de financement doivent adopter un ensemble clair et cohérent de critères et de lignes directrices pour garantir le respect des normes. Celui-ci fera l'objet d'un examen indépendant et transparent. La législation, des pactes volontaires d'intégrité, des mesures d'exclusion et d'autres instruments seront utilisés pour éliminer les pratiques corrompues.

7. Exploiter en commun les cours d'eau pour la paix, le développement et la sécurité

Le stockage et le détournement des cours d'eau transfrontaliers peuvent causer de vives tensions entre les pays et à l'intérieur des pays. Aussi la construction de barrages nécessite-t-elle une réelle coopération, et les structures étatiques ou politiques des pays doivent se mettre d'accord sur l'utilisation et la gestion des ressources afin de promouvoir la coopération régionale et la collaboration pacifique.

Au lieu de mettre l'accent sur la répartition de l'eau en tant que ressource limitée, les Etats doivent travailler sur le partage des cours d'eau et des avantages qui leur sont associés. Cela suppose la négociation d'un large éventail de questions et nécessite que les bassins hydrologiques communs fassent l'objet d'accords négociés de bonne foi par les Etats riverains au sein de leur politiques hydrauliques nationales. Ces accords se baseront sur les principes de l'utilisation équitable et raisonnable, sur la prévention des dommages, sur l'information préalable et sur les priorités stratégiques de la Commission.

Les barrages prévus sur des cours d'eau communs ne seront pas construits lorsque les Etats riverains soulèvent une objection considérée comme fondée par un groupe d'experts indépendant. Par ailleurs, lorsqu'un service de l'Etat planifie ou favorise la construction d'un barrage sur un cours d'eau commun en violation des principes de la négociation entre les riverains, les organes externes de financement retireront leur soutien aux projets et programmes mis en œuvre par ledit service.

UNE NOUVELLE ORIENTATION EN MATIERE DE PLANIFICATION ET DE PRISE DE DECISION

Pour mettre en œuvre les priorités stratégiques recommandées par la Commission, il convient de donner une nouvelle orientation à la planification et

à la gestion dans les secteurs de l'eau et de l'énergie. La meilleure façon d'atteindre cet objectif est de se focaliser sur les étapes clés de la prise de décision qui ont effet sur le résultat final et sur les aspects où il est possible de vérifier le respect des exigences réglementaires. La Commission a recensé cinq étapes dans la prise de décision sur les options relatives à l'eau et à l'énergie. Les deux premières concernent la planification et se traduisent par des décisions relatives au plan de développement :

1. l'évaluation des besoins - confirmer les besoins en services d'alimentation en eau et en énergie ;
2. le choix des solutions alternatives : choisir un plan de développement dans l'éventail complet de possibilités.

Quand le barrage est choisi comme étant la meilleure option de développement, trois autres étapes clés apparaissent :

3. la préparation du projet - vérifier que les accords nécessaires ont été conclus avant de lancer l'appel d'offres pour la construction ;
4. la réalisation du projet – confirmer que les normes sont respectées avant la mise en service de l'ouvrage ;
5. l'exploitation - s'adapter à l'évolution de la situation.

La décision prise relativement à chacun de ces aspects représente un engagement par rapport aux mesures qui régiront la conduite future et la répartition des ressources. C'est à ces stades que les ministères et les services de l'Etat doivent tester le respect des procédures précédentes, avant de donner le feu vert pour passer à l'étape suivante. Ces points ne sont pas exhaustifs et beaucoup d'autres décisions doivent être prises à chaque étape et des accords doivent être trouvés. Les cinq étapes et les éléments de la décision correspondants doivent être interprétés dans le cadre général de la planification de chaque pays ; la Commission recommande également que certaines mesures soient prises pour améliorer les résultats (voir encadré 1), même lorsque ces aspects de la décision ont été respectés.

