

Les politiques de l'eau dans les pays du Mékong

François Molle¹

Les gouvernants des pays du Sud-est asiatique, riverains du bassin du Mékong éprouvent des difficultés à inscrire dans les faits un mode de gestion participative de leur utilisation des ressources en eau. Des projets d'irrigation importants sont justifiés par les bénéfices qui en sont escomptés en dépit de leur coût financier, social et environnemental. Les pays du Mékong ont mis sur pied une organisation chargée de ce bassin hydrographique mais celle-ci manque de légitimité car elle constitue un échelon hiérarchique supplémentaire qui n'oblige pas les institutions en place à renoncer à leur pouvoir. Le présent article met en évidence les arguments justifiant les méthodes empruntées pour formuler la politique de l'eau tout comme l'influence, les méthodes de persuasion, voire de coercition auxquels les partenaires étrangers ou internationaux ont parfois recours. Il plaide pour une gestion intégrée des ressources en eau.

Un examen des politiques de l'eau actuelles dans les pays du Mékong – et ailleurs – met en évidence un certain nombre de similitudes liées à des problèmes communs mais aussi à des emprunts au même catalogue de « best practices » à vocation globale dans lequel on retrouve la gestion participative, les droits d'eau, la gestion de la demande par les instruments économiques, la gestion intégrée et par bassin, la participation du secteur privé, etc.

Cet article propose une rapide analyse des tendances dans la région du Mékong¹. Il montre le fossé qu'il y a souvent entre les textes, les intentions et la réalité, et plaide pour une meilleure prise en compte du contexte et pour un changement plus profond des modes de gouvernance de l'eau.

Politiques actuelles de mise en valeur des ressources en eau

L'histoire récente des différents pays de la région et leurs besoins actuels en eau ou en énergie expliquent certaines différences dans leur politiques de mise en valeur des ressources en eau. La Thaïlande, la Chine et le Viet-Nam ont déjà largement développé leurs systèmes irrigués, alors que le Laos, le Cambodge et la Birmanie n'en sont qu'à un premier stade du développement de leurs infrastructures.

Le développement des barrages hydro-électriques est une priorité pour la Chine (Haut Mékong et Salween), le Viet-Nam, et le Laos, qui en attend une source de revenu principale. Ces développements se font sans concertation entre pays (e.g. Chine) et donne lieu à un certain nombre de controverses (Laos, Viet-Nam, Thaïlande) qui démontrent le manque de transparence qui caractérise la plupart de ces projets. Cette réalité contraste avec la rhétorique des banques de développement et même des gouvernements, comme celui de la Chine qui – officiellement – a adopté une politique faisant bonne place aux concepts de durabilité environnementale, de gestion de la demande et de participation (Boxer 2001).

Les objectifs de développement de l'irrigation annoncés par les différents pays continuent généralement à traduire une logique d'expansion maximum des installations, qui reflète la traditionnelle convergence d'intérêts financiers, économiques, bureaucratiques et politiques – à la fois privés et publics – qui sous-tendent ces politiques. Ainsi le Laos entend avoir développé 80% de ses terres irrigables en 2020, tandis que la Thaïlande a annoncé un triplement des son territoire irrigué dans les 20 prochaines années dans le cadre de son projet de « water grid ». Ce méga-projet fournit une illustration douloureuse de la genèse et du type de gouvernance qui entoure les projets d'irrigation à desseins politiques. Ce projet, qui ne coûterait pas moins de 5 à 10 milliards

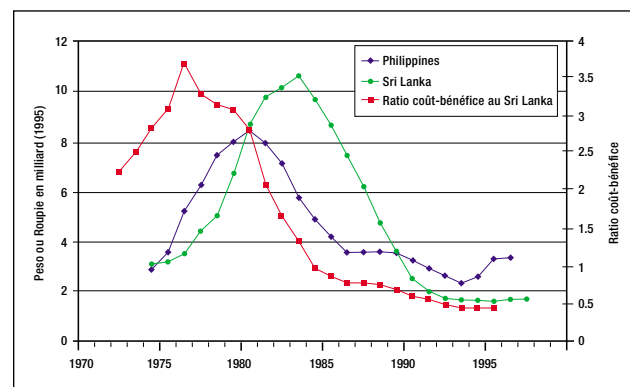


Figure 1. Investissements en irrigation

¹ Pour une analyse plus détaillée voir Molle (2005).

de dollars et comporterait de nombreux réseaux pressurisés et interconnexions entre différents bassins versants, a été élaboré en secret et fait l'objet de conflits au sein de l'administration, sans aucune concertation avec les bénéficiaires (et les perdants) présumés.

