



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.WAT/2003/11
5 septembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA
PROTECTION ET L'UTILISATION DES COURS D'EAU
TRANSFRONTIÈRES ET DES LACS INTERNATIONAUX

Troisième réunion
Madrid (Espagne), 26-28 novembre 2003
Point 9 b) de l'ordre du jour provisoire

**ÉVALUATION DES PROJETS PILOTES SUR LES COURS D'EAU:
Recommandations pour les projets futurs et enseignements
à retenir pour la surveillance et l'évaluation**

Document établi à la demande du Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation par
MM. P. J. Chilton (British Geological Survey), D. J. Nieuwenhuis (ARCADIS, Pays-Bas)
et J. G. Timmerman (Centre international d'évaluation de l'eau)

1. Après l'adoption en 1996 des directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières, l'ancienne équipe spéciale sur la surveillance et l'évaluation avait convenu de mettre en place une série de projets pilotes sur les cours d'eau transfrontières de la région de la CEE. Un groupe restreint avait été établi par l'équipe afin de les coordonner et de les exécuter. Le présent rapport résume les résultats des projets pilotes menés sur les cinq bassins fluviaux ci-après: Bug, Morava, Mures/Maros, Ipel/Ipoly et Latorica/Uzh.

Projets de décisions:

2. La réunion des Parties voudra peut-être:

a) Approuver les recommandations pour les projets futurs et les enseignements à retenir pour la surveillance et l'évaluation (voir l'annexe);

b) Exprimer sa gratitude aux auteurs du présent document et aux autres membres des équipes des projets pilotes pour l'excellente analyse effectuée;

c) Prendre également note des conclusions et des recommandations relatives à ce document¹ formulées par le Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation à sa quatrième réunion (11 et 12 septembre 2003);

d) Demander au Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation de tenir compte de l'analyse faite dans le présent document lorsqu'il précisera les activités à mener au titre du plan de travail pour 2004-2006.

¹ Une version préliminaire en a été soumise au Groupe de travail sous la forme d'un document de travail.

Annexe

RECOMMANDATIONS POUR LES PROJETS FUTURS ET ENSEIGNEMENTS À RETENIR POUR LA SURVEILLANCE ET L'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

A. Rappel des faits

1. La Convention de la CEE sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, adoptée à Helsinki en 1992, est entrée en vigueur en octobre 1996. Une équipe spéciale sur la surveillance et l'évaluation a été créée à cette époque, l'un de ses premiers résultats étant l'élaboration et la publication, en 1996, des directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières. C'est en 2000 que l'équipe spéciale est devenue le Groupe de travail de la surveillance et de l'évaluation et que les directives ont été révisées pour la première fois.

2. Après l'adoption des directives sur les cours d'eau en 1996, l'équipe spéciale avait convenu de mettre en place une série de projets pilotes sur des cours d'eau transfrontières dans la région de la CEE. Sur les huit bassins fluviaux proposés, cinq ont fait l'objet de projets pilotes sous la direction de l'équipe spéciale. Un groupe restreint avait été établi par l'équipe spéciale afin de les coordonner et de les mener. Les principales caractéristiques des bassins considérés sont présentées dans le tableau 1. L'achèvement imminent des projets pilotes a fourni l'occasion d'examiner et d'évaluer les résultats obtenus par le groupe restreint et les équipes de projet, qui sont récapitulés dans le présent rapport.

B. Objectifs des projets pilotes

3. Les projets pilotes concernant les cours d'eau de la région de la CEE avaient principalement pour objectif:

- *De démontrer* l'application des directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières;
- *D'aider* les pays à appliquer et à mettre en œuvre ces directives;
- *De tirer parti* de l'expérience acquise dans le cadre des projets pilotes pour déterminer les lacunes ou les insuffisances à prendre en compte lors de l'examen des directives.

II. PROGRAMME DE TRAVAIL

4. Le programme de travail relatif aux projets pilotes a débuté en 1997: les principales phases et activités prévues à l'origine pour chacun de ces projets figurent dans le tableau 2. Dans la pratique, les projets ont pris fin au stade où il fallait recommander des améliorations car l'application de recommandations nécessite des décisions importantes en matière de responsabilités institutionnelles et davantage de fonds. Les phases 1 et 2 du tableau 2 peuvent donc être considérées comme des étapes préparatoires précédant la mise en œuvre effective de la surveillance et de l'évaluation

transfrontières de la phase 3, qui devient un processus continu (cycle de surveillance) comprenant une remontée d'information, une évaluation et des modifications conceptuelles régulières à mesure que les fonctions, les utilisations, les problèmes, les dispositions législatives et les fonds disponibles évoluent.

