

Revue du 2^{ème} avant-projet de la 9^{ème} Stratégie du PHI-UNESCO – commentaires généraux et suggestions

Le secrétariat du PHI a lancé une consultation sur 2^{ème} avant-projet de la 9^{ème} Stratégie du PHI-UNESCO. Les commentaires des délégations sont attendus pour le 23 novembre 2020. Dans cette perspective, la France et l'Allemagne souhaiteraient partager leur vision et leurs suggestions sur cette stratégie avec tous les membres du Groupe 1 et établir ainsi, si les membres du groupe en question sont intéressés, une proposition commune qui serait envoyée le 23 novembre 2020 au nom du groupe I.

Lors de la dernière Conférence générale de 2019, les États membres ont demandé au PHI de se concentrer sur son mandat organisationnel et sur sa mission scientifique claire dans le but d'assurer l'intégration et la cohérence de ses activités au sein du système des Nations Unies. Et ont rappelé leur volonté de politiser des questions relatives à l'eau. Toutefois, dans le cadre de l'élaboration de la IX phase du PHI, le nouveau Président du PHI a unilatéralement établi de nouvelles orientations de base qui reposent sur la « diplomatie de l'eau », la médiation des conflits, le nexus l'eau-énergie-alimentation ainsi que la gestion des eaux transfrontalières. En outre, le Président du PHI tente d'élargir le mandat du PHI à l'ensemble des activités liées à l'atteinte de l'ODD6 et de ses cibles qui relève de la mission des Nations Unies dans leur globalité. Le 2^{ème} avant-projet de la 9^{ème} Stratégie du PHI-UNESCO est basé sur deux objectifs stratégiques (a) améliorer la gestion et la gouvernance de l'eau fondées sur des données probantes ; (b) renforcer la résilience des sociétés face aux changements globaux, y compris les changements climatiques, déclinés en 3 résultats :

- Résultat 1 : amélioration du développement des capacités et de la sensibilisation du public pour une culture de l'eau et une gestion durable de cette ressource ;
- Résultat 2 : réduction du fossé entre données et connaissances relatives à l'eau grâce au renforcement de la recherche et de la coopération scientifiques ;
- Résultat 3 : amélioration des décisions relatives à l'eau fondées sur des données probantes par le renforcement de l'interface entre sciences et politiques, en vue de bâtir des sociétés résilientes.

Le 2^{ème} avant-projet de la 9^{ème} stratégie du PHI-UNESCO pour la période 2022-2029, conduit le PHI bien au-delà de son mandat en incluant de nouveaux objectifs concernant la diplomatie, le conseil politique aux décideurs au-delà de sa mission scientifique ; et implique par ailleurs certains chevauchements avec le mandat d'autres agences des Nations Unies qui travaillent également sur l'eau douce, mettant ainsi en péril la coordination et l'efficacité des actions globales dans le secteur de l'eau.

1 ° / Observation générale sur la structure du 2^{ème} avant-projet

De manière générale, la structure de la première partie du document n'est pas facile à suivre et contient de nombreuses approximations. Il mêle objectifs, éléments de contexte, résultats attendus ainsi que de nouvelles compétences. La structure pourrait être simplifiée par :

- Mieux distinguer les enjeux, des résultats et des 5 domaines prioritaires,
- Inclure une partie dédiée à la justification des orientations stratégiques du PHI-Unesco : l'objectif de la première partie, appelée « défis et perspectives » mêle éléments de contexte, enjeux, ainsi que les objectifs de la stratégie, alors que la justification de ces objectifs au regard du mandat du PHI-UNESCO n'est pas exposée. Cette première partie gagnerait en

clarté en distinguant les défis et la justification de l'orientation stratégique du PHI au regard de son mandat

- Détailler clairement les outils et les activités qui devraient permettre d'atteindre ces objectifs, dans la mesure où cela constitue une condition préalable pour que les États membres puissent apprécier et évaluer la stratégie.
- Mieux définir les destinataires des actions du PHI: le terme «public» est souvent utilisé sans précision. S'agit-il du grand public ? des institutions spécialisées ? des gouvernements?

De plus, l'introduction de concepts comme « hydro-sociologie », « hydro-informatique » ou « hydro-diplomatie » n'est pas nécessaire de notre point de vue et conduit à détourner l'attention des outils concrets et opérationnels. Aussi, insister précisément sur les outils ou moyens (existants et nouveaux) qui seront utilisés pour renforcer le rôle des sciences sociales par exemple, qui sont cruciales pour traiter les enjeux de l'eau, permettrait de consolider la stratégie.

A l'inverse, la partie concernant les domaines prioritaires est très claire et facile à lire.