Les projets de ce type sont justifiés par les bénéfices qu'ils apportent mais sans référence à leurs coûts financiers, sociaux et environnementaux (The Nation, 23 June 2003), que des consultants seront plus tard chargés de rendre cohérent avec un ratio coût/bénéfice ad-hoc. Pourtant l'évolution de la rentabilité de tels projets est très claire (voir figure 1, page précédente) et la baisse tendancielle des denrées alimentaires les rend très difficilement économiquement justifiables, surtout en comparaison d'autres alternatives soit dans le secteur agricole soit dans d'autres secteurs.

Politiques et lois de l'eau

Bon nombre de nouvelles stratégies et législations sur les ressources naturelles (eau, forêts, foncier, pêcheries, etc) ont vu le jour dans la région au cours des dernières années. Ceci traduit une augmentation des conflits et des problèmes qui rend nécessaire un ajustement des textes officiels, mais aussi l'insistance d'organismes multilatéraux et de banques de développement, Banque asiatique de développement (Asian Development Bank, ADB) et Banque mondiale, qui ont largement poussé à la "modernisation" des législations.

Un point commun à tous ces textes est l'absence (au delà de « *public hearing* » formels) de participation de la société civile et l'emprunt plus ou moins étendu de concepts à ce qui est considéré (et présenté) comme un ensemble de bonnes pratiques censées être sanctionnées par un consensus international et vaguement teintées d'un modernisme forcément désirable. Ces politiques de l'eau, fréquemment élaborées par des consultants étrangers, se heurtent souvent à des réactions publiques et/ou à une inertie bureaucratique circonstanciée et restent lettre morte. C'est ce qui est arrivé en Thaïlande, par exemple, à la réforme du secteur de l'eau initiée à la fin des années 90 comme précondition à un prêt de la Banque asiatique et dont les propositions sur la tarification de l'eau ont été vivement contrées par les Organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations paysannes.

Le passage d'une loi ou la publication d'un document de politique générale ne suffit évidemment pas à assurer l'application des mesures préconisées. Il est clair qu'une bonne partie des lois récentes du Laos ou du Cambodge – ainsi que l'a reconnu explicitement un document du gouvernement – recensent certes un bon nombre des concepts à la mode mais n'ont aucune chance d'être appliquées dans le contexte institutionnel actuel. Dans d'autres cas, comme au Viet-Nam, les lois restent très générales et leur application dépend de décrets ultérieurs laissés à la discrétion des agences et ministères concernés (Malano et al. 1999).

Les pessimistes considèrent que la pression d'institutions extérieures sur les processus législatifs produit des lois qui sont globalement inadéquates, au mieux inoffensives, et au pire contre-productives. Les optimistes argumentent que les lois sont des ensembles de principes utiles qui peuvent servir de bases à des politiques et des décisions futures. Les deux camps surestiment clairement le rôle de l'État et sa capacité à contrôler/réguler le régime hydrique et à faire appliquer les lois.

Gestion de l'eau et séparation des rôles

Une des recommandations standardisées promue par l'ADB est la séparation de la gestion des ressources en eau en trois niveaux (Birch 2004; Arriens 2004): un comité de coordination au plus haut niveau « *apex body* » qui définit les grandes orientations de la politique de l'eau et assure la compatibilité des différentes politiques sectorielles du gouvernement; un organisme de gestion, en général décentralisé au niveau de chaque majeur bassin hydrographique, qui assure la planification et l'allocation des ressources, et l'adéquation entre offre et demande; et des départements opérationnels qui mettent en oeuvre les règles de gestion et assurent l'entretien des infrastructures.

Cette répartition des tâches a le clair mérite de rendre la gestion de l'eau plus intégrée et d'éviter la concentration du pouvoir au niveau d'une seule agence qui pourrait, par exemple, décider de nouveaux projets simplement pour maintenir son budget d'investissement. Toutefois une telle réforme nécessite une réelle redistribution non seulement des tâches et responsabilités, mais aussi du pouvoir de décision et du budget. Le plus souvent (au Viet-Nam ou en Thaïlande) le comité interministériel a un pouvoir limité et le ministère gestionnaire des ressources naturelles (souvent le ministère de l'Environnement), ainsi que ses organisations de bassin, entrent en conflit avec les ministères traditionnels (Agriculture, Irrigation, etc) où le pouvoir est concentré.

