COLLECTION
Géographie
CONTEMPORAINE

La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne

Paradigme occidental, pratiques africaines

Sous la direction de
FRÉDÉRIC JULIEN

Presses de l'Université du Québec

COLLECTION
Géographie
CONTEMPORAINE

La collection Géographie contemporaine change d'image. Le souci de renouveau de la direction des Presses de l'Université du Québec et l'attachement aux traditions du directeur de la collection ont abouti à un compromis qui rend la collection plus attrayante tout en affirmant la continuité avec sa mission, soit celle de diffuser des travaux de nature scientifique ou pédagogique qui permettent d'enrichir la réflexion géographique. Ce changement est l'occasion d'un rapide bilan. Cette collection qui, au départ, voulait remplir un vide s'est avérée féconde. Depuis 1998, plus de vingt titres ont été publiés, plusieurs ayant donné lieu à des rééditions. Analysant le monde à toutes ses échelles, du mondial au local, des travaux de chercheurs du Québec et d'ailleurs ont interrogé le territoire et les possibilités qu'il offre dans un contexte qui requiert la révision des choix de développement de nos sociétés. La collection devient ainsi ce qu'elle cherchait à être, soit une tribune en langue française pour l'analyse des territoires. La nouvelle image, plus accessible, réaffirme cet objectif. Le monde, dans sa globalité, est impensable sans des repères territoriaux qu'il importe de rendre visibles. Sans ces repères, les liens sociaux sont impossibles, la préoccupation pour le bien commun disparaît et seul l'individualisme a droit de cité. Les repères territoriaux sont nécessaires pour un développement respectueux des générations futures, certes, mais aussi des collectivités qui nous entourent et avec lesquelles nous partageons la planète. C'est ce que l'éducation géographique des citoyens rend possible et c'est le défi qui a guidé et qui continuera de guider les travaux de la collection Géographie contemporaine.

Juan-Luis Klein
Directeur de la collection

La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne

Membre de L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne

Paradigme occidental, pratiques africaines

Sous la direction de
FRÉDÉRIC JULIEN

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne : paradigme occidental, pratiques africaines

(Géographie contemporaine)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3449-0

1. Ressources en eau – Aménagement intégré – Afrique noire. 2. Ressources en eau – Exploitation – Afrique noire. 3. Eau – Aspect économique – Afrique noire. 4. Ressources en eau – Aménagement intégré. I. Julien, Frédéric, 1981- . II. Collection : Géographie contemporaine.

HD1699.S92G47 2012 333.91'150967 C2012-940467-5

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

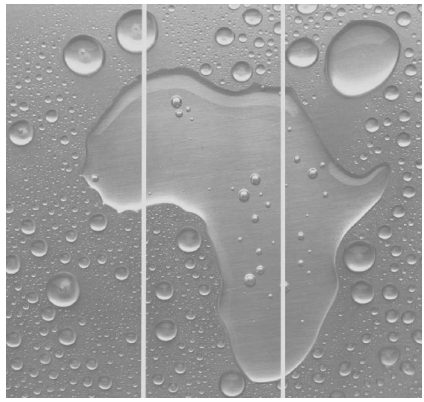
Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages : Interscript

Couverture : Conception – Richard Hodgson

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*
© 2012, Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 3e trimestre 2012
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada – Imprimé au Canada

Remerciements



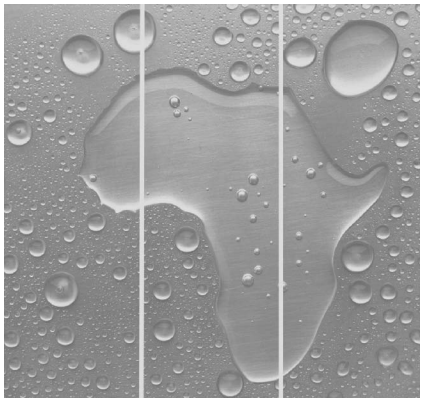
Je souhaite premièrement reconnaître le généreux soutien financier de la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa et remercier son doyen, monsieur Marcel Mérette. L'Observatoire de recherches internationales sur l'eau (ORIE, Université Laval) a également contribué à la publication de ce livre, et j'en remercie son directeur, le professeur Frédéric Lasserre.

Une première direction d'ouvrage collectif est un apprentissage et j'aimerais exprimer ma gratitude envers ma superviseure de thèse, la professeure Sylvie Paquerot, pour ses conseils et son appui à certains moments clés du processus.

Évidemment, ce livre est d'abord le fruit du travail de ses auteurs. Je remercie chaleureusement celles et ceux qui ont accepté de collaborer à ce projet, notamment pour leur confiance et leur patience. J'espère en avoir été digne.

Frédéric Julien
Québec, 19 mars 2012

Table des matières



Remerciements VII

Liste des figures et tableaux XV

Introduction – L'EAU : À CRISE MONDIALE, SOLUTION MONDIALE ? 1
Frédéric Julien

1. La GIRE et la réforme de la gouvernance mondiale de l'eau 3
2. La GIRE comme paradigme hégémonique 7
3. Les divisions du présent ouvrage 12

Bibliographie 14

Partie 1 – LE PARADIGME DE LA GIRE 21

Chapitre 1 – LA GIRE : ANATOMIE D'UN CONCEPT 23
François Molle

1. Le contexte 23
2. La diffusion du concept 27
3. La nature du concept : problèmes de définition 29
4. Les vertus de la GIRE 32
5. Les faiblesses de la GIRE 36
   5.1. La dépolitisation de la gestion de l'eau 36

5.2. Un bien convoité détourné par des groupes d'intérêts 39
5.3. La dérive vers les « bonnes pratiques » 41
5.4. La mise en œuvre de la GIRE 45
Conclusion 47
Bibliographie 49

Chapitre 2 – LA GIRE : UN MODÈLE DIFFICILE À TRANSFÉRER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE 55
Christian Bouquet
1. L'état des lieux au moment de la colonisation 57
2. Les modèles du Nord 61
3. Le transfert de nouveaux concepts 64
Conclusion 70
Bibliographie 72

Partie 2 – LES PRINCIPES DE DUBLIN MIS EN APPLICATION 75

Chapitre 3 – LE BASSIN VERSANT : UNITÉ DE GESTION DES EAUX IDÉALE POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ? 77
Luc Descroix
1. L'inévitabilité du bassin versant : des spécificités subsahariennes ? 78
1.1. Des conflits potentiels 79
1.2. Gérer aussi le risque ? 81
1.3. Inévitabilité du bassin et effacement des lignes de partage des eaux : les transferts en Afrique subsaharienne, une pratique encore marginale 83
2. Gestion des ressources en eau ou aménagement du territoire ? 84
2.1. Une vulnérabilité forte et en augmentation 85
2.2. Encore et toujours : les usagers de l'espace sont des usagers de l'eau 85
2.3. Exemples de conséquences de changements notoires de l'occupation des sols sur la ressource en eau 86
2.4. Un effet en retour sur le climat ? 91
3. De grands bassins transfrontaliers : le poids du politique, la primauté de l'hydrologie ? 92
3.1. Concilier le point de vue national et la supranationalité : le cas du bassin du Niger 93
3.2. Concilier le politique et l'hydrologie : le cas du bassin du Sénégal 95
4. Où sont l'inévitabilité et l'intangibilité du bassin versant ? 96
4.1. L'inévitabilité du bassin versant : un débat scientifique ou idéologique ? 96
4.2. L'inévitabilité du bassin versant et de la GIRE : pas toujours la meilleure option 98
4.3. Quelles solutions de rechange au bassin versant ? 99

Conclusion 100
Bibliographie 102

Chapitre 4 – LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LA GESTION DE L'EAU : QUELLES PERSPECTIVES POUR LES PLATEFORMES MULTIACTEURS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ? 107
Jeroen Warner et Eliab Simpungwe

1. Les PMA : une conception particulière de la démocratie 109
2. Les PMA et la démocratie délibérative : au service de qui ? 113
3. Les PMA comme outil de renforcement des capacités 115
4. Les PMA et le risque de la participation déséquilibrée 117
5. Un conte de deux bassins 119
   5.1. La participation des parties prenantes 124
   5.2. Le déséquilibre entre les parties prenantes 125
   5.3. La question du mandat des CMF 127

Conclusion 128
Bibliographie 131

Chapitre 5 – LE RÔLE DES FEMMES SELON LA GIRE : REGARD SUR LE TROISIÈME PRINCIPE DE DUBLIN EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA 135
Stéphanie Dos Santos

1. Le troisième principe de Dublin 137
2. Les femmes et l'eau en Afrique au sud du Sahara : un rôle encore majoritairement cantonné à la sphère domestique 141
   2.1. Au niveau domestique 141
      2.1.1. L'approvisionnement en eau 142
      2.1.2. La gestion de la ressource 145
      2.1.3. Les activités génératrices de revenus 149
   2.2. Au niveau supérieur 150
3. Difficultés et potentialités de la mise en place d'une approche genre dans la GIRE en Afrique au sud du Sahara 152
   3.1. Le statut des femmes dans les différentes sphères de la société . . 153
   3.2. L'éducation 155
   3.3. Le rôle des institutions politico-administratives 156

Conclusion 158
Bibliographie 160

Chapitre 6 – LA GIRE DANS LES VILLES SUBSAHARIENNES : COMMENT RATIONALISER DES SERVICES DE L'EAU RATIONNÉS ? 165
Sylvy Jaglin

1. La GIRE urbaine entre crise hydrique et rationalisation gestionnaire des services d'eau 168
   1.1. Pénurie de moyens plutôt que d'eau brute 169

1.2. Genèse de la marchandisation d'un bien : Dublin, la valeur économique de l'eau et la tarification au coût complet. 170
1.3. L'ombre portée de la privatisation ou comment un modèle organisationnel cache un modèle économique 173
2. Des modes d'opérationnalisation divers et contrastés. 175
2.1. Coût complet : une définition problématique. 175
2.2. La complexité des équilibres tarifaires. 178
3. Principe de réalité : les accommodements locaux et leurs limites 181
3.1. La réhabilitation des subventions. 181
3.2. Innovations technico-commerciales et différenciation des services. 184
Conclusion 186
Bibliographie 188

Partie 3 – L'AFRIQUE AUSTRALE, PIONNIÈRE DE LA GIRE AU SUD DU SAHARA. 195

Chapitre 7 – LA GIRE APRÈS L'APARTHEID (1994-2009) : VOLONTARISME POLITIQUE ET INERTIE DES TUYAUX. 197
David Blanchon
1. Une gestion intégrée au régime d'apartheid 199
1.1. Un pays à la recherche de modèles 199
1.2. Une gestion intégrée au service des Blancs. 200
2. La GIRE dans l'Afrique du Sud postapartheid : une volonté d'exemplarité. 202
2.1. Une réintégration pleine et entière dans la « communauté internationale de l'eau ». 203
2.2. Des changements majeurs 204
2.3. Des propositions innovantes. 206
3. L'inertie des tuyaux 208
3.1. L'inertie des gros tuyaux : transferts et Catchment Management Agencies. 208
3.2. L'inertie des petits tuyaux et des canaux : la résistance des Irrigation Boards 211
3.3. Des choix non tranchés : accès à l'eau, développement économique et protection de l'environnement 213
Conclusion 214
Bibliographie 215

Chapitre 8 – QUELLE GIRE POUR L'AFRIQUE AUSTRALE ? DU RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES DE GESTION DE L'EAU À L'INSTITUTIONNALISATION DES ORGANISMES DE BASSIN TRANSFRONTALIER 219
Agathe Maupin et Marian J. Patrick

1. Du « bricolage institutionnel » : la juxtaposition des outils de gestion des ressources en eau en Afrique australe 221
   1.1. Un cadre régional dominé par la Communauté de développement d'Afrique australe 221
   1.2. Les protocoles sur l'eau de la SADC : des éléments centraux dans l'articulation de la GIRE en Afrique australe 223
   1.3. La diffusion de la GIRE dans les nouvelles lois sur l'eau des pays d'Afrique australe 225
2. Les organismes de bassin transfrontalier en Afrique australe 228
   2.1. La valse lente des organismes de bassin transfrontalier avec la GIRE 230
   2.2. L'émergence de la ZAMCOM 232
   2.3. Les autres organismes de bassin transfrontalier : moins de pays riverains, moins d'enjeux et plus d'efficacité ? . . . 234
   2.4. Des États omniprésents et une subsidiarité limitée. 236
3. Et si c'était par le *problemshed* que tout pouvait commencer ? 238
   3.1. Repenser nos échelles de valeurs 238
   3.2. Le *problemshed* ou la nécessité de plus de flexibilité et de subsidiarité 241

Conclusion 244
Bibliographie 245

Conclusion – LE MIEUX, ENNEMI DU BIEN : POUR UNE GIRE PRAGMATIQUE . . 249
Frédéric Julien

1. Réformer la réforme : la GIRE et l'obligation de résultat. 250
2. Des orientations générales plutôt que des « bonnes pratiques » 254
   2.1. Premier principe de Dublin 254
   2.2. Deuxième principe de Dublin 256
   2.3. Troisième principe de Dublin 259
   2.4. Quatrième principe de Dublin 261
3. Pour une GIRE pragmatique 263

Conclusion 265
Bibliographie 266

Notices biographiques 273

Liste des figures et tableaux

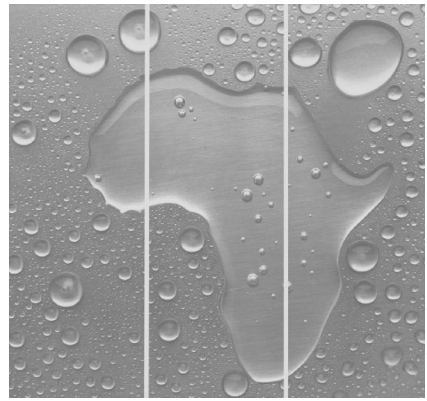
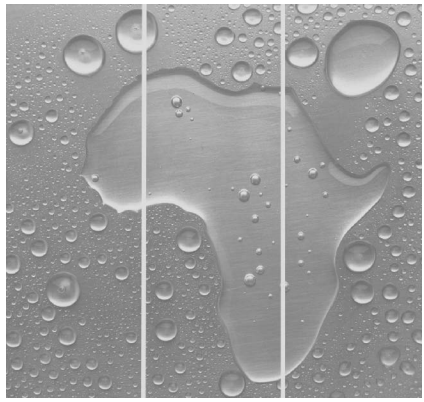


Figure 1.1. La GIRE et ses trois « E » 26
Figure 3.1. Évolution historique des surfaces cultivées au Niger 88
Figure 3.2. Évolution historique des rendements moyens en mil au Niger . . . 88
Figure 3.3. Évolution historique de l'occupation des sols ; exemple dans des cantons de l'ouest du Niger. 89
Figure 3.4. Évolution historique de l'indice des pluies autour de sa moyenne dans le bassin versant du fleuve Niger 89
Figure 3.5. Évolution historique des débits de quatre cours d'eau entièrement sahéliens 90
Figure 3.6. Chronique de 1929 à 2009 de l'importance respective des deux crues du Niger, montrant la part croissante de la crue locale sahélienne par rapport à la crue d'amont guinéenne. 90
Figure 3.7. Remontée récente de la nappe phréatique du Continental Terminal dans le degré carré de Niamey. 91
Figure 3.8. Bassin versant du Niger : le bassin « théorique » et le bassin actif . . 94
Figure 4.1. Emplacement des deux bassins à l'étude 121
Figure 7.1. La GIRE dans le maillage institutionnel sud-africain 205
Figure 7.2. Les territoires des CMA d'Afrique du Sud en 2009. 210
Figure 8.1. Les bassins fluviaux transfrontaliers de la SADC pourvus d'une gestion multilatérale 229

Tableau 4.1. Comparaison des différences entre les CMF du Mthatha et de la Kat 123
Tableau 5.1. Taux d'accès à une source d'eau potable améliorée (en pourcentage de la population) par grande région du monde en développement et par milieu 143

Introduction



L'eau
À crise mondiale, solution mondiale ?

Frédéric Julien

Pour l'Afrique subsaharienne, une région qui accuse un sérieux retard en matière de développement humain (ONU, 2011a ; 2011b), les questions d'eau, dans leurs dimensions sociale, économique et environnementale, constituent un enjeu vital dont on a peine à apprécier l'ampleur (Roche, 2003). Et pour cause : la maîtrise et la gestion de l'eau constituent un facteur crucial du développement humain, tant pour l'amélioration des conditions d'hygiène (contrôle des maladies hydriques, installations sanitaires), la croissance agricole et industrielle (irrigation, énergie, procédés de fabrication, navigation) que pour l'atténuation des extrêmes du cycle hydrologique (sécheresses et inondations) (Julien, 2006). La question de

l'adoption par les sociétés subsahariennes de modes de gouvernance et de gestion de l'eau susceptibles de favoriser leur développement se pose alors avec une grande acuité.

Or, il se trouve qu'en ce qui concerne la réduction de la pauvreté, « [l]a nécessité d'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau a été reconnue comme axiomatique dans les cercles internationaux » (GWP, 2003, p. 23) ces 20 dernières années. Au motif qu'elle prend en compte les effets des divers usages de l'eau dans une logique d'ensemble, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) permettrait de « […] relever les défis spécifiques du développement et [d']optimiser le rôle de l'eau dans la réalisation d'objectifs sociaux, économiques et environnementaux » (GWP, 2005, p. 1).

Le paradigme de la GIRE n'a cependant pas été élaboré dans le but précis de résoudre les problèmes du sous-développement, que ce soit en Afrique subsaharienne ou ailleurs. Il s'agit plutôt d'un paradigme essentiellement occidental dont la montée en force correspond à l'aboutissement d'une prise de conscience par les sociétés les plus riches du caractère non durable de leur propre (sur)développement hydraulique (Allan, 2006). La crainte d'une crise de l'eau d'envergure mondiale s'installant dans les années 1990 (Linton, 2004 ; 2010), la GIRE a alors été promue en tant qu'approche à vocation universelle, seule capable de garantir l'utilisation rationnelle d'une ressource que l'on dit en raréfaction (Trottier, 2008). Jeffrey et Gearey (2006) sont d'ailleurs d'avis qu'il est difficile de surestimer à quel point la GIRE est devenue la norme en matière de gestion de l'eau. Pourtant, ce statut de « seul jeu en ville » (Jeffrey et Gearey, 2006, p. 3) de la GIRE a de quoi étonner au vu des importantes différences qui persistent entre les diverses régions du monde en termes de mise en valeur de la ressource et de besoins actuels et futurs (Lautze et Giordano, 2007). C'est pourquoi le présent ouvrage se propose de faire de la transférabilité de la GIRE à l'Afrique subsaharienne son objet d'étude plutôt que, comme c'est souvent le cas, de supposer la pertinence de la GIRE pour ensuite évaluer l'étendue de son application en Afrique subsaharienne ainsi que les moyens d'en favoriser la diffusion et la réussite (p. ex. Kouam Kenmogne *et al.*, 2006).

Les chapitres qui suivent constituent donc une réflexion critique sur la GIRE, développée dans un ouvrage entièrement consacré à la question et rédigé en langue française. Ces deux dernières caractéristiques marquent la contribution scientifique du projet au-delà du contenu de l'analyse elle-même. Bien que cette analyse se veuille critique, cela ne signifie pas pour autant qu'il faille rejeter à l'avance et en bloc le paradigme de la GIRE. L'objectif est plutôt de « […] voir sur quels types d'évidences, de familiarités,

de modes de pensée acquis et non réfléchis » (Foucault, 2001, p. 999) repose la GIRE, de manière à pouvoir déterminer comment ces non-dits culturels et historiques affectent la transposition du paradigme occidental en pratiques africaines. La suite de cette introduction détaille davantage l'esprit et le contexte de l'analyse que forment collectivement les chapitres subséquents. Il s'agit d'abord de revenir sur la constitution du paradigme de la GIRE en tant que solution à une crise de l'eau devenue mondiale, puis de mettre en évidence l'idéalisme et l'universalisme de cette solution. Finalement, les divisions du présent ouvrage sont présentées.

1. La GIRE et la réforme de la gouvernance mondiale de l'eau

Développée en bonne partie au courant des années 1990, l'idée voulant que l'humanité soit menacée par une « crise mondiale de l'eau » est aujourd'hui largement répandue (Linton, 2004 ; 2010). Les reportages-chocs annonçant que l'humanité pourrait bientôt être à court d'eau se succèdent en effet, images de terres desséchées et craquelées à l'appui. Les déclarations alarmantes par des politiciens de premier plan se suivent elles aussi. Dans les mots primés et largement diffusés du vulgarisateur Marq de Villiers, « [l]e problème avec l'eau […] c'est qu'il ne s'en fait plus » (de Villiers, 2003, p. 8). Similairement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement ouvre la deuxième édition de son recueil de graphiques sur l'état des ressources hydriques de la planète en rappelant que « [l]es termes de l'équation demeurent simples : […] sera-t-il possible de fournir suffisamment d'eau à une population qui devrait atteindre au moins les 9 milliards d'ici 2050 […] à partir d'un volume [d'eau] qui restera à peu près le même qu'aujourd'hui ? » (PNUE, 2008).

Englobante, la notion de « crise mondiale de l'eau » couvre quatre principales problématiques, à savoir l'accès déficient à l'eau potable et à l'assainissement, l'insécurité alimentaire, la dégradation des écosystèmes aquatiques et l'instabilité politique tant sur le plan national qu'international (CME, 2005). Des questions autrefois considérées comme étant locales ou régionales ont donc désormais acquis le statut d'enjeu mondial (Linton, 2004 ; 2010 ; Hoff, 2009 ; Varady *et al*., 2009).

L'ONU estime ainsi qu'en 2010, quelque 780 millions de personnes n'avaient pas même un accès minimalement satisfaisant à l'eau potable, une donnée qui grimpe à 2,5 milliards en ce qui concerne l'assainissement (OMS et UNICEF, 2012). La problématique de l'insécurité alimentaire renvoie quant à elle à ce que l'agriculture irriguée est responsable de plus des deux tiers des prélèvements d'eau douce dans le monde. On s'inquiète

donc de ce que dans les prochaines décennies la disponibilité en eau devienne une contrainte sérieuse à l'alimentation d'une humanité devenue plus riche et plus populeuse (Strzepek et Boehlert, 2010). Pendant ce temps, la dégradation des écosystèmes aquatiques de la planète risque de se poursuivre, eux dont la biodiversité est déjà plus menacée que leur contrepartie terrestre (Dudgeon *et al*., 2006), alors que l'*Homo sapiens*, une espèce parmi des millions d'autres, pourrait avoir atteint vers 2025 un niveau d'appropriation du ruissellement accessible de plus de 70 % (Postel *et al*., 1996)[1]. Finalement, le partage de l'eau devant s'effectuer non seulement entre l'humain et les autres espèces, mais également entre les humains eux-mêmes, plusieurs observateurs craignent une augmentation des conflits domestiques et internationaux à mesure que s'avivera la compétition pour « notre ressource la plus précieuse » (de Villiers, 2003). Dans cet ordre d'idées, il est à noter que les quelque 263 bassins fluviaux de la planète qui couvrent totalement ou partiellement les territoires d'au moins deux États souverains comptent pour près de 60 % du ruissellement mondial (Wolf, 2007).

Plus récemment, plusieurs ont tenu à souligner que ce n'était pas tant l'eau qui était « en crise » (Gleick, 1993) que la **gouvernance** de cette eau : en maints endroits, la demande hydrique croît sans contrôle ; en d'autres, on échoue à rendre disponible aux populations une eau pourtant abondante ; et un peu partout, on pollue et gaspille l'eau douce de manière éhontée (Conca, 2006 ; WWAP, 2006). Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui définit la gouvernance de l'eau comme « […] l'ensemble des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs qui sont en charge [*sic*] du développement et de la gestion des ressources en eau et de leur distribution » (WGF, 2010), assure d'ailleurs que « [l]a plupart des pays disposent de suffisamment d'eau pour répondre aux besoins domestiques, industriels, agricoles et environnementaux » (PNUD, 2006, p. 133).

S'il existe une telle chose que **la** crise de l'eau, et si celle-ci renvoie principalement à des manquements en matière de gouvernance de l'eau, la solution à la crise semble *a priori* passer par la réforme, à l'échelle mondiale, de cette gouvernance (Pahl-Wostl *et al*., 2008). De fait, dans les années 1990, alors que se propageait le diagnostic de crise, un changement de paradigme se confirmait dans les réseaux internationaux des professionnels de l'eau (la « communauté épistémique » de l'eau [Haas, 1992])

1. Cette mesure comprend à la fois les prélèvements directs et l'utilisation *in situ* (p. ex. pour la dilution de la pollution).

avec la montée en force du concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) (Mukhtarov, 2008 ; Moriarty *et al*., 2007). La GIRE constitue aujourd'hui le langage dominant dans lequel la question de la gouvernance (mondiale) de l'eau est formulée (Conca, 2006 ; Ünver, 2008) et l'« intégration » est présentée comme l'approche de choix pour faire face à la crise mondiale de l'eau (p. ex. Duda et El-Ashry, 2000). Pour autant, aucune des nombreuses définitions du concept de GIRE – Mukhtarov (2009) écrit en avoir relevé plus de 30 – ne fait l'unanimité (Davis, 2007). Celle du Partenariat mondial de l'eau (GWP, 2000), que décortique François Molle dans le prochain chapitre, ressort néanmoins clairement du lot et présente la GIRE comme relevant essentiellement de l'application de la notion de développement durable au secteur spécifique de l'eau (PRP, 2004 ; Moriarty *et al*., 2007). Il s'agit donc de corriger une gestion historiquement fragmentaire des ressources en eau, pensée comme responsable de la crise actuelle, qui se préoccupait avant tout de produire des bénéfices économiques, assimilant croissance économique et progrès social tout en négligeant les conséquences écologiques (Davis, 2007).

Appliquée au secteur spécifique de l'eau, la volonté d'équilibrer les dimensions écologique, sociale et économique du développement a par ailleurs donné lieu à une élaboration supplémentaire quant aux éléments à « intégrer » (c'est-à-dire dont il faut prendre en compte les interdépendances) : les usages des sols et ceux de l'eau, les eaux de surface et souterraines, les activités d'amont et d'aval, les intérêts des différentes parties prenantes, la gestion de l'eau et les efforts de réduction de la pauvreté, etc. (Jønch-Clausen et Fugl, 2001). Surtout, quatre « grands principes » devant guider la gouvernance de l'eau et l'opérationnalisation de la GIRE ont été présentés au monde à travers la *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable* (ICWE, 1992).

Issue d'une grande conférence d'experts[2] devant servir à préparer le Sommet de la Terre de Rio en 1992, la déclaration de Dublin a lourdement influencé le développement et la pratique du paradigme de la GIRE (Rahaman et Varis, 2005 ; Ruf et Valony, 2007 ; Anderson *et al*., 2008 ; Moriarty *et al*., 2007). En fait, bien que le concept de gestion intégrée de l'eau ait été utilisé au cours des décennies antérieures (Biswas, 2004) et que l'on puisse lui trouver des précurseurs dont l'ancienneté se calcule en

2. « La Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (ICWE, Dublin, Irlande, 26-31 janvier 1992) réunissait [500] participants : des experts désignés par les gouvernements d'une centaine de pays et des représentants de [80] organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales » (ICWE, 1992).

◆ Les principes de Dublin

Principe 1 : L'eau douce – ressource fragile et non renouvelable – est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement.

Comme l'eau est indispensable à la vie, la bonne gestion des ressources exige une approche globale qui concilie développement socioéconomique et protection des écosystèmes naturels. Une gestion efficace intégrera l'utilisation du sol et de l'eau pour la totalité d'un bassin versant ou d'un aquifère.

Principe 2 : La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons.

Pour ce faire, il faut que les décideurs, comme l'ensemble de la population, soient bien conscients de l'importance des ressources en eau. Les décisions seraient donc prises à l'échelon compétent le plus bas en accord avec l'opinion publique et en associant les usagers à la planification et à l'exécution des projets relatifs à l'eau.

Principe 3 : Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau.

Les arrangements institutionnels relatifs à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau tiennent rarement compte du rôle primordial des femmes comme utilisatrices d'eau et gardiennes du milieu vivant. L'adoption et l'application de ce principe exigent que l'on s'intéresse aux besoins particuliers des femmes et qu'on leur donne les moyens et le pouvoir de participer, à tous les niveaux, aux programmes conduits dans le domaine de l'eau, y compris la prise de décisions et la mise en œuvre, selon les modalités qu'elles définiront elles-mêmes.

Principe 4 : L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique.

En vertu de ce principe, il est primordial de reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable. La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui a conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement. Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection.

siècles, voire en millénaires (Rahaman et Varis, 2005 ; Molle, 2009), il semble qu'il existe un accord tacite quant au fait que la GIRE, telle qu'on la connaît aujourd'hui, tire son inspiration des principes de Dublin (Mukhtarov, 2008 ; Singh *et al*., 2009). Et ces principes, les trois premiers du moins, paraissent désormais faire consensus au sein de la communauté épistémique de l'eau (Savenije et van der Zaag, 2008). Sans aucun doute le concept le plus populaire en matière de gestion de l'eau, la GIRE a été endossée par les principales banques et agences de développement ainsi que par des organisations internationales comme le Conseil mondial de l'eau ; l'une d'entre elles, le Partenariat mondial de l'eau, a même été créée spécifiquement pour faire la promotion de la GIRE (Conca, 2006 ; Mukhtarov, 2008). En

définitive, il appert que pour faire face à **la** crise mondiale de l'eau, la GIRE a émergé comme la « solution incontestée[3] » (Trottier, 2008, p. 203 ; *cf*. Xie, 2006).

Le consensus n'étant pas l'unanimité, des voix discordantes se font néanmoins entendre, la plus célèbre étant sûrement celle d'Asit K. Biswas, récipiendaire du prestigieux Stockholm Water Prize en 2006 ainsi que cofondateur et ancien président de l'Association internationale des ressources en eau. Ce professionnel de l'eau bien en vue a causé un « choc considérable » (Merrey, 2008, p. 901) à ses collègues en 2004 lorsqu'il a dénoncé le flou et l'inapplicabilité de la GIRE, allant jusqu'à avancer qu'après des années de développement et de mise en œuvre, la GIRE n'avait encore eu aucun effet significatif sur le terrain (Biswas, 2004) – une position qu'il a réitérée quatre ans plus tard (Biswas, 2008a ; 2008b). Cette difficulté à passer de la théorie à la pratique est certainement la critique la plus répandue (Mukhtarov, 2008 ; Jeffrey et Gearey, 2006), et ce, tant chez les rares chercheurs souhaitant que la GIRE soit carrément abandonnée (p. ex. Biswas, 2008a) que chez ceux visant son amélioration (p. ex. Jønch-Clausen et Fugl, 2001). Une autre importante critique, et c'est sur celle-ci que ce livre met l'accent, concerne l'idéalisme (rigidité dans l'application des principes) et l'universalisme (validité des principes dans tous les contextes) du paradigme de la GIRE.

2. La GIRE comme paradigme hégémonique

Ainsi, Merrey (2008), moqueur, est d'avis que n'importe quel sociologue saurait reconnaître que la GIRE est devenue une Bonne Nouvelle à laquelle les prosélytes souhaitent voir tout un chacun se convertir. Il parle également de la « foi » et du « dogme » de la GIRE (Merrey, 2008, p. 900). La métaphore religieuse a aussi séduit Jeffrey et Gearey (2006, p. 2 – « orthodoxie »), García (2008, p. 23 – « mantra »), Biswas (2004, p. 252 – « Saint Graal »), de même que Warner *et al*. (2008, p. 121 – « Sainte Trinité »). L'analyse de Warner *et al*. (2008) est toutefois pour l'essentiel exprimée en termes politologiques : la GIRE a atteint le statut de « discours hégémonique », c'est-à-dire que ses principes constitutifs forment désormais une sorte de sens commun ou d'évidence sans solution de rechange pour la communauté épistémique de l'eau (*cf*. Jørgensen et Phillips, 2002). Autrement dit, le débat ne porte plus tant sur la pertinence de la GIRE elle-même que sur les meilleurs moyens de la mettre en œuvre, avec la nuance que l'apogée

3. « L'avancée de la GIRE vers un statut hégémonique en tant que solution à la crise mondiale de l'eau est devenue claire dans la littérature lorsque les auteurs se sont mis à simplement déclarer au début de leurs articles qu'elle était la seule solution, pour ensuite détailler ses implications » (Trottier, 2008, p. 204).

du pouvoir d'influence de la GIRE semble appartenir au passé (Conca, 2006 ; Lankford et Hepworth, 2010). Néanmoins, elle demeure le mot d'ordre de la communauté internationale face à la crise mondiale de l'eau (p. ex. ONU-Eau, 2008 ; ONU-Eau et GWP, 2007) et à ce titre, considérant la faiblesse de la démonstration empirique de son succès (Jeffrey et Gearey, 2006 ; Medema *et al.*, 2008), la GIRE mérite d'être faite objet d'étude plutôt qu'acceptée d'office. L'ennui avec l'idéalisme et l'universalisme de la GIRE est qu'il n'est pas sûr que le problème général qu'elle est censée résoudre soit posé dans les bons termes. En effet, si la notion, hégémonique elle aussi (Trottier, 2008), d'**une** « crise mondiale de l'eau » apparaît comme un raccourci utile pour désigner l'ensemble des nombreux problèmes liés à l'eau sur la planète, d'importantes nuances doivent y être apportées au moment d'élaborer des réponses potentielles (Julien, 2010).

D'abord, on peut effectivement convenir que l'accès déficient à l'eau potable et à l'assainissement, l'insécurité alimentaire mondiale, la dégradation des écosystèmes aquatiques de la planète et l'instabilité politique sont essentiellement des problèmes de gouvernance plutôt que de pénurie. Ou une « construction politique » plutôt qu'une « réalité physique » (Trottier, 2008). Sous l'action combinée de l'énergie solaire et de la gravité terrestre, des quantités colossales d'eau douce sont continuellement recyclées à l'intérieur du cycle hydrologique global, le volume total demeurant pratiquement constant (Pielou, 1998). Ce sont les sociétés qui, sous l'effet des croissances démographique et économique, prélèvent toujours davantage d'eau, créant un déséquilibre entre l'offre et la demande qui est aggravé par des phénomènes comme celui du réchauffement climatique (Vörösmarty *et al.*, 2000). Des changements relevant de la gouvernance paraissent donc nécessaires face à la « crise mondiale de l'eau ». Mais ceci ne signifie nullement que les mêmes réformes de la gouvernance de l'eau, inspirées par la GIRE et les principes de Dublin, soient la solution partout (Swatuk, 2010). Cela parce qu'il n'est pas tant question d'une crise unique s'abattant sur la planète que d'une myriade de crises de l'eau locales et régionales face auxquelles les capacités de réponse varient. En ce sens, il est partiellement trompeur de parler en termes de « réserves d'eau mondiales » et de « demande mondiale en eau »[4], comme on le fait régulièrement.

4. Il est vrai qu'il existe une telle chose que le cycle hydrologique planétaire et que l'humain a une influence sur celui-ci ; par exemple à travers les changements climatiques qu'il favorise. Certaines « téléconnexions » biophysiques (p. ex. à travers la déforestation), socioéconomiques (p. ex. à travers le commerce international) et institutionnelles (p. ex. à travers les traités internationaux) ont également été recensées (Hoff, 2009). Toutefois, cela ne signifie pas que l'humanité se partage l'eau directement comme c'est le cas pour l'atmosphère, une sorte de « poubelle » commune.

Ainsi, la surconsommation d'eau (et la pollution de cette eau)[5], le principal comportement individuel et collectif ciblé par la notion d'une crise de la gouvernance de l'eau (Linton, 2010), n'est pas toujours la seule cause, ni même la première responsable, des problèmes couverts par la « crise mondiale de l'eau ». Ces problèmes sont d'ailleurs loin d'être ressentis de manière uniforme sur la planète. Par exemple, l'accès déficient à l'eau potable et à l'assainissement – l'emblème de la crise –, s'il peut être relié à la mauvaise qualité de l'eau, n'est normalement pas la conséquence de la surconsommation, mais plutôt de graves lacunes sur le plan de la distribution (technologie, savoir-faire, capitaux, capacité institutionnelle) (Paquerot, 2005). En fait, on peut même parler de sous-consommation d'eau pour décrire la situation de bien des sociétés du Sud, particulièrement dans le cas de l'Afrique subsaharienne, là où, avec l'Océanie, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est le plus faible parmi les grandes régions du monde[6] (telles que définies dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement [OMD][7]).

En ce sens, Molden *et al*. (2010) rapportent que les prélèvements d'eau douce sont de l'ordre de 70 m^3/hab./a en Afrique subsaharienne contre au-delà de 1 000 m^3/hab./a dans les pays industrialisés. De leur côté, Lautze et Giordano (2007) font remarquer que ces mêmes prélèvements par habitant au sud du Sahara sont les plus faibles de la planète et qu'ils représentent moins du quart de la moyenne mondiale et environ la moitié des prélèvements de la deuxième région la moins hydrovore (Asie du Sud-Est et Pacifique) selon leur découpage du globe. Quant aux niveaux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, en 2010, ils étaient respectivement de 61 % et de 30 % en Afrique subsaharienne, comparativement à 86 % et 56 % en moyenne pour les régions en développement. Presque tous

5. Ce qui correspond à une surconsommation ou à une pollution excessive est évidemment relatif au contexte sociohistorique pertinent et aux critères (écologiques, éthiques, financiers, etc.) utilisés pour porter jugement.
6. Ces régions ont une importance démographique (et géographique) très variable, alors que l'Océanie « en développement » hébergeait en 2010 moins de 10 millions d'habitants contre plus de 850 millions en Afrique subsaharienne (OMS et UNICEF, 2012).
7. Les huit OMD et leurs multiples cibles sectorielles doivent être atteints d'ici 2015 dans le cadre d'un vaste chantier de lutte mondiale à la pauvreté coordonné par l'ONU depuis 2000. Les objectifs et leurs cibles concernent : 1) la pauvreté extrême et la faim ; 2) l'éducation primaire ; 3) l'égalité des sexes ; 4) la mortalité infantile ; 5) la santé maternelle ; 6) le sida, le paludisme et autres maladies graves ; 7) l'environnement ; 8) la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement (ONU, 2011a).

les pays de la planète où moins de la moitié de la population a un accès minimalement suffisant à l'eau potable sont situés en Afrique subsaharienne (OMS et UNICEF, 2012).

Au demeurant, virtuellement partout sur la Terre on trouve suffisamment d'eau pour répondre aux besoins de base des individus (Savenije, 2000) et, sur une base (minimale, il est vrai) de 30 litres par jour et par personne, assurer l'accès à l'eau potable de tous ne représenterait qu'environ 1,5 % de toute l'utilisation humaine de l'eau (Arrojo, 2007). En outre, les sociétés qui fournissent aujourd'hui de l'eau potable en quantité suffisante à (presque) tous leurs citoyens y sont parvenues sous l'« Ancien Régime » de la gestion sectorielle. Pareillement, plus de deux milliards de personnes n'ont pas aujourd'hui accès au niveau d'assainissement dont bénéficiaient la plupart des citoyens de la Rome antique (Gleick, 2002), un endroit et une époque où la GIRE et les principes de Dublin étaient évidemment inconnus. Or, il appert que pour l'Afrique subsaharienne, la zone d'étude de cet ouvrage, l'approvisionnement en eau potable et le service d'assainissement relèvent de « […] l'urgence de la satisfaction des besoins vitaux immédiats » (Roche, 2003, p. 39). Une urgence qui n'est d'ailleurs pas particulièrement nouvelle : mise en place il y a un peu plus de 30 ans, la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990) avait justement pour objectif de fournir de l'eau potable à l'ensemble de l'humanité (Smout, 2000). En partant du principe qu'une crise correspond à l'aggravation subite d'une situation et en se concentrant sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, comment alors soutenir qu'il y a une **crise** de l'eau en Afrique subsaharienne, laquelle découlerait de l'atteinte des limites d'un système de gouvernance et de gestion périmé ? Si, comme l'espère le Partenariat mondial de l'eau, « […] la GIRE peut promouvoir un usage plus efficace et durable des ressources en eau pour accomplir les OMD » (GWP, 2007, p. 1) – qui visent notamment à réduire de moitié, d'ici à 2015 et par rapport à 1990, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base (ONU, 2011a) –, il ne va donc pas de soi qu'il s'agit là de **la** stratégie à prioriser.

Une des sources de l'idéalisme et de l'universalisme de la GIRE se trouve dans la domination de la communauté épistémique de l'eau par l'Occident, qui, comme le montre Christian Bouquet dans le deuxième chapitre du présent ouvrage, s'est employé à transférer de nombreux « modèles » du Nord au Sud depuis la colonisation, souvent à saveur néolibérale. Ainsi, Rahaman et Varis (2005) notent le manque de participation des pays en développement à la conférence d'experts de 1992 d'où sont issus les principes de Dublin. Ils ajoutent que plusieurs professionnels de l'eau et décideurs politiques du Sud ont par la suite critiqué non seulement

les principes de Dublin, spécialement le quatrième faisant de l'eau un bien économique, mais également le manque d'indications quant à la manière de les mettre en œuvre dans un contexte de pauvreté. De leur côté, Thelwall *et al*. (2006) ont montré à partir d'une analyse de contenu Internet que la réflexion sur la GIRE, telle qu'elle est présentée sur la Toile, est dominée par les pays développés. Ghiotti (2005), Chikozho (2008) ainsi que Petit et Baron (2009) décrivent tous la GIRE comme un paradigme occidental ayant été exporté du Nord au Sud au courant des années 1990, alors que l'idéologie néolibérale prévalait. Du reste, ce sont des pays comme la France, les États-Unis et l'Australie qui sont le plus souvent érigés en modèles à suivre en ce qui a trait à la gestion intégrée de l'eau (Molle, 2009 ; *cf*. Meublat et Le Lourd, 2001).

Or, comme évoqué plus tôt, les contextes sociaux et écologiques des pays occidentaux (et des pays développés dans leur ensemble) sont très différents de ceux des pays en développement, tout comme le sont les défis auxquels ils sont confrontés du point de vue de la gestion de l'eau (Shah *et al*., 2006 ; Schulze, 2007). Pour présenter les choses simplement, on dira que les pays en développement doivent le plus souvent s'accommoder d'une hydrologie « difficile » (Grey et Sadoff, 2007), plus variable que celle des pays développés au climat généralement plus tempéré, tout en disposant de moins de ressources (institutionnelles, financières, humaines, technologiques) à dédier à la gestion de l'eau[8]. En outre, on l'a vu, les priorités de gestion ne sont pas toutes les mêmes au Nord et au Sud, la simple couverture des besoins primaires en eau demeurant par exemple d'une actualité brûlante pour des centaines de millions d'habitants du monde en développement. À ce compte, l'Afrique subsaharienne fait figure de « Sud du Sud » où la gestion de l'eau s'effectue dans un « environnement extrême » (Giordano et Lautze, 2009). On pense ici à l'extrême variabilité spatiotemporelle de l'alimentation en eau ; l'extrême dépendance à des eaux partagées entre deux ou plusieurs États souverains ; l'extrême faiblesse de ces États ; l'extrême pauvreté ou encore à l'extrême informalité du secteur de l'eau. Et c'est dans cet environnement extrême que les Africains au sud du Sahara devront faire face à des défis dans le domaine de la gouvernance et de la gestion de l'eau, défis aussi plus accablants qu'ailleurs en termes démographiques, économiques et hydroclimatiques. Sachant que l'(in)adéquation entre une réforme de l'eau proposée et son contexte sociohistorique d'implantation est cruciale quant à ses chances de succès (Walther, 1987 ; Lankford *et al*., 2007 ; Mostert, 2009), il est certainement permis de s'interroger par rapport au potentiel réel

8. Durand-Dastès (2005) offre une présentation plus fine des différents « espaces de l'eau » de la planète.

d'application de la GIRE dans une Afrique subsaharienne dont la satisfaction des besoins en eau ne saurait souffrir aucun retard supplémentaire (Molden *et al.*, 2010). Voilà précisément l'objet du présent ouvrage.

3. Les divisions du présent ouvrage

Les huit chapitres qui suivent cette introduction ont été commandés à leurs auteurs de manière à pouvoir s'insérer dans une analyse critique en trois temps de la GIRE, à la suite de laquelle on tentera de tirer une conclusion générale.

La première partie (chapitres 1 et 2) porte sur le paradigme de la GIRE pris dans sa globalité et place l'analyse de son application au niveau du plan d'ensemble. Dans le chapitre 1, « La GIRE : anatomie d'un concept », François Molle dissèque d'abord pour le lecteur cette approche dominante de la gestion de l'eau pour laquelle on cherche à voir dans quelle mesure elle est applicable aux sociétés d'Afrique subsaharienne. Molle détaille notamment le flou entourant la GIRE et la confusion conceptuelle qui a accompagné sa promotion. Il montre également que le caractère apparemment consensuel et purement technique de la GIRE masque ses ramifications politiques. Au chapitre 2, « La GIRE : un modèle difficile à transférer en Afrique subsaharienne », Christian Bouquet inscrit l'exportation de la GIRE du Nord au Sud dans un plus vaste mouvement de transfert de modèles : la mondialisation. Pour Bouquet, cette nouvelle exportation entre en conflit avec bien des pratiques subsahariennes et risque de se faire porteuse de mutations sociales douloureuses.

Une fois brossé ce tableau du paradigme de la GIRE et de son transfert vers l'Afrique subsaharienne, la deuxième partie (chapitres 3, 4, 5 et 6) de l'ouvrage affine le portrait en dédiant un chapitre à chacun des principes de Dublin et à son application au sud du Sahara. Concernant le principe n° 1, qui prône une gestion de l'eau à l'échelle de l'ensemble du système hydrologique, Luc Descroix pose la question : « Le bassin versant : unité de gestion des eaux idéale pour l'Afrique subsaharienne ? » (chapitre 3). Il y répond que si le bassin conserve son importance hydrologique sur le sous-continent, il demeure nécessaire de tenir compte des spécificités subsahariennes quant à l'imbrication du social et de l'hydrologique. Dans « La participation des usagers dans la gestion de l'eau : quelles perspectives pour les plateformes multiacteurs en Afrique subsaharienne ? » (chapitre 4), Jeroen Warner et Eliab Simpungwe s'attaquent à l'analyse du second principe de Dublin. Les auteurs reviennent d'abord sur les bases théoriques de l'implication des usagers dans la gestion de l'eau promue par le principe

nº 2, pour ensuite en montrer les importantes limites à travers les cas de deux forums de bassin sud-africains. Au chapitre 5, Stéphanie Dos Santos s'interroge, quant à elle, sur « Le rôle des femmes selon la GIRE », alors qu'elle pose son « regard sur le troisième principe de Dublin en Afrique au sud du Sahara ». Pour Dos Santos, si le principe nº 3 souligne avec raison la nécessité de porter une attention particulière aux femmes en matière de gestion de l'eau, elles qui sont régulièrement exclues des processus décisionnels bien qu'elles en soient souvent les premières affectées, la conception que se font nombre d'acteurs du rôle des femmes continue de poser problème. C'est à Sylvy Jaglin que revient d'examiner, dans le chapitre 6, le quatrième et dernier principe de Dublin, celui qui affirme que l'eau est un bien économique. Le texte de Jaglin, « La GIRE dans les villes subsahariennes : comment rationaliser des services de l'eau rationnés ? », se concentre sur le milieu urbain d'Afrique subsaharienne et montre de quelle manière l'application d'une logique marchande rigide à des services d'eau sous-développés revient à mettre la charrue avant les bœufs.

La troisième partie de l'ouvrage se compose de deux études de cas sur l'application de la GIRE, sur le plan national, d'une part, et sur le plan transfrontalier, d'autre part. Dans « La GIRE après l'apartheid (1994-2009) : volontarisme politique et inertie des tuyaux » (chapitre 7), David Blanchon présente la progression de la première puissance économique d'Afrique subsaharienne le long de la route de la GIRE. De loin le pays le plus développé du sous-continent, l'Afrique du Sud possède une longue tradition de savoir-faire en ce qui a trait à la gestion de l'eau et souffre de problèmes liés tant au « premier » (p. ex. la surconsommation urbaine) qu'au « troisième » monde (p. ex. des épidémies). En ce sens, l'Afrique du Sud est peut-être le terrain d'application le plus prometteur pour la GIRE en Afrique subsaharienne. Néanmoins, Blanchon montre que l'héritage de l'apartheid y pèse lourd en termes d'iniquités d'accès à l'eau, iniquités dont le démantèlement est difficile à réconcilier avec la croissance économique et la protection de l'environnement. L'Afrique du Sud est par ailleurs engagée avec ses voisins dans un processus d'intégration de la gestion de l'eau à l'échelle régionale, processus que décrivent Agathe Maupin et Marian J. Patrick dans « Quelle GIRE pour l'Afrique australe ? Du renouvellement des politiques de gestion de l'eau à l'institutionnalisation des organismes de bassin transfrontalier » (chapitre 8). En effet, sur un continent africain où les cours d'eau transfrontaliers d'importance sont nombreux, l'exigence de gestion au niveau du bassin versant de la GIRE implique une coopération interétatique. Maupin et Patrick montrent cependant que cette tentative de considération des bassins transfrontaliers dans leur ensemble se heurte à la difficile conciliation des principes d'intégration et de souveraineté.

Pris collectivement, les chapitres du présent ouvrage invitent à la prudence dans l'exportation de la gestion intégrée des ressources en eau. C'est du moins ce que l'auteur de ces lignes soutient dans sa conclusion générale : « Le mieux, ennemi du bien : pour une GIRE pragmatique ». Parce qu'il est issu de contextes sociaux et écologiques particuliers, rien ne garantit que le paradigme de la GIRE, dans sa version idéalisée du moins, ait une vocation universelle. Le danger est donc de confondre inspiration et imitation.

Bibliographie

Allan, J.A. (2006). « IWRM : The New Sanctioned Discourse ? », dans P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (dir.), *Integrated Water Resources Management : Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Thousand Oaks, Sage, p. 38-63.

Anderson, A., E. Karar et S. Farolfi (2008). « Synthesis : IWRM Lessons for Implementations », *Water SA*, vol. 34, n° 6, p. 665-669.

Arrojo, P. (2007). « Pour une approche écosystémique de la gestion de l'eau », dans H. Aubry (dir.), *Imaginaires de l'eau, imaginaires du monde : dix regards sur l'eau et sa symbolique dans les sociétés humaines*, Paris, La Dispute, p. 209-226.

Biswas, A.K. (2004). « Integrated Water Resources Management : A Reassessment », *Water International*, vol. 29, n° 2, p. 248-256.

Biswas, A.K. (2008a). « Integrated Water Resources Management : Is It Working ? », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 24, n° 1, p. 5-22.

Biswas, A.K. (2008b). « Current Directions : Integrated Water Resources Management – A Second Look », *Water International*, vol. 33, n° 3, p. 274-278.

Chikozho, C. (2008). « Globalizing Integrated Water Resources Management : A Complicated Option in Southern Africa », *Water Resources Management*, vol. 22, n° 9, p. 1241-1257.

CME – Conseil mondial de l'eau (2005). *La crise de l'eau*, <http://worldwatercouncil.org/index.php?id=25&L=1>, consulté le 24 août 2010.

Conca, K. (2006). *Governing Water : Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge, MIT Press.

Davis, M.D. (2007). « Integrated Water Resource Management and Water Sharing », *Journal of Water Resources Planning and Management*, vol. 133, n° 5, p. 427-445.

de Villiers, M. (2003 [1999]). *Water : The Fate of Our Most Precious Resource*, 2e édition, Toronto, McClelland & Stewart.

Duda, A.M. et M.T. El-Ashry (2000). « Addressing the Global Water and Environment Crises through Integrated Approaches to the Management of Land, Water and Ecological Resources », *Water International*, vol. 25, n° 1, p. 115-126.

Dudgeon, D. *et al*. (2006). « Freshwater Biodiversity : Importance, Threats, Status and Conservation Challenges », *Biological Reviews*, vol. 81, n° 2, p. 163-182.

Durand-Dastès, F. (2005). « À propos de la géographie de l'eau : temporalités et échelles spatiales », *L'Information géographique*, vol. 69, nº 3, p. 66-84.

Foucault, M. (2001 [1981]). « Est-il donc important de penser ? », dans M. Foucault, *Dits et écrits II, 1976-1988*, Paris, Gallimard, p. 997-1001.

García, L.E. (2008). « Integrated Water Resources Management : A "Small" Step for Conceptualists, a Giant Step for Practitioners », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 24, nº 1, p. 23-36.

Ghiotti, S. (2005). « Le bassin versant en question : le modèle français de gestion de l'eau et les limites de son application au Liban », dans B. Antheaume et F. Giraut (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, p. 247-267.

Giordano, M. et J. Lautze (2009). « Managing Transboundary Waters in Extreme Environments : The Role of International Actors in Africa », dans C. Lipchin, D. Sandler et E. Cushman (dir.), *The Jordan River and Dead Sea Basin : Cooperation Amid Conflict*, Dordrecht, Springer, p. 113-138.

Gleick, P.H. (dir.) (1993). *Water in Crisis : A Guide to the World's Fresh Water Resources*, New York, Oxford University Press.

Gleick, P.H. (2002). « Soft Water Paths », *Nature*, vol. 418, nº 6896, p. 373.

Grey, D. et C.W. Sadoff (2007). « Sink or Swim ? Water Security for Growth and Development », *Water Policy*, vol. 9, nº 6, p. 545-571.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2000). *La gestion intégrée des ressources en eau*, TAC Background Paper nº 4, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2003). *La réduction de la pauvreté et la GIRE*, TAC Background Paper nº 8, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2005 [2004]). *Ouvrir la porte au développement économique et social : comment une approche plus intégrée de l'eau peut fournir un appui*, note politique nº 1, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2007 [2006]). *Comment la GIRE contribuera à l'accomplissement des OMD*, note politique nº 4, Stockholm, GWP.

Haas, P.M. (1992). « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, nº 1, p. 1-35.

Hoff, H. (2009). « Global Water Resources and Their Management », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 1, nº 2, p. 141-147.

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 25 août 2010.

Jeffrey, P. et M. Gearey (2006). « Integrated Water Resources Management : Lost on the Road from Ambition to Realisation ? », *Water Science and Technology*, vol. 53, nº 1, p. 1-8.

Jønch-Clausen, T. et J. Fugl (2001). « Firming Up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 17, nº 4, p. 501-510.

Jørgensen, M.W. et L.J. Phillips (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*, Thousand Oaks, Sage.

Julien, F. (2006). « Maîtrise de l'eau et développement durable en Afrique de l'Ouest : de la nécessité d'une coopération régionale autour des systèmes hydrologiques transfrontaliers », *VertigO*, vol. 7, nº 2, <http://vertigo.revues.org/2402>, consulté le 19 septembre 2010.

Julien, F. (2010). « Ceci n'est pas une crise mondiale de l'eau », *Le Devoir*, vol. 101, nº 61 (lundi 22 mars), p. A7.

Kouam Kenmogne, G.-R. *et al*. (2006). « Gestion intégrée des ressources en eau et Objectifs du millénaire pour le développement en Afrique : cas du Cameroun », *VertigO*, vol. 7, nº 2, <http://vertigo.revues.org/2319>, consulté le 30 septembre 2010.

Lankford, B et N. Hepworth (2010). « The Cathedral and the Bazaar : Monocentric and Polycentric River Basin Management », *Water Alternatives*, vol. 3, nº 1, p. 82-101.

Lankford, B. *et al*. (2007). *From Integrated to Expedient : An Adaptive Framework for River Basin Management in Developing Countries*, Research Report nº 110, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Lautze, J. et M. Giordano (2007). « Demanding Supply Management and Supplying Demand Management : Transboundary Waters in Sub-Saharan Africa », *The Journal of Environment and Development*, vol. 16, nº 3, p. 290-306.

Linton, J.I. (2004). « Global Hydrology and the Construction of a Water Crisis », *The Great Lakes Geographer*, vol. 11, nº 2, p. 1-13.

Linton, J.I. (2010). *What Is Water ? The History of a Modern Abstraction*, Vancouver, UBC Press.

Medema, W., B.S. McIntosh et P.J. Jeffrey (2008). « From Premise to Practice : A Critical Assessment of Integrated Water Resources Management and Adaptive Management Approaches in the Water Sector », *Ecology and Society*, vol. 13, nº 2, <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art29/>, consulté le 22 août 2010.

Merrey, D.J. (2008). « Is Normative Integrated Water Resources Management Implementable ? Charting a Practical Course with Lessons from Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 33, nºs 8-13, p. 899-905.

Meublat, G et P. Le Lourd (2001). « Les agences de bassin : un modèle français de décentralisation pour les pays émergents ? La rénovation des institutions de l'eau en Indonésie, au Brésil et au Mexique », *Revue Tiers Monde*, vol. 42, nº 166, p. 376-401.

Molden, D. *et al*. (2010). « Governing to Grow Enough Food without Enough Water : Second Best Solutions Show the Way », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 26, nº 2, p. 249-263.

Molle, F. (2009). « River-basin Planning and Management : The Social Life of a Concept », *Geoforum*, vol. 40, nº 3, p. 484-494.

Moriarty, P., J. Butterworth et C. Batchelor (2007 [2004]). *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, cahier thématique nº 9-F, Delft, Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC).

Mostert, E. (2009). « International Co-operation on Rhine Water Quality 1945-2008 : An Example to Follow ? », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 34, nº 3, p. 142-149.

Mukhtarov, F.G. (2008). « Intellectual History and Current Status of Integrated Water Resources Management : A Global Perspective », dans C. Pahl-Wostl, P. Kabat et J. Möltgen (dir.), *Adaptive and Integrated Management : Coping with Complexity and Uncertainty*, Berlin, Springer, p. 167-185.

Mukhtarov, F.G. (2009). *Integrated Water Resources Management : Global Water Collaboration on the Rise*, <http://www.waterworld.com/index/display/article-display/5303688115/articles/waterworld/world-regions/europe/2009/08/integrated-water_resources.html>, consulté le 23 août 2010.

OMS et UNICEF (2012). *Progress on Drinking-water and Sanitation : 2012 Update*, Genève et New York, OMS et UNICEF.

ONU (2011a). *Objectifs du millénaire pour le développement : rapport 2011*, New York, ONU.

ONU (2011b). *Objectifs du millénaire pour le développement : tableau de suivi 2011*, New York, ONU.

ONU-Eau (2008). *Status Report on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans*, New York, ONU-Eau.

ONU-Eau et GWP (2007). *Roadmapping for Advancing Integrated Water Resources Management (IWRM) Processes*, New York, ONU-Eau.

Pahl-Wostl, C., J. Gupta et D. Petry (2008). « Governance and the Global Water System : A Theoretical Exploration », *Global Governance*, vol. 14, nº 4, p. 419-435.

Paquerot, S. (2005). *Un monde sans gouvernail : enjeux de l'eau douce*, Montréal, Athéna.

Petit, O. et C. Baron (2009). « Integrated Water Resources Management : From General Principles to Its Implementation by the State. The Case of Burkina Faso », *Natural Resources Forum*, vol. 33, nº 1, p. 49-59.

Pielou, E.C. (1998). *Fresh Water*, Chicago, University of Chicago Press.

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement (2006). *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, rapport mondial sur le développement humain 2006, Paris, Economica.

PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement (2008). *Vital Water Graphics : An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*, 2e édition, Nairobi, PNUE, <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html>, consulté le 28 septembre 2010.

Postel, S.L., G.C. Daily et P.R. Ehrlich (1996). « Human Appropriation of Renewable Fresh Water », *Science*, vol. 271, nº 5250, p. 785-788.

PRP – Projet de recherche sur les politiques (2004). *Gestion intégrée des ressources en eau*, note d'information, Ottawa, PRP.

Rahaman, M.M. et O. Varis (2005). « Integrated Water Resources Management : Evolution, Prospects and Future Challenges », *Sustainability*, vol. 1, nº 1, p. 15-21.

Roche, P.-A. (2003). « L'eau, enjeu vital pour l'Afrique », *Afrique contemporaine*, nº 205, p. 39-75.

Ruf, T. et M.-J. Valony (2007). « Les contradictions de la gestion intégrée des ressources en eau dans l'agriculture irriguée méditerranéenne », *Cahiers agricultures*, vol. 16, nº 4, p. 294-300.

Savenije, H.H.G. (2000). « Water Scarcity Indicators ; the Deception of the Numbers », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 25, nº 3, p. 199-204.

Savenije, H.H.G. et P. van der Zaag (2008). « Integrated Water Resources Management : Concepts and Issues », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 33, nº 5, p. 290-297.

Schulze, R.E. (2007). « Some Foci of Integrated Water Resources Management in the "South" Which Are Oft-forgotten by the "North" : A Perspective from Southern Africa », *Water Resources Management*, vol. 21, nº 1, p. 269-294.

Shah, T., I. Makin et R. Sakthivadivel (2006). « Limits to Leapfrogging : Issues in Transposing Successful River Basin Management Institutions in the Developing World », dans P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (dir.), *Integrated Water Resources Management : Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Thousand Oaks, Sage, p. 109-144.

Singh, A. *et al*. (2009). « Inclusive Water Governance : A Global Necessity. Lessons from India », *Transition Studies Review*, vol. 16, nº 2, p. 598-608.

Smout, I. (2000). « The Evolution of International Policy on Water Supply and Sanitation », *Journal of European Area Studies*, vol. 8, nº 1, p. 27-33.

Strzepek, K. et B. Boehlert (2010). « Competition for Water for the Food System », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 365, nº 1554, p. 2927-2940.

Swatuk, L.A. (2010). « The State and Water Resources Development through the Lens of History : A South African Case Study », *Water Alternatives*, vol. 3, nº 3, p. 521-536.

Thelwall, M., K. Vann et R. Fairclough (2006). « Web Issue Analysis : An Integrated Water Resource Management Case Study », *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 57, nº 10, p. 1303-1314.

Trottier, J. (2008). « Water Crises : Political Construction or Physical Reality ? », *Contemporary Politics*, vol. 14, nº 2, p. 197-214.

Ünver, O. (2008). « Global Governance of Water : A Practitioner's Perspective », *Global Governance*, vol. 14, nº 4, p. 409-417.

Varady, R.G., K. Meehan et E. McGovern (2009). « Charting the Emergence of "Global Water Initiatives" in World Water Governance », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 34, nº 3, p. 150-155.

Vörösmarty, C.J. *et al*. (2000). « Global Water Resources : Vulnerability from Climate Change and Population Growth », *Science*, vol. 289, nº 5477, p. 284-288.

Walther, P. (1987). « Against Idealistic Beliefs in the Problem-solving Capacities of Integrated Resource Management », *Environmental Management*, vol. 11, nº 4, p. 439-446.

Warner, J., P. Wester et A. Bolding (2008). « Going with the Flow : River Basins as the Natural Units for Water Management ? », *Water Policy*, vol. 10, nº S2, p. 121-138.

WGF – Water Governance Facility (2010). *UNDP Water Governance Facility at SIWI*, <http://www.watergovernance.org/frenchwgf>, consulté le 24 août 2010.

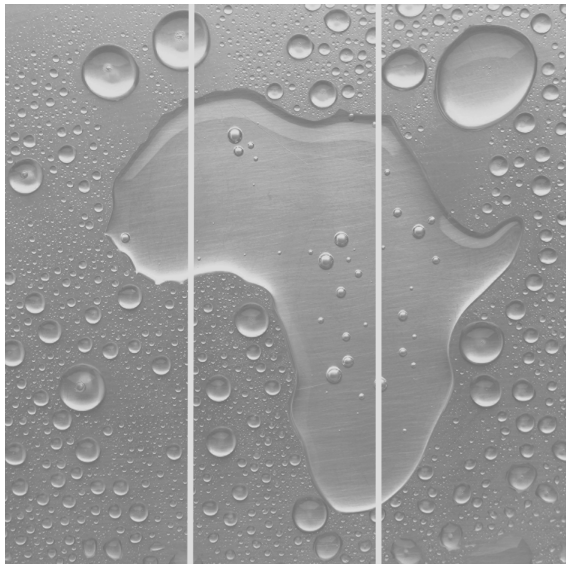
Wolf, A.T. (2007). « Shared Waters : Conflict and Cooperation », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 32, p. 241-269.

WWAP – Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (2006). *Water : A Shared Responsibility*, 2e rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, Paris et New York, UNESCO et Berghahn Books.

Xie, M. (2006). « Integrated Water Resources Management (IWRM) : Introduction to Principles and Practices », texte présenté à l'atelier *Strengthening Transboundary Water Resources Management in Africa* (30 oct.-2 nov.), Nairobi, Global Environment Facility (GEF).

Partie

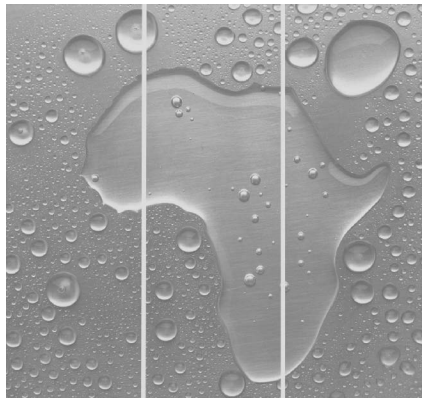
1



Le paradigme de la GIRE

Chapitre

1



La GIRE
Anatomie d'un concept

François Molle

1. Le contexte

La mise en valeur et la gestion des ressources en eau ont – de toute évidence – depuis toujours constitué une préoccupation importante des sociétés humaines qui dépendent de cette ressource vitale pour leur santé, leur alimentation, leur vie spirituelle et leur environnement. Ces sociétés ont mis au point des techniques diverses ainsi que différents modes de gouvernance régulant l'accès, le partage et l'usage de l'eau. Depuis la fin du XIX^e^ siècle jusque dans les années 1980-1990, cependant, les approches donnant la priorité à l'ingénierie et aux grandes infrastructures hydrauliques ont constitué la principale réponse apportée par les États aux problèmes d'eau. Cet état de fait est bien symbolisé par la période dite de la « mission hydraulique », une héritière des premiers grands aménagements

hydrauliques coloniaux qui s'est développée aux États-Unis dans les années 1930 pour connaître son apogée après la Deuxième Guerre mondiale, et ce, dans la plus grande partie du monde (Molle, 2009 ; Molle *et al.*, 2009).

Les répercussions sociales et environnementales induites à la fois par l'artificialisation profonde des paysages et la dégradation de la qualité de l'eau ont progressivement suscité des mouvements de contestation de la société civile dans les pays du Nord, conscientisé la population et engendré un changement dans les pratiques. Ces tendances furent bien saisies par le rapport publié en 1987 par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement – *Notre avenir à tous*[1] – qui lança un appel pour un développement durable, capable de réconcilier le développement économique avec une durabilité sociale et environnementale étendue aux futures générations (CMED, 1988).

Apposé à une grande diversité de concepts et de problèmes, l'adjectif « durable » (ou soutenable) a souvent été associé à l'idée de gestion intégrée, qu'on parle de zones côtières, de pêcheries, de sols, de forêts, de zones humides ou de bassins versants. Le concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) émergea en réponse à l'évidence croissante qu'au Nord comme au Sud la gestion de l'eau était fragmentée entre divers secteurs économiques et ministères, qu'elle négligeait souvent les interrelations entre l'eau et les sols, les aspects quantitatifs et qualitatifs, les zones en amont et en aval, et entre le cycle hydrologique et la santé des écosystèmes en général. À l'issue de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992 et de la mise en avant de la dimension économique de l'eau[2], la GIRE fut promue comme la principale réponse aux défis d'un secteur de l'eau souvent chaotique, favorisant une vision du monde où la multiplicité des valeurs et des objectifs était réaffirmée et où les déséquilibres se devaient d'être corrigés. L'*Action 21*[3], publiée après le Sommet de la Terre de Rio en 1992 pour lequel la rencontre de Dublin était préparatoire, adouba en effet la GIRE : « La gestion intégrée des ressources en eau est fondée sur l'idée que l'eau fait partie intégrante

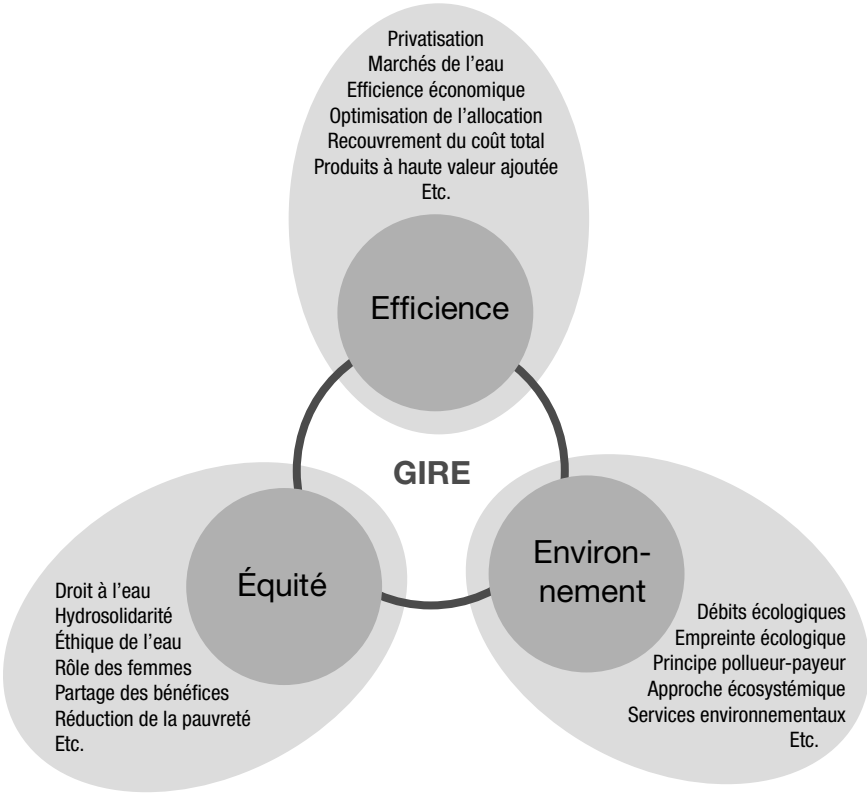
1. Aussi connu sous le nom de « rapport Brundtland ».
2. Les quatre « principes » dits de Dublin énoncés par la conférence portaient sur l'affirmation du caractère fini et vulnérable de la ressource, la nécessité de baser sa gestion sur des approches participatives, le rôle central des femmes dans la gestion de l'eau, et la dimension économique de l'eau à prendre en compte en cas de compétition. Voir l'introduction du présent ouvrage et son encadré « Les principes de Dublin » (p. 6) pour plus de détails.
3. L'*Action 21* (ou *Agenda 21*, en anglais) et ses déclinaisons locales sont des plans d'action nés du Sommet de la Terre.

de l'écosystème et constitue une ressource naturelle et un bien social et économique dont la quantité et la qualité déterminent l'affectation » (ONU, 2004).

Mais l'émergence de ce concept a été rapidement confrontée à la question de savoir comment mettre en œuvre et tenir les promesses de la GIRE. Cette question se posa à une époque où de fortes critiques étaient formulées à l'égard des États, souvent considérés comme inefficaces, corrompus, et comme constituant un obstacle au développement. Cette critique a été alimentée par les idéologies néolibérales qui ont encouragé une réduction du rôle de l'État et un rôle accru du marché et des mécanismes de prix, des mesures promues par les programmes d'ajustement structurel des années 1980. Dans le secteur de l'eau, ces réformes comprenaient – entre autres – une plus grande participation du secteur privé (notamment dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement), le transfert des responsabilités de gestion aux usagers dans les grands périmètres irrigués publics, une utilisation accrue des mécanismes de prix pour augmenter le recouvrement des coûts et promouvoir les économies d'eau, et la révision des lois et règlementations concernant l'eau.

Selon sa définition la plus fréquemment utilisée, « [l]a gestion intégrée des ressources en eau est un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux » (GWP, 2000, p. 24). Le concept de la GIRE englobe donc les trois principales valeurs collectives liées au développement durable. Il a projeté sur le devant de la scène les valeurs d'équité sociale et de durabilité environnementale, tout en rappelant la nécessité de prendre en compte l'efficience et la rationalité économiques. Comme le montre la figure 1.1., chacune de ces valeurs (les trois « E » : l'efficience, l'équité et l'environnement) est associée à un certain nombre de concepts, d'approches ou de principes. L'« efficience économique », par exemple, valorise le concept de recouvrement du coût total, la répartition des ressources selon la plus haute productivité marginale, la maximisation de la valeur ajoutée globale ou la privatisation des services et des ressources. À l'« équité sociale » sont associées des valeurs d'éthique de l'eau, de partage des avantages, d'hydrosolidarité, et on insiste sur les moyens de subsistance et la réduction de la pauvreté. L'« environnement » donne la priorité à la conservation de la nature, au maintien des services environnementaux, et met l'accent sur, entre autres, les approches écosystémiques, les débits environnementaux (*e-flows*) ou le principe du pollueur-payeur. En plus des trois « E », la GIRE promeut également la participation de toutes les parties concernées dans la prise de décision.

Figure 1.1.
La GIRE et ses trois « E »



Les trois « piliers » de la GIRE représentent des valeurs sociétales et collectives distinctes. Il ne s'agit pas, évidemment, des seuls objectifs et valeurs qui peuvent être avancés ou recherchés par des individus ou des groupes particuliers. Il se peut également, et ce n'est certainement pas un phénomène rare, que des intérêts privés ou de groupe soient favorisés et « maximisés », au détriment des valeurs collectives. La mauvaise conception d'un barrage avec des dépassements de coûts et des répercussions sociales et environnementales importantes peuvent servir les intérêts d'entreprises de construction, de certains politiciens et des bureaucraties de l'État, tout en étant une catastrophe en termes d'efficience économique, d'équité et d'environnement. On a donc, en pratique, toujours une tension entre intérêts privés et collectifs.

2. La diffusion du concept

Le concept de la GIRE reconnaît la complexité technique et sociale des problèmes de gestion de l'eau et prend acte de l'augmentation de la compétition, des conflits, des impacts environnementaux et de la dégradation ou de l'épuisement des ressources qui ont caractérisé le secteur de l'eau au cours des 25 dernières années, et ce, à des degrés divers selon les régions (même si, en Afrique subsaharienne, la faible mobilisation de l'eau reste souvent un problème en soi). Sa définition large et englobante rend le concept attrayant pour des personnes pourtant porteuses de valeurs et visions du monde différentes, alors que sa promesse de réconcilier des objectifs souvent antagonistes lui a permis d'être véhiculé à l'échelle mondiale comme un concept apparemment consensuel. Sa diffusion doit beaucoup à l'action de plusieurs institutions puissantes et du monde universitaire.

Bien que publié à la suite du Sommet de la Terre de Rio, le document de politique générale sur l'eau de 1993 de la Banque mondiale (1993) ne fait qu'une seule référence à la GIRE, tout en mettant l'accent sur la nécessité d'intégrer les activités touchant aux terres et à l'eau, sur les liens existant entre l'amont et l'aval, les eaux superficielles et souterraines, ainsi que sur les politiques sectorielles. La Banque semble avoir accordé un soutien tardif à la GIRE (vers 1997) et a plutôt insisté sur la promotion de mesures et de réformes institutionnelles considérées comme essentielles à l'amélioration de la gestion des ressources et, plus récemment, sur un réengagement dans les investissements d'infrastructures hydrauliques, ou même de mégaprojets (Grey et Sadoff, 2006)[4].

Le document de stratégie sur le secteur des ressources en eau de 2004 de la Banque ne s'étend pas davantage sur la GIRE, même s'il lui emprunte sa rhétorique sur la participation et ses préoccupations environnementales. Selon ce document,

> [l]e principal défi de gestion n'est pas celui d'une vision de la gestion intégrée des ressources en eau, mais d'une approche « pragmatique reposant néanmoins sur des principes » [« *pragmatic but principled* »], qui respecte les principes d'efficience, d'équité et de durabilité, tout en reconnaissant que la gestion des ressources en eau est intensément

4. Une « Unité globale sur l'eau » (*Global Water Unit*) a été mise en place en 1997 « […] pour aider la Banque à devenir un meilleur partenaire dans la mise en œuvre des principes de gestion intégrée des ressources en eau articulés dans le document de politique générale » sur l'eau de 1993 (Banque mondiale, 2004, p. 50), probablement à la suite de la création du Partenariat mondial de l'eau (voir ci-dessous).

> politique et que la réforme requiert l'articulation d'interventions hiérarchisées, séquencées, pratiques et patientes (Banque mondiale, 2004, p. 3).

La principale préoccupation de la Banque ne concerne pas la GIRE en soi, mais plutôt les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes du secteur de l'eau, la forçant à reconnaître la nécessité « […] d'accorder une attention plus explicite à l'économie politique de la réforme dans sa conception et sa mise en œuvre » et que les « […] solutions devront être adaptées à des circonstances spécifiques et très variées » (Banque mondiale, 2004, p. 3).

D'autres banques de développement, comme la Banque interaméricaine de développement (BID, 1998 ; 1999) et la Banque asiatique de développement (ADB), ont – de concert – repris le message de la GIRE. L'ADB (2006 ; 2010) a déployé des efforts considérables pour en distiller les principes dans la gestion des bassins hydrographiques d'Asie et a même établi une « feuille de route de la GIRE » qui propose 25 éléments à prendre en considération.

Fondé en 1996 par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Agence suédoise de développement international (SIDA), le Partenariat mondial de l'eau (GWP) s'est donné pour mission la diffusion des principes de gestion intégrée des ressources en eau. Le développement progressif de réseaux régionaux du GWP, en partie grâce à la cooptation de personnalités ou de professionnels de l'eau de haut niveau, la publication de documents clés sur les différentes facettes de la GIRE par son « comité technique », et sa participation active à l'organisation d'événements publics et de sessions de formation ont propulsé le GWP sous les feux de la rampe comme le *think tank* le plus étroitement associé à la GIRE.