2 / Contenu du 2^{ème} avant-projet de la stratégie IX du PHI (2022-2029): commentaires et propositions

- Améliorer la gouvernance de l'eau

Commentaires : le 2^{ème} avant-projet de la stratégie se concentre sur la gestion de l'eau et la gouvernance de l'eau. Ce deuxième sujet fait référence au cadre institutionnel et juridique, va bien au-delà du mandat du PHI et la contribution proposée à ce sujet reste floue (voir p. 10 Résultat 1). Il existe également un risque potentiel que les interventions dans le domaine de la gouvernance de l'eau dépassent largement le mandat du PHI.

Proposition : plutôt que de se référer à la gouvernance, notion qui implique de nombreux champs d'actions, il pourrait être plus pertinent de préciser le rôle le PHI dans la mise à disposition, d'outils et de moyens pour permettre aux États membres et aux institutions permettant une appropriation efficace des données scientifiques et des scénarios pour la prise de décisions fondées sur des données probantes et une redevabilité accrue.

- Diplomatie de l'eau

Commentaire : la stratégie fait référence à la « l'hydro-diplomatie », et à la gestion et à la négociation des conflits à plusieurs reprises. Aussi le résultat attendu 5.6 (p.33) exprime clairement l'ambition d'intervenir dans le champ de médiation et de négociation. Il est important de souligner que le PHI n'est pas un acteur de la diplomatie de l'eau, qui va bien au-delà de son mandat scientifique. L'intégration de la diplomatie de l'eau et de la gestion des conflits dans la stratégie conduira in fine i) à la politisation des questions liées à l'eau, ce qui est précisément le contraire de l'objectif du programme et ii) affaiblir les mécanismes de gestion des conflits et des différends déjà existants.

En outre, le PHI n'a pas pour vocation de conseiller les décideurs ou les gouvernements dans la construction de la gouvernance institutionnelle du secteur mais de renforcer leurs capacités grâce à des outils opérationnels et innovants pouvant aider à une meilleure gestion des ressources en eau et conduire à améliorer les processus de décision.

De même, il est important de relever que le PHI n'a pas vocation à mobiliser des connaissances ou des sciences « politiques », contrairement à ce qui est affirmé dans le détail de sa mission (point b p.9).

Proposition : Le besoin d'une meilleure compréhension des problèmes de l'eau et d'un accès plus large aux données scientifiques dans le secteur de l'eau est réel, et le PHI, en tant que programme scientifique, pourrait apporter une contribution véritablement importante en se concentrant sur les questions scientifiques telles que les eaux souterraines, la conservation et la gestion des aquifères ainsi qu'en mettant à disposition / informant / formant les agents locaux et les Etats membres sur la production de données et l'utilisation d'outils opérationnels. Il serait également intéressant que la stratégie précise sur quels domaines d'intervention scientifiques précis et de quelle manière le PHI pourrait accompagner et suivre les opérateurs et les institutions pour améliorer la gestion, la préservation et les usages de l'eau douce en particulier dans le contexte de la demande croissante d'eau et des changements climatiques.

- **Coordination avec les autres agences des Nations Unies et approche nexus dans le 2^{ème} avant-projet de la stratégie IX du PHI**

Commentaires : le 2^{ème} avant-projet propose de traiter de nombreux enjeux. Cependant, certains des thèmes et résultats mentionnés relèvent déjà du mandat d'autres agences des Nations Unies. Afin d'assurer l'efficacité du système des Nations Unies dans la réalisation de l'Agenda 2030, le PHI doit respecter son propre mandat et celui des autres organisations des Nations Unies, fonds et programmes, et devrait rechercher le renforcement de la coopération dès que l'établissement de synergies avec les activités d'autres organismes des Nations Unies sont possibles :

- La coopération transfrontalière : relève de la Convention d'Helsinki. Cependant, à la page 7, la rédaction actuelle indique que « *L'éducation peut aussi favoriser la mise en place de cadres internationaux et d'une coopération institutionnelle. Il est difficile de prendre appui sur les accords internationaux pour traiter les questions liées aux ressources naturelles, mais l'expérience du PHI peut se révéler utile à cet égard, notamment en ce qui concerne les masses d'eau transfrontalières, la planification d'une gestion globale des ressources en eau et les négociations en cas de conflits liés à l'eau* » ignore clairement l'existence du rôle des conventions onusiennes sur l'eau, ce qui n'est pas acceptable de la part d'un programme onusien comme le PHI-UNESCO. Le PHI doit contribuer aux actions de la convention sur l'eau à travers un partenariat clair (cf. p.33).
- Concernant la revue globale du statut des rivières (p.20) : cette activité relève directement du mandat du PNUE et a été récemment confirmée par la résolution de l'ANUE-3 sur la lutte contre la pollution de l'eau pour protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau.

