BRIDGE: Renforcer le dialogue et la gouvernance autour des cours d'eau

Garantir un développement durable, des moyens de subsistance et la paix grâce à la coopération transfrontalière sur l'eau

Le partage des bénéfices en pratique

Leçons tirées du programme BRIDGE de l'UICN



Photo: Ato Aikins, Unsplash



1. Introduction — L'importance du partage des bénéfices

Traditionnellement, les négociations sur l'eau ont porté sur la répartition, les droits et les obligations. Si la répartition demeure fondamentale, elle est rarement suffisante pour appréhender l'ensemble des coûts, des risques et des opportunités de développement liés à la coopération. Nombre des décisions qui façonnent aujourd'hui les bassins partagés sont motivées par des enjeux de gouvernance plus vastes : développement des infrastructures, changements climatiques, sécurité énergétique et alimentaire, dégradation des écosystèmes, commerce et investissements. Face à l'intensification de ces pressions, la coopération reste souvent réactive, déclenchée par les crises et guidée par les intérêts nationaux plutôt que par une négociation proactive. Ceci met en évidence les limites des approches centrées sur la répartition de l'eau et renforce l'argumentaire en faveur du partage des avantages, permettant d'intégrer des intérêts plus larges dans un cadre de gouvernance commun.

Le partage des bénéfices se définit comme *« une approche de gouvernance par laquelle les pays et les parties prenantes identifient, génèrent et harmonisent conjointement les bénéfices économiques, sociaux, environnementaux et de réduction des risques liés à un cours d'eau partagé – ainsi que les coûts, les responsabilités et les compromis impliqués – déplaçant l'attention du partage de l'eau elle-même vers l'élargissement des bénéfices découlant de la coopération ».*

La mise en œuvre du partage des bénéfices demeure un domaine relativement nouveau et en constante évolution. Les praticiens, les gouvernements et des organisations comme l'UICN apprennent et adaptent son application aux contextes politiques et institutionnels réels. S'appuyant sur plus d'une décennie de pratique dans le cadre du programme BRIDGE de l'UICN et sur le cadre conceptuel présenté dans le guide pratique « Partager les bénéfices de la gestion des bassins fluviaux » (2021), ce document de synthèse présente l'émergence du partage des bénéfices dans la pratique et les facteurs clés qui influencent son application concrète.

Dans différents bassins, les principes du partage des bénéfices ont été promus, adaptés ou intégrés de diverses manières, offrant ainsi une base de pratiques crédibles pour comprendre ce qui fonctionne et pourquoi. Un enseignement fondamental est que le partage des bénéfices prend tout son sens lorsqu'il est envisagé dans une perspective de gouvernance de l'eau à plusieurs niveaux, car les bénéfices et les compromis sont vécus différemment selon les échelles. Globalement, la pratique montre que le partage des bénéfices fonctionne moins comme une séquence d'étapes fixes que comme une logique de gouvernance flexible qui doit être adaptée aux réalités politiques et institutionnelles ainsi qu'à la disponibilité des ressources dans le bassin.

2. Ce qui a émergé dans la pratique – Leçons tirées de la mise en œuvre

Plus d'une décennie de pratique du projet BRIDGE a mis en évidence l'importance des approches de partage des bénéfices dans la coopération transfrontalière. Une attention plus ciblée portée ces quatre dernières années montre que le partage des bénéfices n'est pas apparu comme un processus unique et formalisé, mais à travers les modes de coopération déjà en place dans chaque bassin transfrontalier. Trois tendances permettent d'expliquer comment la notion de partage des bénéfices s'est manifestée dans la pratique et pourquoi elle a pris des formes différentes selon les régions.

1. Benefit sharing leveraging existing cooperation spaces

Les exemples les plus probants de la logique de partage des bénéfices sont apparus là où des cadres de coopération étaient déjà actifs. Dans le **bassin du Mono (Bénin et Togo)**, les travaux de mise en œuvre de la charte du bassin ont naturellement mis en évidence les risques, les responsabilités partagées et le rôle central que devrait jouer l'Autorité du Bassin du Mono (ABM). À mesure que les pays clarifiaient leurs rôles, renforçaient la planification conjointe et harmonisaient les priorités amont-aval, ils appliquaient de fait les principes de partage des bénéfices sans les nommer explicitement.

