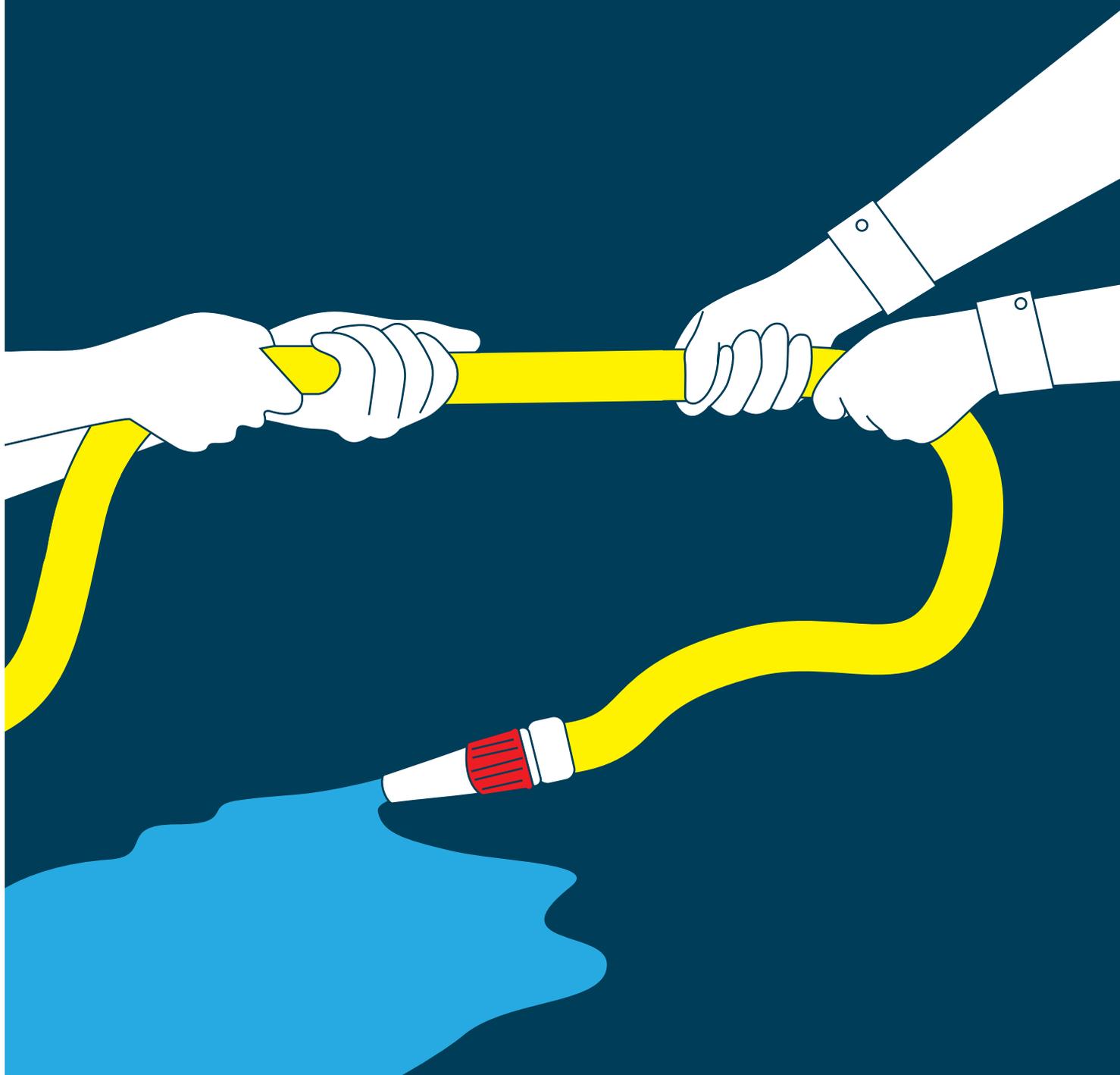


QUAND L'EAU DEVIENT LE PÉTROLE DE DEMAIN

Comment la Suisse maîtrise les conflits de l'avenir

Von Marta Kwiatkowski, Bettina Höchli



Mentions légales

Auteurs

Marta Kwiatkowski, Bettina Höchli

Collaboration/texte

Judith Gamp, Sibylle Veigl

Rédaction

Sibylle Veigl

Correctorat

Supertext

Layout/Illustrations

Joppe Berlin, Illustration: Frances Franzke

Film explicatif de l'étude

explain it

GDI Research Board

David Bosshart, Karin Frick, Alain Egli, Martina Kühne,
Detlef Gürtler, Jakub Samochowiec, Daniela Tenger