Cette situation soulève des questions quant à l'opportunité de pousser à des réformes qui ne sont pas pleinement acceptées ou traduites dans les faits par les gouvernement concernés. Ceci se traduit par la création de niveaux bureaucratiques dénués de pouvoir et sujets à des conflits entre ministères ou départements, alors que leur rôle initial était au contraire de coordonner.

Participation

La rhétorique participative est largement présente dans tous les documents de politique de l'eau. Il faut néanmoins mentionner deux exceptions notables, le Viet-Nam et la Chine, qui considèrent que la représentation des citoyens se fait *naturellement* à tous les niveaux du parti ou de la structure administrative et que ce concept est donc redondant.

Dans tous les pays, en pratique, les actions publiques sont encore largement teintées de paternalisme ou d'autoritarisme bureaucratique. Au Laos, en Thaïlande ou au Cambodge, différentes tentatives de transférer la gestion de l'irrigation aux groupes concernés ou de mettre en place une sorte de co-gestion ont rencontré un succès mitigé. En Thaïlande, l'échec de la mise en place d'associations d'irrigants est dû à ce que leur rôle est resté confiné au niveau tertiaire des systèmes irrigués et qu'elles n'ont aucun contrôle sur l'allocation de l'eau ni d'influence sur la qualité de leur desserte en eau (Molle *et al.* 2002).

De manière générale les administrations continuent à considérer que les paysans sont peu aptes à l'innovation ou à gérer les ressources par eux même (sauf quand cela consiste à leur transférer les coûts d'opérations dont ils cherchent à se débarrasser). L'organisation de la société civile est souvent perçue comme une menace (au Laos la formation d'ONG nationales avec une activité sociale indépendante est interdite), bien que ces perceptions ne soient pas totalement unificables au sein d'administrations qui comptent aussi des individus ou des secteurs progressistes.

La gestion intégrée de l'eau et des bassins

La gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est le concept le plus présent dans toutes les politiques publiques (Biswas 2004). Il est largement consensuel dans la mesure où il propose d'intégrer tout ce qui était auparavant frag-

Le FIDA et la France soutiennent une gouvernance améliorée de l'eau dans la région du Mékong

Audrey Nepveu de Villemarceau ¹

Dès sa création, le FIDA a soutenu le CGIAR et joue actuellement un rôle actif au sein du Conseil exécutif du Groupe. Le FIDA soutient directement les projets de recherche participative mis en œuvre dans l'ensemble du système. Son engagement a évolué, passant de l'appui à des projets axés sur la mise au point de technologies biophysiques adaptées aux besoins des paysans pauvres et en priorité sur les produits de base utiles pour les pauvres, à une approche systémique. Cette approche explique l'engagement du FIDA en faveur du Programme pour relever les défis sur l'eau et l'alimentation (CPWF) du CGIAR.

Le FIDA finance le projet de recherche sélectionné et proposé par le CPWF sur la gouvernance de l'eau dans la région du Mékong (M-POWER). L'intérêt qu'il porte au projet est triple:

- *M-POWER testera, documentera et transposera à plus grande échelle des mécanismes de participation afin d'institutionnaliser la consultation avec les pauvres des régions rurales. Ces mécanismes de soutien et d'autonomisation sont du plus haut intérêt pour le FIDA.*
- *À travers ces activités, M-POWER encouragera le dialogue et le travail en réseau, ce qui lui permettra de sensibiliser les opinions aux questions de gouvernance de l'eau et de structurer le cadre institutionnel en évolution.*
- *Ces mécanismes de participation permettront d'améliorer l'accès aux ressources en eau et en favoriseront une utilisation plus productive, ce qui rejoint l'objectif stratégique du FIDA d'améliorer l'accès des pauvres des régions rurales aux moyens de production.*

En outre, M-POWER offre un cadre institutionnel qui complète la Commission du Mékong. Cela devrait contribuer à renforcer l'efficacité des interventions du FIDA dans des pays tels que la Chine, le Myanmar et la Thaïlande.

Enfin, en permettant de mieux comprendre les contextes nationaux et régionaux dans lesquels s'inscrivent les relations entre les pauvres des régions rurales et leurs organisations, M-POWER renforcera les possibilités de dialogue du FIDA avec les gouvernements sur les ressources en eau, ainsi que la défense des intérêts des pauvres pour l'accès à ces ressources.