Une dynamique similaire s'est manifestée dans l'espace de l'**Union du fleuve Mano (UFM), (Côte d'Ivoire, Guinée, Libéria et Sierra Leone)**, notamment dans le bassin de la Mano. Les efforts déployés pour revitaliser l'organisation du bassin et renforcer la coopération en matière de gestion des crues et de protection des bassins versants ont permis d'aborder la question de la répartition des bénéfices et des responsabilités au-delà des frontières. Là aussi, la logique du partage des bénéfices était déjà ancrée dans la pratique, et les pays ont manifesté un intérêt marqué pour approfondir ce travail. Cela a également conduit à une accélération de la mise en place des Comité de gestion du bassin du Mano, dédiée spécifiquement aux questions de partage des bénéfices.

En Amérique du Sud, un exemple clé nous vient de l'**Équateur et du Pérou**, où des évaluations conjointes des bassins, la cartographie, le partage de systèmes d'information et le renforcement des mécanismes de coordination locale ont permis de créer une base technique commune pour leurs neuf bassins fluviaux transfrontaliers. Bien que le processus ait été principalement axé sur la gestion intégrée des ressources en eau plutôt que sur un langage explicite de partage des bénéfices, il a généré d'importants bénéfices en matière de coopération, notamment une amélioration des échanges d'informations, un renforcement de la confiance institutionnelle et une capacité accrue de prise de décision conjointe. Ces efforts ont soutenu les négociations bilatérales qui ont abouti, en 2017, à la création de la Commission binationale pour la gestion intégrée des eaux transfrontalières, couvrant l'ensemble des neuf bassins partagés et fournissant un cadre de gouvernance commun. Un mécanisme de gestion coopérative des ressources en eau partagées a été mis en place.

Dans ces bassins, la logique du partage des bénéfices s'est développée non pas simplement grâce à l'existence d'accords, mais grâce à une coopération active : les institutions se sont rencontrées, les informations échangées et des solutions pratiques élaborées conjointement. Si les cadres formels ont été utiles, c'est la qualité et la continuité de la coopération qui ont rendu possible cette approche de partage des bénéfices.





2. La collaboration technique a ouvert la voie à une réflexion sur les bénéfices partagés

Dans plusieurs bassins, le travail technique sur le terrain a créé les conditions propices à des échanges sur les bénéfices partagés. Dans les **bassins du Songwe (Malawi et Tanzanie)** et du **Ruvuma (Malawi, Mozambique et Tanzanie)**, la planification coordonnée autour des infrastructures polyvalentes et de la gestion des bassins versants a mis en évidence l'interdépendance des pays et a rendu les bénéfices partagés plus visibles. Des études conjointes et des discussions sur différents scénarios ont permis de clarifier les points de convergence des risques et des opportunités, avant même d'envisager des mesures formelles de partage des bénéfices. Dans le **bassin du Meghna (Bangladesh et Inde)**, les évaluations conjointes et l'échange de données ont joué un rôle similaire, permettant aux pays d'identifier les risques et les opportunités partagés grâce à la collaboration technique et aux échanges entre les parties prenantes, plutôt qu'à la négociation politique. Ce processus d'apprentissage a rendu possible la réflexion sur les bénéfices partagés sans la présenter comme une négociation formelle de répartition. Même dans le **bassin du Buzi-Pungwe-Save (BuPuSa) (Mozambique et Zimbabwe)**, la coopération technique a révélé des domaines d'intérêt commun, mais a également mis en lumière les limites de ce qui pouvait être réalisé sans un ancrage institutionnel plus solide et des attentes plus claires de la part des partenaires. Ces expériences montrent que la collaboration technique et la recherche ne constituent pas en soi un partage des bénéfices, mais qu'elles peuvent permettre de développer les connaissances partagées, les relations et les méthodes de résolution de problèmes nécessaires à des discussions sur le partage des bénéfices – notamment dans les contextes où la marge de manœuvre politique est limitée.