En outre, la stratégie se concentre sur la mise en œuvre du nexus eau-alimentation-énergie (p.7). Si cette approche est intéressante, elle implique néanmoins plus d'institutions que le PHI lui-même. En effet, cette approche ne peut être mise en place efficacement que si les autres acteurs et les organisations, particulièrement celles du système de développement des Nations Unies, sont impliqués dès le début.

Proposition: la complexité et l'interdépendance des questions relatives à l'eau imposent de définir une approche holistique et inclusive comme le rappelle le projet de stratégie du PHI. Afin d'éviter les chevauchements et de garantir l'efficacité des actions du système des Nations Unies, la stratégie devrait se concentrer sur les domaines de spécialisation du PHI ; et gagnerait ainsi en force en détaillant les partenariats envisagés avec les autres agences des Nations Unies pour les domaines d'activités partagés. Par exemple, le « partenariat de gouvernance » au sujet des eaux transfrontières pourrait être mis en œuvre avec la Convention sur l'eau et devrait impliquer l'utilisation des outils existants.

Par ailleurs, il pourrait être intéressant de savoir si d'autres institutions ont été approchées pour mettre en œuvre ce nexus, et de préciser dans quelles mesures il sera mis en œuvre concrètement.

Le PHI-UNESCO bénéficie d'une grande expertise dans les cycles hydrologiques, l'écohydrologie et les eaux souterraines qui représentent les avantages comparatifs forts du PHI. Au regard de la nécessité de mettre en œuvre une approche intégrée et d'améliorer la compréhension de l'interdépendance existante entre l'eau, le climat, la biodiversité et les écosystèmes, la stratégie pourrait être plus détaillée sur ces sujets. Il pourrait également être prévu de travailler sur des questions spécifiques avec d'autres agences des Nations Unies (comme le partenariat avec le PNUE - GEMS / EAU).

Les partenariats avec d'autres agences des Nations Unies pourraient être détaillés p.18 (Innovation et partenariat).

- Intégration dans la réforme du système des Nations Unies

Commentaires : La réforme actuelle du système des Nations Unies est fondée sur l'objectif de renforcement de la capacité du système des Nations Unies à répondre aux besoins des États membres dans la réalisation des objectifs et des cibles du Programme 2030. Elle implique un alignement beaucoup plus fort avec les besoins spécifiques des pays et le développement de processus et de mécanismes pour adapter les programmes des Nations Unies et assurer leur flexibilité en fonction des besoins locaux.

Proposition : Il est important que le PHI précise (page 8) comment cet objectif sera mis en œuvre à travers sa nouvelle stratégie.

- Le paradigme de la valorisation des ressources en eau

Commentaires : le présent projet de stratégie définit, entre autres, la mission du PHI comme étant « d'aider les États membres à mieux [...] valoriser [...] leurs ressources en eau » (p.5 , p.9 (Mission e.), p.12). Cela établit un lien direct entre la valeur économique de l'eau et la disponibilité des ressources en eau. Or le concept est très ambigu, et la France et l'Allemagne ne partagent pas les conclusions et les suggestions de la stratégie concernant ce paradigme. De notre point de vue, la principale contrainte dans l'efficacité de l'utilisation de l'eau et la prévention de la raréfaction de la ressource ne réside pas tant dans l'utilisation de l'eau par les usagers domestiques, qui ne représente pas plus de 10% des prélèvements totaux, mais dans l'utilisation de l'eau par les autres usagers (notamment l'agriculture, l'industrie et l'énergie) qui ont un impact très important sur la disponibilité quantitative et la qualité de la ressource. Aussi, l'applicabilité des mécanismes du marché de l'eau nécessite d'être évaluée avec soin et au cas par cas, afin de ne pas limiter l'accès à la ressource des populations défavorisées et des autres groupes vulnérables, et de s'assurer que personne n'est laissé pour compte. Se concentrer exclusivement sur la sensibilisation du public fait peser le risque de déplacer la responsabilité d'une meilleure gestion de l'eau des gouvernements vers la société civile, et d'affaiblir ce faisant les efforts réalisés en vue de la mise en œuvre d'une régulation efficace et efficiente des usages de la ressource, et des autres aspects de la gouvernance de l'eau.

Proposition : se concentrer également sur la sensibilisation des autres secteurs et fournir des outils pour construire une gestion trans-sectorielle de l'eau avec un accent clair sur les approches pro-pauvres et les droits de l'Homme pourraient considérablement renforcer l'impact de cet axe stratégique. Nous suggérons donc de remplacer la notion ambiguë de « valorisation des ressources en eau » par des formulations plus explicites sur la protection des ressources en eau et la promotion l'utilisation efficiente des ressources. Il est important de prendre en compte à cet égard les activités déjà existantes du système des Nations Unies, c'est-à-dire les activités mises en œuvre par le PNUE.