Encadré 1. Barrages en cours de planification ou de construction

Il n'est jamais trop tard pour essayer d'améliorer les projets, même ceux qui se trouvent aujourd'hui à différents stades de la planification ou de la réalisation. *Barrages et développement* invite à un examen ouvert et participatif de tous les projets en cours et prévus, afin de déterminer s'il faut les modifier pour les rendre conformes aux priorités et aux principes d'action de la CMB. Les autorités de contrôle, les promoteurs et, le cas échéant, les institutions de financement, veilleront à ce que cet examen :

- s'appuie sur l'analyse des parties prenantes et la reconnaissance de leurs droits. Cette analyse conduira à la création d'un forum où les parties prenantes seront consultées sur toutes questions les concernant ;
- donne aux groupes vulnérables et défavorisés la possibilité de participer en toute connaissance de cause ;
- comprenne une analyse de distribution pour déterminer qui supportent les coûts et qui tire profit du projet ;
- mette en place des mesures concertées visant à atténuer l'impact du projet ou à la réinstallation des personnes déplacées. Ces mesures assureront le partage équitable des avantages et donneront aux personnes touchées des possibilités de développement ;
- permette d'éviter les effets sévères et irréversibles sur l'écosystème, en révisant la conception du projet ;
- prévoie des mesures pour satisfaire aux exigences du débit sanitaire et environnemental et atténue ou compense les effets inévitables sur les écosystèmes ;
- mette au point et crée des mécanismes de recours et de respect des normes.

Ce processus suppose des enquêtes ou des engagements supplémentaires, la renégociation de contrats et l'adoption d'un Plan relatif au respect des normes. Toutefois, les coûts additionnels seront compensés par des coûts généraux moins élevés pour les opérateurs exploitant l'ouvrage, le gouvernement et la société en général, car un certain nombre d'impacts négatifs et de conflits seront évités.

Dans le passé, les processus de prise de décision ont très peu tenu compte des aspects sociaux et environnementaux, ainsi que ceux ayant trait à la gestion et au respect des normes. La Commission a élaboré une série de critères et 26 directives pour compléter la somme de connaissances sur les bonnes pratiques et renforcer les directives nationales et internationales actuelles, y compris celles qui concernent les aspects techniques, économiques et financiers. Combinés avec les instruments existants en matière d'aide à la prise de décision, ces nouveaux critères et directives donnent une orientation nouvelle pour un développement approprié et durable.

Pour concrétiser ce changement, un certain nombre d'acteurs devront mettre en œuvre une action concertée. Cela suppose que :

- les planificateurs identifient les parties prenantes à travers un processus qui reconnaît les droits et évalue les risques ;

- les Etats investissent davantage, à un stade plus précoce du processus, pour éliminer les projets inopportuns et faciliter l'intégration de tous les secteurs dans le cadre du bassin hydrologique ;
- les consultants et les institutions s'assurent que les résultats des études de faisabilité sont acceptables au plan social et écologique ;
- tous les acteurs soutiennent une participation ouverte et constructive à tous les stades de la planification et de la mise en œuvre pour aboutir à des résultats négociés ;
- les promoteurs prennent la responsabilité contractuelle d'atténuer effectivement les effets sociaux et environnementaux ;
- les contrôleurs externes renforcent le respect des normes ;
- les propriétaires des barrages mettent en application les enseignements tirés des expériences antérieures et s'adaptent aux besoins et aux contextes en perpétuelle évolution.

ET ENSUITE ?

Les conclusions présentées dans *Barrages et développement* s'adressent à tous ceux qui sont concernés par les barrages, à savoir les gouvernements, le secteur privé, les promoteurs et les propriétaires, les organisations de la société civile, les organisations internationales et les communautés touchées par la construction des barrages. Actuellement, le défi consiste à utiliser les connaissances et les propositions faites dans le rapport pour réévaluer les procédures établies et impliquer toutes les parties prenantes – des acteurs internationaux les plus puissants aux plus petites communautés – dans la prise de décision concernant les choix fondamentaux en matière de développement des ressources hydrauliques et énergétiques.

La Commission a proposé un certain nombre de suggestions pour aider les organisations à concrétiser le contenu de ce rapport, notamment par :

- l'examen attentif et la diffusion du rapport ;
- le biais de déclarations publiques de soutien à l'approche adoptée ;
- l'utilisation des critères et directives de la CMB pour étudier les barrages en cours de préparation ;
- le soutien aux investissements visant au renforcement des capacités en matière d'évaluation des options et de prise de décision, surtout dans les pays en développement.