3. Les institutions et les cadres juridiques communs ont déterminé le champ des possibles

Les dispositifs institutionnels – en particulier au niveau régional – ont fortement influencé la mise en œuvre concrète des principes de partage des bénéfices. L'exemple le plus probant est celui du **bassin de Sio-Malaba-Malakisi (SMM) (Kenya et Ouganda)**, un sous-bassin du Nil. Dans ce cas précis, l'environnement favorable créé par le **Programme d'action subsidiaire pour les lacs équatoriaux du Nil (NELSAP)**, un volet investissement de l'**Initiative du bassin du Nil (IBN)**, a permis un processus plus approfondi et structuré. Bien que le bassin du SMM ne dispose pas encore d'une organisation bilatérale formalisée ni d'un accord signé, le NELSAP a assuré la coordination régionale, le cofinancement et la continuité institutionnelle nécessaires à une analyse approfondie et à une prise de décision conjointe. Ces éléments ont permis de prioriser le barrage polyvalent d'Angololo comme investissement prioritaire pour le SMM. En collaboration avec le **NELSAP et l'AUDA-NEPAD**, le projet **BRIDGE** a soutenu l'accord bilatéral d'Angololo, qui établit un cadre d'investissement pour ce projet polyvalent. Un financement initial de **137 millions de dollars**, octroyé par la Banque africaine de développement et le NEPAD-IPPF, permettra de faire avancer le projet. Cette combinaison d'un leadership régional soutenu, de financements et d'un climat de confiance a créé des conditions exceptionnelles pour l'ensemble du portefeuille du projet BRIDGE. Elle démontre ce qui est possible lorsque les institutions régionales sont matures et les espaces de coopération bien établis, même si les institutions et les accords juridiques au niveau du bassin sont encore en développement. Le SMM se distingue comme le bassin où la préparation institutionnelle régionale a le plus clairement permis de faire passer la logique de partage des bénéfices du dialogue à une analyse structurée et à des résultats concrets de coopération.

3. Comprendre la complexité du partage des bénéfices

L'expérience acquise dans le cadre du projet BRIDGE montre que le partage des bénéfices est très prometteur, mais sa mise en œuvre est conditionnée par un ensemble de défis récurrents qui influencent sa faisabilité dans les contextes réels. Il ne s'agit pas d'obstacles à la coopération, mais plutôt d'éclairages sur la qualité des relations, la confiance et les interactions institutionnelles, éléments essentiels à la pérennité du partage des avantages.

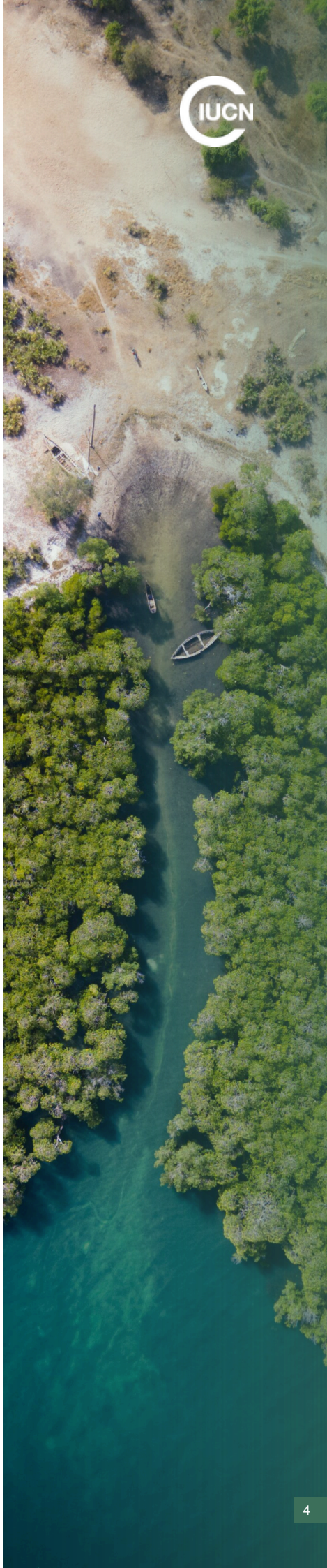
A. La dynamique politico-économique influence la manière dont les pays interprètent et s'engagent dans le partage des bénéfices

Dans toutes les régions, les pays ont abordé le partage des bénéfices à travers le prisme de leur propre histoire de gouvernance et de leurs priorités de coopération. Dans le cadre du projet **BuPuSa**, les partenaires ont parfois interprété le partage des bénéfices comme la promesse de gains prédéfinis ou garantis. Cette attente est apparue lors du suivi de l'étude sur le partage des avantages, lorsque les implications distributives des différents scénarios sont devenues plus explicites. Une fois que les pays ont compris que le partage des bénéfices n'équivalait pas à des droits fixes et que certaines options impliquaient des compromis, la marge de manœuvre politique pour faire progresser le débat s'est considérablement réduite. Cette expérience illustre la sensibilité des questions de répartition et à quel point les malentendus sur le partage des ressources peuvent entraver la coopération. Elle souligne également l'importance d'un cadrage précis et d'un alignement des attentes avant d'entamer des processus d'analyse ou de négociation plus approfondis.