Les définitions et les concepts de la GIRE du Partenariat mondial de l'eau ont été repris sans gros changements par le PNUD[5] ainsi que par plusieurs organismes de coopération telles la SIDA ou la GTZ (Société allemande pour la coopération technique), les banques de développement et les universités, qui ont quant à elles activement fait la promotion de la GIRE à travers l'organisation d'événements scientifiques, de divers cours de formation pour les professionnels, de réseaux de recherche

5. Il faut toutefois noter que le PNUD, à la suite de l'*Action 21*, soumet les impératifs économiques à la satisfaction prioritaire des besoins humains et sociaux de base (ONU, 2004).

universitaires ou régionaux (p. ex. Cap-Net[6]), et de nombreux programmes de formation de niveau maîtrise (deuxième cycle). Dans les pays du Nord, de nombreux universitaires avec des préoccupations sociales et environnementales ont adhéré à la GIRE comme un moyen de promouvoir de nouvelles visions et la formation d'une nouvelle génération de scientifiques et de professionnels qui pourraient « faire les choses différemment » (van der Zaag, 2005).

Tous ces efforts, le caractère englobant du concept, ses mérites, mais peut-être aussi son imprécision conceptuelle, ont fait de la GIRE « […] **le** cadre discursif des politiques internationales de l'eau – le point de référence auquel tous les autres arguments finissent par se rattacher. Tout comme la notion de durabilité mobilisée tous azimuts, la GIRE combine une allure intuitivement raisonnable, un recours à l'autorité technique, ainsi qu'un caractère englobant d'une telle flexibilité qu'elle en devient presque vague » (Conca, 2006, p. 126-127).

3. La nature du concept : problèmes de définition

La GIRE a été promue sous différentes formes comme une philosophie, un ensemble de principes, de lignes directrices, un cadre, une approche, une méthode, un processus ou un ensemble de prescriptions. En conséquence, elle a souvent été critiquée pour être floue, trop promettre, ou être irréaliste, en particulier en ce qui a trait à sa mise en œuvre. Ces critiques proviennent des différentes formes prises par (ou données à) ce concept et peuvent être mieux comprises en introduisant une distinction entre trois « niveaux » de définition : un principe, un cadre, un processus.

Dans sa forme originale, la GIRE est d'abord et avant tout un ensemble de **principes**. Elle recommande simplement d'accorder une attention égale aux dimensions sociale, économique et environnementale de l'eau. S'ajoutent à ce principe, ceux de participation du public et de gestion coordonnée et holistique de l'eau dans tous ses usages humains et ses fonctions écosystémiques. Ces principes sont largement consensuels, car ils sous-entendent que les intérêts multiples et contradictoires seront réconciliés et qu'un équilibre collectivement plus satisfaisant sera trouvé. Comme le négatif d'une photo représentant une situation indésirable, la GIRE est

6. Un projet du PNUD, Cap-Net est un réseau international pour le renforcement des capacités en gestion intégrée des ressources en eau.

un « concept nirvana » (Molle, 2008) qui « transforme le noir en blanc » et promet la résolution des problèmes actuels ; et, comme pour le nirvana, la question est à la fois de croire à son existence et de trouver le moyen de l'atteindre, ou du moins de se rapprocher de lui.

Cette métaphore spirituelle peut nous aider à comprendre ce qui se passe lorsque, comme dans diverses religions du monde, plusieurs voies d'accès à un « mieux » ou à un idéal sont proposées, et quand, parfois, un ensemble de « prêtres » en viennent à codifier les comportements, à déterminer ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas faire, et à énoncer les conditions préalables à remplir pour avancer sur le « chemin » ; et tout comme pour les prescriptions religieuses, faire la différence entre l'esprit et la lettre sera d'une importance primordiale dans l'approche de contextes, de situations et de valeurs spécifiques.

Cette question sera également centrale quand émergera une demande pour des « lignes directrices », des « approches » plus concrètes ou des « cadres » méthodologiques permettant d'instaurer la GIRE. Les institutions ayant une légitimité suffisante pour apporter une réponse à cette demande proposeront un certain nombre de mesures (p. ex., la décentralisation), de pratiques (p. ex., organiser des plateformes multiacteurs) et de méthodes (p. ex., les études d'impact environnemental), généralement issues – parfois de manière assez lâche – de la traduction de certains des principes énoncés ci-dessus. Cela aboutit généralement à la définition d'un certain nombre de domaines clés de la GIRE dans lesquels des modifications pourraient ou devraient être effectuées. Les 13 principaux domaines d'action proposés par le GWP (une extension des catégories utilisées pour classer les articles de sa « boîte à outils » [GWP, 2008]) jouent un rôle important en proposant un large choix de domaines dans lesquels les décideurs peuvent introduire du changement.

Mais le risque associé à la proposition d'un tel **cadre**, c'est qu'il est difficile de ne pas dériver vers des approches plus normatives, avec chacun des principaux domaines d'action associé à un ensemble de « bonnes pratiques » (*best practices*). Imperceptiblement, la GIRE peut alors se transformer en un ensemble de recommandations fortement influencées par le contexte et les idéologies dominantes du moment. Les approches managériales centrées sur le rôle de l'État ou celles centrées sur les mécanismes de marché risquent d'être favorisées par ce genre de dérive, un risque bien identifié par Lenton et Muller (2009, p. 212) qui estiment que « […] s'il y a eu échec, c'est dans les tentatives visant à faire entrer l'approche de la GIRE qui est observée dans le monde chaotique de l'expérience, à l'intérieur de paradigmes bien nets ».

Mais au-delà de la GIRE vue comme un ensemble de principes, un cadre, ou un ensemble de lignes directrices plus normatives, on peut, de manière complémentaire ou concurrente, voir la GIRE comme un **processus**, souvent qualifié de « politique » (Rogers et Hall, 2003) et de « cyclique » (Jønch-Clausen, 2004). Dans sa version « douce », ce point de vue ne fait que souligner que tous les processus de prise de décision devraient, idéalement, avoir à la fois une bonne assise scientifique et inclure la participation des parties prenantes – leurs points de vue et leurs « enjeux » – dans le débat. Mais il est notoire que le degré de participation varie, depuis des réunions de consultation symboliques jusqu'à des processus d'émancipation authentique (Arnstein, 1969). Dans sa version « dure », la conception de la GIRE comme processus part de l'idée qu'il n'y a pas de « bonnes pratiques » prédéfinies ou de « compromis naturel » et que le rôle d'un processus délibératif est précisément d'arriver à un résultat qui pourra être considéré comme « équilibré », car établi par un processus d'apprentissage social assorti de la définition de compensations adéquates qui auront laissé toutes les parties avec un sentiment d'équité.

Une conséquence importante de cette définition processuelle est que la GIRE apparaît comme une cible en mouvement, tant il est vrai que de nouveaux acteurs et problèmes apparaissent et évoluent constamment, tout comme les valeurs sociales changent au fil du temps ; il n'y a pas de *statu quo*, pas de position où l'on pourrait se reposer pour longtemps.

La GIRE vue comme un processus nous mène clairement dans le domaine de la politique, dans son sens noble de définition de règles collectives visant à une gestion de la « cité » pour le bien commun. Changer l'état actuel des choses – probablement un « équilibre » peu satisfaisant entre les trois « E » qui soit penche fortement vers l'un d'eux ou les nie tous ensemble – signifie invariablement remettre en question l'ordre des choses. Un tel changement remet en cause l'autorité (la manière dont le pouvoir est distribué) et la répartition des coûts et des bénéfices associés au mode de gestion de l'eau existant. C'est pourquoi un processus basé sur la GIRE aboutit nécessairement à des changements institutionnels (p. ex. de nouvelles lois, des réformes administratives ou de nouveaux mécanismes permettant de déterminer le partage de l'eau ou d'autres ressources) et explique que la GIRE soit alors étroitement associée à trois autres questions ou concepts fondamentaux : les **institutions**, la **gouvernance** et les **réformes**.

On peut distinguer deux points de vue concernant la gouvernance et les réformes institutionnelles. Le premier point de vue est plutôt managérial, centré sur l'État et considère que le changement institutionnel est principalement induit par les décideurs eux-mêmes, avec une participation

des parties prenantes, et une priorité donnée aux instruments juridiques et aux outils de gestion. Le deuxième point de vue est processuel et centré sur la société ; il met fortement l'accent sur le rééquilibrage des asymétries de pouvoir, la création d'arènes de délibération et l'émancipation des parties prenantes. Ces deux points de vue correspondent globalement aux visions « douce » et « dure » de la GIRE vue comme un processus, telles que décrites ci-dessus.

Les trois modalités de base (ou archétypes) de la gouvernance sont généralement regroupées sous trois « étiquettes » pratiques : l'État, le marché et la communauté (ou la société civile). L'autorité de l'État est associée à la hiérarchie, la gestion centralisée et descendante (*top-down*), un type de gouvernance qui repose fortement sur les intérêts des agences de l'État, de l'expertise technique et de la politique (et, parfois, des milieux d'affaires qui peuvent lui être associés). Une régulation par le marché donne la priorité à la libre initiative et à l'efficience économique, et promeut la définition de choix et d'arbitrages régis par la structure et les mécanismes de fixation des prix. La communauté/société civile promeut une gestion par les gens eux-mêmes, l'accent étant mis sur les conceptions locales de droit, d'équité et de justice, et l'autodétermination des règles de gestion commune, ainsi qu'illustré par la littérature sur la gestion des biens communs.

Les modes de gouvernance sont en général associés à une combinaison de ces archétypes, comme on le voit pour des arrangements tels que les partenariats public-privé, mais aussi pour les jeux de règles communautaires qui sont intégrés dans les cadres juridiques nationaux. Un régime de gouvernance, c'est-à-dire une combinaison particulière des trois modes de gouvernance décrits ci-dessus, induit et correspond approximativement à un « mélange » particulier des trois valeurs collectives de la GIRE (en pratique combinées avec un ensemble d'intérêts particuliers)[7].

4. Les vertus de la GIRE

La principale vertu de la GIRE est de réintroduire de manière forte des principes et valeurs qui ont longtemps été négligés ou ignorés. En phase avec la prise de conscience environnementale, elle réaffirme l'idée de durabilité et introduit des considérations largement absentes de la pratique des bureaucraties de l'eau, notamment pendant la période de la mission

7. Bien que la valeur d'efficience économique soit souvent associée à une gestion collective par le marché (sans doute de manière abusive), il n'y a évidemment pas de correspondance univoque entre chacune des valeurs et chacun des trois modes.

hydraulique. Le concept d'équité et plus généralement l'attention portée aux dimensions sociales et à la distribution des coûts et des bénéfices – avec un souci particulier pour les groupes marginalisés ou désavantagés – reconnaît implicitement que le développement a, pour de larges catégories de la population, souvent équivalu à un appauvrissement ou à un déplacement.

Par un effet de répétition, à travers des événements publics, des modules de formation ou la littérature scientifique et professionnelle, le discours de la GIRE légitime les préoccupations environnementales et sociales et les place, en principe, au même niveau que le développement et l'efficience économiques. Ce discours augmente également la sensibilisation des décideurs et des praticiens qui y sont exposés et contribue à un changement de vision du monde et des mentalités. De même, l'introduction dans les programmes universitaires de modules qui incarnent les principes de la GIRE et véhiculent une préoccupation pour les questions sociales et environnementales est susceptible d'influencer les pratiques professionnelles dans le futur. En ce qui concerne ces principes, considère van der Zaag (2005), on ne peut faire l'économie de la GIRE.

La boîte à outils associée à la GIRE, à l'image des échanges et des visites croisées entre pays, des études comparatives ou des programmes de jumelage, propose une diversité d'options en différentes matières qui peuvent inspirer les décideurs et leur suggérer des pistes qu'ils n'avaient pas pensé explorer. Enfin à cause de l'accent mis sur l'intégration de thèmes et de considérations qui étaient jusque-là généralement pris en compte de manière isolée (ou pas du tout), « […] la GIRE a suscité un ferment intellectuel et créé des occasions d'interaction interdisciplinaire et de recherche dont on n'avait pas fait l'expérience jusque-là » (Ingram, 2008, p. 6).

Bien que souvent mésusée pour servir d'écran de fumée à des objectifs autres (voir ci-dessous), la GIRE peut apporter une légitimité aux idées et aux valeurs associées avec l'un des trois « E » ainsi qu'aux groupes qui les promeuvent. Elle fournit à ces groupes et aux proposants d'approches alternatives « […] un vocabulaire ainsi qu'un soutien international et des idées pour faire avancer leur cause » (Mollinga, 2006, p. 34). La GIRE peut ainsi jouer le rôle d'« objet frontière » (Cash *et al.*, 2002 ; Conca, 2006) et devenir un concept que toutes les parties prenantes vont s'approprier, mais aussi remodeler par leurs pratiques et leurs discours (Mollinga, 2006). La GIRE peut alors être vue comme un construit collectif offrant une base de départ commune à des intervenants désireux d'interagir ou de négocier avec les autres parties prenantes. L'accent mis sur la durabilité environnementale, par exemple, a rendu plus facile la diffusion de concepts comme les débits environnementaux ou les approches écosystémiques. Dans ce sens, la GIRE a peut-être permis, à l'image des concepts de gouvernance

ou de participation, la réintroduction « par la porte de derrière » (Mollinga, 2008, p. 8) de la dimension politique et, d'une certaine manière, la reconnaissance du poids des dimensions sociales du pouvoir.

De fait, l'usage de la GIRE comme « atout politique » est apparent dans la manière dont tous les acteurs, sans distinction, se la sont appropriée. Cependant, chaque parti choisit de mettre l'accent sur le pilier de la GIRE qui reflète le mieux sa propre inclination, ses préoccupations ou ses objectifs. De même, chacun d'entre eux tend à considérer que le débat a jusqu'ici été déséquilibré et doit être rééquilibré en conséquence.

Tout en reconnaissant qu'une approche plus intégrée de la mise en valeur et de la gestion des ressources en eau est « indiscutablement importante », Merrey *et al*. (2005, p. 197-198), par exemple, considèrent que la GIRE ne met pas la question de l'amélioration des conditions de vie des gens au centre de ses priorités et n'adopte pas une vision réellement holistique des ressources naturelles, ce qui la rend « […] contreproductive en tant que cadre analytique du point de vue des plus pauvres ». Cette perception était partagée par le GWP qui a publié un document (GWP, 2003) portant sur les relations entre la pauvreté et l'accès et l'usage de l'eau.

Les ONG travaillant à améliorer les moyens de subsistance des communautés ou les militants sociaux utilisent également la GIRE comme un moyen de mettre en avant leurs objectifs de développement social et d'équité. L'Alliance Genre et Eau (GWA), par exemple, croit que la GIRE « […] offre une occasion pour créer un changement paradigmatique dans la gestion des ressources de l'eau » (GWA, 2006, p. 13) et a publié un guide sur les ressources pour l'intégration du genre dans la gestion de l'eau (GWA, 2006).

Le consortium d'ONG associé à la Commission du développement durable des Nations Unies a embrassé la GIRE comme un moyen de promouvoir ses objectifs sociaux et environnementaux, recommandant que les « […] gouvernements nationaux votent des législations spécifiques pour mettre en œuvre la GIRE ainsi que des plans visant une plus grande efficience dans l'utilisation de l'eau afin de protéger les bassins versants et garantir un partage équitable de l'eau entre les usagers ». Leur conception d'une approche intégrée de la gestion des bassins versants, dans laquelle les zones humides doivent être explicitement incorporées, est de permettre d'assurer « […] la durabilité des fonctions et des valeurs des écosystèmes » et de freiner la destruction de la biodiversité en encourageant « […] la pleine appréciation de la valeur (économique, sociale et environnementale) des écosystèmes et l'utilisation de cette information dans la planification du développement des ressources en eau » (CSD NGO consortium, 2005).

Les environnementalistes ou les ONG « vertes » ont recouru à la GIRE pour promouvoir la préservation de la nature ou de l'environnement en général : l'« approche par écosystème » (ou écosystémique) incorporée dans la *Convention sur la diversité biologique* (SCDB, 2010) et promue par plusieurs ONG et organisations internationales (notamment l'Union internationale pour la conservation de la nature) est un exemple parfait d'une lecture (et traduction) de la GIRE qui fait de la préservation des écosystèmes à la fois le point de départ et l'objectif final. L'approche écosystémique est définie comme « […] une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable » et qui doit permettre d'atteindre un équilibre entre « […] la conservation, l'utilisation durable et le partage juste et équitable » des ressources (SCDB, 2010).

Certains économistes de l'environnement qui voient la maximisation de la valeur ajoutée (agrégée) comme un objectif prioritaire promeuvent le pilier « efficience » de la GIRE et sa vision de l'eau comme un bien économique. Les partisans de la privatisation, les gestionnaires cherchant à maximiser la productivité économique de l'eau ou les banques de développement comme la Banque mondiale – tout en rappelant avec soin la diversité des objectifs qui doivent être atteints – tendent à promouvoir des mesures et des politiques basées sur des mécanismes de prix et de marché qui favorisent principalement les critères de rationalité économique. Les premiers documents du GWP (2000 ; Rogers *et al.*, 1998) accordent également une place sans doute excessive à la question du recouvrement complet des coûts et aux mécanismes qui répartissent « […] les ressources effectives d'une façon durable selon les utilisations à valeur maximale » (GWP, 2000, p. 64).

D'autres acteurs se positionnent entre deux des piliers. Par exemple, des économistes « verts » mettent leurs espoirs dans les mécanismes d'évaluation et de marché pour atteindre leurs objectifs de conservation, alors que certaines ONG essaient de trouver un juste milieu entre l'exploitation des ressources et leur durabilité. Mais chaque position a son cortège de mécontents. Ainsi, Mostert (2006, p. 23) explique que la GIRE telle qu'elle est promue aux Pays-Bas a été critiquée par de nombreux observateurs comme étant « écocentrique et technocratique » et n'accordant pas assez d'attention « […] aux relations entre la gestion des sols et de l'eau, à la participation publique et aux aspects sociétaux et économiques de la gestion de l'eau ». Les paradigmes historiques successifs de la mise en valeur et de l'utilisation de l'eau ont souvent totalement ignoré l'une ou plusieurs des valeurs promues par la GIRE, alors que la question essentielle est de développer une pratique qui soit au centre de ces valeurs (Allan, 2006).

En d'autres termes, nombreux sont ceux qui prêchent la GIRE, mais prennent comme point de départ un de ses piliers en particulier et mettent l'accent, par exemple, sur les approches écosystémiques ou sur la lutte contre la pauvreté. La pratique de la GIRE est et sera probablement perpétuellement contestée comme étant trop étroitement associée à certaines de ses valeurs fondamentales et pas assez aux autres. Ces perspectives « trop peu » et « pas assez » illustrent la présence de valeurs et de perceptions antagonistes et le constant renouvellement d'institutions qui remodèlent l'équilibre du pouvoir.

5. Les faiblesses de la GIRE[8]

De par sa propre nature, en tant que concept nirvana, et parce qu'elle est invoquée autant comme un principe, un ensemble de bonnes pratiques ou un processus politique, la GIRE est – sans surprise – associée à de nombreuses attentes et frustrations. Nous examinons ici quatre faiblesses de la GIRE : 1) son traitement oblique de la nature politique de la gestion des ressources naturelles ; 2) sa propension à être détournée par des groupes d'intérêts cherchant à légitimer leurs pratiques ; 3) le risque de devenir un cheval de Troie imposant des politiques standardisées et de « bonnes pratiques » prédéfinies sans grande attention au contexte ; et 4) la grande difficulté rencontrée dans la mise en place de ces bonnes pratiques, spécialement au Sud et indépendamment de la pertinence de ces mesures.

5.1. La dépolitisation de la gestion de l'eau

La définition d'un juste équilibre entre les différents intérêts et visions et entre les trois « E » est au cœur de la GIRE ; cependant, la question de la mise en place de cet équilibre est encore traitée de façon très sommaire. La définition de la GIRE donnée par le GWP met en avant les trois objectifs concurrents, mais suggère qu'il existe un moyen de « maximiser » le résultat obtenu. La littérature véhicule l'impression qu'un optimum peut être atteint où toutes ces valeurs seront combinées et réconciliées, puisque « [l]a GIRE aide à protéger l'environnement de la planète, favorise la croissance économique et le développement agricole durable, promeut la participation démocratique dans la gouvernance, et améliore la santé humaine » (GWP, 2010). De nombreuses réformes de l'eau sont définies par des experts, basées sur une rationalité instrumentale et centrées sur des outils ou une « définition juste des prix et des institutions » (*getting prices and institutions right*) censés permettre d'atteindre ces objectifs concurrents. Les organismes

8. Cette section reprend et développe des arguments tirés de Molle (2008).

de bassin, par exemple, considérés comme les piliers de l'impératif de la GIRE de gérer les ressources à l'échelle des bassins, sont « […] promus de manière croissante comme un moyen scientifique/rationnel d'administration de l'eau » (GWP, 2006, p. 12).

La partie de la réalité qui demeure occultée par ces conceptions est, bien sûr, que les trois piliers de la GIRE sont fréquemment antagonistes (d'où les conflits), que des compromis doivent être en général définis, que leur définition se fait par des processus de contestation le plus souvent douloureux et que le résultat final est fréquemment assez différent de l'optimum envisagé ou désiré. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le traitement des dimensions politiques de la GIRE dans la littérature est fortement lié au concept de participation, souvent vu – à travers les conceptions dominantes d'une gouvernance centrée sur l'État – comme associé à une vision managériale de la résolution des conflits, plutôt que nourri par des considérations critiques sur la nature politique de la gestion des ressources (Allan, 2006 ; Miller et Hirsch, 2003 ; Gyawali *et al*., 2006 ; Merrey *et al*., 2007 ; Molle *et al*., 2007).

Empruntée aux principes de Dublin, la participation apparaît comme une composante centrale de la pratique de la GIRE. La question de savoir si la participation est un leurre, une nouvelle tyrannie, ou si elle a un potentiel « transformatif » ne peut pas être développée ici (voir, outre le chapitre de Warner et Simpungwe dans cet ouvrage : Leeuwis, 2000 ; Delli Priscoli, 2004 ; Cooke et Kothari, 2001 ; Hickey et Mohan, 2004 ; Neef, 2009). Mais il apparaît qu'une bonne partie de la littérature sur la GIRE ne s'aventure guère au-delà d'appels à une participation authentique de toutes les parties prenantes et à un système de gouvernance qui rende des comptes et qui soit efficient et réactif : « La clé pour équilibrer ces demandes est d'assurer une large participation par diverses parties prenantes d'une manière temporelle et bien organisée à des stades appropriés du processus, et inclut des mécanismes de résolution des conflits » (GWP, 2004, p. 28).

Bien que la participation de toutes les parties prenantes soit considérée comme nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante, car il est aussi reconnu que la simple création d'opportunités de participation n'aidera en rien les groupes désavantagés si leur capacité à participer n'est pas renforcée (GWP, 2000). Comment les groupes politiquement faibles ou marginalisés vont-ils voir leurs pouvoirs accrus est une question en général traitée par la réaffirmation « [qu']au niveau national, régional ou local, les gouvernements sont chargés de rendre possible la participation de tous les intervenants. Pour ce faire, il faut créer des mécanismes de consultation des parties concernées à tous les niveaux géographiques (pays, bassin fluvial, nappe, bassin versant, communauté, etc.) » (GWP, 2000, p. 18). La question de savoir pourquoi les gouvernements seraient d'accord pour

partager leur pouvoir de décision demeure un point obscur. La planification des mégaprojets (les barrages, les transferts entre bassins où les systèmes irrigués de grande échelle), par exemple, est bien connue pour être relativement secrète et peu ouverte au contrôle extérieur ; et les raisons de ce manque de transparence – préserver l'ensemble des intérêts bureaucratique, politique et financier associés à de tels projets – ont peu de chances d'être altérées par un simple appel à plus grande participation des différentes parties prenantes.

Les idéologies promouvant le marché, bien que souvent contenues et assorties de restrictions, resurgissent parfois d'une manière surprenante : selon le GWP (2000, p. 17), « [d]ans certains cas, les processus de marché peuvent favoriser la participation à la prise de décision. En effet, lorsque des systèmes adéquats de fixation des prix sont établis, les collectivités locales, les organismes communautaires ou les secteurs d'irrigation sont en mesure de faire part de leurs besoins en matière de services d'approvisionnement en gros. » Que l'allocation automatique de l'eau à travers des marchés puisse indirectement refléter la participation des usagers est une idée frappante, mais typique de la négation de la nature politique et contestée de la gestion de l'eau.

La littérature admet parfois (en pratique rarement) que « […] comme il n'est pas toujours évident de dégager un consensus dans le cadre d'une approche participative, il y a lieu de mettre en place des processus d'arbitrage ou d'autres mécanismes de résolution des conflits » (GWP, 2000, p. 17). La dimension politique et contestée de l'eau est traitée par des outils et des techniques de résolution de conflits, à l'image des externalités des projets hydrauliques que l'on entend atténuer par une injection d'argent et des mesures compensatoires, et en réaffirmant que – en définitive – c'est le rôle du gouvernement de prévenir les conflits (GWP, 2004). Rogers et Hall (2003, p. 30) sont encore plus explicites et soulignent que « [t]rop souvent, des exigences initialement bien intentionnées d'une meilleure gouvernance peuvent constituer un frein au développement. Les coûts des transactions sociales et économiques de la gouvernance peuvent être élevés ; ils doivent être maintenus dans des limites raisonnables et soigneusement contrôlés. » De plus, l'État « […] ne peut attendre la mise en place de systèmes de gouvernance "idéale". […] Il faut toutefois prendre garde de ne pas affaiblir un État déjà faible » (Rogers et Hall, 2003, p. 11).

Le second traitement des dimensions politiques concerne la vision du changement institutionnel, en général conçu comme devant être impulsé par l'État et centré sur les politiques publiques et les institutions qui doivent être en place pour que les gouvernements puissent exercer « […] leurs responsabilités de bonne gouvernance de l'eau » (Jønch-Clausen, 2004, p. 17 ; GWP, 2006 ; voir aussi la section 5.3. du présent chapitre). L'accent

est mis sur ce que les agences étatiques traditionnelles font (ou du moins sont supposées faire) : identifier les manques, améliorer les capacités, conscientiser le public, mettre en place des cycles itératifs et supposément rationnels de planification, organiser des réunions d'intervenants, assurer le suivi-évaluation, etc. Conséquemment, le processus dans son ensemble apparaît comme étant naturellement dirigé ou orienté par l'État (l'interlocuteur naturel des banques de développement internationales et des agences de coopération), avec par là même une haute probabilité de reproduction des approches bureaucratiques descendantes conventionnelles[9].

5.2. Un bien convoité détourné par des groupes d'intérêts

Tout comme la participation, la GIRE apparaît comme quelque chose de désirable et de non controversé qui propose une plateforme commune et un consensus initial. Elle est, en apparence, sanctionnée par la communauté scientifique et parée d'une légitimité gagnée dans de multiples forums internationaux (Allan, 2006). La GIRE est donc devenue une denrée discursive convoitée qui est, en conséquence, exposée à des détournements par des États ou des intérêts privés cherchant à légitimer leur ligne d'action (Wester et Warner, 2002) et qui découvrent qu'ils peuvent y recourir abondamment et à peu de frais. Thelwall *et al*. (2006) ont traqué sur la Toile les références à la GIRE et, sans surprise, ont trouvé 41 381 pages HTML et 28 735 documents en format PDF. Biswas (2004, p. 251) fait remarquer « [qu']en raison de la popularité actuelle du concept, des gens ont continué à faire ce qu'ils faisaient par le passé, mais sous l'appellation désormais à la mode de gestion intégrée des ressources en eau dans le but d'obtenir des fonds additionnels, ou encore afin d'améliorer leur acceptation et leur visibilité nationales et internationales ». Gyawali *et al*. (2006, p. 14) observent également avec justesse que

> [l]a manière dont la GIRE a été définie permet aux scientifiques et professionnels de l'eau d'adhérer au concept en croyant qu'il équivaut plus ou moins à ce qu'ils faisaient déjà ; souvent depuis fort longtemps.

9. Les approches descendantes ne sont pas forcément négatives ou inefficaces. Elles ont montré leur efficacité, par exemple, dans la phase initiale de mise en valeur des ressources ; certains systèmes techniques gérés par les États fonctionnent bien. Néanmoins, la complexité des problèmes de gestion environnementale a augmenté à cause de la multiplicité croissante des usages et des usagers, mais aussi de leurs valeurs, visions du monde et intérêts. Avec le temps, il est apparu clairement que les bureaucraties hydrauliques n'étaient pas en mesure de représenter et d'harmoniser ces valeurs (notamment celles liées à l'environnement ou à la défense des droits des femmes ou des populations les plus vulnérables) par elles-mêmes, et que des processus participatifs étaient nécessaires.

> Des ministères gestionnaires de l'eau établis de longue date, employant parfois plus de 100 000 personnes, ont présumé que la GIRE était compatible avec leur pratique normale.

Par exemple, en Égypte, dans le Projet d'amélioration et de gestion de l'irrigation intégrée (IIIMP) présenté comme un des aboutissements de la mise en œuvre de la GIRE, la gestion de l'eau était considérée comme « […] pouvant être améliorée par un ensemble intégré de services et d'assistance technique répondant à la demande de l'usager [alors que] [p]lusieurs types de technologie et d'expertise seront utilisés pour optimiser les résultats [des] activités » (GWP, 2006, p. 56) du projet, un ensemble de services qu'il est difficile de distinguer des pratiques antérieures.

En Inde, les ministères en compétition pour leur budget (agriculture, ressources en eau, environnement et forêts, développement rural) se sont tous recommandés des principes de la GIRE et des plans de gestion intégrée et holistique des petits bassins versants (Saravanan *et al.*, 2006) comme moyen de renforcer leur légitimité. Aux Pays-Bas, la gestion environnementale et la gestion des ressources en eau sont institutionnellement séparées, bien qu'en pratique les deux champs se recoupent. Le ministère responsable de la gestion de l'eau a défini une politique de GIRE tandis que, à peu près au même moment, le ministère chargé des questions liées à l'environnement a développé sa propre approche intégrée, appelée « gestion environnementale intégrée » (Mostert, 2006 ; Betlem, 1998). Les batailles intestines entre ministères revendiquant ou défendant leur autorité sur les zones de recouvrement de leurs champs respectifs et brandissant la GIRE sont chose commune. C'est le cas dans virtuellement tous les pays où le ministère de l'Environnement entre en compétition avec une puissante administration de l'eau qui lui est antérieure, ainsi que documenté, entre autres, par Molle et Hoanh (2009) dans le cas du Vietnam. D'une manière similaire, aux Pays-Bas, la notion de GIRE – bien que formulée en termes d'approche ou de coordination systémique – a été utilisée par les *waterschappen*[10] pour défendre leurs prérogatives et légitimer leur existence en tant qu'organismes spécialisés de gestion de l'eau (Mostert, 2006).

Les bureaux d'études ont également utilisé la GIRE pour soutenir et donner de la légitimité à des approches de développement conventionnelles et ont recyclé de nombreux projets de construction d'infrastructures hydrauliques présentés comme des éléments de nouveaux plans « intégrés et participatifs » de développement de bassins hydrographiques qui, en

10. Les *waterschappen* sont des autorités publiques décentralisées responsables de la gestion des ressources hydriques régionales, du contrôle des crues et du traitement des eaux usées urbaines. La plus ancienne de ces autorités date du XIIIe siècle (UVW, 2009).

fait, diffèrent peu des plans antérieurs (Molle, 2005). Les banques de développement ou les agences de coopération ont également souvent poursuivi leurs projets de développement rural en les enveloppant dans une rhétorique de gestion des petits ou grands bassins versants (voir Molle et Hoanh, 2009, sur le Vietnam). De même qu'ils contribuent invariablement à réduire la pauvreté, toutes leurs actions et leurs projets ont régulièrement été présentés comme des accomplissements de la GIRE[11].

5.3. La dérive vers les « bonnes pratiques »

Les conceptions du changement institutionnel centrées sur l'État et la nécessité de répondre à une demande exprimée de directives pour l'action et de remplir une « boîte à outils » d'options conduisent inévitablement, à l'encontre peut-être des intentions des promoteurs de la GIRE, à des listes plutôt statiques de recettes et de « bonnes pratiques ». Indépendamment d'occasionnelles mises en garde introduites dans le texte, un message réifié est finalement repris et propagé par d'autres acteurs qui se contenteront d'adhérer et de reproduire les recommandations de base. En cherchant à « catalyser le changement », le GWP (2004) a été amené à distinguer 13 « domaines de changement clés » qui incluent 8 « instruments de gestion ». Il n'est pas surprenant qu'à ces domaines aient été associés des exemples et des recommandations qui reflètent fortement les idées reçues et l'idéologie du moment, et que parmi ces domaines les instruments de régulation et les instruments économiques aient montré la plus grande propension à la prescription. La GIRE a donc eu tendance à être associée à toutes les prescriptions de politique de l'eau en vogue, ce que Merrett (2003) appelle le « consensus de Kyoto ». Les réformes des politiques de l'eau qui sont supposées s'appuyer sur les principes de la GIRE comprennent en général un assortiment des éléments suivants (Molle, 2005) :

- une mauvaise distribution de l'eau dans les réseaux d'irrigation, illustrée de manière classique par des efficiences de 30 à 40 %, est traitée par une plus grande participation des usagers à la définition d'accords de service dans lesquels les agences et les irrigants sont considérés comme des entreprises de services et des clients, plutôt que comme un service public et ses récipiendaires ;

11. Comme la page *Case Studies and Success Stories in IWRM* du site Internet de l'USAID (2007) le révèle, toutes les histoires proposées, depuis des villageois accédant à l'eau potable au Soudan jusqu'à la rénovation d'un système de canaux d'irrigation en Irak, en passant par une compagnie de pêche exportant sa production en Roumanie ou un projet de purification de l'eau pour les victimes d'inondations en Haïti, semblent pouvoir être qualifiées de « *IWRM achievement* ».

- les inquiétudes concernant le recouvrement des coûts et la durabilité financière conduisent généralement à des propositions de définition ou d'augmentation des prix de l'eau (le recouvrement du coût total est considéré comme un objectif ultime) ;
- l'allocation entre usagers de l'eau et entre secteurs doit être rationalisée selon des considérations de valeur ajoutée ;
- les investissements privés et les partenariats public-privé sont désirables, notamment dans les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement ;
- l'impératif de la gestion par bassin versant appelle l'établissement d'organismes de bassin ou d'autres types d'interfaces entre les agences techniques concernées et les usagers ;
- le besoin de contrôler les usages et les usagers des eaux à la fois superficielles et souterraines engendre typiquement une proposition de mise en place d'un régime de permis, avec enregistrement des usagers, et parfois, de mesures permettant la formalisation et la transaction de droits d'eau ;
- la distinction entre la gestion des réseaux hydrauliques (opérateur), la gestion de la ressource et la régulation et la définition des politiques de l'eau est mise en avant et conduit à proposer une structure institutionnelle en trois couches avec des mandats clairs et distincts ;
- des politiques de l'eau et de nouvelles lois, incorporant les principes de la GIRE, doivent être élaborées.

En eux-mêmes, ces éléments de réforme ne sont ni bons ni mauvais : ils doivent simplement être employés (et ajustés) chaque fois que c'est nécessaire en fonction des problèmes rencontrés, des objectifs et du contexte. Il n'y a pas de substitut à une analyse en profondeur et celle-ci doit être menée dans chaque cas. Cependant, un changement institutionnel ascendant reste peu attractif pour les technocrates qui voient leur capacité à imposer des recettes comme une manière de conforter leur pouvoir et leur prestige (Evans, 2002). Comme Sen (1999, p. 79) le fait remarquer, la recherche démocratique d'un accord ou d'un consensus « […] peut être extrêmement chaotique et plusieurs technocrates sont suffisamment dégoutés par ce chaos pour ne rêver que de la formule merveilleuse qui nous donnerait simplement la juste mesure prête à l'emploi ». De fait, les difficultés de trouver des réponses institutionnelles aux problèmes de développement « […] sont suffisamment décourageantes pour faire de la retraite vers des modèles plus simples une tentation permanente » (Evans, 2002, p. 28).

Les documents sur la GIRE oscillent constamment entre la prescription et la mise en garde, à savoir que tout dépend de la spécificité du contexte et qu'il n'y a pas de solution que l'on puisse appliquer à toutes les situations. Par exemple, les appels répétés à la rationalité économique dans l'allocation de l'eau et à ce que les gestionnaires allouent l'eau aux usages économiquement les plus rentables (GWP, 2000) sont corrigés par des notes en bas de page précisant que la définition de la « plus haute valeur » peut également inclure des critères sociaux et environnementaux. Mais quand il s'agit de la pratique et d'inclure des mesures de politique publique reflétant la GIRE dans des plans nationaux, ces mises en garde sont souvent perdues ; les visions de type « tunnel » tendent à prévaloir, les bonnes pratiques demeurent attractives pour les bureaucrates et l'idéologie fait le reste. Lenton et Muller (2009) reconnaissent les liens entre la GIRE, la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) et le consensus de Washington[12]. L'emprunt de principes et concepts à ces courants « […] reflète l'idéologie dominante de la période pendant laquelle la GIRE a émergé comme le concept phare pour la gestion de l'eau plutôt que d'être un élément essentiel de la GIRE elle-même » (Lenton et Muller, 2009, p. 213).

Une des conséquences (mais peut-être aussi une des causes) de l'institutionnalisation et de la dépolitisation du concept de la GIRE transformé en une panoplie d'instruments légaux et d'outils de gestion qui peuvent être établis et mobilisés par les États est de rendre la GIRE identifiable et évaluable. Les organisations des Nations Unies, les banques de développement qui en ont adopté les politiques standards ou des organisations comme le GWP dont la raison d'être est la diffusion et la progression de la GIRE se sont rapidement trouvées confrontées au besoin de démontrer que leur action et leurs investissements avaient, de fait, engendré les fruits attendus. De même, en contradiction avec la vision de la GIRE considérée comme un processus cyclique et de long terme (Jønch-Clausen, 2004), l'*Action 21* de 1992 spécifie que des programmes d'action nationaux, des

12. Les concepts et les valeurs économiques ont été particulièrement proéminents pendant les années 1990 et le début des années 2000. On trouve des références quasi obsessives à la question de l'allocation sectorielle et à la nécessité de gérer cette dernière à travers l'imposition du paiement du coût total ou de marchés de l'eau qui puissent garantir que les usages à haute valeur économique recevront l'eau en priorité, parce que « [é]tant donné que l'eau et les ressources financières se font de plus en plus rares, que les ressources en eau sont par nature limitées et vulnérables et qu'elles font face à des exigences toujours plus pointues, l'eau doit être utilisée le plus efficacement possible » (GWP, 2000, p. 33). De plus, il est souvent mis en avant qu'en « […] raison du critère de durabilité, les bénéficiaires directs et indirects des systèmes d'utilisation doivent être amenés à payer des prix reflétant le coût réel de l'eau, lorsque possible » (GWP, 2000, p. 46).

structures institutionnelles et des instruments légaux appropriés devraient être mis en place avant 2000 afin d'établir un usage durable des ressources en eau (WWAP, 2003). Comme on pouvait s'y attendre, ces objectifs n'ont pas été remplis et le Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu en 2002 à Johannesbourg a appelé les membres de la communauté internationale à « [é]laborer, d'ici 2005, des plans intégrés de gestion et d'utilisation efficace des ressources en eau et fournir un appui aux pays en développement en la matière » (ONU, 2002, p. 23). À la 13e session de la Commission du développement durable des Nations Unies en 2005, tous les pays furent à nouveau sommés d'accélérer la préparation de leurs plans nationaux de gestion et d'efficience ; puis, en 2006, le secrétaire général des Nations Unies a demandé à tous les pays de rapporter leur état d'avancement concernant la GIRE et sa mise en place lors de la 16e session (tenue en 2008).

Fixer des objectifs génère le besoin d'un suivi-évaluation et d'une mesure des « progrès » ; la mesure des progrès réalisés nous mène invariablement à la question des indicateurs, une denrée très demandée dont on attend une « condensation » de la complexité du monde réel en un seul nombre. Malgré toutes les difficultés et les limitations que les indicateurs rencontrent et vont probablement rencontrer, mesurer les progrès réalisés dans le domaine de la GIRE devient vital. Cette situation génère diverses tentatives d'évaluation du degré d'adoption de politiques publiques compatibles avec, ou reflétant, la GIRE, telles qu'appliquées dans différents pays.

L'étalonnage (*benchmarking*) d'un processus aussi qualitatif que le changement institutionnel n'est pas aisé, à moins que l'on s'en tienne à l'observation des changements dans les institutions formelles comme les lois, par exemple. D'ailleurs, même dans ce cas, la question de savoir dans quelle mesure ces lois sont appliquées et, si c'est le cas, si elles aident à résoudre le problème rencontré, reste ouverte. Un cas extrême de simplification de l'évaluation des progrès réalisés dans le domaine de la GIRE est fourni par le Japan Water Forum (JWF, 2006) qui évalue le degré de participation par deux questions appelant des réponses par oui ou par non[13]. Les progrès dans les réformes de l'eau inspirées par la GIRE en Asie sont évalués par une liste de 41 éléments de politique, avec une estimation de l'avancement observé pour chacun de ces éléments. Ces éléments comprennent la législation adoptée, les investissements du secteur privé, le recouvrement des coûts, les organisations de gestion de bassin ou d'aquifère

13. Les questions : 1) Avez-vous un cadre légal pour la participation des parties prenantes ? 2) Le gouvernement dispose-t-il d'un budget spécial pour la participation des parties concernées ?

ainsi que les droits et responsabilités des intervenants (Mosley, 2004). La mise en place de la gestion par bassin est évaluée à travers le degré de conformité avec des « attendus » dans 25 domaines clés de la gestion de l'eau. Saleth et Dinar (2000, p. 191) ont également examiné les processus de réforme du secteur de l'eau dans 11 pays et ont cherché à établir, pour chacun d'eux, l'existence de ce qu'ils considèrent comme de bonnes pratiques, soit des « […] pratiques saines qui peuvent renforcer la base institutionnelle pour améliorer l'allocation de l'eau, le financement et la gestion ».

De même, l'UNDESA, le PNUE, le GWP et la BAD[14], parmi d'autres, ont déployé beaucoup d'efforts pour l'étalonnage de différents pays du monde (ONU-Eau, 2008). L'avancement est invariablement mesuré par des questions concernant les actions prises (« plusieurs actions prises » ; « quelques actions prises » ; « pas d'actions prises ») et les résultats obtenus (« bons résultats obtenus » ; « quelques résultats obtenus » ; « pas de résultats obtenus ») ; les réponses à toutes les questions sont apportées par les officiels concernés. Malgré quelques tentatives d'étalonnage plus sophistiquées (p. ex. Rey, 2008 et Hooper, 2006), appréhender le changement institutionnel reste une question non résolue, trop souvent réduite à une vision administrative et centrée sur le rôle de l'État.

5.4. La mise en œuvre de la GIRE

Alors que la GIRE demeure un concept attractif et consensuel, sa mise en œuvre s'est avérée très problématique et a généré beaucoup de critiques. Ces difficultés de mise en œuvre peuvent s'expliquer à la fois par le contexte politique dans lequel les changements ont été planifiés et par la complexité du monde réel dans lequel ces politiques ont été appliquées.

La pression exercée par les banques de développement, les agences de coopération et les organisations des Nations Unies a, de façon prévisible, entraîné des mesures et des politiques publiques reflétant la GIRE, mais qui sont largement restées sur le papier, sans être accompagnées par une réelle volonté de changement. Les politiques publiques et les institutions n'ont été altérées que de manière superficielle : de nombreuses lois n'incluent les principes de la GIRE qu'à un niveau rhétorique ; des comités nationaux (*apex bodies*) ont été établis pour prendre en charge la coordination des prises de décision au niveau interministériel, mais sont en général restés assez impuissants ou sont devenus des lieux de querelle

14. Respectivement, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Partenariat mondial de l'eau et la Banque africaine de développement.

administrative ; des organisations ou des comités de bassin ont organisé des réunions d'intervenants et produit des recommandations qui sont restées lettre morte ; des ministères de l'Environnement et des Ressources naturelles ont fréquemment été établis, mais sans avoir le pouvoir de régulation qui aurait justifié leur création.

L'idée que l'État va se réformer lui-même simplement pour se conformer à un idéal type institutionnel est naïve. Changer la gouvernance pour refléter les principes de la GIRE implique une redéfinition des structures du pouvoir à la fois de manière interne, entre les organisations étatiques, et de manière externe, entre l'État et la société civile. Comme on pouvait s'y attendre, les changements sont restés minimaux parce que : 1) les acteurs étatiques tendent souvent à préférer le *statu quo* ou même à travailler à accroître leur parcelle de pouvoir ; et 2) les acteurs extérieurs peuvent ne pas être dans une position leur permettant d'insuffler des changements sociaux qui rééquilibreraient le pouvoir de décision au détriment de l'État.

En pratique, les États répondent généralement à la pression extérieure exigeant une action reflétant la GIRE en sélectionnant quelques outils ou options spécifiques d'une portée plus étroite et qui réaffirment voire confortent le pouvoir étatique : construire de nouveaux barrages pour permettre une meilleure régulation, en particulier des débits environnementaux en saison sèche ; augmenter les tarifs de l'eau pour améliorer le recouvrement des coûts dans les périmètres irrigués publics ; réduire les subventions sur l'électricité utilisée pour le pompage d'eau souterraine ; etc. Cela est facilité, comme nous l'avons noté précédemment, par le fait que – soit à cause du désir de voir progresser la GIRE, soit par souci de reprofiler leurs activités conventionnelles (*business as usual*) ou soit à cause des difficultés conceptuelles qu'il y a à fixer les limites de la GIRE – beaucoup d'actions se sont retrouvées présentées sous la bannière de la GIRE.

Une mise en œuvre défectueuse est aussi due au manque de prise en compte de l'hétérogénéité et de la complexité du monde réel. Shah et van Koppen (2006) identifient la GIRE aux prescriptions du consensus de Kyoto et considèrent que la GIRE a été un cheval de Troie pour de nombreuses réformes inspirées de contextes occidentaux et appliquées de manière indiscriminée à d'autres pays. Ils mettent l'accent sur leur incompatibilité logistique avec les contextes indiens ou subsahariens où l'on retrouve des économies largement informelles, des millions d'usagers de petite taille, des États et des institutions faibles et des infrastructures insuffisantes. La définition de droits d'eau ou de tarifs, par exemple, s'est souvent heurtée à des difficultés insurmontables (van Koppen *et al.*, 2007).

L'Afrique du Sud et le Zimbabwe sont de bons exemples de pays où la GIRE a été adoptée de manière enthousiaste par les gouvernements comme une plateforme de départ réunissant usagers blancs et noirs, et comprenant la promesse – exprimée par la définition sud-africaine de la GIRE – d'assurer un « […] accès équitable aux ressources en eau et leur utilisation durable par toutes les parties prenantes aux niveaux du bassin versant, régional et international, tout en maintenant les caractéristiques et l'intégrité des ressources en eau à l'intérieur des limites convenues à l'échelle du bassin » (Pollard, 2002, p. 943). Cependant, après 10 ans d'expérience, les bénéfices annoncés ne se sont que peu matérialisés (Manzungu, 2002 ; Merrey et van Koppen, 2007). Bien que les expériences varient et que les raisons d'une réussite limitée soit diverses, les utilisateurs de l'eau les plus riches et les plus puissants tendent à dominer les conseils de bassin et les asymétries de pouvoir resurgissent quand des sujets aussi cruciaux que la mise en place d'accords de partage de l'eau sont à l'ordre du jour. En d'autres termes, bien que la GIRE offre un point de départ consensuel dans un contexte de discrimination raciale, les lignes du pouvoir politique, initialement dissimulées, sont vite réapparues. Dans le bassin de l'Olifant, par exemple, le personnel du parc Kruger et les propriétaires des mines et des grandes exploitations agricoles exportatrices de fruits ont vite dominé le processus aux dépens des communautés rurales noires (Merrey et van Koppen, 2007).

Conclusion

À l'image du « développement durable » ou de la « bonne gouvernance », le concept de la GIRE a émergé comme une réponse aux répercussions sociales, aux dégradations environnementales et à l'inefficacité des investissements ou de la gestion publique. La GIRE incarne des valeurs longtemps négligées et cherche à harmoniser la croissance économique avec l'équité sociale et la durabilité de l'environnement. En principe, par nature ou par définition, la GIRE ne peut être que consensuelle. Pourtant, un rééquilibrage des valeurs sociétales associées à divers régimes de gestion de l'eau équivaut à un changement dans les modes de gouvernance, c'est-à-dire à une redistribution des rôles, des responsabilités et du pouvoir de décision. La vision « douce » du changement institutionnel est managériale, centrée sur l'État, et considère le changement comme devant être impulsé par la bureaucratie ; un changement largement limité à des réformes administratives et à l'adoption de dispositions juridiques et d'outils de gestion, avec la participation des parties prenantes considérée comme un simple complément. La vision « dure » voit le changement institutionnel comme

émergeant à partir de la base, façonné par les interactions entre parties prenantes dans des arènes de délibération, et conduisant à une certaine émancipation ou autonomisation de la société civile au sens large.

En raison de l'attention équivalente qu'elle accorde aux aspects économiques, sociaux et environnementaux, la GIRE, en tant que concept consensuel, fournit un point de départ commun pour la négociation et la réconciliation d'intérêts divergents. Elle agit comme un « concept frontière » qui peut être réapproprié par différents groupes porteurs de projets rivaux. Elle permet des « traductions » particulières qui légitiment la remise en cause de la concentration du pouvoir de décision au sein de l'État.

Malgré cela, les interprétations conventionnelles de la GIRE ont souvent tendance à dépolitiser les débats, en présentant les problèmes comme susceptibles d'être résolus par des approches neutres et rationnelles, par l'expertise et par des réponses administratives de l'État. En conséquence, la GIRE tend à se réduire à une série de recommandations et de « bonnes pratiques » qui, invariablement, dépendent de la bonne volonté de l'État devant les mettre en œuvre. Comme on pouvait s'y attendre, les changements de gouvernance ont été assimilés à des changements institutionnels et le changement institutionnel assimilé à l'adoption de politiques et de stratégies reflétant les principes de la GIRE telles que la mise en place de lois de l'eau « modernes », la gestion à l'échelle des bassins hydrographiques et la création de divers outils économiques. Toutes ces mesures sont soit mises en œuvre en raison de la persuasion (si ce n'est la contrainte) des agences de coopération bilatérale et internationale ou des banques de développement (et elles restent souvent lettre morte, combattues par certaines parties de l'administration, ou non appliquées), soit sur la base d'une foi disproportionnée dans le pouvoir de l'État et dans sa capacité à affronter la complexité (dans ce cas, les réformes sont confrontées à des cauchemars logistiques, des mouvements sociaux, des manœuvres de contournement ou tombent tout simplement en désuétude).

L'assimilation de la GIRE aux politiques publiques conventionnelles est renforcée par le besoin des banques de développement et des agences de coopération de montrer l'efficacité de leurs programmes et de leurs investissements. Ceux-ci alimentent une industrie des indicateurs et des méthodes d'étalonnage qui ne peut appréhender les transformations institutionnelles que de manière superficielle, à défaut de pouvoir démontrer si elles ne sont que cosmétiques ou, au contraire, des agents de transformation sociale. Bien que la rhétorique de la GIRE ait été largement récupérée par l'État et d'autres acteurs puissants, travestissant des stratégies visant à maintenir le *statu quo*, elle incarne aussi des valeurs et des concepts qui peuvent être réappropriés et intégrés dans une lutte permanente pour une gouvernance plus équilibrée de la gestion des ressources

en eau. Malgré la lenteur des changements en cours, il faut prendre acte des processus de fragmentation du pouvoir où les États sont amenés à composer à la fois avec les pouvoirs locaux et la société civile, et avec des niveaux de gouvernance supranationaux (p. ex. européen ou mondial) qui se mettent progressivement en place. Ces recompositions vont de pair avec une évolution de la gouvernance et génèrent des processus délibératifs divers (depuis le travail de la Commission mondiale des barrages jusqu'à la création de comités de bassin, en passant par des plateformes multi-acteurs ou des transferts de gestion dans les périmètres irrigués publics). C'est cette GIRE « en actes » qui porte sans doute les germes des changements à venir.

Bibliographie

ADB – Banque asiatique de développement (2006). *ADB Water Financing Program (2006-2010) : Helping to Introduce IWRM in 25 River Basins in the Asia-Pacific Region*, <http://www.adb.org/water/wfp/IWRM-25-River-Basins.pdf>, consulté le 17 août 2010.

ADB – Banque asiatique de développement (2010). *Introducing IWRM in River Basins : Roadmap for Introducing IWRM in River Basins*, <http://www.adb.org/Water/WFP/basin-roadmap.asp>, consulté le 17 août 2010.

Allan, J.A. (2006). « IWRM : The New Sanctioned Discourse ? », dans P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (dir.), *Integrated Water Resources Management : Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Londres, Sage, p. 38-63.

Arnstein, S.R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, p. 216-224.

Banque mondiale (1993). *Gestion des ressources en eau*, document de politique générale de la Banque mondiale, Washington, Banque mondiale.

Banque mondiale (2004). *Water Resources Sector Strategy : Strategic Directions for World Bank Engagement*, Washington, Banque mondiale.

Betlem, I. (1998). « River Basin Planning and Management », dans F.N. Correia (dir.), *Selected Issues in Water Resources Management in Europe*, vol. 2, Rotterdam, A.A. Balkema, p. 73-104.

BID – Banque interaméricaine de développement (1998). *Strategy for Integrated Water Resources Management*, Washington, BID.

BID – Banque interaméricaine de développement (1999). *Integrated Water Resources Management : Institutional and Policy Reform*, Washington, BID.

Biswas, A.K. (2004). « Integrated Water Resources Management : A Reassessment », *Water International*, vol. 29, nº 2, p. 248-256.

Cash, D. *et al*. (2002). *Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries : Linking Research, Assessment and Decision Making*, Faculty Research Working Paper nº RWP02-046, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

CMED – Commission mondiale pour l'environnement et le développement (1988 [1987]). *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve.

Conca, K. (2006). *Governing Water : Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge, MIT Press.

Cooke, B. et U. Kothari (dir.) (2001). *Participation : The New Tyranny ?*, Londres, Zed Books.

CSD NGO Consortium (2005). *CSD-13 : Implementing Effective IWRM Strategies Delivers a Healthier Environment Providing Essential Human Needs*, CSD-13 Brief nº 3, <http://www.watertreaty.org/docs/en/news_april11/IWRM%20-%2011%20April.pdf>, consulté le 17 août 2010.

Delli Priscoli, J. (2004). « What Is Public Participation in Water Resources Management and Why Is It Important ? », *Water International*, vol. 29, nº 2, p. 221–227.

Evans, P. (2002). *Beyond "Institutional Monocropping" : Institutions, Capabilities, and Deliberative Development*, document de travail, Berkeley, UC Berkeley.

Grey, D. et C.W. Sadoff (2006). *Water for Growth and Development*, Thematic Document pour le 4e Forum mondial de l'eau, Mexico, Conseil mondial de l'eau.

Gyawali, D. *et al*. (2006). *EU-INCO Water Research from FP4 to FP6 (1994-2006) : A Critical Review*, Bruxelles, Commission européenne.

GWA – Alliance Genre et Eau (2006). *Guide des ressources : intégration du genre dans la gestion de l'eau*, version 2.1, Dieren, GWA.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2000). *La gestion intégrée des ressources en eau*, TAC Background Paper nº 4, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2003). *La réduction de la pauvreté et la GIRE*, TEC Background Paper nº 8, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2004). *Catalyser le changement : manuel de développement de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et des stratégies d'efficience de l'eau*, Stockholm, GWP.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2006). *Integrated Water Resources Management : Strengthening Local Action*, Thematic Document pour le 4e Forum mondial de l'eau, Mexico, Conseil mondial de l'eau.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2008). *ToolBox*, <http://www.gwptoolbox.org/index.php>, consulté le 27 mars 2012.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2010). *What Is IWRM ?*, <http://www.gwp.org/The-Challenge/What-is-IWRM/>, consulté le 27 mars 2012.

Hickey, S. et G. Mohan (dir.) (2004). *Participation : From Tyranny to Transformation ? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Londres, Zed Books.

Hooper, B.P. (2006). *Key Performance Indicators of River Basin Organizations*, Washington, US Army Corps of Engineers.

Ingram, H. (2008). « Beyond Universal Remedies for Good Water Governance : A Political and Contextual Approach », texte présenté au forum international *Water For Food : Quantity and Quality in a Changing World* (24-27 juin), Saragosse, Rosenberg International Forum on Water Policy.

Jønch-Clausen, T. (2004). *« …Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Plans by 2005 » : Why, What and How ?*, TEC Background Paper n° 10, Stockholm, GWP.

JWF – Japan Water Forum (2006). *Report on the Survey of Progress towards IWRM*, rapport présenté au 4e Forum mondial de l'eau, Tokyo, JWF.

Leeuwis, C. (2000). « Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development : Towards a Negotiation Approach », *Development and Change*, vol. 31, n° 5, p. 931-959.

Lenton, R. et M. Muller (2009). « Conclusions : Lessons Learned and Final Reflections », dans R. Lenton et M. Muller (dir.), *Integrated Water Resource Management in Practice : Better Water Management for Development*, Londres, Earthscan, p. 205-219.

Manzungu, E. (2002). « A Framework for Assessing Prospects for Integrated Water Resource Management in Southern Africa Illustrated by Zimbabwean Data », texte présenté au symposium *Integrating Water Supply and Water Demands for Sustainable Use of Water Resources* (30-31 octobre), Dar es Salam, WaterNet et Water Research Fund of Southern Africa (WARFSA).

Merrett, S. (2003). « Virtual Water and the Kyoto Consensus », *Water International*, vol. 28, n° 6, p. 540-542.

Merrey, D.J. et B. van Koppen (2007). *Balancing Equity, Productivity and Sustainability in a Water Scarce River Basin : The Case of the Olifants River Basin in South Africa*, document non publié pour le Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Merrey, D.J. *et al*. (2005). « Integrating "Livelihoods" into Integrated Water Resources Management : Taking the Integration Paradigm to Its Logical Next Step for Developing Countries », *Regional Environmental Change*, vol. 5, n° 4, p. 197-204.

Merrey, D.J. *et al*. (2007). « Policy and Institutional Reform : The Art of the Possible », dans D. Molden (dir.), *Water for Food, Water for Life : A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, Londres, Earthscan, p. 193-231.

Miller, F. et P. Hirsch (2003). *Civil Society and Internationalized River Basin Management*, Working Paper n° 7, Sydney, Australian Mekong Resource Centre, University of Sydney.

Molle, F. (2005). *Irrigation and Water Policies in the Mekong Region : Current Discourses and Practice*, IWMI Research Report n° 95, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Molle, F. (2008). « Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models : Insights from the Water Sector », *Water Alternatives*, vol. 1, n° 1, p. 131-156.

Molle, F. (2009). « River-basin Planning and Management : The Social Life of a Concept », *Geoforum*, vol. 40, n° 3, p. 484-494.

Molle, F. et C.T. Hoanh (2009). *Implementing Integrated River Basin Management : Lessons from the Red River Basin, Vietnam*, IWMI Research Report n° 131, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Molle, F., P.P. Mollinga et P. Wester (2009). « Hydraulic Bureaucracies and the Hydraulic Mission : Flows of Water, Flows of Power », *Water Alternatives*, vol. 2, n° 3, p. 328-349.

Molle, F., P. Wester et P. Hirsch (2007). « River Basin Development and Management », dans D. Molden (dir.), *Water for Food, Water for Life : A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, Londres, Earthscan, p. 585-624.

Mollinga, P.P. (2006). « IWRM in South Asia : A Concept Looking for a Constituency », dans P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (dir.), *Integrated Water Resources Management : Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Londres, Sage, p. 21-37.

Mollinga, P.P. (2008). « Water, Politics and Development : Framing a Political Sociology of Water Resources Management », *Water Alternatives*, vol. 1, n° 1, p. 7-23.

Mosley, P. (2004). *Water Sector Reform : A Progress Report*, <http://www.adb.org/water/nwsab/2004/mosley_paper.pdf>, consulté le 18 août 2010.

Mostert, E. (2006). « Integrated Water Resources Management in the Netherlands : How Concepts Function », *Journal of Contemporary Water Research and Education*, n° 135, p. 19-27.

Neef, A. (2009). « Transforming Rural Water Governance : Towards Deliberative and Polycentric Models ? », *Water Alternatives*, vol. 2, n° 1, p. 53-60.

ONU (2002). *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, document A/CONF.199/20, New York, ONU.

ONU (2004 [1992]). *Action 21 : chapitre 18. Protection des ressources en eau douce et de leur qualité : application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau*, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action18.htm>, consulté le 17 août 2010.

ONU-Eau (2008). *Status Report on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans*, New York, ONU-Eau.

Pollard, S. (2002). « Operationalising the New Water Act : Contributions from the Save the Sand Project – An Integrated Catchment Management Initiative », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 27, nos 11-22, p. 941-948.

Rey, J. *et al*. (2008). « Mise en place d'indicateurs de GIRE par approche managériale : une application en Afrique de l'Ouest », texte présenté au congrès mondial *Changements globaux et ressources en eau : face à des pressions toujours plus nombreuses et diversifiées* (1-4 sept.), Montpellier, Association internationale des ressources en eau (IWRA).

Rogers, P. et A.W. Hall (2003). *Gouvernance efficace de l'eau*, TEC Background Paper n° 7, Stockholm, Partenariat mondial de l'eau (GWP).

Rogers, P., R. Bhatia et A. Huber (1998). *Water as a Social and Economic Good : How to Put the Principle into Practice*, TAC Background Paper n° 2, Stockholm, Partenariat mondial de l'eau (GWP).

Saleth, R.M. et A. Dinar (2000). « Institutional Changes in Global Water Sector : Trends, Patterns, and Implications », *Water Policy*, vol. 2, n° 3, p. 175-199.

Saravanan, V.S., G.T. McDonald et P.P. Mollinga (2009). « Critical Review of Integrated Water Resources Management : Moving beyond Polarised Discourse », *Natural Resources Forum*, vol. 33, n° 1, p. 76-86.

SCDB – Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (2010). *Approche écosystémique*, <http://www.cbd.int/ecosystem/description.shtml>, consulté le 27 mars 2012.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Shah, T. et B. van Koppen (2006). « Is India Ripe for Integrated Water Resources Management ? Fitting Water Policy to National Development Context », *Economic and Political Weekly*, vol. 41, n° 31, p. 3413-3421.

Thelwall, M., K. Vann et R. Fairclough (2006). « Web Issue Analysis : An Integrated Water Resource Management Case Study », *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 57, n° 10, p. 1303-1314.

USAID – United States Agency for International Development (2007). *Case Studies and Success Stories in IWRM*, <http://www.usaid.gov/our_work/environment/water/case_studies_success.html>, consulté le 1er mars 2007.

UVW – Unie van Waterschappen (2009). *Regional Water Authorities : In General*, <http://www.uvw.nl/pagina_4536.html>, consulté le 20 août 2009.

van der Zaag, P. (2005). « Integrated Water Resources Management : Relevant Concept or Irrelevant Buzzword ? A Capacity Building and Research Agenda for Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth,* vol. 30, nos 11-16, p. 867-871.

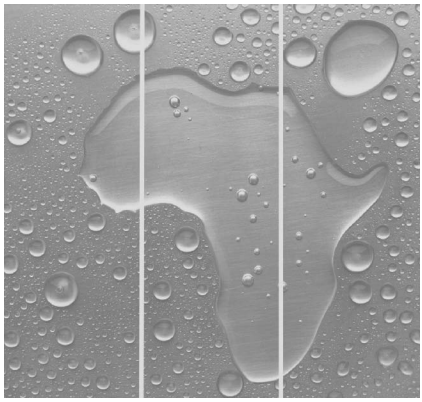
van Koppen, B. *et al*. (2007). « Water Rights and Water Fees in Tanzania », dans F. Molle et J. Berkoff (dir.), *Irrigation Water Pricing : The Gap Between Theory and Practice*, Wallingford, CABI, p. 143-164.

Wester, P. et J. Warner (2002). « River Basin Management Reconsidered », dans A. Turton et R. Henwood (dir.), *Hydropolitics in the Developing World : A Southern African Perspective*, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), University of Pretoria, p. 61-71.

WWAP – Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau (2003). *Water for People, Water for Life*, 1er rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau, Paris et New York, UNESCO et Berghahn Books.

Chapitre

2



La GIRE
Un modèle difficile à transférer en Afrique subsaharienne

Christian Bouquet

Qu'on le nomme mondialisation ou globalisation, le vaste mouvement contemporain de recouvrement du monde par des modèles considérés par les pays riches comme universels touche progressivement tous les secteurs (Bouquet, 2007). Cette volonté de standardisation et d'uniformisation s'est parfois parée de sentiments vertueux : ainsi, les pays les plus développés ont-ils décrété qu'il existait un certain nombre de principes, appelés « valeurs », qui devaient être appliqués dans le monde entier, et ce, pour le bien de l'humanité. Ce fut le cas pour les droits de l'homme et pour la démocratie après le fameux discours de La Baule (juin 1990) où le président français François Mitterrand déclarait en substance : « Le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour

en direction du Sud. » Il soulignait ainsi que le monde bipolaire était fini et que la pensée unique était en marche (Fukuyama, 1992). Les États-Unis ont poussé cette logique plus loin en tentant, notamment, d'imposer leur modèle démocratique en Irak.

Ainsi, s'est également imposée la notion de crime contre l'humanité qui autorise désormais un pouvoir supraétatique à juger, à titre individuel, ceux qui se seraient livrés à des actes contraires à la morale universelle. Ont donc été créés la Cour pénale internationale (non reconnue par les États-Unis) et des tribunaux pénaux internationaux, notamment pour traiter des cas particuliers de génocides (ex-Yougoslavie et Rwanda). De même est apparue l'ingérence humanitaire, au nom de laquelle des États ou groupements d'États étrangers peuvent intervenir sur un territoire en crise (CIISE, 2001). À la fin du XX^e siècle, on a donc donné à l'humanité tout entière une personnalité unique relevant de la responsabilité de tous, afin d'apporter à chaque individu une protection, au moins virtuelle, que les siècles précédents n'avaient pu lui assurer.

On pouvait alors espérer que les plus élémentaires des droits de l'homme (sans se limiter aux textes juridiques) allaient faire l'objet d'une attention particulière, par exemple le doit de manger à sa faim ou celui d'accéder à l'eau potable. Bien que tardivement, la communauté internationale a fini par se pencher sur le sort de ce presque tiers de l'humanité qui reste à l'écart du « développement ». C'est ainsi qu'à l'aube du XXI^e siècle les Objectifs du millénaire pour le développement visent à réduire de moitié la pauvreté dans le monde entre 1990 et 2015 avec des cibles particulières qui prévoient de réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim et de réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base. Si certaines cibles sont ou seront atteintes à l'échelle mondiale (c'est le cas pour l'accès à l'eau potable, mais pas pour l'assainissement), l'essentiel de ces objectifs ne seront pas réalisés en Afrique subsaharienne[1] (ONU, 2011a ; 2011b) et le moment est peut-être venu de chercher à savoir pourquoi. On a également remarqué que, en ce qui a trait au volet de la gestion de l'eau, un modèle en particulier s'est imposé – ou a été imposé – à l'échelle de la planète : celui de la GIRE (gestion intégrée des ressources en eau).

1. Bien que lui-même critique de ce constat qu'il qualifie d'« injuste » (et non de faux) pour des raisons ayant trait à la manière dont les objectifs sont formulés et leurs indicateurs mesurés, Easterly note que « [c]eux qui sont impliqués dans l'effort des OMD sont virtuellement unanimes quant au fait que l'Afrique subsaharienne sort du lot, en ce qu'elle n'atteindra AUCUN des objectifs » (2009, p. 26). Voir la liste qu'il donne d'extraits de rapports d'analyse allant en ce sens.

L'hypothèse avancée ici est que les modèles choisis pour venir à bout du déséquilibre socioéconomique majeur qui coupe le monde en deux, d'une part, ne sont pas forcément les meilleurs et, d'autre part, ne sont sûrement pas transférables sous leur forme actuelle dans les régions du monde les plus touchées, notamment en Afrique subsaharienne. On s'interroge donc sur la pertinence des transferts de modèles, spécialement lorsque ceux-ci relèvent davantage de l'économie que de la morale. Pour ce faire, nous proposons d'abord de revenir sur la situation de l'Afrique précoloniale, puis d'exposer la nature des modèles proposés par les pays du Nord, et enfin d'analyser les transferts de ces modèles (en particulier celui de la GIRE) vers les Suds.

1. L'état des lieux au moment de la colonisation

Entendons-nous bien : il n'est pas question ici de revenir sur le culturalisme ni même sur le relativisme culturel – et encore moins sur le déterminisme –, mais simplement de rappeler que la planète Terre est une mosaïque de milieux « naturels » très divers au sein desquels se sont développées des cultures différentes, à la fois par « adaptation » aux conditions du climat, du relief, de l'hydrographie, et par un cheminement de l'Histoire fait de contacts, d'oppositions, d'échanges sur le temps long aboutissant à ce qu'on appelait autrefois – bien que Samuel Huntington (1997) ait replacé l'expression dans l'actualité – des « civilisations ». Claude Lévi-Strauss ne disait pas autre chose dans *Tristes tropiques* (Lévi-Strauss, 1955), et Michel Leiris assignait clairement à l'anthropologue (social) le rôle d'« avocat naturel des sociétés » (Leiris, 1969). Et lorsque Lucien Lévy-Bruhl, à la fin de sa vie, est revenu sur le qualificatif de « prélogique » qu'il avait attribué aux modes de pensée des peuples du Sud, il a parfaitement recadré le débat qui nous occupe encore aujourd'hui (Lévy-Bruhl, 1951).

Dans la recherche des invariants, les anthropologues ont sans doute pensé trouver dans les mythes de l'eau matière à tendre vers l'universel, car ces croyances sont présentes dans toutes les cultures, avec des codes très précis allant des simples rites de politesse aux mesures contre le gaspillage. Que ce soit chez les Dogon du Mali (Griaule, 1966) où l'eau est constitutive de toute chose – la terre, la pierre, le sang – ou chez les Wolof du Sénégal (Monteil, 1966) où la parole est née de l'eau, le contrôle et la maîtrise de l'eau relèvent toujours d'un pouvoir supérieur à celui de l'homme, c'est-à-dire d'un dieu, et non pas d'une organisation humaine, à quelque échelle que ce soit. Certes, on évitera de dire que, dans les zones rurales d'Afrique subsaharienne, les occupants du sol sont **encore** attachés aux croyances **anciennes**, et qu'ils ne sont pas **tout à fait prêts** à se rallier à des organisations collectives dont ils ne perçoivent pas les limites du

périmètre. Mais, sans pour autant vénérer le côté « antiquaire » (Lowie, 1937) des ethnologues du xx^{e} siècle, on devra tenir compte de ces éléments, c'est-à-dire que les rapports à cette ressource sont, aussi, de nature culturelle et qu'il peut donc y en avoir autant que de cultures.

L'Afrique subsaharienne n'échappe ni à ces « différences » avec l'Europe ni à une diversité interne qui conduit bon nombre d'auteurs à parler plutôt **des** Afriques. Étudiée sous le prisme des problèmes de l'eau, cette Afrique présente au moins une autre spécificité : globalement, elle est relativement peu peuplée, même si la disposition du peuplement est inégale, avec de vastes blancs sur les zones désertiques ou forestières intérieures, et ce, même si ses taux de croissance démographique sont élevés. En apparence, la ressource en eau y est donc plutôt sous-exploitée.

Comme pour confirmer cette tendance, la ressource n'est peut-être pas très abondante (Diop et Rekacewicz, 2004), mais globalement d'un accès relativement plus facile qu'ailleurs, que ce soit du fait des précipitations dans les régions au régime tropical affirmé, ou du fait de la faible profondeur des nappes phréatiques dans les zones moins arrosées, ou encore de l'existence, en pleine région sahélienne, d'un grand fleuve (le Niger) et d'un lac (le Tchad). Certes, ces deux éléments majeurs du réseau hydrographique subsaharien connaissent des baisses de niveau et de débit récurrentes depuis plusieurs décennies (Dione, 2000), mais l'adaptation aux difficultés hydropluviométriques a contribué à structurer les sociétés riveraines qui aspirent à les maîtriser.

La situation géographique du sous-continent (par rapport à l'équateur), la forme de son découpage littoral et l'absence de massifs montagneux côtiers ont donné un rythme très marqué aux saisons, notamment quand on s'éloigne des côtes, où l'eau est donc plus ou moins disponible selon la période de l'année. Il ne faut pas perdre de vue qu'une grande partie du sous-continent connaît, chaque année, une saison sèche – totalement sèche – qui peut durer huit à dix mois. Mais les sociétés rurales ont su s'en accommoder en calquant la saison agricole sur celle des pluies et en « jouant » avec les phénomènes de décrue. C'est ainsi que, le long des fleuves et des rivières ou en bordure des lacs ou des mares, les cultivateurs tentent des cultures de contre-saison au fur et à mesure que la lame d'eau se retire. Parfois, mais ce n'est pas très fréquent, le processus est amélioré par l'usage de puits à balancier (*chadouf*), technique importée du Maghreb par la route des oasis sahariennes. À l'instar du système des *qanat* en Iran (Hofmann, 2007), il a également pu exister de véritables sociétés hydrauliques constituées autour de grands projets de maîtrise de l'eau, comme à Madagascar où la société merina a encadré la construction de canaux d'irrigation dans la plaine rizicole d'Antananarivo.

La plupart des sociétés subsahariennes, et plus particulièrement celles qui vivaient dans un environnement hydrique précaire, ont ainsi scellé, en quelque sorte, des « contrats avec la nature » (celle-ci pouvant être représentée par une divinité), et les hommes ont mis en place une organisation autour de l'eau, avec des « maîtres de l'eau » ou des « chefs de l'eau » agissant à l'échelle de l'unité de base des chefferies locales, c'est-à-dire à l'échelle du **géographiquement perceptible**. Parmi les multiples exemples d'aménagements collectifs, on peut citer les « polders » du lac Tchad (Bouquet, 1991), où des bas-fonds de plusieurs centaines d'hectares, isolés du lac par des petits barrages de nattes et de sable, pouvaient être cultivés et irrigués par plusieurs centaines de paysans appartenant à une même communauté.

Au début de la période coloniale, on a pu parler d'« équilibre », parfois même d'harmonie, entre l'Homme et son milieu. Cette expression est aujourd'hui obsolète, pour des raisons qu'il serait peut-être pertinent de réinterroger[2]. Toujours est-il que, dans les régions les plus vulnérables d'Afrique subsaharienne, la combinaison de l'accroissement démographique et du changement climatique – qui a multiplié les épisodes de sécheresse – a conduit à des conflits d'usage de plus en plus nombreux autour des points d'eau, aboutissant parfois à des violences, mais la plupart du temps au repli des éleveurs ou des cultivateurs « en trop » vers les villes.

Les problèmes ont alors été déplacés, car le développement des villes a introduit de nouveaux impératifs dans les besoins. Moyennant quelques précautions, on peut considérer que l'Afrique subsaharienne n'a pas vraiment connu de civilisations urbaines, si ce n'est les cités hausa dans le nord de l'actuel Nigeria. Celles-ci ne disposaient pas de réseaux d'adduction d'eau comparables à ceux mis au jour dans les villes romaines et le « service » reposait sur des porteurs qui puisaient de l'eau non potable dans les puits, les mares ou les cours d'eau pour la vendre aux consommateurs. Il n'y avait pas non plus de réseaux d'assainissement.

Ces éléments nouveaux (pression démographique, urbanisation) ont sensiblement modifié le rapport à l'eau, et il serait faux d'affirmer – comme cela a été fait pour justifier les choix des institutions financières internationales – que cette mutation rapide n'avait pas été comprise à temps. Il suffit de lire quelques rapports d'administrateurs coloniaux,

2. On parlait d'équilibre entre l'Homme et son milieu naturel à l'époque où la pression démographique était moindre. Aujourd'hui, le tabou du malthusianisme tend à étouffer le débat.

ayant notamment inspiré certaines analyses dites « philanthropiques » du Front populaire en France[3], dans lesquelles on prônait les petits travaux d'infrastructure villageoise et l'urgence d'une politique vivrière.

Les anthropologues, héritiers des ethnologues, étaient allés plus loin dans la recherche des fondements culturels de cette différence dans les représentations de l'eau. Tirant ses exemples du monde rural sénégalais à la fin des années 1970, Étienne Le Roy appelait l'attention sur la cohabitation difficile entre deux mythes : d'une part, la croyance dite « traditionnelle » selon laquelle l'eau était un don du ciel, donc un don d'un dieu ou de Dieu et, d'autre part, le « mythe occidental » où l'eau est un don de l'Homme, qui plus est venu d'ailleurs, c'est-à-dire de l'État ou d'une ONG. En outre, cette eau que la technique moderne a fait jaillir et couler sur ordre a été distribuée gratuitement, que ce soit dans les forages ruraux ou aux bornes-fontaines urbaines. À qui appartenait cette eau ? Cette question soulignait avec pertinence la substitution progressive d'un secteur « public » – concept introduit par la colonisation – à un secteur « collectif » relevant de structures sociales traditionnelles clairement identifiées. Ne pas voir, donc ne pas connaître, les hommes qui agissent au nom de ce « service public » ne pouvait que déresponsabiliser les acteurs. Fallait-il alors « créer une nouvelle mythologie » (Le Roy, 1985) ?