¹ Audrey Nepveu de Villemarceau travaille sur la problématique de l'eau dans la division consultative technique du Fonds international de développement agricole (FIDA). Diplômée en agronomie et en gestion des ressources et usages de l'eau, elle a travaillé sur le programme IPTRID hébergé par la FAO et Aquastat de la FAO avant de rejoindre le FIDA.

menté, d'atteindre des objectifs en général antagonistes (efficacité économique, équité, protection de l'environnement), et passe sous silence les difficultés politiques de sa mise en oeuvre, à la fois dans le sens d'une redistribution du pouvoir de décision et dans le sens bureaucratique.

La GIRE s'incarne dans l'idée que le bassin est l'échelle idéale de gestion de l'eau et tous les pays ont mis sur pied des organisations de bassins (*river basin organizations* ou RBO), à un niveau toutefois embryonnaire et pilote au Cambodge, au Laos et en Birmanie. L'expérience montre que les RBO restent dépendantes du pouvoir central en Chine et au Viet-Nam et constituent un lieu de coordination entre provinces plutôt que des agences de gestion indépendantes; la Thaïlande a quant à elle établi des RBO dans ses 25 bassins et augmenté le niveau de participation publique (Apichart 2004); le processus n'en est qu'à ses débuts mais les RBO souffrent d'un manque de légitimité dû au fait qu'elles ont été instituées comme une "couche" supplémentaire sans que le pouvoir des institutions préexistantes n'ait été modifié.

Sur un plan discursif, il est intéressant de noter comment les consultants dans le domaine de l'eau se sont rapidement approprié le concept de gestion intégrée en prétendant contribuer à une planification pleinement participative et intégrée, en assortissant la liste ancienne de grands projets dans les cartons depuis plusieurs décennies de projets locaux "définis" par la population mais aux implications financières marginales.

Bien que l'échelle du bassin soit pertinente pour la planification et la gestion des ressources en eau, il faut des innovations institutionnelles assez conséquentes pour articuler ces différents niveaux et réguler offre et demande dans un contexte d'usages multiples, de compétition, et de variabilité hydrologique. On peut douter du bien fondé d'une réplique de ces modèles dans des bassins, comme au Cambodge ou au Laos, où les usages sont encore limités et les capacités techniques et administratives de l'État déficientes.

Conclusion

Ce rapide tour d'horizon montre une tendance des politiques nationales des pays du Mékong à adopter des principes ou des réformes considérées (et promues) par les organisations internationales comme les piliers consensuels de politiques modernes et efficaces. Ces politiques se retrouvent souvent en porte-à-faux avec les réalités locales et avec la capacité administrative et technique des États. Elles sont souvent non appliquées, buttent sur des conceptions top-down de l'action publique, des intérêts sectoriels ou bureaucratiques.

Ces constatations questionnent le bien-fondé des modes actuels d'élaboration des politiques de l'eau et l'influence, la persuasion, voire la coercition dont font parfois preuve les partenaires étrangers ou internationaux. Elles semblent accorder peu de place à deux questions fondamentales: les facteurs incitatifs pouvant faciliter les réformes administratives nécessaires à la prise en compte de l'environnement et à la réorganisation des rôles autour de la gestion de l'eau; l'émergence de modes de gouvernance plus démocratique et transparents. Un manque que le caractère éminemment politique de ces questions permet sans doute d'expliquer.

Les chercheurs des Centres internationaux du CGIAR sont a priori bien placés pour prendre du recul par rapport à ces expériences nationales: ils doivent à la fois en tirer des leçons génériques pour le futur et, à un niveau plus local, contribuer à proposer des réponses contextualisées aux problèmes rencontrés.

¹ François Molle, titulaire d'un doctorat, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), travaille à l'Institut international de la gestion des ressources en eau (IWMI), à Colombo (Sri Lanka). Après avoir acquis une expérience de l'irrigation et de la gestion des bassins en Amérique du Sud, en Afrique et en Asie, il focalise désormais ses recherches sur les questions de politique et de gouvernance de l'eau.

Références

- Apichart Anukularmphai (2004) River basin committees development in Thailand: An evolving participatory process (EPP). Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- Arriens W.T. (2004) ADB's water policy and the needs for national water sector apex bodies. Asian Development Bank. www.adb.org/Water/NWSAB/2004/Arriens_Paper2.pdf
- Birch A. (2004) Direction and experience in water sector apex body development. Paper presented at the Regional Meeting of National Water Sector Apex Bodies, Hanoi, 18–21 May 2004.