B. Des lacunes opérationnelles limitent la capacité de passer du dialogue à une analyse structurée

Même lorsque l'intérêt était manifeste, de nombreux bassins n'avaient pas les outils de diagnostic, d'analyse et d'accompagnement nécessaires pour transformer les discussions générales en options concrètes. À **Songwe** et **Ruvuma**, la planification coordonnée autour d'infrastructures polyvalentes a révélé des intérêts communs.

Cela a également mis en évidence la nécessité d'analyses économiques et hydrologiques plus approfondies pour étayer les discussions sur les compromis. Même dans le cadre du **SMM**, considéré à ce jour comme l'application la plus aboutie de la méthodologie de partage des bénéfices, l'ampleur de la facilitation et du cofinancement mobilisés était considérable. Ces expériences soulèvent des questions importantes quant à la prise en charge des coûts liés à la génération de bénéfices partagés et à la répartition des responsabilités en la matière. En pratique, le partage des bénéfices implique souvent un certain degré de partage des coûts – financiers, institutionnels ou politiques – ce qui correspond aux principes de la gouvernance intégrée.



C. La mise à l'échelle dépend de la maturité institutionnelle et de la capacité d'adapter les approches

Des processus de partage des bénéfices complets exigent des institutions solides, un financement durable et un haut degré de confiance. L'expérience du **SMM** a démontré ce qui est possible dans ces conditions, mais aussi pourquoi il est difficile de reproduire ce niveau d'excellence ailleurs. Dans les bassins du **Mono** et du **Mano**, les conditions favorables étaient réunies : des cadres de coopération actifs, une demande claire et des chartes intégrant déjà la logique du partage des bénéfices. Ce qui a freiné les progrès, ce n'est pas la résistance politique, mais l'absence d'outils adaptés, de diagnostics et d'accompagnement pour soutenir les projets pilotes. Dans le cas du **BuPuSa**, les attentes divergentes quant au partage des bénéfices ont mis en évidence la nécessité d'applications adaptées au contexte, plutôt que des déploiements méthodologiques complets. Ces expériences soulignent l'importance des partenariats d'apprentissage, dans lesquels les connaissances sont co-développées avec les acteurs du bassin et ancrées dans leurs réalités politiques et institutionnelles. Ces études montrent également que la manière dont le partage des bénéfices est introduit – le cadre, le langage et les attentes – peut fortement influencer la volonté des pays de s'engager, faisant d'une communication soignée un élément essentiel des dialogues sur le partage des bénéfices.





4. La gouvernance de l’eau à plusieurs niveaux : un levier essentiel

L’expérience acquise dans le cadre du projet BRIDGE révèle une tendance constante : le partage des bénéfices progresse plus facilement lorsque des structures de gouvernance de l’eau à plusieurs niveaux sont présentes, fonctionnelles ou peuvent être mises à profit. Les bénéfices, les risques et les compromis sont vécus différemment au niveau local, de bassin, national et régional – et aucune plateforme unique ne peut à elle seule contenir l’intégralité du dialogue. En pratique, le partage des bénéfices ne se résume pas à une simple négociation, mais à un ensemble d’interactions à différents niveaux qui façonnent la manière dont les bénéfices partagés sont compris, négociés et réalisés. La gouvernance à plusieurs niveaux fournit le cadre institutionnel dans lequel la notion de partage des bénéfices peut s’enraciner.

La diversité des points d’entrée observés dans le cadre du projet BRIDGE reflète cette réalité, des initiatives locales de bassin versant aux chartes de bassin, et aux organismes de coordination régionale. Ces structures permettent une harmonisation de la gouvernance, garantissent la prise en compte des perspectives des communautés et des usagers de l'eau, et assurent la continuité lorsque le dialogue national s'avère insuffisant ou politiquement contraignant. Là où les organisations régionales sont actives, elles jouent souvent un rôle crucial dans le maintien de la coopération et la légitimation des approches de partage des bénéfices.