4. Les activités menées dans le cadre des projets sont également présentées dans la figure 1 qui fait apparaître dans les cinq premières cases les activités servant à établir le rapport n° 2 et dans les trois cases grisées celles à intégrer dans le rapport n° 3. Dans la pratique, pour tenir compte des différences de progression entre les projets, les besoins en information ont été définis dans le rapport n° 3 dans le cas des cours d'eau Bug, Morava et Mures/Maros et les rapports 2 et 3 ont été regroupés pour les cours d'eau Ipel/Ipoly et Latorica/Uzh.

5. Les cinq projets pilotes s'achèveront prochainement. Les rapports contenant les recommandations (n° 3) pour les cours d'eau Mures/Maros, Morava et Bug sont terminés et seront édités et publiés dans les meilleurs délais. Les rapports relatifs aux cours d'eau Ipel/Ipoly et Latorica/Uzh, en cours d'élaboration, devraient être finis d'ici à la fin de 2003. Les trois projets pilotes restants initialement retenus (Tobol, Kura et Severski Donets) ont été associés à celui concernant la Pripyat dans le cadre d'un projet commun de gestion des cours d'eau financé par le programme TACIS de l'Union européenne et exécuté par un groupement composé de Mott MacDonald et d'ARCADIS. Ces projets seront également menés à bien avant la fin de 2003.

III. ÉVALUATION

A. Le processus d'évaluation

6. Certains des premiers enseignements tirés de l'établissement et de la mise en œuvre des projets pilotes sur les cours d'eau ont déjà été recensés (Adriaanse, 2002). À la réunion du groupe restreint tenue à Helsinki en octobre 2002, les participants ont reconnu que, tant que les projets étaient en cours, les réunions avaient toujours pour objet d'achever des tâches et des rapports, d'où un manque de recul. Il a donc été décidé d'organiser un atelier expressément consacré à l'évaluation des projets pilotes et aux enseignements à retenir. L'atelier a eu lieu en mai 2003 à Biddinghuizen (Pays-Bas). À cette occasion, il a également été question de l'expérience acquise dans le cadre des projets TACIS, qui a été prise en compte pour cette évaluation. Le présent rapport et l'étude connexe concernant la conférence Monitoring Tailor-made IV (voir le document MP.WAT/2003/12) reprennent les principales constatations faites à cet atelier, sous la forme d'enseignements à retenir pour les projets futurs de ce type et de réflexions sur les conséquences qui en découlent pour la surveillance et l'évaluation transfrontières.

B. Enseignements tirés de l'élaboration des projets

7. La première constatation importante que l'on peut faire au sujet des projets pilotes sur les cours d'eau est qu'ils ont duré bien plus longtemps que prévu, le délai envisagé de trois ans ayant été porté à cinq voire six ans. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, il a fallu beaucoup de temps pour obtenir l'engagement politique nécessaire à un échelon suffisamment élevé dans les institutions concernées des pays participants, durant une période de transition et

de changement. Dans ce contexte général de transformations institutionnelles, l'environnement intéresse de nombreux organismes: la tâche consistant à identifier les parties prenantes dans le processus de surveillance et d'évaluation transfrontières aux niveaux national, provincial ou local a été une entreprise de longue haleine. Il a fallu également beaucoup de temps et d'efforts pour expliciter les notions de surveillance et d'évaluation transfrontières présentées dans les directives, notions à la fois nouvelles et complexes pour ceux qui, dans les bassins fluviaux concernés, devaient apporter l'appui requis aux projets. Toutes les équipes de projet ont souligné la nécessité d'un solide engagement officiel, d'où la recommandation suivante:

- *Un mémorandum d'accord entre les partenaires est essentiel et devrait être élaboré et signé dès les premières étapes de la conception du projet.*

8. L'on peut y contribuer en:

- *Créant des liens entre le projet et les commissions de bassin bilatérales ou internationales qui existent;*
- *Faisant intervenir d'emblée toutes les parties prenantes dans le projet.*