© GDI 2016

Editeur

GDI Gottlieb Duttweiler Institute
Langhaldenstrasse 21
CH-8803 Rüschlikon / Zürich
Telefon +41 44 724 61 11
info@gdi.ch
www.gdi.ch

Sur mandat de

Association suisse des professionnels
de la protection des eaux (VSA)



Table des matières

02	Résumé
03	Avant-propos
05	Introduction
08	La complexité actuelle de la gestion des eaux
16	Des évolutions qui vont rendre la gestion de l'eau plus difficile
23	Modèles d'organisation pour l'avenir
34	Coopérations globales : un potentiel pour la gestion des eaux
37	Conclusion
41	Annexes

Résumé

La population suisse est privilégiée : il nous suffit d'ouvrir le robinet et nous pouvons avoir la certitude de voir couler de l'eau potable, autant que nous en voulons. Et pourtant, les étés caniculaires, les automnes trop secs et trop chauds, la fonte des glaciers et des hivers presque sans neige nous incitent à la réflexion. La Suisse restera-t-elle le château d'eau de l'Europe? De manière générale, les experts ne sont pas alarmistes pour ce qui est de la quantité d'eau. Nous devons cependant nous attendre à des pénuries temporaires et locales. Notre niveau de vie élevé, l'urbanisation et nos différents styles de vie impliquent cependant des exigences accrues pour ce qui est de l'utilisation de l'eau. Cette situation est un terrain propice aux conflits.

La gestion complexe des ressources en eau en Suisse est le fruit d'une évolution historique. Depuis toujours, l'approvisionnement en eau potable est une tâche importante qui incombe aux communes. Celui qui est capable d'approvisionner la population en eau potable est garant de sécurité et de durabilité. Il n'est dès lors pas étonnant que la gestion de l'eau, qui est actuellement effectuée de manière locale, sectorielle et subsidiaire, paraisse complexe. Or, les défis sociaux de plus en plus importants ainsi que la diminution des moyens financiers publics poussent à rechercher de nouvelles solutions organisationnelles. Un concept s'est imposé depuis quelque temps parmi les experts : la gestion intégrée des eaux par bassin versant. L'idée de ce concept : à l'instar de l'eau elle-même, les structures organisationnelles ne doivent pas forcément s'arrêter aux frontières politiques. La concentration des efforts et du savoir-faire doit mener à une vision globale et à davantage de synergies. La manière de définir et d'organiser concrètement ces bassins versant n'est pas encore tout-à-fait claire. En outre, des processus bureaucratiques et le cloisonnement des mentalités entravent la collaboration actuelle.

L'expertise qui permettrait d'affronter ensemble ces défis existe pourtant. Mais pour qu'elle soit efficace, les modèles d'organisation bureaucratique actuels nécessitent de nouvelles approches pour mettre en réseau les experts et les décideurs. Selon les besoins, on pourrait envisager des consortiums de projet temporaires ou encore des collaborations institutionnalisées à long terme sous forme d'agences de l'eau. Selon qu'il s'agit de collaborations institutionnalisées ou axées sur les projets appliqués, il est important que les processus de stratégie et de planification s'appliquant aux bassins hydrographiques, ainsi que leur mise en œuvre et leur gestion, ne soient pas institutionnalisés de la même manière. Les deux modèles dépendent d'outils intelligents afin que la collaboration puisse être organisée de manière efficace dans un petit pays fédéraliste comme la Suisse. La numérisation ouvre aussi une multitude de nouvelles possibilités. Des approches telles que Liquid Decision – une plate-forme de décision numérique – sont novatrices et, combinées à des réseaux sociaux professionnels, elles mènent à plus de transparence dans la collaboration. Elles impliquent davantage les acteurs participants, améliorent les effets de l'apprentissage et apportent plus rapidement de meilleures solutions. Cela permet de mettre en place une gestion intégrée et intersectorielle des eaux par bassin versant, avec les avantages d'une Suisse fédérale et subsidiaire, et de les intégrer à l'ère du numérique. Non seulement cela libère un potentiel d'économie considérable de plusieurs centaines de millions de francs suisses, mais cela comporte également un avantage global accru pour l'homme et la nature. Il existe déjà suffisamment d'acteurs et d'analyses : il s'agit désormais de mettre en place des expériences concrètes afin que les succès et les processus d'apprentissage soient rapidement rendus plus transparents et que des effets d'échelle puissent être réalisés.