- Biswas A.K. (2004) Integrated water resources management: A reassessment. *Water International* 29(2):248–256.
- Boxer B. (2001) Contradictions and challenges in China's water policy development. *Water International* 26(3): 355–341.
- Malano H.M., Bryant M.J. and Turrall H.N. (1999) Management of water resources: Can Australian experiences be transferred to Viet-Nam? *Water International* 24(4): 307–315.
- Molle F., Nittaya Ngernprasertsri, Savakon Sudsawasd. (2002) Are water user organisations crucial for water management? A post-mortem analysis of water user groups in Thailand and the prospect for reincarnation. Paper prepared for the 6th Conference on Participatory Irrigation Management, Beijing, 20–26 April 2002. <http://www.wca-infonet.org/iptrid/infonet/index.jsp>.
- Molle, F. 2005. Irrigation and Water Policies in the Mekong Region: Current Discourses and Practice. IWMI Research Report No 95. Colombo, Sri Lanka: IWMI.
- The Nation. 23 June 2003. Infrastructure project: Tap water grid planned by '05.

Water policies in the Mekong countries

François Molle¹

The policies of participatory management of water resources espoused by governments of the Mekong countries of Southeast Asia often fail to find practice in reality. Large irrigation projects are justified by the attendant benefits without taking into account their financial, social and environmental costs. All Mekong countries have established river basin organizations, but they typically experience a lack of legitimacy due to their being instituted as an additional layer of governance without requiring pre-existing institutions to hand over any of their power. These observations challenge the rationale behind current methods of formulating water policies and the influence, persuasion and, indeed, coercion sometimes used by foreign or international partners.

Current water resource development policies

A review of the existing water policies in the Mekong countries of Southeast Asia and elsewhere indicates that many similarities exist across countries because of common problems as well as their adherence to the same set of supposed global best practices, which include participatory management, water rights, demand management through economic instruments, integrated management for the river basin level, the participation of the private sector, etc. This paper presents a quick analysis of trends in the Mekong region.¹ It shows the gap that often exists between intentions and reality, calling for greater consideration of contexts and for change in the patterns of water governance.

The recent history of countries in the region and their current water or energy needs explains some of the differences in their water resource development policies. Thailand, China and Vietnam have well-developed irrigation systems, while Laos, Cambodia and Myanmar are just starting to develop their infrastructure.

Constructing hydroelectric dams is a priority for China (on the upper Mekong and Salween), Vietnam and Laos, as they provide major sources of revenue. This work is carried out without any dialogue among countries (e.g., from China) and gives rise to heated controversies (e.g., in Laos, Vietnam and Thailand), which demonstrates the lack of transparency associated with most projects. This reality contrasts with the rhetoric in development banks and even governments, like that of China, which has officially adopted a policy that prioritizes environmental sustainability, demand management and participation (Boxer 2001).

Irrigation development objectives declared by the various countries generally mirror the search for maximum spatial expansion, which reflects the traditional convergence of financial, economic, bureaucratic and political interests, both public and private, that underpin these policies. Laos intends to develop 80% of its irrigable lands by 2020, while Thailand has announced a tripling of its irrigated territory in the next 20 years within the framework of its “Water Grid” project. This mega-project provides a painful illustration of the origins and type of governance associated with politically motivated irrigation projects. The project, which would cost no less than US\$5-10 billion and comprise a number of pressurized networks and interconnections linking river basins, was designed in secret, became a source of conflict within the administration and involved no dialogue with the presumed beneficiaries (or with those who would lose).

Projects of this nature are justified by the attendant benefits without taking into account their financial, social and environmental costs (*The Nation*, 23 June 2003), which consultants will subsequently have to adjust to arrive at ad-hoc benefit/cost ratios. Nevertheless, the trend