De son côté, le géographe français Gilles Sautter osait poser, au début des années 1980, des questions considérées à l'époque comme dérangeantes :

> Les paysanneries africaines sont-elles condamnées à suivre la voie des paysanneries européennes ? C'est-à-dire à réduire leurs effectifs, à marginaliser les vieux, à faire disparaître les uns dans les emplois salariés urbains et à lancer les autres dans une course effrénée à l'agrandissement de leur exploitation, c'est-à-dire à l'endettement ? Une paysannerie authentique va-t-elle être condamnée à disparaître pour laisser la place à une classe moyenne paysanne fer de lance d'une agriculture fortement professionnalisée ? (Sautter, 1993, p. 532).

Ainsi les mises en garde, tant sur le mode de gestion de l'eau que sur les politiques agricoles – et plus largement sociales – qui y étaient liées, ne manquaient-elles pas à la fin du xx^{e} siècle. Relevaient-elles trop du « folklore » pour qu'on y prête aussi peu d'attention ? Ou bien pensait-on

3. Le géographe Pierre Gourou, qui avait participé en 1937 aux travaux d'une commission d'enquête parlementaire sur « la situation politique, économique et morale dans les territoires français d'outre-mer », aux côtés d'André Gide, Hubert Deschamps et quelques autres, avait fait des propositions allant dans ce sens.

que le « passage de la tradition à la modernité », pour reprendre une formule éculée, allait se faire par simple effet d'imitation et sans solution de continuité ?

2. Les modèles du Nord

Le transfert des modèles a donc démarré avec la colonisation, et force est de constater que le premier modèle de l'eau était celui du service public, sur le principe de la mutualisation des coûts pour la distribution d'un « produit » considéré comme un bien public. On était au temps des fontaines publiques. Comme pour l'électricité, les travaux d'adduction d'eau potable ont progressé très lentement au sud du Sahara et sont restés cantonnés aux agglomérations urbaines. Les chantiers d'assainissement ont pris beaucoup de retard. Quant aux campagnes africaines, elles ont souvent fait l'objet de grands travaux d'aménagement de périmètres irrigués, dont on peut dire aujourd'hui que les effets ont souvent été discutables.

Il a fallu attendre la Conférence des Nations Unies sur l'eau de Mar del Plata (1977) puis la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (1981-1990), elle aussi une initiative des Nations Unies, pour que la prise de conscience prenne une dimension planétaire. Déjà, les pays riches promettaient de fournir de l'eau potable à tous ceux qui n'y avaient pas accès. Mais, surtout, ils annonçaient des programmes directement calqués sur leurs propres expériences (Desjeux, 1985) : puits, fontaines publiques et canalisations pour desservir le plus grand nombre ; réseaux de tout-à-l'égout pour évacuer les eaux usées ; barrages et canaux d'irrigation pour l'agriculture.

Dans les villes, on ne fit que poursuivre les travaux entrepris dans la première moitié du xx^{e} siècle. Dans les zones rurales les moins favorisées (espaces sahéliens), l'idée de multiplier les forages et les puits semblait bonne au départ. Elle a néanmoins généré des effets pervers dans la mesure où les éleveurs et leurs troupeaux se sont rapidement révélés être les consommateurs les plus assidus. En effet, ceux-ci ont d'autant plus délaissé leurs circuits habituels, qui passaient par les mares résiduelles ou les zones de débordement des rivières et des fleuves, que les déficits pluviométriques se succédaient dans les années 1970 et 1980. Ils ont donc infléchi leurs routes et sont venus si nombreux aux nouveaux points d'eau que de vastes espaces aux alentours ont été surpâturés et placés en situation de désertification rapide, tandis que les cultivateurs locaux devaient tant bien que mal protéger leurs parcelles contre le passage des animaux. En fait, cela a mis à mal les structures sociales et les habitudes spatiales des uns et des autres.

En tout état de cause, à l'échelle du village ou du campement, on passait graduellement à un autre mythe : l'homme pouvait-il être un dieu, et inversement ? Mais, à l'échelle du monde, on assistait à un bouleversement encore plus important : on sortait de la bipolarité et de l'opposition entre les modèles capitaliste et marxiste pour entrer dans une période de pensée économique unique reposant sur le libéralisme.

En amont, on peut naturellement trouver de nombreuses inspirations à cette tendance à recouvrir le monde par les modèles économiques occidentaux, mais la plus emblématique semble être l'ouvrage de Walt Rostow, *Les étapes de la croissance économique* (Rostow, 1997), publié aux États-Unis en 1960 et sous-titré là-bas « *un manifeste non communiste* ». Il s'agissait d'un essai d'inspiration conservatrice et ethnocentrique, mais qui confirmait clairement la pensée selon laquelle toutes les régions du monde ne pourront se développer qu'en suivant le « parcours obligé » (l'expression est de Rostow), c'est-à-dire celui du monde occidental, le seul qui avait pu habilement combiner croissance démographique et révolution industrielle, pour aboutir à cette consommation de masse qui semble être devenue l'objectif ultime du développement.

Lorsque l'hypothèque du communisme fut levée, la voie était libre pour les ultralibéraux. Ainsi, ce que Williamson (1990) a nommé le « consensus de Washington » vint graver dans le marbre les fameux piliers du modèle, piliers sur lesquels l'auteur est parfois revenu (à la marge), et qui sont régulièrement décrits comme désormais inopérants (Stiglitz, 2002 ; 2003 ; 2006), mais qu'aucun sommet du G8 n'a encore annulés, bien au contraire.

C'est d'ailleurs dans le droit fil de ce consensus que des décisions déterminantes concernant l'eau sur le plan mondial furent prises. D'abord lors de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement tenue à Dublin en janvier 1992, au cours de laquelle fut validé le principe n° 4 selon lequel « [l]'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique[4] ». Et ensuite en 1996 par la création du Conseil mondial de l'eau, organisation internationale – de droit français et basée à Marseille – chargée de veiller à

4. Pour mémoire, le principe n° 1 est : « L'eau douce – ressource fragile et non renouvelable – est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ». Le principe n° 2 : « La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons ». Le principe n° 3 : « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » (ICWE, 1992). Voir l'introduction du présent ouvrage et son encadré « Les principes de Dublin » (p. 6) pour plus de détails.

l'application de ce principe, et qui rassemble plus de 300 acteurs issus de tous les horizons, allant de la Banque mondiale à diverses ONG, en passant par des collectivités territoriales et des entreprises privées.

Ce qui devait entrer dans l'Histoire sous le nom de « déclaration de Dublin »[5] (ICWE, 1992) mérite qu'on s'y arrête. En faisant basculer l'eau dans la catégorie des produits marchands, non seulement on revenait, pour y renoncer, sur le principe de « bien public universel », mais on entrait de plain-pied dans la logique du consensus de Washington par l'adoption, notamment, de quatre de ses dix recommandations. En effet, le second « commandement » prône la **rentabilité** des investissements publics, ce qui impose la règle de « ce qui a un coût doit avoir un prix ». L'eau ne pouvait donc plus être gratuite. Le huitième commandement pousse à la privatisation des entreprises publiques, ce qui change radicalement l'« esprit » de la distribution de l'eau[6]. Le neuvième enjoint à la déréglementation et interdit toute subvention d'État pour ne pas fausser la concurrence entre les entreprises privées, de telle sorte que l'aide publique éventuelle apportée sous forme de compensation pour ceux qui ne peuvent pas payer devient sinon impossible du moins beaucoup plus difficile à mettre en œuvre[7]. Enfin, bien que plus discret, le dixième commandement, qui garantit le droit de propriété et donc la protection des marques, des droits et des brevets, favorise naturellement les situations d'exclusivité et de monopole (Williamson, 1990), situations qui vont rarement dans le sens des intérêts des consommateurs les plus défavorisés.

Dans ce contexte, renforcé par le Sommet de la Terre de Rio (juin 1992), s'est imposé le concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Il s'agit d'un « […] processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser de manière équitable le bien-être économique et social, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux » (GWP, 2000, p. 24). Inscrits dans le chapitre 18 de l'*Action 21*[8] consacré à l'eau, les

5. Il serait intéressant de savoir quelle est la proportion de la population d'Afrique subsaharienne en ayant entendu parler, alors que des centaines de millions d'individus souffrent de son application.
6. Le thème de la « privatisation de l'eau » ne sera pas abordé dans ce texte. On pourra néanmoins consulter le rapport Camdessus (PMFIE, 2003) et l'ouvrage qui en est issu, cosigné par un gouverneur du Conseil mondial de l'eau, Pierre-Frédéric Ténière-Buchot (Camdessus *et al*., 2004).
7. N'oublions pas que les États subsahariens, pour la plupart étranglés par leurs dettes et totalement dépendants du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en matière de financement, n'ont aucune marge de manœuvre pour contourner ce principe.
8. *L'Action 21* (ou *Agenda 21*, en anglais) et ses déclinaisons locales sont des plans d'action nés du Sommet de la Terre.

principes de la GIRE sont, depuis 1996, promus à l'échelle mondiale par le Global Water Partnership (GWP, Partenariat mondial de l'eau), sorte de « réseau des réseaux » qui élabore à l'intention des États concernés une « boîte à outils » destinée à faciliter leur mise en œuvre.

Nul ne saurait nier que, à l'instar des plans d'ajustement structurel (PAS) mis en place par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au début des années 1980 pour tenter de maintenir en vie les économies des pays pauvres, la réponse à la question de l'accès à l'eau des populations les plus démunies a été traitée de manière « globale[9] ». Certes, il est incontestable que des progrès ont été localement réalisés dans le domaine de l'eau. Mais, devenu modèle dominant, le paradigme de la GIRE a été adoubé par les institutions financières internationales. Or, on s'interroge sur le niveau d'adaptation de la GIRE à certaines réalités plus « locales », et ces interrogations sont particulièrement aiguës en Afrique subsaharienne.

3. Le transfert de nouveaux concepts

Il s'agit donc de gérer économiquement – même si la GIRE s'efforce d'y associer le social et l'écologique – ce qui était auparavant une ressource et qui est devenu un « produit », en s'appuyant sur des concepts importés : l'État, en tant que mode de gouvernance occidental, l'approche participative, la protection de l'environnement et le bassin versant comme échelle de gestion. À ces paramètres, nous ajouterons la question foncière, dont l'irruption brutale dans les campagnes africaines a été sinon passée sous silence du moins peu pointée du doigt par les habituels dénonciateurs de la mondialisation.

L'eau est donc désormais un **bien économique**. En octobre 2004, lorsque toutes les bornes-fontaines en libre accès implantées depuis plusieurs décennies dans les quartiers d'Antananarivo (capitale de Madagascar) – et pour la plupart installées du temps de la colonisation française – ont été remplacées par des « points d'eau collectifs » flanqués de guérites où des fontainiers étaient chargés de percevoir une redevance pour chaque récipient rempli, bien peu de gens ont compris qu'il s'agissait de l'application de la déclaration de Dublin, mais la population se mit en colère. Ainsi l'eau était-elle devenue brutalement payante, dans une ville où des dizaines de milliers d'ultra-pauvres souffraient déjà quotidiennement de la faim.

9. La montée en puissance de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), devenue à partir de 1995 le chien de garde de cet ultralibéralisme, a achevé d'assurer le recouvrement du monde par les modèles économiques du Nord.

Le mécontentement populaire déboucha sur un assouplissement de la mesure dans certains quartiers de la capitale, mais les autres grandes villes du pays ne cédèrent pas. Par ailleurs, dans les campagnes où la situation était plus contrastée, on a temporisé.

En effet, Madagascar présente une grande diversité de milieux naturels et, par voie de conséquence, des modes d'adaptation à la ressource en eau variés. La région dite des Hauts Plateaux est caractérisée par des aménagements rizicoles anciens qui témoignent d'une parfaite maîtrise de l'aménagement des bassins versants, mais reposent sur une organisation sociale très particulière qu'il sera difficile de « faire bouger ». Les régions méridionales plus arides et davantage livrées à l'élevage extensif voient les troupeaux se rendre d'un point d'eau à l'autre selon des itinéraires bien ancrés dans les traditions et plutôt étrangers à la logique des bassins versants.

Or, un précepte central de la GIRE est que le bassin versant est l'unité de gestion la plus pertinente pour « intégrer » à la fois les conditions naturelles et les systèmes mis en place par les sociétés locales. Le **bassin versant** ? Voilà un concept que les habitants des campagnes africaines manient à leur manière, selon une représentation de l'« espace vécu » qui n'est guère englobante et que la démographie rurale, jusque-là assez peu pressante (du moins dans la plupart des régions ouest-africaines), a permis d'appréhender en amont sans vraiment tenir compte de l'aval. Il est vrai que les riziculteurs malgaches ont une connaissance très fine du modelé des collines qu'ils ont aménagées en terrasses et une excellente maîtrise de l'écoulement des eaux. Cependant les riverains de la partie haute de la Komadugu Yobé, petit cours d'eau intermittent qui termine son ruissellement dans le lac Tchad, ont certes passé de petits accords avec les maraîchers qui irriguent au *chadouf* quelques parcelles de légumes et avec les pêcheurs qui barrent périodiquement la rivière, sans trop se soucier des villageois situés plus à l'est (c'est-à-dire en aval) et volontiers preneurs, après eux, de l'eau et du poisson.

Ainsi que nous l'écrivions plus haut, on se heurte ici à l'échelle du **géographiquement perceptible**. Si les savoirs empiriques (la « géographie vernaculaire ») parviennent à établir des liens au-delà de la sphère directement visible, il est rare, sinon impossible, qu'ils soient en mesure de tracer, sur une carte mentale, le bassin versant qui concerne la communauté intéressée. Une autre forme de savoir (le « savoir savant ») doit prendre le relais.

La Komadugu Yobé est, par ailleurs, un bon exemple de ces fleuves et rivières que les colonisateurs ont trouvé commode d'ériger en frontières politiques, coupant la plupart du temps en deux des groupes ethniques

traditionnellement soudés, souvent liés par un mode d'occupation de l'espace homogène puisqu'ils étaient souvent pêcheurs ou cultivateurs habitués au rythme crue-décrue. Le modèle européen de la « frontière naturelle » (ici la rivière), alors en vogue dans des contextes bien spécifiques, est malheureusement venu se mettre en travers de l'approche « bassin versant » (pour laquelle la bonne frontière aurait été la ligne de partage des eaux).

Ainsi rejoignons-nous pour l'analyser au filtre de son adaptabilité un autre élément de base de la GIRE : le rôle central de l'**État** dans la gestion institutionnelle des bassins versants. Et il faut d'abord faire un peu de géohistoire pour corriger l'idée reçue selon laquelle l'Afrique subsaharienne précoloniale a surtout connu des sociétés dites acéphales ou sans État. Avant la colonisation, un certain nombre de royaumes ou d'empires – là encore on a emprunté le vocabulaire à l'Europe – se sont développés, notamment dans les régions de savane, davantage peuplées et souvent mieux structurées (essentiellement par l'islam) que les régions côtières et forestières. Le mode de gouvernance des hommes avait peu à voir avec les républiques et les démocraties européennes, mais il existait des acteurs disposant de pouvoirs de contrôle, d'organisation et de gestion de l'espace.

La greffe brutale de l'État occidental a bouleversé toutes ces chefferies traditionnelles, et les entités qui se sont substituées aux anciens pouvoirs, en prenant toute leur force après les indépendances, n'ont pas réellement répondu à ce qu'on – les Occidentaux – attendait d'elles, que ce soit dans le domaine de la démocratie, des libertés publiques ou du développement économique. Éloignés du niveau local, bien que facilement clientélistes, les gouvernants des temps modernes n'ont pratiquement jamais réussi à conquérir la légitimité qui leur aurait valu la confiance des citoyens. De surcroît, héritant de frontières qui découpaient en pièces les grands bassins versants, les nouvelles machines étatiques allaient devoir s'atteler aux grands problèmes liés à l'eau avec un handicap certain.

Par exemple, il suffit de se pencher sur l'histoire de la Commission du fleuve Niger, créée en 1964 pour rapprocher les points de vue de neuf États riverains et devenue l'Autorité du bassin du Niger (ABN) en 1980 sans que les choses aient bougé, pour se convaincre que le multilatéral africain avance très lentement (Bouquet, 2004a). On peut également prendre l'exemple de la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) créée en 1964 et qui, travaillant sur un « bassin conventionnel » qui ne recouvrait pas le bassin versant, ne comptait que quatre membres (Tchad, Cameroun, Niger, Nigeria) et avait oublié d'associer la République centrafricaine (qui ne deviendra membre qu'en 1994), pourtant concernée au premier chef comme lieu de naissance du fleuve Chari, principal fournisseur d'eau du lac. Plus

de 40 ans après, la CBLT peut afficher un bilan éloquent : le lac Tchad est presque asséché, certes en raison des aléas climatiques, mais aussi et surtout parce qu'il a été littéralement vidangé par les gigantesques périmètres irrigués que le Nigeria a aménagés sur sa rive sud-ouest (Bouquet, 1991). Ainsi, la gestion du bassin versant a été politiquement calamiteuse et économiquement déséquilibrée au profit du pays le plus fort.

Si l'on ajoute à cela la déliquescence générale des États en Afrique subsaharienne, étranglés par la dette, rongés par la corruption et bien souvent en manque de compétences, on ne peut que douter du niveau d'efficacité de ces deux premières échelles de planification (les États et l'organisme interétatique gérant le bassin). À l'échelle locale, celle que cible la GIRE pour développer son **approche participative**, les choses ne vont guère mieux. D'abord parce que la participation ne se décrète pas, *a fortiori* lorsqu'il faut sensibiliser des populations largement analphabètes à des enjeux dont la perception est forcément décalée. Ensuite parce que les démarches participatives obéissent à des règles qui n'avaient pas cours dans les sociétés dites traditionnelles, généralement gérontocratiques et fréquemment autocratiques, même si la recherche du consensus (entre les chefs) remplaçait souvent la logique comptable de la démocratie occidentale. Quant à la participation « par délégation », elle suppose précisément une culture démocratique qui ne s'est pas encore réellement imposée sur le sous-continent (Bouquet, 2004b).

On objectera que le modèle européen de la décentralisation – encore un – tend à son tour à recouvrir l'Afrique au sud du Sahara, et que l'on voit fleurir dans bon nombre de pays, notamment dans la sphère d'influence francophone, des communes avec des maires élus, ainsi que des conseils généraux et même des conseils régionaux. L'objectif affiché (par les bailleurs de fonds) est de rapprocher l'administration des administrés, et l'on aurait pu effectivement inscrire dans ce cadre l'approche participative prônée par la GIRE. On sent même venir la démarche des agences de bassin.

Mais, dans la réalité, le processus de décentralisation a buté sur deux écueils de taille. D'abord s'est posé un problème de circonscription des nouvelles entités régionales, départementales et municipales, sachant que le cadastre est encore balbutiant dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne. Ainsi a-t-il été très difficile de dessiner des cartes nouvelles, et plus encore de les matérialiser au sol. Dans certains pays (au Mali, par exemple), les opérations de traçage ont même été suspendues (Lima, 2007). Ensuite, le mode de représentation électorale fut le plus souvent dévoyé, et les nouvelles collectivités territoriales ont été prises en main par un personnel politique de second rang (les exclus du pouvoir central) ou par des entrepreneurs locaux qui ont surtout flairé les futurs marchés. On comprend donc que ces entités institutionnelles sont davantage des réservoirs

de sinécures[10] que les cadres de discussion dont on a besoin pour prendre des décisions intersectorielles et pour assurer la coordination entre les échelles. La participation ne passera pas de sitôt par là.

L'histoire de la décolonisation a pris acte de ces dérives et certains spécialistes du développement ont recommandé, dans les années 1980, de désadministrer les communautés de base et de les reresponsabiliser. Les bailleurs de fonds semblent avoir entendu ce conseil et se sont de plus en plus adressés aux ONG (justement nommées organisations non gouvernementales) pour en faire les opérateurs des actions qu'ils finançaient. Ainsi, avons-nous cru voir apparaître une forme de « société civile » qui aurait constitué un contre-pouvoir éclairé et intègre. Mais, peu à peu, de nombreuses ONG (rebaptisées OSI, organisations de solidarité internationale) ont également été noyautées par des lobbyistes plus soucieux de profits individuels et de lucratifs marchés que de l'intérêt général. Ces organisations, dites humanitaires, ne manquent pas dans le secteur de l'eau, et leurs maisons mères sont à la fois présentes et actives au sein du Conseil mondial de l'eau.

Alors, que faire pour bénéficier du soutien populaire local, et donc pour entendre la voix des sans-voix ? Et, plus particulièrement, que fait-on du principe n° 3 de la déclaration de Dublin : « Les **femmes** jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » (ICWE, 1992, accentuation de l'auteur) ? Car, à l'évidence, le poids des charges continue à peser sur leurs épaules sans que leur avis soit réellement sollicité, et sans que les responsabilités qui ont toujours été les leurs dans ce domaine – aussi sexistes fussent-elles – soient à la fois reconnues et valorisées, notamment dans le sens préconisé par la GIRE. L'une des réponses à ces deux questions est claire : il faut réduire l'analphabétisme. Généralement, les projets de développement préconisent des programmes d'éducation et de formation de tous ceux qui sont, à un degré ou à un autre, des acteurs de l'eau. C'est-à-dire tout le monde. On touche ici aux OMD dans l'objectif 2 (« Assurer l'éducation primaire pour tous ») et sa cible désignée (« D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires »), mais, selon toute vraisemblance, cette cible ne sera pas atteinte en Afrique subsaharienne (ONU, 2011a ; ONU, 2011b). Il faudra donc encore attendre avant de pouvoir compter sur des citoyens responsables, capables d'échanges constructifs autour de la gestion de l'eau dans le cadre des bassins versants. Peut-être faudra-t-il d'ailleurs, au préalable, s'interroger pour savoir si la **participation** doit être une condition, un moyen ou une finalité.

10. Lors de la campagne des municipales de 2003 à Madagascar, certains candidats ont fait campagne sur le thème démagogique de « l'eau gratuite pour tous ».

Ce problème de conscientisation se retrouve dans le dernier pilier sur lequel s'appuie la GIRE : la « **durabilité des écosystèmes vitaux** ». En Afrique subsaharienne, le concept de développement durable doit être appréhendé de manière spécifique, d'abord parce que le sous-continent, sauf exceptions localisées, a franchi le xx^{e} siècle sans trop souffrir de pénurie de terres cultivables du fait de sa population relativement faible. Les forêts ont certes été largement entamées, mais les ressources en eau ont été moins menacées qu'ailleurs. La question de la préservation est donc apparue moins urgente et les anthropologues ont répété à l'envi – et souvent à tort – que les populations savaient parfaitement maîtriser leur environnement. Il n'empêche que tout reste à faire, d'autant plus que les taux de croissance de la population n'ont toujours pas diminué suffisamment pour atteindre la fameuse « transition démographique » qui a (heureusement) touché l'Amérique latine et l'Asie.

Mais il est un élément fondamental dans la gestion intégrée de l'eau qui est passé inaperçu : les **systèmes fonciers**. Là encore, le transfert du modèle du Nord risque d'avoir des effets désastreux. Le pilier 10 du consensus de Washington (respect de la propriété individuelle) a introduit dans une partie importante du sous-continent subsaharien une notion de droit assez difficile à intégrer, notamment en ce qui a trait au sol, que ce soit celui que l'on cultive ou celui que les villes ont commencé à gruger. En effet, les sociétés rurales au sud du Sahara ont longtemps pratiqué (et entretiennent encore) une belle utopie : la terre appartient à celui qui la cultive. La plupart du temps, des « maîtres de la terre » sont chargés de veiller à l'application de cette règle, à peine écornée ici ou là par des exemples de métayage générés par la proximité des chefferies. Le principe est que chaque chef de famille laboure et sème en fonction de la taille de son ménage et de ses forces. On comprend que la notion de cadastre est très éloignée des pratiques traditionnelles.

Devant le vaste mouvement de recouvrement du monde par des valeurs à vocation universelle, cette situation ne pouvait durer, et, à la fin des années 1990, la Banque mondiale a mis en place dans les pays du Sud un processus pudiquement baptisé « sécurisation des terres », qui n'est rien d'autre que l'appropriation privée du sol en fonction – sauf dispositions particulières – du droit du sang : quiconque peut apporter la preuve que ses ancêtres étaient les premiers occupants d'un lieu est légitime pour en recevoir les titres de propriété. Certains pays, comme la Côte d'Ivoire[11],

11. En Côte d'Ivoire, la nouvelle loi foncière, élaborée sur ce modèle, a été votée en 1998. À Madagascar, les « guichets fonciers » se multiplient depuis plusieurs années, visant là encore à « approprier » les parcelles.

sont au bord du chaos à cause d'une application indiscriminée de ce nouveau modèle. Mais jusqu'où s'étend ce « lieu » et qui va en certifier les limites ? On mesure le chemin qui reste à parcourir avant que la gestion des ressources en eau, lorsqu'elle concerne les aménagements agricoles, soit réellement « intégrée ».

Alors, si la démarche participative demeure largement fictive, si la sensibilisation à la protection de l'environnement n'en est qu'aux balbutiements, si l'État a perdu une partie de sa légitimité pendant que les structures sociales traditionnelles n'ont pas totalement disparu, les principales échelles opératoires de la GIRE apparaissent lézardées.

Conclusion

Le bilan de la gestion de l'eau en Afrique subsaharienne à l'aube du XXIe siècle est contrasté : dans les campagnes, de très nombreuses opérations relevant d'ONG pour la plupart (et donc très difficiles à évaluer) ont pourvu les plus gros villages de puits ou de forages, avec des pompes dont une proportion importante est en panne. À une autre échelle, plusieurs gros programmes d'irrigation (casiers rizicoles notamment), entrepris du temps où les bailleurs de fonds internationaux avaient mis l'accent sur la sécurité alimentaire, affichent des succès mitigés. Et, dans de nombreuses villes, les fontaines publiques sont devenues payantes.

C'est peut-être sur ce dernier point que le choc de la « nouvelle culture » a été le plus rude. Le principe du recouvrement complet des coûts, qui avait été préalablement testé dans les hôpitaux et les dispensaires, a encore plus choqué lorsqu'il a été appliqué sans précautions jusque dans les quartiers les plus précaires des grandes agglomérations, en s'appuyant sur un argument sanitaire discutable : l'eau potable, comme la santé, a un coût et doit donc avoir un prix. Si quelques modèles alternatifs ont été mis en place, comme en Afrique du Sud (Blanchon, 2003), on n'est pas certain de leur fiabilité sur le moyen terme et, pour l'heure, le problème de l'eau potable dans les villes africaines n'a pas vraiment trouvé de solution satisfaisante (Bouquet, 2006).

Dans ce contexte, le concept de la GIRE, paradigme occidental, doit être réexaminé à travers le filtre des réalités – le mot est-il osé ? – subsahariennes. Dès lors que le droit de l'eau est tiraillé entre deux logiques, celle de l'appropriation publique qui prend en compte ses usages collectifs et celle de l'appropriation privée qui en fait un produit commercial consommable individuellement, il est indispensable de mesurer quelle est celle qui pèse le plus lourd dans la culture locale ; la réponse est évidente dans

le cas de l'Afrique subsaharienne. La mondialisation ayant signé l'arrêt de mort du service public, il faudra trouver des adaptations pertinentes pour faire entrer le sous-continent dans le moule de l'ultralibéralisme.

Pour l'avenir, on peut engager la réflexion dans deux directions. D'abord définir la bonne articulation entre les différents échelons de décision et de mise en œuvre : les échelons lointains (l'État, l'autorité de gestion du bassin) et les échelons locaux (les communautés concernées). Pour ce faire, il faut, d'une part, déployer un vaste effort d'éducation afin que le plus grand nombre comprenne de quoi on parle et soit en mesure de changer mentalement d'échelle et, d'autre part, (re)donner à la démocratie, notamment de proximité, les valeurs qui lui confèrent la légitimité d'accorder les délégations de pouvoir nécessitées par un processus collectif et participatif comme celui de la GIRE. Dès lors que ces deux conditions seront remplies, la notion de protection de l'environnement, partie intégrante du modèle, coulera de source.

Ensuite, il va également falloir régler intelligemment la question foncière, dans le sens de la « sécurisation » des terres comme le dit si bien la Banque mondiale, mais certainement pas en suivant son modèle. Les cultivateurs et les éleveurs, qui représentent encore une proportion très importante de la population africaine, n'adhéreront à une politique de gestion et de distribution de l'eau que s'ils sont assurés de ne pas en être exclus en bout de processus. Or, leur avenir est terriblement menacé, car les modèles de développement agropastoral que le Nord entend plaquer sur le Sud passent par ces fameuses révolutions vertes qui, certes, augmentent sensiblement les rendements, mais au prix de la disparition de dizaines de millions de petits exploitants, trop peu instruits pour comprendre ce qu'il faut faire ou trop démunis pour acquérir le matériel, les engrais, les pesticides et – surtout – les parcelles supplémentaires, c'est-à-dire les ressources nécessaires à l'intensification de la production[12].

Va-t-il falloir attendre (ou provoquer) leur exode pour savoir à qui on pourra pertinemment et opportunément parler de la GIRE ? On le voit, plus encore que les sommes colossales qu'il va falloir engager, une telle politique risque de coûter cher en termes de mutations sociales…

12. On pourra relire utilement la citation prémonitoire de Gilles Sautter, présentée plus tôt, p. 60.

Bibliographie

Blanchon, D. (2003). « La nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud : vers une gestion environnementale des ressources ? », *L'Espace géographique*, vol. 32, n° 1, p. 21-30.

Bouquet, C. (1991). *Insulaires et riverains du lac Tchad*, 2 tomes, Paris, L'Harmattan.

Bouquet, C. (2004a). « Le bassin du Niger : retour aux frontières "naturelles" ? », *Géopolitique africaine*, nos 15-16, p. 267-280.

Bouquet, C. (2004b). « Du mauvais usage de la démocratie en Afrique », *Géopolitique africaine*, n° 14, p. 237-254.

Bouquet, C. (2006). « Eau, pauvreté, santé : le cas de Madagascar », *Géopolitique africaine*, n° 21, p. 167-178.

Bouquet, C. (2007). « La mondialisation est-elle le stade suprême de la colonisation ? Le transfert des modèles mondialisés dans les pays pauvres », *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 238, p. 185-202.

Camdessus, M. *et al*. (2004). *Eau*, Paris, Robert Laffont.

CIISE – Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (2001). *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international (CRDI).

Desjeux, D. (1985). « Comprendre les enjeux de la décennie de l'eau », dans G. Conac, C. Savonnet-Guyot et F. Conac (dir.), *Les politiques de l'eau en Afrique : développement agricole et participation paysanne*, Paris, Economica, p. 158-175.

Dione, O. (2000). « Gestion des grands fleuves allogènes et logique de conflits à venir dans les milieux secs tropicaux africains », *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 211, p. 213-230.

Diop, S. et P. Rekacewicz (2004). *Atlas mondial de l'eau : une pénurie annoncée*, nouvelle édition, Paris, Autrement.

Easterly, W. (2009). « How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa », *World Development*, vol. 37, n° 1, p. 26-35.

Fukuyama, F. (1992). *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion.

Griaule, M. (1966). *Dieu d'eau : entretiens avec Ogotemmêli*, Paris, Fayard.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2000). *La gestion intégrée des ressources en eau*, TAC Background Paper n° 4, Stockholm, GWP.

Hofmann, A. (2007). « La gestion traditionnelle de l'eau par *qanat* en Iran est-elle compatible avec le concept de la GIRE ? », synthèse technique en gestion de l'eau, Paris, AgroParisTech.

Huntington, S. (1997 [1996]). *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 25 août 2010.

Leiris, M. (1969). « L'ethnographe face au colonialisme », dans M. Leiris, *Cinq études d'ethnologie*, Paris, Denoël, p. 83-112.

Le Roy, É. (1985). « Les politiques de l'eau en Afrique noire : deux ou trois choses que je sais d'elles », dans G. Conac, C. Savonnet-Guyot et F. Conac (dir.), *Les politiques de l'eau en Afrique : développement agricole et participation paysanne*, Paris, Economica, p. 176-194.

Lévi-Strauss, C. (1955). *Tristes tropiques*, Paris, Plon.

Lévy-Bruhl, L. (1951 [1910]). *Les fonctions mentales dans les sociétés inférieures*, Paris, Presses universitaires de France (PUF).

Lima, S. (2007). « Quand la frontière devient interface : le cas des frontières communales au Mali », dans C. Bouquet et H. Velasco-Graciet (dir.), *Regards géopolitiques sur les frontières*, Paris, L'Harmattan, p. 129-143.

Lowie, R. (1937). *History of Ethnological Theory*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Monteil, V. (1966). *Esquisses sénégalaises* (*Wâlo*, *Kayor*, *Dyolof*, *Mourides, un visionnaire*), Dakar, Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN).

ONU (2011a). *Objectifs du millénaire pour le développement : rapport 2011*, New York, ONU.

ONU (2011b). *Objectifs du millénaire pour le développement : tableau de suivi 2011*, New York, ONU.

PMFIE – Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau (2003). *Financer l'eau pour tous*, Marseille, Conseil mondial de l'eau.

Rostow, W.W. (1997 [1960]). *Les étapes de la croissance économique : un manifeste non communiste*, 3e édition, Paris, Economica.

Sautter, G. (1993 [1987]). « Libres réflexions sur les aménagements ayant pour objet la maîtrise de l'eau par ou pour les agriculteurs », dans G. Sautter, *Parcours d'un géographe : des paysages aux ethnies, de la brousse à la ville, de l'Afrique au monde*, 2 tomes, Paris, Arguments, p. 517-533.

Stiglitz, J.E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.

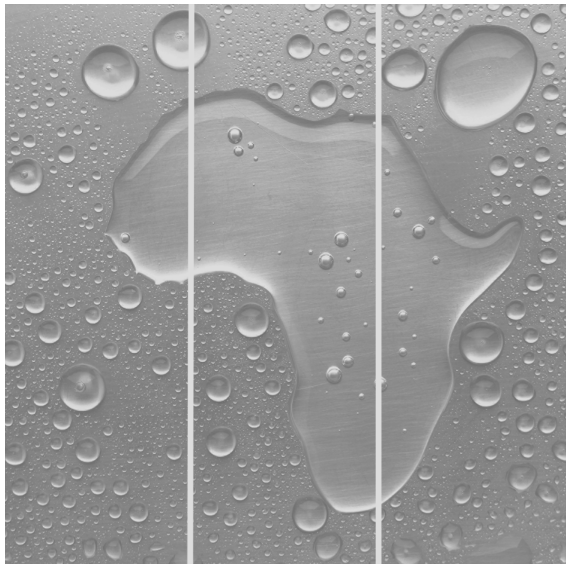
Stiglitz, J.E. (2003). *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris, Fayard.

Stiglitz, J.E. (2006). *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, Paris, Fayard.

Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, consulté le 13 juillet 2009.

Partie

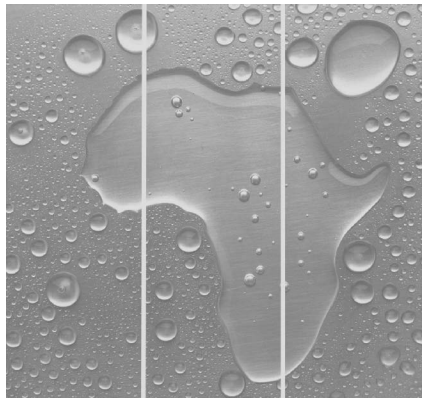
2



Les principes de Dublin mis en application

Chapitre

3



Le bassin versant
Unité de gestion des eaux idéale pour l'Afrique subsaharienne ?

Luc Descroix

Une des idées maîtresses du paradigme de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), que l'on retrouve dans le premier principe de Dublin, concerne la supériorité et la nécessité du choix du bassin versant en tant qu'échelle opératoire. *A priori*, d'un point de vue hydrologique, la question de savoir si le bassin versant est l'unité intangible en matière de gestion de l'eau n'est ni plus ni moins pertinente en Afrique subsaharienne qu'ailleurs. Ce qui est admis, c'est que tout ce qui affecte le sol ou la couverture végétale d'un bassin est susceptible d'affecter en retour (à plus ou moins court terme) la ressource en eau, que ce soit en termes de quantité (prélèvements non restitués), de régime (prélèvements restitués avec délais, stockage interannuel ou intersaisonnier) ou de qualité (prélèvements avec

restitution de qualité amoindrie, déversements directs, etc.). Par ailleurs, comme il faut des stations hydrométriques pour connaître les débits et donc la ressource, le bassin versant n'est ni « naturel » ni « statufié », mais scientifiquement et techniquement indispensable, sans toutefois être exclusif.

Le point le plus intéressant du débat est plutôt de montrer si, dans l'imbrication du social et de l'hydrologique, il y a ou non une spécificité subsaharienne par rapport à une supposée inévitabilité de la gestion par bassin versant. Dans cette optique, on défendra ici l'idée qu'il existe une telle spécificité et qu'elle réside dans la nouveauté de ce type de notion et de gestion pour l'Afrique subsaharienne, et surtout dans le fait que la nécessité d'une gestion de la ressource est plus récente qu'ailleurs, du fait du relatif faible aménagement des cours d'eau à l'heure actuelle. Le bassin reste en Afrique subsaharienne une unité spatiale dont la prise en compte est incontournable pour la gestion de l'eau, mais sans être nécessairement la seule pertinente, et qui intervient à l'intérieur d'un cadre sociohydrologique spécifique. C'est parce qu'il représente une ressource globale (sol-végétation-eau) que le bassin versant est une unité cohérente du « savoir penser l'espace ». C'est dans ce contexte que la GIRE peut se justifier, car elle a vocation à intégrer tout ce qui, dans le bassin versant (unité hydrographique), peut modifier le cycle de l'eau.

La première partie de ce chapitre entend présenter la spécificité de l'Afrique subsaharienne en ce qui concerne les ressources en eau et leur gestion, à travers les thèmes des conflits liés aux usages de l'eau, de la gestion des risques ainsi que des transferts interbassins. Dans un deuxième temps, on essaiera d'analyser du point de vue sociohydrologique la pertinence d'une gestion de l'eau qui s'intéresse à tout le bassin en montrant le rôle des usages des sols sur l'équilibre de la ressource en eau. La troisième partie cherche à mettre en évidence l'opposition entre, d'une part, une vision « technique » du bassin, celle de l'hydrologue ou de l'hydrogéologue, et, d'autre part, une vision « sociopolitique », celle du politicien. Enfin, on en conclura que si l'Afrique subsaharienne gagne(rait) à prendre en compte l'unité spatiale du bassin versant pour sa gestion de l'eau, il est navrant que cette démarche soit de fait globalement imposée par les bailleurs de fonds, alors qu'elle devrait s'inscrire à l'intérieur d'un processus politique localisé.

1. L'inévitabilité du bassin versant : des spécificités subsahariennes ?

L'histoire de la gestion de l'eau par bassin versant est passée par des étapes liées au développement de certaines parties du monde qui ont eu, à un moment donné, à s'approprier, sinon la ressource elle-même, au moins

un contrôle partiel ou relatif sur des débits, des régimes ou une qualité de l'eau nécessitant une action sur les cours d'eau eux-mêmes. Cette évolution, traitée par de nombreux auteurs (p. ex. Molle, 2006), est un intéressant parcours de considérations historiques, culturelles, économiques, politiques et géographiques qui font qu'une solution a pu être la bonne à un moment et un endroit donnés, mais ne conviendra pas nécessairement dans un contexte différent. En ce sens, quelques spécificités subsahariennes doivent être relevées.

1.1. Des conflits potentiels

Dans le contexte d'une agriculture subsaharienne restée majoritairement extensive, la croissance démographique entraîne, pour l'heure, une diminution des ressources et de l'espace par habitant. Il en est de même pour l'eau et il s'agit dans ce cas d'une tendance mondiale. On remarque toutefois qu'en Afrique subsaharienne peut-être plus qu'ailleurs, il peut y avoir des conflits davantage pour l'usage des terres que de l'eau. La persistance de nombreuses sociétés nomades implique que c'est l'espace et l'ensemble des ressources végétales (mais avec elles le sol qu'il faut protéger et l'accès aux puits, aux mares et aux berges des fleuves) qui doivent être gérés. Les conflits pour les ressources sont surtout le fait de la gestion des pâturages et de la biomasse (conflits agriculture-élevage). Car globalement, en Afrique subsaharienne, l'exploitation des ressources en eau est, pour le moment, assez faible, à l'exception notable de l'Afrique du Sud. Il existe bien sûr diverses manières de mesurer la chose, mais si l'on retient un taux d'utilisation de plus de 40 % des ressources disponibles comme repère, alors l'Afrique du Sud est le seul pays en stress hydrique à l'heure actuelle en Afrique subsaharienne si l'on excepte les îles du Cap-Vert ; ils seront rejoints par le Kenya avant 2025 (Comité 21, 2006). En effet, l'industrie agroalimentaire revendique déjà une place (et une consommation d'eau) importante en Afrique du Sud[1].

La spécificité de l'Afrique subsaharienne est une très rapide augmentation de la mise en exploitation de l'espace (pastoral et agricole) ces dernières décennies. Le cas extrême est le Sahel, où les surfaces cultivées ont été multipliées par 5 en 50 ans sur plusieurs millions de kilomètres carrés, conduisant à une très rapide dégradation des couverts végétaux et des sols, du fait du maintien d'une agriculture extensive. Dans ce contexte,

1. Sur la GIRE en Afrique du Sud, voir le chapitre 7 du présent ouvrage (p. 197).

un certain nombre de pratiques techniques de gestion de la fertilité n'a pu perdurer, et ce, en période d'assèchement du climat (communication personnelle d'Anne Luxereau[2]).

Une des particularités encore tangibles du continent africain au sud du Sahara est donc que, malgré la très forte croissance démographique, la ressource en eau y est encore peu exploitée, ce qui donne un avantage comparatif au sous-continent : même si des conflits sont naissants, on peut considérer qu'on part d'une situation « vierge » (ressource non exploitée) et que l'on peut donc faire des prévisions en prenant en compte l'expérience (et les erreurs) des autres pour tenter de bâtir une gestion par bassin qui saura éviter ou limiter les conflits.

Autre avantage comparatif allant en ce sens : la tradition orale des Africains et leur capacité à régler les conflits avant qu'ils n'apparaissent ou ne s'enveniment ; dans maintes sociétés africaines, il n'est pas envisageable qu'il y ait conflit, car la négociation amène forcément à un règlement accepté par tous. En effet, bien qu'ayant été grandement influencée par la rencontre avec l'Occident, une forte culture de paix existe en Afrique subsaharienne, où la tradition orale opère comme un outil de transfert de siècles d'expériences et d'approches en communauté de résolution des problèmes (Dijkema, 2006).

En Afrique subsaharienne, où le statut de l'eau dans les sociétés traditionnelles ressemble à celui de la terre, le chef de la terre cumulait aussi les fonctions de chef de village ainsi que de maître de l'eau et de la terre (Doumbia, 1998, cité par Alissoutin, 2005). « L'eau étant un don de Dieu, le maître de l'eau devient en quelque sorte le représentant de Dieu pour cette mission » et il « […] est naturellement appelé à trancher les litiges résultant de l'usage de l'eau » (Alissoutin, 2005). Par ailleurs, puisqu'elle est sacrée, l'eau doit être protégée. Cependant, cela peut mener à des conflits avec les autorités et l'État, car les États africains indépendants n'ont pas pris en compte l'expertise locale en matière de gestion de l'eau. Au surplus, « [l]e droit moderne de l'eau est gouverné par le principe de la domanialité publique des eaux », alors que pour les populations, « [l]'État n'étant pas reconnu comme propriétaire de l'eau, personne ne lui demande une autorisation d'utilisation » ; en effet, « […] l'eau étant un bien communautaire, son accès est libre et gratuit » (Alissoutin, 2005).

Cette tradition orale subsiste et demeure une réalité quotidienne dans une vaste partie de l'Afrique subsaharienne. Afin de bâtir une gestion de bassin versant qui soit durable, il faut donc partir de cette gestion actuelle

2. Anne Luxereau est anthropologue et sociologue au Muséum national d'histoire naturelle de Paris ; elle mène depuis 40 ans des recherches sur les sociétés africaines, surtout en Afrique de l'Ouest et en Éthiopie.

de l'espace où les usagers sont représentés par des chefs coutumiers. Ainsi, on assiste le plus souvent, comme dans la vallée du Sénégal, à une synthèse des modes de gestion traditionnels et modernes (Traoré, 2004).

Sène (2008) montre d'ailleurs comment, dans deux terroirs de l'arrière-pays de Saint-Louis, la tradition de gestion, dirigée par le chef du village ou certaines associations (de pêcheurs, d'agriculteurs, de femmes, etc.), perdure et fournit aux nouvelles structures (ministères, agences de bassin, Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal) les associations d'usagers prévues dans leur cadre institutionnel. De plus, les conflits éventuels d'usage ou d'accès à la ressource continuent d'être arbitrés par le chef du village.

Il est inévitable que la consommation d'eau en Afrique subsaharienne explose au cours des prochaines années. Or, il urge d'augmenter la production agricole, donc d'améliorer le rendement des systèmes irrigués. Pour reprendre un diagnostic répandu, il y a selon Roche nécessité d'une meilleure « […] gouvernance et d'une amélioration significative en matière d'organisation institutionnelle et de gestion du secteur » (2003, p. 42). De fait, l'amélioration de la gouvernance fait jeu égal avec le « renforcement des capacités » dans tous les projets proposés par le Nord aux pays d'Afrique subsaharienne, imposant des modes de gestion à harmoniser avec les traditions du sous-continent.

1.2. Gérer aussi le risque ?

La gestion par bassin doit permettre de gérer les risques hydrologiques (sécheresse, étiages, crues, pollutions accidentelles, etc.) ; elle devrait donc amoindrir les effets de la sécheresse et des crues. Le risque de sécheresse est fort dans la plupart des zones tropicales à longue saison sèche. D'ailleurs, des travaux récents montrent que l'Afrique de l'Ouest est une des zones les plus susceptibles d'être touchées par les sécheresses dans le cadre du changement climatique planétaire (Lebel *et al.*, 2009a). Le risque de crue a considérablement augmenté du fait des changements d'usages des sols qui ont rendu les bassins beaucoup plus ruisselants qu'auparavant, et ce, à pluie égale (Descroix *et al.*, 2009).

Dans le cas du bassin du fleuve Niger, on a maintes fois entendu ces dernières années l'opinion publique nigérienne (la « société civile »), mal informée, répandre des rumeurs sur de soi-disant rétentions d'eau opérées par les Maliens en amont. Fait moins connu, les lâchers du barrage de Sélingué, situé sur la rivière Sankarani en amont du delta intérieur et de Bamako (au Mali, donc), ont probablement sauvé Niamey, située en aval, d'un étiage total du fleuve au moins une fois, en mai-juin 2003, à la suite d'une année 2002 très sèche. Comme ce barrage sert à réguler l'eau

destinée aux périmètres irrigués à l'entrée du delta, les lâchers soutiennent l'étiage dans la portion située en aval du delta intérieur, où un étiage absolu s'était déjà produit en juin 1985 (après deux années très sèches en 1983 et 1984). La ville de Niamey (et les autres agglomérations riveraines) dépendant entièrement du fleuve pour son approvisionnement en eau potable, cette gestion est primordiale et ne peut être opérée que par un organisme ayant reçu délégation d'un pouvoir supranational.

À l'inverse, le Mozambique fut touché par de graves inondations, causées par des cyclones en février et mars 2000. En effet, il n'existait aucune infrastructure capable de moduler le régime ou le débit sur le Limpopo en territoire mozambicain. Il y en a en amont dans les pays riverains (Afrique du Sud, Zimbabwe) de même que sur les autres cours d'eau touchés (Save, Buzi, y compris pour ce dernier, en territoire mozambicain), mais ces réservoirs ne sont pas gérés collégialement à l'échelle du bassin et ont été conçus pour soutenir les étiages. Certains, déjà pleins, ont dû procéder à des lâchers d'eau au moment de la crue, aggravant l'inondation. La mise en service coordonnée d'une infrastructure de régulation des débits existant dans les pays riverains situés en amont aurait permis, au contraire, d'écrêter la crue (Sadoff *et al*., 2002).

Des gestions à plus long terme permettraient-elles de sauver le lac Tchad, atteint du syndrome de la mer d'Aral ? Il s'agit d'une question complexe, car dans un tel cas c'est plutôt la sécheresse, réelle et durable, que la surconsommation d'eau des périmètres irrigués (ceux-ci ont du reste réduit leur consommation) qui provoque l'assèchement progressif du lac (Descroix *et al*., 2009).

Un autre risque qui mérite qu'on s'y intéresse en termes d'eau est le risque sanitaire. Si l'onchocercose a en grande partie été éradiquée en Afrique de l'Ouest grâce à une forte action de l'Organisation mondiale de la santé dans les années 1980, cela a été fait régionalement, cours d'eau par cours d'eau et non pas par bassin, car il fallait intervenir partout au même moment. Quant à l'assainissement, très déficient dans les villes d'Afrique subsaharienne, il doit être traité au cas par cas ; les progrès devraient avoir un fort impact en ce qui concerne la diminution des maladies infectieuses. Reste le paludisme, première cause de mortalité dans de nombreux pays d'Afrique, maladie hydrique s'il en est. Mais là encore, il n'y a aucune nécessité de travailler par bassin versant ; l'unité de travail peut être la région, de manière à ce que les vecteurs soient éliminés en même temps sur des surfaces étendues.

Le risque climatique (avéré avec la longue sécheresse commencée en 1968) fait enfin une priorité de la gestion de l'espace et de l'ensemble de la ressource eau-sol-végétation (voir la seconde section de ce chapitre).

1.3. Inévitabilité du bassin et effacement des lignes de partage des eaux : les transferts en Afrique subsaharienne, une pratique encore marginale

Des chercheurs sud-africains ont développé le concept de « complexe hydropolitique » d'Afrique australe (Turton, 2003 ; Ashton et Turton, 2009). Plus récemment, ce concept a été repris et suggéré pour l'Afrique de l'Ouest (Julien, 2006). D'abord analytique, la notion de complexe hydropolitique peut toutefois servir une optique normative dans le sens d'une coordination accrue de la mise en valeur de l'eau à l'échelle régionale. Il s'agit, entre autres, de penser une gestion des ressources sur des ensembles plus amples que les bassins en prenant en compte les transferts d'eau, notamment sous forme virtuelle[3], ce qui devrait limiter la construction d'« éléphants blancs » tout en stimulant production et commerce dans les zones économiques déjà définies (par exemple, la SADC en Afrique australe et la CEDEAO en Afrique de l'Ouest)[4]. La rationalité de cette perspective se base sur le fait que « […] le partage multiple de systèmes hydrologiques transfrontaliers par les États […] tisse une toile hydropolitique à l'échelle régionale dans laquelle les systèmes hydrologiques deviennent liés politiquement et les États hydrauliquement interdépendants » (Julien, 2006, paragr. 45). Pour l'heure, ce concept, emprunté à la partie la plus développée de l'Afrique subsaharienne, demeure novateur en Afrique de l'Ouest. Cela dit, sans même organiser la gestion de l'eau à l'échelle régionale, l'autosuffisance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest peut être assurée pour encore plusieurs décennies en augmentant les rendements, très faibles, grâce à l'apport d'engrais azotés essentiellement (Voortman et Brouwer, 2003 ; Schlecht *et al.*, 2004 ; Gérard *et al.*, 2007) et des améliorations culturales simples (Bagayoko *et al.*, 2000), les ressources en eau mobilisables localement étant presque partout largement suffisantes moyennant des investissements à la portée des villageois[5].

---

3. « Le commerce de l'eau virtuelle intra-régional signifie profiter des avantages comparatifs de chaque bassin versant alors que, par exemple, des zones particulièrement propices à la culture irriguée peuvent échanger une partie de leur production contre de l'hydroélectricité produite par d'autres zones à fort potentiel énergétique » (Julien, 2006, paragr. 36). C'est économiquement justifié par le fait de transporter des produits à bien plus forte valeur ajoutée que l'eau « réelle », mais cela rend potentiellement « alimentairement » dépendants certains pays et nécessite donc une entente préalable, une communauté d'intérêts et une confiance bien entendues.
4. Soit, la Southern African Development Community et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.
5. Observations de l'auteur : dans les zones sédimentaires (50 % environ de l'Afrique de l'Ouest), les eaux souterraines sont abondantes et exploitées à moins de 1 % de leur stock renouvelable ; un système d'exhaure animale

Par ailleurs, il est de plus en plus fréquent, ou prévu, de transférer des eaux d'un bassin à l'autre (Lasserre, 2005) ; cela a été pensé en Amérique du Nord, où certains responsables des milieux privés américains aimeraient bien disposer d'une partie des immenses ressources du Canada pour la commercialiser ; en Europe, où l'Espagne fait tout pour interconnecter ses bassins afin de pallier le mieux possible la pénurie d'eau de ses bassins méditerranéens (l'Espagne a aussi envisagé de transférer une partie de l'eau du Rhône). Au Proche-Orient, Israël a commencé à négocier de l'eau douce des rivières de Turquie (Orsenna, 2008) ; et les grands barrages chinois ont aussi une fonction de transfert. Une question peut alors se poser : si l'Homme s'affranchit si facilement des lignes de partage des eaux, pourquoi les utiliser comme limites de gestion de la ressource ? En fait, cette pratique, appelée à se développer, est tout à fait compatible avec une gestion par bassin, car ces transferts exigent une bonne connaissance de la ressource, toujours acquise par bassin ; et cela ne remet pas en cause la nécessité de gérer l'espace comme ressource en soi et comme support de ressource (en sol, en végétation, en eau). On retrouve peu de projets de ce type en Afrique subsaharienne et ceux-ci se concentrent en Afrique australe, où les bassins de l'Orange, du Vaal, du Cunene, du Limpopo et du Zambèze sont concernés (Blanchon, 2001 ; Blanchon, 2003 ; Blanchon et Turton, 2005).

2. Gestion des ressources en eau ou aménagement du territoire ?

Ce sont les ingénieurs des Eaux et Forêts, les géographes, les aménagistes, les hydrologues, mais aussi l'ensemble des spécialistes des sciences de la Terre, qui ont souvent acquis la conviction que la gestion de la ressource « eau » devait s'intégrer dans une gestion de l'espace, du fait que de nombreux usages de cet espace peuvent modifier le cycle de l'eau, même loin des cours d'eau eux-mêmes.

---

comme ils existent déjà sur place, permet d'en tirer des volumes utilisables pour la petite irrigation. Dans les zones de socle, comme au Burkina Faso, de petites retenues ont permis d'augmenter considérablement les revenus des paysans en élargissant les cultures possibles. Par ailleurs, et de manière fortuite, il est arrivé plusieurs fois à l'auteur d'apporter à un paysan un sac d'engrais à sa demande (c'est souvent le transport depuis la ville qui est le frein à l'utilisation d'engrais) ; celui-ci remarque toujours, la première année en tout cas, une très forte hausse de rendement (au moins doublé) et de la biomasse totale des plants de mil, en répandant seulement un ou deux sacs d'engrais à l'hectare.

2.1. Une vulnérabilité forte et en augmentation

L'influence de l'Homme sur son milieu en Afrique subsaharienne est visible et se fait de plus en plus sentir : au Sahel, par exemple, la végétation naturelle qui couvrait 75 % de l'espace en 1950 a pratiquement disparu (Hiernaux *et al*., 2009). La croissance démographique est très élevée à l'échelle du sous-continent avec une moyenne de 2,8 % par an pour la période 1975-2005 et une moyenne prévue de 2,3 % chaque année entre 2005 et 2015 (PNUD, 2007). La pauvreté, l'inégalité de l'accès aux ressources, la faible alphabétisation et le mauvais état sanitaire de ces sociétés n'interdisent pas forcément l'acceptation ou la mise en place de la GIRE par bassin versant (bien qu'il est évidemment plus facile d'organiser une gestion commune en présence de personnes alphabétisées), mais sont par contre des facteurs qui aggravent la vulnérabilité des sociétés, et, partant, des milieux.

La ressource en eau est particulièrement vulnérable en Afrique subsaharienne du fait de sa relative rareté (latente dans l'état de sous-consommation actuel), de la très forte variabilité spatiotemporelle de la pluviométrie et du fait du très rapide changement d'usage des sols, qui entraîne une évolution rapide des régimes et des débits (voir la section 2.3. sur l'exemple sahélien). La sécheresse du Sahel (de 1968 à 1995, une baisse de plus de 25 % des pluies a été observée sur plusieurs millions de kilomètres carrés), dont rien ne dit qu'elle est finie, est le plus fort signal de changement climatique jamais noté à la surface du globe depuis le début des enregistrements météo (Lebel *et al*., 2009a). Les sécheresses récurrentes en Afrique de l'Est (corne de l'Afrique en général, Ogaden, Érythrée, mais aussi Somalie, Éthiopie et toute la région suivant les années) provoquent, comme au Sahel, d'intenses migrations, fragilisant encore plus certains espaces devenus refuges temporaires, en attendant d'être eux-mêmes touchés… Car, à défaut de marchés organisés, de stocks et de distribution équitables, les sociétés subsahariennes sont aussi très vulnérables aux changements climatiques, comme aux changements d'usage des sols qu'elles provoquent elles-mêmes.

2.2. Encore et toujours : les usagers de l'espace sont des usagers de l'eau

Les usagers de l'espace (éleveurs, agriculteurs, bûcherons, etc.), du « bassin versant » en l'occurrence, doivent être considérés comme des usagers de l'eau, car leur activité a, ou a eu, ou aura, ou pourrait avoir, une influence sur la ressource, que ce soit en termes de débits (quantités prélevées), de régimes (quantités stockées puis restituées – il faut prendre en compte

l'évaporation !) ou de qualité (eaux prélevées puis restituées souillées ou polluées par des intrants agricoles ou des rejets urbains, eau entrant dans des processus industriels altérant ses propriétés physico-chimiques [température, pH, DBO, etc.] ou la polluant – utilisation de l'eau pour nettoyage ou dilution de produits toxiques, pathogènes ou tout simplement nocifs).

Les actions suivantes sont susceptibles de modifier sensiblement ces bilans : le pâturage (surpâturage), l'agriculture (jachère ou non, diminution des jachères, mise en culture de nouvelles terres, défrichement), l'activité forestière (déboisement, bûcheronnage, fabrication de charbon, coupe à usage domestique pour la cuisine, la construction de cases rurales ou « rurbaines », éventuellement le reboisement), l'urbanisation des franges urbaines, etc.

Toutes ces activités peuvent modifier, sur une part plus ou moins notable du bassin versant, les termes du bilan hydrologique : ruissellement, infiltration, infiltration profonde, évapotranspiration, etc.

C'est donc l'ensemble des usagers du bassin versant, donc de l'espace, du territoire, qui doivent être considérés comme des usagers de l'eau. En cela, oui, clairement, le bassin versant est la bonne unité de gestion, que ce soit en Afrique subsaharienne ou ailleurs, mais comme on assiste sur ce sous-continent à une très forte variation des usages des sols, peut-être ici plus qu'ailleurs, c'est d'autant plus l'unité à considérer.

2.3. Exemples de conséquences de changements notoires de l'occupation des sols sur la ressource en eau

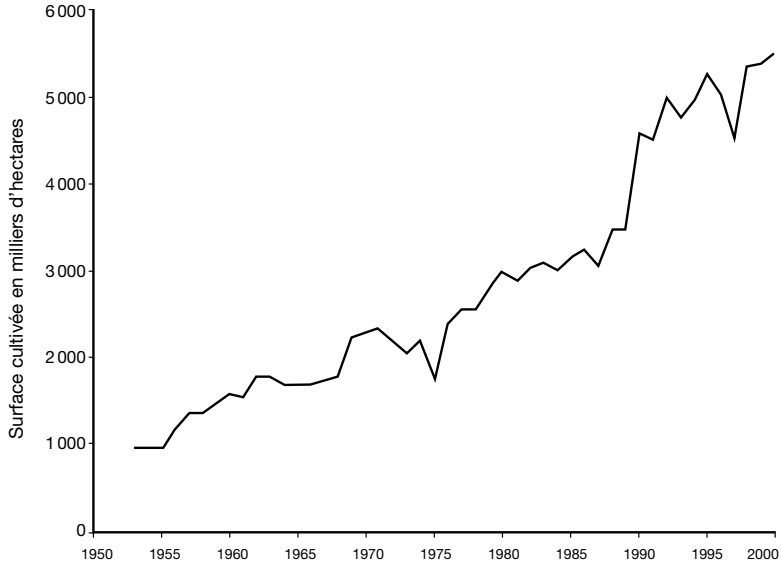
Au Sahel, on a pu mettre en évidence des phénomènes liés aux changements d'usages des sols à l'échelle du bassin, qui se répercutent sur les débits ou les régimes, alors même que la mise en valeur et l'utilisation des eaux de surface restent extrêmement faibles.

Ainsi, dans les années 1980, Albergel (1987) a défini ce qu'on appelle aujourd'hui le « paradoxe du Sahel ». Il a observé que le débit des cours d'eau augmentait au Sahel, alors même qu'on notait la plus sévère sécheresse jamais enregistrée à la surface du globe depuis le début des observations météorologiques (par son acuité, son extension spatiale et sa durée). Il en a justement conclu que ce sont les changements d'occupation des sols qui ont provoqué un tel accroissement du ruissellement qu'il faisait plus que compenser la baisse des précipitations. Mais cet accroissement des écoulements n'est pas forcément une bénédiction en termes de ressources, car il est dû à une très forte dégradation des sols et

de la végétation, et il est constitué d'eaux très chargées en sédiments. Surtout, malgré l'accroissement global des débits, on remarque un allongement de la période d'étiage, des débits de plus en plus irréguliers, des pics de crue plus courts et plus prononcés qui provoquent des dégâts dans les plaines d'inondation. Ces eaux sont de plus en plus difficiles à exploiter, que ce soit pour l'irrigation, la pêche ou la navigation. Dans certaines zones endoréiques, cet accroissement des écoulements a accru le nombre de mares, leur volume et leur durée en eau, accroissant ainsi la recharge de la nappe phréatique en pleine période de sécheresse ; c'est ce qu'on a appelé le « paradoxe de Niamey » (Leduc *et al*., 2001). Dans ce dernier cas, ce stockage est, quant à lui, prometteur en termes de ressources. Mais il n'est pas à encourager : comme dans le cas des débits des cours d'eau, cet accroissement de la ressource est une conséquence d'un fait négatif, la désertification, ou du moins de la disparition progressive des sols et de la couverture végétale, autres ressources vitales pour les paysans africains.

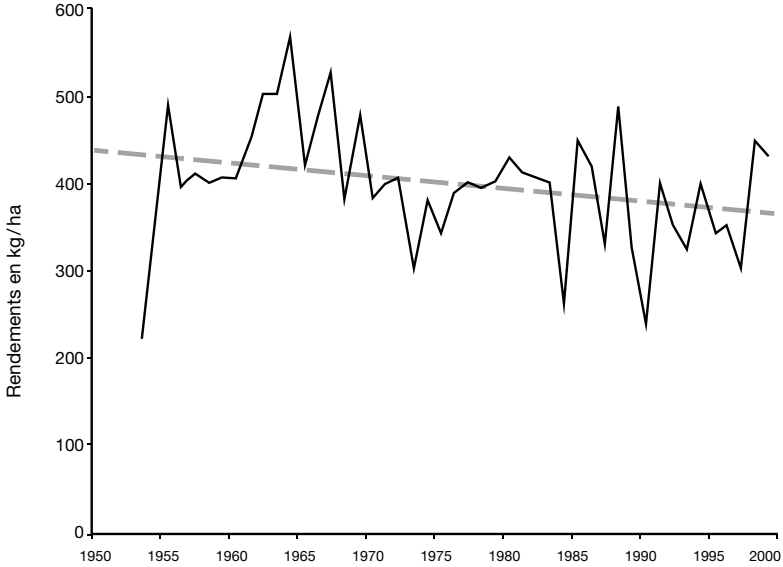
Les figures 3.1. à 3.7. ont été regroupées afin de montrer l'enchaînement des processus : on assiste à une hausse de la population (3,3 % par an au Niger pour la période 1975-2005 et 3,5 % prévus pour 2005-2015, l'ensemble du Sahel intérieur ayant une moyenne proche de 3 % pour les deux périodes [PNUD, 2007]), donc des surfaces cultivées (figure 3.1.) ; ces dernières augmentent plus vite que la population, car le manque d'utilisation des engrais (faute d'évolution des façons culturales et par manque de moyens pour acheter des intrants) conduit à une baisse progressive des rendements (figure 3.2.) ; en conséquence, les paysans accélèrent les défrichements pour compenser la baisse des rendements et, simultanément, ils raccourcissent la durée des jachères (figure 3.3.). D'où des sols moins protégés et un ruissellement accéléré. Malgré la baisse des précipitations (figure 3.4.), on assiste de fait à un accroissement des écoulements dans l'ensemble des zones sahéliennes exoréiques (figure 3.5.). Cela se traduit, à Niamey, par un raccourcissement des deux crues (la crue « locale », due aux affluents du fleuve dans sa partie moyenne, et la crue « guinéenne », due aux pluies tombées dans le Fouta-Djalon, qui mettent quatre mois à se répercuter dans les débits à Niamey) et l'apparition de plus en plus fréquente d'un « creux » entre les deux crues, qui n'existait pas, ou pas si fréquemment, auparavant (figure 3.6.). Cette situation reflète l'accélération du ruissellement et la diminution du stockage de l'eau dans les bassins versants, corollaire de la disparition de la végétation. Enfin, dans les secteurs endoréiques, l'accroissement des ruissellements entraîne une augmentation du nombre de mares et une remontée de la nappe phréatique (figure 3.7.).

Figure 3.1.
Évolution historique des surfaces cultivées au Niger



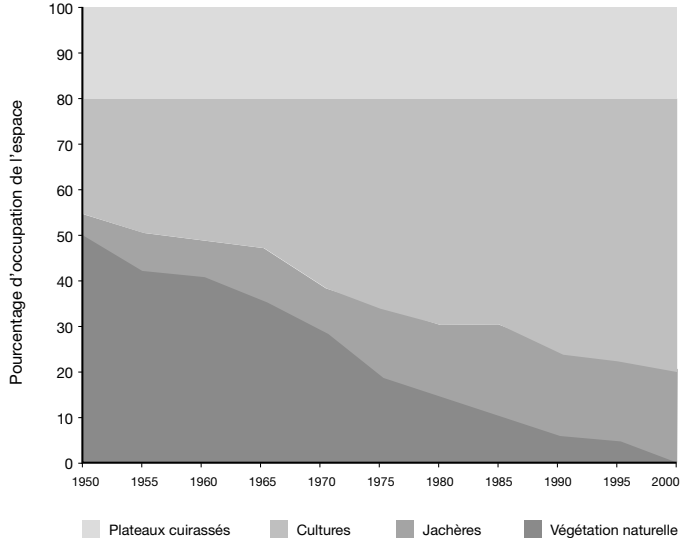
Source : D'après Cappelaere *et al*. (2009).

Figure 3.2.
Évolution historique des rendements moyens en mil au Niger



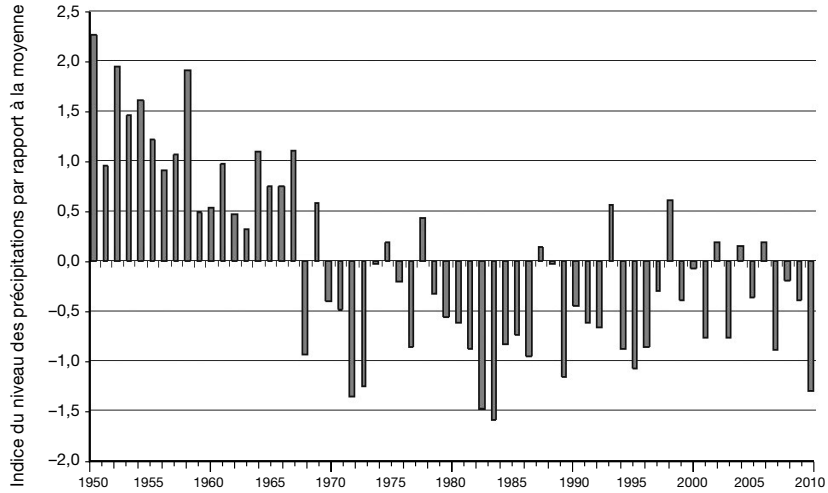
Source : D'après Cappelaere *et al*. (2009).

Figure 3.3.
Évolution historique de l'occupation des sols ; exemple dans des cantons de l'ouest du Niger



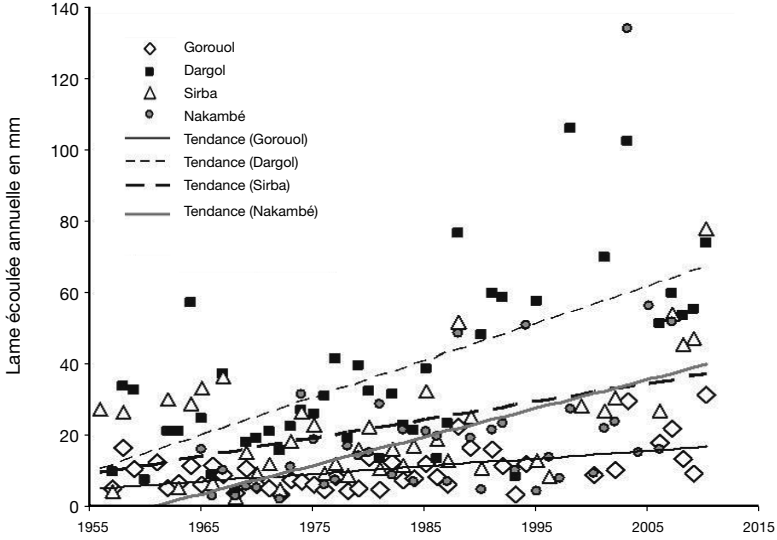
Source : D'après Loireau (1998) ; données actualisées par l'auteur.

Figure 3.4.
Évolution historique de l'indice des pluies autour de sa moyenne dans le bassin versant du fleuve Niger



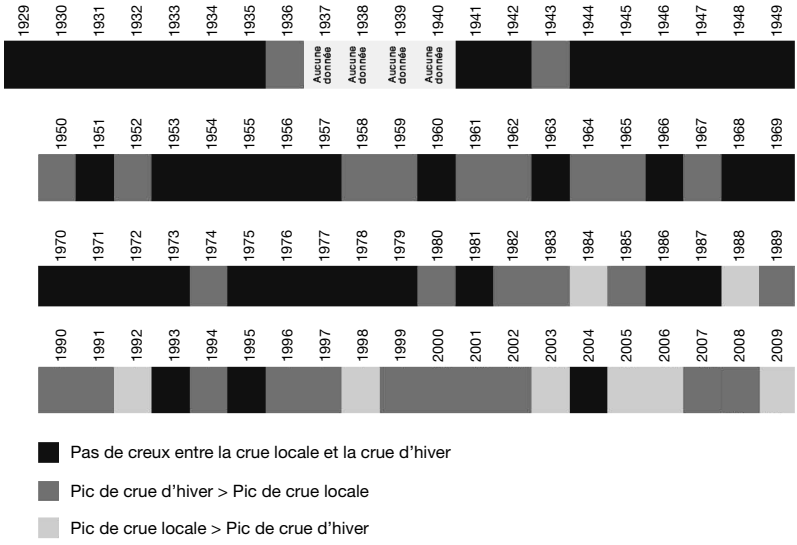
Note : L'indice représente l'écart à la moyenne pour la période 1900-2010 en nombre d'écarts-types, positif ou négatif.
Source : D'après Cappelaere *et al.* (2009) ; données actualisées par l'auteur.

Figure 3.5.
Évolution historique des débits de quatre cours d'eau entièrement sahéliens



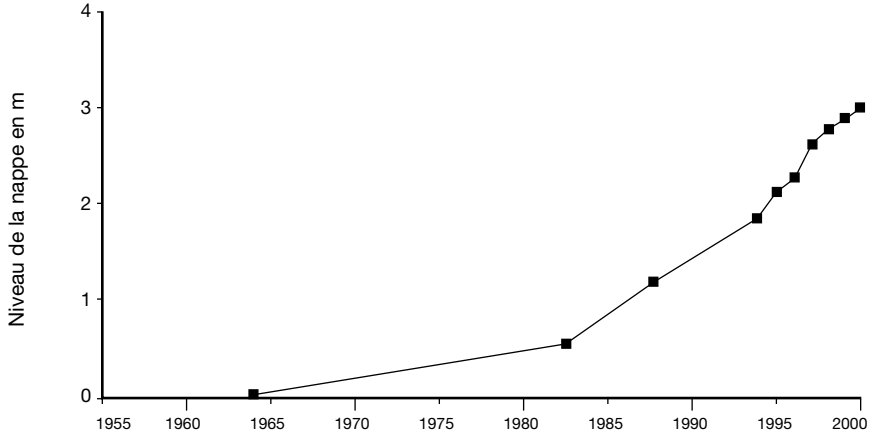
Source : D'après Cappelaere *et al*. (2009) ; données actualisées par l'auteur.

Figure 3.6.
Chronique de 1929 à 2009 de l'importance respective des deux crues du Niger, montrant la part croissante de la crue locale sahélienne par rapport à la crue d'amont guinéenne



Source : D'après Cappelaere *et al*. (2009) ; données actualisées par l'auteur.

Figure 3.7.
Remontée récente de la nappe phréatique du Continental Terminal dans le degré carré de Niamey



Source : D'après Leblanc *et al*. (2008).

L'exemple sahélien démontre l'importance de gérer l'espace dans son ensemble et non la seule ressource en eau, car cette dernière dépend de l'état de tout le bassin, pas seulement de celui du cours d'eau. Ainsi, un berger peul ou masaï, un agriculteur hausa ou bantou, un bûcheron camerounais ou rwandais, par son activité économique, peut avoir par-devers lui une influence sur le débit, le régime ou la qualité de l'eau du cours d'eau qui draine la région dans laquelle il exerce cette activité. La ressource en eau est donc, en définitive, indissociable des ressources « sol » et « végétation ».

2.4. Un effet en retour sur le climat ?

On pense aussi de plus en plus que la surface continentale peut avoir une influence sur le climat par rétroaction. C'est une idée ou une relation que l'on retrouve dans les riches historiques récents sur ce thème (Andreassian, 2002 ; Molle, 2006).

Donc, il y a lieu de se poser la question de savoir si les changements d'usage des sols pourraient, à terme, en plus de modifier directement le cycle de l'eau, modifier par exemple la pluviométrie (influence de l'albédo, de la rugosité, de l'évapotranspiration, de l'humidité du sol, etc.), donc en retour la disponibilité en eau. Si tel est le cas, ce n'est pas spécialement le bassin versant qui constitue l'échelle de travail ou de gestion idéale. Si on arrive à mettre en évidence que les changements d'usage des

sols ont une influence sur la pluviométrie, c'est à l'échelle des régions entières qu'il faudrait alors pratiquer une politique massive et volontaire de génie environnemental. Des études sont en cours dans toute l'Afrique de l'Ouest, en particulier dans le cadre du programme AMMA (Analyses multidisciplinaires de la mousson africaine)[6], pour déterminer si cette rétroaction existe ou si elle est une vue de l'esprit ; les résultats préliminaires semblent confirmer qu'il y a bien une influence de la surface continentale sur la pluviométrie (Lebel *et al.*, 2009b). Dans ce cas, il y aurait donc des actions à entrevoir sur le long terme pour ralentir la dégradation des sols et de la végétation, voire les faire reprogresser, ceci afin de tenter de freiner l'exacerbation de l'irrégularité pluviométrique. Une telle action serait à prévoir sur l'ensemble du territoire, par-delà les bassins versants. Cependant, elle justifie *a contrario* le principe sous-jacent à la gestion intégrée par bassin versant, en montrant que c'est sur l'ensemble de la surface territoriale qu'il faut agir, et pas seulement sur le linéaire des cours d'eau.

3. De grands bassins transfrontaliers : le poids du politique, la primauté de l'hydrologie ?

Selon le registre de bassins versants transfrontaliers le plus cité, celui de l'Université d'État de l'Oregon, le continent africain compterait 63 de ces bassins couvrant quelque 64 % de sa surface (Wolf, 2005b), les anciennes puissances coloniales ayant dessiné les frontières internationales sans tenir compte de l'intégrité hydrologique des bassins ou des frontières naturelles que constituaient les cours d'eau (qui ont pu représenter aussi des limites interethniques). « La plupart de ces [bassins] sont partagés par de deux à quatre pays, quoique certains sont partagés par bien davantage : Congo et Niger (11 pays), Nil (10) et lac Tchad (8) » (Wolf, 2005b, p. 3). Par ailleurs, Sadoff *et al.* (2002) calculent de leur côté que 15 pays détiennent des portions de 5 bassins transfrontaliers ou plus sur leur territoire, le cas extrême étant la Guinée, détentrice du château d'eau du Fouta-Djalon, et qui est riveraine de 14 bassins transfrontaliers. Le cas de la République démocratique du Congo est toutefois « l'exception qui confirme la règle » puisqu'il s'agit du « […] type le plus achevé de l'"État hydrographique", délibérément construit en référence au bassin de son fleuve éponyme, et sans la moindre considération envers le substrat humain » (Pourtier, 2003, p. 13).