9. Si l'engagement requis s'est manifesté tardivement, cela tient, entre autres, à l'incertitude des institutions et des parties prenantes quant à ce qu'on attendait d'elles. C'est pourquoi il est souhaitable que:

- *Les projets de ce type soient pourvus d'objectifs réalisables et d'un cadre de référence clairement défini et réaliste, tout en restant suffisamment souple pour prendre en compte les caractéristiques propres au bassin considéré.*

10. Certaines de ces caractéristiques sont récapitulées dans le tableau 1: il s'agit notamment du nombre de pays partenaires, des dimensions du bassin, de la situation politique, sociale, institutionnelle et économique des partenaires et de la nature physique du bassin proprement dit.

C. Enseignements tirés de l'organisation du projet

11. À l'origine, il était prévu que les projets pilotes bénéficient d'un important financement extérieur, ce qui s'est révélé impossible. La mise en œuvre des projets en a été quelque peu retardée, les partenaires attendant des fonds qui ne venaient pas. Qui plus est, les activités entrant dans le cadre des projets ont dû être menées dans une large mesure, voire intégralement, par les équipes en place, déjà mobilisées par de multiples autres obligations et engagements vis-à-vis de leurs propres organisations, dont le budget et les effectifs étaient bien souvent insuffisants. Il a donc été difficile dans ces conditions de consacrer le temps et les ressources nécessaires aux projets pilotes et d'obtenir des membres de ces équipes qu'ils s'y impliquent de façon suivie. Tous les pays participant aux projets pilotes ont plus ou moins pâti de cette situation; pourtant le problème peut être partiellement réglé par une bonne communication et une entraide entre les partenaires. Il s'avère indispensable:

- *De constituer de solides équipes de projet même si cela prend du temps;*

- *De faire intervenir les personnes ayant les responsabilités et les attributions voulues en dépit des difficultés qu'il peut y avoir à les réunir lorsqu'elles se trouvent à des échelons institutionnel et politique différents dans les pays partenaires;*
- *D'organiser régulièrement des réunions et des ateliers concernant un ou plusieurs projets, afin d'instaurer une coopération, une confiance mutuelle, des échanges d'idées et d'informations ainsi qu'une perception commune des objectifs et des principes – parfois nouveaux – sur lesquels reposent les projets.*

12. Les réunions régulières entre les équipes des projets pilotes et les conseillers du groupe restreint ont également contribué aux progrès réalisés dans l'élaboration d'une structure commune (voir le tableau 2 et la figure 1). Dans cette optique:

- *Il est essentiel que les projets s'inscrivent dans le cadre d'une structure concertée et claire prévoyant des étapes, des tâches et des rapports bien définis;*
- *La structure doit comporter une phase et un rapport préparatoires afin de fixer les objectifs, l'organisation et le calendrier d'exécution du projet et de déterminer la composition des équipes et leurs responsabilités.*

13. Forts de leur expérience, les conseillers ont pu préciser les idées et notions nouvelles contenues dans les directives, telles que la nécessité de mettre l'accent sur les besoins d'information, le cadre DPSIR ou l'adoption d'une démarche prenant en compte le bassin, et replacer les projets dans un contexte international plus large.

14. Il est vrai que l'établissement de rapports a été une lourde tâche, mais le plan d'ensemble commun établi à cet effet, qui a été modifié et étoffé pendant le projet, a permis aux équipes de déterminer les informations dont elles avaient besoin pour réaliser leurs objectifs. Les équipes ont beaucoup appris en établissant ces rapports et en s'accordant sur la langue et la terminologie à employer. Cela étant, si le recours à l'anglais pour la rédaction des principaux rapports de projet a facilité leur diffusion externe, ce choix a considérablement restreint le public touché à l'intérieur des pays participants, notamment aux niveaux politique et institutionnel. Dans ces conditions, il devient difficile de prendre en considération les recommandations visant à améliorer la surveillance et l'évaluation transfrontières, d'où le constat suivant:

- *L'anglais, en tant que langue de travail, est certes essentiel à la communication au sein des équipes de projet et entre celles-ci, mais les documents clefs doivent être rédigés dans la langue du pays si l'on veut obtenir l'engagement politique nécessaire à la mise en œuvre du projet.*

15. Le dernier enseignement qui se dégage manifestement de la mise en œuvre des projets est qu'il faudrait organiser des ateliers et des réunions dans les bassins eux-mêmes. Les études et visites conjointes sur place ont facilité l'échange d'informations, contribué à déterminer celles qui manquaient et surtout permis d'amorcer un changement dans la façon d'envisager la surveillance et l'évaluation:

- *Il est essentiel que les équipes de projet effectuent ensemble des visites sur le terrain, des études et des prélèvements d'échantillons.*

16. En outre, les visites conjointes sur le terrain peuvent présenter divers avantages sur les plans social, institutionnel et technique et favoriser nettement la communication, la compréhension et la confiance entre les partenaires transfrontières.