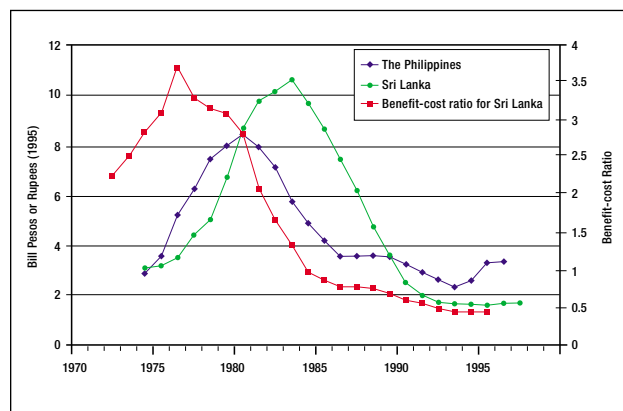


Figure 1. A typical scenario of irrigation investment in Asia

¹ For a more detailed analysis see Molle (2005)

in the yield of these project is very clear (see *Figure 1*), and the downward trend in foodstuff prices makes the projects very difficult to justify in economic terms, especially when compared with other alternatives, whether in agriculture or other sectors.

Water policies and laws

Several new strategies and laws on natural resources (water, forests, land, fisheries, etc.) have emerged in the region over the past few years. This reflects an increase in conflicts and problems, which make necessary modifying official documents but also the influence of multilateral organizations and development banks such as Asian Development Bank (ADB) and the World Bank, which have lobbied for the so-called modernization of laws.

A common point in all these documents is the lack of participation by civil society, beyond formal public hearings, and the more or less extensive borrowing of concepts that are considered and presented as a set of best practices, supposedly sanctioned by international consensus and tinged with obviously desirable modernism. These water policies, usually drafted by foreign consultants, are often at odds with the views of the public and are undermined by bureaucratic inertia. This is what happened in Thailand, for example, with the reform of the water sector that began at the end of the 1990s, as a precondition for a loan from ADB, whose proposals for establishing water charges were sharply rejected by nongovernmental organizations (NGOs) and farmer organizations.

Enacting a law or publishing a general policy document obviously does not suffice to ensure the application of recommended measures. Several recently enacted laws in Laos and Cambodia, as acknowledged by a recent government document, contain many concepts that are fashionable but have no chance of being applied in the current institutional environment. In other cases, such as in Vietnam, laws are still very general, and their application depends on subsequent decrees left to the discretion of the relevant agencies and ministries (Malano et al. 1999).

Pessimists believe that pressure from external institutions on the legislative process produces laws that are generally inadequate — at best harmless and at worst counter-productive. Optimists argue that laws are a collection of useful principles that can serve as the bases for future policies and decisions. Both camps probably overestimate the role of the state and its ability to regulate and control the water system and to enforce laws.

Water management and separation of roles

One of the standard recommendations promoted by ADB is a three-tier structure for managing water resources (Birch 2004; Arriens 2004): (i) an apex body that formulates the major thrusts of the water policy and ensures the compatibility of the different sectoral policies of the government; (ii) a management organization, generally decentralized for each major river basin, that ensures proper planning and allocation of resources, as well as the adequacy of supply to meet demand; and (iii) operational departments that apply management principles and ensure the maintenance of infrastructure.

This division of labor has the clear advantage of making water management more integrated and preventing the concentration of power in the hands of a single agency that may, for example, decide in favor of new projects simply to maintain its investment budget. Nevertheless, effective reform demands a genuine redistribution of, not only tasks and responsibilities, but also decision-making and budgetary powers. In Vietnam and Thailand, the interministerial committee usually has limited power, and the ministry responsible for natural resources (usually the environment ministry) and the river basin organizations come into conflict with the traditional ministries of agriculture, irrigation, etc., where power is concentrated.

This situation raises questions about the prospects for implementing reforms that are not fully accepted or translated into action by the governments concerned. A typical result is the creation of bureaucratic agencies devoid of power and prone to conflicts with ministries or departments, despite their mandate to play a coordinating role.

Participation

The rhetoric of participation is highly evident in all water policy documents. Two noteworthy exceptions are Vietnam and China, in which citizens are deemed to have automatic representation at all levels of the party and administrative structure, making this concept redundant.

IFAD and France support improved water governance in the Mekong region

Audrey Nepveu de Villemarceau ¹

Right from its creation, the International Fund for Agricultural Development (IFAD) has supported the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) and currently plays an active role on its Executive Council. IFAD directly strengthens adaptive research projects implemented through the CGIAR System. Its engagement has evolved from supporting projects that aim to develop biophysical technologies appropriate to poorer farmers with a focus on commodities of special interest to the poor. Today, IFAD adopts a systems approach, which explains IFAD's commitment to the CGIAR Challenge Program on Water and Food (CPWF).