6. Programme scientifique international d'initiative française.

Paradoxalement, liée à ce caractère transfrontalier de plusieurs de ses bassins fluviaux, la faible consommation globale d'eau de l'Afrique subsaharienne peut y devenir une source de tension internationale[7]. Quelques pays, relativement peuplés, voire très densément peuplés, sont déjà de grands consommateurs d'eau de par leur population, mais aussi de par leur développement économique, plus avancé que celui des autres : l'Égypte bien sûr, mais plus spécifiquement, au sud du Sahara, l'Afrique du Sud et le Nigeria dont les économies sont avides de gros volumes d'eau. Ces pays ont pris l'habitude d'utiliser les ressources à leur disposition sans que cela provoque, jusque-là, l'inquiétude des voisins très faibles consommateurs. Mais l'irrégularité climatique croissante dans les zones tropicales et subtropicales, liée au réchauffement climatique, et le fort accroissement démographique sont des éléments de tension possibles, et ce, dès les prochaines années. Comme le soulignent Sadoff *et al.*, « […] la menace de l'hégémonie survient souvent lorsque les États les plus forts paraissent faire face à la plus grande rareté de l'eau, en raison de leurs populations relativement importantes ou de leurs économies dynamiques » (2002, p. 14).

3.1. Concilier le point de vue national et la supranationalité : le cas du bassin du Niger

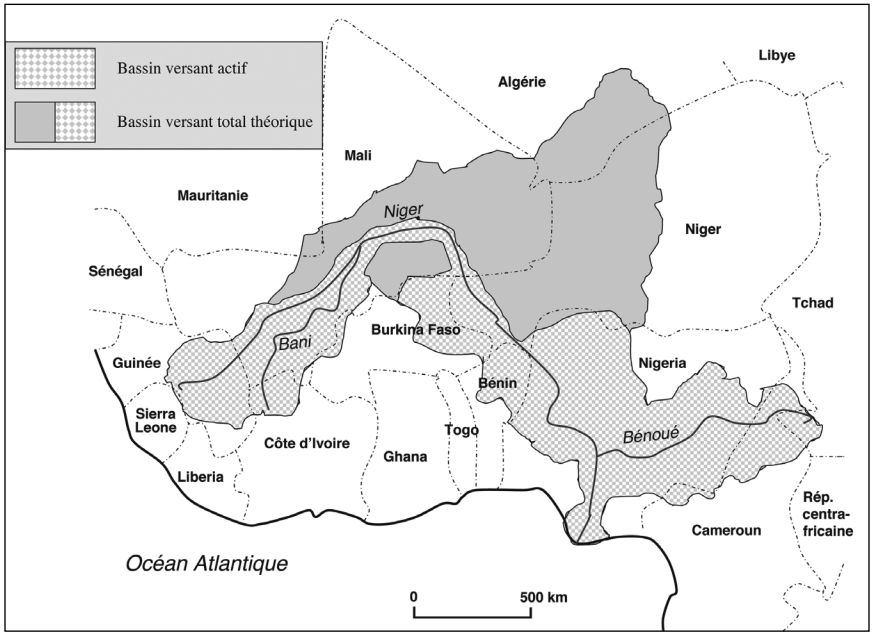
Si l'essentiel de l'eau du fleuve Niger provient des montagnes de Guinée, le fleuve coule ensuite vers le nord-est et le désert, qu'il frôle sur plusieurs centaines de kilomètres. Une fois à l'extérieur du massif du Fouta-Djalon, la plus grande partie de son bassin en amont de sa confluence avec la Bénoué au Nigeria connaît un climat aride ou semi-aride. Le fleuve Niger constitue l'unique source d'alimentation en eau de surface pour des régions très étendues. L'unicité de cette ressource devrait donc pousser à la solidarité et à tenter une intégration de la gestion. Ce n'est pas aussi simple.

Le Niger est aussi un bel exemple de fleuve transfrontalier. Son bassin couvre entre 1,1 et 2,1 millions km^2 (suivant que l'on y inclut ou pas les vastes secteurs qui ne contribuent pas au débit du fleuve, mais font topographiquement partie du bassin ; voir la figure 3.8.) et s'étend sur neuf pays[8] (Olivry, 2002 ; Andersen *et al.*, 2005, BRLI, 2007). Quatre pays sont irrigués par des fractions de bassin, sans avoir accès à une portion du cours du fleuve (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Cameroun, Tchad),

7. Sur le cas particulier de la gestion des bassins versants transfrontaliers en Afrique australe, voir le chapitre 8 de cet ouvrage (p. 219).
8. Selon Wolf (2005a), 11 pays pourraient revendiquer leur appartenance au bassin du Niger. La Sierra Leone, quant à elle, n'en possède que 50 km^2, alors que l'Algérie ne détient que des surfaces aréiques qui en font topographiquement partie.

les cinq autres pays étant donc riverains du fleuve lui-même (Guinée, Mali, Niger, Bénin, Nigeria). L'Autorité du bassin du Niger (ABN) a été créée en 1980 à la suite de la Commission du fleuve Niger ; son siège est à Niamey. S'il existe une réelle volonté politique de faire du bassin du Niger un exemple de bonne gouvernance, celle-ci est contredite par le véritable émiettement des projets (Descroix et Lasserre, 2007).

Figure 3.8.
Bassin versant du Niger : le bassin « théorique » et le bassin actif



Source : D'après Descroix *et al.* (2009) ; données actualisées par l'auteur.

Ainsi, les conclusions des réunions interministérielles de 2007 (en particulier à Bamako en juillet) ont été l'acceptation de tous les projets de barrages. On peut donc se poser la question du poids relatif de la volonté d'une gestion supranationale par rapport à celui des intérêts nationaux. Du point de vue de la gestion par bassin versant, il est tout simplement surprenant d'avaliser les projets retenus : un grand barrage par pays « tenant » d'un tronçon du fleuve lui-même. S'il est logique de faire un grand barrage en amont, celui de Fomi en territoire guinéen, d'un pur point de vue hydrologique, il n'est pas seulement inutile, mais aussi potentiellement néfaste, de construire d'autres barrages comme ceux projetés à Taoussa (Mali) et, dans une moindre mesure, à Kandadji (Niger). Ces deux

réservoirs, une fois constitués, seraient de véritables « machines à évaporer », ce qui semble contraire à une logique de gestion en milieu aride et semi-aride où la ressource est, par nature, limitée. On peut donc dire que, dans ce cas, des considérations « nationales » l'ont emporté sur l'intérêt collectif. Qu'il s'agisse de la peur de dépendre du voisin en amont ou de la volonté d'affirmer son « prestige » et son image en espérant un jour être l'inaugurateur d'un barrage, peu importe les raisons d'une telle décision : le résultat serait un terrible gâchis en termes de ressources. Une réunion tenue fin avril 2008 à Paris a entériné un plan d'aménagement ambitieux comprenant les trois grands barrages de Fomi (Guinée), Taoussa (Mali) et Kandadji (Niger) ainsi que d'autres équipements, pour un montant total de 5 milliards d'euros sur 20 ans.

Si tous ces barrages sont un jour construits, ils symboliseront la suprématie du point de vue du politicien sur celui de l'hydrologue !

3.2. Concilier le politique et l'hydrologie : le cas du bassin du Sénégal

On a toutefois pu voir émerger des réussites relatives en termes de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant. Que ces réussites se soient appuyées sur le point de vue « politique » n'empêche pas de les saluer comme telles.

Parmi les organismes de bassin multilatéraux d'Afrique de l'Ouest, Niasse (2004) oppose clairement l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) à l'ABN. En effet, l'OMVS est un organisme opérationnel capable d'appliquer une gestion commune dans le bassin du Sénégal, un fleuve en bonne partie frontalier et qui sépare les républiques de Mauritanie et du Sénégal. L'OMVS a su gérer la construction de deux barrages (Diama et Manantali), en prévoir d'autres, commencer à gérer l'irrigation pour laquelle le barrage de Manantali a été construit et le développer comme site de production d'hydroélectricité. À l'inverse, « [d]ans les cas des fleuves transfrontaliers – c'est-à-dire s'écoulant d'un pays à l'autre – les organisations de bassins mises en place [p. ex. l'ABN] semblent éprouver des difficultés à formuler des mécanismes de partage équitable des avantages du développement du bassin entre États membres » (Niasse, 2004, paragr. 43). Niasse (2004) estime que le caractère frontalier du fleuve Sénégal est un facteur de dynamisme et favorise le développement du bassin entre États membres. De fait, « […] l'OMVS a déjà franchi le cap de l'équipement hydraulique, et le partage de souveraineté est presque acquis. Une Commission permanente des eaux du fleuve Sénégal, qui se réunit chaque année vers le 20 août, programme depuis 2002 le soutien de crue » (Descroix et Lasserre, 2007, p. 98).

L'OMVS semble être un bon exemple de « supranationalité acceptée ». La récente intégration de la Guinée, pays le plus en amont du bassin où se forme une grosse part des débits, en est une confirmation. D'ailleurs, cette organisation a pu

> […] jouer un rôle important de gestion de crise lors du grave conflit sénégalo-mauritanien de 1989 ; elle a continué à fonctionner après la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays, ce qui a contribué à l'apaisement des tensions. Cette structure a aussi servi de cadre d'arbitrage lors de la crise récente (en 2000) portant sur la ré-inondation des vallées fossiles du Ferlo (Descroix et Lasserre, 2007, p. 97-98).

L'exemple du bassin du Sénégal est aussi remarquable, car on semble y avoir réussi, au moins au niveau interétatique, à concilier la priorité du pays d'amont, la production électrique (au Mali), et la priorité des pays d'aval, l'irrigation (pour le Sénégal et la Mauritanie). Mais ce succès interétatique s'est souvent bâti au détriment de populations locales : les cultures de décrue ont pratiquement disparu et les maladies hydriques ont explosé, sans même que la navigation n'ait été rendue possible.

4. Où sont l'inévitabilité et l'intangibilité du bassin versant ?

Si la gestion par bassin possède d'indéniables qualités, y compris dans le contexte subsaharien, il reste que son éventuel succès devra reposer sur son adaptation à ce contexte ainsi qu'à sa réelle appropriation par les sociétés subsahariennes. En d'autres mots, tant la GIRE que son échelle du bassin versant doivent être pleinement choisies par l'Afrique subsaharienne, et ce, avec tous les « accrocs » au modèle qui seront demandés par telle particularité hydrologique ou telle caractéristique sociopolitique.

4.1. L'inévitabilité du bassin versant : un débat scientifique ou idéologique ?

La France (mais aussi le Royaume-Uni) fut un pays pionnier de la GIRE. Si son exemple a servi de modèle, c'est qu'il a pu paraître adapté ; on aurait toutefois tort de prétendre qu'il s'agit du seul modèle de gestion des eaux. Il est donc tout à fait normal que certains spécialistes ou pays considèrent que ce modèle ne convient pas à tous (Wester et Warner, 2002 ; Warner *et al.*, 2008). En effet, comment travailler par bassin versant dans les Pays-Bas, un pays qui a des siècles d'avance en termes de gestion de l'eau et qui est reconnu comme le meilleur exemple européen de « société hydraulique », alors que les limites physiques entre bassins y sont loin d'être claires vu l'extrême platitude du pays ? Ce pays possède sa propre tradition

« hydraulique », ancienne et particulièrement bien adaptée à sa réalité. De même, que ce soit aux États-Unis, en Australie, au Mexique ou en Afrique, il n'est pas facile de délimiter des bassins dans les zones arides. La figure 3.8. montre l'énorme différence entre le bassin « théorique » ou « topographique » du Niger et son bassin hydrologiquement actif, le seul présentant un intérêt en termes de gestion effective de la ressource. Il existe aussi un problème « technique » de groupement des bassins côtiers. Ainsi, au Mexique, en Guinée, en Sierra Leone ou au Liberia, comme en France, il serait insensé de créer un organisme de gestion pour chaque bassin, tant il y a de fleuves côtiers. Il faut alors, comme cela a déjà été fait, regrouper les bassins en régions homogènes en termes de milieu, de besoins ou de simple proximité. Lorsque les ressources souterraines en eau commenceront à être exploitées (comme elles le sont déjà dans le Sahara par la Libye par exemple), il faudra aussi trouver un arrangement pour les nappes transfrontalières et celles dont les limites ne correspondent pas à celles des bassins.

Par ailleurs, il ne faut pas éluder les problèmes sémantiques, culturels et politiques entre des pays de cultures politiques différentes ; par exemple entre une France jacobine (qui a servi de modèle sur le plan administratif à beaucoup de pays de l'Afrique francophone) et des pays de tradition fédérale. Il est normal que des pays de cultures différentes choisissent des modèles différents et la pratique de la démocratie est justement de laisser chaque pays choisir son modèle. Ainsi, il ne devrait pas exister de « dictature de la GIRE », des PMA (plateformes multiacteurs) ni d'« obligation du bassin versant » à l'échelle mondiale, mais uniquement des recommandations adaptées à chaque pays.

Les différences géographiques impliquent aussi des différences de perception de l'espace ; ainsi, même s'ils font tous deux partie de l'ABN, le Nigeria et le Niger possèdent des points de vue très divergents sur la question. Le premier est avant tout un pays tropical humide, anglophone, fédéral, peuplé de populations sédentaires, etc. Le Niger quant à lui est un pays tropical sec dont l'espace est à 90 % modelé par des populations nomades. De plus, il est de tradition francophone et son administration est centralisée. L'ABN a des difficultés à imposer une logique de bassin supranationale, mais elle fonctionne malgré les grandes disparités naturelles et culturelles entre ses États membres, même si les consensus trouvés n'obéissent pas à une logique « hydrologique ». Et elle ne cherche à imposer son modèle à aucun autre bassin.

Il ne devrait donc pas y avoir de dogme du bassin versant ou de la GIRE. Il faudrait respecter la grande diversité culturelle et naturelle des sociétés, une diversité qui pourrait par ailleurs donner lieu à des améliorations dans la gestion de l'eau pour les générations futures.

Warner *et al*. (2008) font justement remarquer que le bassin versant n'est que l'une des échelles possibles de gestion de l'eau. Confirmant des travaux antérieurs (Wester et Warner, 2002), ils affirment que l'unité du bassin est un choix politique, mais qui « dépolitise » la gestion de l'eau en se présentant comme intangible et inévitable, car naturel. Au plan international, un consensus autour de la GIRE et de l'échelle du bassin versant a eu tendance à s'imposer, nuisant à la diversité et au libre choix des pays, en particulier des États jeunes qui dépendent souvent de l'aide internationale. Cette dernière a pu, dans certains cas, être rendue conditionnelle à tel ou tel type de gestion de l'eau comme certaines politiques économiques néolibérales furent imposées en échange de financement à la suite de la chute du bloc soviétique.

La GIRE a fait ses preuves dans certains contextes, mais il est regrettable que certaines institutions internationales aient cherché à l'imposer. L'expérience de certains auteurs semble les conduire à assimiler la GIRE à la bureaucratie, l'autoritarisme, l'antidémocratie, l'hégémonie, le populisme, le dogmatisme et la technocratie (Warner *et al*., 2008) ; si tel est en effet ce qui se produit au Zimbabwe et en Afrique du Sud, espérons que les autres pays d'Afrique subsaharienne en passe d'adopter une telle démarche ne prêteront pas le flanc à ces critiques ! Au sujet des organismes de basin versant (OBV), Molle s'accorde avec Barraqué (1999) en affirmant « […] que ce n'est certainement pas un hasard si les trois pays européens avec des OBV couvrant leur territoire sont l'Angleterre, la France et l'Espagne, qui étaient des monarchies fortes et centralisées à l'époque de l'émergence des États modernes » (Molle, 2006, p. 21). Un système doit être jugé dans les faits et non dans l'histoire politique du pays qui l'a vu naître. Pour les pays en développement, il est clair que si la démocratie y est relative, il y a peu de raisons qu'elle s'exerce de façon plus marquée dans les organismes de bassin que dans le reste du domaine politique. Le cas de l'Afrique du Sud est symptomatique : ce pays est, on peut l'espérer, en train de réussir une transition postapartheid, ce qui n'empêche pas la survivance de tensions sociales très fortes, susceptibles de générer des conflits graves entre usagers (la minorité blanche avait, avant 1994, priorité absolue sur la ressource).

4.2. L'inévitabilité du bassin versant et de la GIRE : pas toujours la meilleure option

Par-delà ce débat théorique, quelques éléments peuvent permettre de juger si la gestion par bassin versant est adaptée ou non dans un contexte donné :

- Pour les hydrologues ou certains gestionnaires des eaux (les producteurs d'hydroélectricité, entre autres), l'idéal est de se référer aux bassins versants. Cela pour la simple raison que les stations hydrométriques sont en nombre limité du fait de leur coût et de leur difficulté d'installation. Sur les grands cours d'eau, comme sur les petits, il faut choisir une section « stable », dont le profil ne va pas évoluer dans le temps. Ce genre de site est difficile à trouver et on ne peut donc pas multiplier (dans l'hypothèse où on ne serait pas limité financièrement) les stations de mesure. Par contre, rien n'interdit de créer des « régions hydrologiques » non pas à l'intérieur d'un bassin fluvial, mais, par exemple, en regroupant plusieurs « hauts bassins » jointifs et unis dans le même intérêt.
- Pour les aménagistes du territoire, l'unité du bassin versant n'a pas d'importance. En effet, si l'on décide, dans une optique « Eaux et Forêts », de reboiser, de restaurer, ou d'aménager d'une manière ou d'une autre une région en vue de sauvegarder son potentiel hydrique, peu importe que cela soit fait à l'échelle d'un seul ou de plusieurs bassins versants. Donc, il n'y a aucune obligation à gérer du « génie écologique » dans le cadre d'un bassin versant, même si un but hydrologique est recherché. Par contre, encore une fois, les hydrologues se réfèreront aux données des stations hydrométriques pour déterminer si le « génie écologique » a eu ou non un effet en ce qui concerne la ressource (encore une fois, en débit, en régime ou en qualité).
- Pour la navigation, s'il semble « naturel » d'utiliser un fleuve comme axe de déplacement (ou de pénétration des régions difficiles d'accès comme dans le bassin du Congo), n'oublions pas qu'en Europe, par exemple, de grands canaux ont été creusés pour établir des liaisons entre bassins afin d'interconnecter les réseaux (p. ex. l'ancien réseau Freyssinet en France ou le réseau à grand gabarit allemand).

On voit bien qu'à part pour les commodités de mesure, il n'y a pas d'obligation absolue à raisonner en termes de bassins versants.

4.3. Quelles solutions de rechange au bassin versant ?

Comme on a cherché à le montrer en deuxième section, la gestion par usager se révèle être la même chose que la gestion de l'ensemble du territoire, c'est-à-dire du bassin versant, si l'on considère bien tous les usagers du territoire comme des usagers de l'eau, du fait qu'ils peuvent avoir une

influence sur la ressource même en pratiquant leurs activités loin du cours d'eau lui-même. Jouant avec les mots, Mollinga *et al*. suggèrent une gestion par thème ou par problème :

> La cartographie d'un problème de gestion de l'eau depuis la perspective du « *problemshed* » plutôt que du bassin versant évite de limiter la portée de l'analyse à une unité hydrologiquement définie. La question des frontières d'un problème de gestion de l'eau donné, dans l'espace, le temps et socialement, est considérée comme une question empirique ouverte dans l'optique du « *problemshed* », alors que, dans l'optique du bassin, les frontières sont prédéfinies spatialement, en termes sectoriels et analytiquement, à travers la primauté de l'« eau » (2007, p. 707).

L'idée est intéressante, voire crédible ; mais elle n'est applicable que pour un problème mineur qui ne toucherait ni le bilan ni la qualité de l'eau de la région concernée. Du moment où la ressource elle-même est concernée, il est préférable que sa gestion relève de son contenant, c'est-à-dire le bassin, eu égard au lien physique très fort entre l'eau et l'espace qui l'« héberge ».

En Afrique subsaharienne comme ailleurs, il paraît par contre difficile d'entrevoir un mode de gestion basé sur des différences culturelles ou ethniques, à part peut-être entre sédentaires et nomades. Mais outre le fait que ce problème se pose de moins en moins, les nomades étant en voie de sédentarisation puisqu'il n'y a souvent plus d'espace pour nomadiser (toujours le territoire !), un tel mode de gestion rejoindrait à la fois une gestion par usager (car on peut risquer le raccourci sédentaire = agriculteur ; nomade = éleveur), mais aussi par groupe ethnique vu que certains de ces groupes ont une activité très ciblée.

Donc, oui, l'échelle du bassin s'impose en général pour des raisons techniques pour de nombreux pays d'Afrique subsaharienne où la tension sur l'ensemble de l'espace est grande ou le sera dans les prochaines années, nous encourageant dès maintenant à nous intéresser à tout l'espace, tant il apparaît clairement que les activités modifiant l'occupation des sols et leurs caractéristiques hydrologiques (rétention, perméabilité, porosité, densité, etc.) ont un impact sur la ressource (quantité, régime ou qualité de l'eau).

Conclusion

Bien loin de l'idée de diktat, d'hégémonie ou d'inévitabilité qui accompagne souvent la GIRE et la gestion par bassin, il faut accepter que « [l]a manière dont le concept de gestion intégrée du bassin versant sera opérationnalisée

variera beaucoup entre les pays et il est probable qu'elle évoluera constamment, dans la quête sans fin des insaisissables unités de gouvernance qui uniraient la nature et les sociétés » (Molle, 2006, p. 24). Ainsi, « [l]es structures de gouvernance peuvent montrer des degrés variés de (dé)centralisation et de participation du public, elles peuvent être basées sur des limites administratives ou de bassin versant, et elles peuvent couvrir plusieurs ou peu d'aspects qui ont besoin d'être intégrés » (Molle, 2006, p. 24). La grande vulnérabilité des sociétés comme des ressources naturelles qui caractérise l'Afrique subsaharienne nous invite, dès le début, à essayer de prendre en compte tous les types de relations existants et de dialoguer avec tous les types d'usagers d'un territoire. Que celui-ci soit ou non un bassin versant importe peu ; ce qui compte, c'est de préserver au mieux la ressource en eau, indissociable des ressources sol et végétation. Mais, *a priori,* rien ne s'oppose à ce que cet exercice se fasse par bassin versant ; cette échelle a l'avantage de permettre d'établir des bilans précis, dans le temps et l'espace, des conséquences hydrologiques des actions des sociétés (usages des sols). C'est effectivement l'échelle à laquelle on peut montrer que tous les usagers de l'espace (bûcherons, cultivateurs, éleveurs), même s'ils ne sont pas consommateurs d'eau, ont un impact sur la ressource et doivent donc être considérés comme des usagers de l'eau parce qu'usagers de l'espace. Il est dommage que la GIRE soit soupçonnée de dépolitiser les débats, mais il en est ainsi parce qu'elle est parfois imposée par les bailleurs de fonds. On ne voit pas pourquoi les points de vue, présentés comme purement « techniques », des gestionnaires ne prêteraient pas à un débat politique ouvert. Il est normal que des parties aux intérêts divergents s'affrontent lors de ce type de débat ; mais encore une fois, en Afrique subsaharienne plus qu'ailleurs, peut-être la tradition de la palabre peut-elle amenuiser plus facilement les aspérités que dans les cénacles prétendument « évolués ». Parfois, il importe que les techniciens arrivent à s'imposer face aux politiques, et cela paraît particulièrement important en hydrologie, tant la tension sur la ressource est appelée à croître, au sud du Sahara comme ailleurs. Mais l'inévitabilité du bassin versant peut s'estomper si, par exemple dans le cadre d'un « complexe hydropolitique », le développement économique permet d'accroître les productions et les échanges au point de promouvoir des transferts d'eau virtuelle qui optimiseront l'usage et la gestion de la ressource eau.

Enfin, il est primordial de profiter, en Afrique subsaharienne, de la faible consommation d'eau actuelle, donc de la faible pression sur la ressource, pour imaginer un modèle de gestion (une GIRE subsaharienne ou autre) qui soit adapté au sous-continent, voire imaginer des modèles adaptés aux différentes régions. Cela afin que les services gestionnaires soient les mieux placés pour régler les conflits qui ne manqueront pas de

s'intensifier compte tenu de la forte croissance démographique, de la croissance assez rapide de l'activité économique et de celle, relative, du niveau de vie qui entraînent une forte hausse de la consommation d'eau, et ce, dans un contexte naturel africain caractérisé par une très forte variabilité spatiale et temporelle des précipitations, donc par une très forte variabilité de la disponibilité naturelle en eaux renouvelables.

Bibliographie

Albergel, J. (1987). « Sécheresse, désertification et ressources en eau de surface : application aux petits bassins du Burkina Faso », dans S.I. Solomon, M. Beran et W. Hogg (dir.), *The Influence of Climate Change and Climatic Variability on the Hydrologic Regime and Water Resources*, Wallingford, Presses de l'Association internationale des sciences hydrologiques, p. 355-365.

Alissoutin, R.L. (2005). « La négation du savoir local dans les politiques de l'eau en Afrique », *Grain de sel*, nº 33 (supplément Internet), <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/allissoutin_eau.pdf>, consulté le 15 juillet 2009.

Andersen, I. *et al*. (2005). *The Niger River Basin : A Vision for Sustainable Management*, Washington, Banque mondiale.

Andreassian, V. (2002). *Impact de l'évolution du couvert forestier sur le comportement hydrologique des bassins versants*, thèse – Ph. D., Paris, Université Pierre-et-Marie-Curie.

Ashton, P.J. et A.R. Turton (2009). « Water and Security in Sub-Saharan Africa : Emerging Concepts and Their Implications for Effective Water Resource Management in the Southern African Region », dans H. Günter Brauch *et al*. (dir.), *Facing Global Environmental Change : Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlin, Springer, p. 661-674.

Bagayoko, M. *et al*. (2000). « Cereal/Legume Rotation Effects on Cereal Growth in Sudano-Sahelian West Africa : Soil Mineral Nitrogen, Mycorrhizae and Nematodes », *Plant and Soil*, vol. 218, nºs 1-2, p. 103-116.

Barraqué, B. (1999). « La politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité », texte présenté aux journées scientifiques *Le modèle des niveaux emboîtés en question : quels nouveaux espaces pour la décision ?* (25-26 mars), Marne-la-Vallée, Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTS).

Blanchon, D. (2001). « Les nouveaux enjeux géopolitiques de l'eau en Afrique australe », *Hérodote*, nº 102, p. 113-137.

Blanchon, D. (2003). « La nouvelle politique de l'eau en Afrique du Sud : vers une gestion environnementale des ressources ? », *L'Espace géographique*, vol. 32, nº 1, p. 21-30.

Blanchon, D. et A. Turton (2005). « Les transferts massifs d'eau en Afrique du Sud », dans F. Lasserre (dir.), *Transferts massifs d'eau : outils de développement ou instruments de pouvoir ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 247-283.

BRLI – BRL Ingénierie (2007). *Élaboration du Plan d'action de développement durable du bassin du Niger. Phase 2 : schéma directeur d'aménagement et de gestion*, Niamey, Autorité du bassin du Niger (ABN).

Cappelaere, B. *et al*. (2009). « The AMMA-CATCH Experiment in the Cultivated Sahelian Area of South-West Niger : Investigating Water Cycle Response to a Fluctuating Climate and Changing Environment », *Journal of Hydrology*, vol. 375, nos 1-2, p. 34-51.

Comité 21 (2006). « Indicateurs du stress hydrique », *Vertitude*, no 22, <http://www.dpe-edition.com/environnement/vertitude/indicateurs-du-stress-hydrique-c6mz2hmoaems3bi1460.htm>, consulté le 29 mars 2012.

Descroix, L. et F. Lasserre (2007). « Or bleu et grands ensembles économiques : une redéfinition en cours des rapports de force interétatiques ? », *Revue internationale et stratégique*, no 66, p. 93-103.

Descroix, L. *et al*. (2009). « Spatio-temporal Variability of Hydrological Regimes around the Boundaries between Sahelian and Sudanian Areas of West Africa : A Synthesis », *Journal of Hydrology*, vol. 375, nos 1-2, p. 90-102.

Dijkema, C. (2006). *Les systèmes traditionnels de gestion de conflits en Afrique*, <http://www.irenees.net/fr/fiches/analyse/fiche-analyse-803.html>, consulté le 15 juillet 2009.

Doumbia, S. (1998). « Le périmètre féminin de Niéma (Mali Sud) », dans F. Conac et G. Conac (dir.), *La terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'île Maurice*, Bruxelles, Bruylant.

Gérard, B. *et al*. (2007). « Toward Farm Specific Recommendations for the Use of Mineral Fertilizers in Sahelian Crop-livestock Systems », texte présenté au symposium international *Mineral versus Organic Fertilization : Conflict or Synergism ?*, (16-19 septembre), Gand, International Scientific Centre of Fertilizers (CIEC).

Hiernaux, P. *et al*. (2009). « Trends in Productivity of Crops, Fallow and Rangelands in Southwest Niger : Impact of Land use, Management and Variable Rainfalls », *Journal of Hydrology*, vol. 375, nos 1-2, p. 65-77.

Julien, F. (2006). « Maîtrise de l'eau et développement durable en Afrique de l'Ouest : de la nécessité d'une coopération régionale autour des systèmes hydrologiques transfrontaliers », *VertigO*, vol. 7, no 2, <http://vertigo.revues.org/index2402.html>, consulté le 21 juillet 2009.

Lasserre, F. (dir.) (2005). *Transferts massifs d'eau : outils de développement ou instruments de pouvoir ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Lebel, T. *et al*. (dir.) (2009a). « Surface Processes and Water Cycle in West Africa, Studied from the AMMA-CATCH Observing System », numéro thématique du *Journal of Hydrology*, vol. 375, nos 1-2, p. 1-296.

Lebel, T. *et al*. (2009b). « AMMA-CATCH Studies in the Sahelian Region of West-Africa : An Overview », *Journal of Hydrology*, vol. 375, nos 1-2, p. 3-13.

Leblanc, M.J. *et al*. (2008). « Land Clearance and Hydrological Change in the Sahel : SW Niger », *Global and Planetary Change*, vol. 61, nos 3-4, p. 135-150.

Leduc, C., G. Favreau et P. Shroeter (2001). « Long-term Rise in a Sahelian Water-table : The Continental Terminal in South-West Niger », *Journal of Hydrology*, vol. 243, nos 1-2, p. 43-54.

Loireau, M. (1998). *Espaces, ressources, usages : spatialisation des interactions dynamiques entre les systèmes sociaux et les systèmes écologiques au Sahel nigérien*, thèse – Ph. D., Montpellier, Université Paul-Valéry Montpellier 3.

Molle, F. (2006). *Planning and Managing Water Resources at the River-basin Level : Emergence and Evolution of a Concept*, Research Report no 16, Columbo, International Water Management Institute (IWMI).

Mollinga, P.P., R.S. Meinzen-Dick et D.J. Merrey (2007). « Politics, Plurality and Problemsheds : A Strategic Approach for Reform of Agricultural Water Resources Management », *Development Policy Review*, vol. 25, no 6, p. 699-719.

Niasse, M. (2004). « Prévenir les conflits et promouvoir la coopération dans la gestion des fleuves transfrontaliers en Afrique de l'Ouest », *VertigO*, vol. 5, no 1, <http://vertigo.revues.org/index3979.html>, consulté le 21 juillet 2009.

Olivry, J.-C. (2002). *Synthèse des connaissances hydrologiques et potentiel en ressources en eau du fleuve Niger*, rapport provisoire, Niamey, Autorité du bassin du Niger (ABN).

Orsenna, E. (2008). *L'avenir de l'eau : petit précis de mondialisation II*, Paris, Fayard.

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement (2007). *La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, rapport mondial sur le développement humain 2007-2008, Paris, La Découverte.

Pourtier, R. (2003). « L'Afrique centrale dans la tourmente : les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour », *Hérodote*, no 111, p. 11-39.

Roche, P.-A. (2003). « L'eau, enjeu vital pour l'Afrique », *Afrique contemporaine*, no 205, p. 39-75.

Sadoff, C.W., D. Whittington et D. Grey (2002). *Africa's International Rivers : An Economic Perspective*, Washington, Banque mondiale.

Schlecht, E. *et al*. (2004). « Livestock Related Nutrient Budgets within Village Territories in Western Niger », *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, vol. 68, no 3, p. 199-211.

Sène, A.M. (2008). *Des institutions internationales à l'action locale : à quelles échelles le développement durable est-il efficace ? Le cas des équipements structurants dans le bassin versant du fleuve Sénégal*, thèse – Ph. D., Grenoble, Université Joseph-Fourier.

Traoré, S. (2004). « Le cas du delta et de la vallée du Sénégal », dans M. Niasse *et al*. (dir.), *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Ouest : aspects juridiques et institutionnels*, Gland et Cambridge, Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), p. 93-100.

Turton, A.R. (2003). « A Southern African Perspective on Transboundary Water Resource Management », *ECSP Report*, no 9, p. 75-87.

Voortman, R.L. et J. Brouwer (2003). « An Empirical Analysis of the Simultaneous Effects of Nitrogen, Phosphorus and Potassium in Millet Production on Spatially Variable Fields in SW Niger », *Nutrient Cycling in Agroecosystems*, vol. 66, nº 2, p. 143-164.

Warner, J., P. Wester et A. Bolding (2008). « Going with the Flow : River Basins as the Natural Units for Water Management ? », *Water Policy*, vol. 10, nº S2, p. 121-138.

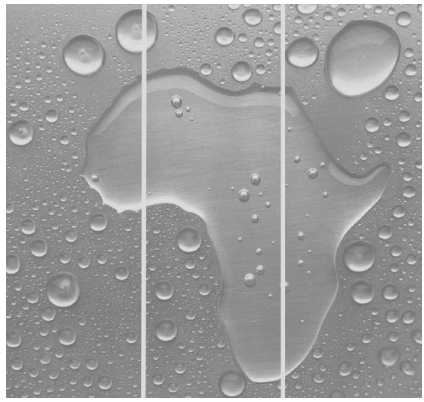
Wester, P. et J. Warner (2002). « River Basin Management Reconsidered », dans A.R. Turton et R. Henwood (dir.), *Hydropolitics in the Developing World : A Southern African Perspective*, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), University of Pretoria, p. 61-71.

Wolf, A.T. (dir.) (2005a). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters : Africa*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Wolf, A.T. (dir.) (2005b). « Hydropolitical Vulnerability and Resilience : Series Introduction », dans A.T. Wolf (dir.), *Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters : Africa*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), p. 3-17.

Chapitre

4



La participation des usagers dans la gestion de l'eau
Quelles perspectives pour les plateformes multiacteurs en Afrique subsaharienne[1, 2] ?

Jeroen Warner et Eliab Simpungwe

Pour Steins et Edwards, une plateforme multiacteurs (PMA) se définit comme « […] une institution (volontaire ou statutaire) de négociation ou de prise de décisions, comprenant différentes parties prenantes qui perçoivent

1. Le contenu de ce chapitre reflète principalement l'expérience acquise par les auteurs dans le cadre du projet Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management (2001-2004) de la Wageningen University, coordonné par Jeroen Warner et ayant donné lieu, entre autres thèses doctorales, à celle d'Eliab Simpungwe. Financé par le programme néerlandais Partners for Water, le projet a permis de mener des recherches concernant les plateformes multiacteurs sur quatre continents.
2. Texte traduit de l'anglais par Frédéric Julien.

le même problème de gestion de ressources, qui réalisent leur interdépendance dans sa résolution, et qui se rassemblent pour se mettre d'accord sur les stratégies d'action visant à résoudre le problème » (1999, p. 244). Les PMA, qu'il s'agisse de « forums de bassin », de « démarches de planification concertée » ou d'« alliances d'apprentissage », sont aujourd'hui accueillies avec enthousiasme à la fois par les États, les bailleurs de fonds et les ONG. Les PMA sont en fait un élément clé du paradigme (dominant) de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), le deuxième principe de Dublin stipulant que « [l]a gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons […] Les décisions seraient donc prises à l'échelon compétent le plus bas en accord avec l'opinion publique et en associant les usagers à la planification et à l'exécution des projets relatifs à l'eau » (ICWE, 1992). En pratique, une PMA prend régulièrement la forme d'un partenariat tripartite entre le secteur public, le secteur privé et la société civile. Un tel processus doit normalement améliorer à la fois l'équité et l'efficacité de la gestion de l'eau, et ce, par l'entremise de sa démocratisation et de la mobilisation des capacités et savoirs locaux.

En Afrique subsaharienne, les PMA ont commencé à attirer l'attention au tournant du siècle, après que l'on ait redécouvert le potentiel de la société civile en tant que source de gouvernance face au défi d'assurer l'accès à l'eau de tous. Plusieurs pays subsahariens ont donc modifié leur législation relative à l'eau afin de favoriser la participation des usagers, ce qui en Afrique du Sud a notamment mené à la création de Catchment Management Agencies, de Water User Associations, de Catchment Management Forums et, plus généralement, à son fameux *National Water Act* de 1998 (voir le chapitre 7 du présent ouvrage, p. 197). Ailleurs en Afrique subsaharienne, des expériences visant à faire participer des acteurs variés à la prise de décision en matière de gestion de l'eau ont été menées, par exemple sous l'égide de l'Initiative européenne pour l'eau[3].

Bien entendu, la participation n'est pas une invention européenne – la culture subsaharienne qui se caractérise par des discussions et des échanges animés, *indaba*, cadre parfaitement avec le processus délibératif. D'une certaine façon, faire de la participation des usagers une condition du soutien des bailleurs de fonds dans l'organisation de la gestion de l'eau

3. L'Initiative européenne pour l'eau a été lancée en 2002 au Sommet mondial pour le développement durable de Johannesbourg. Elle vise à faciliter la mobilisation et la coordination des ressources (humaines et financières) de l'Union européenne dans l'optique d'atteindre, en matière d'eau et dans les pays partenaires, les Objectifs du millénaire pour le développement établis par les Nations Unies (EUWI, 2010).

en Afrique subsaharienne revient à inviter un assoiffé à boire. Néanmoins, la mise en œuvre des PMA, bien que prometteuse, s'y fait hésitante. Le présent chapitre examinera donc certaines des causes de cet état de fait, notamment à partir des cas de deux forums de gestion de bassin en Afrique du Sud, où l'on a fait activement la promotion des PMA en tant que moyen de parvenir à une gestion durable des ressources en eau. Dans ce contexte, nous souhaitons défendre la thèse suivante : les PMA n'ont rien d'une panacée en ce qui concerne la résolution des problèmes de gestion de l'eau, mais elles peuvent permettre aux populations défavorisées de développer un capital social leur faisant souvent défaut.

Afin de justifier cette thèse, nous explorerons d'abord la conception de la démocratie sous-jacente aux PMA, notamment par rapport à la sélection des participants. Nous jetterons par la suite un regard critique sur certains jeux de pouvoir auxquels peuvent donner lieu les PMA, puis nous nous intéresserons à des questions touchant le renforcement des capacités et la mise à niveau des rapports de force. Finalement, afin d'illustrer ces enjeux et de lier la réflexion théorique à la pratique sur le terrain, nous analyserons les cas de deux PMA de la province du Cap-Oriental en Afrique du Sud, soit le forum de gestion de bassin de la rivière Kat et celui du fleuve Mthatha.

1. Les PMA : une conception particulière de la démocratie

On fait actuellement la promotion des PMA en tant que possible outil de résolution de conflit dans la gestion de diverses ressources communes – les forêts ou encore les ressources côtières et, avec force insistance, l'eau (p. ex. Hemmati, 2002). Plus particulièrement, on les voit comme un mode alternatif de résolution des conflits (Ramírez, 1999), c'est-à-dire extérieur au système judiciaire. Comparativement à une confrontation judiciaire où se font face deux parties aux intérêts diamétralement opposés, et où un côté l'emporte et l'autre perd, un processus de négociation entre plus de deux parties au sein d'une PMA permet potentiellement de s'entendre sur une solution gagnant-gagnant grâce à un plus grand nombre d'interdépendances, de liens et de possibilités de permutations par rapport aux intérêts des parties.

Les PMA ont ceci de particulier qu'elles permettent à des acteurs et des intérêts variés d'être représentés dans le processus de négociation (Steins et Edwards, 1999 ; Warner, 2006). Plutôt que de partir d'un système représentatif où la majorité l'emporte, on croit pouvoir aboutir à de meilleurs résultats, plus équitables, si les intérêts sont représentés sur une base

égalitaire par un système de quotas. Le fait est qu'on présume généralement qu'une gestion durable des ressources en eau dépend de la concertation réussie et continue entre des acteurs aux intérêts souvent mutuellement exclusifs (Klaver et Donahue, 2005). L'espoir est qu'en assurant la représentation d'intérêts différents, il sera possible d'intégrer les divers usages et usagers de l'eau. C'est ainsi qu'en 1992, au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, a été introduite la notion de neuf groupes d'acteurs principaux[4] devant être impliqués dans les plans d'action locaux découlant du sommet.

Conséquemment, les PMA correspondent à une forme très particulière de démocratie. La « démocratie » est bien souvent associée au suffrage universel, mais là n'est pas sa seule forme possible. Cette conception classique de la démocratie, avec son slogan « une personne, un vote », n'est pas nécessairement adaptée à tous les contextes et cultures politiques. Par exemple, là où l'on trouve des pôles identitaires forts et opposés autour desquels les gens forment des alliances, les résultats d'une élection ne sont pas difficiles à prévoir, le groupe majoritaire s'en tirant généralement avec la plus grande part du gâteau. Dans un tel contexte, plusieurs conceptions de l'égalité et de l'équité peuvent être mises en pratique pour prévenir les conflits.

Dans les systèmes dits consociationels (« où l'on vit ensemble, mais séparément »), des groupes socioculturels relativement isolés les uns des autres occupent une place proportionnelle à leur importance, sans compromettre la dominance de leurs élites respectives. Cette conception de la démocratie a été théorisée par Lijphart (1969) après qu'il eut constaté qu'entre 1917 et 1967, les différentes élites des Pays-Bas avaient entretenu une relation coopérative, alors que les groupes socioculturels dont elles émanaient pouvaient être représentés comme les piliers isolés d'une structure, ne se rejoignant qu'à leurs sommets. Un arrangement qu'il a baptisé « consociationalisme[5] ». Notons que Lijphart recommandait l'application d'un tel arrangement à des pays marqués par de forts clivages linguistiques (Suisse, Belgique, Canada) ou religieux (Inde, Liban). Pour lui, un système démocratique pluraliste peut convenir davantage qu'un système universaliste dans le cas où les individus s'identifient beaucoup plus fortement à leur « pilier » socioculturel plutôt qu'à l'ensemble de la population.

4. C'est-à-dire : les indigènes, les femmes, les jeunes, les travailleurs, les gouvernements locaux, la communauté scientifique, le milieu des affaires et l'industrie, ainsi que les ONG.
5. Soit une convention politique prévoyant le partage du pouvoir entre différents groupes (ethniques, religieux ou autres) d'une juridiction donnée selon une formule ou un mécanisme défini.

Dans le contexte de notre réflexion, il est intéressant de noter que Lijphart (1985) a également suggéré au temps de l'apartheid que le modèle de la démocratie consociationnelle aurait pu être d'une certaine utilité pour régler les graves conflits identitaires de l'Afrique du Sud. Sans surprise, d'autres auteurs ont plutôt souligné que le pluralisme à la Lijphart pouvait être instrumentalisé pour justifier la domination d'un groupe sur les autres dans des régimes oppressifs comme celui de l'apartheid sud-africain (Becker, 1991). Maintenant que cet infâme système de ségrégation raciale a été renversé, il devient cependant pertinent d'examiner à nouveau le raisonnement de Lijphart. La légitimité du nouveau régime politique de l'Afrique du Sud est très élevée et, considérant l'histoire sombre de ce pays, le temps d'une forme de participation qui reconnaît explicitement la diversité semble arrivé.

Ce qui manque toutefois dans la proposition de Lijphart, c'est le besoin d'intégration que ressent une société divisée. Le consociationalisme mettant l'accent sur les accommodements entre systèmes de valeurs incompatibles, lesquels résultent d'une négociation interélites, il n'est pas conçu pour conduire à davantage d'intégration entre les différents « piliers » socioculturels d'une société. Or, on peut soutenir que la gestion intégrée des ressources en eau demande une société qui est elle-même intégrée (Warner, 2000). De fait, une dimension importante de la GIRE concerne la capacité de se gouverner et de résoudre les problèmes en autonomie plutôt que dans le cadre d'une gestion centralisée et descendante (*top-down*). L'intérêt de cette analyse est lié tant à l'héritage historique de l'Afrique du Sud, qui en fait une société en manque d'intégration, qu'au caractère politique, reflétant la diversité des valeurs, de la gestion de l'eau. Les problèmes liés à la gestion de l'eau sont généralement des « problèmes pernicieux » (Rittel et Webber, 1973), impliquant des conflits de valeurs incommensurables, donc difficiles ou impossibles à ramener à des solutions économiques ou techniques. Les faits ne sont pas clairs ou incertains et les valeurs des acteurs impliqués sont disparates ou encore elles sont insuffisamment cristallisées. Devant ce genre de situation, il semble raisonnable de réunir autour d'une même table les acteurs en opposition probable et de compter sur leur ingéniosité sociale plutôt que d'attendre qu'éclate un conflit largement prévisible.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, il s'agit, par exemple, de réunir des agriculteurs blancs et riches et de pauvres agriculteurs noirs qui ne communiquent normalement pas entre eux. On peut alors espérer que chacun parvienne à se mettre à la place de l'autre et qu'un processus d'apprentissage commun en découle. Cette dynamique fait des PMA un espace de démocratie délibérative plutôt qu'un simple exercice de vote majoritaire (Elster, 1998). Visant l'intégration de toutes les valeurs en jeu,

les PMA invitent les représentants de divers intérêts non pas sur une base proportionnelle, mais plutôt en allouant les sièges disponibles sur une base identitaire. Les plateformes délibératives sont donc vues comme une manière d'approfondir la démocratie (Dryzek, 2002).

Si l'on accepte que les PMA constituent un système valable pour incorporer la diversité sociale dans l'exercice de la gestion de l'eau, la question de savoir qui exactement en fera partie demeure. Il n'est pas simple de prendre en compte un maximum d'intérêts différents sans surcharger le processus. La littérature sur le consociationalisme et celle sur les PMA sont ici complémentaires : la première met l'accent sur les affiliations ethniques, religieuses, linguistiques ou culturelles, alors que la seconde tend à s'intéresser davantage au profil économique des acteurs[6] (mais aussi aux intérêts liés aux catégories « femmes » et « environnement »). Combiner ces identités complexifie évidemment les questions de représentativité. Les femmes peuvent être des fermières et des pêcheuses, des membres d'une même famille peuvent provenir d'ethnies différentes… En principe, une déroutante multitude de parties prenantes peut être envisagée.

Selon l'approche sud-africaine de la gestion de l'eau, toutes les parties prenantes méritent d'être invitées. Or, dans le paradigme de la GIRE, en tant qu'usager de l'eau, tout un chacun peut être considéré comme une partie prenante ; en théorie, tous devraient donc participer à la gestion de l'eau. Évidemment, ne serait-ce que pour de simples raisons logistiques, il est pratiquement impossible d'assurer la participation directe de tous à la gestion de l'eau. Le concept de participation publique en Afrique du Sud prend donc la forme de la démocratie représentative ou de la délégation, certains individus agissant au nom de certains groupes. Dans les faits, tous ne souhaitent pas participer, et la composition des PMA est fonction des intérêts qui sont en jeu dans un bassin donné et de leur importance pour chaque groupe d'acteurs. Les cas des Catchment Management Forums du fleuve Mthatha et de la rivière Kat, que nous analyserons dans la section 5 de ce chapitre, illustrent cette réalité.

6. Il est vrai que les rôles économiques et les identités culturelles peuvent se recouper. Cependant, il faut faire attention aux simplifications et généralisations rapides : par exemple, dans plusieurs contextes du monde en développement, les fermiers sont aussi des pêcheurs et des travailleurs industriels pour une partie de l'année.

2. Les PMA et la démocratie délibérative : au service de qui ?

Décrite abstraitement, la démocratie délibérative promise par les PMA semble prometteuse. Sa mise en œuvre ne se fait toutefois pas dans un vacuum, mais bien à l'intérieur d'un contexte politique préexistant. Ainsi, alors que « démo-cratie » signifie le gouvernement du peuple par le peuple, dans les faits, les PMA tendent à fonctionner comme des « bancs d'essai » ou des « groupes de discussion » (*focus groups*) pour des gouvernements qui répugnent à réellement partager leur pouvoir. Le *krátos* des PMA est alors à mettre en perspective. Quant au *dêmos*, sur la base de diverses expériences européennes, on peut également noter que les plateformes font la part belle aux groupes d'intérêts déjà bien organisés et pouvant plus ou moins prétendre à une représentation plus large. Concernant ce problème de la représentativité, une enquête menée par den Hond (2003) au Pérou a montré que les gens très aisés de même que les plus démunis ont tendance à ne pas s'impliquer dans les PMA. Les très aisés, parce qu'ils perçoivent ne pouvoir qu'y perdre leurs privilèges, et les plus démunis, parce qu'ils ont l'impression qu'ils n'y ont pas grand-chose à gagner. Quant à la monopolisation du pouvoir par les élites, elle apparaît aisément dans des études conduites sur des comités de gestion de l'eau au Bangladesh, où les PMA peuvent facilement devenir l'instrument de certains acteurs dominants. On a par exemple constaté que des notables locaux désignaient leurs épouses ou leurs filles pour siéger à des comités où une certaine proportion de femmes était exigée (van Betuw, 2004 ; Becx, 2005).

Nous venons de l'évoquer, les États peuvent instrumentaliser les PMA. Au-delà des pressions extérieures pour leur mise en place effectuées par les bailleurs de fonds, Faysse (2006) note ainsi que les gouvernements du monde en développement peuvent tirer profit des PMA en exploitant la connaissance fine qu'ont les acteurs locaux de leur propre situation, mais également en assurant une légitimité accrue à des projets hydrauliques à propos desquels les parties concernées auront été consultées. Plutôt que simple transfert de pouvoir de l'État central vers la société civile, l'émergence des PMA peut être interprétée comme une nouvelle rationalité de gouvernement où les PMA sont à la fois objet et sujet de gouvernement (Sending et Neumann, 2006). Autrement dit, sans en faire de simples sous-traitants, les États peuvent néanmoins harnacher les « forces vives » de la société civile à travers les PMA. Comme l'indique Jessop (1997), les bureaucraties étatiques n'abandonnent pas leur pouvoir facilement et la gestion de l'eau décentralisée peut sembler locale et adaptative, tout en restant dans l'ombre de l'État.

Pour ce qui est de la monopolisation du pouvoir par les élites, elle correspond au transfert au sein des PMA de relations inégalitaires qui leur sont antérieures. Ces rapports de force se trouvent alors institutionnalisés et les plateformes participatives de gestion de l'eau peuvent devenir des mécanismes de cooptation par lesquels les acteurs influents font accepter aux autres des politiques qui ne sont pas à leur avantage. L'idéal habermassien de la communication authentique (Habermas, 1987) capable de surmonter les obstacles politiques et institutionnels pour en arriver à une volonté commune doit donc être mis en perspective ici. Se rapprocher de cet idéal peut nécessiter l'incorporation de mesures expressément conçues en ce sens puisque, par exemple, le simple respect de l'autorité des anciens, des propriétaires terriens, des chefs ou des hommes en général est susceptible d'empêcher les plus jeunes, les plus pauvres et les femmes d'exprimer leurs points de vue. L'intimidation verbale directe, voire physique (par des hommes de main), est également à craindre dans certains contextes. Ceux qui se demandent pourquoi le pouvoir des élites n'est pas contesté davantage sous-estiment peut-être les bénéfices obtenus par l'une et l'autre partie à travers certaines formes de coordination et de coopération, malgré le cadre inégalitaire de la relation (Haugaard et Lentner, 2006). De plus, la résistance a un prix.

Heureusement, les acteurs des PMA n'ont pas nécessairement intérêt à en faire de pures arènes de confrontation. Comme l'indique Poncelet (1998, non paginé) :

> Les pratiques de confrontation par les représentants gouvernementaux, par exemple, pourraient résulter en une crédibilité diminuée aux yeux du public et une baisse de respect. Similairement, des pratiques querelleuses de la part des ONG pourraient mettre en danger leur place à la table – une place à laquelle elles n'ont été que récemment invitées – et amoindrir la probabilité qu'on leur demande de participer à de prochaines initiatives.

Toutefois, dans les PMA où les participants ne se comportent pas comme dans un jeu à somme nulle, les interactions entre les acteurs dominants et les autres laissent à ces derniers une certaine capacité d'influence, là où cette capacité n'existait guère avant, et leur donne à tout le moins accès aux cercles extérieurs des circuits de prise de décision. Les PMA ont montré qu'elles peuvent donner une voix à ceux qui n'en ont pas et de grands espoirs ont été placés en elles. Idéalement, elles ne doivent pas seulement faciliter la coordination entre les revendications concurrentielles à propos des ressources, mais également l'apprentissage social et la transformation de la société. Dans les cas des PMA des bassins du Mthatha et de la Kat que nous avons étudiés plus en détail (voir la section 5), les participants ont exprimé leur satisfaction de finalement pouvoir exprimer

leurs doléances aux autorités. D'ailleurs, à l'occasion d'une rencontre réunissant des représentants des deux forums, un représentant du gouvernement sud-africain s'est, quant à lui, montré très intéressé par la possibilité qui lui était donnée d'enfin entendre ce que les citoyens avaient à dire à propos des services d'eau. Ce haut fonctionnaire a insisté pour que les citoyens parlent afin que son ministère puisse être mis au courant de leurs besoins. En définitive, la rencontre a été l'occasion, d'un côté comme de l'autre, de développer le sentiment d'avoir une meilleure prise sur les enjeux de la gestion de l'eau dans le bassin.

3. Les PMA comme outil de renforcement des capacités

Depuis la formation des Catchment Management Forums en Afrique du Sud, on a tenté de renforcer les capacités des membres représentant les communautés locales pour leur permettre de participer de manière efficace aux prises de décisions. Ceux-ci peuvent profiter d'une série d'ateliers et de séminaires organisés à leur intention. Il s'agit d'un processus d'autonomisation et de renforcement des capacités visant à approfondir la collaboration entre parties prenantes. Dans ces ateliers, l'accent a été mis sur le perfectionnement des connaissances des membres des communautés locales par rapport au *National Water Act* ainsi que sur le fonctionnement des Catchment Management Forums. Il aurait cependant été plus structurant à notre avis de dépasser le cadre strict des forums de bassin pour tenter de développer le capital social général (Putnam, 1993) des membres des communautés locales, dans le sens d'une meilleure gestion de l'ensemble de leurs ressources (Leach et Mearns, 1996).

Par ailleurs, alors que les efforts de formation ont jusqu'ici été concentrés sur les usagers de l'eau, on a fait peu de cas de la capacité des représentants de l'État à se montrer suffisamment flexibles, innovateurs et transparents. Edelenbos *et al.* (2010) ont montré l'importance de l'ancrage démocratique des projets, mais les bureaucraties sont généralement mal préparées à déléguer des pouvoirs et à planifier de manière flexible afin d'encourager les acteurs non étatiques à exprimer leurs idées et à exercer leurs compétences. Si les bureaucraties résistent à l'influence des usagers dans la planification des projets, elles ne manquent pas d'occasions pour gêner les processus participatifs et la mise en œuvre des propositions qui en résultent. La formation des représentants étatiques devrait, en fait, consister autant en un apprentissage qu'en un **dé**sapprentissage. En effet, savoir déconstruire ses propres interprétations, issues de l'éducation reçue et de l'expérience professionnelle, est une compétence essentielle pour ces experts.

Dans la même veine, l'établissement d'un respect mutuel entre parties prenantes requiert de reconnaître que tous les acteurs ont des connaissances essentielles à apporter aux PMA, et ce, qu'elles soient d'origine scientifique ou « traditionnelle ». Puisque la collaboration entre parties prenantes dans la gestion de l'eau peut être vue comme une nouvelle approche, tous les participants devraient se considérer comme des membres actifs d'un processus de recherche qui offre des possibilités d'apprentissage par l'expérience, chaque groupe d'acteurs ayant besoin d'un mode d'apprentissage (commun) différent.

Bien que Röling et Woodhill (2001) soutiennent que des PMA *ad hoc* peuvent très bien fonctionner, un processus qui s'inscrirait dans la durée serait davantage susceptible d'améliorer la compréhension mutuelle ainsi que les compétences de négociation. Qui plus est, puisqu'il s'agit de projets qui demandent du temps, notamment ceux concernant les infrastructures, il semble logique de les accompagner, du début à la fin, d'une consultation des parties prenantes susceptible de générer des informations de nature locale et de stimuler une créativité elle aussi spécifiquement locale. Une telle démarche de planification peut prendre la forme de différentes activités conjointes : recherche de données pour l'évaluation de la situation, élaboration d'une vision commune, établissement de règles et institutions, listage des options, conception, mise en œuvre et évaluation. Les PMA qui s'inscriraient dans la durée pourraient de cette manière encourager l'appropriation des projets par les parties prenantes dans le but d'assurer leur fonctionnement dans un avenir indéfini.

En raison du mauvais fonctionnement des organisations officielles dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les PMA dont nous avons connaissance tendent à impliquer et à s'orienter vers des membres de communautés locales plutôt que d'être dominées par les parties prenantes institutionnelles et institutionnalisées, comme c'est le cas en Europe. Contrairement à ce qui se passe en Europe, les plateformes subsahariennes ne peuvent guère compter sur l'État pour mener un projet à bon port – elles devront le prendre en charge avec leurs propres moyens. Warner et Oré (2006) ont même documenté le cas d'une PMA péruvienne ayant été perçue comme une force d'opposition par le gouvernement (autoritaire) du pays. L'initiateur d'une consultation est donc souvent incapable d'exécuter le projet et s'attend à ce que ses usagers en assurent l'opération et la maintenance. S'il est question d'un projet reposant sur du financement ou une initiative externe, il importe de vérifier dès le départ si et comment les bénéficiaires en accepteront la responsabilité ainsi que les options envisageables pour son autofinancement à long terme, par exemple par l'entremise d'un impôt sur l'eau d'irrigation dans le cas d'un projet agricole.

4. Les PMA et le risque de la participation déséquilibrée

Nous avons évoqué ce point au moment de déterminer au service de qui se déploie la démocratie délibérative des plateformes multiacteurs : il ne faut pas s'attendre à une participation uniforme de la part des parties prenantes. En effet, le coût d'opportunité peut être élevé pour le citoyen type d'Afrique subsaharienne – une journée de discussions sur le thème de l'eau signifie une journée de revenu en moins. Par ailleurs, au-delà de la disponibilité des acteurs et de la dimension quantitative de la participation, le genre ou la qualité des interactions auxquelles donnent lieu les PMA est également une source potentielle de déséquilibre dans l'engagement et les résultats obtenus par les différentes parties prenantes à la gestion d'un bassin versant (Edmunds et Wollenberg, 2001).

Ainsi, dans le cas du Catchment Management Forum du bassin du Mthatha que nous avons étudié, les réunions entre parties prenantes ont souvent lieu dans d'impressionnants bâtiments en verre et en béton abritant les bureaux du ministère chargé de la gestion de l'eau, ou encore dans un hôtel du centre-ville. Plusieurs participants sont des citadins représentant diverses agences étatiques : pour se rendre aux réunions, généralement ils marchent ou utilisent une voiture de fonction. Les représentants des communautés locales doivent, quant à eux, quitter leur village à pied pour gagner la route et prendre le transport en commun jusqu'en ville, où il leur faudra encore marcher jusqu'au lieu de réunion. D'ailleurs, à la suite d'une rencontre que nous avons contribué à organiser entre les membres des deux PMA étudiées ici, le ministère initiateur du forum du Mthatha a accepté de fournir un véhicule au forum de la Kat, qui était jusqu'alors absent de son écran radar. Une telle requête met en lumière une réelle contrainte à la participation. Ajoutons que les réunions du forum du Mthatha se déroulent dans une ambiance formelle, procédurale, avec un ordre du jour à suivre ; les participants qui prennent la parole doivent s'adresser à l'auditoire par l'intermédiaire du président de séance, qui s'assure que l'on s'en tient à l'ordre du jour même si celui-ci n'a pas été établi en consultation avec les représentants des communautés locales. Le style des interactions entre parties prenantes respecte globalement celui des rencontres entre experts.

Les « experts » ne se rendent guère compte du caractère potentiellement intimidant et tendancieux de ce genre de scénario – le cadre de vie des communautés locales et de leurs représentants pouvant être complètement différent de celui des experts. L'environnement des rencontres d'une PMA comme celle du bassin du Mthatha, dicté par les experts, tend à inhiber la capacité des représentants des communautés locales à exprimer

de manière efficace leurs intérêts, inquiétudes et revendications. À l'inverse, l'environnement que nous venons de décrire est précisément celui dans lequel les experts ont été socialisés ; c'est précisément de la maîtrise de cet environnement qu'ils tirent une partie de leur autorité. Au final, nous avons observé que les représentants des communautés locales prennent rarement la parole dans les réunions, sauf pour ce qui est de certains leaders influents et habitués à communiquer avec les fonctionnaires de l'État. Il peut même arriver que certains membres d'une PMA « participent » essentiellement par esprit de politesse. Lors d'une conférence de l'Association internationale des sciences hydrologiques ayant eu lieu en Afrique du Sud en 2003, une fonctionnaire sud-africaine a ainsi relaté le cas d'un aîné ayant enfin trouvé le courage de demander, après quelques réunions : « Qu'est-ce que c'est au juste que cette plateforme multiacteurs ? »

Un faible niveau d'éducation formelle ne devrait cependant pas empêcher les gens de réfléchir à leur situation et de prendre des initiatives pour l'améliorer. Seulement, il ne faut pas s'attendre à ce que des paysans analphabètes se rendent en masse et dans l'enthousiasme assister à des présentations PowerPoint et consulter d'épais et arides rapports. Dans un contexte subsaharien, il peut être préférable de s'appuyer sur les traditions ancestrales de l'*indaba*, les récits et les moyens de communication visuels. La participation des acteurs locaux peut également être améliorée si, par exemple, c'est la plateforme qui vient à eux, à la manière d'une commission itinérante, plutôt que l'inverse. Ainsi, dans le cas du Catchment Management Forum de la Kat, les réunions entre parties prenantes auxquelles nous avons assisté se sont tenues dans un village, sous la présidence de villageois s'étant préalablement familiarisés avec les enjeux à aborder. Ces enjeux pouvaient d'ailleurs être débattus antérieurement dans des réunions générales de village, tenues de temps à autre pour discuter de sujets plus larges que la seule gestion de l'eau. Certains thèmes abordés dans les réunions du forum de la Kat émanaient donc de ces assemblées villageoises.

On constate ainsi que divers groupes de parties prenantes peuvent avoir des capacités inégales pour ce qui est de définir et d'exprimer leurs revendications. Les processus de négociations sur lesquels reposent les PMA doivent donc tenir compte de ces différences en matière de culture politique et de styles d'expression. Autrement, un environnement en apparence neutre peut en fait être biaisé et favoriser certains acteurs, généralement les acteurs dominants en dehors du contexte précis de la PMA. Les différences à prendre en compte peuvent, on l'a vu, concerner le langage et les hiérarchies des bureaucrates par rapport à ceux des assemblées villageoises, qui diffèrent également, par exemple, des pratiques et réseaux informels à travers lesquels les femmes peuvent être habituées de faire valoir leurs doléances au quotidien. De fait, les partisans des plateformes

multiacteurs croient en leur potentiel émancipatoire : introduire des groupes défavorisés dans le processus décisionnel et leur y attribuer une place significative permet à ces groupes de s'exprimer, mais aussi d'être entendus et, potentiellement, compris par les autres parties prenantes. Toutefois, pour réaliser ce potentiel, une approche réflexive permettant d'établir les mesures de facilitation nécessaires est requise de la part des « experts ». Paradoxalement, il semble cependant que certains acteurs, à mesure qu'ils améliorent leur maîtrise des « codes » des PMA, soient moins tentés d'y participer par simple devoir civique ou par politesse. Plus au fait des règles du jeu, ils seraient mieux à même de vérifier si celui-ci en vaut la chandelle.

5. Un conte de deux bassins

La recherche doctorale de Simpungwe (2006), conduite entre 2002 et 2005 sur deux bassins versants de la province du Cap-Oriental en Afrique du Sud, montre que les Catchment Management Forums (CMF) peuvent être une importante source d'enseignements quant à la pratique de la gestion participative de l'eau. La formation de CMF était alors promue par le Department of Water Affairs and Forestry (DWAF) dans le but de permettre la gestion participative de l'eau au niveau micro.

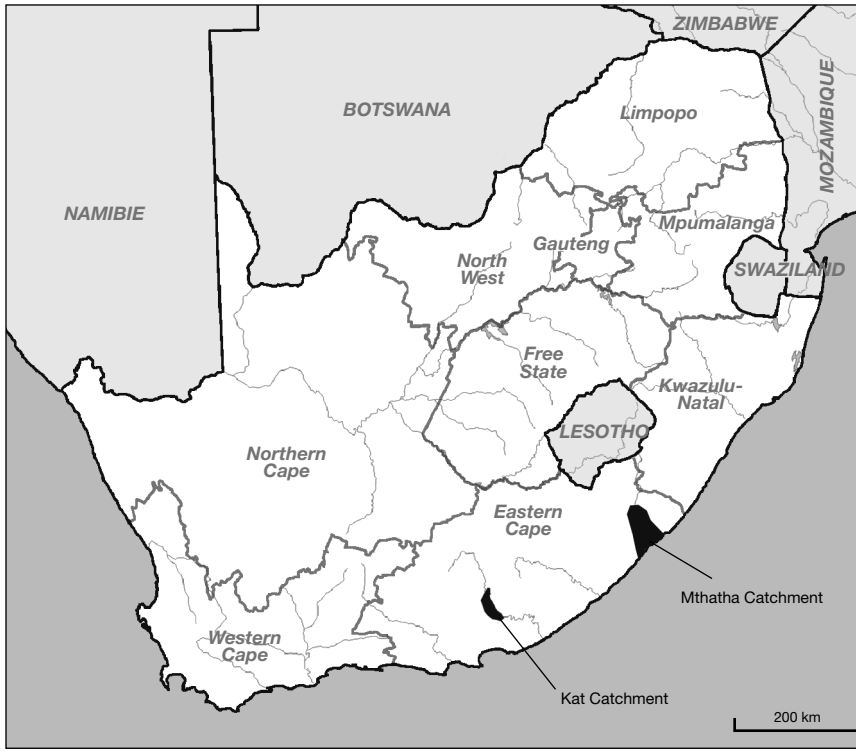
En Afrique du Sud, les Catchment Management Agencies (CMA), les Water User Associations (WUA) et les Catchment Management Forums (CMF) sont trois types d'arrangement institutionnel reconnus pour la gestion de l'eau pouvant être considérés comme des formes de PMA. Les CMA sont des institutions statutaires opérant à l'échelle des Water Management Areas (WMA) (voir le chapitre 7 de cet ouvrage), de vastes territoires dont l'hétérogénéité, tant écologique que sociale, peut être un obstacle à une participation citoyenne large et efficace. De plus, les CMA demeurent assez strictement encadrées par l'État. Quant aux WUA, elles opèrent à un niveau plus local, mais ne sont pas conçues comme des plateformes générales de gestion de l'eau. Il s'agit essentiellement pour un même groupe d'usagers de l'eau de s'entendre sur des mesures bien précises, liées par exemple à l'allocation de l'eau, au bénéfice de tous. Les CMF, eux, des plateformes non statutaires, couvrent le territoire d'un bassin ou d'un sous-bassin, plusieurs CMF pouvant potentiellement exister à l'intérieur d'une WMA, à laquelle ne correspond qu'une seule CMA. En définitive, les forums sont davantage ancrés dans leur milieu, lequel est plus homogène, que les agences et plus ouverts dans leur composition et leur mandat que les associations, ce qui à nos yeux fait des CMF la structure de participation citoyenne dans la gestion de l'eau la plus authentique en Afrique du Sud.

Les stratégies pour engager les membres des communautés dans la gestion de l'eau sont variées. Une approche commune en Afrique du Sud consiste à débuter par la tenue d'assemblées publiques auxquelles sont conviés tant des membres de la société civile que des fonctionnaires. Durant ces assemblées, le concept de la gestion de bassin participative est expliqué et l'éventuelle formation d'un CMF progresse par la suite selon les dynamiques locales. Ce processus, souvent long et ardu, est fragile : dans les mots du consultant international Marc Dourojeanni, les PMA « croissent lentement mais meurent rapidement » (communication personnelle, 2001). Cette observation inspirée de cas latino-américains est confirmée par les CMF de la Kat et du Mthatha pour lesquels l'enthousiasme initial des participants est tombé à la suite du manque de résultats rapides et concrets. D'ailleurs, Poncelet (1998) fait remarquer que la simple survie d'une PMA peut parfois devenir un objectif en lui-même. À l'inverse, certaines PMA peuvent être en quelque sorte victimes de leur succès. Warner et Oré (2006) ont ainsi constaté au Pérou que certains meneurs dynamiques de PMA se sont éventuellement fait offrir des emplois de premier plan dans l'appareil étatique, leur laissant peu de temps pour poursuivre leur engagement en PMA.

⁂

Le premier CMF étudié par Simpungwe (2006) opère à l'échelle du bassin du fleuve Mthatha, au sud-est de la province du Cap-Oriental et à l'intérieur de ce qui fut le bantoustan du Transkei durant l'apartheid. Le bassin du Mthatha comprend trois bassins secondaires couvrant approximativement 5 500 km^2 ; triangulaire, le bassin s'étend sur 95 km de côte (océan Indien) et rétrécit à l'intérieur des terres. Le territoire du bassin du Mthatha est généralement vallonné et accidenté, s'élevant jusqu'à 1 700 m au-dessus du niveau de la mer. En amont se trouve le plus important réservoir de la province, le réservoir du barrage Mthatha qui s'étend sur environ 25 km^2 pour une capacité de stockage de quelque 254 Mm^3. Quant à l'aval du bassin, il fait partie de la Wild Coast, une bande de terre dont la beauté des paysages naturels renferme un potentiel touristique intéressant. D'une manière générale, le bassin du Mthatha peut être décrit comme étant sous-développé, la région étant caractérisée par un fort taux de chômage et un niveau de pauvreté élevé, et ce, même selon les standards sud-africains. Pendant longtemps, l'économie du bassin a reposé sur le secteur gouvernemental, mais celui-ci s'est contracté depuis 1994. Environ 21 % des plus de 650 000 habitants du bassin du Mthatha résident dans sa seule grande ville, Mthatha.

Figure 4.1.
Emplacement des deux bassins à l'étude



La constitution du CMF du Mthatha est une initiative du DWAF datant de 1999. La principale raison pour laquelle le bassin du Mthatha fut sélectionné pour un projet pilote de gestion de l'eau participative tient au haut niveau de pollution du fleuve. La qualité de l'eau s'était dégradée à la suite de sérieux problèmes d'érosion dans le bassin de même qu'à cause du déversement d'eaux usées non traitées. Plus particulièrement, la pollution d'une section du fleuve Mthatha traversant le centre de la ville du même nom a été utilisée comme indicateur du problème. Les résidents locaux ainsi que de petites entreprises informelles jetaient toutes sortes de déchets le long du fleuve, lesquels finissaient inévitablement par se retrouver dans le fleuve lui-même. Le DWAF a donc fait l'hypothèse qu'une participation citoyenne dans la gestion du fleuve permettrait d'arriver à des résultats plus durables. Ce sont cependant les questions d'approvisionnement domestique en eau qui ont éventuellement pris le devant de la scène dans le processus.

Environ 350 km à l'ouest du bassin du Mthatha se trouve celui de la rivière Kat et ses quelque 178 000 résidents, dont 10 % habitent Fort Beaufort, la plus grande ville du bassin de la Kat. Le reste de la population se trouve en milieu rural, dans des villages éloignés et sur des fermes commerciales de cultivateurs blancs où ils travaillent en tant qu'ouvriers agricoles. La rivière Kat, dont le bassin s'étend sur 90 km du nord au sud et couvre approximativement 1 700 km^2, est un affluent du fleuve Great Fish. En amont du bassin de la Kat, un barrage haut de 56,6 m peut retenir jusqu'à 26,1 Mm^3 d'eau sur une surface de 214,1 ha. Ce barrage a été construit en 1960 pour approvisionner en eau d'irrigation des fermes commerciales d'agriculteurs blancs en aval dans la vallée de la Kat. Avec leur consommation annuelle d'environ 9 Mm^3 d'eau, ce groupe d'agriculteurs constitue le plus grand utilisateur de la ressource dans le bassin (85 % de l'utilisation totale), suivi des résidents de Fort Beaufort, qui utilisent l'équivalent de seulement 2,5 % de l'eau consommée par les fermiers. L'eau retenue par le barrage n'est relâchée qu'à la demande des membres d'une WUA composée largement de fermiers commerciaux vivant en aval du bassin de la Kat, alors que la majorité des résidents du bassin habitent en amont et qu'ils ont de multiples besoins.

L'usage du sol dans le bassin de la Kat va de l'agriculture d'exportation (agrumes) en aval et de l'élevage commercial extensif dans le haut bassin, à l'agriculture et l'élevage de subsistance ou à petite échelle dans le bassin mitoyen. Bien que le territoire compte plusieurs grandes fermes privées à haute productivité détenues par des Blancs, la plupart des habitants du bassin sont des fermiers noirs dont les modestes exploitations agricoles ont une productivité limitée. Un haut degré de pauvreté et de chômage caractérise les zones les plus densément peuplées. Comme dans le bassin du Mthatha, le surpâturage et la dénudation des sols ont augmenté significativement les quantités de sédiments emportées par les cours d'eau et ont sérieusement affecté la qualité de l'eau de la rivière Kat. D'autres sources d'inquiétudes incluent la surfertilisation des sols, la gestion des détritus dans les communautés, la pollution de l'eau, la réduction du couvert végétal, la surextraction de sable des rivières pour la construction et la perte de ressources culturellement importantes, comme la glaise ou certaines plantes.

Le CMF de la Kat s'est formé à peu près en même temps que celui du Mthatha. En 1996 et 1997, des chercheurs de la Rhodes University ont entrepris des travaux de nature anthropologique qui ont débouché sur la tenue d'ateliers avec la population de 17 villages de la fin de 1999 jusqu'au milieu de 2000. L'objectif de ces ateliers était de développer la conscience environnementale des villageois (dans le but de favoriser la gestion coopérative et responsable des ressources), de les familiariser avec la structure

des associations d'usagers de l'eau (WUA) et de leur faire comprendre l'importance de mettre sur pied un forum de gestion du bassin (CMF) de la Kat. Les relations amont-aval entre les villages ont été analysées et les derniers ateliers ont permis d'élire des représentants pour chaque village participant au forum de la Kat (Motteux et McMaster, 2002). La principale activité des chercheurs de la Rhodes University a d'abord consisté à faciliter la participation des parties prenantes dans le processus de transformation des Irrigation Boards des fermiers commerciaux blancs en WUA plus inclusives (Motteux, 2001). Le développement de la conscience environnementale des villageois par des méthodes d'évaluation rurale participative[7] a, quant à lui, mené à la formation du CMF de la Kat où des enjeux plus larges liés à la gestion du bassin ont pu être abordés.

Le tableau 4.1. résume les différences entre les CMF du Mthatha et de la Kat.

Tableau 4.1.
Comparaison des différences entre les CMF du Mthatha et de la Kat

Forum du Mthatha	Forum de la Kat
Formé à l'initiative du ministère responsable de la gestion de l'eau (DWAF) afin de solliciter la participation des communautés locales dans la résolution de problèmes de pollution du fleuve Mthatha.	Formé à l'initiative des communautés locales avec l'appui de chercheurs universitaires. Les membres de ces communautés désiraient aborder des problèmes relatifs à l'acquisition de terres, de préservation de l'environnement et d'accès aux ressources en eau.
Le forum était majoritairement composé d'adultes représentant diverses organisations et agences de l'État.	Le forum était principalement composé de jeunes issus de différentes communautés du bassin.
Le forum a reçu un certain soutien financier et administratif de la part du DWAF.	Le forum n'a pas reçu d'appui financier de la part du gouvernement sud-africain.

En définitive, trois problèmes majeurs sont apparus, à différents degrés de sévérité, dans le fonctionnement des deux CMF étudiés ici.

7. « L'évaluation rurale participative (ERP) fait appel à un ensemble de techniques participatives, pour l'essentiel visuelles, qui permettent d'évaluer les ressources du groupe et de la communauté, d'identifier les problèmes et de les classer hiérarchiquement, et d'évaluer les stratégies permettant de les résoudre » (CRDI, 2010).

5.1. La participation des parties prenantes

Atteindre l'objectif de la participation et de la représentation des parties prenantes tout en respectant la diversité des identités et en produisant des résultats tangibles est demeuré un défi majeur, et ce, tant pour le CMF du Mthatha que celui de la Kat. La participation volontaire des parties prenantes exigeait des représentants qu'ils investissent temps et argent en assistant à des réunions et en assurant un suivi des décisions prises au sein de la plateforme multiacteurs auprès des organisations concernées. Les parties prenantes, elles-mêmes, n'étaient pas obligées de participer aux actions collectives et leur contribution était sans conséquence.