D. Enseignements à retenir des projets pilotes pour la surveillance et l'évaluation transfrontières

17. Si bon nombre des constatations et des recommandations susmentionnées ne sont pas à proprement parler spécifiques et peuvent largement s'appliquer aux projets internationaux, les projets pilotes ont néanmoins permis de dégager des enseignements importants pour la surveillance et l'évaluation transfrontières. Ces enseignements, dont on trouvera un résumé ci-dessous, seront en grande partie repris, en temps utile, dans les recommandations à formuler pour la prochaine révision des directives.

18. Les attentes suscitées par les projets pilotes étaient très diverses et les participants n'avaient pas bien mesuré la portée des directives:

- *Les prescriptions en matière de surveillance étaient souvent méconnues et le processus plus général d'évaluation de la qualité de l'eau mal compris.*

19. La démarche consistant à déterminer les besoins d'information et à examiner les fonctions et les enjeux, de même que la notion de cycle de surveillance (sur laquelle reposent les directives de la CEE), étaient des éléments nouveaux pour la plupart des participants aux projets pilotes. Les équipes ont constaté que:

- *L'élaboration d'indicateurs en fonction des besoins d'information recensés dans le cadre du modèle Élément moteur-Pression-État-Impact-Réaction (DPSIR) était un processus complexe nécessitant davantage d'explications assorties d'exemples concrets.*

20. De toute évidence, l'analyse des fonctions et des utilisations de l'eau ainsi que des problèmes liés à sa gestion (voir le tableau 2 et la figure 1) a contraint les équipes de projet à considérer le bassin dans son ensemble et à évaluer la répartition géographique de ces fonctions et problèmes par rapport au cours d'eau principal et à ses affluents.

- *Un des principaux apports des projets et des directives tient à l'introduction d'une démarche prenant en compte le bassin fluvial alors qu'on privilégiait auparavant la qualité de l'eau aux frontières.*

21. L'adoption d'une démarche fondée sur le bassin et prenant en considération ses caractéristiques géologiques et hydrographiques a montré que:

- *La nécessité de tenir compte des interactions entre les eaux souterraines et les eaux de surface d'un point de vue à la fois quantitatif et qualitatif a souvent été négligée alors que ces deux aspects pouvaient avoir des fonctions et des incidences importantes.*

22. Étant donné les caractéristiques très diverses des projets pilotes (tableau 1) et la disparité des moyens techniques, institutionnels et financiers:

- *Il faudrait mettre davantage l'accent sur une démarche «sur mesure» et une application «pas à pas» des procédures améliorées de surveillance et d'évaluation.*

23. La Directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'Union européenne a joué un rôle prépondérant dans la surveillance et l'évaluation tout au long de la durée d'exécution des projets pilotes et bon nombre de membres des différentes équipes se sont beaucoup impliqués dans les travaux entrepris pour introduire cette directive dans leur pays. En comparant les approches de l'UE et de la CEE, les équipes de projet ont estimé que les activités futures de surveillance et d'évaluation relevant de la Convention devraient:

- *Mettre encore davantage l'accent sur une démarche prenant en compte le bassin tout entier;*
- *Faire une plus large place à l'analyse des pressions et des effets;*
- *Retenir la notion de masse d'eau modifiée;*
- *Tenter de développer les aspects écologiques de l'évaluation;*
- *Accorder plus d'importance aux composantes hydrobiologiques;*
- *Établir des liens clairs entre les paramètres choisis à partir des besoins d'information et les polluants d'intérêt prioritaire visés par la DCE.*

24. Outre les enseignements présentés ci-dessus, ces suggestions devront être prises en considération dans les révisions ultérieures des directives de la CEE. Même si ces directives doivent être considérées comme susceptibles d'évoluer à mesure que les besoins changent, force est de constater qu'elles ont constitué une base solide permettant d'évaluer les programmes actuels de surveillance et d'évaluation transfrontières dans le cadre des cinq projets pilotes et de formuler des propositions en vue d'améliorer ces programmes.