Le rapport contient des propositions spécifiques qui s'adressent aux gouvernements et aux ministères d'exécution, aux organisations de la société

civile, au secteur privé, aux organismes d'aide bilatérale, aux banques multilatérales de développement, aux institutions de crédit à l'exportation, aux organisations internationales et aux organes universitaires et de recherche. Ces actions, décrites dans l'encadré 2 ci-après, favoriseront des changements permanents et feront avancer les principes relatifs à une approche plus inclusive et équitable en matière de développement.

Il faudra une très grande confiance entre tous les acteurs pour faire avancer cette proposition. Pour cela, il faudra mettre en œuvre, très tôt, des actions résolues pour régler divers problèmes restés sans solution et donner, aux pays qui se trouvent encore aux premiers stades du développement économique, l'assurance que la construction de barrages demeurera probablement, en prenant en compte certains paramètres, une option viable en matière de développement des ressources hydrauliques et énergétiques.

Encadré 2. Recommandations à l'endroit des principaux acteurs du débat sur les barrages

Aux gouvernements nationaux :

- examiner les procédures et règlements existants en ce qui concerne les projets de grands barrages ;
- appliquer, à tous les barrages, privés ou publics, le principe d'un permis d'exploitation à durée limitée ;
- mettre en place un comité indépendant et multisectoriel, chargé de régler les problèmes causés par les barrages et restés en suspens.

Aux organisations de la société civile :

- suivre de près le respect des accords et aider toute partie lésée à résoudre les litiges en suspens ou à faire recours ;
- contribuer activement au recensement des parties prenantes touchées par les projets de construction de barrage, en adoptant une approche basée sur les droits et les risques.

Aux organisations de personnes lésées :

- recenser les effets sociaux et environnementaux auxquels on n'a pas trouvé de solutions et convaincre les autorités compétentes de prendre des mesures efficaces pour les régler ;
- créer des réseaux et partenariats de soutien pour renforcer la capacité technique et juridique en matière d'évaluation des besoins et des options.

Aux associations professionnelles :

- mettre au point des processus certifiant le respect des directives de la CMB ;
- créer des bases de données nationales et internationales, comme le Registre mondial des barrages de la CIGB, pour prendre en compte les paramètres sociaux et environnementaux.

Au secteur privé :

- élaborer et adopter des codes de conduite, des systèmes de gestion et des procédures de certification en vue de garantir au mieux le respect des directives de la Commission, y compris, par exemple, à travers la norme ISO 14001 du système de gestion.
- se conformer aux dispositions de la Convention contre la corruption de l'OCDE ;
- adopter des pactes d'intégrité pour tous les contrats et passation de marchés.

Aux organismes d'aide bilatérale et aux banques multilatérales de développement :

- s'assurer que les projets de barrages pour lesquels un financement est approuvé émanent d'un processus reconnu de classement des options disponibles et respectent les lignes directrices de la CMB ;
- accélérer le passage du financement de projet à un financement par secteur, en intensifiant le soutien financier et technique pour permettre une évaluation efficace, transparente et participative des besoins et des options, et en finançant les options de rechange non structurelles ;
- examiner le portefeuille des projets pour recenser ceux qui n'ont pas donné les résultats attendus ou qui posent des problèmes encore non résolus.

Le débat sur les barrages se poursuivra encore pendant de nombreuses années, toutefois la Commission a démontré qu'il est possible de trouver un terrain d'entente sans compromettre ses convictions personnelles et sans perdre sa détermination. Le cadre d'une nouvelle approche sur la question des barrages et du développement a été créé, mais sa vigueur et son efficacité dépendront de la poursuite en toute bonne foi, par toutes les parties prenantes, du processus et leur adhésion aux changements de priorités et de pratiques. Le rapport ne laisse aucun doute sur les défis à venir et conclut avec un appel explicite à l'action :

« Nous avons réalisé la première étude mondiale exhaustive de l'efficacité des barrages et de leur contribution au développement. Nous l'avons fait en engageant un processus au cours duquel tous les acteurs importants ont été associés au débat. Et nous pensons que nous avons changé le centre de gravité du débat sur les barrages en orientant la discussion vers l'évaluation des options et la prise de décisions participative. L'approche des droits et des risques que nous proposons confèrera aux dimensions sociales et environnementales des barrages une importance analogue à celle de la dimension économique. Nous vous avons raconté notre histoire. L'avenir vous appartient. »