Dans la PMA descendante (*top-down*) du bassin du Mthatha, la participation des parties prenantes de la société civile a particulièrement causé problème, alors que dans la PMA ascendante (*bottom-up*) du bassin de la Kat, le défi de la participation s'est plutôt posé du côté des secteurs privé et public. Puisque le CMF du Mthatha a été constitué à la suite d'une initiative gouvernementale, une « culture de l'expert » en a dominé le fonctionnement. Alors que les représentants des secteurs privé et public estimaient que la prise de décision en matière de gestion de l'eau demandait une expertise technique considérable, ceux de la société civile se percevaient comme de simples fournisseurs de données. Par ailleurs, la mission principale d'un CMF semble avoir un effet sur la provenance des participants et leur niveau d'intérêt. Ainsi, le forum du Mthatha fonctionnait en gros à la manière d'une assemblée délibérative où étaient discutés des enjeux comme l'allocation des ressources en eau, les problèmes de pollution et la gestion environnementale ; peu d'actions concrètes ont été entreprises. Le résultat fut une perte d'intérêt de la part des membres de la société civile, leur participation se limitant finalement à un maximum de quatre personnes par réunion. À l'inverse, le CMF de la Kat et ses préoccupations liées à la résolution de problèmes locaux de protection des terres ou de qualité de l'eau a attiré une large participation des communautés locales, mais s'est révélé être de peu d'intérêt pour les secteurs privé et public.

Ces variations dans la participation montrent une limite des PMA et de l'idéologie sous-tendant leur développement : on ne peut pas tenir pour acquis que la décentralisation de la gestion de l'eau et la délégation de pouvoirs vers les parties prenantes constituent tout ce que ces dernières attendent pour s'impliquer massivement. La participation des parties prenantes dans la gestion de l'eau étant une nouvelle approche, il semble qu'elle doive être accompagnée et stimulée. D'ailleurs, nous notons que le CMF de la Kat, une initiative de la base longuement soutenue par des chercheurs, était beaucoup plus actif que celui du Mthatha, bien que celui-ci

ait pu bénéficier de l'appui du DWAF, d'un secrétariat dans la ville de Mthatha et ait été mené par des Sud-africains noirs avec un haut niveau d'éducation, dont un professeur universitaire.

5.2. Le déséquilibre entre les parties prenantes

Dans les deux CMF étudiés, la disparité entre les participants représentant diverses organisations (publiques et privées) et ceux représentant la société civile (les membres des communautés locales) étaient flagrantes et affectaient le potentiel pour une action collective juste et coopérative. Ces deux grandes catégories de parties prenantes constituaient des classes sociales distinctes et semblaient occuper des espaces de vie différents, faisant de chaque CMF une improbable et hétérogène coalition.

Les membres des communautés locales des bassins du Mthatha et de la Kat partagent une condition commune. Ils sont pauvres, sans emploi et peu d'opportunités agricoles s'offrent à eux. Approximativement 84 % des ménages du bassin du Mthatha gagnent moins de 2 $ US par mois, alors que dans le bassin de la Kat 63 % des ménages gagnent moins de 1 $ US par mois. Seulement 39 % des membres des communautés locales du bassin de la Kat occupent un emploi rémunérateur, alors que le reste de la population dépend d'une pension de vieillesse (51 %), d'un revenu du secteur informel ou de transferts de la part de parents éloignés. À l'exception des zones urbaines et périurbaines, aucune fontaine publique n'est accessible aux membres des communautés locales. Vestige de l'apartheid, de manière générale en Afrique du Sud, 45 % des Noirs ont accès à l'eau courante contre près de 100 % pour les autres groupes ; dans le bassin de la Kat, seuls trois villages sur quinze participant au CMF avaient accès à l'eau courante, les autres étant dépendants des cours d'eau naturels. Contrairement aux citadins, les membres des communautés locales n'ont accès à aucun service de ramassage des ordures. L'accès à un réseau d'égouts est également inexistant, la plupart des gens ayant recours aux latrines à fosse simple ou à de vulgaires seaux. Le principal problème de ce type de système d'assainissement concerne l'infiltration des déjections dans la nappe phréatique et les cours d'eau, spécialement quand les latrines sont construites à proximité de ceux-ci et lorsque les individus choisissent les buissons pour se soulager. Le bassin du Mthatha a ainsi fait l'expérience de trois éruptions de choléra alors que Simpungwe (2006) conduisait sa recherche. Finalement, ajoutons que les communautés locales ne sont desservies que par des routes de terre, des ponts médiocres, peu de téléphones publics et un réseau d'écoles et de cliniques mal pourvu en personnel et de très faible densité.

Pour les membres des communautés locales, le bassin représente un milieu de vie. Leur subsistance est intimement liée aux ressources du bassin, ce qui leur donne un fort sentiment d'appartenance. Ils dépendent ainsi de leur environnement local pour s'approvisionner en combustible, en eau, en matériaux de construction pour leurs maisons et en produits médicinaux. Les populations locales ont besoin d'eau pour une variété d'usages : à la maison, pour abreuver les animaux ou encore pour irriguer les potagers. L'eau pour ces usages provient de multiples sources : de cours d'eau, de puits (dont certains creusés manuellement) et de sources naturelles. Conséquemment, les représentants des communautés locales ont assisté aux réunions des CMF dans l'espoir de mettre en place des mesures de nature à améliorer leur sort.

De leur côté, les parties prenantes liées à des organisations privées et publiques étaient des experts dans certains champs bien précis. Cette spécialisation tendait à limiter leur appréciation des problèmes émanant des champs hors de leur expertise. Les obligations de ces représentants consistaient d'abord à accomplir les tâches demandées par leurs organisations et auxquelles étaient attachées des récompenses potentielles (augmentation de salaire, promotion, mutation au bureau principal). Après chaque réunion de forum, les représentants d'organisations retournaient à leurs occupations habituelles et mettaient de côté les dossiers discutés. Par ailleurs, les parties prenantes issues des secteurs privé et public sont des citadins ayant accès aux services généralement associés au mode de vie urbain et sont donc peu touchés, directement et personnellement, par l'état des ressources hydriques du bassin, sauf pour d'éventuels problèmes d'approvisionnement en eau courante. Leurs actions et contributions au sein des CMF reflétaient donc simplement les politiques de leurs organisations.

Sans surprise, lors des réunions des CMF, l'inégalité de classe entre les représentants des communautés locales et ceux des organisations privées et publiques a créé une relation de domination favorisant ces organisations lors de la prise de décision et des négociations. De même, l'inégalité de classe a imposé une démarcation entre les domaines d'autorité des représentants professionnels touchant un revenu et ceux, appauvris et sans emploi, des communautés locales. Lors de la plupart des rencontres de forum, sauf pour quelques leaders influents et habitués à communiquer avec les fonctionnaires de l'État, il était rare que les participants issus de la société civile prennent la parole, surtout en ce qui concerne les femmes. Ainsi, lors d'une réunion spéciale que nous avons organisée en collaboration avec les chercheurs de la Rhodes University afin que les membres des CMF du Mthatha et de la Kat puissent échanger, ce sont les hommes qui parlaient, le rôle des femmes se limitant à faire la cuisine et chanter. De cette expérience, nous tirons comme leçon qu'il peut être utile pour

les PMA de favoriser la création de sous-groupes de discussion exclusivement féminins afin de permettre aux femmes d'exprimer leurs opinions plus librement.

5.3. La question du mandat des CMF

Pour que la participation citoyenne dans la gestion de l'eau soit significative, un mandat clair et des ressources suffisantes pour le mettre en œuvre sont nécessaires. Or, les CMF sont des institutions non statutaires dont les décisions ne peuvent être imposées juridiquement. Ils ont émergé sous la forme de comités réunissant les représentants de divers groupes (gouvernement, industries, ONG, communautés locales) afin de discuter de divers enjeux liés à la gestion de l'eau et prendre position, souvent de manière consensuelle. Les résolutions du CMF deviennent alors des recommandations – légalement non contraignantes – formulées à l'intention d'une agence gouvernementale ou d'un autre acteur pertinent. L'application de ces recommandations repose donc largement sur la bonne volonté des acteurs concernés. Par exemple, le CMF du Mthatha n'a pas été en mesure de faire asseoir à sa table un représentant de la municipalité de district O.R. Tambo pour obtenir réponse à certaines questions liées à la pollution du fleuve Mthatha. Une gestion de l'eau formellement participative est donc à différencier d'une gestion véritablement ou effectivement participative.

Par ailleurs, même si elles désiraient se conformer aux recommandations émises par un CMF, la plupart des agences liées à la gestion de l'eau n'en ont pas les moyens en Afrique du Sud. Ainsi en est-il des municipalités rurales, qui constituent collectivement le plus important groupe d'acteurs de l'eau et sont responsables des services d'eau et d'assainissement pour leurs résidents. En entrevue, leurs représentants nous ont affirmé que le manque de ressources financières, administratives et professionnelles constituait la principale raison pour laquelle les municipalités rurales ne mettaient pas systématiquement en œuvre les recommandations des CMF.

Conjugués, la faible autorité des résolutions issues des CMF et le manque de ressources pour leur application limitent l'influence des parties prenantes sur la gestion de l'eau ainsi que leur motivation à continuer leur implication. Or, comme nous l'avons indiqué plus tôt, cette motivation est d'autant plus fragile qu'elle repose, dans bien des cas, sur l'espoir de changements concrets et rapides et que le coût de participation peut être important en termes de temps et de revenus non perçus. Afin de diminuer ces coûts, l'État sud-africain peut par exemple rembourser les frais de transport des représentants des communautés locales, mais un fonctionnaire du DWAF nous a confirmé que la bureaucratie peut

mettre plusieurs jours à traiter les réclamations. Un tel délai peut poser problème dans le cas des participants les plus démunis. Ainsi, un membre de CMF représentant une communauté locale nous a un jour expliqué que la baisse du niveau de participation observée chez ses collègues, incluant l'absentéisme cette journée-là, était notamment due au coût impliqué par le fait de se rendre à une réunion (y compris le coût social de suspendre ses fonctions locales) dont l'ordre du jour était uniquement consacré à des enjeux sur lesquels le forum n'avait aucune prise directe. Dans la mesure où le mandat des plateformes multiacteurs ne justifie pas le coût d'opportunité qui leur est associé pour les participants, il est clair que l'enthousiasme initial diminuera.

En définitive, sans un mandat clair et les ressources nécessaires, il est difficile de prétendre que les CMF dont nous avons étudié le fonctionnement ont clairement pu contribuer à la progression de la gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins de la Kat et du Mthatha. Les usagers de l'eau n'étant pas redevables envers les CMF, la protection de la ressource n'a pu être favorisée. Quant aux membres des communautés locales, ils n'ont pas vu la pertinence de s'impliquer dans un processus ne semblant pas contribuer à améliorer leur condition.

Conclusion

Les gens sont très intéressés par la gestion de leur eau, et ce, depuis bien avant l'invention de l'État et du gouvernement central. Un espoir investi dans les plateformes multiacteurs modernes est qu'elles permettent des rencontres régulières entre parties prenantes à propos d'enjeux communs afin de réduire les coûts de transaction en devenant un mode alternatif de résolution des conflits plus durable et moins onéreux que les recours judiciaires.

Les PMA peuvent également être considérées comme une formule susceptible de renforcer l'efficacité du circuit décisionnel en ce qui concerne la gestion de l'eau. D'un point de vue macroéconomique, les PMA sont assurément inefficientes, demandant beaucoup de temps. Lorsqu'elles sont bien pensées, les interventions descendantes du gouvernement central peuvent être menées bien plus rondement qu'un processus de délibération entre des groupes aux intérêts divergents. Cependant, lorsqu'elle est continue et suscitée dès le début d'un projet, la participation des parties prenantes permet d'éviter bien des frustrations et conflits au moment de sa mise en œuvre. Qui plus est, il existe un enjeu moral derrière la question de la participation des acteurs à la prise de décisions qui auront des répercussions notables sur leurs vies. Les acteurs des PMA peuvent par ailleurs

eux-mêmes les juger inefficaces et inefficientes si elles ne permettent pas de faire avancer leurs propres revendications, s'ils croient qu'elles n'arriveront à rien d'appréciable ou s'ils se sentent cooptés. La question n'est donc pas seulement de savoir si les PMA sont efficaces, mais efficaces pour qui ?

Pour ceux qui voient dans les PMA et les consultations publiques un simple exercice de vente, l'issue du processus peut se révéler étonnante ou même importune. Le résultat n'est pas non plus forcément durable ou même rationnel. La délibération implique des émotions, des peurs et de l'opportunisme. Il a été avancé que la gouvernance interactive et la planification conjointe ne devraient être mises en œuvre que lorsque le gouvernement central comprend mal la nature d'un problème ou n'est pas tout à fait certain de ce qu'il recherche. Dans le cas contraire, une intervention technocratique descendante sera plus efficace à court terme. Hisschemöller et Hoppe (1995-1996) suggèrent que l'apprentissage entre parties prenantes est avantageux quand il est question d'un « problème pernicieux », c'est-à-dire lorsque tant les faits que les valeurs qui sont en jeu ne sont pas bien définis (Rittel et Webber, 1973). Smits *et al*. (2007) ont, quant à eux, montré la valeur sur le terrain des « alliances d'apprentissage » dans ce genre de situation. Les différents cadres d'analyse que les parties prenantes amènent à la table impliquent différentes visions en termes de causes et d'effets ; la délibération peut donc permettre d'élargir la portée de l'analyse et de reformuler le problème. Il peut s'agir par exemple de redéfinir le mandat d'une plateforme de gestion de l'eau pour en faire une plateforme de réduction de la pauvreté.

Si les PMA peuvent par ailleurs donner aux participants le sentiment d'avoir une meilleure prise sur les enjeux de la gestion de l'eau, ce sentiment semble être influencé par le processus de formation des PMA. Si les PMA sont perçues comme une innovation externe, imposée « par le haut », elles risquent de demeurer mal comprises et mal interprétées. Trop souvent, les parties prenantes ont l'impression d'« être participées » plutôt que de participer à la gestion de l'eau, et ce, dans le simple but de légitimer une intervention conçue de l'extérieur. Les participants ne s'impliqueront pas longtemps s'ils n'ont aucune influence sur un processus décisionnel dont on force trop clairement le résultat. Évidemment, un tel cas de figure n'a rien pour favoriser la gestion intégrée des ressources en eau – pas plus que des relations sociales intégrées d'ailleurs. Il est donc important pour les facilitateurs des PMA d'être sensibles aux particularités des milieux d'où proviennent les participants afin de soutenir leur intérêt. Cela est d'autant plus crucial pour une société aussi profondément divisée que celle de l'Afrique du Sud, où une gestion participative de l'eau inspirée de la démocratie consociationnelle est une manière de reconnaître, de respecter et de faire fonctionner la diversité.

Encore faut-il que l'influence des participants sur le processus décisionnel mène à des résultats concrets. En effet, l'Afrique subsaharienne est bien souvent gouvernée par la « politique du ventre » (Bayart, 1989) et pour favoriser une gestion intégrée des ressources en eau, les PMA devront en chemin amener de la « nourriture sur la table », littéralement ou métaphoriquement. Or, les PMA résolvent en fait rarement des problèmes et conflits fondamentaux (Warner, 2007). Néanmoins, les participants aux forums que nous avons suivis en Afrique du Sud ont indiqué qu'ils voyaient dans les activités des PMA la chance de développer ce que nous appellerons leur « capital social » : savoir à qui s'adresser et de quelle manière pour obtenir de l'assistance, du financement ou des données concernant des enjeux importants. Les membres des forums ont également rapporté qu'ils ont jugé utile l'échange d'informations entre parties prenantes, appréciant de pouvoir à l'occasion incorporer les délibérations dans un cadre social avec nourriture et chansons ; cette pratique a permis de tisser des liens entre groupes d'usagers se rencontrant peu ou pas en temps normal.

Alors que des Catchment Management Forums continuent d'émerger sous différentes formes en Afrique du Sud, les autorités admettent que cela prendra un certain temps avant que le concept et la pratique de la gestion de bassin participative ne soient convenablement compris et mis en œuvre (WISA, 2000). Cela, alors que l'Afrique du Sud se trouve à la croisée des chemins dans sa gestion de l'eau. D'un côté, elle poursuit sa « mission hydraulique » traditionnelle en augmentant sa capacité de capture des ressources en eau à l'intérieur de ses frontières, mais aussi à l'échelle régionale comme en témoigne le controversé Lesotho Highlands Water Project. Simultanément, l'Afrique du Sud a joué un rôle important dans la remise en question de certaines pratiques à travers la Commission mondiale des barrages et est perçue comme une précurseure du développement d'une gestion de l'eau moderne, éthique et réflexive, informée par les ONG et les mouvements sociaux.

Le paradoxe tient notamment du fait que la volonté d'améliorer l'accès à l'eau de la majorité noire, injustement traitée en cette matière comme d'autres du temps de l'apartheid, augmente nécessairement la pression sur des ressources en eau nationales déjà fortement sollicitées. Atteindre cet objectif dans un contexte où les limites de la ressource sont apparentes nécessitera un processus d'ajustement où une partie de l'eau destinée à l'irrigation, le premier usage en Afrique du Sud, devra être réallouée vers d'autres secteurs. Cette réallocation, douloureuse, est assurément porteuse de conflits qu'il faudra bien résoudre. Les PMA prennent donc ici tout leur sens, celui du vieil adage voulant qu'il n'y ait « pas de taxation sans représentation », ou pas de réallocation sans participation.

Bibliographie

Bayart, J.-F. (1989). *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.

Becker, U. (dir.) (1991). *Maatschappij, Macht, Nederlandse Politiek : Een Inleiding in de Politieke Wetenschap*, Amsterdam, Het Spinhuis.

Becx, G.A. (2005). *MSPs, with Fish or Chicken : Exploring the Problems and Opportunities of Participatory Water Management Agencies in Flood Control, Drainage and Irrigation Systems throughout Bangladesh*, mémoire – M.Sc., Wageningen, Wageningen University.

CRDI – Centre de recherches pour le développement international (2010). *Évaluation rurale participative*, <http://www.idrc.org/fr/ev-75423-201-1-DO_TOPIC.html>, consulté le 16 juillet 2010.

den Hond, P. (2003). *Depending on the Feeling of Dependency*, mémoire – M.Sc., Wageningen, Wageningen University.

Dryzek, J.S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond : Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press.

Edelenbos, J., B. Steijn et E.-H. Klijn (2010). « Does Democratic Anchorage Matter ? An Inquiry into the Relation between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects », *American Review of Public Administration*, vol. 40, nº 1, p. 46-63.

Edmunds, D. et E. Wollenberg (2001). « A Strategic Approach to Multistakeholder Negotiations », *Development and Change*, vol. 32, nº 2, p. 231-253.

Elster, J. (dir.) (1998). *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

EUWI – Initiative européenne pour l'eau (2010). *The EU Water Initiative*, <http://euwi.net/about-euwi>, consulté le 26 juillet 2010.

Faysse, N. (2006). « Troubles on the Way : An Analysis of the Challenges Faced by Multi-stakeholder Platforms », *Natural Resources Forum*, vol. 30, nº 3, p. 219-229.

Habermas, J. (1987 [1981]). *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 tomes, Paris, Fayard.

Haugaard, M. et H.H. Lentner (dir.) (2006). *Hegemony and Power : Consensus and Coercion in Contemporary Politics*, Lanham, Lexington Books.

Hemmati, M. (avec F. Dodds, J. Enayati et J. McHarry) (2002). *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability : Beyond Deadlock and Conflict*, Londres, Earthscan.

Hisschemöller, M. et R. Hoppe (1995-1996). « Coping with Intractable Controversies : The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis », *Knowledge and Policy*, vol. 8, nº 4, p. 40-60.

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 16 février 2010.

Jessop, B. (1997). « Capitalism and Its Future : Remarks on Regulation, Government and Governance », *Review of International Political Economy*, vol. 4, nº 3, p. 561-581.

Klaver, I. et J. Donahue (2005). « Whose Water Is It Anyway ? Boundary Negotiations on the Edwards Aquifer in Texas », dans L. Whiteford et S. Whiteford (dir.), *Globalization, Water and Health : Resource Management in Times of Scarcity*, Santa Fe, School of American Research Press, p. 107-126.

Leach, M. et R. Mearns (dir.) (1996). *The Lie of the Land : Challenging Received Wisdom on the African Environment*, Oxford, James Currey.

Lijphart, A. (1969). « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, nº 2, p. 207-225.

Lijphart, A. (1985). *Power-sharing in South Africa*, Policy Paper in International Affairs nº 24, Berkeley, Institute of International Studies (IIS), UC Berkeley.

Motteux, N. (2001). *The Development and Co-ordination of Catchment Fora through the Empowerment of Rural Communities*, WRC Report nº 1014/1/01, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

Motteux, N. et A. McMaster (2002). *Kat Valley Water Users Association : Particulars of Public Consultation*, Grahamstown, Rhodes University.

Poncelet, E. (1998). « A Kiss Here and a Kiss There : Conflict and Non-confrontation in a Multi-stakeholder Environmental Partnership in Belgium », texte présenté à la conférence *Crossing Boundaries* (10-14 juin), Vancouver, International Association for the Study of Common Property (IASCP).

Putnam, R.D. (avec R. Leonardi et R.Y. Nanetti) (1993). *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Ramírez, R. (1999). « Stakeholder Analysis and Conflict Management », dans D. Buckles (dir.), *Cultivating Peace : Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), p. 101-126.

Rittel, H.W.J. et M.M. Webber (1973). « Dilemmas in a General Theory of Planning », *Policy Sciences*, vol. 4, nº 2, p. 155-169.

Röling, N. et J. Woodhill (2001). « From Paradigms to Practice : Foundations, Principles and Elements for Dialogue on Water, Food and Environment », document d'information pour le *National and Basin Dialogue Design Workshop* (1-2 décembre), Bonn, Dialogue on Water, Food and Environment.

Sending, O.L. et I.B. Neumann (2006). « Governance to Governmentality : Analyzing NGOs, States, and Power », *International Studies Quarterly*, vol. 50, nº 3, p. 651-672.

Simpungwe, E.L. (2006). *Water, Stakeholders and Common Ground : Challenges for Multi-stakeholder Platforms in Water Resource Management in South Africa*, thèse – Ph. D., Wageningen, Wageningen University.

Smits, S., P. Moriarty et C. Sijbesma (dir.) (2007). *Learning Alliances : Scaling Up Innovations in Water, Sanitation and Hygiene*, Technical Paper nº 47, Delft, Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC).

Steins, N.A. et V.M. Edwards (1999). « Platforms for Collective Action in Multiple-use Common-pool Resources », *Agriculture and Human Values*, vol. 16, nº 3, p. 241-255.

van Betuw, W. (2004). *Participation : Theory and Practice. Analysis of Two Case Studies that Focus on the Concept of Participation Set within the Context of the Arsenic Drinking Water Problem in Rural Bangladesh*, mémoire – M. Sc., Wageningen, Wageningen University.

Warner, J.F. (2000). *Integrated Management Requires an Integrated Society : Towards a New Hydrosocial Contract for the 21st Century*, AWIRU Working Paper, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), University of Pretoria.

Warner, J.F. (2006). « More Sustainable Participation ? Multi-stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 22, n° 1, p. 15-35.

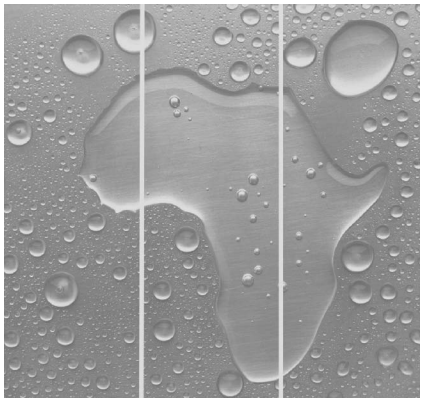
Warner, J.F. (dir.) (2007). *Multi-stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, Aldershot, Ashgate.

Warner, J.F. et M.T. Oré (2006). « El Niño Platforms : Participatory Disaster Response in Peru », *Disasters*, vol. 30, n° 1, p. 102-117.

WISA – Water Institute of Southern Africa (2000). *Catchment Management in South Africa : Turning Policy into Practice. Report on the Outcome of a Symposium and Workshops*, Halfway House, WISA.

Chapitre

5



Le rôle des femmes selon la GIRE
Regard sur le troisième principe de Dublin en Afrique au sud du Sahara

Stéphanie Dos Santos

Un point intéressant et peu souligné de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est qu'elle vise potentiellement à optimiser le bien-être social et économique de manière équitable entre les différents groupes qui composent chaque société. Dans un contexte d'inégalités des rapports sociaux, un aspect essentiel d'une approche intégrée repose alors sur la participation des parties prenantes, en particulier celle des communautés locales et des groupes sociaux concernés. En ce sens, le principe n° 3 de la *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable* (ICWE, 1992), qui met l'accent sur la nécessité de la prise en compte des femmes à tous les niveaux de la gestion de l'eau, s'inscrit comme une des grandes étapes des progrès politiques dans le secteur de la gestion de l'eau.

Comme dans bien d'autres régions du monde, les relations sociales en Afrique subsaharienne, dans la sphère privée comme en dehors de celle-ci, sont souvent basées sur des rapports hiérarchiques entre les divers groupes qui composent la société, et tout particulièrement sur des rapports gérontocratiques et patriarcaux : entre les plus vieux et les plus jeunes, les hommes et les femmes, les notables et les artisans, les chefs traditionnels, religieux, politiques, etc. Dans cette optique, il semble particulièrement pertinent, et relativement original, de s'interroger sur la réalité de la mise en place du troisième principe de Dublin en Afrique au sud du Sahara. L'hypothèse faite est qu'en Afrique subsaharienne, le rôle des femmes dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau se cantonne encore très largement à la sphère domestique. Nous verrons alors que le passage de leur implication forte aux niveaux supérieurs (local, national, international) demande un renforcement accru des capacités ainsi qu'un changement dans la vision que les institutions, quelles qu'elles soient et à tous les échelons, se font du rôle des femmes dans la société.

La démarche adoptée ici ne consiste donc pas seulement à mettre en lumière les potentialités d'une plus grande participation des femmes dans des contextes culturels différents de ceux où fut édicté le concept de la GIRE. Ce chapitre propose également une relecture de ces contextes d'un point de vue historique et sociopolitique. Pour ce faire, nous présenterons le troisième principe de Dublin en le situant par rapport aux différents courants de réflexion concernant la place des femmes dans le secteur de l'eau. Puis, nous décrirons ce rôle des femmes, en Afrique subsaharienne tout particulièrement. Enfin, nous discuterons des difficultés, mais aussi des potentialités d'une plus grande participation des femmes, participation qui dépasserait la seule sphère domestique, pour être tangible aux échelons supérieurs. Nous conclurons sur l'intérêt et le potentiel multiplicateur de la mise en place de la GIRE en Afrique subsaharienne, pour peu que l'on donne au changement social le temps de se réaliser, comme aux diverses institutions de s'approprier ce nouveau paradigme, condition préalable à son exécution effective.

Dans le domaine « femmes, eau et développement », les différentes approches ont engendré un volume important d'écrits, scientifiques ou non. Nous n'avons pas l'intention d'en faire, ici, une revue détaillée. Notre objectif est uniquement d'interroger la réalité de la mise en œuvre du principe n° 3 de Dublin dans le contexte de l'Afrique au sud du Sahara, à partir de diverses expériences. La revue de littérature proposée n'a donc aucun caractère exhaustif. Elle se veut une présentation de la diversité des situations vécues sur le continent au sud du Sahara.

1. Le troisième principe de Dublin

Rappelons-le, afin d'avoir en mémoire les éléments rhétoriques, le principe nº 3 de la déclaration de Dublin de 1992 stipule que :

> Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau […] Les arrangements institutionnels relatifs à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau tiennent rarement compte du rôle primordial des femmes comme utilisatrices d'eau et gardiennes du milieu vivant. L'adoption et l'application de ce principe exigent que l'on s'intéresse aux besoins particuliers des femmes et qu'on leur donne les moyens et le pouvoir de participer, à tous les niveaux, aux programmes conduits dans le domaine de l'eau, y compris la prise de décisions et la mise en œuvre, selon les modalités qu'elles définiront elles-mêmes (ICWE, 1992).

La reconnaissance du rôle essentiel des femmes dans le secteur de l'eau dans les pays du Sud n'est pas récente. Depuis les années 1970, et notamment depuis l'ouvrage de Boserup (1970)[1], l'implication des femmes est considérée comme cruciale dans la réussite et la pérennité des projets de développement en général. Le secteur de l'eau ne fait pas exception. On peut ainsi faire un parallèle entre la prise en compte progressive du rôle des femmes dans le secteur de l'eau et l'évolution de la question des femmes, puis du genre, dans la problématique du développement en général, dont Moser (1993) puis Locoh (2001) ont retracé les grandes étapes.

Deux grands courants se distinguent : l'approche « femmes et développement » et l'approche « genre et développement ». Ce qui différencie fondamentalement ces deux approches tient dans l'*a priori* qui est fait de la place des femmes dans la société. L'approche « femmes et développement » part du postulat que le développement bénéficie de manière identique aux hommes et aux femmes et, inversement, que les hommes et les femmes bénéficient du même accès aux outils du développement. Or, dans les sociétés où les rapports de genre sont inégalitaires, les femmes sont défavorisées comme initiatrices, mais également comme bénéficiaires du développement ; une problématique que l'approche « genre et développement » a notamment pour objectif d'analyser.

Dans cette perspective, le premier regard critique que l'on peut poser sur le principe nº 3 de Dublin est qu'il adopte davantage la posture de l'approche « femmes et développement », sans aller jusqu'à une approche « genre et développement ». D'abord, et bien que l'approche « femmes et développement » intègre la nécessité de l'acquisition de pouvoir par les femmes, ce que souligne le principe nº 3, celle-ci ne prend pas en compte

1. Même s'il ne fait pas forcément consensus.

l'idée qu'un changement dans le statut des femmes ne peut se faire sans un changement dans le statut des hommes. C'est précisément l'avancée conceptuelle de l'approche « genre et développement », qui vise à ne pas considérer uniquement les femmes, indépendamment des autres groupes sociaux, comme « population cible », mais à analyser la structure des rapports hommes-femmes et ses effets sur les femmes comme sur les hommes. Une approche genre donne ainsi à lire l'entièreté de l'organisation de la vie sociale, notamment dans ses représentations et son utilisation de l'environnement. En ce sens, prendre en compte le genre est un outil pour orienter de nouveaux paradigmes de développement, entre autres dans le secteur de la gestion de l'eau, sujet qui nous intéresse ici.

Dans le prolongement de cette idée, passer de la seule analyse du statut des femmes à celle d'une structure des relations dans la société (par l'identification et l'analyse des rôles sexués et des inégalités dont ils sont porteurs, sur les plans interpersonnel et familial comme macrosocial) est la clé d'une meilleure compréhension des obstacles à l'efficacité d'une gestion véritablement intégrée des ressources en eau. Par exemple, une démarche originale de l'approche genre est la sensibilisation des hommes à l'importance et l'intérêt, pour eux et la communauté, de la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et du jeu des prises de décision dans des contextes d'inégalités de genre. Cette démarche à la fois éducative et participative est alors pensée comme un des éléments du changement social plutôt qu'un modèle imposé aux hommes. Une démarche opposée à celle-ci, très répandue, consiste par exemple à faire suivre les programmes de formation à l'hygiène aux seules femmes. Cette démarche dénote sans doute une vision limitée et cantonne toujours les femmes dans leur rôle domestique (INSTRAW, 1987), alors que c'est l'ensemble de la famille qui, par exemple, puise l'eau dans le récipient collectif d'eau de boisson avec le même gobelet en plastique (Dos Santos, 2005). Or, un des effets pervers à vouloir concentrer les efforts de développement durable dans la seule promotion du rôle des femmes a pu être de leur faire porter la responsabilité de la dégradation de la ressource (contamination ou épuisement)[2].

2. Dans les années 1970, les pays pauvres étaient perçus comme n'ayant pas d'autres choix que de détruire leur environnement ; notamment les femmes des pays du Sud, puisque la pauvreté se féminisait (GWA, 2006). Plus précisément encore, certains rapports parlent explicitement des femmes comme responsables de la dégradation de l'environnement, du fait de leurs activités quotidiennes utilisatrices des ressources naturelles (eau, bois, terre) (p. ex. Bariyuntra, 1997).

De la même manière, on peut se demander dans quelle mesure, en dehors d'une appropriation collective et progressive dans le paysage social existant, l'injection du concept de « besoins particuliers des femmes », mis en avant dans certains projets hydrauliques et tout particulièrement dans la GIRE, peut contribuer à renforcer les clivages, voire les conflits d'usages entre les hommes et les femmes. En effet, considérer les besoins en eau des femmes comme spécifiques à elles-mêmes, donc cibler les actions sur ce groupe, peut avoir comme effet pervers de contribuer à renforcer l'idée que les femmes sont « non équivalentes » aux hommes. Dans un contexte d'inégalités de genre, les besoins spécifiques des femmes peuvent sembler secondaires, par rapport à ceux des hommes. Cette discrimination peut être exacerbée lorsque la ressource devient rare. En ce sens, il est frappant que le principe n° 3 de la déclaration de Dublin soit uniquement axé sur la population cible que constituent les femmes : sur leurs « besoins particuliers » et l'exigence qu'elles définissent elles-mêmes les modalités des décisions et de leur mise en œuvre (ICWE, 1992). Ces grandes lignes sont ainsi énoncées sans référence à un quelconque processus de concertation sociale, notamment avec les hommes. C'est pourtant l'idée même d'équité de l'accès que devrait promouvoir la GIRE : les besoins de chaque groupe social ne sont pas identiques, du fait des rôles différents que leur assigne la société. Cette différence doit cependant être traitée de manière équivalente, sans que, par exemple, les besoins d'un groupe soient considérés comme plus importants que ceux d'un autre. Dans une perspective participative, cette définition des besoins devrait se faire en concertation avec les différents groupes.

Par ailleurs, le principe n° 3 repose sur trois mots clés : approvisionnement, gestion et préservation de l'eau. Les grands mots d'ordre internationaux se veulent ainsi médiatiques. Ils sont souvent énoncés sous la forme de slogans, simples et faciles à retenir. Ce qui reste en mémoire du principe n° 3 réside donc dans sa toute première phrase : « Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » ; et se résume bien souvent à ces trois mots clés[3]. Or, il paraît réducteur de promouvoir l'implication des femmes par ces trois seuls mots, qui renvoient directement à leur rôle dans la sphère domestique. Rathgeber (1996) estime que l'ouvrage pionnier de White *et al*. (1972), référence en matière de connaissances sur l'accès à l'eau des populations

3. À titre d'exemple, voir le chapitre 2 (p. 9) du guide de l'Alliance Genre et Eau de 2006 sur l'intégration des questions de genre dans la gestion de l'eau (GWA, 2006).

subsahariennes dans les années 1970-1980, a pu conforter les agences de développement dans leur vision traditionnelle du rôle de la femme comme gestionnaire domestique, mettant de côté le potentiel pouvoir de décision des femmes. La même conclusion peut être tirée concernant les mots clés du principe nº 3. Les termes « réflexion » et « décision » sont les grands absents parmi les mots clés d'une déclaration internationale de cette envergure. Ces mots clés, véritables slogans, ne devraient pas seulement être l'occasion de réduire le rôle des femmes à ce qu'il est déjà de toute évidence, mais de promouvoir ce que ce rôle devrait être, quand bien même le terme de « décision » est inclus dans le texte intégral de la déclaration de Dublin.

Nous l'avons vu, il est remarquable que les principes de mise en place de la GIRE, quand ils ne demeurent pas vagues[4], adoptent une posture qui ne prend pas nécessairement en compte la complexité des rapports sociaux. La complexité des rapports de genre tout particulièrement ne se pose, paradoxalement, que dans les pays du Sud, alors que cette déclaration se veut universelle. Dans les pays du Nord, les structures de gestion de l'eau sont supposées démocratiques. Il ne viendrait à l'esprit de personne de vouloir imposer le principe nº 3 à ces systèmes de gestion, cela, d'autant plus que le rôle des femmes dans ces pays n'est plus pensé en termes de « gardiennes » de l'environnement. C'est sur ce point que réside sans doute toute la singularité du principe nº 3 : conçu au Nord pour son adoption dans la gestion de l'eau au Sud, ce principe reste, on va le voir, difficile à mettre en place dans le contexte, unique, où on a voulu l'appliquer, et tout particulièrement en Afrique subsaharienne.

Depuis, cette déclaration internationale a été renforcée par d'autres, insistant toujours sur la responsabilisation des femmes, en les faisant participer à la gestion de l'eau (2e Forum mondial de l'eau à La Haye en 2000), en promouvant l'approche participative de la gestion de l'eau ainsi que l'égalité entre les sexes en matière de gouvernance de la ressource (Conférence internationale sur l'eau douce de Bonn en 2001) ou en prônant l'accès des femmes à l'information et à la participation (Sommet mondial pour le développement durable de Johannesbourg en 2002). Quant au 3e Forum mondial de l'eau, tenu à Kyoto en 2003, il fut le théâtre d'un grand nombre de manifestations visant la promotion de l'équité entre les sexes en ce qui concerne les questions d'eau, et ce, tout particulièrement à l'échelle locale.

4. On ignore tout, par exemple, des modalités de l'approche « participative » et de savoir si c'est une condition, un moyen ou une finalité de la GIRE.

Sur ce chapitre des grandes déclarations internationales, on peut toutefois noter que les deux Forums mondiaux de l'eau suivants n'ont pas particulièrement « resouligné » ce rôle central des femmes. La déclaration ministérielle issue du forum de Mexico en 2006 stipule : « Nous insistons encore sur l'importance de la participation des parties prenantes concernées, en particulier les femmes et les jeunes, dans la planification et la gestion des services liés à l'eau et, s'il y a lieu, dans les processus de prise de décision » (FME, 2006). Au passage, on peut s'interroger sur la figure de rhétorique de cette dernière précision qui laisse penser que, dans certains cas, il n'est pas utile ou nécessaire que les femmes (et les jeunes) participent au processus de décision. Enfin, le Forum mondial de l'eau d'Istanbul en 2009 a certes souligné l'importance de la mise en œuvre de la GIRE dans les bassins, mais sans plus d'engagement supplémentaire sur la place des femmes. Bien que les grandes conférences internationales des Nations Unies, celle du Caire en 1994 sur la population et le développement ou celle de Pékin en 1995 sur les femmes, aient mis en avant cette approche renouvelée de la question du rôle central des femmes dans le développement durable, on peut s'interroger, voire s'inquiéter, quant aux raisons de la quasi-absence de cette problématique dans la déclaration ministérielle du Forum mondial de l'eau d'Istanbul. Cela nous interpelle d'autant plus que les rôles assignés aux hommes et aux femmes, de même que leurs besoins respectifs, sont encore loin d'être considérés comme équivalents dans le processus de décision de la gestion des ressources hydriques en Afrique au sud du Sahara.

2. Les femmes et l'eau en Afrique au sud du Sahara : un rôle encore majoritairement cantonné à la sphère domestique

2.1. Au niveau domestique

Généralement dans les ménages africains, mais également dans une bonne part des ménages de par le monde, une division fonctionnelle du travail existe, basée sur le sexe. L'homme se charge en premier lieu de percevoir des revenus afin de subvenir aux besoins matériels du ménage et la femme assume surtout la responsabilité d'administrer le foyer, d'élever les enfants et de veiller à leur éducation, c'est-à-dire à l'entretien de la famille, qui va de la préparation des repas au nettoyage, en passant par les activités visant le maintien voire l'amélioration de l'état de santé des membres du ménage. Dans leur ensemble, ces activités sont dites reproductives et renvoient à la reproduction sociale de la cellule familiale.

Du fait de cette construction sociale des rôles, les femmes sont les premières concernées par les usages domestiques de l'eau. Ces usages domestiques sont habituellement définis comme l'ensemble des utilisations ménagères de base incluant la boisson et la préparation des repas, l'hygiène personnelle et du logement, et les équipements sanitaires. De manière plus détaillée, quatre types d'usages domestiques peuvent être établis : la consommation directe indispensable à l'organisme humain comme la boisson et la préparation des repas, les usages relatifs à l'hygiène personnelle et du milieu de vie, ainsi que les usages d'agrément comme l'arrosage des fleurs ou le lavage des voitures ou des deux-roues, plus fréquents dans le quotidien africain (White *et al*., 1972). En dehors de ces usages, on peut également distinguer une quatrième catégorie suggérée par Thompson *et al*. (2001) et qui définit les usages productifs réalisés dans l'enceinte domestique (petit commerce, petit élevage, maraîchage, etc.).

On retrouve ainsi les trois catégories du principe n° 3 de Dublin, permettant de circonscrire le rôle des femmes au niveau domestique : d'abord dans l'approvisionnement, puis dans la gestion, et son prolongement, la préservation, auxquelles s'ajoute la catégorie des travaux générateurs de revenus. Ces derniers peuvent avoir un rôle crucial dans les stratégies de survie développées par les ménages les plus pauvres. Quant aux deux premiers domaines d'activité, ils ont pu parfois être qualifiés de reproductifs ou d'improductifs par les économistes. Par opposition, les activités génératrices de revenus sont dites « productives ». Cette distinction a sans doute contribué à une certaine disqualification du travail domestique des femmes par les agences de développement et les économistes (Charmes, 2005). Cette disqualification peut également s'observer dans les pratiques quotidiennes, notamment dans la priorité accordée aux besoins domestiques en eau des hommes, par rapport aux besoins des femmes. À Ouagadougou (Burkina Faso) par exemple, lorsque se forment de longues files d'attente aux points collectifs d'eau potable, on rapporte que certains hommes, venant s'approvisionner pour leurs propres travaux, n'hésitent pas à passer devant les femmes et les enfants qui attendent pour approvisionner en eau le ménage (Dos Santos, 2005).

2.1.1. L'approvisionnement en eau

Avant de mettre en lumière le rôle des femmes dans l'approvisionnement en eau des ménages, il importe de rappeler la situation particulière de l'Afrique dans ce domaine. Par rapport au reste du monde, et avec l'Océanie, c'est en effet en Afrique subsaharienne que l'approvisionnement en eau est le plus critique, loin derrière les autres régions du monde en développement. Ainsi, seuls 61 % de la population au sud du Sahara

auraient accès à une source d'eau potable, selon la définition de l'indicateur utilisé pour évaluer les progrès réalisés dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement[5] (OMS et UNICEF, 2012).

Tableau 5.1.
Taux d'accès à une source d'eau potable améliorée (en pourcentage de la population) par grande région du monde en développement et par milieu

	2010		
	Urbain	**Rural**	**Total**
Afrique du Nord	95	89	92
Afrique subsaharienne	83	49	61
Amérique latine et Caraïbes	98	81	94
Asie de l'Est	98	85	91
Asie du Sud	96	88	90
Asie du Sud-Est	94	83	88
Asie de l'Ouest	96	76	89
Océanie	93	42	54
Caucase et Asie centrale	97	80	87

Source : D'après OMS et UNICEF (2012).

Ces chiffres globaux cachent, en outre, des disparités à l'intérieur même du sous-continent. D'un pays à l'autre, par exemple, ces chiffres peuvent varier de 29 % en Somalie à 91 % en Afrique du Sud (OMS et UNICEF, 2012).

5. Sont considérées comme ayant accès à l'eau, les personnes dont le type d'approvisionnement en eau est « amélioré » : soit les personnes ayant accès à un robinet placé dans l'habitation ou sur la parcelle et raccordé au réseau de distribution, une borne-fontaine, un forage, une source ou un puits protégé ainsi qu'au stockage de l'eau de pluie. Les sources d'eau « non améliorées » sont les puits non protégés, les sources non protégées telles que les eaux de surface non traitées (rivières, barrages-réservoirs, lacs, canaux d'irrigation, etc.), l'eau provenant des revendeurs poussant des barriques ou provenant de camions-citernes, mais aussi l'eau vendue en bouteille, et ce, pour des raisons de quantités et de coûts et non de qualité (OMS et UNICEF, 2004).

Ces différences sont d'autant plus importantes que l'on considère séparément le milieu rural du milieu urbain (tableau 5.1.) : en milieu rural, une personne sur deux vivant en Afrique au sud du Sahara est quotidiennement en quête de l'eau nécessaire pour répondre aux besoins fondamentaux du ménage : boire, manger et se laver. Quant à la population urbaine, elle paraît mieux lotie à la lecture de ces chiffres. Toutefois, la réalité quotidienne vécue en milieu urbain reste masquée par ces données, même lorsqu'elles semblent aller dans le sens d'un meilleur accès[6].

Lorsqu'un ménage ne dispose pas d'au moins un robinet dans sa cour ou son logement, c'est généralement aux femmes et aux petites filles que revient la corvée d'aller chercher l'eau à l'extérieur du logement. Cette quête de l'eau nécessite pourtant de parcourir des distances plus ou moins grandes pour aller à la borne-fontaine, au forage mécanique, à la pompe manuelle, au puits collectif ou à la source d'eau de surface (rivière ou lac). Des femmes de la région enclavée de l'Androy dans le sud de Madagascar rapportent qu'elles parcourent jusqu'à 15 kilomètres chaque jour pour puiser deux seaux de 25 litres d'eau (GRET, 2005). Cette quête est une grande consommatrice d'énergie et de temps. Dans certaines régions montagneuses de l'Afrique de l'Est, par exemple, les femmes dépensent jusqu'à 27 % de leur apport calorique dans la seule corvée d'eau (Lewis *et al.*, 1994). Une estimation régulièrement reprise dans la littérature soutient qu'en Afrique subsaharienne, quelque 40 milliards d'heures par an sont consacrées à transporter de l'eau (p. ex. PNUD, 2006).

À la distance parcourue de la résidence au point d'eau collectif, doit s'ajouter le temps d'attente au point d'eau. La faiblesse du débit, voire les coupures drastiques bien connues dans bon nombre de villes africaines, peuvent entraîner de longues heures d'attente. C'est d'ailleurs sur ce dernier point que porte pratiquement l'essentiel des revendications des femmes à Ouagadougou. Si le raccordement du domicile au réseau de

6. Un certain nombre de critiques peuvent être formulées au sujet de cet indicateur, notamment sur sa définition, pouvant aller jusqu'à la remise en question de sa pertinence. La définition utilisée fait, par exemple, l'hypothèse que l'accès à l'eau, ou plus précisément l'accès à une source d'eau améliorée, est susceptible d'être situé à une distance de moins de 1 000 mètres de la résidence. Cette hypothèse est particulièrement contestable parce qu'elle ne prend pas en compte le temps d'attente, non négligeable dans certaines villes d'Afrique subsaharienne. D'autre part, cette hypothèse est peu à même de soulager le fardeau de la quête de l'eau pour les femmes : parcourir jusqu'à 1 000 mètres à pied en portant plusieurs dizaines de litres d'eau sur la tête, et ce, plusieurs fois par jour est loin d'être un progrès suffisant.

distribution d'eau constitue l'idéal pour elles, en l'absence de raccordement, les femmes demandent davantage d'eau disponible aux points d'eau collectifs pendant la saison chaude. Ces coupures, comme moyen de rationnement, en plus d'être responsables de longues heures d'attente non productives, provoquent des conflits d'usagers et d'usagères aux points d'eau collectifs. Ces conflits, quasi systématiquement évoqués par les femmes, se lisent en termes de hiérarchies sociale, de genre et de génération (Dos Santos, 2005).

Élément clé qui suffit à lui seul à démontrer l'importance des femmes dans l'approvisionnement quotidien en eau des ménages : la relation observée entre le nombre de femmes et de petites filles dans un ménage et le type d'approvisionnement en eau. À Bobo-Dioulasso (Burkina Faso), plus les femmes sont nombreuses par rapport aux hommes dans le ménage, c'est-à-dire plus la main-d'œuvre domestique est importante, moins les ménages ne disposant pas d'un raccordement privé au réseau feront appel à un vendeur ambulant[7], mais davantage au point d'eau collectif à l'extérieur du logement ou de la concession (Morel à l'Huissier, 1998).

2.1.2. La gestion de la ressource

La gestion de la ressource en eau au niveau domestique consiste avant tout à prioriser les quantités disponibles en fonction des différents besoins de base des membres de l'unité domestique. Cette gestion est d'autant plus complexe que l'eau est rare. Les raisons de cette rareté sont diverses et varient selon les contextes : manque ou mauvaise qualité des infrastructures (panne, par exemple), coupures dans la distribution dans le cas d'une commune disposant d'un réseau d'adduction d'eau, mais également prix relativement trop élevé pour disposer de quantités suffisantes permettant une utilisation non draconienne de la ressource en eau, auxquelles s'ajoutent les conditions géoclimatiques et hydrographiques (eaux de surface et souterraines) pouvant avoir un effet aggravant.

Dans les régions marquées par des épisodes récurrents de sécheresse, la gestion de l'eau peut être enracinée dans les pratiques comme une gestion de la pénurie. Chez les Moose du Burkina Faso par exemple, la conception cyclique du monde explique en partie ce type de gestion : on ne considère pas l'eau comme une ressource inépuisable (Dévérin-Kouanda, 1992). Cette perception conduit à une consommation parcimonieuse de l'eau, qui est notamment fonction de comment l'eau s'offre à chacun. Ce

7. Vendeurs qui livrent l'eau à domicile par barrique de 200 litres.

sont les quantités disponibles qui induisent les usages et non l'inverse comme ce pourrait être le cas dans un contexte d'abondance. Voici les propos d'une femme moose de la zone non lotie de Ouagadougou[8] :

> Même si j'ai les moyens, je ne vais pas utiliser plus d'une barrique tous les [deux] jours. Vas-tu utiliser plus d'eau qu'il ne te faut ? Non ! Même si tu as les moyens, tu vas enlever juste ce qui te va pour travailler. […] Bon maintenant, si on avait les moyens, les usages sont nombreux, tu vois ! […] Est-ce que la façon dont les Blancs lavent les plats est la même chose que notre façon à nous ? Pour toutes choses, c'est l'eau qu'il te faut, donc comme nos moyens sont limités, nous aussi nous limitons. Si on avait les moyens maintenant, on laverait les portes, les fenêtres, ce serait « manan, manan, manan[9] ». Mais comme on n'a pas les moyens, on mouille seulement un petit chiffon et on enlève un peu la poussière (propos recueillis par Dos Santos, 2005, p. 54-55).

Ce discours est largement empreint de pragmatisme, notamment en regard de la satisfaction des usages de l'eau par rapport aux quantités disponibles. La notion de gaspillage reste toutefois inconcevable pour cette femme. La référence aux pratiques occidentales inverse néanmoins le schéma de pensée basé sur un mode de gestion par pénurie où les quantités déterminent les usages. Lorsque cette femme fait référence à des pratiques extérieures à ses propres pratiques, en l'occurrence celles du Blanc, le raisonnement est contraire et les usages déterminent alors les quantités utilisées.

La limitation des quantités d'eau utilisées par les femmes pour les usages domestiques semble relativement généralisée sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. On estime généralement que 10 à 40 litres d'eau par personne et par jour sont disponibles en moyenne dans les ménages africains pour les usages domestiques (Ballong, 2007), alors que le minimum est de 20 (Howard et Bartram, 2003 ; WELL, 1998) à 50 litres (Gleick, 1996), selon les auteurs, pour satisfaire les besoins de base. Ces quantités d'eau sont fonction du niveau d'équipement en biens consommateurs d'eau, mais également de pratiques culturelles et sociales[10].

8. Dans la suite du chapitre, un certain nombre de discours sont rapportés. Ils sont extraits d'une thèse sur les enjeux sociosanitaires de la quête de l'eau à Ouagadougou. Pour plus de détails, notamment sur la méthodologie relative au recueil de ces discours, voir Dos Santos (2005).
9. Expression qui signifie « propre ».
10. Pour donner un ordre de grandeur, la consommation domestique moyenne est estimée à 326 litres d'eau par personne et par jour (l/p/j) au Canada et à 112 l/p/j en Belgique (CIEAU, 2010).

Ces quantités minimales ne sont alors pas sans poser des conflits d'usages, comme des conflits d'usagers au sein même de l'enceinte domestique africaine. Concernant les conflits d'usages, les femmes sont contraintes de prioriser les usages de base comme boire, manger et se laver. Viennent ensuite les autres usages domestiques. Cette échelle des priorités de base n'est pas sans conséquence sur la santé, en termes de maladies diarrhéiques tout particulièrement : moins les quantités d'eau disponibles sont importantes, moins les usages liés à l'hygiène sont satisfaits (Howard et Bartram, 2003).

Quant aux conflits d'usagers au sein du foyer, ils renvoient là encore à la hiérarchie sociale, de genre et de génération, notamment lorsque celui qui paie l'eau n'est pas l'usager principal de la ressource. L'analyse du discours autour du thème du gaspillage est particulièrement révélatrice des conflits au sein des ménages. Les hommes reprochent aux femmes de gaspiller l'eau, alors que les femmes mettent en avant leurs efforts constants pour l'économiser, en gérant drastiquement les quantités disponibles. Par exemple, chez les Moose de Ouagadougou, les pratiques de propreté n'ont pas toujours comme première signification la prophylaxie au sens biomédical du terme. La toilette peut également relever d'une transformation du paraître, d'un code social. Ainsi en va-t-il du refus des femmes de sortir de leur cour sans s'être lavées et sans porter des pagnes propres. Le lavage des pieds plusieurs fois par jour, acte tant décrié par les hommes en discussion de groupe, distingue ainsi socialement la villageoise de la citadine (voir le discours ci-dessous d'un homme de Ouagadougou). Avoir de l'eau en abondance signifie également que l'on dispose de moyens financiers suffisants pour soigner sa tenue. L'abondance de l'eau devient alors un marqueur social, avant d'être un type de confort pratique.

> C'est-à-dire que lorsque l'eau arrive dans la barrique, quand toi, tu achètes, elles ne voient pas la misère que tu as eue pour l'acheter, elles voient seulement l'eau arriver et elles font ce qu'elles veulent. […] Sortir se promener et revenir et se laver, c'est du gaspillage ! Prendre un seau d'eau pour se laver et prendre un demi[-]seau d'eau pour se laver, ça aussi, c'est différent. […] Elles vont faire trois heures dans la douche ! (propos recueillis par Dos Santos, 2005, p. 58).

Cette dernière citation invite à aborder le dernier point, central, de la gestion domestique de l'eau, à savoir la question du paiement lorsque la ressource n'est pas gratuite. Diverses études, notamment d'ordre qualitatif, montrent qu'à la question « Qui paie l'eau dans le ménage ? », il existe une variété de réponses (p. ex. Olivier de Sardan et Diallo [2000] pour la Guinée ou Étienne [1996] pour le Bénin). Un biais de déclaration inhérent à ce type de questions d'enquête, étroitement liées aux normes sociales, peut expliquer cette variété de réponses obtenues dans les

enquêtes menées sur ce thème. À Ouagadougou par exemple, les hommes et femmes interrogés en groupes de discussion non mixtes sont unanimes pour dire que ce sont les hommes qui donnent l'argent pour payer l'eau. Mais, interrogés individuellement, ces propos sont plus nuancés envers le rôle traditionnellement dévolu aux hommes de pourvoyeur financier du ménage. Toujours à Ouagadougou, les femmes interrogées en zone non lotie disent presque toujours payer l'eau, étant seules au foyer toute la journée et responsables des travaux domestiques. D'autres, en zone lotie en particulier, disent qu'elles aident le chef de famille en payant parfois l'eau.

À la réponse à cette question « Qui paie l'eau ? », un autre facteur semble intervenir : le mode d'approvisionnement. Si le paiement se fait à chaque quantité d'eau achetée au récipient (plat, seau ou barrique), notamment dans le cas de l'approvisionnement à la borne-fontaine, à la pompe ou auprès d'un revendeur ambulant, l'argent proviendra plus généralement de la bourse des femmes du foyer, argent normalement destiné à la préparation des repas. En revanche, si le ménage est raccordé directement au réseau d'adduction d'eau, ce sera plus probablement le chef de ménage qui paiera la facture à la compagnie distributrice d'eau potable.

Les situations sont donc diverses. Et les contributions de chacun de prendre de multiples formes, parfois tout à fait singulières (propos d'un homme de Ouagadougou interrogé en discussion de groupe) :

> Ceux qui ont un peu les moyens pour aider leur femme, la plupart des hommes ont payé un vélo pour elle à cause de l'eau, pour qu'elles ne se fatiguent pas beaucoup. Elles ne vous ont pas dit ça ? […] Et si le vélo se gâte, elle te donne et c'est à toi de te débrouiller pour réparer pour qu'elle puisse enlever l'eau à nouveau. […] À ce niveau, ce que tu as fait pour la femme, elle ne le prend pas en considération. C'est ce qu'elle veut que tu fasses et que tu n'as pas encore pu faire, qu'elle verra ! […] Parfois, tu la favorises : si tu ne pars pas au travail, elle prend ta mobylette pour enlever l'eau. Vous voyez que ce n'est pas facile. Si elles disent que nous ne les aidons pas, elles ont menti ! [rire] (propos recueillis par Dos Santos, 2005, p. 60).

Cette question de savoir qui paie l'eau au sein du foyer revêt toute son importance lorsqu'il s'agit, pour un projet visant l'installation d'un nouveau système qui « améliorerait[11] » l'accès à l'eau en allégeant notamment la pénibilité de cette corvée (point d'eau plus proche, mécanique, etc.), de motiver la participation de la communauté à l'entretien de ce nouveau système. Si ce sont les hommes qui paient l'eau dans le ménage,

11. Pour reprendre l'expression des Nations Unies de l'accès « amélioré » à l'eau.

ils peuvent être moins enclins à participer aux frais de maintenance de la nouvelle infrastructure, puisque moins concernés par la pénibilité de la corvée d'eau. En revanche, si ce sont les femmes qui ont la charge de payer l'eau, elles peuvent être plus disposées à participer financièrement à son entretien, étant les premières concernées par la maintenance de la nouvelle infrastructure.

2.1.3. Les activités génératrices de revenus

Les activités dites productives sont un dernier pan du rôle des femmes dans la sphère domestique en matière d'utilisation des ressources en eau. Cette dernière catégorie est particulièrement pertinente dans le cas des ménages d'Afrique subsaharienne où certaines activités rémunératrices informelles pratiquées par les femmes peuvent être non négligeables dans les stratégies de survie du ménage. Dans les ménages très pauvres, une diminution des quantités disponibles en eau peut entraîner le ménage dans l'extrême pauvreté, le privant alors des possibilités d'exercer une activité économique utilisant de l'eau, aussi micro soit-elle (Fass, 1993).

En milieu rural, les activités agricoles domestiques, grandes consommatrices d'eau, peuvent contribuer à générer des revenus aux femmes. Ces travaux répondent généralement à une division par sexe : le travail des femmes est surtout orienté vers les cultures vivrières et l'élevage du petit bétail, quand elles n'aident pas leur mari sur leur exploitation de cultures de rente. Selon la FAO (2009), 80 % de la production vivrière en Afrique subsaharienne serait le résultat du travail des femmes qui, par définition, est principalement destinée à répondre aux besoins du ménage. De plus en plus, cette production est également destinée à la revente locale. Les travaux de Rondeau (1994) sur trois sociétés patriarcales du Mali illustrent cette réalité, en mettant notamment au jour les stratégies des paysannes pour multiplier les sources de revenus par le petit commerce de leur propre production agricole. Ces activités dépendent toutefois de leur accès à l'irrigation, qui reste toujours problématique du fait de son interdépendance à l'accès au foncier, encore bien souvent inégalitaire (Ray, 2007).

En milieu urbain, et à la suite des diverses crises et bouleversements économiques et politiques internes et internationaux des années 1980, l'activité économique féminine s'est accrue et tout particulièrement sur le marché informel (DIAL, 1995). Les femmes s'orientent tout particulièrement vers la vente dans la rue de produits de consommation comme la vente d'eau ou de jus en sachet ou de nourriture.

L'usage de l'eau dans ces activités rémunératrices peut ainsi permettre aux ménages pauvres de disposer de plus de ressources destinées à une alimentation plus riche, aux dépenses de santé ou à la scolarisation

des enfants (Thompson *et al.*, 2001). Ces activités génératrices de revenus peuvent également être vues comme des espaces de liberté pour les femmes, notamment dans le contrôle des sources de revenus qui leur sont propres. L'objectif pour elles peut être de ne pas utiliser ces revenus dans le seul poste de l'alimentation du ménage, mais dans le but de leur propre émancipation (Rondeau, 1994).

Ce rôle des femmes dans les activités génératrices de revenus prend toute son ampleur lorsqu'elles deviennent chefs de ménage. En milieu rural, ce phénomène tend à s'accentuer du fait de l'émigration des hommes. En ville, où le poids de l'autorité du lignage tend à s'amoindrir, le statut de chef de ménage laisse encore davantage d'autonomie et de pouvoir aux femmes. Cette autonomisation de fait contribue à leur donner plus de pouvoir de décision au sein des ménages qu'elles dirigent.

Cette question de la disponibilité de quantités d'eau suffisantes et à moindre coût de collecte (en termes de temps et de pénibilité) constitue donc une occasion pour les femmes de développer des activités pouvant avoir des effets sociaux importants en termes d'autonomisation, d'une plus grande marge de liberté et d'un plus grand pouvoir de décision au sein des ménages.

2.2. Au niveau supérieur

Au niveau communautaire, et en milieu rural tout particulièrement, les rapports sociaux en Afrique subsaharienne sont généralement dominés par un système gérontocratique. Les anciens sont ainsi les gardiens vigilants et sévères de l'ordre social (Coquery-Vidrovitch, 1994a ; Meillassoux, 1992). Les décisions prises à ce niveau vont normalement dans le sens de la communauté, le niveau collectif prévalant sur le niveau individuel. Ainsi, Belloncle (1993) observe que la prise de parole en assemblée nécessite certaines attributions du locuteur, telles que le souci du bien commun et la maîtrise des relations de parenté. Les discussions sont alors orientées pour que tous les aspects d'un problème soient évoqués. Les décisions prises dans ce contexte sont, selon cet auteur, le garant le plus solide de la démocratie coopérative. Malgré les ambitions de pouvoir de quelques individus, le potentiel participatif est bien réel.

Parallèlement, le regroupement de femmes est une pratique ancienne et répandue en Afrique subsaharienne (Camara, 2000). Cette pratique avait notamment pour objectif de briser l'isolement des femmes en leur offrant un espace d'échanges et de solidarité. Depuis les crises économiques et politiques des années 1980, ces associations de femmes se sont multipliées en milieu urbain, prenant toute leur ampleur dans le

secteur informel de l'économie. Cette réalité a pu faire dire à Ela que « [l'] on assiste à une véritable irruption des femmes dans le champ social africain » (1994, p. 65). La prise de parole étant toutefois socialement déterminée, il reste que la place massive et active des femmes dans le processus participatif, mais surtout décisionnel, est encore à démontrer.

Afin d'assurer la présence des femmes dans les instances de décision et de gestion locale, une politique volontariste des ONG et des autres agents de développement s'est parfois efforcée de conditionner la mise en place des programmes à la présence d'une certaine proportion de femmes dans les structures communautaires. Les efforts réalisés dans certains projets pour obtenir une représentation égale des femmes au sein d'organes tels que les comités de l'eau n'ont toutefois pas toujours eu d'incidence sur leur accès à la prise de décision dans la mesure où ces organes représentent en général les « usagers de l'eau », mais non pas les « décideurs ». Ainsi, la proportion de femmes choisies pour occuper une responsabilité au sein des comités de gestion ne dit rien du pouvoir réel octroyé aux femmes à travers ces fonctions. Le risque de mal interpréter cet indicateur est d'autant plus grand que le projet a préalablement fixé des quotas comme conditionnalité. Par exemple, dans des projets dits « communautaires », les décisions peuvent continuer de se prendre entre hommes, ceux-ci occupant les postes clés de décision (présidents d'associations locales d'usagers ou de comités de l'eau). Malgré les bonnes intentions ou déclarations des agences de développement, Ray (2007) conclut que la littérature actuelle ne donne pas de cas probants sur la participation effective des femmes dans les jeux de décision. Au Zimbabwe par exemple, bien que la politique nationale ait inscrit le rôle primordial des femmes dans les comités de gestion des points d'eau collectifs, celles-ci sont peu nombreuses à occuper des fonctions permettant de participer aux prises de décision. La pierre d'achoppement réside dans l'idée, quasi axiomatique, qu'une approche participative et communautaire permettrait automatiquement une intégration des femmes dans les processus de décision ; cette intégration des femmes reste pourtant de l'ordre du mythe (Ray, 2007). Bien qu'impliquées officiellement dans ces projets, les femmes restent souvent en dehors de la sphère de décision, en occupant des postes secondaires (Baron, 2010), au mieux comme trésorières, plus souvent comme chargées de la perception des redevances sur l'eau (PNUE, 2004).

L'un des principaux obstacles à la participation des femmes tient ainsi au partage des rôles avec les hommes, les activités de pouvoir et de responsabilité hors du foyer étant le plus souvent réservées aux hommes, tout particulièrement en milieu rural. L'implication des femmes dans la gestion des points d'eau se présente parfois à leurs yeux davantage comme une obligation entraînant des contraintes, que comme une réelle participation

à cette gestion. La charge de travail domestique des femmes peut expliquer en partie leur manque de disponibilité pour participer aux assemblées villageoises (qu'elles soient mixtes ou séparées) ou prendre part à des activités trop consommatrices de temps, comme certaines fonctions au sein des comités de gestion. Des auteurs ont ainsi constaté qu'une amélioration technique dans le domaine de l'agriculture peut être rejetée si elle entraîne pour les femmes une surcharge de travail sans une amélioration sensible du revenu (Droy, 1990). Même s'il fait référence à un autre domaine du développement que celui de l'eau, cet exemple réaffirme la nécessité que les actions en faveur d'une participation plus active des femmes soient intégrées dans la concertation avec celles-ci, mais également avec les hommes. Ces actions ne doivent pas être perçues comme une contrainte, en regard du rôle social des femmes défini par les normes et dont les évolutions ne peuvent être que progressives.

Finalement, derrière la diversité des situations observées à travers le sous-continent quant au rôle des femmes dans la gestion de l'eau, se trouve un point commun : les femmes ne représentent pas une catégorie homogène. Elles sont également caractérisées par leur âge et leur statut socioculturel, des spécificités qui définissent aussi leurs rôles. Les marges de liberté et l'autonomie plus grandes de certaines femmes, couplées à de nouveaux rapports de genre (Coquery-Vidrovitch, 1994b) peuvent être l'occasion d'opportunités pour le plus grand nombre. À travers cette grille de lecture, l'implication plus importante des femmes dans la GIRE, à tous les échelons, est donc possible. La section suivante vise à mieux comprendre les difficultés observées à la lumière de ces potentialités.

3. Difficultés et potentialités de la mise en place d'une approche genre dans la GIRE en Afrique au sud du Sahara

On peut distinguer au moins trois types d'arguments qui permettent de mieux comprendre les difficultés, mais également les potentialités de la mise en place d'une approche genre dans la GIRE en Afrique subsaharienne : d'abord des raisons d'ordre historico-culturel, d'où émerge notamment le statut des femmes dans les différents niveaux de la société, ensuite des raisons socioéconomiques, tout particulièrement le niveau d'éducation des femmes, et enfin des raisons liées à ce que Locoh (2001) a appelé la « culture d'entreprise » des gouvernements, des bailleurs de fonds et des autres institutions dans le domaine de l'eau, c'est-à-dire l'idée même que les institutions nationales et internationales se font du rôle des femmes au sein de ces institutions.

3.1. Le statut des femmes dans les différentes sphères de la société

En Afrique subsaharienne, l'organisation sociale traditionnelle repose généralement sur deux entités distinctes : le ménage et le lignage. Ces deux entités, tout en constituant l'axe autour duquel s'articule l'agriculture notamment, s'excluent mutuellement : la production agricole repose sur le ménage, alors que l'accès aux ressources, notamment la terre, est attaché au lignage (Sow, 1995). Le système patrilocal, et bien souvent exogamique, renforce la position de faiblesse des femmes dans les jeux de décision, puisqu'elles restent étrangères aussi bien dans leur propre lignage (car elles seront amenées à le quitter lors de leur mariage) que dans celui de leur mari.

Des chercheurs, issus ou non de divers courants féministes, ont mis au jour les relations de classe liées au sexe qui se jouent au sein de la famille et plus généralement au sein de la société, par exemple dans l'accès aux ressources et leur contrôle (Imam, 1990). D'autres se sont intéressés à l'influence des facteurs socioéconomiques et culturels sur les positions différenciées des hommes et des femmes (Potash, 1989). Toutefois, si l'unité domestique est sous la tutelle d'un homme, l'autorité qui gère les besoins des adultes, des enfants et des dépendants directs peut être masculine ou féminine. Le système patriarcal confère aux hommes le titre de chef de ménage, bien qu'une partie de cette autorité familiale puisse être réservée aux femmes, en fonction de leur statut et de leur âge (Sow, 1995).

Ce portrait global cache cependant des exceptions ainsi que des points de discussion, non pas sur la domination que subissent généralement les femmes d'Afrique subsaharienne, mais sur leurs « marges de liberté » (Rondeau, 1994). Les points de controverse dans la littérature portent également sur ce qui est entendu par « traditionnelle » dans l'origine de cette domination.

D'abord, et d'une manière générale, tout individu dispose de marges de liberté pour défendre ses intérêts (Crozier et Friedberg, 1977). Parallèlement, toute société est en constante (re)construction des normes établissant la place des groupes d'individus qui la composent : les hommes et les femmes, les jeunes et les vieux, etc. Ces normes sociales établissent des rôles précis et définissent le champ d'action des groupes. Chaque individu s'arroge toutefois des marges de liberté, comme l'a montré Rondeau (1994) dans son ouvrage sur les paysannes du Mali.

Pour prendre quelques exemples précis, dans la zone forestière d'Afrique occidentale, les femmes avaient une plus grande marge de manœuvre grâce à l'autonomie que leur procuraient leurs activités économiques commerciales durant la période précoloniale qu'au moment de

la colonisation, sous l'influence toute particulière des missionnaires ou autres conservateurs bourgeois (Coquery-Vidrovitch, 1994b). Certains chercheurs sont ainsi d'avis que, traditionnellement, le statut des femmes était nettement plus élevé et que les femmes africaines étaient moins soumises dans les systèmes précoloniaux. Selon la thèse de Djibo (2001), la mise à l'écart actuelle des femmes de la chose publique procède d'un certain nombre de facteurs, dont le fait colonial. Dans la région de Wadal Abbas au Soudan par exemple, les femmes jouissaient traditionnellement du droit de posséder des terres et d'accès à l'eau. Lorsque les Britanniques ont établi le plan d'irrigation du Nil bleu en 1954, ils ont dépossédé les paysans de leurs terres, femmes et hommes, et n'ont réinstallé que les hommes sur de nouvelles parcelles. Les activités des paysannes ont décliné au fur et à mesure de l'extension du plan (Bernal, 1988). Ailleurs, le rôle de certaines femmes dans l'installation du réseau d'adduction pendant la période coloniale au Cameroun anglophone a été documenté (Page, 2005). Faisant référence à des temps plus lointains, les thèses de Cheikh Anta Diop soutiennent également que le matriarcat est le fondement de l'organisation sociale négro-africaine. Ce serait sous l'influence des peuples du Nord et de l'intégration des religions chrétienne et musulmane que le patriarcat se serait imposé progressivement (Diop, 1959).

Une revue de la littérature féministe des années 1970-1980 dessine finalement deux points de vue. Le premier relate le passé égalitaire de la femme africaine et l'effritement de l'autonomie et du pouvoir féminin depuis l'époque coloniale. Le second fait état d'un passé où dominait largement le pouvoir patriarcal (Stamp, 1990). La question est donc surtout de savoir à quelle période on se réfère et quelle société on étudie lorsqu'on parle du statut dit « traditionnel » de la femme africaine, mais également de savoir quelle grille de lecture fut utilisée.

Le changement social est de toute façon à l'œuvre, plus rapidement dans certains milieux que dans d'autres. Nous l'avons vu dans la diversité des études de cas relatées dans la seconde section de ce chapitre. Les sociétés procédant par juxtaposition ou accumulation, et très rarement par rupture, les changements ne peuvent s'inscrire que sur un temps plus ou moins long, selon les contextes. Actuellement, sous l'effet conjugué de l'urbanisation, de la migration et de l'augmentation de la scolarisation, facteurs favorisant le développement de nouveaux modèles, les situations familiales changent et sont largement diverses (Locoh, 1995). Il en est de même à l'échelle de la collectivité où, probablement aidées par les exigences des agences de développement, les femmes prennent de plus en plus la parole (Ray, 2007).

Les nouveaux rapports sociaux, modelés entre autres par l'économie de marché, les programmes d'ajustement structurels ou plus généralement la mondialisation, font toutefois en sorte que les femmes peuvent être de plus en plus marginalisées s'il n'existe pas une réelle égalité socioéconomique entre les sexes (Locoh, 2001), ce qui est généralement le cas en Afrique subsaharienne comme nous allons le voir.

3.2. L'éducation

Un des grands potentiels socioéconomiques des femmes au regard de leur participation aux prises de décision repose sans aucun doute sur le renforcement de leurs capacités. Tout individu sous-éduqué ne peut pas, par exemple, faire des choix bien informés. L'éducation des femmes, mais également des hommes, doit effectivement être vue comme un enjeu de développement, de savoir, de pouvoir et de transformation des représentations sociales. Or, il existe toujours à l'heure actuelle une profonde inégalité dans l'accès à l'éducation des petites filles et des petits garçons, et plus encore dans le niveau d'alphabétisation des hommes et des femmes. On estime notamment qu'un peu moins de 796 millions d'adultes – soit environ 17 % de la population adulte du monde – sont dépourvus de compétences minimales en matière d'alphabétisme. Près des deux tiers (64 %) sont des femmes. En Afrique subsaharienne en particulier, trois adultes analphabètes sur cinq (62 %) sont des femmes. Quant à l'indice de parité entre les sexes pour la scolarisation primaire[12], il était en moyenne de 0,91 en 2008 pour l'Afrique subsaharienne. Des différences importantes existent aussi entre les pays africains et les formes des inégalités varient d'un pays à l'autre. La Côte d'Ivoire, la Somalie, la République centrafricaine et le Tchad affichent tous moins de 80 filles scolarisées pour 100 garçons. En revanche, la parité au primaire est enregistrée dans de nombreux pays, dont le Ghana, le Kenya et la Tanzanie. Malgré ces progrès, plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne n'avaient pas encore atteint la parité en 2008, et beaucoup figuraient parmi les pays du monde qui en étaient le plus éloignés (UNESCO, 2011).

Un autre point à souligner réside dans le fait que les acteurs travaillant dans le secteur de l'eau sont, pour une bonne part, issus de filières de techniciens et d'ingénieurs. Ces filières de formation sont précisément celles où les femmes ne se comptent pas spécialement encore en nombre. C'est ce qui peut expliquer pourquoi les femmes en général,

12. L'indice de parité entre les sexes (IPS) pour la scolarisation primaire représente le rapport entre l'effectif scolaire masculin et l'effectif féminin. La parité est atteinte s'il y a entre 97 et 103 filles scolarisées pour 100 garçons scolarisés.

et en Afrique subsaharienne en particulier, ne sont bien souvent pas les premières ciblées par les aspects scientifiques et techniques des projets hydrauliques. Au cursus de formation, peut s'ajouter le manque d'intérêt ou de confiance qu'ont les femmes en elles-mêmes, mais également un certain nombre de préjugés venant des bailleurs de fonds eux-mêmes (Rathgeber, 1996)[13]. Green et Baden (1995), citées par Rathgeber (1996), font référence à de nombreux rapports de la Banque mondiale dans lesquels le rôle des femmes est uniquement vu comme celui de mère et de gardienne de la santé du foyer. C'est ce qui expliquerait leur implication unique dans la problématique de l'accessibilité à une eau saine, en dehors des autres champs d'intervention en matière de gestion de l'eau. Des recommandations de bonnes intentions ont été faites depuis de nombreuses années afin de renforcer les capacités des femmes dans les domaines de la réparation et de l'entretien des systèmes hydrauliques (INSTRAW, 1987). Là encore, les institutions doivent dépasser la simple formulation de grands principes pour revoir leur vision des femmes afin d'intégrer le renforcement des capacités comme une activité à part entière des projets de développement hydraulique.

3.3. Le rôle des institutions politico-administratives

D'abord, les politiques de développement visant à améliorer l'accès à l'eau dans les communautés rurales seraient encore trop souvent aveugles quant au principe n° 3 de Dublin (Coles et Wallace, 2005). Une revue d'une vingtaine de politiques nationales de l'eau du monde en développement a révélé qu'elles restaient encore très superficielles en matière de prise en compte du genre dans la gestion de l'eau. Seulement deux de ces politiques, celles de l'Afrique du Sud et du Bangladesh, abordent cette question (GWA, 2003). Plus éclairant encore, on observe bien souvent une grande disparité dans la représentativité des intervenants dans le secteur de l'eau : les hommes sont largement dominants tant du point de vue quantitatif que du point de vue de la situation dans la pyramide hiérarchique (CREPA, 2003). Un seul exemple suffit à étayer ce propos : depuis 2003, le Burkina Faso s'est doté d'un Plan d'action de gestion intégrée des ressources en eau (PAGIRE). Lors de la préparation du PAGIRE, le Conseil national de l'eau (CNE) a été créé comme une structure de concertation nationale établie pour une gestion partenariale de l'eau impliquant l'État, les

13. Ou, pour reprendre une expression de Locoh (2001, p. 11) : « Les instances internationales ont elles-mêmes à réviser leur "culture d'entreprise" et leurs priorités. »

collectivités locales, le secteur privé et la société civile. Il est alors tout à fait remarquable que seulement 13 % des 54 membres qui composaient le CNE à sa création aient été des femmes.