IFAD is funding the Mekong Program on Water, Environment and Resilience (M-POWER), a research project selected and proposed by the CPWF on water governance in the Mekong region. IFAD's interest in this project is threefold:

- M-POWER will test, document and scale up participation mechanisms to institutionalize consultation with the rural poor. These advocacy and empowerment mechanisms are of the highest interest to IFAD.*
- Through its activities, M-POWER will foster dialogue and networking, thus raising awareness of water-governance issues and shaping the evolving institutional framework.*
- Using these participatory mechanisms will promote access to, and more productive use of, water resources, which is in line with IFAD's strategic objective of improving the access of the rural poor to productive assets.*

M-POWER offers an institutional set-up that complements the Mekong River Commission. This will likely contribute to the effectiveness of IFAD development interventions in China, Myanmar and Thailand. Lastly, by providing a better understanding of the national and regional contexts of the relationships among the rural poor and the organizations that promote their interests, M-POWER will strengthen IFAD's capacity for policy dialogue with governments on water resources and pro-poor advocacy regarding access to these resources.

¹ Audrey Nepveu de Villemarceau works on the theme of water in the Technical Advisory Division of the International Fund for Agricultural Development (IFAD). She has an engineering degree in agronomy as well as an MS in water resources and uses management. Her professional career in the water sector has taken her to the International Programme for Technology and Research in Irrigation and Drainage, a multi-donor international program hosted at the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, the Aquastat program of the Water Resources, Development and Management Service of the FAO, and IFAD.

In practically every country, public actions are to a great extent tainted by paternalism or bureaucratic authoritarianism. In Laos, Thailand and Cambodia, various attempts to transfer irrigation management to concerned groups or to implement a type of joint management have produced mixed results. In Thailand, the failure to establish water users' associations results from their role being restricted to the tertiary level of irrigated systems, giving them no control over the allocation of water or influence on the quality of the water service (Molle et al. 2002).

Generally speaking, administrations continue to think that farmers are incapable of accepting innovation or managing resources by themselves (except when this consists of passing on operating costs to them). The organization of civil society is often perceived as a threat — in Laos establishing national NGOs for independent social activities is prohibited — though these perceptions are not uniform within administrations, which also have progressive individuals and divisions.

Integrated water and river basin management

Integrated water resource management (IWRM) is a ubiquitous concept in public policy (Biswas 2004). It is based to a large extent on consensus, in that it seeks to integrate all the areas that were previously fragmented, resolve generally antagonistic objectives (economic efficiency, equity and environmental protection) and, at the same time, silently gloss over the political difficulties of implementation, regarding both the redistribution of decision-making power and bureaucracy.

IWRM embodies the idea that the basin is the ideal level for water management. All Mekong countries have established river basin organizations (RBOs), albeit at a rather embryonic and pilot stage in Cambodia, Laos and Myanmar. Experience shows that RBOs depend on central power in China and Vietnam and function more as points for coordinating among provinces than as independent management agencies. Thailand established RBOs in 25 river basins and increased public participation (Apichart 2004); in a process that has only just begun, the RBOs experience a lack of legitimacy due to their being instituted as an additional layer of governance without requiring pre-existing institutions to hand over any of their power.

It is also interesting to note how the rhetoric of IWRM has been sized by consultant firms. Participation has been equated to requesting the local population to list projects considered as desirable (village water supply schemes, local dikes or drainage ditches) while removing from the debate the large-scale plans envisaged, despite their clear impacts on the populations concerned.

Although the river basin level is relevant for water resource planning and management, the need exists for sensible institutional innovation to link these different tiers and regulate supply and demand in a context of multiple uses, competition and hydrological variability. One might question the relevance of replicating these models in the river basins of Cambodia or Laos, where water use is still limited and the technical and administrative capacities of the state are deficient.

Conclusion

This quick overview shows a trend in national policies in the Mekong countries to adopt the principles or reforms considered and promoted by international organizations as the consensual pillars of modern and effective policies. These policies often conflict with local realities and with the administrative and technical capacities of states. They are often not applied because they are at variance with the top-down approach of government action and with sectoral or bureaucratic interests.

These observations challenge the rationale behind current methods of formulating water policies and the influence, persuasion and, indeed, coercion sometimes used by foreign or international partners. These partners seem to attribute little importance to two fundamental issues: (i) incentives to facilitate the necessary administrative reforms to address environmental issues and realign water management and attributions and (ii) the introduction of methods of governance that are more democratic and transparent, a deficiency that is undoubtedly attributable to the highly political nature of these issues.