Cette perspective multi-niveaux explique également pourquoi le partage des bénéfices diffère d'un bassin à l'autre. Au niveau local, les bénéfices partagés concernent les moyens de subsistance, les services écosystémiques et la gouvernance communautaire ; au niveau du bassin, ils concernent la réduction des risques, la planification conjointe et les infrastructures partagées ; et au niveau régional, ils concernent la stabilité, les investissements et la légitimité politique, notamment la coopération et l'interdépendance. Chaque niveau présente des incitations, des risques et des capacités différentes – et le partage des bénéfices émerge de la convergence de ces éléments. Étant donné que les questions de répartition sont au cœur du partage des bénéfices – qui en profite, qui en porte les coûts, qui risque de perdre en influence – aucun niveau ne peut les résoudre seul.

La gouvernance de l'eau multi-niveaux offre une approche réaliste pour appréhender ces dynamiques, en minimisant les conséquences imprévues et en évitant l'exclusion des groupes vulnérables. De plus, une approche multi-niveaux permet une progression graduelle du partage des bénéfices, en créant d’abord des points d'entrée politiquement acceptables tels que des études conjointes ou une collaboration technique, et en favorisant l'instauration d'un climat de confiance. Cette approche étend également les discussions sur la répartition au-delà des ministères nationaux, en y intégrant les acteurs locaux, les organisations de bassin et les instances régionales qui peuvent contribuer à différents aspects du débat. Les décisions relatives aux grandes infrastructures et aux investissements créent également leur propre espace de gouvernance, où les ministères des finances, les services publics, les banques de développement et les promoteurs de projets peuvent influencer les coûts et les bénéfices avant même que les acteurs du bassin ne les aient pleinement négociés.

L'enseignement est clair : la gouvernance multi-niveaux de l'eau n'est pas un simple complément au partage des bénéfices ; elle crée l'environnement favorable qui le rend possible. Sans elle, le partage des bénéfices risque de devenir soit trop restrictif (limité aux négociations nationales), soit trop abstrait (déconnecté des réalités des bassins). Grâce à elle, le partage des bénéfices devient concret et adapté aux besoins ; un moyen de négocier les bénéfices partagés et de gérer les compromis en tenant compte de la complexité réelle des systèmes fluviaux transfrontaliers.

5. La voie à suivre – Renforcer les pratiques en matière de partage des avantages

Les enseignements tirés du projet BRIDGE orientent vers une approche plus ancrée dans la réalité et plus sensible au contexte en matière de partage des bénéfices. Une grande partie de la littérature sur le partage des bénéfices reste conceptuelle, tandis que son application pratique dans des bassins aux réalités politiques diverses reste encore limitée, inégale et fortement dépendante du contexte. Les progrès les plus significatifs observés dans le cadre de BRIDGE ont été réalisés là où la logique de partage des bénéfices est née des réalités du bassin plutôt que d'être appliquée comme une séquence figée d'étapes. Ces enseignements confirment que le partage des bénéfices touche au cœur même de la gouvernance : comment les bénéfices et les coûts sont répartis, qui participe aux décisions et comment les institutions gèrent les compromis – et que sa mise en œuvre nécessite de travailler avec cette complexité, plutôt que de la contourner.

L'un des principaux enseignements à retenir est l'importance de développer conjointement les connaissances avec les partenaires et d'ancrer les approches de partage des bénéfices dans une gouvernance à plusieurs niveaux. Le partage des bénéfices gagne en efficacité lorsque les organismes de bassin, les autorités nationales et les acteurs locaux explorent ensemble ces concepts et les adaptent en fonction de leurs priorités, de leurs incitations et de leurs réalités politiques. S'appuyant sur plus d'une décennie d'expérience acquise dans le cadre du programme BRIDGE – ainsi que sur les fondements conceptuels fournis par le guide pratique « Partage des bénéfices issus de la gestion des bassins hydrographiques » (2021) –, l'UICN continuera à affiner et à mettre en œuvre le partage des bénéfices en tant que logique de gouvernance flexible, en renforçant les outils, les diagnostics et l'accompagnement qui aident les pays à identifier et à rechercher des bénéfices partagés de manière à renforcer la coopération et la résilience dans les bassins transfrontaliers.





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

BRIDGE

Pour plus d'informations, contactez :

Maria Lindelien,
Chargée de la Gouvernance de l'Eau,
Programme Eau et Zones Humides, UICN
maria.lindelien@iucn.org

Photo: Ato Aikins, Unsplash