Ensuite, au plus haut niveau (gouvernement et bailleurs de fonds), les femmes sont encore trop souvent considérées dans leur rôle de reproduction de la cellule domestique, et insuffisamment dans leur rôle productif, sous-estimant leur implication dans les activités économiques et donc dans le développement en général. On l'a vu dans l'exemple de la formation à l'hygiène ciblant uniquement les femmes. Cette situation résulte largement de l'approche « femmes et développement » adoptée. Sous-estimant la part des activités féminines, et surestimant la part des activités masculines, les projets de développement hydraulique n'hésitent pas à renforcer ce schéma, en ne faisant porter les projets que sur le développement de l'irrigation et de l'industrie, comme le montre l'exemple du Lesotho présenté par Rathgeber (1996). Ce cantonnement des femmes dans le rôle domestique des questions d'eau conjugué à une vision essentiellement technique des projets hydrauliques contribue certainement à la marginalisation des femmes dans les projets de développement hydraulique.

Par ailleurs, l'un des aspects sur lequel les projets de développement n'ont souvent pas suffisamment mis l'accent repose sur la place des femmes dans la communauté. Notamment parce qu'ils ont pris pour fondement l'approche communautaire et tenu pour acquis une répartition équitable du pouvoir entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la prise de parole et de décision, les projets ont bien souvent échoué. Or, dans bien des cas, ce sont les hommes qui prennent des décisions pour l'ensemble de la communauté, comme nous l'avons vu. C'est donc le concept même de participation dans des communautés où les rapports sont de type hiérarchique, notamment entre les sexes, qu'il faut réévaluer. Au Burkina Faso, la mise en place d'un système de prise de décision démocratique dans les comités d'usagers de l'eau a causé des conflits entre usagers (Capeller *et al.*, 2005) du seul fait de l'injection sans concertation d'un modèle de prise de décision non conforme avec le système coutumier existant et reposant sur une hiérarchisation sociale forte.

À l'inverse, au Kenya, un projet d'installation de pompes manuelles dans une zone rurale de la côte sud avait particulièrement mis l'accent sur cet aspect du renforcement des capacités des femmes. Il était tout spécialement conçu pour former les femmes à la réparation et à la maintenance des installations hydrauliques, assurant ainsi la pérennité du projet (Narayan-Parker, 1988). Les femmes avaient toutefois insisté pour que les hommes de la communauté suivent également la formation, pensant que certaines jeunes femmes allaient devoir quitter le village au moment de leur mariage et emporter leur savoir-faire avec elles.

En outre, et malgré les grandes déclarations de principes, certains projets ne font pas toujours participer les populations bénéficiaires, et donc encore moins les femmes, aux décisions concernant le choix du site ou de la technologie à implanter. Un rapport du Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût (CREPA, 2006) indique qu'en Côte d'Ivoire, plus de 80 % des femmes interrogées déclarent ne pas avoir été impliquées dans la réalisation communautaire de puits busés, les équipes techniques privilégiant toujours les chefs de ménage de sexe masculin. Toutefois, les situations sont là encore variées. Le rapport tout juste cité observe aussi qu'à Ouagadougou, par exemple, les femmes ont été impliquées dans le choix des sites de la mise en place de bornes-fontaines. Elles ont également été incitées à occuper les postes clés des comités de gestion, soit par l'intermédiaire d'associations de femmes, soit individuellement.

De plus en plus d'organisations de coopération et autres ONG œuvrant dans le domaine de l'eau soulignent le fait qu'elles adoptent une approche genre dans leurs politiques et stratégies d'intervention. Cette approche, lorsqu'elle est effectivement mise en place, se résume bien souvent à la parité hommes-femmes dans le recrutement du personnel ainsi qu'à la promotion du rôle des femmes à tous les échelons du secteur de l'eau. Avoir des femmes dans la structure d'emploi des projets de développement qui démontrent des capacités de leadership est un premier pas pour mettre en pratique une approche genre. Les femmes, habituellement cantonnées au foyer, seraient alors davantage incitées à se rendre aux réunions et se sentiraient plus impliquées par les projets. D'autres projets vont toutefois plus loin en mettant en place des actions concrètes auprès de petits groupes mixtes d'usagers, comme des analyses participatives de genre qui visent à mettre au jour la division des tâches et des rôles sociaux (GRET, 2005).

Conclusion

L'expérience en matière d'alimentation en eau potable a montré que l'implication des différentes composantes d'une population dans les projets augmentait les chances de réussite et de pérennisation de ceux-ci. Réciproquement, l'intégration des différents groupes socioéconomiques qui composent chaque société a également pour objectif de veiller à ce que l'ensemble des besoins et intérêts soient pris en compte. En ce sens, les femmes devraient être équitablement associées à la gestion de la ressource et des ouvrages, ainsi qu'au processus de prise de décision. Ce type d'approche poursuit ainsi un triple objectif d'équité, d'efficacité et de pérennité des projets.

À première vue, on peut donc s'accorder sur l'idée que la déclaration du principe nº 3 de Dublin va plutôt dans le sens des femmes : renouvellement de l'affirmation de leur rôle central dans la gestion durable de la ressource, prise en compte de leurs besoins particuliers, nécessité de leur intégration à tous les niveaux de décision et de mise en œuvre des projets. Cependant, et nous l'avons vu, quelques points méritent une attention plus soutenue, notamment en ce qui concerne l'adéquation d'un modèle pensé (ou repensé) (Dembele, 2007) en dehors des diverses réalités historiques, socioculturelles et économiques d'Afrique subsaharienne.

Dans un contexte marqué globalement par des rapports sociaux inégalitaires, notamment entre les sexes, la mise en place du principe nº 3 de Dublin est un véritable défi. Pour diverses raisons évoquées plus haut, le rôle des femmes dans la gestion de l'eau reste encore principalement cantonné à la sphère domestique. Parallèlement, certaines études documentent des pratiques quotidiennes qui vont clairement dans le sens d'une émancipation des femmes par rapport au pouvoir de décision des hommes, au niveau domestique, et progressivement au niveau communautaire. Il reste qu'elles accèdent encore trop rarement aujourd'hui à des niveaux de responsabilité élevés.

À la lecture des déclarations, rapports, et autres guides méthodologiques sur la mise en place de l'approche genre dans la GIRE, la solution actuelle semble reposer sur la participation : participation des populations les plus vulnérables, soit les plus pauvres, les jeunes et les femmes. Mais encore faut-il réunir les conditions de cette participation. Cela passe notamment par le renforcement des capacités de ces populations, travail dont les fruits ne se font finalement sentir qu'à moyen, voire long terme, pour ce qui est de l'éducation des enfants par exemple (des jeunes filles comme des jeunes garçons, potentiels à venir d'une égalité des sexes).

Finalement, et c'est un phénomène bien connu, le système procède par interactions : le changement social est en cours, selon sa propre vitesse, c'est-à-dire plutôt lentement. Parallèlement, de nouveaux paradigmes tentent d'accélérer certains changements. Sans doute la GIRE et son principe nº 3 contribuent-ils à ce mouvement progressif d'émancipation des femmes. Mais au-delà de l'univers théorique et conceptuel des grands mots d'ordre internationaux tels que la GIRE, il faut surtout voir le temps plus ou moins long de l'application effective des politiques, et plus généralement du changement social.

Pour l'heure, il est sans doute prématuré de vouloir appliquer l'ensemble des points du principe nº 3 de Dublin au contexte subsaharien, étant donné l'évolution sociohistorique spécifique à ce sous-continent. Il reste que la GIRE, si on la voit comme un cadre de référence mondial, est

un principe qui devrait guider les politiques, ce qui est, somme toute, la seule finalité de toutes les déclarations internationales. À ceci près qu'il serait opportun de contourner les déficiences conceptuelles évoquées, en adoptant une démarche « genre et développement », tournée notamment sur l'approche participative conjointe des hommes et des femmes à toutes les étapes de la gestion locale de l'eau.

Pour établir un lien avec le chapitre suivant, nous nous interrogeons finalement sur le principe nº 4 de Dublin (l'eau est un bien économique) et sa compatibilité avec le principe nº 3. Considérer l'eau comme un bien économique est perçu par certains auteurs comme une ouverture à la privatisation du secteur de l'eau, de par son référentiel néolibéral. L'eau, qui n'est plus un bien commun gratuit, se voit sujette à la fixation d'un prix, basé en partie sur le recouvrement des coûts d'investissement et du financement des opérations de maintenance et d'entretien (Petrella, 2003). Un certain nombre d'expériences faites à ce jour en Afrique subsaharienne montrent l'augmentation du prix de l'eau, parfois de manière démesurée, du fait de la privatisation complète ou partielle (par l'intermédiaire d'un partenariat public-privé) du secteur de l'eau (Bayliss, 2002). Or, dans un contexte où les femmes n'ont pas un contrôle équivalent à celui des hommes sur les ressources financières du ménage, ou y accèdent moins aisément, on peut se demander si la place des femmes ne risque pas d'être encore plus largement compromise par ce principe qui ne fait plus de l'accès à l'eau un droit fondamental, mais « seulement » un besoin (Paquerot, 2005). L'affirmation du principe nº 4 ne risque-t-elle pas d'accentuer encore davantage la mise de côté d'une frange de la population en renforçant les inégalités, venant inversement amoindrir les potentiels dans l'application du principe nº 3 ?

Dans ce débat extrêmement controversé, parce que teinté idéologiquement, il n'est sans doute pas inutile de rapporter l'affirmation d'une organisation internationale comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement, soulignant « […] que les communautés pauvres sont perdantes lorsque des ressources collectives et publiques sont commercialisées » (PNUE, 2004, p. 84).

Bibliographie

Ballong, S. (2007). « L'eau sera-t-elle potable pour tous ? », *Le Monde*, vol. 63, nº 19336 (dimanche 25 et lundi 26 mars), p. 18.

Baron, C. (2010). « L'eau en Afrique : disponibilité et accès », *Futuribles*, nº 359, p. 33-56.

Bariyuntra, A. (1997). *Femme et environnement*, Bujumbura, FAO.

Bayliss, K. (2002). « Water Privatisation in SSA : Progress, Problems and Policy Implications », texte présenté à la *Development Studies Association Annual Conference* (9 novembre), Greenwich, Development Studies Association (DSA).

Belloncle, G. (1993). *Anthropologie appliquée et développement associatif : trente années d'expérimentation sociale*, Paris, L'Harmattan.

Bernal, V. (1988). « Losing Ground : Women and Agriculture in Sudan's Irrigated Schemes : Lessons from a Blue Nile Village », dans J. Davison (dir.), *Agriculture, Women and Land : The African Experience*, Boulder, Westview.

Boserup, E. (1970). *Women's Role in Economic Development*, Londres, Allen & Unwin.

Camara, A. (2000). « Les groupements : espaces de pouvoir et de parole », dans L. Ferera (dir.), *Femmes « bâtisseurs » d'Afrique*, Québec, Musée de la civilisation.

Capeller, W. *et al.* (2005). « Conflits d'usage et conflits de représentation de l'eau en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », dans G. Solinis (dir.), *Construire des gouvernances : entre citoyens, décideurs et scientifiques*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, p. 101-129.

Charmes, J. (2005). « Femmes africaines, activités économiques et travail : de l'invisibilité à la reconnaissance », *Revue Tiers Monde*, vol. 46, n° 182, p. 255-279.

CIEAU – Centre d'information sur l'eau (2010). *Les usages domestiques dans le monde*, <http://www.cieau.com/toutpubl/sommaire/texte/6/contenu/6161.htm>, consulté le 15 janvier 2010.

Coles, A. et T. Wallace (2005). *Gender, Water and Development*, Oxford, Berg.

Coquery-Vidrovitch, C. (1994a). « Femmes africaines : histoire et développement », dans A. Guichaoua (dir.), *Questions de développement : nouvelles approches et enjeux*, Paris, L'Harmattan, p. 117-146.

Coquery-Vidrovitch, C. (1994b). *Les Africaines : histoire des femmes d'Afrique noire du XIX^e^ au XX^e^ siècle*, Paris, Desjonquères.

CREPA – Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement (2003). *Recherche sur les rapports de genre dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable, hygiène et assainissement*, Ouagadougou, CREPA.

CREPA – Centre régional pour l'eau potable et l'assainissement (2006). *Rapports de genre dans le secteur de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement dans six (6) pays membres du réseau CREPA (Burkina, Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée Conakry, Niger, Sénégal)*, Ouagadougou, CREPA.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.

Dembele, A. (2007). *Historique, origine et mise en œuvre du concept de « gestion intégrée des ressources en eau »,* synthèse technique en gestion de l'eau, Paris, AgroParisTech.

Dévérin-Kouanda, Y. (1992). *Le corps de la terre. Moose de la région de Ouagadougou : représentations et gestion de l'environnement*, thèse – Ph. D., Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

DIAL – Développement, institutions et ajustement à long terme (1995). « Le travail urbain en Afrique sub-saharienne : l'informalisation de l'économie, le chômage et l'emploi », *Dialogue*, n° 4, <http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Dialogue/vieux_numeros/dial4/art1.htm>, consulté le 31 mars 2012.

Diop, C.A. (1959). *L'unité culturelle de l'Afrique noire : domaines du patriarcat et du matriarcat dans l'Antiquité classique*, Paris, Présence africaine.

Djibo, H. (2001). *La participation des femmes africaines à la vie politique : les exemples du Sénégal et du Niger*, Paris, L'Harmattan.

Dos Santos, S. (2005). *Koom la viim : enjeux socio-sanitaires de la quête de l'eau à Ouagadougou (Burkina Faso)*, thèse – Ph. D., Montréal, Université de Montréal.

Droy, I. (1990). *Femmes et développement rural*, Paris, Karthala.

Ela, J.-M. (1994). *Afrique : l'irruption des pauvres*, Paris, L'Harmattan.

Étienne, J. (1996). *Analyse de systèmes de desserte en eau potable par postes autonomes ou bornes-fontaines : synthèse des études au Bénin, au Niger et en Guinée*, Paris, ministère de la Coopération (France).

FAO (2009). *La parité hommes-femmes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural*, Rome, FAO.

Fass, S.M. (1993). « Water and Poverty : Implications for Water Planning », *Water Resources Research*, vol. 29, n° 7, p. 1975-1981.

FME – Forum mondial de l'eau de Mexico (2006). *Déclaration interministérielle*, <http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/decministerial_fra.pdf> <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20060328.html#Chapitre3>, consulté le 21 mars 2010.

Gleick, P.H. (1996). « Basic Water Requirements for Human Activities : Meeting Basic Needs », *Water International*, vol. 21, n° 2, p. 83-92.

Green, C. et S. Baden (1995). « Integrated Water Resources Management : A Gender Perspective », *IDS Bulletin*, vol. 26, n° 1, p. 92-100.

GRET – Groupe de recherches et d'échanges technologiques (2005). *Eau et genre : étude de cas dans le Sud de Madagascar*, DVD, Nogent-sur-Marne, GRET.

GWA – Alliance Genre et Eau (2003). *The Gender and Water Development Report 2003 : Gender Perspectives on Policies in the Water Sector*, Loughborough, Water, Engineering and Development Centre (WEDC).

GWA – Alliance Genre et Eau (2006). *Guide des ressources : intégration du genre dans la gestion de l'eau*, version 2.1, Dieren, GWA.

Howard, G. et J. Bartram (2003). *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, Genève, Organisation mondiale de la santé (OMS).

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 25 août 2010.

Imam, A.M. (1990). « Gender Analysis and African Social Sciences in the 1990s », *Africa Development*, vol. 15, n^{os} 3-4, p. 1-15.

INSTRAW – Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (1987). *Women, Water Supply and Sanitation : A National Training Seminar. Nairobi, Kenya, 9-13 November 1987*, Saint-Domingue, INSTRAW.

Lewis, N. *et al*. (1994). *Safe Womanhood : A Discussion Paper*, GSD Working Paper n° 4, Toronto, International Federation of Institutes for Advanced Study (IFIAS).

Locoh, T. (1995). *Familles africaines, population et qualité de la vie*, dossier du CEPED nº 31, Paris, Centre français sur la population et le développement (CEPED).

Locoh, T. (2001). « Les rapports de genre, une nouvelle approche des questions du développement », texte présenté au colloque international *Genre, population et développement en Afrique* (16-21 juillet), Abidjan, UEPA, INED, ENSEA et IFORD.

Meillassoux, C. (1992). *Femmes, greniers et capitaux*, Paris, L'Harmattan.

Morel à l'Huissier, A. (1998). *Assainissement domestique à quel prix ? Une étude sur la volonté de payer des ménages*, plan stratégique d'assainissement de la Ville de Bobo-Dioulasso, Ouagadougou, Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) et Banque mondiale.

Moser, C.O.N. (1993). *Gender Planning and Development : Theory, Practice and Training*, New York, Routledge.

Narayan-Parker, D. (1988). *People, Pumps and Agencies : The South Coast Handpump Project*, New York, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Olivier de Sardan, J.-P. et Y. Diallo (2000). *La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger*, Paris, Agence française de développement (AFD).

OMS et UNICEF (2004). *Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation : Policies and Procedures*, Genève et New York, OMS et UNICEF.

OMS et UNICEF (2012). *Progress on Drinking Water and Sanitation : 2012 Update*, Genève et New York, OMS et UNICEF.

Page, B. (2005). « Naked Power : Women and the Social Production of Water in Anglophone Cameroon », dans A. Coles et T. Wallace (dir.), *Gender, Water and Development*, Londres, Berg, p. 57-74.

Paquerot, S. (2005). *Eau douce : la nécessaire refondation du droit international*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Petrella, R. (dir.) (2003). *L'eau : res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute.

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement (2006). *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, rapport mondial sur le développement humain 2006, Paris, Economica.

PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement (2004). *Les femmes et l'environnement*, Nairobi, PNUE.

Potash, J.B. (1989). « Gender Relations in Sub-Saharan Africa », dans S. Morgan (dir.), *Gender and Anthropology : Critical Reviews for Teaching and Research*, New York, American Anthropological Association (AAA).

Rathgeber, E. (1996). « Women, Men, and Water-Resource Management in Africa », dans E. Rached *et al.* (dir.), *Water Management in Africa and the Middle East : Challenges and Opportunities*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), p. 49-72.

Ray, I. (2007). « Women, Water and Development », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 32, p. 421-449.

Rondeau, C. (1994). *Les paysannes du Mali : espaces de liberté et changements*, Paris, Karthala.

Sow, F. (1995). *Femmes rurales chefs de famille en Afrique subsaharienne*, Rome, FAO.

Stamp, P. (1990). *Technology, Gender, and Power in Africa*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

Thompson, J. *et al.* (2001*). Drawers of Water II : 30 Years of Change in Domestic Water Use and Environmental Health in East Africa*, Londres, International Institute for Environment and Development (IIED).

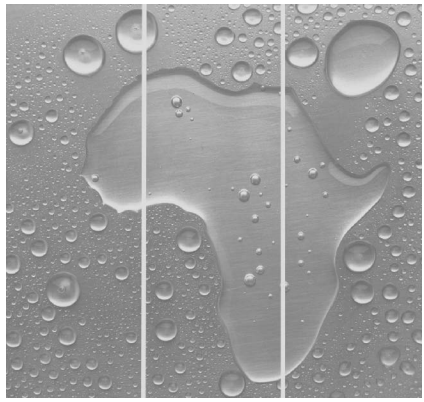
UNESCO (2011). *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*, rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2011, Paris, UNESCO.

WELL (1998). *Guidance Manual on Water Supply and Sanitation Programmes*, Loughborough, Water, Engineering and Development Centre (WEDC).

White, G.F., D.J. Bradley et A.U. White (1972). *Drawers of Water : Domestic Water Use in East Africa*, Chicago, University of Chicago Press.

Chapitre

6



La GIRE dans les villes subsahariennes
Comment rationaliser des services de l'eau rationnés ?

Sylvy Jaglin

« On ne peut pas rationaliser un service public de l'eau tant qu'il est rationné ». C'est-à-dire : tant qu'une part significative d'une population n'est pas raccordée […]

BARRAQUÉ, 2007, p. 26

Les préoccupations mondiales sur le devenir, les conditions d'exploitation et les conflits d'usage des ressources hydriques sont à l'origine de l'approche dite de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), susceptible, selon ses promoteurs, de faciliter la mise en œuvre de solutions viables (Moriarty *et al*., 2007). Devant les défis de la desserte dans les villes d'Afrique subsaharienne, cette approche propose d'utiles perspectives (Showers, 2002). Défendue par de nombreuses organisations, elle n'a pourtant que des effets limités sur le sous-continent et elle représente encore rarement une priorité des services d'eau urbains.

De fait, dans les villes, l'ambition holistique de la GIRE a le plus souvent été réduite à sa seule dimension économique, contenue dans le principe n° 4 de la *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable* et énoncée en 1992 : « L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique » (ICWE, 1992). Recoupant les recommandations issues d'autres analyses sur les défaillances de la gestion publique de l'eau urbaine (Banque mondiale, 1994 ; 1995 ; Kerf et Smith, 1996), ce principe est devenu un référent central des réformes, où il s'est principalement traduit par la quête de tarifs assurant une utilisation « rationnelle » de l'eau et un recouvrement des coûts complets.

Si certains des promoteurs de la GIRE prennent aujourd'hui soin de se distancier de cette interprétation étroite (p. ex. Moriarty *et al*., 2007), elle n'en demeure pas moins influente dans les villes africaines. Il n'est nécessaire, pour s'en convaincre, que d'analyser les deux principaux malentendus qui empoisonnent les débats suscités par les réformes des services d'eau depuis 20 ans. Le premier repose sur la confusion entre valeur marchande de la ressource et valeur marchande du service. Dans le domaine de l'eau potable urbaine, les réformes se sont efforcées de fixer des tarifs assurant le recouvrement des coûts du service, mais aucune, à notre connaissance, n'a introduit un tarif pour la ressource brute, réaffirmant au contraire son caractère public. Ici ou là, des tensions sont apparues lorsque l'introduction d'une eau potable facturée a été perçue comme un frein au maintien de pratiques de dons « gratuits » (Sall, 2005) ou a conduit des populations à se replier sur des sources gratuites polluées (Deedat et Cottle, 2002 ; Pauw, 2006). Toutefois, il ne s'agit pas là de conséquences d'une marchandisation de l'eau, en tant que ressource naturelle, mais bien d'ajustements, souvent mal contrôlés, de la marchandisation du service[1].

Le second malentendu repose sur la confusion entre principe général de recouvrement des coûts et facturation du coût complet à l'usager final. La question n'est pas de savoir si quelqu'un doit payer pour le service d'eau et, en fin d'exercice, pour l'ensemble des coûts engendrés. Elle est de savoir qui paie, dans quelle proportion et sous quelle forme ? Or, dans

1. Traduction du terme anglais *commodification*, la marchandisation désigne ici l'introduction des principes et règles du marché dans la gestion des services publics (tarification au coût « complet », principe d'usager-payeur, gestion par la performance), celle-ci pouvant ou non se traduire par diverses formes de participation du secteur privé.

ce domaine, les solutions possibles et existantes sont nombreuses[2] ; il y a donc place pour un débat politique que les programmes de marchandisation, hégémoniques depuis les années 1990, tendent à évacuer.

Ces deux malentendus ont nourri de vives controverses. L'une est focalisée sur la notion d'eau gratuite, opposant de manière caricaturale les tenants de l'eau comme bien public aux tenants du service comme bien de marché (Boland, 2004). En ville, où l'eau « naturelle » est rare, cette opposition masque l'enjeu essentiel, qui est de trouver des arrangements tarifaires ou fiscaux économiquement et socialement acceptables pour financer, d'une part, la production et la distribution d'eau potable en quantité suffisante et, d'autre part, les aspects de bien public du service. La définition et la traduction institutionnelle de ces derniers[3], donc la part des logiques marchandes, devraient relever de choix politiques locaux, auxquels les approches dominantes de ces dernières décennies ont laissé peu de place. Une autre controverse, plus vive encore, a porté sur la privatisation des services d'eau, avec des confusions diverses entre privatisation de l'eau (inexistante), privatisation des infrastructures (très rare) et privatisation de la gestion dans le cadre d'une délégation de service public (la seule forme existante en Afrique subsaharienne). Certes, l'introduction des entreprises privées dans le domaine des services d'eau a été un des vecteurs de la marchandisation de ces services, mais elle n'explique pas tout.

En tentant de clarifier les termes du débat, ce chapitre analyse la manière dont la GIRE, marquée par le contexte idéologique des années 1990 et 2000, a été interprétée et appliquée dans les villes d'Afrique subsaharienne. La discussion porte sur la manière dont l'affirmation générale de la valeur économique de l'eau a influencé les arbitrages concernant les services d'eau urbains, en favorisant certains et en disqualifiant d'autres. Autrement dit, il s'agit d'expliciter comment le quatrième principe de Dublin a été adapté et approprié localement.

Dans la première partie du présent chapitre, nous rappelons d'abord que la « crise de l'eau » relève, en Afrique subsaharienne, d'un manque de moyens (notamment financiers) plus que d'une pénurie de la

2. Rappelons à cet égard que « […] l'Angleterre, qui a inventé le service public de l'eau, est restée fidèle à une problématique du service payé par les impôts locaux. Aujourd'hui encore, seulement 20 % des Anglais ont un compteur d'eau, les autres paient leur eau et leur assainissement en proportion de la valeur locative de leur logement » (Barraqué, 2007, p. 26).
3. Par exemple, service entièrement payé par l'impôt à l'anglaise ; service minimal gratuit pour tous à la sud-africaine ; service universel dans un cadre marchand défini par le droit européen…

ressource hydrique, laquelle apparaît comme un déclencheur d'alerte plus qu'un réel motif d'action. Nous montrons ensuite que les politiques publiques, en s'appuyant sur le principe n° 4 de Dublin, ont accordé une primauté stratégique à la rationalisation supposée des usages, en négligeant d'autres impératifs d'une gestion intégrée de la ressource (comme l'assainissement urbain) et de la construction d'un service public (soit la démocratisation des consommations essentielles). La deuxième partie souligne les difficultés pratiques de mise en œuvre de ce principe et la troisième illustre à quels compromis et inflexions les résistances sociales ont conduit. La conclusion revient de manière plus générale sur les enseignements qu'il convient de tirer de cette « fausse bonne idée » de la valeur économique de l'eau, qui masque la diversité des arrangements possibles pour assurer un équilibre pérenne entre l'équité et l'efficacité, c'est-à-dire un équilibre encastré dans les sociétés locales et fidèle à la valeur que leurs citadins accordent, collectivement, au service public de l'eau.

1. La GIRE urbaine entre crise hydrique et rationalisation gestionnaire des services d'eau

Les principales articulations entre la GIRE et les systèmes d'AEP (adduction d'eau potable) urbains sont au nombre de quatre : la protection des ressources à usage domestique (en termes de qualité et de quantité) ; la gestion de la demande et la maîtrise des consommations ; l'amélioration des systèmes d'assainissement des eaux usées et vannes ; la participation des usagers aux décisions. Ces quatre piliers d'une approche intégrée de l'eau dans les espaces urbanisés sont pourtant loin d'être acquis. La dégradation des ressources de surface et souterraines est un constat généralisé, notamment en raison des défaillances de l'assainissement, parent pauvre du secteur de l'eau (Showers, 2002 ; PNUD, 2006). Si les usagers sont mobilisés de manière croissante, c'est localement pour assurer la coproduction des services d'eau potable ou pour participer à leur régulation (Jaglin, 2005a), sans tenir compte des autres usages de l'eau, par exemple agricoles, à l'échelle des bassins versants. En outre, le dynamisme des marchés de l'eau (souvent informels) a certes permis une amélioration des taux d'accès dans les périphéries urbaines éloignées du réseau conventionnel ces dernières décennies, mais en l'absence d'une coordination des prélèvements dans les eaux souterraines, dont les évolutions sont mal connues et mal maîtrisées (Bousquet, 2006 ; Valfrey-Visser *et al.*, 2006). Il y a donc loin des déclarations à l'action et peu de villes africaines peuvent prétendre à une gestion maîtrisée de leur ressource en eau (Showers, 2002).

1.1. Pénurie de moyens plutôt que d'eau brute

Pour éveiller les consciences et susciter la mobilisation, les discours insistent sur la dimension environnementale du problème. Pénuries et acuité des conflits d'usage sont mises en relation avec la rareté de la ressource en eau (Postel, 1992) et avec la détérioration de sa qualité, notamment dans les arrière-pays des grandes villes. De fait, l'éloignement croissant de la ressource (Windhoek, Johannesbourg), la complexité accrue des ouvrages de captage et d'épuration pour exploiter une ressource de proximité gravement altérée (Bamako, Lomé, Lagos) ou une combinaison de ces facteurs (Dakar) expliquent l'augmentation des coûts marginaux de l'approvisionnement dans les aires urbaines d'Afrique subsaharienne (Sharma *et al.*, 1997).

Cette approche mettant en relief la raréfaction et la mauvaise qualité de la ressource hydrique est cependant réductrice et la « crise de l'eau » dans les villes subsahariennes, définie comme un rationnement involontaire des quantités disponibles, est souvent mieux appréhendée à travers les défaillances de la gestion des services d'un côté, la pauvreté des ménages et des pouvoirs publics de l'autre. La pénurie de capitaux et de capacités institutionnelles, bien plus que la pénurie d'eau naturelle, explique l'ampleur des difficultés d'approvisionnement, notamment dans les quartiers déshérités.

Les caractéristiques des réseaux d'eau (et d'assainissement) éclairent cette situation : requérant des investissements fortement capitalistiques, à rentabilité différée et limitée par des tarifs encadrés, ils peinent à attirer les sommes colossales de capitaux privés qui seraient nécessaires, tandis que l'aide publique annoncée ne devrait guère fournir plus de 15 % des besoins (AFD, 2003), et ce, même si le rapport du panel Camdessus (PMFIE, 2003), préparé à l'occasion du 3e Forum mondial de l'eau à Kyoto, préconise le doublement de l'ensemble des financements dans ce secteur. En 2006, le PNUD rapportait que 7 milliards de dollars US par année étaient estimés nécessaires pour atteindre en Afrique subsaharienne la cible des Objectifs du millénaire pour le développement portant sur l'accès à l'eau et à l'assainissement[4] (PNUD, 2006). Or, non seulement les ressources financières disponibles ne suffisent pas pour les investissements que requièrent les extensions nouvelles, principalement pour l'accès des populations défavorisées, mais elles n'assurent pas non plus ceux que nécessite la réhabilitation des réseaux anciens, souvent obsolescents. L'élimination des pertes techniques pourrait ainsi, à elle seule, résoudre une partie du problème

4. C'est-à-dire, réduire de moitié, d'ici à 2015 et par rapport à 1990, la proportion de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base (PNUD, 2006).

des ressources en eau. Tandis qu'au Nord la question du renouvellement des infrastructures se pose dans un contexte d'universalisation achevée, au Sud, elle surgit alors que l'urgence demeure celle de l'extension, plaçant les opérateurs de réseaux devant de difficiles arbitrages.

En d'autres termes, même s'il est vrai que dans certaines régions d'Afrique subsaharienne la ressource en eau pourrait être mieux allouée et utilisée, ce n'est pas tant sa rareté absolue qui détermine les conditions d'accès des citadins à l'eau potable qu'une rareté de second rang (Ohlsson et Turton, 1999), socialement construite : capacités institutionnelles et infrastructures insuffisantes (Jaglin, 2005b), coûts d'entrée dans le réseau trop élevés pour les pauvres (Boccanfuso *et al*., 2005 ; Kayaga et Franceys, 2007), subventions mal ciblées (Komives *et al*., 2005). Le facteur limitant ici est bien plus la capacité à financer et exploiter des infrastructures pérennes que la quantité disponible de la ressource en eau (PNUD, 2006). Ce contexte explique un double paradoxe : alors que la GIRE constitue un système d'action désormais largement consensuel, elle demeure peu opérationnalisée dans les villes ; on en a surtout retenu l'idée d'une tarification de l'eau, qui en est pourtant aussi la dimension la plus controversée.

1.2. Genèse de la marchandisation d'un bien : Dublin, la valeur économique de l'eau et la tarification au coût complet

Considérer l'eau comme un bien économique devrait conduire à prioriser ses usages en tenant compte de leurs valeurs et de leurs avantages respectifs. Toutefois, une approche globale du problème « […] doit tenir compte des coûts et des bénéfices sociaux des différents usages de l'eau, et pas seulement de la valeur de production par unité d'eau utilisée » (Moriarty *et al*., 2007, p. 9). À la fois bien économique et social, l'eau destinée à la consommation humaine est ainsi reconnue comme présentant la valeur la plus élevée, tandis que l'approvisionnement des ménages est une priorité dans l'allocation des volumes disponibles.

À cet effet, promouvoir des principes qui assurent la pérennité et la bonne santé des services d'eau est un objectif partagé de la GIRE et des politiques visant à améliorer les performances et l'efficacité des services urbains. En dépit de l'absence de statistiques fiables sur les taux de couverture (qui peuvent varier de 30 à 80 % de la population urbaine d'un pays selon la définition de l'accès retenue et selon la source utilisée[5]), il

5. Pour une discussion générale, voir PNUD (2006, p. 80-81). Pour une illustration tirée des cas de deux pays subsahariens, voir Gutierrez (2007).

est notoire que ces principes ont échoué à assurer une desserte satisfaisante des villes d'Afrique subsaharienne. Dans le contexte des années 1980, les évaluations de cet échec convergent vers un constat récurrent : les inefficacités sont associées à d'importants déficits d'exploitation et à un endettement qui ne permettent ni d'entretenir de manière satisfaisante les réseaux ni de réaliser les investissements requis par la croissance de la demande urbaine. Deux principaux facteurs sont à l'origine de cette situation : 1) d'importants surcoûts, provoqués par un déficit de maintenance, un vieillissement prématuré des installations, des sureffectifs de main-d'œuvre peu qualifiée et un déficit de cadres compétents ; 2) l'insuffisant recouvrement des coûts, résultat de politiques tarifaires inadaptées et de gestions commerciales improductives.

Dans les projets financés par la Banque mondiale, les redevances couvraient en moyenne 35 % des coûts de la desserte à la fin des années 1980 et, à quelques exceptions près, l'usage de l'eau était alors partout fortement subventionné (Briscoe et Garn, 1995). Dans l'incapacité d'équilibrer leur budget d'exploitation, les fournisseurs de service sont, *a fortiori*, dans l'impossibilité de financer leurs dépenses en capital, pour lesquelles ils dépendent de bailleurs extérieurs (Serageldin, 1994). Une grande part des difficultés rencontrées par les appareils de fourniture publics viendrait de ce que, considérant l'eau comme un bien social, ils l'auraient exploitée en fonction de priorités sociopolitiques plutôt qu'économiques : « Avec des tarifs historiquement fixés bien en deçà des niveaux de recouvrement des coûts dans la plupart des pays en développement, il a manqué aux services d'eau un flux de trésorerie durable pour investir dans la maintenance et l'expansion de l'infrastructure. Plus souvent qu'autrement, cela s'est traduit par un service de mauvaise qualité et […] de faibles taux de perception des factures » (Marin, 2002, p. 23). La présomption néolibérale qu'une gestion économique de l'eau est plus à même de responsabiliser utilisateurs et politiciens tout en rationalisant les usages s'est progressivement imposée et, avec elle, l'idée que le moyen efficace d'universaliser le service d'eau est d'en faire payer le coût à l'utilisateur (Ménard, 2001 ; Winpenny, 1994). La Banque mondiale, les grandes firmes internationales, mais aussi de nombreux acteurs issus du monde des ONG, ont repris cette idée pour justifier la nécessité de tarifer l'eau ou d'augmenter les tarifs existants. Ainsi, un journaliste couvrant le 2e Forum mondial de l'eau, tenu à La Haye en 2000, écrit : « Les prix payés par les consommateurs d'eau dans les pays en développement doivent augmenter substantiellement pour éviter des pénuries mettant des vies en danger ainsi que la dégradation de l'environnement », tandis qu'un rapport du Partenariat mondial de l'eau affirme que la crise de l'eau se « […] caractérise par une incapacité à établir correctement la valeur de l'eau » (cités par Goldman, 2007, p. 791 et 794).

On observe ici une série de glissements qui infléchissent progressivement le sens des réformes : de la valeur économique de l'eau à la marchandisation du service ; du recouvrement des coûts au principe d'usager-payeur. Ce dernier conduit à faire supporter à l'usager final le coût complet de l'approvisionnement au moyen d'un tarif. Une telle approche a plusieurs incidences (McDonald, 2002). Elle suppose d'abord que les consommations soient mesurées individuellement et de manière fiable. Les politiques tarifaires sont donc souvent accompagnées de campagnes pour équiper les ménages de compteurs. Elle suppose ensuite une tarification volumétrique ainsi qu'un ensemble de moyens pour assurer la facturation et la sanction des mauvais payeurs. Outre l'installation de compteurs, des mesures diverses telles que la systématisation des procédures de déconnexion ou l'installation de compteurs à prépaiement, ou encore la modernisation des services commerciaux de l'opérateur (actualisation des fichiers clients, externalisation de la facturation et de son suivi ainsi que du contrôle des branchements clandestins et des déconnexions) sont également adoptées. Enfin, le recouvrement des coûts s'accompagne d'une forme d'autonomisation financière et comptable du service (*ring-fencing*), permettant d'isoler les coûts et les revenus de l'activité, et, surtout, un abandon des subventions. L'exploitation du service doit être réalisée de manière autonome sur la base d'un équilibre entre les coûts (supposés parfaitement connus) et les revenus.

La justification principale du recouvrement est celle de la « durabilité » des services. En réalité, c'est rarement un objectif unique et les motivations peuvent être multiples, comme le souligne McDonald pour l'Afrique du Sud : fiscales (rétablir les comptes publics, réduire les impôts, assurer une gestion durable permettant de dégager des marges pour les extensions et améliorations de services dans les quartiers pauvres), morales (tout droit doit être assorti d'obligations, ici la responsabilité individuelle de payer pour les services consommés), environnementales (lutter contre le gaspillage de la ressource) et commerciales (promouvoir la transparence et la responsabilisation) (McDonald, 2002).

Cette marchandisation pose cependant de nombreux problèmes, techniques et politiques, qui en freinent ou en entravent la diffusion. Aussi, dans la plupart des pays, les politiques tendent-elles vers un recouvrement des coûts « accru » (*fuller*) plutôt que complet (*full*), les tarifs étant progressivement ajustés pour mieux tenir compte des coûts : « […] c'est le recouvrement **accru** des coûts que le gouvernement sud-africain recherche, la fixation des prix "en fonction des coûts" [*"cost reflexive"*] étant l'appellation qu'il préfère » (McDonald, 2002, p. 21).

1.3. L'ombre portée de la privatisation ou comment un modèle organisationnel cache un modèle économique

Si la notion de valeur économique de l'eau a été rapidement assimilée à celle de recouvrement des coûts, un deuxième amalgame porte sur la marchandisation et la privatisation des services, la réflexion sur la tarification de l'eau prenant appui sur les inefficiences de la gestion publique pour promouvoir des formes organisationnelles réputées plus efficaces. De nombreuses études évaluent le rôle de la propriété dans l'efficacité des services et tentent d'établir la supériorité des performances du privé (Banque mondiale, 1994 ; Estache et Rossi, 2002 ; Kerf et Smith, 1996 ; Kirkpatrick *et al.*, 2006 ; Roth, 1987 ; Shirley et Walsh, 2000). D'autres se concentrent sur l'efficacité comparée de différents dispositifs d'incitations sur les entreprises régulées (Kessides, 2004 ; Shirley, 2002 ; Shirley et Ménard, 2002) ou encore sur le rôle des dispositifs de gouvernance dans leurs performances (Estache et Kouassi, 2002).

Il faut ici souligner que le « consensus mondial » forgé autour de ces questions a été puissamment orchestré par un ensemble d'acteurs internationaux organisé au sein de réseaux de politiques publiques transnationaux dont Goldman (2007) présente avec clarté les différents arguments. Aucune conclusion ferme sur le sujet ne fait cependant l'unanimité : les données empiriques témoignent d'une grande diversité de situations et tendent à montrer que les performances des services d'eau sont largement indépendantes du statut des opérateurs (Berthélémy, 2006 ; Kirkpatrick *et al.*, 2006 ; Trémolet, 2006a). Même l'autonomie des opérateurs de services d'eau, facteur décisif de leur performance, est aujourd'hui considérée comme indépendante du statut juridique officiel de l'entreprise (Braadbaart *et al.*, 2007, p. 112). En Afrique subsaharienne, cette controverse a nourri un corpus critique sur la capacité des politiques de « privatisation[6] » à fournir des services socialement adaptés et économiquement accessibles pour tous (Hall et Lobina, 2006 ; 2007 ; Jaglin, 2005b ; McDonald et Pape, 2002 ; McDonald et Ruiters, 2005). Le bilan empirique mitigé que dresse l'Agence française de développement des privatisations en zone franc confirme ces résultats : dans le secteur de l'eau, la couverture et l'extension du réseau ont profité aux zones densément peuplées, où la qualité du service s'est généralement améliorée, mais au prix d'une augmentation des tarifs qui pénalise les consommateurs les plus défavorisés (Berthélémy, 2006).

6. Privatisation est ici un terme générique utilisé pour désigner une série de transformations modifiant la propriété et le contrôle publics des services techniques au profit du secteur privé.

La confusion entre recouvrement des coûts et statut du fournisseur d'eau nuit cependant à la clarté du débat. Il faut ici être attentif aux études qui soulignent au contraire l'indépendance de ces deux dimensions. Transformations institutionnelles (nature du bien hydrique) et organisationnelles (statut légal du fournisseur) ne sont pas nécessairement concomitantes : des services publics municipaux peuvent, en conformité avec les objectifs de la « nouvelle gestion publique », améliorer leur efficacité en adoptant des mécanismes de marché, que l'introduction de partenaires privés ne garantit pas *de facto* (Finger et Allouche, 2002). Indépendamment du statut de l'opérateur, la marchandisation des services d'eau est-elle conciliable avec leur généralisation ? Les études de cas disponibles soulignent la diversité des configurations. Des exemples comme ceux de la SDE au Sénégal (Blanc et Ghesquières, 2006) ou de la Sodeci en Côte d'Ivoire (Collignon *et al.*, 2000 ; Collignon, 2002) montrent clairement qu'une entreprise privée correctement régulée peut, en conciliant gestion marchande rentable et pratique généreuse des subventions, améliorer les taux de desserte. À l'inverse, une exclusion massive des usagers les plus pauvres a accompagné les premières années postapartheid dans les villes sud-africaines où la rationalisation des services, l'application d'un principe orthodoxe de recouvrement des coûts et la mobilisation de sanctions pour lutter contre le non-paiement n'ont pas nécessité une privatisation des services (Smith et Hanson, 2003 ; McDonald et Pape, 2002 ; McDonald et Ruiters, 2005). La question du recouvrement n'est donc pas corrélée au mode d'organisation du secteur :

> Il serait incorrect de confondre le recouvrement des coûts avec la privatisation. Les fournisseurs de services tarifant « en fonction des coûts » [*"cost reflexive"*] peuvent demeurer publics tout en se conformant aux critères de restriction fiscale du néolibéralisme. On pourrait même avancer que dans le contexte sud-africain actuel, les gestionnaires de services du secteur public sont plus agressifs que leurs homologues du secteur privé en ce qui concerne le recouvrement des coûts (McDonald, 2002, p. 26).

La question est aussi en partie déconnectée du débat plus récent sur la gestion communautaire et ses mérites supposés dans un contexte anti- ou post-privatisation (Bakker, 2008 ; Nwankwo *et al.*, 2007 ; Rijsberman, 2004). Sans revenir ici sur les limites de ces formules communautaires en Afrique subsaharienne (Jaglin, 2005a ; 2005b), notons que certaines s'apparentent à des « privatisations communautaires » (Jaglin et Bousquet, 2012) et que, dans de nombreuses réformes de décentralisation africaines, la dévolution des fonctions de gestion à l'échelon communautaire (organisé en comité ou association d'usagers) est une variante de la marchandisation et non une solution de rechange (Falk *et al.*, 2009 ; Hossain et Helao, 2008 ; Page, 2003).

Confondre la question de l'organisation et celle des principes d'action est une impasse. La GIRE, son application et ses effets dans les villes subsahariennes doivent être analysés à travers les actions concrètes qui s'en réclament plutôt qu'à travers les catégories normatives d'acteurs et de dispositifs censés la favoriser.

2. Des modes d'opérationnalisation divers et contrastés

S'il existe un relatif consensus sur l'exigence de recouvrement des coûts, la question de leur répartition n'est pas réglée, ni même celle de l'extension du principe (charges d'exploitation ou d'investissement, coût marginal à moyen ou long terme). Cette deuxième partie donne quelques exemples des modalités de son application, des évolutions tarifaires qui en résultent ainsi que de leurs effets limités sur la maîtrise des consommations.

2.1. Coût complet : une définition problématique

Un premier problème se pose : celui de la définition du coût complet. Que doivent permettre de recouvrer les tarifs : les seuls coûts d'exploitation et de maintenance, les coûts du capital, le coût d'opportunité de l'eau, les externalités environnementales (Klawitter, 2007) ? Dans les pays de l'OCDE où de telles réformes ont été mises en œuvre, elles touchent des territoires équipés où le tarif rémunère essentiellement l'exploitation et la maintenance, partiellement l'amortissement :

> […] les Européens paient le coût complet de l'eau en ayant derrière eux cent ans de subventions d'État et de collectivités locales au service public, donc ils ne paient que le coût du renouvellement, qui d'ailleurs est très lourd ; mais alors, dire aux pays du Sud qui sont en train de faire l'effort initial « Payez les coûts complets », cela fait faire double effort en partant de rien et c'est inacceptable socialement et politiquement (Barraqué, 2007, p. 27).

Dans les villes africaines, l'extension des infrastructures demeure un enjeu considérable, que complique l'augmentation des coûts marginaux de l'approvisionnement. Elle explique la complexité des enjeux liés à la définition du « coût complet » et celle des arbitrages sous-jacents. *A minima*, un consensus semble aujourd'hui émerger autour de l'exigence de recouvrement des coûts d'exploitation et de maintenance, ce qui ne règle pas la question du renouvellement, encore moins celle des extensions. Même ainsi, la quête du recouvrement, qui se traduit par des augmentations de tarifs et par des politiques commerciales plus agressives, pose de redoutables problèmes sociaux (McClune, 2004 ; McDonald et Pape, 2002).

◆ Namibie : vers des tarifs de gros au coût marginal ?

Approuvée en 1993, la politique de l'eau namibienne a conduit à la commercialisation des fonctions de production et de distribution en gros, confiées à NamWater (Namibia Water Corporation Ltd), entreprise de droit privé namibien à capitaux publics créée par l'*Act n° 12* de 1997. Celle-ci a désormais la responsabilité de l'approvisionnement en gros dans les zones dites « commerciales[1] », tandis que le Ministry of Agriculture, Water and Forestry assure le contrôle des ressources et la planification de leurs usages, d'une part, la régulation de la nouvelle entreprise, d'autre part. Depuis juillet 2007, le ministère se désengage de la desserte des zones rurales « non commerciales », notamment dans les anciens *homelands*, dont il transfère progressivement les responsabilités (et les charges financières) à des associations d'usagers.

Réparties presque également entre les aides à NamWater et le financement de la desserte rurale, les subventions publiques sont appelées à disparaître avec la mise en œuvre du principe de recouvrement des coûts complets. Programmée en deux temps, celle-ci a d'abord concerné les zones commerciales, où NamWater a fortement augmenté ses tarifs de grossiste depuis 1995, sans toutefois parvenir à sortir d'une situation financière difficile. En 2007, la marchandisation des services d'eau a ensuite été généralisée à l'ensemble du territoire national, communautés rurales pauvres comprises, suscitant rapidement des évaluations très réservées.

Une étude de 2004 dénonçait déjà les conséquences de cette politique pour de nombreux ménages :

> Le retrait des subventions étatiques pour les services d'eau et l'application de mesures dites de « recouvrement des coûts » a affecté le pays entier et poussé les autorités locales dans une crise financière et politique. […] Les coupures d'eau étendues qui sont mises en œuvre à travers le pays entrent en conflit avec les besoins des communautés concernées. Cela a des répercussions négatives sur la santé publique, fait monter le coût de l'offre de services de santé et accable inutilement le secteur de la santé. […] La politique agressive de recouvrement des coûts représente une attaque contre les gains sociaux faits par les populations oppressées dans leur lutte pour des conditions de vie décentes. Dans plusieurs cas, nous avons vu des écoles et des hôpitaux être fermés en raison de coupures d'eau (McClune, 2004, p. 122-123).

1. Elles correspondent aux aires urbanisées, ainsi qu'aux zones d'agriculture commerciale et aux mines.

Sources : Jaglin, 2000 ; 2003 ; Hossain et Helao, 2008 ; Falk *et al.*, 2009 ; McClune, 2004 ; LaRRI, 2005 ; Werner, 2009.

◆ Un tarif tiré à la hausse par le prix de l'eau brute à Johannesbourg

La formation du prix de l'eau pour le consommateur final connaît trois étapes en Afrique du Sud : la production d'eau brute au niveau national (*raw water – first tier*), la production d'eau potable « en gros » (*bulk water – second tier*) et la distribution de l'eau et l'assainissement (*water supply – third tier*).

À Johannesbourg, le prix de l'eau brute (*raw water*) produite par le Department of Water Affairs[1] (DWA) est en constante augmentation (+ 5,7 % entre avril 2004 et avril 2005). Elle est ensuite achetée par Rand Water, entreprise de

droit privé propriété du DWA, responsable de la potabilisation pour toute la province du Gauteng (1 250 Mm^3/a), et revendue aux municipalités à un prix en rapide augmentation : + 17 % entre 2001 et 2004, + 5,3 % entre 2004 et 2005.

Corporatisés, les services de l'eau ont donné naissance, en 2001, à Johannesburg Water, entreprise de droit privé propriété de la municipalité, signataire d'un contrat de gestion (2001-2006) avec JOWAM, consortium composé notamment d'Ondéo et de Water Sanitation Services South Africa (elle-même filiale d'Ondéo en Afrique du Sud). Le contrat précise que JOWAM a la responsabilité de l'amélioration du réseau et du recouvrement des coûts. Si l'on considère l'évolution des prix entre 2001 et 2005-2006, toutes les tranches ont augmenté et seuls les consommateurs payant moins de 18 m^3 par mois ont réellement connu une baisse de leur facture d'eau, compte tenu de l'inflation (+ 15 % en rands courants). Notons cependant qu'en 2005, une consommation de 60 m^3 par mois revient à 5 000 R/a, soit 1,7 % ou moins du revenu annuel des foyers gagnant plus de 300 000 R/a. En revanche, une consommation de 12 m^3 par mois revient à 300 R/a, soit 4,2 % du revenu annuel des 114 000 foyers gagnant entre 4 800 et 9 600 R/a. La grille tarifaire condamne en outre les 250 000 foyers qui ont moins de 4 800 R/a à se contenter des 6 m^3 gratuits, à moins de consacrer une part très importante de leur budget à l'eau.

1. Anciennement le Department of Water Affairs and Forestry (DWAF), de 1994 à 2009.
Source : Blanchon, 2005.

◆ Le recouvrement des coûts au Cap : endettement des ménages et spectre du débranchement

Participant de la marchandisation du service d'eau, la logique du recouvrement des coûts dont se prévaut la municipalité se traduit par une transformation des structures tarifaires, un durcissement à l'égard des mauvais payeurs et une criminalisation accrue de comportements jusque-là impunis. Espérant enrayer les impayés, la municipalité du Cap a adopté une politique de recouvrement stricte ainsi qu'un « […] arsenal de mesures dites "éducatives", puisque, faute de mettre clairement en cause l'incapacité à payer des ménages, c'est l'argument de leur "mauvaise volonté" à payer qui l'emporte. [L]e remède est la sanction (déconnexion puis saisie ou expulsion) qui, dans l'esprit des fonctionnaires municipaux (ou, à défaut, dans leur discours) n'a pas une dimension punitive mais "éducative" » (Plancq-Tournadre, 2006, paragr. 29).

Le recouvrement des arriérés est donc une priorité (1,6 milliard de rands en novembre 2007) : de juillet 2006 à juillet 2007, plus de 61 000 avis de déconnexion ont été envoyés et plus de 48 000 branchements ont été équipés d'un réducteur de débit limitant les quantités d'eau disponibles à la seule dotation gratuite (200 l/j). En outre, une équipe spéciale consacrée à la gestion des créances a été créée et du personnel supplémentaire a été recruté pour effectuer les déconnexions avec, à la clé, une amélioration du taux de recouvrement (de 72 % à 83 %). Néanmoins, dans le budget 2006-2007, la provision pour créances irrécouvrables (*bad debts*) du Water Department a dû être augmentée de 168 à environ 400 millions de rands, privant le service de liquidités (*cash-backed funds*) suffisantes pour assurer les opérations essentielles de maintenance et de renouvellement.

Source : Jaglin, 2008 ; Plancq-Tournadre, 2006.

Face aux résistances, l'ajustement post-réforme est plus lent et plus erratique que ne s'y attendaient les théoriciens de la marchandisation. Au Ghana par exemple, où la progression vers le recouvrement complet des coûts a été douloureuse (les charges ont été multipliées par quatre au cours des trois premières années de la décennie 2000), le tarif permet, en 2003, de couvrir les dépenses d'exploitation et de maintenance, le coût du financement des anciens actifs et offre un modeste rendement sur les nouveaux actifs. Il est prévu de l'augmenter jusqu'à atteindre le coût complet de l'immobilisation du capital, mais ces mesures ont occasionné de vives tensions politiques entre l'instance de régulation (la Public Utilities Regulatory Commission) et le gouvernement, qui s'est opposé à certaines des augmentations (Booker, 2003). La tarification à hauteur du coût complet progresse, certes, mais elle demeure partout inachevée. C'est donc son inégale pénétration dans les politiques récentes de l'eau, mais aussi l'inégale distribution sociale et spatiale de ses effets qu'il convient d'évaluer (Jaglin, 2003).

2.2. La complexité des équilibres tarifaires

Un autre problème tient à la difficulté de concevoir des tarifications arbitrant entre des objectifs divergents (efficacité économique, équité sociale, conservation de l'eau), surtout dans des contextes où l'information (sur la demande, son élasticité au prix, la structure des ménages, etc.) fait défaut. Étudiant des exemples de tarifications progressives, aujourd'hui fréquentes dans les pays en développement, Boland et Whittington (2000) avancent ainsi qu'elles atteignent rarement leurs objectifs, principalement à cause des asymétries d'information, de l'attitude des pouvoirs politiques envers la première tranche (tranche sociale), dont le tarif est fixé trop bas ou le plafond volumétrique trop haut[7], et du faible taux de raccordement qui exclut *de facto* les plus pauvres des subventions croisées censées les favoriser. Complexes à concevoir et à gérer, ces tarifications seraient en outre peu transparentes. Cherchant à expliquer leur popularité, les auteurs formulent deux hypothèses dont la première a, apparemment, leur faveur : l'incompétence des (autres) experts, à l'origine de conseils mal avisés aux gouvernements ; les alliances politiques nouées par ces gouvernements avec les couches moyennes et supérieures, principales bénéficiaires de ces tarifications qui leur assurent une eau bon marché, au détriment des

7. Notamment au-dessus des 4-5 m^3 par mois et par ménage que les normes internationales de l'Organisation mondiale de la santé et des Nations Unies considèrent comme étant le volume nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels d'un ménage de cinq personnes, avec environ 25-30 l par personne et par jour (Boland et Whittington, 2000, p. 225).

« grands comptes », dont les tarifs sont appelés à couvrir les éventuels déficits d'exploitation. En toute logique, Boland et Whittington (2000) suggèrent d'abandonner ces tarifications progressives.

Au-delà de la polémique, retenons qu'il n'y a pas de solutions simples et toutes faites pour la détermination de tarifs optimaux (Dinar, 2000). Ménard l'explique par la très forte imbrication entre institutions chargées de définir les règles du jeu et organisations responsables d'assurer la fourniture d'eau aux usagers (Ménard, 2001, p. 272). Il en conclut que « […] **dans tous les cas de figure, sans exception**, les caractéristiques du secteur de l'eau obligent à penser son fonctionnement ainsi que ses performances et contre[-]performances au sein de son environnement institutionnel » (Ménard, 2001, p. 268).

L'Afrique du Sud offre une illustration des difficultés qui existent pour évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs choisis, qui doivent en outre être examinés à différentes échelles. Ainsi, selon un ancien directeur général du Department of Water Affairs and Forestry (Muller, 2008), la politique nationale comporte des principes de tarification cohérents exprimant un compromis entre droit d'accès à l'eau pour les plus pauvres et maîtrise des consommations des plus riches, dont les pratiques (soit un « style de vie suburbain gourmand en eau » [p. 69]) constituent un défi dans un pays où l'eau est rare et la variabilité climatique élevée. L'auteur s'appuie sur des données indiquant un fléchissement des consommations par habitant pour illustrer l'efficacité de cette politique tout en valorisant les décisions audacieuses qui en sont à l'origine : « [en] remettant en question l'opinion établie voulant que tout usage de l'eau devrait être payant[,] [l]e cas sud-africain montre que la politique telle qu'elle se manifeste sur le terrain ira régulièrement à l'encontre de la théorie » (Muller, 2008, p. 84). Pourtant, à l'échelle des villes, les tarifications expriment des arbitrages plus ambigus et des réussites plus contestées. À Johannesbourg, si la première tranche en deçà de 6 m^3 est bien gratuite,

> […] le prix de la dernière tranche est peu dissuasif pour les consommateurs aisés : on peut même penser que JW [Johannesburg Water] compte sur les volumes vendus à ces « gros » consommateurs pour financer [s]es autres programmes car les forts volumes consommés sont les plus profitables pour la pérennité économique du service. Le prix est calculé pour maintenir voire augmenter cette consommation, qui demande des investissements coûteux (Blanchon, 2005, p. 11).

Le constat est similaire au Cap où les consommations des quartiers riches sont en moyenne de 60 m^3/mois/ménage, mais peuvent atteindre 80 m^3/mois/ménage : « Si l'effet de barrière est fort au-delà de 12 m^3, puisque le prix du [mètre cube] double, il est bien moindre dans les

tranches supérieures, et ceci de façon à préserver également la durabilité financière du service d'eau » (Plancq-Tournadre, 2006, paragr. 24). L'auteure souligne ainsi l'ambiguïté d'un tarif qui doit restreindre les consommations de luxe pour préserver la ressource naturelle[8] sans toutefois réduire trop radicalement les usages pourvoyeurs de revenus indispensables au financement des subventions croisées envers les plus démunis. On pourrait ajouter que ces tarifs dissuasifs doivent aussi rester « raisonnables » pour limiter l'évasion des plus gros consommateurs (p. ex. par le forage de puits privés), comme le constate une étude sur Dakar (Blanc et Ghesquières, 2006).

Ailleurs en Afrique subsaharienne, la baisse des consommations, lorsqu'elle est constatée, est semble-t-il l'expression de difficultés à payer des populations à faibles revenus plutôt que celle d'une maîtrise des grandes consommations. En Guinée par exemple, l'entreprise privée avait mal anticipé les effets combinés de l'augmentation des tarifs et du comptage sur l'évolution des consommations spécifiques (Ménard et Clarke, 2002). En Côte d'Ivoire, le fléchissement marqué de la consommation moyenne par abonné à la fin des années 1990 (553 m^3 en 1980, 322 m^3 en 1990, 279 m^3 en 1997) aurait aussi exprimé le succès de la politique sociale qui, en subventionnant de nombreux branchements sociaux, a facilité l'accès au réseau des petits consommateurs (Lavigne, 1999). Les exemples de politiques tarifaires en adéquation avec les objectifs de gestion intégrée et de protection de la ressource hydrique sont ainsi peu nombreux sur le sous-continent[9].

8. Sur l'efficacité des incitations tarifaires dans la tranche supérieure, voir Jansen et Schulz (2006).
9. Notons ici que les petits opérateurs de l'eau dans les villes ne constituent pas non plus, en l'état actuel, de bons élèves de la GIRE. Si leur activité sur des marchés locaux de l'eau les conduit à fixer des prix susceptibles de recouvrer les coûts de court terme, cette approche ne garantit, *a priori*, ni la pérennité de l'activité sur le moyen et long terme (Snell, 1998) ni la protection ou la conservation de la ressource naturelle, dont la régulation reste à inventer (Valfrey-Visser *et al*., 2006). Dans les villes subsahariennes où ces petits opérateurs accèdent à l'eau par des forages (p. ex. Maputo et Dar es Salam), l'exploitation est ainsi le plus souvent réalisée sans concertation ni coordination, au risque d'une surexploitation des ressources souterraines.

3. Principe de réalité : les accommodements locaux et leurs limites

Controversée, la marchandisation progressive des services d'eau s'accompagne de vives réactions et suscite des revendications centrées sur le droit à l'eau. En théorie, reconnaître l'accès à l'eau comme un droit humain essentiel n'est pas contradictoire avec l'affirmation du caractère économique du service d'eau potable. Dans la pratique néanmoins, les compromis durables sont difficiles à forger. Il s'agit d'examiner dans cette dernière partie la manière dont la marchandisation du service, qu'elle ait été choisie ou imposée, est concrètement articulée à des préoccupations d'équité qui la rendent socialement acceptable.

3.1. La réhabilitation des subventions

Les politiques de marchandisation des services d'eau peuvent être combinées avec des préoccupations sociales (McDonald, 2002) et, de manière générale, après les excès dogmatiques des années 1990, discours et pratiques ont été infléchis pour tenir compte des réalités sociales. La première indication de cette évolution est venue de la « redécouverte » du caractère primordial des subventions publiques dans les services d'eau, tant dans une perspective historique[10] que contemporaine, et d'une remise en cause de la faisabilité d'une généralisation strictement marchande du service (Klawitter, 2007). La question se pose d'abord pour les extensions du réseau et la connexion des logements à l'infrastructure (Kayaga et Franceys, 2007). Les campagnes de branchements sociaux réussies (Côte d'Ivoire, Sénégal) sont ainsi lourdement dépendantes de subventions, y compris internationales.

10. En Europe, « […] la généralisation n'a été possible que par une série de politiques publiques successives, exorbitantes du droit commun et de la logique marchande », le tout étalé sur une longue période (Coing, 1998, p. 3).

◆ L'apport des subventions extérieures dans le service d'eau sénégalais

Le service public de l'eau est assuré au Sénégal depuis 1996 par un contrat de partenariat public-privé associant l'État, la SONES (société publique de patrimoine) et la SDE (société fermière privée). Le financement des infrastructures fait largement appel aux donateurs extérieurs dans le cadre de deux programmes : le Programme sectoriel eau (1995-2004) et le Programme sectoriel eau à long terme (2002-2007), l'un et l'autre amplement financés par la Banque mondiale.

La politique de branchements sociaux a pris de l'ampleur à partir de 2000, ce qui « […] s'explique moins par des raisons politiques que par une disponibilité de financements offerts par les bailleurs de fonds, qui ont été orientés prioritairement vers cette politique d'accès » (Blanc et Ghesquières, 2006, p. 16). Le coût moyen d'un branchement social est d'environ 100 000 francs CFA (150 €). De 1996 à 2005, « […] la réalisation d'environ 105 000 branchements a donc représenté un coût global de [11 milliards de francs CFA] (16,5 M€), supporté quasi-intégralement [*sic*] par des financements extérieurs » (*Idem*).

Fournir des branchements gratuits aux usagers est toutefois coûteux. « Le Sénégal a bénéficié depuis les années 2000 de circonstances favorables avec d'importantes ressources mises à disposition par les bailleurs dans le cadre du PLT (Projet eau long terme). Ce projet s'achevant, les ressources financières se font plus rares. La possibilité de faire financer partiellement le branchement par le nouvel abonné est à l'étude » (*Idem*, p. 18).

Source : Blanc et Ghesquières, 2006.

Une des approches dominantes de la « nouvelle » question des subventions publiques est labellisée OBA (*output-based aid* ou aide basée sur les résultats). Elle consiste en une subvention explicite, ciblée sur des bénéficiaires identifiés et basée sur des critères de performance, par exemple une « […] concession [qui] inclurait un financement public sous la forme d'un montant fixe à être payé à l'opérateur privé pour chaque nouveau branchement fait dans un quartier » (Marin, 2002, p. 17). Exigible en fonction des résultats réellement obtenus, elle serait plus transparente et renforcerait à la fois la responsabilité des acteurs et l'effet de levier de l'aide publique (Marin, 2002 ; Trémolet, 2006b). Un tel dispositif est actuellement en discussion au Sénégal (Blanc et Ghesquières, 2006), mais les exemples d'application à grande échelle, dans le secteur de l'eau, restent peu nombreux (Trémolet, 2006b).

Si les subventions à l'investissement sont désormais admises, leur nécessité pour faciliter la consommation des pauvres est également en débat (Klawitter, 2007). Les évolutions de la politique sud-africaine sont à cet égard significatives. Alors que les documents officiels, en 1994, prévoient la possibilité de subventionner le coût des infrastructures tout en affirmant que les communautés pauvres doivent assurer les coûts d'exploi-

tation et de maintenance, ils reconnaissent dès 2000 que la pérennisation des services exige de revoir les fondements de leur financement : de cette révision doctrinale est née la proposition de garantir 6 m^3 gratuits par mois à chaque ménage.

◆ Les 6 m^3 gratuits à Johannesbourg

Face à l'augmentation des prix de l'eau et à la grande pauvreté dans les *townships*, la création d'un *Lifeline Service* (6 m^3 gratuits par ménage et par mois) était très attendue à Johannesbourg comme partout ailleurs en Afrique du Sud. En 2005, ce service gratuit représentait 25 % de la consommation de la ville tous usages confondus (77,5 Mm^3/a). C'est moins en volume que la consommation des 130 000 foyers les plus aisés de la municipalité (près de 100 Mm^3/a). Au prix de l'eau achetée par Johannesburg Water (3,15 R/m^3), ce *Lifeline Service* coûte 245 millions de rands par année, soit près de 10 % du budget de Johannesburg Water, mais à peine plus de 1 % du budget municipal pour l'année 2005-2006. C'est moins que les pertes (physiques et commerciales) estimées à 381 millions de rands.

La taille des foyers et la disparité des revenus posent cependant de graves problèmes pour l'équité de la mesure et suscitent d'importantes critiques sur le seuil choisi. Le calibrage du volume d'eau nécessaire aux plus pauvres serait insuffisant selon certains critiques, pour qui un volume de 12 m^3 par mois serait un minimum plus acceptable pour un véritable service universel. La question de la répartition de la charge financière sur les plus gros consommateurs paraît à première vue équitable, mais l'augmentation progressive du prix de l'eau en gros se répercute aussi sur la première tranche payante, qui concerne en premier lieu les classes moyennes inférieures. Aussi le *Lifeline Service* ne peut-il se concevoir sans des actions plus efficaces pour limiter la consommation marginale d'eau et mettre fin à la tendance haussière des prix.

Source : Blanchon, 2005.

Muller souligne avec raison qu'il faut en tirer deux enseignements. Le premier porte sur la présomption, largement diffusée à l'échelle internationale, que les pauvres peuvent réellement payer pour satisfaire leurs besoins en eau, présomption que ne valide pas l'exemple sud-africain. Le second est de nature opérationnelle : « Si l'opinion établie voulant que les pauvres peuvent payer pour leur eau se révélait sans fondement, cela soulevait d'embarrassantes questions quant à la manière dont les pays aux ressources publiques inadéquates (ou sans les communautés nanties nécessaires à la mise en place de subventions croisées) pourraient atteindre l'objectif de fournir une eau saine aux pauvres » (Muller, 2008, p. 84).

Cette question trouve un écho dans l'expérience malienne de privatisation du service d'eau, où le recouvrement bute sur les réalités sociales : la pauvreté, mais aussi l'étroitesse des couches moyennes. En

dépit des améliorations apportées, l'expérience de gestion par une société privée, Eau du Mali (EDM-SA), entre 2000 et 2005 fut en effet un échec. Les explications sont nombreuses, mais pour l'ancien directeur général de la société,

> [l]a capacité contributive du client au regard du coût du service est le problème fondamental. Dans notre cas, ce n'est pas celle des catégories pauvres et modestes. L'approvisionnement par bornes-fontaines, et les tarifs sociaux, liés à de faibles consommations, sont supportables. Mais les perdants de la tarification sont les classes moyennes, commerçants ou fonctionnaires qui disposent d'un certain confort. Leur facture, aggravée par l'adjonction de l'électricité, représente plus de 20 % de leurs salaires ou gains : elle est insupportable (Leborgne, 2006, p. 55).

L'ancien directeur en tire des conclusions radicales : « Toutes les institutions internationales traitent l'eau potable comme un service marchand. L'eau paye l'eau : c'est un parti pris idéologique, qui ne peut marcher. L'eau potable ne peut pas être considérée comme une marchandise, soumise aux lois du marché » (Leborgne, 2006, p. 56). Plus loin, il insiste : « L'alimentation en eau potable doit être considérée comme un service public, et donc échapper au marché. Il n'est pas possible que le consommateur paye les infrastructures, et même la totalité du service » (Leborgne, 2006, p. 58).

La question des subventions réapparaît ainsi avec force, indépendamment de celle de la propriété, et redevient un élément majeur de la réflexion. Toutefois, deux autres évolutions conjointes montrent qu'il ne s'agit pas d'un simple retour en arrière : d'une part, dans certains pays, la réflexion est étroitement couplée à la maîtrise des consommations (comme le montre l'exemple sud-africain) et, d'autre part, les subventions sont souvent accompagnées d'une différentiation des services pour les plus pauvres, afin de réduire les coûts.

3.2. Innovations technico-commerciales et différenciation des services

Accompagnant une diversification de l'offre plus conforme à l'hétérogénéité des demandes citadines et motivée par la recherche d'une articulation entre l'offre et la capacité de payer, l'idée d'une différentiation des services fait son chemin, dans la pratique et dans la littérature (Lyonnaise des Eaux, 1999 ; Jaglin, 2001 ; 2005b ; 2008 ; Sansom *et al.*, 2004). Kayaga et Franceys suggèrent aux opérateurs d'eau « […] d'apprendre des opérateurs de télévision câblée et de téléphonie cellulaire, qui semblent avoir perfectionné l'art de segmenter leur clientèle et de différencier leurs services

pour répondre aux besoins de tous les types de clients recensés » (2007, p. 277). Non sans cynisme, Bengoechea affirme pour sa part « [qu'u]n niveau de service plus bas **maintenant** est bien mieux qu'un niveau de service plus élevé "demain…" Laissons les gens choisir ; ou bien ils n'en n'ont pas besoin ou bien ils ne peuvent se payer une "Mercedes", mais une motocyclette pourrait aider » (Bengoechea, 2008). De fait, des expériences existent. Elles visent à adapter les solutions conventionnelles à des clientèles disposant de revenus modiques et souvent irréguliers en abaissant les coûts de raccordement et de gestion de la clientèle par des innovations technico-commerciales.

La réflexion porte d'abord sur les coûts de connexion (redevances dues à l'opérateur et frais associés de plomberie et de matériel), qui excèdent souvent la capacité de payer des pauvres, comme le montre une étude réalisée dans deux villes ougandaises : « Étant donnés les coûts élevés en capital qui sont associés aux services conventionnels, les opérateurs pourraient peut-être avoir à adopter des mesures intérimaires pour réduire l'énorme déficit de branchements et fournir des services de plus bas niveau en ayant recours aux techniques appropriées » (Kayaga et Franceys, 2007, p. 277). Parmi les formules d'aide au branchement, certaines sont fondées sur le microcrédit, l'incorporation des coûts dans le crédit immobilier et des subventions. En Ouganda, la NWSC (National Water and Sewerage Corporation) réduit les coûts « […] sous la forme d'une approche "tout inclus" [*"all-in"*] […], les coûts de distribution étant amortis sur le cours de plusieurs années » (Kayaga et Franceys, 2007, p. 276). À Windhoek, dès la fin des années 1990, la municipalité adopte une *Development and Upgrading Strategy*, constamment amendée depuis, qui définit, en fonction de catégories de revenus, des niveaux de services dont les coûts peuvent être inclus dans le prix de vente du terrain et payables à crédit (Jaglin, 1998 ; Matros-Goreses *et al*., 2008).

À Durban, cette approche se double d'une réflexion sur les outils de maîtrise des consommations et des dépenses. La collectivité publique propose ainsi trois options : un raccordement standard ; un raccordement avec citerne de 200 litres sur le toit, branchée sur le réseau et fournissant de l'eau avec une pression réduite ; un branchement avec citerne de 200 litres installée au sol, connectée au réseau et remplie une fois par jour (Njiru *et al*., 2001). Ce système de réservoir individuel garantit quotidiennement aux ménages les plus pauvres un volume minimal d'eau et permet aux autres de contrôler leurs dépenses.

Enfin, des innovations dans la facturation tentent de concilier les pratiques d'achat parcellisé et la culture du micropaiement fractionné dans le temps des populations démunies avec les nécessités comptables de

l'entreprise. Le prépaiement électronique existe ainsi dans plusieurs pays subsahariens, surtout pour l'électricité, sa généralisation au service d'eau étant freinée par une forte opposition et, pour l'Afrique du Sud, par une controverse juridique (Plancq-Tournadre, 2006).

Au Cap, où l'approche unitaire (*one-size for all approach*) a pu être analysée comme un facteur de fragmentation, la différenciation apparaît au contraire, avec ses incertitudes et ses défis, comme un mode pragmatique d'accommodement des disparités socioéconomiques métropolitaines actuelles (Jaglin, 2008). Plus généralement, ces expériences, fondées sur la différenciation des niveaux de services et des dispositifs de gestion, expriment des compromis entre droit à l'eau et recouvrement des coûts ainsi qu'une tentative pour prendre en compte, au-delà d'un dualisme trop formel branché/non branché, la diversité réelle des modes d'approvisionnement (Jaglin, 2004).

Conclusion

En mettant l'accent sur la gestion de la ressource et sur sa valeur, la GIRE promeut la sobriété des usages et les utilisations modérées de l'eau potable, pour réduire son coût à long terme en limitant le volume d'infrastructures ainsi que l'impact sur la ressource et les écosystèmes. Pourtant, dans les villes d'Afrique subsaharienne, c'est moins le gaspillage de la ressource que son insuffisante consommation qui pose problème. On ne niera pas que, dans certaines régions, la ressource est rare ; il serait également souhaitable que les plus gros consommateurs adoptent des pratiques plus économes, ce à quoi l'ingénierie tarifaire peut aider (Jansen et Schulz, 2006). Mais la « crise de l'eau » est d'abord issue d'une rareté de second rang, qui constitue aujourd'hui un enjeu majeur de politique publique. Insister sur le recouvrement comme pilote exclusif de l'action publique a fait oublier que l'accès à l'eau potable demeure rationné en Afrique subsaharienne. Alors même que l'efficacité des instruments économiques dans la gestion de l'eau est mal étayée, y compris dans les pays industrialisés (PRP, 2005), il est réducteur et inefficace de ne s'en tenir qu'à la seule dimension des coûts.

Certes, les discours dominants évoluent. Ainsi, les auteurs d'un rapport sur la GIRE prennent soin en 2007 de distinguer la valeur économique de l'eau des coûts de gestion et d'approvisionnement, précisant que la première ne doit pas nécessairement être reflétée par le tarif payé par l'usager (Moriarty *et al.*, 2007). Cherchant à dissocier la GIRE des interprétations dogmatiques néolibérales qui l'encombrent, ils réaffirment au contraire les enjeux d'une approche intégrée de la gestion de l'eau. Au

vu du retard considérable de l'assainissement, le défi reste entier, y compris dans les pays où l'universalisation des services d'eau a le plus progressé. Ainsi, en Afrique du Sud, « […] le lien entre l'assainissement et l'approvisionnement en eau n'a pas été fait efficacement lors de la conception de la politique d'eau gratuite pour les besoins de base », regrette un ancien directeur général du Department of Water Affairs and Forestry (Muller, 2008, p. 83). De même, au Sénégal, l'extension des réseaux d'adduction a été réalisée sans coordination avec celle de l'assainissement. Or,

> […] le développement des branchements particuliers entraîne une augmentation de la consommation par personne. Si rien n'est prévu pour assurer le traitement et l'évacuation des eaux usées, celles-ci conduisent très vite à une pollution des nappes et à des risques sanitaires importants. Malheureusement, mobiliser des financements pour l'assainissement […] est beaucoup plus difficile que pour l'eau potable car le service rendu est moins valorisé par la population (Blanc et Ghesquières, 2006, p. 18).

Fondamentalement, il manque à de nombreux pays africains une capacité endogène à définir et développer des services d'eau intégrés qui ne soient pas seulement mieux rémunérés, ou mieux gérés, mais aussi mieux adaptés aux conditions objectives de l'urbanisation au sud du Sahara. Sauf situations particulières, il n'y a pas de réticence fondamentale à payer l'eau potable chez les citadins d'Afrique subsaharienne, beaucoup le font déjà, mais trois obstacles majeurs entravent la généralisation de services d'eau intégrés : un réseau d'infrastructures fragmentaire rationnant les consommations de base ; des prix pesant sur le budget des ménages les plus pauvres en limitant leur bien-être et leurs opportunités économiques ; un regimbement général à payer l'assainissement (y compris de la part des pouvoirs publics et des bailleurs extérieurs).

L'idée défendue dans ce chapitre est que, dans des villes où le raccordement à un réseau d'eau (et plus encore d'assainissement) reste un très fort marqueur des inégalités sociales, les objectifs de la GIRE sont formulés en des termes trop éloignés des préoccupations immédiates de la majorité des citadins et, partant, inappropriables comme enjeux collectifs. La rationalisation ne peut pas faire l'économie d'un effort préalable de généralisation des services d'eau, dont les leviers restent à inventer. Ne sont pas seulement en cause les modalités de financement et la place que peut y jouer le marché, mais aussi les capacités institutionnelles et, surtout, la détermination politique à inventer des services adaptés aux expériences et pratiques usuelles des usagers, à codifier les normes et règles de leur fonctionnement à partir de croyances tacites et de valeurs socialement encastrées dans le quotidien des populations. En d'autres termes, l'objectif immédiat n'est pas tant de donner à l'eau une valeur économique que

d'évaluer, dans des circonstances éprouvées, de quels services chacune des sociétés urbaines d'Afrique subsaharienne est collectivement prête à se doter.