Conclusion

De nombreux acteurs sont impliqués dans la gestion des ressources en eau à petite échelle. La structure est actuellement complexe et manque de transparence. Les acteurs poursuivent des intérêts et des objectifs souvent divergents. Cette situation recèle le risque que les défis actuels et ceux à venir seront trop lourds à porter pour les petits acteurs et que les problèmes seront uniquement gérés et non pas résolus. Aujourd'hui déjà, la recherche et la Confédération s'accordent sur le fait qu'une meilleure collaboration est nécessaire. En outre, le concept de la gestion intégrée des eaux par bassin versant est un modèle largement approuvé.

Réfléchir globalement – concentrer les forces

Les évolutions futures exigent une collaboration accrue. Les acteurs isolés ne peuvent en aucun cas affronter seuls les conflits de plus en plus importants soulevés par les problèmes d'espace, mais aussi par les nouvelles menaces telles que les micropolluants ou la disparition de la biodiversité, l'urbanisation, le mitage du territoire, l'évolution démographique et les nouveaux styles de vie. Par ailleurs, la planification de la relève au niveau communal représente un défi de plus en plus important. Une chose est sûre: il faut davantage de collaborations, car :

- > elles permettront de faire des économies;
- > la protection à long terme de la nature et de l'homme devient de plus en plus complexe et lourde à porter pour qui fait cavalier seul;
- > il faut trouver des solutions qui dépassent les intérêts particuliers.

Conditions locales – conditions-cadres flexibles

La coopération a lieu, mais elle est lente et onéreuse. La collaboration dans le contexte complexe de la gestion des eaux est souvent synonyme de processus de concertations longs et compliqués

qui mènent généralement à des solutions qui ne sont pas optimales et souvent coûteuses. La mise en place d'une gestion intégrée des eaux par bassin versant est également rendue difficile par l'exiguïté territoriale et le nombre important de personnes impliquées. Il faudrait trouver une centralisation

- > sans standardisation ni surréglementation ;
- > dans le respect des spécificités locales et de la subsidiarité ;
- > qui permet de passer d'une coopération difficile à une véritable collaboration.

Agences de l'eau et consortiums de projet temporaires sur mesure

Nous avons besoin d'un modèle permettant la prise de décisions collectives et globales, mais qui tient compte en même temps des conditions-cadres locales et des différents objectifs : des agences de l'eau mises en réseau par Internet pour des tâches institutionnalisées, ou des consortiums de projet temporaires pour les défis particuliers, sont deux modèles intéressants pour de nouvelles formes d'organisation. Leurs avantages :

- > Ils ne dépendent pas de calculs politiques et de contraintes locales ;
- > ils sont souples et peuvent dès lors s'adapter à des conditions-cadres changeantes ;
- > ils laissent suffisamment de place pour les innovations et les idées venant de l'extérieur.

Mais afin que ces modèles fonctionnent en Suisse, il faut de nouveaux outils. Dans ce sens, Liquid Decision et des plates-formes numériques offrent de nouvelles possibilités.

Des réseaux d'experts analogiques à Liquid Decision

Le concept de la gestion intégrée par bassins versants fait l'unanimité parmi les experts. Tout parle en faveur de ce concept d'un point de vue rationnel. Il ne faut cependant pas sous-estimer la

culture suisse de la subsidiarité. Imposer cette solution « top-down » serait voué à l'échec. Comment un modèle réputé dans les pays centralisés, comme les agences de l'eau, peut-il fonctionner dans un pays comme la Suisse ? Les outils numériques comme Liquid Decision permettent à tous les acteurs – aussi petits soient-ils – de communiquer leurs intérêts spécifiques. L'approche numérique présente de nets avantages pour les coopérations souples et temporaires, mais aussi pour les organisations institutionnalisées de longue date :

- > elle crée de nouvelles possibilités pour la collaboration et les processus simplifiés d'innovation, ainsi que pour la prise de décision et la communication entre tous les acteurs ;
- > grâce à un réseau numérique centralisé, elle préserve le système fédéral et la subsidiarité ;
- > elle repose sur des processus participatifs et démocratiques permettant de trouver des solutions ;
- > elle privilégie l'idée de réseaux au lieu de hiérarchies ;
- > elle révèle des coalitions, la formation d'opinion devient un processus transparent.

Dans le système fédéral de la Suisse, une approche comme Liquid Decision permet de faire migrer la gestion intégrée des eaux par bassin versant vers l'ère numérique.