Researchers of the Centers of the Consultative Group on International Agricultural Research are well placed from the start to look critically at these national experiences. At the same time, they should draw generic lessons for the future and, at a more local level, help to propose context-specific responses to the problems identified.

¹ François Molle, PhD, is a senior researcher at the Institut de recherche pour le développement (IRD) in France, with a joint appointment at the International Water Management Institute (IWMI) in Sri Lanka. He has experience in South America, Africa and Asia on irrigation and river basin management and now focuses his research on water policy and governance issues.

References

- Apichart Anukularmphai. 2004. River basin committees' development in Thailand: An evolving participatory process (EPP). Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- Arriens WT. 2004. ADB's water policy and the needs for national water sector apex bodies. Asian Development Bank. Available at www.adb.org/Water/NWSAB/2004/Arriens_Paper2.pdf.
- Birch A. 2004. Direction and experience in water sector apex body development. Paper presented at the Regional Meeting of National Water Sector Apex Bodies, Hanoi, 18-21 May 2004.
- Biswas AK. 2004. Integrated water resources management: A reassessment. *Water International* 29(2):248-256.
- Boxer B. 2001. Contradictions and challenges in China's water policy development. *Water International* 26(3): 355-341.
- Malano HM, Bryant MJ, Turrall HN. 1999. Management of water resources: Can Australian experiences be transferred to Vietnam? *Water International* 24(4): 307-315.
- Molle F, Nittaya Ngernprasertsri, Savakon Sudsawasd. 2002. Are water user organizations crucial for water management? A post-mortem analysis of water user groups in Thailand and the prospect for reincarnation. Paper prepared for the 6th Conference on Participatory Irrigation Management, Beijing, 20-26 April 2002. Available at www.wca-infonet.org/iptrid/infonet/index.jsp.
- Molle F. 2005. Irrigation and Water Policies in the Mekong Region: Current discourses and practice. IWMI Research Report No 95. Colombo, Sri Lanka: IWMI.
- The Nation. 23 June 2003. Infrastructure project: Tap water grid planned by '05. Bangkok, Thailand.



LA FRANCE ET LE CGIAR:

DES RÉSULTATS SCIENTIFIQUES POUR LA RECHERCHE AGRICOLE INTERNATIONALE

La présente publication a été coordonnée par Daniel Rocchi et placée sous l'autorité scientifique d'un Comité de rédaction composé paritairement d'experts du CGIAR et français: Denis Despréaux,¹ Emile Frison,² Bernard Hubert³ et Manuel Lantin⁴.

Les articles signés sont de la responsabilité de leurs auteurs et les textes non signés sont de la responsabilité du Comité de rédaction.

Daniel Rocchi est officier de liaison au Secrétariat du CGIAR à Washington depuis 2005, mis à disposition par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Titulaire d'un doctorat en sociologie rurale, il a occupé différentes responsabilités en matière d'aménagement et de développement de l'espace rural, notamment aux Antilles, avant de rejoindre, en 1999, la Direction générale de l'enseignement et de la recherche de ce ministère où il s'est spécialisé dans l'administration de la recherche.

¹ Denis Despréaux est sous directeur de la performance de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Il est aussi secrétaire exécutif de la Commission de la recherche agricole internationale (CRAI). Titulaire d'un doctorat en phytopathologie, il a consacré sa carrière scientifique aux cultures pérennes tropicales.

² Emile Frison est directeur général de l'Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI) depuis août 2003. Titulaire d'un doctorat en pathologie des plantes, il a consacré une part importante de sa carrière à la recherche agricole internationale pour le développement.

³ Bernard Hubert, titulaire d'un doctorat en écologie, a étudié l'écologie des rongeurs en Afrique de l'ouest avant de rejoindre l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) où il a dirigé le département de recherche «Systèmes agraires et développement ». Aujourd'hui, il est directeur scientifique de la division Société, Économie, Décision et responsable de la problématique de développement durable à l'INRA, où il est directeur de recherche. Il est aussi directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) de Paris.

⁴ Manuel Lantin, conseiller scientifique au Secrétariat du CGIAR, est titulaire d'un doctorat de phytogénétique. Avant de rejoindre le Secrétariat du CGIAR, il a été responsable de la recherche et de la formation au ministère de l'Agriculture des Philippines, président du département d'agronomie et directeur adjoint de l'Institut d'amélioration des plantes de l'Université des Philippines à Los Bagnos.