Bibliographie

AFD – Agence française de développement (2003). *Document d'intervention sectorielle 2003-2005 : Département Infrastructures et développement urbain*, document de travail provisoire (5 décembre), Paris, AFD.

Bakker, K. (2008). « The Ambiguity of Community : Debating Alternatives to Private-sector Provision of Urban Water Supply », *Water Alternatives*, vol. 1, n° 2, p. 236-252.

Banque mondiale (1994). *Une infrastructure pour le développement*, rapport sur le développement dans le monde 1994, Washington, Banque mondiale.

Banque mondiale (1995). *Pour de meilleurs services urbains : trouver les bonnes incitations*, Washington, Banque mondiale.

Barraqué, B. (2007). « Les éclairages apportés par l'histoire des services d'eau en Europe », dans S. Botton (dir.), *Les multinationales de l'eau et les marchés du Sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, Débats et Controverses n° 1, Nogent-sur-Marne, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), p. 25-29.

Bengoechea, V. (2008). « Water Access in Sub-Saharan Africa : Challenges and Opportunities », présentation donnée le 1er juillet dans le cadre de la *Tribune de l'eau* de l'*Exposition internationale de Saragosse* (14 juin-14 septembre), Saragosse, Expoagua Zaragoza 2008.

Berthélémy, J.-C. (dir.) (2006). *Les privatisations en zone franc : synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI/AFD*, document de travail n° 28, Paris, Agence française de développement (AFD).

Blanc A. et C. Ghesquières (2006). *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?*, document de travail n° 24, Paris, Agence française de développement (AFD).

Blanchon, D. (2005). « De l'eau gratuite : à quel prix ? », texte présenté au colloque international *Pauvreté hydraulique et crises sociales : perspectives de recherche et d'action* (11-15 décembre), Agadir, Institut de recherche pour le développement (IRD).

Boccanfuso, D., A. Estache et L. Savard (2005). *A Poverty and Inequality Assessment of Liberalization of Water Utility in Senegal : A Macro-Micro Analysis*, cahier de recherche n° 05-13, Sherbrooke, Groupe de recherche en économie et développement international (GREDI), Université de Sherbrooke.

Boland, J.J. (2004). *The Water Challenge : A Reply*, Copenhagen Consensus Opponent Note, Copenhague, Environmental Assessment Institute (EAI).

Boland, J.J. et D. Whittington (2000). « The Political Economy of Water Tariff Design in Developing Countries : Increasing Block Tariffs Versus Uniform Price with Rebate », dans A. Dinar (dir.), *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, Oxford, Oxford University Press, p. 215-235.

Booker, A. (2003). « L'approvisionnement en eau des zones urbaines du Ghana : la réglementation d'un partenariat public-privé », *Afrique contemporaine*, nº 205, p. 171-192.

Bousquet, A. (2006). *L'accès à l'eau potable des citadins pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie)*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Braadbaart, O., N. van Eybergen et J. Hoffer (2007). « Managerial Autonomy : Does It Matter for the Performance of Water Utilities ? », *Public Administration and Development*, vol. 27, nº 2, p. 111-121.

Briscoe, J. et H. Garn (1995). « Financing Water Supply and Sanitation under Agenda 21 », *Natural Resources Forum*, vol. 19, nº 1, p. 59-70.

Coing, H. (1998). « L'eau pour tous : une conquête laborieuse et menacée », texte présenté au colloque *Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation* (19-20 mars), Paris, Groupement de recherche Réseaux, CNRS.

Collignon, B. (2002). *Urban Water Supply Innovations in Côte d'Ivoire : How Cross-subsidies Help the Poor*, Field Note nº 11, Nairobi, Water and Sanitation Program (WSP) – Africa Region.

Collignon, B., R. Taisne et S. Kouadio (2000). *Analyse du service de l'eau potable et de l'assainissement pour les populations pauvres dans les villes de Côte d'Ivoire*, Abidjan, Programme de l'eau et de l'assainissement (WSP) – Afrique de l'Ouest et centrale.

Deedat, H. et E. Cottle (2002). « Cost Recovery and Prepaid Water Meters and the Cholera Outbreak in Kwazulu-Natal : A Case Study in Madlebe », dans D. McDonald et J. Pape (dir.), *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, Londres, Zed Books, p. 81-97.

Dinar, A. (dir.) (2000). *The Political Economy of Water Pricing Reforms*, Oxford, Oxford University Press.

Estache, A. et E. Kouassi (2002). *Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities*, Policy Research Working Paper nº 2890, Washington, Banque mondiale.

Estache, A. et M. Rossi (2002). « How Different Is the Efficiency of Public and Private Water Companies ? », *The World Bank Economic Review*, vol. 16, nº 1, p. 139-148.

Falk T., B. Bock et M. Kirk (2009). « Polycentrism and Poverty : Experiences of Rural Water Supply Reform in Namibia », *Water Alternatives*, vol. 2, nº 1, p. 115-137.

Finger, M. et J. Allouche (2002). *Water Privatisation : Trans-national Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*, Londres, Spon Press.

Goldman, M. (2007). « How "Water for All !" Policy Became Hegemonic : The Power of the World Bank and Its Transnational Policy Networks », *Geoforum*, vol. 38, nº 5, p. 786-800.

Gutierrez, E. (2007). « Delivering Pro-poor Water and Sanitation Services : The Technical and Political Challenges in Malawi and Zambia », *Geoforum*, vol. 38, n° 5, p. 886-900.

Hall, D. et E. Lobina (2006). *Pipe Dreams : The Failure of the Private Sector to Invest in Water Services in Developing Countries*, Londres, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.

Hall, D. et E. Lobina (2007). « Profitability and the Poor : Corporate Strategies, Innovation and Sustainability », *Geoforum*, vol. 38, n° 5, p. 772-785.

Hossain, F. et T. Helao (2008). « Local Governance and Water Resource Management : Experiences from Northern Namibia », *Public Administration and Development*, vol. 28, n° 3, p. 200-211.

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 7 juillet 2009.

Jaglin, S. (1998). « Services urbains et cohésion sociale en Afrique australe (Afrique du Sud, Namibie, Zambie) : une laborieuse ingénierie », *Flux*, n^os 31-32, p. 69-82.

Jaglin, S. (2000). « Water Demand Management à Windhoek (Namibie) : une approche holistique de la gestion urbaine durable des ressources en eau », dans Académie de l'eau (dir.), *L'eau, l'aménagement du territoire et le développement durable*, tome 1, Paris, Académie de l'eau, p. 111-120.

Jaglin, S. (2001). « L'eau potable dans les villes en développement : les modèles marchands face à la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, vol. 42, n° 166, p. 275-304.

Jaglin, S. (2003). « Les échelles des réformes des services urbains de l'eau : l'exemple de la Namibie », dans G. Schneier et B. de Gouvello (dir.), *Eaux et réseaux : les défis de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'IHEAL, p. 142-164.

Jaglin, S. (dir.) (2004). « Services en réseaux, services sans réseaux dans les villes du Sud », dossier thématique, *Flux*, n^os 56-57, p. 4-105.

Jaglin, S. (2005a). « La participation au service du libéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », dans M.H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 271-291.

Jaglin, S. (2005b). *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions.

Jaglin, S. (2008). « Differentiating Networked Services in Cape Town : Echoes of Splintering Urbanism ? », *Geoforum*, vol. 39, n° 6, p. 1897-1906.

Jaglin, S. et A. Bousquet (2012). « Conflicts of Influence and Competing Models : The Boom in Community-based Privatization of Water Services in Sub-Saharan Africa », dans B. Barraqué (dir.), *Urban Water Conflicts*, Paris et Leiden, UNESCO et CRC Press/Balkema, p. 169-193.

Jansen, A. et C.-E. Schulz (2006). « Water Demand and the Urban Poor : A Study of the Factors Influencing Water Consumption among Households in Cape Town, South Africa », *South African Journal of Economics*, vol. 74, n° 3, p. 593-609.

Kayaga, S. et R. Franceys (2007). « Costs of Urban Utility Water Connections : Excessive Burden to the Poor », *Utilities Policy*, vol. 15, nº 4, p. 270-277.

Kerf, M. et W. Smith (1996). *Privatizing Africa's Infrastructure : Promise and Challenge*, World Bank Technical Paper nº 337, Washington, Banque mondiale.

Kessides, I. (2004). *Reforming Infrastructure : Privatization, Regulation and Competition*, Washington, Banque mondiale.

Kirkpatrick, C., D. Parker et Y.-F. Zhang (2006). « An Empirical Analysis of State and Private-sector Provision of Water Services in Africa », *The World Bank Economic Review*, vol. 20, nº 1, p. 143-163.

Klawitter, S. (2007). *Poverty-oriented Water and Sanitation Subsidies*, final draft, Eschborn, Société allemande pour la coopération technique (GTZ).

Komives, K. *et al*. (2005). *Water, Electricity and the Poor : Who Benefits from Utility Subsidies ?*, Washington, Banque mondiale.

LaRRI – Labour Resource and Research Institute (2005). « Water Privatization in Namibia : Creating a New Apartheid ? », dans D. McDonald et G. Ruiters (dir.), *The Age of Commodity : Water Privatization in Southern Africa*, Londres, Earthscan, p. 258-273.

Lavigne, J.-C. (1999). « L'expérience ivoirienne », dans D. Lorrain (dir.), *Retours d'expériences : six cas de gestion déléguée à l'étranger*, Paris, Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED), p. 46-62.

Leborgne, F. (2006). « La privatisation de l'eau au Mali », *Responsabilité et Environnement*, nº 42, p. 44-58.

Lyonnaise des Eaux (1999). *Solutions alternatives à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement conventionnels dans les secteurs à faibles revenus*, Paris, Lyonnaise des Eaux.

Marin, P. (2002). *Output-Based Aid (OBA) : Possible Applications for the Design of Water Concessions*, Washington, Banque mondiale.

Matros-Goreses, A., R. Franceys et P. Trawick (2008). « Affordability of Basic Services under Conditions of Extreme Inequality », texte présenté à la conférence internationale *Access to Sanitation and Safe Water : Global Partnerships and Local Actions* (7-11 avril), Accra, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), Loughborough University.

McClune, J. (2004). *Water Privatisation in Namibia : Creating a New Apartheid ?*, Windhoek, Labour Resource and Research Institute (LaRRI).

McDonald, D. (2002). « The Theory and Practice of Cost Recovery in South Africa », dans D. McDonald et J. Pape (dir.), *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, Londres, Zed Books, p. 17-37.

McDonald, D. et J. Pape (dir.) (2002). *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, Londres, Zed Books.

McDonald, D. et G. Ruiters (2005). « Theorizing Water Privatization in Southern Africa », dans D. McDonald et G. Ruiters (dir.), *The Age of Commodity : Water Privatization in Southern Africa*, Londres, Earthscan, p. 13-42.

Ménard, C. (2001). « Enjeux d'eau : la dimension institutionnelle », *Revue Tiers Monde*, nº 166, p. 259-274.

Ménard, C. et G. Clarke (2002). « A Transitory Regime : Water Supply in Conakry, Guinea », dans M. Shirley (dir.), *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Oxford, Pergamon, p. 273-315.

Moriarty, P., J. Butterworth et C. Batchelor (2007 [2004]). *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, cahier thématique nº 9-F, Delft, Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC).

Muller, M. (2008). « Free Basic Water : A Sustainable Instrument for a Sustainable Future in South Africa », *Environment and Urbanization*, vol. 20, nº 1, p. 67-87.

Njiru, C., I.K. Smout et K. Sansom (2001). « Managing Water Services through Service Differentiation and Pricing in an African City », *Journal of the Chartered Institution of Water and Environmental Management*, vol. 15, nº 4, p. 15-281.

Nwankwo, E., N. Phillips et P. Tracey (2007). « Social Investment through Community Enterprise : The Case of Multinational Corporations Involvement in the Development of Nigerian Water Resources », *Journal of Business Ethics*, vol. 73, nº 1, p. 91-101.

Ohlsson, L. et A. Turton (1999). *The Turning of a Screw : Social Resource Scarcity as a Bottle-neck in Adaptation to Water Scarcity*, Occasional Paper nº 19, Londres, Water Issues Group, School of Oriental and African Studies (SOAS) et King's College London (KCL).

Page, B. (2003), « Communities as the Agents of Commodification : The Kumbo Water Authority in Northwest Cameroon », *Geoforum*, vol. 34, nº 4, p. 483-498.

Pauw, J. (2006). *Metered to Death : How a Water Experiment Caused Riots and a Cholera Epidemic*, <http://www.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=49>, consulté le 7 juillet 2009.

Plancq-Tournadre, M. (2006). « Gestion durable de l'eau au Cap (Afrique du Sud) : retour sur la difficile conciliation des durabilités environnementale, financière et sociale (2001-2004) », *Cybergeo*, nº 348, <http://www.cybergeo.eu/index2587.html>, consulté le 7 juillet 2009.

PMFIE – Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau (2003). *Financer l'eau pour tous*, Marseille, Conseil mondial de l'eau.

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement (2006). *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, rapport mondial sur le développement humain 2006, Paris, Economica.

Postel, S. (1992). *The Last Oasis : Facing Water Scarcity*, Londres, Earthscan.

PRP – Projet de recherche sur les politiques (2005). *Les instruments économiques pour la gestion de la demande d'eau dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau*, rapport de synthèse, Ottawa, PRP.

Rijsberman, F. (2004). *The Water Challenge*, Copenhagen Consensus Challenge Paper, fifth draft, Copenhague, Environmental Assessment Institute (EAI).

Roth, G. (1987). *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.

Sall, A. (2005). *L'eau au Sénégal : les enjeux actuels de la privatisation (Dakar, Kaolack), essai de géographie sociale*, thèse de doctorat, Caen, Université de Caen Basse-Normandie.

Sansom, K. *et al*. (2004). *Serving All Urban Consumers : A Marketing Approach to Water Services in Low- and Middle-income Countries*, Book nº 1, Loughborough, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), Loughborough University.

Serageldin, I. (1994). *Water Supply, Sanitation, and Environmental Sustainability : The Financing Challenge*, Washington, Banque mondiale.

Sharma, N. *et al*. (1997). *Gestion durable des ressources en eau de l'Afrique : défis et opportunités*, document technique de la Banque mondiale nº 331F, Washington, Banque mondiale.

Shirley, M. (dir.) (2002). *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Oxford, Pergamon.

Shirley, M. et C. Ménard (2002). « Cities Awash : A Synthesis of the Country Cases », dans M. Shirley (dir.), *Thirsting for Efficiency : The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Oxford, Pergamon, p. 1-41.

Shirley, M. et P. Walsh (2000). *Public Versus Private Ownership : The Current State of the Debate*, Policy Research Working Paper nº 2420, Washington, Banque mondiale.

Showers, K. (2002). « Water Scarcity and Urban Africa : An Overview of Urban-Rural Water Linkages », *World Development*, vol. 30, nº 4, p. 621-648.

Smith, L. et S. Hanson (2003). « Access to Water for the Urban Poor in Cape Town : Where Equity Meets Cost Recovery », *Urban Studies*, vol. 40, nº 8, p. 1517-1548.

Snell, S. (1998). *Water and Sanitation Services for the Urban Poor. Small-scale Providers : Typology and Profiles*, Working Paper, Washington, Water and Sanitation Program (WSP).

Trémolet, S. (2006a). « Un point sur les privatisations de l'eau en Afrique », *Responsabilité et Environnement*, nº 42, p. 59-68.

Trémolet, S. (2006b). *Appliquer les principes de l'OBA aux services d'eau et d'assainissement : guide méthodologique*, Paris, Agence française de développement (AFD).

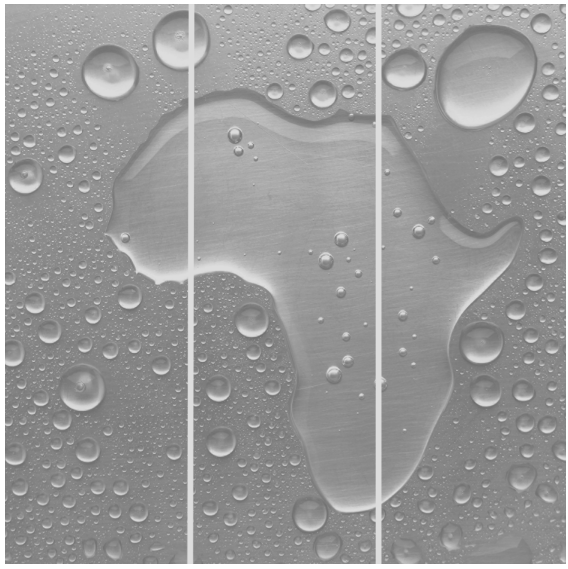
Valfrey-Visser, B. *et al.* (2006). *Access through Innovation : Expanding Water Service Delivery through Independent Network Providers*, Londres, Building Partnerships for Development in Water and Sanitation (BPD).

Werner, W. (2009). *Controlling Access to Water and Land : De Jure and de Facto Powers of Water Point Committees*, CuveWater Papers nº 5, Francfort, CuveWaters.

Winpenny, J. (1994). *Managing Water as an Economic Resource*, Londres, Routledge.

Partie

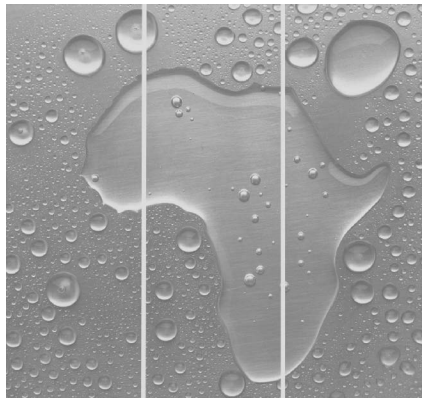
3



L'Afrique australe, pionnière de la GIRE au sud du Sahara

Chapitre

7



La GIRE après l'apartheid (1994-2009)
Volontarisme politique et inertie des tuyaux

David Blanchon

L'Afrique du Sud a une longue tradition de savoir-faire en matière de gestion de l'eau, qui s'est maintenue depuis la fin du XIXe siècle sans interruption, cas rare en Afrique[1]. Son intégration dans la communauté épistémique mondiale de gestion de l'eau, par sa participation à des conférences ou des voyages d'études tout d'abord au sein de l'Empire britannique, est ancienne et se poursuivit même pendant les heures les plus sombres du régime d'apartheid. Cette communauté sud-africaine de l'eau est nombreuse

1. La question de la maîtrise de l'eau par les Européens a été posée dès le début de la colonisation, mais la construction d'ouvrages hydrauliques ne commença qu'à la fin du XIXe siècle.

et variée : services du puissant ministère des Eaux et Forêts (Department of Water Affairs and Forestry – DWAF)[2], cabinets privés d'ingénieurs (Niham Shand, BKS, etc.), chercheurs dans les universités et la Water Research Commission (WRC), techniciens détachés dans les centres locaux du DWAF, etc., puis ONG depuis les années 1990. L'Afrique du Sud n'est pas un pays où les innovations venues du « Nord » sont plaquées, mais se veut, depuis longtemps, un partenaire égal dans la constitution des modèles mondiaux de gestion de l'eau ; elle se présente d'ailleurs comme une chef de file dans certains domaines, notamment l'agriculture irriguée subtropicale ou les transferts d'eau à grande distance, et est en mesure d'exporter ses savoirs dans le reste du continent africain.

Mais, dans un pays où, depuis l'époque moderne, l'eau a toujours été présentée comme une ressource rare et vitale, les politiques de l'eau ont été strictement subordonnées à des objectifs politiques qui les dépassaient, très nettement pendant le régime d'apartheid, plus subtilement depuis 1994. Le jeu entre une communauté épistémique puissante, mais traversée d'antagonismes (Swatuk, 2008), et le pouvoir exécutif et législatif est le fil conducteur de l'hydropolitique sud-africaine. La mise en place « officielle » de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) n'échappe pas à ce jeu. En schématisant, l'eau est une des vitrines de tous les régimes qui se sont succédé en Afrique du Sud, mais également le reflet de leurs échecs.

Définie par le DWAF comme « […] une philosophie, un processus et une stratégie de gestion pour parvenir à une utilisation durable des ressources par toutes les parties prenantes à l'échelle du bassin versant, des régions et de la nation » (DWAF, 2003, p. 3), la GIRE a été l'objet dans ce pays de nombreux débats ; c'était encore le cas vers la fin de la période étudiée ici, alors qu'en mars 2008 se tint au Cap une grande conférence internationale[3] sur la question.

2. Le DWAF fut créé en 1912 sous le nom de Department of Irrigation (DoI) et devint le Department of Water Affairs (DWA) en 1956, puis le Department of Water Affairs and Forestry (DWAF) en 1994. Depuis 2009, il a repris le nom de Department of Water Affairs, les questions de foresterie ayant été transférées à un autre ministère. Ce chapitre se concentrant sur la période 1994-2009, l'appellation DWAF sera utilisée.
3. Il s'agit de l'International Conference on Integrated Water Resources Management (IWRM) : Lessons from Implementation in Developing Countries, qui s'est déroulée au Cap du 10 au 12 mars 2008 et qui réunit plus de 400 participants (*cf.* Karar, 2008).

La compréhension de la mise en place de la GIRE en Afrique du Sud nécessite donc, dans un premier temps, un retour historique sur la situation avant la fin de l'apartheid, pour ensuite examiner les tensions entre un volontarisme politique affiché et la lente construction des nouvelles institutions.

1. Une gestion intégrée au régime d'apartheid

La maîtrise de l'eau, au même titre que la mainmise sur les terres, a été un des buts premiers de la colonisation en Afrique du Sud. Les droits coutumiers africains étant tenus pour négligeables, les colons ont très vite recherché un système de gestion compatible avec un territoire qui n'avait aucun point commun, du point de vue hydrologique, avec les métropoles néerlandaise et britannique.

1.1. Un pays à la recherche de modèles

Tout au long du XIX^e^ siècle, les juristes sud-africains se sont demandé quel devait être le statut juridique de l'eau. Celui-ci découlait depuis 1652 de la tradition juridique hollandaise (elle-même issue du droit romain), mais l'importation de la *Common Law* après la conquête britannique en 1795 entraîna une grande confusion pendant plus d'un demi-siècle. Le jugement *Retief v. Louw* de 1856, confirmé par le jugement *Hough v. Van der Merwe* en 1874, mit fin à cette période et fut de fait l'acte fondateur de toutes les lois sud-africaines sur l'eau jusqu'en 1998 (O'Keeffe *et al*., 1999). Dès cette époque, comme le montrent les minutes du jugement, les juges s'inspiraient largement d'expériences venant d'autres pays pour étudier celles qui conviendraient le mieux à l'Afrique du Sud, au prix de changements marginaux guidés par des considérations politiques. Comme le soulignait Kader Asmal, alors ministre des Eaux et Forêts, dans l'introduction au livre blanc sur la politique nationale de l'eau : « Les législateurs coloniaux tentèrent d'avoir recours aux règles des pays colonisateurs d'Europe, bien arrosés, dans le climat sec et variable de l'Afrique australe » (RAS, 1997, p. 1).

Cette habitude explique la « modernité » des lois sud-africaines, mais aussi leur relative inadaptation. Ainsi, en 1912, la première loi sur l'eau de la toute jeune Union sud-africaine prévoyait déjà le découpage du pays en circonscriptions d'irrigation et une hiérarchie entre les différents usages de l'eau, mais avec une priorité donnée aux agriculteurs en préservant leurs droits, ce qui s'avéra vite problématique dans un pays dont la richesse reposait de plus en plus sur l'exploitation minière et les industries naissantes.

À partir de la création du Department of Irrigation (DoI), également en 1912, l'Afrique du Sud disposa d'un vivier d'ingénieurs hydrauliciens qui exploraient et cartographiaient le pays, inventoriaient les ressources et préparaient les aménagements futurs.

De fait, la création du Department of Water Affairs (DWA) pour remplacer le DoI après le vote de la loi sur l'eau de 1956 permettait déjà une gestion coordonnée des différentes politiques sectorielles de l'eau. Ce ministère avait la responsabilité de toute la politique de l'eau, de la conception des ouvrages hydrauliques au contrôle de l'utilisation de la ressource par les secteurs industriels et agricoles, jusqu'à la recherche scientifique avec la Water Research Commission (WRC) créée en 1970.

Si l'on y ajoute les services locaux du DWA, les instituts de recherche hors DWA dans les universités et le Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) ainsi que les soutiens politiques et parlementaires, on comprend l'importance du poids de la « communauté de l'eau » en Afrique du Sud.

Son savoir-faire technique fut pleinement utilisé par le régime d'apartheid et se traduisit, des années 1950 aux années 1970, par la construction des grands barrages et transferts d'eau, qui furent très souvent honorés par de nombreux prix décernés par le South African Institute of Civil Engineering. Intégrer cette communauté était, pour un jeune ingénieur blanc d'après-guerre, surtout anglophone puis afrikaner à partir des années 1950, un destin envié.

Malgré les sanctions imposées au régime d'apartheid, cette communauté épistémique participait largement aux discussions internationales sur les politiques de l'eau, que ce soit dans les colloques universitaires ou dans les grandes conférences mondiales. Les très nombreux rapports de voyages d'études effectués par les membres du ministère montrent l'intensité de cette recherche des « meilleures pratiques » et la volonté de les appliquer en Afrique du Sud[4].

1.2. Une gestion intégrée au service des Blancs

L'importation de modèles étrangers, même adaptés, est surdéterminée par des impératifs politiques propres à l'Afrique du Sud, c'est-à-dire le régime de ségrégation raciale (1910-1948) puis d'apartheid (1948-1994). Le paysage hydropolitique sud-africain porte encore largement la marque des visions des ingénieurs sud-africains, des demandes des agriculteurs blancs affiliés

4. Parmi les plus complets encore consultables aux archives du ministère, on peut citer ceux de Hall (1898) et de Jordaan (1949).

à la puissante South African Agricultural Union[5] (SAAU) et soutenus par leurs représentants au Parlement, et des besoins des industries et villes en plein essor. L'État sud-africain a mis en place une gestion globale des ressources en eau, non dénuée de contradictions et de débats internes, au service de la seule communauté blanche. La multiplication de livres blancs[6] sur l'eau, de conférences nationales, d'ouvrages et de célébrations, comme la Water Year de 1970, montre d'ailleurs l'emboîtement des politiques de l'eau dans la politique globale de l'État, jusqu'à la proposition dans les années 1970 d'une « stratégie totale » pour mobiliser l'eau qui devait faire écho à la « stratégie totale » militaire du régime d'apartheid contre ses ennemis internes et externes (James, 1980).

Cette configuration hydropolitique particulière se traduisit au niveau national par la réalisation des grands systèmes de transferts d'eau, dont les principaux sont l'Orange River Development Project (ORDP) dans les années 1960 et 1970 et le Lesotho Highlands Water Project (LHWP) dans les années 1980 et 1990.

Au niveau local, la politique de l'eau pré-1994 conduisit à la captation de la ressource par les agriculteurs blancs, qui, de par le système des *riparian rights* (droits de riverain), jouissaient d'un droit de fait peu contrôlé sur les ressources. En ville, elle produisit une dichotomie complète entre les quartiers blancs, qui bénéficiaient de services aux standards occidentaux, avec des moyennes de consommation souvent bien plus élevées que dans les États européens[7], et les *townships* (noirs), délaissés, au mieux desservis de façon collective.

Cette surdétermination des politiques de l'eau par le régime d'apartheid créait un fossé entre la situation présentée par les rapports officiels – une pénurie toujours menaçante, mais en voie d'être vaincue par les grands travaux du DWA – et l'état réel du pays. Techniquement les ouvrages

5. Renommée Agri SA en 1999.
6. On compte ainsi 23 livres blancs présentés au Parlement entre 1948 et 1994 uniquement sur le bassin de l'Orange et autant sur celui du Vaal. Il faut y ajouter les rapports annuels et autres comptes rendus non officiels pour prendre la mesure de l'activité du DWA, sans équivalents en Afrique subsaharienne.
7. D'après des estimations récentes de la Municipalité de Johannesbourg (disponibles sur le site de Johannesburg Water, <http://www.johannesburgwater.co.za/>), une famille riche qui habite dans une villa de cinq pièces avec piscine, jardin et plusieurs salles de bains utilise en moyenne de 60 à 65 m^3 d'eau par mois ; un foyer « moyen » de quatre personnes à Soweto, correspondant aux classes moyennes inférieures, en utilise près de 20 m^3 par mois. À l'autre extrémité de l'échelle sociale, selon le recensement général de 2001, 10 % des foyers de la municipalité ne disposent pas de l'eau courante chez eux.

étaient certes bien conçus et généralement bien construits. Mais l'« oubli » des besoins de 80 % de la population et une gestion fondée essentiellement sur l'offre conduisirent à une situation catastrophique. L'Afrique du Sud connaissait à la fin de l'apartheid les problèmes du « premier » (pollutions industrielles, surconsommation dans les villes, etc.) **et** du « troisième » monde : épidémies liées au non-raccordement, réseau d'assainissement négligé, etc. (Durning, 1990 ; Bond, 2002 ; McDonald, 2002).

À la fin des années 1980, il était évident pour certains responsables du DWA[8] que les problèmes n'étaient pas tant d'ordre technique, mais bien politique et qu'il fallait changer de paradigme de gestion de l'eau.

2. La GIRE dans l'Afrique du Sud postapartheid : une volonté d'exemplarité

L'année 1994 marque le changement officiel des politiques de l'eau en Afrique du Sud, avec le slogan « Un certain volume, pour tous, pour toujours » (*Some, for All, for Ever*) censé mettre fin à la gestion « Tout, pour quelques-uns, maintenant » (*All, for Some, for Now* ») (Asmal, 2008, p. 663) du temps de l'apartheid. Malgré cet affichage « révolutionnaire », l'adoption des principes inspirés de la GIRE et du développement durable avait été, en fait, préparée depuis longtemps. Ainsi, dès 1970, année correspondant à la première Water Year sud-africaine, une commission d'enquête (RAS, 1970) avait pour objectif de proposer une réforme de la loi de 1956 et proposait l'instauration d'organismes de gestion au niveau des bassins versants, semblables aux agences de l'eau françaises, qui devaient régler les conflits entre les utilisateurs et contrôler les puissants Irrigation Boards des agriculteurs. Seize ans plus tard, le DWA publia un ouvrage de 500 pages intitulé *Management of the Water Ressources of the Republic of South Africa* (DWA, 1986), qui reprenait certaines propositions de la commission de 1970, notamment sur le prix de l'eau et sur les agences de bassin. Et dès la fin des années 1980, le paradigme de la GIRE était très largement diffusé et accepté au sein du DWA[9]. Aucun grand remaniement ne fut nécessaire pour la faire accepter comme le montre la grande stabilité des

8. Pour un résumé des remises en cause profondes proposées à cette époque, voir Conley (1992).
9. Un exemple peut être donné par le rapport officiel sur la politique de l'eau de l'ex-bantoustan du Ciskei, publié en 1991, écrit par le cabinet de consultance Hill Kaplan Scott, très proche du DWA d'Afrique du Sud, et qui reprend toutes les idées de la GIRE. Ce cabinet participa largement à la nouvelle politique de l'eau sud-africaine (Blanchon, 2009).

structures de gestion et des personnels des services des eaux. Ce n'est qu'à la tête du ministère, renommé Department of Water Affairs and Forestry (DWAF) en 1994, qu'ont été nommées des personnalités charismatiques comme Kader Asmal et Ronnie Kasrils pour symboliser le changement.

2.1. Une réintégration pleine et entière dans la « communauté internationale de l'eau »

La nouvelle politique de l'eau doit marquer, comme dans bien d'autres secteurs, le retour de l'Afrique du Sud dans la « normalité » internationale. Dans le domaine de l'eau, cette position renoue avec l'histoire longue de la communauté sud-africaine de l'eau, habituée à rechercher des modèles extérieurs.

Ainsi, le livre blanc de 1994 rappelle que l'Afrique du Sud

> […] peut bénéficier de plusieurs leçons apprises à l'international dans le domaine de l'approvisionnement en eau et en services d'assainissement aux communautés, qui est une source grandissante d'inquiétude mondiale depuis les années 1960. […] Des expériences valables ont été gagnées dans le cadre d'approches visant à mettre en place un développement durable, dont une bonne partie a été systématisée dans les actes de plusieurs conférences mondiales, notamment à Abidjan en 1990, à New Delhi en 1990 et à Dublin en 1992 (RAS, 1994, p. 6-7).

Plus récemment, dans le manuel d'aide destiné aux autorités locales pour la mise en place de la GIRE (Burke, 2007, p. 23-24), on trouve deux pages entières consacrées aux « [a]pproches de la GIRE à travers le monde qui sont pertinentes pour les autorités locales en Afrique du Sud ». Dans ce document, neuf pays sont cités, parmi lesquels la France et le Canada, dont la situation a globalement peu à voir avec celle de l'Afrique du Sud. Tous appartiennent au monde développé, sauf le Timor oriental. En revanche, les expériences africaines sont regroupées sous la seule entrée « Afrique subsaharienne ». Cela donne une image frappante de la prégnance du modèle du Nord.

Cette réintégration a été effectuée en moins de dix ans : tous les aspects du « circuit de l'eau », de la production d'eau brute à l'assainissement, en passant par la distribution de l'eau potable, la gestion des périmètres irrigués ou encore la coordination des politiques dans les bassins versants transfrontaliers, ont fait l'objet d'une réécriture complète, généralement en trois temps, avec d'abord la rédaction d'un livre blanc, suivie par le vote d'une loi puis la publication de règlements d'application. Les deux premières phases se sont déroulées de 1994 à 1998, la troisième est encore largement en cours au moment où nous écrivons.

Parmi ces nombreux textes, trois sont particulièrement importants[10] : le livre blanc de 1994 sur la *Water Supply and Sanitation Policy* (RAS, 1994) qui reprend de fait le programme de l'ANC[11], le livre blanc de 1997 sur la *National Water Policy for South Africa* (RAS, 1997) qui fixe les nouvelles orientations générales de la politique de l'eau, et enfin le *National Water Act* de 1998 (RAS, 1998) qui les inscrit dans la loi. Ils fondent la politique sud-africaine sur l'eau, à peine remaniée lors de la publication de la *National Water Resource Strategy* (NWRS) en 2004 (DWAF, 2004)[12].

Un important travail a également été effectué pour permettre l'intégration de la GIRE dans le nouveau maillage institutionnel de l'Afrique du Sud, qui, comme le montre la figure 7.1., est extrêmement complexe.

Toutefois, malgré les guides édités par le DWAF, un rapport de la WRC indiquait en 2006 que « […] la plupart des gestionnaires de ressources en eau ne savent pas quels départements ou directions contacter à l'intérieur d'une organisation gouvernementale locale pour coopérer dans un dossier en particulier » (Mazibuko et Pegram, 2006, p. 1).

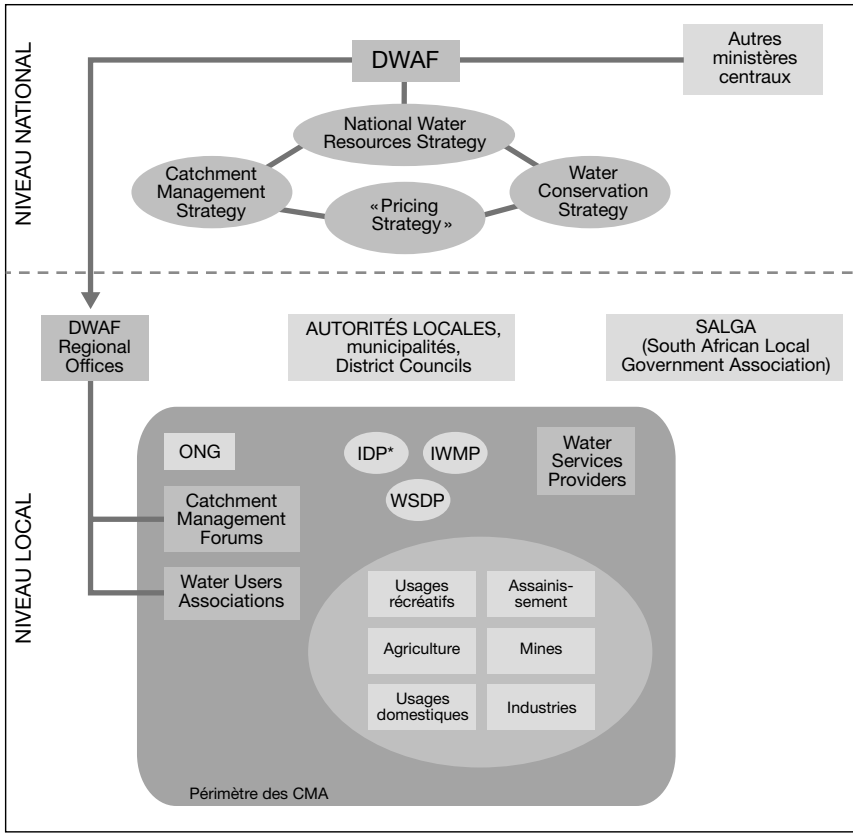
2.2. Des changements majeurs

Bien que le changement était préparé et attendu avant 1994, il s'ensuivit néanmoins des transformations radicales des modes de gestion de l'eau en Afrique du Sud. S'appuyant sur le paradigme mondial de la GIRE, le DWAF a pu remettre en cause toutes les positions acquises, même les plus anciennes comme les *riparian rights*.

En premier lieu, le livre blanc de 1994 sur la *Water Supply and Sanitation Policy*, qui expose le programme politique du nouveau gouvernement, insiste particulièrement sur la réduction de la fragmentation institutionnelle[13], héritage du « développement séparé », qui nuit à

10. Pour la politique de distribution de l'eau et d'assainissement, le texte principal est le *Water Services Act* de 1997 (n° 108).
11. Soit le Congrès national africain (African National Congress), le parti politique qui dirige l'Afrique du Sud sans interruption depuis la fin de l'apartheid.
12. Dans ce dernier document, trois pages entières (p. 10 à 12) sont consacrées à la GIRE, expliquant en détail ses différentes dimensions.
13. La liste des institutions de gestion de l'eau dressée par le livre blanc de 1994 est éloquente. Huit types d'institutions s'occupaient alors de la gestion de l'eau dans le pays, soit, en comptant les bantoustans, plus de 30 organismes à compétence nationale et des centaines d'autres administrations locales responsables de l'adduction d'eau.

Figure 7.1.
La GIRE dans le maillage institutionnel sud-africain



* IDP: Integrated Development Plan
IWMP: Integrated Water Management Plan
WSDP: Water Services Development Plan

Source : Modifiée et redessinée à partir de Burke (2007, p. 4).

l'efficacité des politiques. La redéfinition des institutions s'occupant de l'eau s'inscrit dans le mouvement plus vaste de réorganisation institutionnelle des municipalités et des provinces. Parallèlement à la disparition des bantoustans et au redécoupage du pays en neuf provinces, le DWAF procéda au remodelage complet du paysage hydropolitique du pays. Dix-neuf Catchment Management Agencies (CMA), aux compétences très étendues, furent ainsi créées.

Au niveau local, le redécoupage territorial doit passer par le remplacement des tout-puissants, mais fragmentés Irrigation Boards aux mains des agriculteurs blancs par des Water User Associations (WUA) plus grandes et largement multisectorielles[14].

Par ailleurs, conformément au principe de gestion de la demande, le DWAF, s'appuyant sur des études de la WRC, a mis en place des outils tarifaires pour favoriser les économies d'eau en jouant sur l'augmentation du prix de l'eau dans l'agriculture et en visant la récupération totale des coûts pour les utilisateurs industriels et urbains[15].

Enfin, les textes insistent sur le rôle des femmes et des ONG, le rattrapage des inégalités passées et la protection de l'environnement.

Il n'est pas nécessaire de revenir en détail sur ces dispositions, qui reprennent très largement les principes de Dublin[16]. L'Afrique du Sud veut être la « bonne élève » africaine de la GIRE et son vecteur dans la région de l'Afrique australe, où les différents ministères des Eaux sont quasiment des satellites de celui de Pretoria.

2.3. Des propositions innovantes

Cette position de premier plan dans le secteur de l'eau passe également par la proposition de mesures innovantes qui vont au-delà des politiques « classiques » de la GIRE.

On peut citer le rôle moteur, à l'initiative de Kader Asmal alors ministre des Eaux et Forêts, de l'Afrique du Sud dans la Commission mondiale des barrages, qui a publié en 2000 un rapport global (CMB, 2000) sur les répercussions des barrages. Ou encore l'établissement d'une Water Reserve[17], « une première mondiale » pour reprendre l'expression du même Asmal (2008, p. 663), inaliénable et prioritaire sur tous les autres usages,

14. Les dispositions concernant les CMA sont décrites précisément dans les sections 77 à 90 du *National Water Act* de 1998 ; celles des WUA le sont dans les sections 91 à 98 de la même loi.
15. Pour des précisions sur le changement dans les zones urbaines, voir notamment Jaglin (2001 ; 2005) et Plancq-Tournadre (2004). Dans les zones rurales, la WRC a commandé plusieurs études sur le prix de l'eau et les mécanismes de réallocation des ressources par le marché (Conradie, 2002 ; Louw, 2002). À noter que ces questions étaient déjà posées par la WRC dès le début des années 1990 (*cf.* Backeberg et Groenewald, 1995).
16. Voir l'introduction du présent ouvrage et son encadré « Les principes de Dublin » (p. 6) pour plus de détails.
17. *National Water Act*, articles 16, 17 et 18.

constituée de deux parties égales : d'une part, les besoins humains élémentaires pour la boisson, la préparation de la nourriture et l'hygiène personnelle, soit environ 25 litres par personne et par jour, et, d'autre part, la « réserve écologique », qui représente selon le *National Water Act* « […] l'eau nécessaire à la protection des écosystèmes aquatiques ».

Mais c'est surtout par l'instauration d'un service minimum d'eau gratuite que l'Afrique du Sud s'est distinguée. Le président Thabo Mbeki proposa, juste avant les élections municipales de décembre 2000, de fournir gratuitement les services de base (eau et électricité) à tous les foyers sud-africains. Cette annonce était destinée à faire taire les critiques envers le virage libéral pris par l'ANC, mais aussi pour se conformer à la Constitution adoptée en 1996, qui prévoit dans sa Déclaration des droits que : « Toute personne a le droit d'avoir accès à […] suffisamment de nourriture et d'eau » (RAS, 1996 : sect. 27).

Cette question était d'ailleurs particulièrement pressante dans le domaine de l'eau, puisque la volonté de rationaliser l'usage de l'eau dans un contexte de rareté et l'application des politiques tarifaires préconisées par la Banque mondiale[18] ont conduit à une forte augmentation du prix de l'eau pour les consommateurs finaux et à la déconnexion des ménages les plus pauvres, souvent insolvables. L'épidémie de choléra dans la province du Kwazulu-Natal, directement liée aux déconnexions, ainsi que les critiques de plus en plus virulentes contre les politiques de délégation aux entreprises privées (partenariats public-privé) ou de « corporatisation[19] » des services de distribution d'eau demandaient une traduction pratique rapide du discours du président Mbeki. Ainsi les services du DWAF ont été contactés dès le début de l'année 2000, et l'annonce officielle des modalités de la politique de gratuité de l'eau par le ministre des Eaux et Forêts Ronnie Kasrils fut faite dès février 2001 (DWAF, 2001). Pour prouver la faisabilité de la politique de gratuité et considérer les détails pratiques, le DWAF s'appuyait sur l'exemple des 21 municipalités qui offraient déjà gratuitement entre 5 et 10 m^3 d'eau par mois, parmi lesquelles l'expérience très médiatisée et discutée de Durban (Loftus, 2005).

18. Il s'agit notamment du recouvrement total des coûts (*full cost recovery*), de l'autonomie financière imposée aux services de l'eau (*ring-fencing*) et de l'abandon de toutes subventions. Ces politiques, qui découlent partiellement des « principes de Dublin », ont été officiellement adoptées par l'ANC en 1994.
19. La « corporatisation » consiste à appliquer aux services de distribution qui restent propriété de la municipalité les méthodes de gestion du secteur privé. De fait, la gestion des services délégués ou « corporatisés » est sensiblement la même (McDonald et Ruiters, 2005).

Par cette politique d'eau gratuite, l'Afrique du Sud veut prouver qu'elle n'est pas seulement une « bonne élève » des politiques conçues au Nord, mais qu'elle est capable de les adapter aux conditions d'inégalité et de pauvreté des pays du Sud et qu'elle peut être à son tour un modèle à suivre.

Ce pari d'exemplarité est en partie réussi, comme le suggère ce commentaire publié dans un important hebdomadaire indien :

> La récente politique nationale de l'eau [de l'Inde] manque de substance, de direction et de sérieux dans son approche des vrais problèmes de l'eau en Inde. La tentative de trouver des solutions rapides nuit depuis des lustres à la planification à long terme […]. Dans ce contexte, il sera utile pour l'Inde d'étudier le très complet document de politique de l'eau introduit en Afrique du Sud [en 1997] et d'en tirer des leçons pertinentes pour une approche intégrée de la gestion de l'eau (Reddy, 2002, p. 2878).

Souvent à la recherche de références étrangères, l'Afrique du Sud est devenue par cette loi un exemple pour d'autres pays. À tel point que l'application de la GIRE, appuyée par le savoir-faire technique et la « puissance » du DWAF, est parfois perçue par les pays limitrophes comme un des axes de l'hydrohégémonie sud-africaine (Turton, 2003 ; Swatuk, 2008 ; chapitre 8 du présent ouvrage).

3. L'inertie des tuyaux

Malgré l'affichage révolutionnaire de la nouvelle politique de l'eau placée sous le signe de la GIRE, l'application des nouvelles lois, si l'on excepte le service minimum d'eau gratuite, s'est faite de façon très progressive. Cette prudence était voulue, mais aussi imposée par l'inertie des « tuyaux » formant le système de transfert maillé d'ampleur régionale construit depuis plus d'un siècle et l'accaparement des ressources par la minorité blanche.

Dans un premier temps, la GIRE a pu jouer le rôle d'un « mythe pacificateur » (1994-1998), notamment des tensions entre développement économique, rattrapage des inégalités et protection de l'environnement, mais très vite des conflits parfois violents sont réapparus (Bond, 2002).

3.1. L'inertie des gros tuyaux : transferts et Catchment Management Agencies

La constitution de Catchment Management Agencies constitue une véritable révolution pour l'Afrique du Sud, où la plupart des bassins versants sont interconnectés par des transferts d'eau et où l'eau était gérée au niveau

national. Sur le plan théorique, la définition des agences ne pose pas de problèmes, mais pratiquement, l'exercice se révéla particulièrement difficile.

La WRC, en 1998, présentait ainsi le problème :

> La situation est d'abord compliquée par le fait que les bassins versants ne coïncident pas avec les régions administratives à l'intérieur desquelles la société fonctionne, et ce, à toutes les échelles. […] Des problèmes institutionnels surviennent lorsque l'aire géographique d'un bassin versant ne coïncide pas avec l'aire de juridiction des corps administratifs responsables concernés (Gorgens *et al*., 1998, p. 5).

De fait, dans le découpage des CMA, aucune concession n'a été faite aux autres échelons administratifs, notamment aux nouvelles provinces. Or, ce sont elles qui sont responsables de la gestion des services des eaux (approvisionnement domestique et épuration) : il y a donc une dissociation entre la gestion de la ressource (qui revient aux CMA) et la gestion des services (qui est du ressort des provinces et des municipalités). On retrouve ici un problème classique des agences de bassin, qui dépasse largement le cas sud-africain (Ghiotti, 2007).

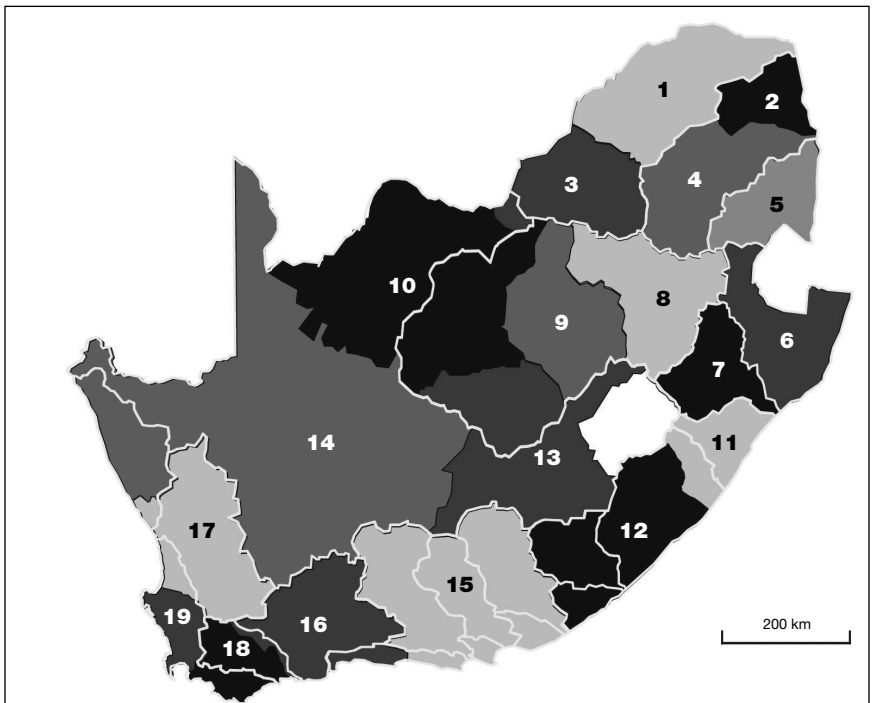
Mais, ajoute la WRC : « En deuxième lieu, des difficultés peuvent aussi survenir dans les cas où les transferts interbassins font franchir à l'eau les limites des bassins versants. Troisièmement, un autre type de complication provient du fait que les systèmes écologiques traversent souvent les limites de différents bassins versants » (Gorgens *et al*., 1998, p. 4).

En effet, le territoire d'une seule CMA sur dix-neuf correspond exactement aux limites d'un bassin versant : la CMA de la Tugela[20]. La plupart des CMA regroupent plusieurs bassins, notamment le long des côtes sud et est. Au nord, le découpage est compliqué par le fait que l'Afrique du Sud ne possède que la partie amont des bassins versants, ce qui explique la dissociation entre l'Olifants et le Limpopo, qui confluent au Mozambique. La séparation entre la CMA du Limpopo et la CMA des rivières Crocodile West et Marico, qui forment le haut bassin du Limpopo, est plus étrange : cela est probablement dû au fait que cette dernière CMA couvre une partie de la province du Gauteng et est donc très fortement peuplée. Quant au bassin de l'Orange, il est scindé en cinq CMA, dont trois pour le Vaal et deux pour l'Orange. De plus, on remarque que la

20. Selon Kistin *et al*. (2008, p. 5), bien que le bassin de la Tugela soit considéré comme pleinement national en Afrique du Sud, une fraction négligeable de celui-ci, moins de 1 %, se trouverait en fait sur le territoire du Lesotho.

CMA du Haut-Orange comprend deux affluents du Vaal, la Riet et la Modder, qui dépendent en fait par transfert des eaux de la Caledon. En revanche, la logique du transfert n'a pas été respectée pour la province du Gauteng, divisée en trois CMA, alors que l'eau fournie à ses huit millions d'habitants provient à 95 % du Vaal, lui-même dépendant des transferts provenant de la Tugela et du Lesotho. Le découpage des CMA, s'il se fonde essentiellement sur les bassins versants, s'est donc accommodé de nombreuses variations en fonction des transferts et de la répartition de la population (figure 7.2.).

Figure 7.2.
Les territoires des CMA d'Afrique du Sud en 2009



Catchment Management Agencies (avec leur numéro officiel)
En blanc, les limites des principaux bassins versants

1. Limpopo
2. Luvuvhu/Letaba
3. Crocodile West and Marico
4. Olifants
5. Inkomati
6. Usutu to Mhlatuze
7. Tugela
8. Upper Vaal
9. Middle Vaal
10. Lower Vaal
11. Mvoti to Umzimkulu
12. Mzimvubu to Keiskamma
13. Upper Orange
14. Lower Orange
15. Fish to Tsitsikamma
16. Gouritz
17. Olifants/Dorn
18. Breede
19. Berg

Source : Redessinée à partir de Blanchon (2009, p. 70).

Même s'il est encore beaucoup trop tôt pour préjuger du fonctionnement des CMA, il est clair qu'une longue période d'adaptation sera nécessaire avant qu'elles réalisent les espoirs que le DWAF a placés en elles. Dix ans après le vote de la loi qui prescrivait leur mise en place, huit CMA avaient été formellement établies (sans nécessairement être pleinement opérationnelles), mais aucune n'existait encore dans les bassins du Vaal et de l'Orange, qui représentent près de 50 % des ressources en eau du pays et les plus grands centres de consommation agricoles et urbains (DWAF, 2008). Cela s'explique par la géographie et le mode d'approvisionnement de la principale région urbaine du pays, le Gauteng. La municipalité de Johannesbourg, par exemple, se situe exactement sur la ligne de partage des eaux entre les bassins de la Crocodile et du Vaal, et bénéficie de transferts d'eau des bassins de la Tugela, de l'Usutu et du Lesotho. L'eau brute lui est vendue par une entreprise publique, Rand Water, elle-même active sur plusieurs CMA et autonome par rapport au DWAF. Les limites territoriales des CMA ne correspondent donc pas à la dimension fonctionnelle de production et de distribution d'eau. Mettre en place la GIRE dans ces deux bassins versants demandera la mise en place de solutions innovantes prenant en compte à la fois les territoires et les réseaux. (De fait, alors que le présent ouvrage allait sous presse, il a été officiellement annoncé que les territoires des CMA seraient redessinés et leur nombre réduit à neuf. D'autres changements institutionnels sont par ailleurs à prévoir pour 2012 ou 2013 [DWA, 2012a]).

3.2. L'inertie des petits tuyaux et des canaux : la résistance des Irrigation Boards

Au niveau local, on retrouve la même dichotomie entre les textes théoriques et la mise en pratique. Selon le DWAF, les Water Users Associations (WUA) doivent en théorie « […] permettre aux membres d'une communauté de mettre en commun leurs ressources pour mieux faire fonctionner toutes les activités liées à l'eau » (DWAF, 1999, p. 2). Elles peuvent être créées pour toutes sortes d'activités (essentiellement l'irrigation et l'utilisation domestique et urbaine, mais aussi pour l'usage récréatif, la protection de l'environnement, le traitement des eaux usées, etc.), mais doivent toujours avoir une extension géographique précise et limitée. Les WUA peuvent être multisectorielles.

Normalement, l'initiative de former une WUA est locale, mais le ministère peut favoriser la création de WUA là où il le désire, par exemple parmi les « fermiers émergents[21] ». La seule obligation est d'être cohérent

21. Il s'agit des agriculteurs noirs ou métis dont l'activité est encouragée depuis 1994.

avec la stratégie globale du gouvernement et de la CMA locale. Ces WUA doivent être financièrement viables, grâce notamment aux taxes prélevées sur les utilisateurs, et le cas échéant, à l'aide du ministère ou de la CMA. Elles seront dirigées par un Management Committee qui élira un président et un vice-président.

Le processus de mise en place des WUA a rapidement débuté, sous l'impulsion du DWAF plus que de celle des agriculteurs, favorables au *statu quo*. Le processus de formation est relativement simple puisque la constitution des WUA est déjà présentée dans la loi de 1998 : théoriquement, il s'agit simplement de choisir entre les diverses options présentées par le ministère. La constitution doit être rédigée localement et ensuite approuvée par le DWAF. Or, celui-ci a clairement précisé que la WUA ne doit pas défendre des intérêts déjà constitués ou permettre à un groupe d'intérêt d'en dominer un autre (DWAF, 2002). Et c'est bien cette précision, visant directement les agriculteurs des Irrigation Boards, qui pose le plus de problèmes dans les régions rurales de la vallée de l'Orange, de la Great Fish et de la Sundays. La tension est manifeste entre les Irrigation Boards, d'une part, qui peuvent à la rigueur fusionner entre eux, mais qui veulent à tout prix garder le contrôle de l'eau, et, d'autre part, le DWAF et les municipalités, qui tendent à constituer des WUA globaux, très étendus, où les agriculteurs sont minoritaires. En accord avec les directives du DWAF, les chartes des WUA soulignent l'importance donnée à l'amélioration de la représentativité des populations autrefois exclues de la gestion de l'eau. Par exemple, la charte de la WUA de Kakamas (province du Cap-Nord) précise : « Une importance particulière a été accordée au respect de la représentativité raciale et des sexes. » Lorsque l'on regarde la composition des premiers comités de direction des WUA, on mesure bien que ces précautions ne sont pas vaines. Ainsi, dans le Steering Committee de la WUA de Kakamas, chargé de sa constitution, on ne compte que trois métis contre quatorze hommes blancs parmi les membres élus (le quinzième est un représentant du DWAF). Dans la WUA de Boegoeberg, la situation n'est guère plus favorable aux non-Blancs, avec trois métis sur quinze membres élus, alors qu'ils forment l'immense majorité de la population du périmètre de la WUA.

Dans le Steering Committee, les agriculteurs, mêmes lorsqu'ils sont minoritaires, demeurent nombreux et parmi eux, les petits et moyens agriculteurs blancs sont surreprésentés, car favorisés par le mode de scrutin. Les WUA peuvent être une façon pour eux de garder le contrôle sur le développement de la région face aux agriculteurs métis et noirs, qui restent très marginaux, malgré les promesses de la Constitution, mais aussi face aux grandes compagnies commerciales qui sont elles aussi réduites à la portion congrue.

3.3. Des choix non tranchés : accès à l'eau, développement économique et protection de l'environnement

Il est possible de décliner la distance entre les textes officiels optimistes du DWAF et leur application difficile dans de nombreux autres domaines des politiques de l'eau. Ainsi, la politique de gratuité de l'eau est critiquée, car elle favorise de fait la surconsommation des bourgeoisies blanche et noire au détriment des classes moyennes (McDonald et Ruiters, 2005). De même, la politique de gestion de la demande et de protection de l'environnement est remise en cause au sein même du DWAF, et ce, au nom du développement économique.

Plus généralement, la réapparition des débats « masqués » par la GIRE fait ressurgir un problème récurrent qui était déjà présent au moment de l'apartheid. Les politiques du DWAF, comme celles auparavant du DWA et du DoI, ont souvent été conçues hors du contexte particulier sud-africain. La conséquence fut l'« oubli volontaire » de 80 % de la population pendant la période coloniale et de l'apartheid, suivi, après 1994, de la vision d'une Afrique du Sud arc-en-ciel idéale, minimisant les profondes cicatrices laissées par l'apartheid. Plus catégorique, Asit K. Biswas, à la suite de la conférence sud-africaine sur la GIRE évoquée en introduction, affirmait « [qu']après avoir été longtemps isolée pendant l'apartheid, l'Afrique du Sud saute maintenant dans le train en marche et que 99 % des 400 participants à la conférence […] ont décidé que "les problèmes d'eau du pays peuvent être résolus exclusivement avec la baguette magique de la GIRE, sans tenir compte d'une quelconque compréhension de ce que signifie la GIRE [ou] des questions qui devraient être intégrées » (Karar, 2008, p. 662 paraphrasant et citant Biswas, 2008, p. 320).

Le compromis de 1994 fondé sur un développement des ressources en eau qui soit à la fois durable, soutenable (ou plutôt supportable écologiquement et socialement) et soutenu était fragile. Il suppose que la gestion de la demande soit assez efficace pour freiner la consommation et ainsi permettre la mise en place de la Water Reserve, ce qui doit satisfaire les exigences de la politique de gratuité et des défenseurs de l'environnement. En contrepartie, le fait de délimiter clairement les besoins environnementaux doit laisser à son tour assez d'eau pour promouvoir le développement économique du pays. Cette politique a donné des résultats tout à fait remarquables dans l'accès à l'eau des plus pauvres[22] ou dans la protection de l'environnement, notamment avec la mise en place de la réserve

22. Plus de 86 % des foyers sud-africains auraient aujourd'hui accès au service d'eau gratuit, c'est-à-dire à 6 m^3 d'eau potable par foyer et par mois à moins de 200 m du domicile (DWA 2012b).

écologique. L'eau devient alors à la fois un bien public environnemental et une ressource à valoriser au mieux. Mais au-delà de cette réserve écologique, la consommation restante doit s'inscrire dans un strict calcul de rentabilité économique.

Deux écueils menacent ce compromis : le premier porte sur le choix et le « calibrage » des outils pour porter concrètement les nouvelles options politiques, que ce soit lors de la détermination du débit réservé ou pour le calcul du prix de l'eau permettant à la fois un développement économique et la réallocation de la ressource pour les plus pauvres.

La seconde controverse porte sur les interprétations possibles du discours général du DWAF. Il est ainsi concevable de faire une lecture « environnementaliste et sociale » du slogan « *Some, for All, for Ever* » qui signifierait la fin de la construction de barrages, la réallocation forcée des ressources de populations blanches dispendieuses vers les populations défavorisées ou, au contraire, d'adopter une position « développementaliste et libérale » en prônant la régulation de la demande par la politique des prix et, le cas échéant, si la croissance économique le demande, la construction de barrages et de transferts.

La conjonction des deux controverses a rapidement mis fin au compromis de 1994 sur la politique sud-africaine de l'eau. Dans les débats s'opposent alors, d'une part, les groupes écologistes majoritairement blancs, comme la section locale de l'International River Network, alliés à des associations locales d'usagers à Johannesbourg protestant contre la hausse future des prix, et de l'autre, les cabinets de consultance responsables de la planification des grands systèmes de transferts. Cette configuration recouvre partiellement les oppositions de la fin des années 1980 (Bond, 2002 ; McDonald et Ruiters, 2005).

Conclusion

La rupture du compromis esquissé en 1994 entre différents groupes (DWAF, associations d'usagers, ONG centrées sur la protection de l'environnement) et le « retour » probable des transferts est révélatrice du problème plus général du statut de l'eau dans les politiques de l'eau.

Dans ce contexte, quel peut être l'avenir de la GIRE en Afrique du Sud ?

Il est peu probable qu'il y ait une remise en cause globale du paradigme, mais deux évolutions semblent se dessiner. D'une part, la révision du rôle des CMA au profit d'une gestion plus centralisée, et, d'autre part, une correction des politiques de gestion de la demande. Cela

non seulement pour des raisons sociales, mais aussi et surtout pour des raisons économiques, comme le rôle toujours prépondérant de l'agriculture commerciale dans les zones rurales et le financement de la politique de gratuité par la surconsommation des populations aisées en ville. Les nouveaux projets de transfert d'eau à grande distance du DWAF (le « DWA », depuis 2009) semblent aller dans cette direction.

Deux analyses peuvent être faites de ces évolutions, 18 ans après la fin de l'apartheid : certains peuvent y voir un retour aux pratiques anciennes, du « *All, for Some, for Now* », mais sur une base sociale et non plus raciale (Bond, 2002) ; d'autres, le développement d'une « version africaine de la GIRE » prenant en compte les particularités d'un pays du « Sud » (Schulze, 2007), dont l'Afrique du Sud serait un des pionniers, comme le souhaite le DWAF.

Bibliographie

Asmal, K. (2008). « Reflections on the Birth of the National Water Act, 1998 », *Water SA*, vol. 34, nº 6, p. 662-664.

Backeberg, G.R. et J.A. Groenewald (1995). « A Market Directed Approach for the Efficient and Equitable Rehabilitation of Government Water Schemes » dans G.C. Green (dir.), *Proceedings of the Southern African Irrigation Symposium* (4-6 juin 1991, Durban), WRC Report nº TT 71/95, Pretoria, Water Research Commission (WRC), p. 371-380.

Biswas, A.K. (2008). « Foreword », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 24, nº 3, p. 319-322.

Blanchon, D. (2009). *L'espace hydraulique sud-africain : le partage des eaux*, Paris, Karthala.

Bond, P. (2002). *Unsustainable South Africa : Environment, Development and Social Protest*, Pietermaritzburg, University of Natal Press.

Burke, J. (2007). *Integrated Water Resource Management Plan Guidelines for Local Authorities*, WRC Report nº TT 304/07, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

CMB – Commission mondiale des barrages (2000). *Dams and Development : A New Framework for Decision-making*, Londres, Earthscan.

Conley, A.H. (1992). « South Africa's Water Management : Burning Questions and Key Trends », texte présenté à la *Water Week Conference* (17-19 août), Pretoria, Council for Scientific and Industrial Research (CSIR).

Conradie, B. (2002). *The Value of Water in the Fish-Sundays Scheme of the Eastern Cape*, WRC Report nº 987/1/02, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

Durning, A.B. (1990). *Apartheid's Environmental Toll*, Worldwatch Paper nº 95, Washington, Worldwatch Institute.

DWA – Department of Water Affairs (1986). *Management of the Water Resources of the Republic of South Africa*, Pretoria, DWA.

DWA – Department of Water Affairs (2012a). *Minister Establishes Nine (9) Catchment Management Agencies*, communiqué daté du 30 mars 2012, Pretoria, DWA.

DWA – Department of Water Affairs (2012b). *Water Services : Free Basic Water Project. Implementation Status*, <http://www.dwa.gov.za/dir_ws/fbw/>, consulté le 3 avril 2012.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (1999). « Catchment Management Agencies and Water Users Associations », *Water Act News*, n° de novembre.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (2001). *Media Statement by the Minister of Water Affairs and Forestry, Mr Ronnie Kasrils*, communiqué daté du 14 février 2001, Pretoria, DWAF.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (2002). *Establishing a Water User Association*, CMA and WUA Guide Series n° 3, Pretoria, DWAF.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (2003). *Water Conservation and Water Demand Management : A Planning Framework for Catchment Management Agencies*, draft, Pretoria, DWAF.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (2004). « *Our Blue Print for Survival* » : *National Water Resource Strategy*, 1re édition, Pretoria, DWAF.

DWAF – Department of Water Affairs and Forestry (2008). *Annual Report. Department of Water Affairs and Forestry : 2007/2008*, Pretoria, DWAF.

Ghiotti, S. (2007). *Les territoires de l'eau : gestion et développement en France*, Paris, CNRS Éditions.

Gorgens, A. *et al.* (1998). *Guidelines for Catchment Management to Achieve Integrated Water Resources Management in South Africa*, WRC Report n° KV108/98, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

Hall, W.M. (1898). *Report on Irrigation Legislation and Enterprise in the American States, Australian Colonies and Several Countries of Europe as Applicable to the Cape Colony*, Le Cap, Government Printers.

Jaglin, S. (2001). « Villes disloquées, ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique australe », *Annales de géographie*, n° 619, p. 243-265.

Jaglin, S. (2005). *Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS Éditions.

James, L.H. (1980). « Total Water Strategy Needed for the Vaal Triangle : Meeting the Challenge of the Eighties », *Construction in Southern Africa*, n° de mai, p. 103-l11.

Jordaan, J.M. (1949). *Water Control and Utilisation in the United States of America*, Pretoria, Department of Irrigation (DoI).

Karar, E. (2008). « Integrated Water Resource Management (IWRM) : Lessons from Implementation in Developing Countries », *Water SA*, vol. 34, n° 6, p. 661-662.

Kistin, E.J. *et al*. (2008). « An Overview of the Content and Historical Context of the International Freshwater Agreements that South Africa Has Entered into with Neighbouring Countries », *International Environmental Agreements*, vol. 9, n° 1, p. 1-21.

Loftus, A. (2005). « "Free Water" as Commodity : The Paradoxes of Durban's Water Service Transformations », dans D.A. McDonald et G. Ruiters (dir.), *The Age of Commodity : Water Privatization in Southern Africa*, Londres, Earthscan, p. 189-205.

Louw, D.B. (2002). *The Development of a Methodology to Determine the True Value of Water and the Impact of a Potential Water Market on the Efficient Utilisation of Water in the Berg River Basin*, WRC Report nº 943/1/02, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

Mazibuko, G. et G. Pegram (2006). *Guide for Catchment Management Agency Cooperation with Local Government*, WRC Report nº TT 271/06, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

McDonald, D.A. (dir.) (2002). *Environmental Justice in South Africa*, Le Cap, University of Cape Town Press.

McDonald, D.A. et G. Ruiters (dir.) (2005). *The Age of Commodity : Water Privatization in Southern Africa*, Londres, Earthscan.

O'Keeffe, J.H., M. Uys et M.N. Bruton (1999). « Freshwater Systems », dans R.F. Fuggle et M.A. Rabie (dir.), *Environmental Management in South Africa*, Le Cap, Juta, p. 277-315.

Plancq-Tournadre, M. (2004). « Services d'eau et d'électricité au Cap, ou comment la sortie de l'apartheid fabrique des débranchés », *Flux*, nos 56-57, p. 13-26.

RAS – République d'Afrique du Sud (1970). *Report of the Commission of Enquiry on Water Matters*, Pretoria, Government Printers.

RAS – République d'Afrique du Sud (1994). *Water Supply and Sanitation Policy White Paper*, Pretoria, Government Printers.

RAS – République d'Afrique du Sud (1996). *Constitution of the Republic of South Africa*, <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>, consulté le 3 juillet 2009.

RAS – République d'Afrique du Sud (1997). *National Water Policy for South Africa White Paper*, Pretoria, Government Printers.

RAS – République d'Afrique du Sud (1998). « No 36 of 1998 : National Water Act, 1998 », *Republic of South Africa Government Gazette*, vol. 398, nº 19182.

Reddy, V.R. (2002). « Water Security and Management : Lessons from South Africa », *Economic and Political Weekly*, vol. 37, nº 28, p. 2878-2881.

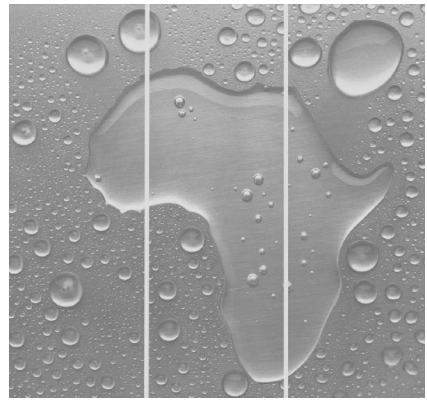
Schulze, R.E. (2007). « Some Foci of Integrated Water Resources Management in the "South" Which Are Oft-forgotten by the "North" : A Perspective from Southern Africa », *Water Resources Management*, vol. 21, nº 1, p. 269-294.

Swatuk, L.A. (2008). « A Political Economy of Water in Southern Africa », *Water Alternatives*, vol. 1, nº 1, p. 24-47.

Turton, A.R. (2003). *The Political Aspects of Institutional Developments in the Water Sector : South Africa and Its International River Basins*, thèse – Ph. D., Pretoria, University of Pretoria.

Chapitre

8



Quelle GIRE pour l'Afrique australe ? Du renouvellement des politiques de gestion de l'eau à l'institutionnalisation des organismes de bassin transfrontalier

Agathe Maupin et Marian J. Patrick

Les États d'Afrique australe sont « jeunes » : à l'exception du Botswana et du Swaziland, dont les systèmes politiques se sont maintenus depuis les années 1960, les États d'Afrique australe opèrent sous des régimes relativement récents. Leurs situations socioéconomiques sont par ailleurs diverses, l'Afrique du Sud se distinguant notamment en tant qu'hégémon régional (Mulaudzi, 2009). C'est dans ce cadre que les acteurs de la gestion des ressources en eau se sont multipliés ces dernières années, à travers la réorganisation du secteur pilotée par les nouveaux gouvernements[1]

1. Les pays d'Afrique australe sur lesquels porte notre étude sont principalement l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe, ainsi que, dans une moindre mesure, le Botswana, la Namibie, la Zambie, le Lesotho et le Swaziland. Ces

(Swatuk, 2002). Les réformes, inspirées par le paradigme de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), ont été accompagnées par la mise en place de nouvelles institutions et infrastructures pour améliorer l'accès à l'eau des populations (distribution et assainissement) et développer les activités comme l'agriculture, qui constituent les deux priorités des gouvernements en cette matière. Le développement demeure en effet le leitmotiv des pays d'Afrique australe et ce dernier passe entre autres par une meilleure gestion de l'eau et surtout un meilleur accès à la ressource.

Dans leur mise en œuvre de la GIRE, les États d'Afrique australe doivent par ailleurs composer avec le fait que les ressources hydriques de la région sont largement partagées. En effet, l'Afrique australe compte une quinzaine de bassins fluviaux transfrontaliers (Wolf, 2005), c'est-à-dire s'étendant sur les territoires d'au moins deux pays. Or, la GIRE convie les États à organiser la gestion des ressources en eau à l'échelle des bassins versants. Si la coopération régionale autour des ressources hydriques partagées est relativement ancienne (Turton *et al*., 2004), les États d'Afrique australe tentent aujourd'hui de l'accentuer à travers l'institution d'organismes de bassin versant, des commissions intergouvernementales, devant veiller à l'implantation de la GIRE dans les bassins fluviaux transfrontaliers. Bien qu'une telle extension de la GIRE à l'échelle transfrontalière semble logique, elle se heurte cependant à la difficile conciliation des principes d'intégration et de souveraineté : « par le haut » avec la création de commissions supranationales, mais aussi « par le bas » en raison de la subsidiarité et de la participation des usagers de l'eau promues par la GIRE.

Ce chapitre montre que le contexte de réformes nationales et régionales, délicates à articuler entre elles, dans lequel ont été créés les organismes de bassin transfrontalier contribue aux tensions évoquées. Le peu d'intégration des usagers de l'eau, à la fois dans l'élaboration et dans la mise en place des organismes de bassin transfrontalier, apparaît comme l'un des écueils majeurs à la mise en œuvre de la GIRE en Afrique australe. Néanmoins, le processus d'implantation de la GIRE semble y avoir contribué à l'émergence d'une certaine réflexivité vis-à-vis des modèles de gestion de l'eau à la disposition des acteurs du secteur, notamment par rapport à l'unité de gestion à privilégier (le bassin est-il toujours approprié ?) et à l'inclusion des usagers de l'eau dans la gestion de la ressource.

---

pays ont tous connu des réformes en ce qui concerne la gestion de leurs ressources en eau ces 20 dernières années (1998 pour la nouvelle loi sur l'eau sud-africaine ; 1991 pour celle du Mozambique, précisée par la suite par des politiques de l'eau en 1995 et 2007 ; le Zimbabwe a lui modifié sa loi sur l'eau de 1976 en 1996 avant d'en élaborer une nouvelle depuis 1998, amendée plusieurs fois ensuite).

1. Du « bricolage institutionnel[2] » : la juxtaposition des outils de gestion des ressources en eau en Afrique australe

L'implantation de la GIRE à l'échelle des bassins fluviaux transfrontaliers dans la région s'appuie d'abord sur la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)[3] et ses protocoles sur l'eau élaborés en 1995 puis 2000. C'est sur ceux-ci que se base la mise sur pied des commissions intergouvernementales censées développer une gestion commune de la ressource partagée allant au-delà des nombreux accords bilatéraux préexistants dans la région. Par ailleurs, la nécessité d'appliquer les principes de gestion de la demande et de gestion participative dans une optique d'intégration de tous les usages à l'échelle du bassin, telle que promue par le paradigme de la GIRE, a exigé une harmonisation des politiques de l'eau de chacun des pays membres de la Communauté.

1.1. Un cadre régional dominé par la Communauté de développement d'Afrique australe

Fondée en 1992, la SADC a été conçue au départ pour favoriser le développement de ses pays membres par l'intégration régionale. Ceux-ci sont aujourd'hui au nombre de 15[4].

La SADC fonctionnait de façon sectorielle jusqu'en 2003, date de sa restructuration. Chaque pays membre s'était ainsi vu octroyer la responsabilité d'un « secteur » de gouvernance et des crédits en fonction de la priorité accordée à chaque secteur. Le Lesotho, château d'eau de l'Afrique australe, se retrouvait alors chargé du secteur de l'eau. Les responsables de celui-ci avaient élaboré dès 1998 un plan d'action stratégique régional pour la GIRE, qui avait été adopté par tous les pays membres, avec pour objectif principal de promouvoir le développement de la région. Le *Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development*

2. L'expression est empruntée à Merrey (2009).
3. Le sigle SADC fait référence à l'appellation anglaise (et officielle) : Southern African Development Community. La SADC a succédé à la Conférence de coordination du développement d'Afrique australe, laquelle fut fondée en 1980 par les « États de première ligne » dans le cadre de la lutte contre l'apartheid.
4. Soit les neuf membres fondateurs (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe) auxquels se sont ajoutés au fil des ans la Namibie, l'Afrique du Sud, l'île Maurice, la République démocratique du Congo, Madagascar et les Seychelles.

and Management (RSAP-IWRM) a ainsi constitué la ligne de conduite de la SADC dans le secteur de l'eau jusqu'en 2004. Devant l'inefficacité de la répartition des tâches par secteur et par pays, la SADC a été restructurée en 2003.

Les 21 secteurs de la SADC ont ainsi été remplacés progressivement depuis 2001 par le Secrétariat de la SADC situé à Gaborone (Botswana). C'est à présent sa Division eau qui administre les affaires liées à la gestion régionale des ressources en eau. Le Comité des ministres de l'Eau a également été abandonné au bénéfice d'un Comité intégré des ministres chargé de veiller sur des comités nationaux eux-mêmes responsables de l'application des réformes (de l'eau ou autres) dans chaque pays membre. Les fonctions de la Division eau sont globalement les mêmes que celles de son prédécesseur, l'ancien « secteur » de l'eau attribué au Lesotho.