Références:

M. Adriaanse, 2002. *Lessons learned from pilot projects under the UN ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (en anglais seulement). Deuxième Conférence internationale sur la gestion durable des eaux transfrontières en Europe, Miedzysdroje (Pologne) (voir également <http://www.unece.org/env/water/meetings/conf2.htm>).

Tableau 1. Caractéristiques des cinq bassins ayant fait l'objet de projets pilotes

Bassin	Bug	Morava	Mures/Maros	Ipel/Ipoly	Latorica/Uzh
Dimensions (km ²)	39 400	26 580	28 310	5 171	3 129/2 644
Pays	Ukraine (28 %) Bélarus (23 %) Pologne (49 %)	République tchèque (78 %) Slovaquie (8 %) Autriche (14 %)	Roumanie (93 %) Hongrie (7 %)	Slovaquie (71 %) Hongrie (29 %)	Ukraine (85 %) Slovaquie (15 %)
Situation du bassin	Affluent de la Vistule	Affluent du Danube	Affluent de la Tisza, dans le bassin du Danube	Affluent du Danube	Affluents du Bodrog, qui se jette dans la Tisza
Longueur de la frontière (km)	PL/UA – 195 PL/BY – 175	CZ/SK – 40 SK/AT – 70	Traverse la frontière de la Roumanie vers la Hongrie	SK/HU – 123	Les deux cours d'eau vont de l'Ukraine à la Slovaquie
Débit moyen (m ³ /s)	157	119	155	19	34/31
Densité de population (par km ²)	Ukraine – 182 Bélarus – 60 Pologne – 63	République tchèque – 130 Slovaquie – 94	Roumanie – 83 Hongrie – 73	Slovaquie – 57 Hongrie – 70	Très faible
Principales agglomérations	L'viv, Brest	Brno	Aucune	Aucune	Aucune
Caractéristiques particulières	Se jette dans le lac Zegrynskie qui approvisionne Varsovie en eau	L'Autriche n'a pas participé au projet	Activités minières et industrielles dans le bassin de certains affluents		Essentiellement de type zone humide

Note: BY–Bélarus, CZ–République tchèque, HU–Hongrie, PL–Pologne, SK–Slovaquie, UA–Ukraine.

Tableau 2. Phases et activités des projets pilotes sur les cours d'eau.

Phase	Activité	Rapport
Conception	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer et faire signer un mémorandum d'accord • Formuler une proposition de financement • Déterminer les équipes de projet et les responsabilités à assumer sur le plan de l'organisation • Élaborer le plan de travail et le rapport préparatoire 	Rapport n° 1 Rapport préparatoire
Analyse des besoins en matière de surveillance et d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Faire un inventaire du bassin et déterminer les principales utilisations de l'eau • Examiner et évaluer la législation en vigueur • Mener des études préliminaires sur la qualité de l'eau et examiner les données existantes relatives à la qualité de l'eau 	Rapport n° 2 Identification et examen des problèmes de gestion de l'eau
	<ul style="list-style-type: none"> • Répertorier les activités polluantes • Identifier les principaux problèmes de qualité et de gestion de l'eau • Définir les besoins d'information correspondants 	Rapport n° 3 Recommandations concernant les moyens d'améliorer la surveillance et l'évaluation
Formulation de recommandations	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer dans quelle mesure les moyens actuels de surveillance répondent à ces besoins • Concevoir des stratégies de surveillance et d'évaluation • Recommander des améliorations et en estimer le coût 	
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Remanier les programmes de surveillance • Appliquer les recommandations en matière d'échantillonnage, de méthodes d'analyse, de traitement et d'échange de données • Acquérir le matériel supplémentaire requis • Mettre au point des programmes d'assurance-qualité • Former le personnel nécessaire à tous les échelons • Établir des rapports sur la qualité de l'eau qui conviendrait à toutes les parties prenantes 	Résultats attendus au-delà du champ d'application des projets pilotes

Figure 1. Différentes étapes de la phase préparatoire des projets pilotes sur les cours d'eau