Des plates-formes numériques pour des collaborations transparentes et efficaces

Les nombreuses études relatives à la gestion des eaux par bassin versant démontrent que les avantages, les difficultés et les approches possibles sont bien connus. Des stratégies ont déjà été établies. Or la réalisation semble difficile. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des personnes impliquées a besoin d'un accès transparent à ces connaissances. De ce fait, les succès et les expé-

riences positives doivent absolument être rendues publiques en toute transparence. L'échange en ligne via des réseaux, au lieu d'échanges hors ligne, présente de nombreux avantages :

- > le «Who-is-Who» de la gestion de l'eau, ou plus exactement les compétences et profils des acteurs impliqués, devient visible de tous ;
- > l'important arsenal d'analyses et de chiffres clés est rendu accessible de manière transparente ;
- > les réseaux numériques servent de multiplicateurs pour les résultats, les expertises et les succès obtenus ;
- > ils offrent un forum de discussion qui permet de participer, mais aussi d'observer la situation ;
- > les experts et les représentants de la gestion de l'eau peuvent positionner leurs opinions de manière claire et transparente.

Un point essentiel est à relever : la mise en place de telles idées numériques ne nécessite pas un important plan directeur. Les communes ou associations peuvent les utiliser pour des questions spécifiques et collecter ainsi des expériences réalisables sans phase de préparation de plusieurs années. Les associations actives au niveau local ou national peuvent alors préparer le terrain, endosser un rôle de pionnier et initier de telles expériences.

La numérisation et la collaboration recèlent un énorme potentiel d'économies

Les potentiels de collaborations en termes de gestion intégrée par bassin versant sont élevés, et ce, aussi bien d'un point de vue social qu'économique. Ils permettent de garantir la protection de l'homme et de la nature à long terme et, de surcroît, la gestion de l'eau permet de réaliser une économie annuelle s'élevant à plusieurs centaines de millions de francs. Les investissements et les risques d'une introduction d'outils numériques et de nouvelles organisations sont minimes. Des expériences rapides avec des instruments tels que Liquid Deci-

Des petites structures sectorielles aux collaborations intégrées et en réseau

	Aujourd'hui: petite échelle et sectoriel	Demain: en réseau et intégré
Espace	Structure à petite échelle, très complexe et morcelée.	Mise en réseau transparente : dans de grands bassins versants intégrés, c'est-à-dire inter-sectoriels.
Organisation	Les structures fédérales et la subsidiarité dominent dans l'organisation de la gestion des eaux. → La politique domine, les experts y sont intégrés.	Des agences de l'eau indépendantes qui intègrent les acteurs fédéraux et respectent la subsidiarité. → Les experts dominent, la politique est intégrée.
Synergies et potentiels	La bureaucratie analogique et la partialité locale empêchent l'utilisation de synergies.	Des potentiels quantitatifs de l'ordre de 200 à 600 mio. CHF et des potentiels écologiques ne peuvent être réalisés que par une planification et d'une mise en œuvre intégrée à grande échelle.
Processus	La planification et la mise en œuvre de projets ainsi que la gestion des installations ont lieu au niveau local.	La planification de projets a lieu au niveau national et régional. La mise en œuvre et la gestion ont lieu au niveau régional et local.
Plate-forme	Les études, les expériences faites et les chiffres clés sont gérés de manière analogique et décentralisée.	Les nouveaux outils numériques auront une influence considérable sur les processus de la gestion de l'eau et ils doivent être utilisés activement pour collecter des idées, se former une opinion, renforcer des décisions et partager les succès. L'échange sera plus rapide et plus direct.
Innovation	Les opinions bien établies des experts, qui sont toujours les mêmes et qui se connaissent entre eux, sont toujours confirmées: «Confirmation Bias».	Des consortiums de projet temporaires qui se penchent sur des missions stratégiques offrent un espace pour de nouvelles idées externes et fraîches ainsi que pour des approches novatrices.
Les structures du pouvoir	La Confédération définit des normes au niveau le plus élevé. La législation cantonale et la réalisation locale mènent à d'importantes différences, variantes et mini organisations.	L'eau devient un défi national : des conditions-cadres stratégiques doivent être mises en place au niveau national.

Quelle: GDI, 2016

sion impliquent des effets d'apprentissage tout aussi rapides. Etant donné que ces instruments ne sont pour le moment pas encore utilisés dans le domaine de la gestion des eaux, de premiers effets d'échelle communs peuvent rapidement être atteints. Un consortium de projet temporaire peut agir comme Task Force et tester les outils les moins onéreux sur un projet concret. En cas de succès, l'utilisation peut être institutionnalisée. Autre-

ment dit : le potentiel réside dans le logiciel – la manière dont les acteurs collaborent – et a un effet direct sur les importants leviers financiers du matériel – les infrastructures mises en place à long terme.

© GDI 2016

Editeur

GDI Gottlieb Duttweiler Institute

Langhaldenstrasse 21

CH-8803 Rüschlikon / Zürich

Telefon +41 44 724 61 11

info@gdi.ch

www.gdi.ch