À l'heure actuelle, le *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP), approuvé en 2003 et mis en place à partir de 2005, stipule que les deux priorités de la SADC sont « l'intégration économique régionale » et « l'appui aux infrastructures pour l'intégration régionale et la réduction de la pauvreté » (SADC, 2009, p. 12). Ce nouveau plan général incorpore les objectifs de la gestion intégrée des ressources en eau dans le développement des infrastructures (p. ex. les barrages) et des services (accès à l'eau et à l'assainissement). Un expert en infrastructures de l'eau a ainsi été nommé par le Secrétariat de la SADC au sein d'une équipe de plusieurs experts, qui constitue l'Unité de coordination des projets responsable de la réalisation des objectifs du RISDP (parmi lesquels figurent l'approvisionnement en eau, l'eau pour la sécurité alimentaire, l'installation des voies navigables et l'eau pour la production hydroélectrique). Selon les termes du RISDP repris au sein de la SADC, les organismes (ou « commissions ») de bassin transfrontalier constituent un appui institutionnel à la mise en œuvre du volet eau du RISDP (SADC, 2009). Ce programme régional de développement des infrastructures hydrauliques de la SADC est considéré comme le RSAP-2 (2005-2010), qui a succédé au RSAP-IWRM (1999-2004). Le RSAP-3 (2011-2015) se met actuellement en place et doit favoriser l'application de la GIRE au niveau régional, des bassins versants, des États membres et des communautés locales. Une telle refonte structurelle de la SADC explique en partie les difficultés tant à implanter qu'à évaluer la GIRE dans une région qui a déjà connu plusieurs vagues de réformes institutionnelles à l'échelle régionale.

1.2. Les protocoles sur l'eau de la SADC : des éléments centraux dans l'articulation de la GIRE en Afrique australe

Les deux plans successifs d'action stratégique régionale pour la GIRE s'adossent au *Protocol on Shared Watercourse Systems* (SADC, 2008a) et à son successeur, le *Revised Protocol on Shared Watercourses*[5] (SADC, 2008b). La SADC fonctionne en effet sur la base de protocoles ratifiés par ses membres, qui mettent en place les mécanismes institutionnels de la SADC nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. Ces protocoles font l'objet d'une élaboration commune et d'accords entre tous les pays membres avant d'être ensuite soumis pour intégration au traité ayant institué la SADC. Le *Protocol on Shared Watercourse Systems* a été le premier protocole sectoriel développé par la SADC, en 1995 (Ramoeli, 2002).

La version révisée du protocole sur l'eau de la SADC, signée en 2000 et entrée en vigueur en 2003, a vu le jour dans le but d'intégrer les dernières normes des Nations Unies dans le domaine, à savoir la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*[6] (ONU, 1997), dite convention de New York. De manière générale, la convention fait la promotion du principe de « souveraineté territoriale réduite », selon lequel tous les États riverains d'un cours d'eau international ont le droit d'en faire une utilisation équitable et raisonnable, mais aussi le devoir d'éviter de causer des dommages significatifs aux autres riverains de par cette utilisation (Lasserre et Boutet, 2002). La SADC cite d'ailleurs cette convention des Nations Unies en préambule de son protocole révisé à titre de progrès incontournable en matière de droit international justifiant de revenir sur son protocole original de 1995. En outre, la dimension environnementale de la gestion de l'eau est davantage valorisée dans la version révisée du protocole, certains termes perçus comme

5. Ci-après la « version révisée du protocole sur l'eau » de la SADC.
6. Cette convention a été adoptée le 21 mai 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies et a pour objectif de proposer un cadre général de coopération entre les États pour améliorer le partage, la gestion et la protection des cours d'eau internationaux. En d'autres termes, il s'agit d'établir les droits et devoirs de chacun des États riverains d'un même cours d'eau. Le cadre mis en place par la convention peine cependant à s'imposer de manière systématique, car cette convention internationale, si elle a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, n'est toujours pas entrée en vigueur : au 3 avril 2012, seuls 24 pays avaient déposé un instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du secrétaire général de l'ONU, alors qu'il en faudrait 11 de plus pour que la convention prenne effet (ONU, 2012).

problématiques[7] sont mieux définis et le rôle des organismes de bassin transfrontalier ainsi que leurs relations avec la SADC y sont précisés (Ramoeli, 2002).

La version révisée du protocole a renoncé au terme de « bassin versant » (*drainage basin*) et s'appuie dorénavant uniquement sur l'expression de « cours d'eau » (*watercourse*), désignant par là un système unifié d'eaux de surface et souterraines s'écoulant normalement vers un exutoire commun. À l'instar des concepteurs de la convention de New York, les membres de la SADC ont donc limité les droits et devoirs des riverains des bassins fluviaux transfrontaliers aux cours d'eau eux-mêmes plutôt que de les étendre aux territoires couverts par les bassins. Si le protocole de 1995 faisait référence à des « institutions de gestion de bassin versant » (River Basin Management Institutions) chargées d'appuyer la mise en place de ses provisions, le nouveau protocole a choisi de reprendre l'expression de la convention des Nations Unies d'« institutions de cours d'eau partagé » (Shared Watercourse Institutions). Pour les cours d'eau partagés qui en sont dotés à ce jour, ces institutions ont pris la forme de commissions intergouvernementales instituées par l'intermédiaire de traités ou d'accords entre les États concernés.

Les deux versions du protocole sur l'eau se trouvent donc, en principe, à l'origine de la création des organismes de bassin transfrontalier d'Afrique australe. Les deux protocoles font allusion à l'objectif principal de ces commissions intergouvernementales, qui est de proposer à terme un plan de gestion intégrée des ressources en eau pour chaque bassin fluvial transfrontalier. En pratique, certains des organismes de bassin transfrontalier d'Afrique australe sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la version révisée du protocole sur l'eau de la SADC. Les traités qui instituent ces organismes plus anciens font encore référence au bassin fluvial ; celui instituant la Commission permanente des eaux du bassin versant de l'Okavango (OKACOM) en 1994 utilise l'expression de « *river basin* », celui instituant la Commission du fleuve Orange-Senqu (ORASECOM), ayant été élaboré en 2000 parallèlement à la version révisée du protocole sur l'eau, désigne l'Orange-Senqu comme un « *river system* ». L'expression de « cours d'eau partagés » n'est pas encore présente dans ces traités. L'expression d'« organismes de bassin versant » (*river basin organisations*) demeure par ailleurs dans les rapports de la SADC. Ces différences dans les formules utilisées pour désigner l'objet des traités soulignent les évolutions du droit international et de la perception des ressources en eau transfrontalières.

7. Le Mozambique trouvait la définition des termes « *drainage basin* » et « *watercourse system* » trop imprécise dans le protocole sur l'eau de 1995 (van der Zaag, 2009).

1.3. La diffusion de la GIRE dans les nouvelles lois sur l'eau des pays d'Afrique australe

Les pays d'Afrique australe, en parallèle aux réformes régionales précédemment évoquées, se sont tour à tour lancés dans des réformes de leurs politiques nationales de gestion de l'eau, en partie sur le modèle proposé par la SADC et ses protocoles de gestion des ressources en eau articulée autour du bassin. Selon les particularités économiques, politiques, sociales, mais également en fonction de la quantité d'eau disponible dans chacun des pays membres de la SADC, une inclusion totale ou partielle des protocoles régionaux sur l'eau dans les lois nationales a pu être constatée. On y trouve néanmoins certains oublis volontaires et des priorités variables selon les États. Cette intégration des normes de la SADC dans les politiques de l'eau nationales est une condition indispensable à la concrétisation des organismes de bassin transfrontalier, telle qu'elle est souhaitée par les pays qui participent à ces commissions.

Le Zimbabwe a ainsi institué en 1999 la Zimbabwe National Water Authority (ZINWA), responsable de gérer les organismes de sous-bassin[8] du pays mis en place par les amendements successifs (1998, 2000, 2001, 2002, 2003) à sa nouvelle loi sur l'eau, les Catchment Councils (CC). Si les usagers de l'eau avaient à l'origine la part belle dans la gestion de ces CC, leur autonomie a été considérablement restreinte par la suite avec la nomination pour chacun d'entre eux d'un membre exécutif employé par la ZINWA afin de surveiller les actions menées dans ces unités de gestion beaucoup moins décentralisées au final. L'État zimbabwéen, qui souhaitait au départ améliorer l'accès des usagers, tout particulièrement celui des agriculteurs, à la gestion des ressources, s'est finalement buté à la difficile situation politique générale du pays[9], qui s'est faite sentir jusqu'au sein de ses propres organes de gestion de l'eau.

8. Dans ce chapitre, le terme de sous-bassin fait référence au territoire de l'eau géré par un organisme strictement national, par opposition au bassin fluvial transfrontalier chapeauté par une commission intergouvernementale. Les organismes nationaux de gestion d'Afrique australe sont effectivement généralement responsables de certaines portions d'un bassin fluvial transfrontalier – un « sous-bassin ».
9. La ZANU-PF (Zimbabwe African National Union-Patriotic Front), à savoir le parti politique de Robert Mugabe, est le parti dominant au Zimbabwe depuis l'indépendance et semble avoir vocation de parti unique (ce qui est largement contesté comme l'attestent les épisodes violents qui ont suivi les élections de 2008 dans le pays, ainsi que l'absence de reconnaissance par la communauté internationale des résultats de ces élections), ce qui ne lui permet pas à l'heure actuelle de mener une politique de décentralisation dans un quelconque domaine.

L'Afrique du Sud a également mis en place à partir de 1998 des Catchment Management Agencies (CMA), dans un souci de décentralisation de la gestion des ressources en eau, mais aussi pour permettre aux usagers d'avoir un accès plus efficace et plus équitable aux ressources en eau et aux institutions. Les élections présidentielles de 2009 ont eu des conséquences directes sur l'organisation de la gestion des ressources en eau du pays. Le ministère des Eaux et Forêts (DWAF) a été délesté des questions forestières, qui ont été transférées à un autre ministère. L'organigramme du nouveau ministère des Eaux (DWA) n'a cependant pas été modifié au-delà de ce changement. Le 30 mars 2012, le DWA a par ailleurs officiellement annoncé que le nombre de CMA qui devaient éventuellement couvrir le pays serait ramené de 19 à 9 et que leurs territoires seraient donc redessinés. D'autres changements institutionnels sont à prévoir d'ici 2013 (DWA, 2012).

Au Mozambique, la Direction nationale des eaux (DNA – Direcção Nacional de Águas) a mis en place, en accord avec la nouvelle loi sur l'eau de 1991, cinq ARA (Administrações Regionais de Águas) déterminées en fonction des bassins versants (ainsi, l'ARA-Zambeze couvre la partie mozambicaine du bassin du Zambèze). Ces ARA sont chargées de gérer les ressources en eau sur un mode similaire à celui des CMA en Afrique du Sud, des CC au Zimbabwe ou bien encore des agences de l'eau en France. Les ARA ont véritablement commencé à être instituées en 1995 avec l'élaboration de la première politique nationale de l'eau au Mozambique.

Il est intéressant de noter les similarités entre les réformes nationales du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud et du Mozambique. Dans un contexte où les ressources en eau étaient inégalement réparties entre les usagers et entre les secteurs d'utilisation, l'accent a été mis au départ sur la nécessité de redistribuer les ressources hydriques disponibles, mais aussi sur l'intégration des usagers dans les processus de gestion, ce qui s'est traduit par des tentatives de décentralisation dans ces trois pays par la mise en place d'organismes de sous-bassin.

Ces institutions, fondées sur l'unité de gestion privilégiée du bassin versant, ont donné des résultats limités à l'heure actuelle. Au Zimbabwe, les remous politiques et leurs conséquences économiques dramatiques ont annihilé les tentatives de renouvellement des institutions de gestion des ressources quelles qu'elles soient. On a de surcroît pu assister à des épisodes de choléra dans la capitale Harare, à la suite de coupures d'approvisionnement et d'un traitement déficient de l'eau municipale[10]. Cette

10. À l'échelle du pays, entre août 2008 et juillet 2009, l'épidémie de choléra a fait 4 287 morts et atteint 98 585 personnes (Mukandavire *et al.*, 2011). Des cas de choléra ont également été signalés en Afrique du Sud, au Mozambique, en Zambie et au Botswana, pays voisins du Zimbabwe.

situation fait suite à un manque de fonds ne permettant plus à la ZINWA et à la municipalité d'acheter les produits nécessaires à la décontamination de l'eau. Celles-ci ont donc dû se résoudre à couper l'eau alternativement dans divers quartiers (les plus pauvres) de la capitale. Dans la situation d'urgence qu'a connue le Zimbabwe ces dernières années, les réformes institutionnelles, tout comme la ratification des traités concernant les organismes de bassin transfrontalier, sont passées à l'arrière-plan. En Afrique du Sud, la mise en place des Catchment Management Agencies est extrêmement longue. À la fin de 2008, huit CMA sur les dix-neuf prévues à l'origine avaient été formellement mises en place, mais seulement deux peuvent aujourd'hui être considérées comme opérationnelles. Aucune nouvelle CMA ne verra le jour avant que ne soit complété le processus de réorganisation visant à en réduire le nombre final à neuf pour tout le pays (Karar *et al*., 2011). Même chose au Mozambique, où seules trois des cinq administrations régionales de l'eau, l'ARA-Sul, l'ARA-Centro et l'ARA-Zambeze, fonctionnent à l'heure actuelle (Pollard et Brouwer, 2008).

En Afrique australe, la GIRE n'est donc pas appliquée uniquement à l'échelle transfrontalière : elle a également progressivement été mise en place en Afrique du Sud (voir le chapitre 7 dans ce volume), mais aussi au Zimbabwe, au Mozambique et plus récemment en Namibie et au Botswana (Nicol et Mtisi, 2003). À l'échelle nationale, la GIRE a été intégrée aux politiques de gestion de l'eau dans le cadre de sa décentralisation et elle s'appuie sur la création d'organismes de sous-bassin. Ceux-ci font même partie des éléments centraux des réformes nationales menées par ces pays. Cependant, si la plupart des nouvelles lois sur l'eau ont intégré la nécessité d'un accès à l'eau pour tous, et surtout, pour s'insérer dans les préoccupations internationales, la protection de cette ressource vitale, là où la GIRE préconise également l'application du principe de subsidiarité, les acteurs non étatiques ont du mal à émerger.

Ces échecs partiels de la « nouvelle architecture de l'eau » d'Afrique australe (Swatuk, 2002) semblent liés à la façon dont cette dernière est construite. On peut constater l'absence de remise en question des relations de pouvoir précédentes : l'État demeurant le principal acteur des réformes, à l'échelle nationale comme à l'échelle transfrontalière, en termes d'élaboration et de mise en œuvre, comment peut-il transférer ses pouvoirs aux organismes nationaux de sous-bassin et aux organismes de bassin transfrontalier ? La lenteur de la mise en place des institutions décentralisées par bassin est révélatrice de deux lacunes : elle illustre à la fois un manque de volonté politique des États, mais également l'absence de remise en question d'un système de gestion de l'eau pyramidal. Le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et le Mozambique ont chacun des échecs à leur actif dans le renouvellement de leurs institutions de gestion des ressources en eau

de sous-bassin. Or, ces difficultés se répercutent dans la gestion régionale des cours d'eau transfrontaliers, les organismes de sous-bassin étant pour l'instant indispensables à l'établissement et surtout au fonctionnement des organismes de bassin transfrontalier, l'autre moteur supposé de la gouvernance de l'eau en Afrique australe. Les organismes nationaux de sous-bassin sont les supports logistiques et techniques des organismes de bassin transfrontalier. Ce sont eux qui fournissent le personnel, les données, etc.

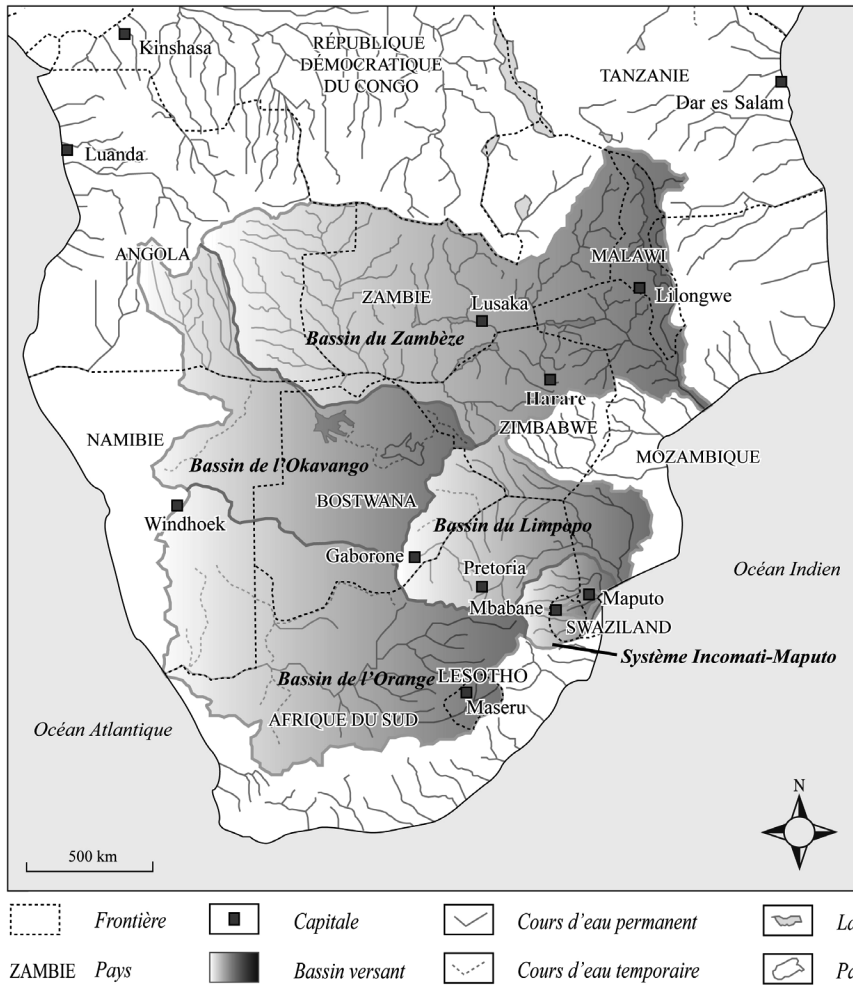
2. Les organismes de bassin transfrontalier en Afrique australe

Sur la quinzaine de bassins transfrontaliers que compte l'Afrique australe, huit sont considérés par la SADC (2012) comme étant pourvus, sous une forme ou sous une autre, d'un organisme de bassin bilatéral ou multilatéral. Dans le contexte de ce chapitre, nous limiterons toutefois l'analyse aux bassins dotés d'un traité projetant la mise en place d'une véritable commission de bassin multilatérale, soit l'OKACOM (Permanent Okavango River Basin Water Commission), l'ORASECOM (Orange-Senqu River Commission), la LIMCOM (Limpopo Watercourse Commission) et la ZAMCOM (Zambezi Watercourse Commission).

Ces commissions intergouvernementales peuvent être définies comme des « […] structures permanentes de concertation pour la gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers, ayant pour objectif de coordonner les actions de différents États en faveur de l'intégration régionale et en respect des principes socioéconomiques et environnementaux évoqués dans le protocole pour la gestion des cours d'eau partagés de la SADC » (Carles et Maupin, 2010, p. 13). Elles ont été volontairement mises en place par leurs membres en fonction des directives régionales données par la version révisée du protocole sur l'eau, ou sa version antérieure, et les principes de la GIRE sont repris dans les traités qui les ont instituées. Ces traités se juxtaposent à des accords bilatéraux et multilatéraux antérieurs (van der Zaag, 2009) sans pour autant les remplacer. Il existe par ailleurs en Afrique australe des accords sur d'autres cours d'eau transfrontaliers, qui n'ont pas encore donné lieu à l'établissement d'une commission de bassin[11].

11. Ainsi, un accord signé en 2002 par l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Swaziland prévoit à terme l'établissement d'un organisme de bassin transfrontalier pour le système Incomati-Maputo.

Figure 8.1.
Les bassins fluviaux transfrontaliers de la SADC pourvus d'une gestion multilatérale



À la suite des échecs partiels de la mise en pratique de la décentralisation des politiques de gestion de l'eau à l'échelle nationale constatés dans la première section de ce chapitre, la question se pose maintenant de savoir comment ces quatre organismes multilatéraux, qui reposent avant tout sur les politiques nationales de l'eau des membres de la SADC et les organismes de sous-bassin, peuvent appliquer concrètement les principes de la GIRE. Ce faisant, il convient de garder à l'esprit que la

forme actuelle de ces quatre commissions est somme toute assez récente, et qu'il est donc difficile de juger de leur efficacité de fonctionnement à moyen et long terme.

2.1. La valse lente des organismes de bassin transfrontalier avec la GIRE

Comme on a pu le voir précédemment, les États n'ont pas été rapides dans la mise en œuvre de leurs lois et politiques nationales de l'eau, ces dernières faisant encore l'objet d'ajustements, par des amendements, et de nouvelles politiques de l'eau voient encore le jour (République du Mozambique, 2007). Les organismes de bassin transfrontalier, de par leur mode d'institution, sous la forme de traités signés et ratifiés par les États riverains des bassins, reflètent en partie l'inertie des États et les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre des réformes nationales dans la gestion de leurs ressources en eau. Les enjeux auxquels font face les quatre organismes de bassin transfrontalier d'Afrique australe sont variables de l'un à l'autre du fait des situations politiques, économiques, sociales et environnementales très diverses des pays membres de la SADC qui les mettent en place. Les quatre organismes ont donc des origines et des priorités très différentes.

L'OKACOM est le doyen de ces organismes de bassin. Son principal souci est la protection environnementale du delta de l'Okavango et cet organisme de bassin a été mis en place dans ce but en septembre 1994 par l'Angola, le Botswana et la Namibie. L'établissement de cette commission de bassin est à replacer dans le cadre de multiples conventions internationales[12], le delta de l'Okavango étant notamment reconnu comme site Ramsar[13] depuis 1996 (Turton *et al*., 2003). Un secrétariat de l'OKACOM a été mis en place en 2007 à Maun au Botswana[14].

Le traité instituant la LIMCOM, entre l'Afrique du Sud, le Zimbabwe, le Botswana et le Mozambique, aura quant à lui attendu 2003 pour voir le jour. Le secrétariat de la commission est hébergé au Mozambique

12. La *Convention sur la diversité biologique* (1992), la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (1992) et la *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification* (1994) ont toutes été signées par l'Angola, le Botswana et la Namibie.
13. C'est-à-dire qu'il fait partie des sites identifiés dans le cadre de la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale* signée à Ramsar en Iran en 1971.
14. Le site Internet de l'OKACOM se trouve à l'adresse suivante: <http://www.okacom.org/>.

dans sa capitale Maputo depuis le 1er janvier 2009[15]. Le traité concernant le bassin du Limpopo présente la particularité de s'inscrire dans un programme de gestion des ressources naturelles transfrontalières qui ne concerne pas que l'eau : les « parcs pour la paix » (*peace parks*)[16] se multiplient en Afrique australe. Récemment, la frontière entre l'Afrique du Sud et le Mozambique a été ouverte conjointement dans le cadre du parc transfrontalier du Grand Limpopo.

L'ORASECOM a été créée en 2000 par et pour l'Afrique du Sud au vu du caractère stratégique du fleuve Orange pour cette dernière, avec le Lesotho, la Namibie et le Botswana. L'importance de la place prise par l'Afrique du Sud dans sa mise en œuvre n'a pas permis de voir son secrétariat se matérialiser avant 2007 dans la capitale administrative sud-africaine, Pretoria[17].

Le projet de création de la ZAMCOM, dont l'accord a finalement été adopté en juillet 2004, a longtemps pris l'eau, avant de revenir sur le devant de la scène par l'intermédiaire de rapports récents particulièrement alarmants sur les conditions environnementales du Zambèze. Cet organisme devrait regrouper les huit pays riverains du bassin du fleuve Zambèze, mais ne fait pas encore l'unanimité. Il a le mérite de permettre le maintien d'un dialogue avec le Zimbabwe et illustre les enjeux liés à la GIRE qui, en ce qui concerne le Zambèze, vont en réalité au-delà de la gestion des ressources en eau.

L'OKACOM et l'ORASECOM, qui sont les organismes de bassin transfrontalier d'Afrique australe les plus anciens et les plus opérationnels, ont déjà fait l'objet de plusieurs études, notamment par la communauté universitaire d'Afrique australe (p. ex. Turton *et al.*, 2003 ; 2004). La LIMCOM et la ZAMCOM, qui sont plus récentes, ont eu une mise en place d'autant plus délicate que la situation de crise que connaît le Zimbabwe ne facilite pas les démarches institutionnelles internationales et n'ont pas fait l'objet d'études approfondies. L'analyse détaillée qui suit se concentre sur l'institution de la ZAMCOM, qui, parce que plus récente, évoque

15. Le site Internet de la LIMCOM se trouve à l'adresse suivante : <http://www.limcom.org/>.
16. Les *peace parks* sont des aires protégées pour la conservation de la nature qui se déploient sur les territoires de deux ou plusieurs États. À terme, tant les touristes que les animaux devraient pouvoir se déplacer à l'intérieur des parcs sans égard aux frontières internationales (Guyot, 2006). Peut-être parlera-t-on un jour également de « GIRE pour la paix » ?
17. Le site Internet de l'ORASECOM se trouve à l'adresse suivante : <http://www.orasecom.org/>.

davantage la gestion intégrée des ressources en eau dans son traité et sa mise en place que les autres organismes de bassin, dont nous ne traiterons ici qu'à titre de comparaison.

2.2. L'émergence de la ZAMCOM

C'est sans doute le cas de la ZAMCOM qui illustre le mieux les difficultés rencontrées pour insérer la GIRE dans les politiques de développement général par l'intermédiaire d'une approche étatique en Afrique australe. Il est intéressant de constater que les difficultés rencontrées pour sa mise en œuvre sont semblables à celles identifiées pour les nouvelles politiques nationales de l'eau.

L'histoire de la ZAMCOM commence en 1987 par l'élaboration d'un projet commun entre la Zambie et le Zimbabwe pour « protéger et exploiter » le fleuve Zambèze : le *Zambezi Action Plan*, mieux connu sous l'acronyme de ZACPLAN. Le ZACPLAN s'est depuis développé en plusieurs versions dont la plus récente, le ZACPRO 6.2[18], a pris fin en 2009 et intégrait les huit pays riverains du bassin du Zambèze : l'Angola, le Botswana, la Namibie, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie, et toujours la Zambie et le Zimbabwe[19]. Les objectifs ont évolué, le ZACPLAN s'inscrit à présent dans le cadre régional de la SADC et doit donc promouvoir un développement économique durable, qui passe par l'élaboration d'une stratégie.

Cette stratégie a été développée dans un plan de gestion des ressources en eau inclus dans le ZACPRO 6.2 qui était coordonné par la Division eau de la SADC, notamment à travers la Zambezi River Authority (ZRA). La ZRA est l'organisation mise en place en 1987 par la Zambie et le Zimbabwe pour gérer en commun le fleuve Zambèze et ses infrastructures, à savoir à l'époque essentiellement le barrage de Kariba. L'ARA-Zambeze représentait les intérêts du Mozambique au sein du ZACPRO 6.2 et constituait le support institutionnel à sa mise en œuvre au Mozambique. Comme nous l'avons souligné précédemment, les organismes nationaux de sous-bassin sont des éléments institutionnels pivots sur lesquels repose le développement des stratégies de gestion des ressources en eau des

18. Pour *Zambezi Action Plan Project 6, Phase II*.
19. La ligne de partage des eaux entre les bassins des fleuves Congo et Zambèze marque la frontière entre la République démocratique du Congo (RDC) et la Zambie ; la RDC ne revendique pas à l'heure actuelle un statut de pays riverain du Zambèze. Par contre, les auteurs du registre le plus cité des bassins fluviaux transfrontaliers de la planète (Wolf *et al.*, 1999) font de la RDC le neuvième pays riverain du bassin du Zambèze, considérant que 1 000 km² de celui-ci (0,07 %) se trouveraient en territoire congolais.

bassins transfrontaliers. Sur le plan technique, ces institutions s'appuyaient sur une Project Implementation Unit basée à Lusaka, capitale de la Zambie, elle-même secondée par un Project Steering Committee incluant des membres des huit pays liés par le ZACPRO 6.2, de la Division eau de la SADC, de la ZRA, ainsi que des représentants des partenaires financiers (DANIDA, NORAD et SIDA), ces agences de développement[20] étant sollicitées pour mener des expertises. La gestion du ZACPRO 6.2 était coordonnée par le Joint Project Management Committee, présidé par le directeur général de la ZRA, avec un membre de la SIDA en tant qu'observateur. Un système d'information disponible en ligne, baptisé ZAMWIS (Zambezi Water Information System), a également vu le jour pour compléter le ZACPRO 6.2.

La ZAMCOM aurait dû être l'organisme de gestion coordonnant et mettant en œuvre ces projets dans le bassin du Zambèze. Cependant, l'accord de 2004 à cet effet n'est finalement entré en vigueur qu'en juin 2011. Pour des raisons principalement financières et politiques, le secrétariat de la ZAMCOM a des difficultés à se constituer. En 2007, la décision a été prise de mettre en place un secrétariat intérimaire, mais celui-ci n'avait toujours pas été institué en 2009, alors que s'achevait le ZACPRO 6.2. Une structure transitoire de gouvernance a donc été mise en place et un secrétariat intérimaire pour la ZAMCOM a finalement vu le jour à Gaborone en 2011. À l'heure actuelle, les objectifs principaux de la gestion, que l'on veut « intégrée », du Zambèze, s'échelonnent sur les court (0-2 ans), moyen et long termes. Dans l'immédiat, il s'agit de se concentrer sur les moyens de produire plus d'énergie, de développer l'agriculture et de protéger certaines portions du fleuve Zambèze. Pour cela, dans le cadre du Southern African Power Pool, la ZAMCOM n'a pas besoin d'être totalement opérationnelle. Une fois que la mise en place de cette dernière sera achevée (à moyen terme, soit 3-5 ans), il est envisagé de se pencher sur la question plus sensible des transferts massifs d'eau à l'intérieur du bassin du Zambèze, mais entre les territoires des pays riverains. Enfin, à long terme (6-15 ans), les projets de transferts d'eau interbassins et transfrontaliers seront examinés[21]. En ce qui concerne les financements, les pays riverains doivent prendre en charge la mise en place et le fonctionnement du futur secrétariat de la ZAMCOM, alors que les partenaires financiers internationaux subventionneront les projets de développement précis, notamment les infrastructures.

20. Respectivement du Danemark, de la Norvège et de la Suède.
21. Il est question de transferts d'eau notamment depuis les bassins du Congo et du Zambèze vers celui de l'Orange (Swatuk, 2005).

Si les objectifs affichés de la ZAMCOM se réclament officiellement de la GIRE, on voit bien que les intérêts qui ont cours dans cet organisme semblent limités à ses dimensions politiques et économiques. La GIRE est donc promue en théorie, mais pas encore appliquée en pratique. La question qui se pose en amont est donc bien d'évaluer le rôle réel des organismes de bassin transfrontalier : ne sont-ils pas censés se concentrer sur la gestion intégrée des ressources en eau ? Or, ces organismes semblent plutôt être pensés et structurés comme des organisations pour le développement régional, et la GIRE y est présentée et utilisée comme un vecteur de développement, sans pour autant y être appliquée dans toutes ses dimensions. Si la ZAMCOM a déjà des difficultés à se matérialiser, en partie parce qu'elle compte huit pays membres aux intérêts divers et divergents, son institutionnalisation en tant qu'organisme de bassin du Zambèze sera d'autant plus limitée par ce manque de volonté étatique. Cependant, des approches plus localisées se développent actuellement dans le bassin du Zambèze, par l'entremise de comités pilotes formés à l'échelle des bassins secondaires et qui se concentrent ainsi davantage sur les problèmes rencontrés par les gouvernements locaux et les intérêts des communautés en matière de gestion de l'eau (van der Zaag, 2009).

2.3. Les autres organismes de bassin transfrontalier : moins de pays riverains, moins d'enjeux et plus d'efficacité ?

Comment expliquer plus avant « le caractère plus stratégique de ce bassin[22] » du Zambèze reconnu par les personnes mêmes qui participent à l'élaboration et au fonctionnement des ces organismes de bassin ? La position de la Zambie au sein de la ZAMCOM constitue une illustration de ce propos : la Zambie conteste la notion de « partage équitable » du traité. Le Zambèze est en effet la principale ressource en eau de ce pays qui souhaite être considéré comme prioritaire en ce qui concerne les usages des ressources du fleuve. Malgré les avancées récentes de la ZAMCOM, le refus de la Zambie à signer et ratifier le traité risque de demeurer un obstacle dans la réalisation de transferts d'eau et d'ouvrages supplémentaires dans le bassin du Zambèze. Les autres commissions de bassin en sont à des stades variables, mais globalement elles sont plus avancées dans leur mise en place institutionnelle que la ZAMCOM.

22. Propos recueillis et traduits au sein de la LIMCOM (Maputo, mai 2009) par l'auteure principale.

La LIMCOM, l'ORASECOM et l'OKACOM possèdent en effet chacune un secrétariat reconnu par tous leurs membres. Ceux-ci ont toutefois été longs à mettre en place : six ans se sont écoulés entre la signature du traité instituant la LIMCOM et la constitution de son secrétariat à Maputo au Mozambique, sept ans dans le cas de l'ORASECOM pour son secrétariat à Pretoria en Afrique du Sud, et treize ans en ce qui concerne la localisation à Maun au Botswana de l'OKACOM. Les obstacles étaient surtout financiers et, concernant l'ORASECOM, le lieu du futur secrétariat a fait débat, la Namibie, le Botswana et le Lesotho étant inquiets de sa localisation en Afrique du Sud et ayant réclamé par la suite que ce dernier ne se situe pas directement dans les bâtiments principaux du ministère des Eaux et Forêts (aujourd'hui le DWA) à Pretoria. Néanmoins, ces secrétariats sont aujourd'hui opérationnels, avec des effectifs nommés par les pays membres : les secrétaires exécutifs actuellement à la tête de la LIMCOM et de l'ORASECOM proviennent tous deux du pays qui accueille leur organisme de bassin et font partie pour l'un de la DNA mozambicaine, pour l'autre du DWA sud-africain. L'objectif de ces secrétariats est, pour la LIMCOM et l'ORASECOM, d'agir comme des conseillers techniques auprès des pays membres de ces commissions pour leur permettre de mettre en place des plans de gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle des bassins transfrontaliers du Limpopo et de l'Orange.

En ce qui concerne l'OKACOM, son traité d'institution datant de 1994 a été revu en 2004 afin de permettre la reconnaissance officielle de son organe technique, l'Okavango Basin Steering Committee (OBSC), qui existait depuis 1995, et d'établir son secrétariat à Maun au Botswana en 2007. Si l'OKACOM avait pour objectif initial de coordonner le développement des ressources en eau de l'Okavango afin de préserver l'environnement de ce dernier, elle se tourne désormais vers l'application des objectifs généraux de la SADC et de la version révisée de son protocole sur l'eau. Son secrétariat a également pour mission la gestion des questions financières et administratives, ce qui permet à l'OBSC de se concentrer sur le développement du bassin de l'Okavango. L'OBSC a donc une capacité technique au sein de l'OKACOM, alors que le secrétariat regroupe les outils légaux. La LIMCOM et l'ORASECOM n'ont pas d'organe technique attitré et font appel à des équipes d'experts externes, qui sont souvent des consortiums d'agences de développement ou des consultants privés.

Ces commissions ont rencontré des obstacles, notamment dans l'organisation de leurs structures, qui doivent concorder avec celles de leurs pays membres et qui dépendent, dans leur mise en œuvre, des organes de gestion de ces pays. Le caractère transfrontalier de ces commissions dans leur élaboration et leur mise en place n'est que partiel malgré les interventions d'experts internationaux et d'ONG : ce sont les États qui

ont élaboré et qui mettent en place les nouveaux organismes de bassin. Finalement, ces commissions de bassin ont beaucoup de difficulté à exercer un quelconque pouvoir à l'échelle transfrontalière : elles ont davantage un rôle de conseiller auprès des États pour la mise en œuvre de politiques de gestion intégrée des ressources en eau.

2.4. Des États omniprésents et une subsidiarité limitée

Malgré la diversité des situations géographiques, politiques, économiques et sociales des pays d'Afrique australe, les organismes de bassin transfrontalier souffrent globalement des mêmes maux. Leur manque de lisibilité en dehors d'un cercle restreint d'initiés ne facilite guère la mise en place des principes de la GIRE, notamment celui de la subsidiarité. Malgré les réformes affichées, on retrouve en effet trop souvent les mêmes acteurs et les mêmes luttes de pouvoir au sein des organismes de bassin transfrontalier que dans la SADC. Les usagers des ressources en eau sont encore trop souvent mis à l'écart de la mise en place et du fonctionnement de ces organismes de bassin (Merrey, 2009). Cependant, si l'élaboration et la mise en œuvre de ces commissions sont le fait des États, il ne faut pas exclure à l'avenir une possible inclusion des usagers dans leur fonctionnement, le principe de subsidiarité promu par la GIRE étant bien inclus dans les textes des traités.

Structures lourdes, à l'image de la SADC, les commissions peinent donc à s'établir concrètement. Leur utilité se résume pour l'instant à collecter de l'information sur les bassins par des études effectuées à l'échelle de ceux-ci et menées principalement par des groupes d'experts européens (les *task teams*). Ces derniers sont financés par les agences de développement, principalement d'Europe du Nord. Les organismes de bassin sont donc loin de remplir les objectifs de la GIRE. En ce sens, si les auteurs de la dernière version du ZACPLAN, le ZACPRO 6.2, se réclamaient de la GIRE, ils faisaient néanmoins fausse route sous deux aspects. Leurs objectifs à court et moyen terme prévoyaient de s'appuyer sur un secrétariat intérimaire et sur les accords bilatéraux passés entre les pays avant la ratification des accords instituant la ZAMCOM, vidant cette dernière de son sens sans lui laisser une chance de voir réellement le jour. De la même façon, sur le long terme, la ZAMCOM, qui est censée être chargée de superviser l'élaboration et la mise en œuvre de la GIRE dans le bassin du Zambèze, ne devrait plus par la suite que se concentrer sur les eaux internationales du fleuve, laissant ainsi à chaque pays le soin de gérer sa portion de bassin comme il l'entend, pour ne pas remettre en question le principe de souveraineté de ces pays sur leurs ressources en eau. Ce dernier point apparaît comme le paradoxe ultime qui sonne le glas de l'application de la GIRE par la ZAMCOM (Sneddon et Fox, 2008).

Ces paradoxes sont sans doute le reflet des doutes qui habitent les principaux acteurs de la GIRE ; en effet, les États sont bien sceptiques. Est-ce que ces organismes de bassin ne risquent pas à terme de les déposséder de leur « souveraineté hydrique » ? La gestion des ressources en eau situées sur leur territoire ne doit-elle pas demeurer un droit régalien ? Les États d'Afrique australe jonglent encore entre une volonté de gérer au mieux une ressource, de toute façon partagée, et un désir de conserver leurs prérogatives nationales. Finalement, si ces États sont théoriquement favorables à une décentralisation des politiques de gestion de l'eau dans un cadre national et dans un cadre supranational afin de favoriser la participation de tous, il leur est plus difficile de céder concrètement du terrain (et de l'eau !) aux autres États et d'inclure les usagers des ressources en eau dans leur gestion.

Les bailleurs de fonds, eux, sont unanimes : les organismes de bassin sont l'outil qui permet de financer des projets en Afrique australe et ce sont bien souvent les mêmes équipes qui sont à l'origine des projets élaborant les plans de gestion intégrée des ressources en eau dans les différents bassins. On retrouve chacun de ces bailleurs dans l'élaboration puis la mise en œuvre des plans de GIRE dans ces organismes de bassin : NEPAD, Banque mondiale, FAO, DANIDA, TNC, WARFSA, WWF, etc., avec chacun leurs exigences économiques et environnementales.

Dans le contexte particulier de l'Afrique australe, le bilan de la GIRE est mitigé. Loin de n'être que le fruit d'un transfert Nord-Sud, les approches pluridimensionnelles et multiscalaires proposées pour gérer les ressources en eau permettent d'intégrer un maximum d'acteurs et de données qui prennent en compte la spécificité de chaque bassin. Cependant, si les nouvelles institutions proposées par la GIRE ont pu sembler susceptibles de remettre en cause l'équilibre des pouvoirs en Afrique australe en renouvelant les processus décisionnels, elles paraissent en fin de compte simplement se superposer à celles préexistantes. Watercourse Commissions et autres Catchment Councils paraissent surtout avoir accru la confusion qui règne entre les différents acteurs et usagers des ressources en eau. La pertinence des organismes de bassin à l'échelle internationale et des nouvelles lois sur l'eau à l'échelle nationale peut donc être remise en question. Quel peut être en effet l'intérêt de plans de gestion intégrée des ressources en eau dans les bassins transfrontaliers s'ils se juxtaposent aux plans de gestion des bassins versants internes développés par chaque État, qui considère que sa portion de bassin peut continuer à être gérée indépendamment des autres ? À l'échelle locale, ces dissonances se traduisent par une méconnaissance de ces institutions peu lisibles, toujours inaccessibles. Les usagers des ressources en eau n'ont pris part ni à l'élaboration ni à la mise en place des organismes de bassin transfrontalier et sont sous-

représentés, notamment en ce qui concerne les usagers de l'eau domestique, dans les organismes de sous-bassin : on est loin de l'application du principe de subsidiarité.

3. Et si c'était par le *problemshed* que tout pouvait commencer ?

Parmi les chercheurs d'Afrique australe, la GIRE a déjà fait couler beaucoup d'encre : ses effets à l'échelle locale sont considérés comme insuffisants (Nyagwambo, 2008), d'autant plus que si, à l'échelle régionale, la SADC a été prompte à introduire la GIRE dans ses plans, ses pays membres n'ont pas été aussi rapides dans la mise en œuvre des principes de la GIRE à l'échelle nationale (Manzungu, 2004). Enfin, les financements principalement européens des organismes de bassin transfrontalier conduisent à soulever la question de la durabilité de ces organismes (Swatuk, 2005). Dans la mesure où la GIRE sert de « modèle » à un renouveau législatif, elle est l'occasion d'une réflexion qui porte sur l'opportunité de mieux partager les ressources en eau et sur les moyens les plus efficaces pour aboutir à un partage équitable, efficace et durable.

Face aux problèmes rencontrés pour atteindre les objectifs fixés par la GIRE, notamment celui de la subsidiarité, une solution pourrait être envisagée en Afrique australe par le biais d'une approche qui considère le *problemshed* (Earle, 2003) comme unité de gestion privilégiée plutôt que le seul bassin versant (*watershed*). Une telle approche propose de considérer uniquement l'espace concerné par les problèmes soulevés plutôt que l'ensemble du bassin versant, qui représente bien souvent un espace trop vaste et aux spécificités locales trop diverses pour que l'on y apporte des solutions qui s'appliqueraient de façon uniforme, en bon cataplasme, à tout le bassin. À l'inverse, certains problèmes peuvent potentiellement trouver leur solution à un niveau supérieur à celui du bassin (p. ex. l'importation alimentaire pour limiter la demande en eau agricole). La gestion de l'eau étant un exercice politique, il n'est pas évident qu'elle doive être limitée *a priori* par un espace hydrologique « naturel » (Earle, 2003 ; Allan, 2006 ; Fischhendler et Feitelson, 2005).

3.1. Repenser nos échelles de valeurs

Contrairement à une idée reçue, le bassin versant ne recouvre pas complètement toutes les dimensions d'un fleuve puisqu'il ne permet pas de prendre en compte la totalité des processus hydrologiques pertinents, mais surtout, puisqu'il peut être hermétique à certaines pratiques humaines aux conséquences hydrologiques non négligeables.

Certaines des lacunes de cette unité de gestion qu'est le bassin versant résident dans les pratiques de gestion comme cette césure entre les questions d'eau et d'agriculture, certains périmètres irrigués ou transferts d'eau étant hors du bassin versant considéré, ce qui est souvent le reflet d'un même cloisonnement institutionnel dans les départements et ministères. La considération institutionnelle pour les liens entre eaux souterraines et eaux de surface (les limites du bassin versant sont tracées en fonction des eaux de surface et ne sont souvent pas « remodelées » quand des eaux souterraines viennent s'ajouter aux ressources en eau dont il est question) est, quant à elle, très récente et reflétée par l'expression de « système de cours d'eau » (*watercourse system*) préférée à présent à celle de « bassin versant » (*river basin*) (SADC, 2008b). Les pratiques humaines, notamment les interventions sur les fleuves par l'intermédiaire de transferts d'eau interbassins et, pour faire face à l'augmentation de la demande, le développement de technologies comme les processus de désalinisation et de réutilisation des eaux usagées, viennent ajouter aux ressources en eau disponibles qu'une gestion basée sur le bassin versant ne prend pas toujours en considération à l'heure actuelle. Par exemple, dans l'évaluation par Catchment Management Agency en Afrique du Sud, seule la quantité d'eau directement disponible dans le bassin, ainsi que celle des transferts d'eau, est prise en compte.

Cette remise en cause de la pertinence du bassin versant comme seule et unique unité de gestion nous amène à poser la question des échelles auxquelles s'appliquent les réformes institutionnelles. En effet, les problèmes de mise en place des objectifs de gestion de l'eau sont souvent désignés comme le résultat d'une mauvaise adéquation des échelles entre les divers composants du système (Folke *et al.*, 1998). Dans les mots de Lee : « […] lorsque la responsabilité humaine ne correspond pas à l'échelle spatiale, temporelle ou fonctionnelle des phénomènes naturels, une utilisation non durable des ressources est probable et elle persistera jusqu'à ce que l'on remédie à l'inadéquation entre les échelles » (1993, p. 561). Ces inadéquations spatiales, temporelles ou fonctionnelles sont définies ci-dessous (Folke *et al.*, 1998) :

- Inadéquations spatiales : elles interviennent lorsque les limites fixées par les cadres institutionnels responsables de la gestion ne coïncident pas avec les limites de l'écosystème concerné. Par exemple en Afrique du Sud, le fleuve Orange est géré à l'échelle nationale de façon séquencée, en fonction de ses affluents et des impératifs administratifs du découpage du pays en différentes unités de gestion des ressources en eau, les CMA. Ces sous-limites administratives ne correspondent pas à celles du fleuve dans sa totalité : les barrages qui parsèment le cours de ce dernier ont des

répercussions évidentes sur son embouchure, par exemple. Cependant, la gestion du bassin dans sa totalité, privilégiée par l'organisme de bassin transfrontalier (l'ORASECOM), ne remet pas en cause cette gestion séquencée sud-africaine.

- Inadéquations temporelles : on les retrouve quand les temps de gestion des institutions sont basés davantage sur les cycles électoraux que sur les processus écologiques ou lorsque des changements rapides interviennent dans les écosystèmes, alors que les institutions, censées pallier ces changements brutaux, ne parviennent pas à proposer de réponses suffisamment rapides pour être efficaces. Les temporalités politiques sont le plus souvent calquées sur les prochaines élections et non pas sur les temporalités climatiques. Ces dernières peuvent être tout à la fois brutales (cyclones) ou très lentes (sécheresses, pollution, etc.), ce qui provoque bien souvent des décalages dans les temps de réponse des institutions, laissant les sociétés très vulnérables.
- Inadéquations fonctionnelles : elles sont liées au manque de vision globale de la part des systèmes de gouvernance des fonctions et processus de tout l'écosystème. Cela arrive fréquemment lorsque les instances politiques en haut de l'échelle ont l'habitude de gérer les menus détails dans un système : les politiques de gestion mises en place ont bien souvent des perspectives trop générales et ont du mal à faire coïncider gestion globale et particularités locales. Pour pallier cet écueil, la GIRE insiste sur le principe de subsidiarité. Malheureusement, ce dernier n'est pas appliqué comme une priorité à l'échelle du bassin versant. Son application ne pouvant être forcée, la solution réside peut-être dans la considération d'une autre échelle de gestion que celle du bassin versant.

Le bassin versant, l'unité de gestion de l'eau privilégiée jusqu'à aujourd'hui en Afrique australe, n'a pas permis de mettre en place une gestion intégrée : les difficultés qu'ont rencontrées les institutions de gestion basées sur cette unité et leur manque d'intégration des usagers de l'eau l'illustrent. Par ailleurs, les organismes de bassin transfrontalier, qui devraient coordonner les actions menées à l'échelle du bassin concerné, sont dépossédés de leurs fonctions par les accords bilatéraux antérieurs à leur institution, ce qui favorise les intérêts particuliers de chaque État dans ces bassins.

Considérons le cas de l'ORASECOM : bien que ses pays membres aient tous promu l'établissement de cet organisme multilatéral de bassin, qui devait fournir ainsi une plateforme de coopération pour promouvoir le développement du système fluvial de l'Orange, il aura fallu huit ans

depuis 2000 pour permettre aux pays riverains de remplir leurs engagements internationaux quant à l'établissement d'objectifs de gestion conjointe des ressources en eau, par l'entremise notamment d'accords bilatéraux et d'organes de gestion conjoints. L'unité de gestion qu'est le bassin versant ne suffit pas à « intégrer » parce qu'elle ne permet pas une remise en cause suffisante d'un système de gestion organisé autour d'une approche étatique : le bassin demeure un territoire, sur lequel les États entendent conserver leur souveraineté et protéger leurs intérêts. Bien que la gestion du fleuve Orange soit maintenant en théorie la prérogative de l'ORASECOM, les liens et aménagements institutionnels antérieurs persistent.

Il est donc nécessaire de coupler cette unité de gestion avec d'autres, qui faciliteront un véritable réseau d'acteurs et d'usagers nécessaires pour obtenir une approche réellement intégrée de la gestion des ressources en eau. C'est ce que se propose de faire le *problemshed* : il ne pourra remplacer le *watershed*, mais il peut le compléter et permettre une meilleure intégration des usagers de l'eau dans sa gestion.

Les partisans de la gestion intégrée des ressources en eau insistent sur la nécessité de la mettre en place dans un cadre opérationnel, ce qui a pour conséquence la multiplication à l'heure actuelle des réformes politiques et institutionnelles dans le secteur de la gestion de l'eau. Le dilemme est le suivant : doit-on remettre à plus tard la mise en place des buts et objectifs en matière de gestion de l'eau afin de s'assurer que les inadéquations/incohérences spatiales, temporelles et fonctionnelles soient résolues avant la mise en place de la GIRE ou bien doit-on commencer la mise en place progressivement ? Quoi qu'il en soit, il est impossible de commencer la mise en place de la GIRE sur une base adéquate sans s'assurer d'une perspective globale, où les enjeux généraux sont bien cernés.

3.2. Le *problemshed* ou la nécessité de plus de flexibilité et de subsidiarité

Pour être appliquée pleinement, la GIRE nécessiterait une volonté étatique de donner plus de pouvoir aux institutions chargées de gérer l'eau dans de plus petites unités, ce qui serait l'illustration même du principe de subsidiarité prôné par la GIRE : la responsabilité de la gestion des ressources en eau doit être allouée à la plus petite entité possible, capable de résoudre localement des problèmes locaux, le tout par elle-même et sans avoir à recourir sans cesse à une entité plus importante (ce que la décentralisation de la gestion de l'eau n'a pas encore permis dans la plupart des pays d'Afrique australe). En effet, les conflits liés à la gestion des ressources en eau sont des conflits qui surviennent localement, le plus souvent entre l'État, un fournisseur d'eau et les usagers, bref entre des entités aux

pouvoirs et capacités d'action très différents, où le dialogue est difficilement relayé et les institutions de gestion absentes. C'est ce dialogue indirect qu'une remise en question non pas des principes, mais de l'application de la GIRE pourrait peut-être aider à renouer.

Les défis à relever pour mettre en place les politiques adéquates pour une gestion intégrée des eaux transfrontalières et nationales sont d'autant plus nombreux pour les pays en développement de l'Afrique australe qu'ils doivent faire face à la délicate question de la variabilité et des changements hydroclimatiques, combinée avec celle de la raréfaction relative des ressources en eau. En plus de leurs problèmes de stockage et de coupure d'eau qui demeurent en toile de fond, il leur faut également adapter leurs institutions pour mettre en place la GIRE. En réalité, la GIRE a donc besoin d'être particulièrement flexible pour s'adapter au mieux à des contextes variés et variables. Ce sont ces considérations qui nous ont amenés à envisager la mise en place de la GIRE non pas uniquement sur la base des bassins versants, comme c'est le cas à l'heure actuelle en Afrique australe, mais également sur la base d'une approche par problème, c'est-à-dire en envisageant non plus seulement le *watershed* (bassin versant), mais aussi le *problemshed* comme unité de gestion privilégiée (Earle, 2003 ; Merrey *et al*., 2008). Cette approche par l'intermédiaire d'une autre unité de gestion, qui viendrait seconder en quelque sorte celle du bassin versant, provient de la prise de conscience que le principal défi à relever pour mettre en place la GIRE « […] n'est pas de tenter de déployer la liste étendue des solutions intégrées ou d'en appliquer partiellement certaines composantes si elles ne correspondent pas à la situation, mais de formuler des interventions précises afin de résoudre des problèmes existants ou entrevus dans la poursuite des buts annoncés » (Lankford *et al*., 2007, p. 3).

L'approche par le biais du *problemshed* suggère que les limites d'un problème ou d'une interrogation soient définies de façon empirique au cas par cas plutôt qu'en s'appuyant sur les limites hydrologiques que l'on s'impose généralement *a priori*. Cette approche constitue une « "action stratégique" politiquement renseignée » (Mollinga *et al*., 2007, p. 700) qui se concentre sur des problèmes et questionnements spécifiques. Cette approche est d'intérêt stratégique dans la mesure où elle définit les priorités et identifie la pluralité des acteurs, cela dans le but d'inverser la tendance à la paralysie des programmes de développement du fait de priorités mal définies (Merrey, 2009). Un processus participatif demeure un élément clé dans la définition du problème, notamment pour le constater au départ ainsi que pour déterminer les mesures prioritaires à mettre en œuvre pour le résoudre. Le succès escompté dans la définition du système et de ses composants repose sur une évaluation complète et intelligente du problème, qui va donc prendre en compte toutes les parties concernées. Cette

approche cible davantage la participation des usagers, mis de côté dans une approche centrée sur le bassin versant, qui conserve un caractère trop institutionnel, perçu comme exclusif par les acteurs non étatiques, comme on a pu le constater précédemment.

Il est donc important de prendre l'échelle en considération lorsqu'il s'agit de discuter de la distribution et de la répartition des bénéfices liés aux décisions qui sont prises. À l'échelle d'un bassin transfrontalier, par exemple, il faut vérifier que, par l'entremise des jeux d'échelles, la distribution des bénéfices se fera également à l'échelle locale (si cela fait partie des objectifs liés à cette décision internationale).

Par ailleurs, il faut s'assurer que chacun comprenne de la même façon l'usage qui est fait du terme « échelle », notamment par rapport à son effet sur la gestion des ressources en eau. Les organismes de bassin opèrent à l'échelle du bassin versant ; l'analyse des problèmes devrait donc porter sur l'adéquation des positions de l'organisme de bassin et des autres institutions sur le plan scalaire. Des incohérences d'échelle peuvent exister entre le problème et là où se situent les institutions chargées de résoudre ce problème (Cumming *et al*., 2006). C'est pour ces raisons qu'une gouvernance dite polycentrique est souvent privilégiée, plus particulièrement dans le cas de longs fleuves comme le Gange, l'Amazone ou le Nil, dont les bassins sont trop vastes pour être gérés par un seul organisme de bassin. La force des systèmes de gouvernance polycentrique repose sur leur capacité à mieux réagir aux systèmes complexes et dynamiques qui se déroulent à plusieurs échelles, petites, moyennes et grandes (Ostrom, 2001). Une organisation polycentrique, dans le cadre d'un organisme de bassin transfrontalier, pourrait également être une approche complémentaire pour favoriser l'intégration des usagers au sein de la gestion de l'eau.

La mise en place des principes de la GIRE nécessite le développement d'infrastructures et d'institutions de gestion de l'eau cohérentes. De plus, en Afrique australe, d'autres facteurs sont à prendre en compte : les inégalités d'accès à la ressource en eau, les conflits d'usage, des situations politiques instables, voilà autant de facteurs qui invitent à envisager la mise en place de la GIRE à partir d'unités de gestion de référence plus flexibles qui pourraient être identifiées à partir du concept de *problemshed*. Cette approche suggère que l'échelle de gestion devrait être celle du « problème » et être définie sur la base de chaque enjeu soulevé par la gestion des ressources en eau. Cette approche n'exclut pas l'unité de gestion qu'est le bassin versant, mais suggère de ne pas le considérer comme la seule unité à privilégier *a priori*. Par ailleurs, si le bassin versant est l'échelle de gestion privilégiée par la GIRE, nous avons pu constater que très peu d'initiatives sont finalement appliquées à cette échelle en Afrique australe.

Conclusion

En définitive, l'Afrique australe se heurte bien à de nombreux obstacles dans le renouvellement de ses politiques de gestion de l'eau, plus particulièrement dans la mise en œuvre des principes de la GIRE, notamment celui de la subsidiarité. Devant la difficulté de cette situation transitoire, l'Afrique australe, par la mise en place d'institutions et par la multiplication des acteurs concernés, a aussi contribué à apporter de l'eau au moulin de la GIRE, qui demeure un compromis entre un modèle vers lequel tendre et son application réelle. En tant que norme globale, dont les contours sont déterminés à l'échelle internationale, la GIRE ne saurait être considérée uniquement comme une méthode ou un outil de gestion des ressources en eau. Il s'agit d'un véritable terrain sur lequel s'exercent différents pouvoirs politiques, sociaux et culturels, dont les interactions évoluent en fonction des dialogues, de l'amélioration des connaissances et des pratiques sociales.

En Afrique australe, la GIRE a dû être adaptée à une situation particulière, tant en ce qui concerne les ressources en eau disponibles, qu'en termes d'objectifs et de priorités étatiques, liés aux situations politiques, économiques et sociales très variées entre les pays membres de la SADC. Il est donc entendu que la GIRE a dû y prendre de multiples visages pour s'adapter aux particularités propres à chaque pays, à chaque bassin versant. La GIRE ne peut donc pas être considérée en Afrique australe sous une forme aboutie, notamment à l'échelle transfrontalière. Elle a surtout permis d'amorcer un dialogue entre acteurs et usagers à toutes les échelles (régionale, internationale, mais aussi locale), dialogue dont nous nous sommes proposés d'étudier les vicissitudes, en termes de ruptures et de continuités, afin de déterminer quelles ont été les lacunes, mais aussi les apports de la GIRE en Afrique australe. Au final, il apparaît que certains principes de la GIRE « […] sont adoptés (mais rarement dans leur entièreté), d'autres sont rejetés (mais rarement d'emblée), d'autres encore sont modifiés et seulement quelques-uns trouvent leur chemin au-delà des protocoles et des lois jusqu'à la promulgation et la mise en application par les autorités étatiques » (Swatuk, 2005, p. 874).

La GIRE, telle qu'elle est présentée en tant que modèle, nécessite une refonte de la répartition des pouvoirs existants. L'application de ses principes se heurte à la propre inertie des institutions qui se réclament de sa mise en œuvre, c'est-à-dire à la complexité institutionnelle même que les principes de la GIRE voudraient justement modifier. La GIRE, dans le contexte spécifique de l'Afrique australe, apparaît comme une étape anticipée dans la gestion des ressources en eau. Il semblerait en effet plus judicieux de se concentrer d'abord sur les ressources disponibles et les

problèmes qui y sont liés en fonction des situations propres à chacun d'eux. L'État occupe une place trop importante en Afrique australe pour qu'une approche qui met en avant la subsidiarité puisse être généralisée (et efficace) en quelques années.

Bibliographie

Allan, J.A. (2006). « IWRM : The New Sanctioned Discourse ? », dans P.P. Mollinga, A. Dixit et K. Athukorala (dir.), *Integrated Water Resources Management : Global Theory, Emerging Practice and Local Needs*, Londres, Sage, p. 38-63.

Carles, A. et A. Maupin (2010). « Le Zimbabwe en crise : le rôle des commissions de bassins transfrontaliers du Limpopo et du Zambèze dans les relations hydropolitiques en Afrique australe », *Dynamiques internationales*, n° 2, <http://www.dynamiques-internationales.com/wp-content/uploads/2010/01/DI2-Carles-Maupin-01101.pdf>, consulté le 23 mars 2010.

Cumming, G.S., D.H.M. Cumming et C.L. Redman (2006). « Scale Mismatches in Social-ecological Systems : Causes, Consequences, and Solutions », *Ecology and Society*, vol. 11, n° 1, <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art14/>, consulté le 15 mai 2009.

DWA – Department of Water Affairs (2012). *Minister Establishes Nine (9) Catchment Management Agencies*, communiqué daté du 30 mars 2012, Pretoria, DWA.

Earle, A. (2003). « Watersheds and Problemsheds : A Strategic Perspective on the Water/Food/Trade nexus in Southern Africa », dans A.R. Turton, P.J. Ashton et E. Cloete (dir.), *Transboundary Rivers, Sovereignty and Development : Hydropolitical Drivers in the Okavango River Basin*, Pretoria et Genève, African Water Issues Research Unit (AWIRU, University of Pretoria) et Green Cross International, p. 229-249.

Fischhendler, I. et E. Feitelson (2005). « The Formation and Viability of Non-basin Water Management : The US-Canada Case », *Geoforum*, vol. 36, n° 6, p. 792-804.

Folke, C. *et al*. (1998). *The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions*, IHDP Working Paper n° 2, Bonn, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP).

Guyot, S. (2006). « Géopolitique des parcs (trans)frontaliers en Afrique australe », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 234, p. 215-232.

Karar, E. *et al*. (2011). « Catchment Management Agencies : A Case Study of Institutional Reform in South Africa », dans B. Schreiner et R. Hassan (dir.), *Transforming Water Management in South Africa : Designing and Implementing a New Policy Framework*, Dordrecht, Springer, p. 145-163.

Lankford, B.A. *et al*. (2007). *From Integrated to Expedient : An Adaptive Framework for River Basin Management in Developing Countries*, Research Report n° 110, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Lasserre, F. et A. Boutet (2002). « Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau ? Le bassin du Nil et quelques autres cas », *Études internationales*, vol. 33, nº 3, p. 497-514.

Lee, K.N. (1993). « Greed, Scale Mismatch, and Learning », *Ecological Applications*, vol. 3, nº 4, p. 560-564.

Manzungu, E. (2004). « Water for All : Improving Water Resource Governance in Southern Africa », *Gatekeeper Series* nº 133, Londres, International Institute for Environment and Development (IIED).

Merrey, D.J. (2009). « African Models for Transnational River Basin Organisations in Africa : An Unexplored Dimension », *Water Alternatives*, vol. 2, nº 2, p. 183-204.

Merrey, D.J., H. Lévite et B. van Koppen (2008). « Are Good Intentions Leading to Good Outcomes ? Continuities in Social, Economic and Hydro-political Trajectories in the Olifants River Basin, South Africa », dans F. Molle et P. Wester (dir.), *River Basin : Trajectories, Societies, Environments*, Wallingford, CABI.

Mollinga, P., R. Meinzen-Dick et D.J. Merrey (2007). « Politics, Plurality and Problemsheds : A Strategic Approach for Reform of Agricultural Water Resources Management », *Development Policy Review*, vol. 25, nº 6, p. 699-719.

Mukandavire, Z. *et al*. (2011). « Estimating the Reproductive Numbers for the 2008-2009 Cholera Outbreaks in Zimbabwe », *PNAS*, vol. 118, nº 21, p. 8767-8772.

Mulaudzi, C. (2009). « New Regionalism in Southern Africa ? Between South African Hegemony and Globalisation », *Lusotopie*, vol. 16, nº 1, p. 47-65.

Nicol, A. et S. Mtisi (2003). « The Politics of Water : A Southern African example », Sustainable Livelihoods in Southern Africa Research Paper nº 20, Brighton, Institute of Development Studies (IDS).

Nyagwambo, N.L. (avec E. Chonguiça, D. Cox et F. Monggae) (2008). *Local Governments and IWRM in the SADC Region*, Bonn, Local Governments for Sustainability (ICLEI).

ONU (1997). *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, <http://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf>, consulté le 14 mai 2009.

ONU (2012). *Traités multilatéraux déposés auprès du secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=fr>, consulté le 3 avril 2012.

Ostrom, E. (2001). « Vulnerability and Polycentric Governance Systems », *Update IHDP*, nº 3/01, p. 1 et 3-4.

Pollard, S. et R. Brouwer (2008). « Mozambique : Review of Literature Pertaining to Community-based Governance of Freshwater Systems », dans S. Pollard et T. Cousins (avec R. Brouwer, P. Chileshe, C. Chikozho et D. du Toit), *Towards Integrating Community-based Governance of Water Resources with the Statutory Frameworks for IWRM : Governance of Freshwater Resources in Southern Africa to Inform Governance Arrangements of Communal Wetlands*, WRC Report nº TT 328/08, Pretoria, Water Research Commission (WRC), p. 32-42.

Ramoeli, P. (2002). « The SADC Protocol on Shared Watercourses : Its origins and current status », dans A. Turton et R. Henwood (dir.), *Hydropolitics in the Developing World : A Southern African Perspective*, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), University of Pretoria, p. 105-111.

SADC – Communauté de développement d'Afrique australe (2008a [1995]). *Protocol on Shared Watercourse Systems*, <http://www.sadc.int/index/browse/page/158>, consulté le 14 mai 2009.

SADC – Communauté de développement d'Afrique australe (2008b [2000]). *Revised Protocol on Shared Watercourses*, <http://www.sadc.int/index/browse/page/159>, consulté le 11 avril 2012.

SADC – Communauté de développement d'Afrique australe (2009). *Rapport sur la situation de développement des infrastructures de la SADC pour le Conseil et le Sommet* [*de*] *septembre 2009*, Gaborone, SADC.

SADC – Communauté de développement d'Afrique australe (2012). *SADC WD / River Basin Organisations*, <http://www.icp-confluence-sadc.org/rbosummary>, consulté le 11 avril 2012.

Sneddon, C. et C. Fox (2008). « River-basin Politics and the Rise of Ecological Democracy in Southeast Asia and Southern Africa », *Water Alternatives*, vol. 1, n° 1, p. 66-88.

Swatuk, L.A. (2002). « The New Water Architecture in Southern Africa : Reflections on Current Trends in the Light of "Rio + 10" », *International Affairs*, vol. 78, n° 3, p. 507-530.

Swatuk, L.A. (2005). « Political Challenges to Implementing IWRM in Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 30, n^{os} 11-16, p. 872-880.

Turton, A.R., P. Ashton et E. Cloete (dir.) (2003). *Transboundary Rivers, Sovereignty and Development : Hydropolitical Drivers in the Okavango River Basin*, Pretoria et Genève, African Water Issues Research Unit (AWIRU, University of Pretoria) et Green Cross International.

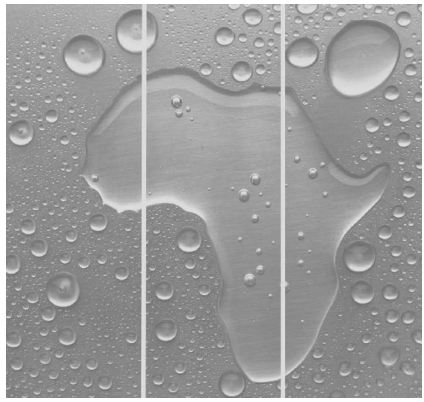
Turton, A.R. *et al.* (2004). *A Hydropolitical History of South Africa's International River Basins*, WRC Report n° 1220/1/04, Pretoria, Water Research Commission (WRC).

van der Zaag, P. (2009). « Southern Africa : Evolving Regional Water Law and Politics », dans J.W. Dellapenna et J. Gupta (dir.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*, Berlin, Springer, p. 245-261.

Wolf, A.T. (dir.) (2005). *Hydropolitical Vulnerability and Resilience along International Waters : Africa*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

Wolf, A.T. *et al*. (1999). « International River Basins of the World », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 15, n° 4, p. 387-427.

Conclusion



Le mieux, ennemi du bien
Pour une GIRE pragmatique

Frédéric Julien

Comme annoncé en introduction, le présent ouvrage a été assemblé dans l'optique d'offrir, dans un ouvrage en français, une analyse critique du paradigme (occidental) de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et de son exportation vers l'Afrique subsaharienne. Vu l'enthousiasme général de la communauté épistémique de l'eau pour ce « concept nirvana », que dissèque François Molle au chapitre 1, il existe effectivement un danger que la GIRE fasse partie de ces paradigmes ayant été transférés d'un pays à l'autre avant d'avoir pu montrer leur valeur empirique (Mukhtarov, 2008). Dans le cas de la GIRE, il ne s'agit pas seulement d'un transfert de modèle d'un pays à l'autre, mais également d'un « monde » à l'autre – du Nord au Sud (Bouquet, chapitre 2). Représentant en quelque

sorte le « Sud du Sud » en matière de gestion de l'eau, que peut alors espérer l'Afrique subsaharienne du paradigme de la GIRE, notamment en termes de développement humain ?

Les huit chapitres précédents apportent chacun des éléments de réponse à cette question depuis sa propre perspective. Ayant tous fait l'objet d'une commande spécifique à leurs auteurs, ils nourrissent également une réflexion globale, d'où la prudence et le pragmatisme semblent émerger comme maîtres mots. On peut donc emprunter une image « hydrique » bien connue pour résumer la présente conclusion : si les tentatives actuelles d'exportation de la GIRE en Afrique subsaharienne déçoivent à de nombreux égards, il ne faudrait pas pour autant jeter le bébé nommé « Intégration » avec l'eau idéaliste et universaliste dans laquelle il baigne. Autrement dit, il s'agit, dans cet ultime chapitre, de revenir sur l'intérêt de l'idée d'intégration en gestion de l'eau – la GIRE « théorique » – tout en suggérant qu'on ne peut en déduire un ensemble rigide de « bonnes pratiques » valables en tout temps et en tout lieu, ce à quoi s'apparente la GIRE « réellement existante ».

Pour ce faire, cette conclusion établira d'abord le besoin de « réformer la réforme » de la GIRE face à ses promesses non réalisées. Ce besoin établi, un examen détaillé de chacun des principes de Dublin mettra en lumière la difficulté de passer d'orientations générales consensuelles à des politiques précises ayant une vocation universelle. Finalement, la dernière partie de cette conclusion insistera sur le rôle positif que peuvent jouer la GIRE et les principes de Dublin en tant que « philosophie » à adapter aux divers contextes de gouvernance et de gestion de l'eau dans le monde.

1. Réformer la réforme : la GIRE et l'obligation de résultat

Dans les mots des universitaires Jeffrey et Geary (2006, p. 4), « [l]es preuves empiriques qui démontreraient sans ambiguïté les bénéfices de la GIRE sont soit manquantes soit très mal diffusées ». Quant au praticien Jean-Michel Chéné, un conseiller interrégional en gestion et développement durable des ressources en eau à l'ONU, il remarque qu'il existe un « accord général » selon lequel les progrès de mise en place de la GIRE à l'échelle mondiale sont « lents et difficiles à mesurer », malgré l'« important effort » consenti (Chéné, 2009, p. 4). Sur le terrain, il semble que l'avancée de la GIRE soit au mieux « modeste » (Chéné, 2009, p. 3).

Devant un tel constat, certains sont tentés de réclamer l'abandon pur et simple du paradigme de la gestion intégrée des ressources en eau (p. ex. Biswas, 2008). La « communauté internationale », elle, va de l'avant (ONU-Eau et GWP, 2007 ; ONU-Eau, 2008). Après tout, on peut effectivement argumenter que si les promesses de la GIRE ne se sont toujours pas concrétisées, en particulier dans les pays en développement, c'est d'abord en raison d'un manque de volonté politique, de financement, de sensibilité aux enjeux, ainsi que de capacités humaines et institutionnelles (ONU-Eau et GWP, 2007). Cependant, si une absence de preuves empiriques claires du succès de la GIRE n'est pas nécessairement un indicateur de la faillite du paradigme en lui-même (Medema *et al.*, 2008), il reste qu'elle peut dénoter certains problèmes.

À tout le moins, d'ici à ce que la GIRE porte ses éventuels fruits, les besoins hydriques demeurent criants dans le monde en développement en général et en Afrique subsaharienne en particulier. Comme le rappelle Merrey (2008), les populations ne peuvent attendre indéfiniment. Une « réforme de la réforme » de la gouvernance de l'eau actuellement en cours paraît donc souhaitable, par exemple dans le sens d'une GIRE plus pragmatique, c'est-à-dire plus sensible à son contexte d'implantation, et consciente de l'exigence de résultat qui pèse sur elle (Butterworth *et al.*, 2010). Pris collectivement, les huit chapitres centraux de cet ouvrage peuvent être interprétés comme un appui à cette position mitoyenne.

Certes, dans leur rapport sur une enquête qui se veut « […] la meilleure et la plus objective des revues exhaustives du statut actuel de la gestion des ressources en eau[1] » (ONU-Eau, 2008, p. 31), les Nations Unies reconnaissent formellement la diversité des contextes et le besoin pour la GIRE de s'y adapter. Cependant, les recommandations auxquelles mène ce rapport ne reprennent pas explicitement cet esprit pragmatique et se concentrent sur la nécessité de redoubler d'effort à l'intérieur du cadre existant (ONU-Eau, 2008). Similairement, dans son document d'où est issue la définition la plus citée de la GIRE, le Partenariat mondial de l'eau affirmait déjà qu'il n'existe pas de recette universelle pour son implantation et que « [d]ans la pratique, la mise en application d'approches dérivées des principes fondamentaux doit prendre en compte [plusieurs] variations et prendre, par conséquent, des formes diverses et variées » (GWP, 2000, p. 7). Ce qui n'empêchait pas le Partenariat d'insister, par exemple, sur l'idée que « **[p]our toutes les utilisations de l'eau**, il faut viser le recouvrement intégral des coûts, sauf en cas d'impossibilité notoire » (GWP, 2000, p. 22 – accentuation ajoutée). Au final, « [i]ndépendamment

1. Plusieurs importantes limites de l'enquête sont néanmoins explicitement reconnues.

d'occasionnelles mises en garde introduites dans le texte, un message réifié est finalement repris et propagé par d'autres acteurs qui se contenteront d'adhérer et de reproduire les recommandations de base » (Molle, chapitre 1, p. 41).

Ainsi, Shah et van Koppen (2007), pour qui la GIRE est une philosophie de gestion de l'eau sensée avec laquelle on peut difficilement être en désaccord, critiquent néanmoins l'uniformité de l'opérationnalisation du paradigme dans les pays en développement. Interprétée de manière étroite en pratique, la GIRE donnerait lieu dans les divers pays du Sud à l'adoption d'un ensemble standardisé de réformes à la base de supposées « bonnes pratiques ». Ces réformes en question concernent le développement d'une politique nationale de l'eau, d'une loi de l'eau et d'un cadre réglementaire, l'adoption du bassin versant comme échelle de gestion et de planification, la reconnaissance de l'eau en tant que bien économique et l'instauration d'une gestion participative (Shah et van Koppen, 2007). Lankford et Hepworth (2010) remarquent eux aussi cette rigidité d'application d'une version idéalisée de la GIRE dans le cas précis de l'Afrique subsaharienne, où les cas d'adaptation au contexte local relèveraient souvent davantage d'omissions causées par un manque de ressources que d'une réelle volonté d'interprétation.

Globalement, cette dérive vers la tyrannie des « bonnes pratiques » qu'identifie François Molle au chapitre 1 met l'accent sur l'État comme acteur du changement institutionnel ainsi que sur les politiques de rationalisation des usages (Trottier, 2008). En ce sens, le PNUD (2006, p. 155) note que dans « de nombreux cas » dans le monde en développement, « [b]ien plus d'attention est accordée à l'amélioration de l'efficience de l'utilisation de l'eau, grâce aux transferts vers des régions à plus forte valeur ajoutée ou aux nouvelles technologies, qu'à l'équité et à la justice sociale au cœur du développement humain ». Marquée fortement par les concepts d'efficience économique et de rareté, la GIRE « réellement existante » s'inscrit par ailleurs dans le néolibéralisme ambiant, comme le montre Christian Bouquet au chapitre 2.

Une telle focalisation sur l'acteur étatique et les politiques d'allocation efficiente de l'eau paraît pourtant excessive en Afrique subsaharienne. D'une part, la capacité des États subsahariens à réformer « par le haut » leur secteur de l'eau est généralement limitée. Ainsi que le soulignent Shah et van Koppen (2007), adopter une nouvelle loi de l'eau inspirée des principes de la GIRE est une chose, mais la faire appliquer en est une autre. D'autant plus lorsqu'il s'agit de réglementer l'usage de l'eau d'une multitude d'utilisateurs dispersés dans un secteur informel comme c'est largement le cas en Afrique subsaharienne. Devant ce défi, le personnel qualifié pour la gestion intégrée de l'eau fait défaut, de même que les

ressources financières, technologiques et institutionnelles des États (Mwanza, 2003 ; Schulze, 2007). À titre d'exemple, l'Environment Agency du Royaume-Uni emploie quelque 12 000 personnes contre moins d'une centaine pour son équivalent kenyan (Lankford et Hepworth, 2010), alors même que la GIRE progresse à petits pas dans certains États pourtant dotés de capacités de réforme importantes (au Québec, par exemple – *cf*. Brun et Lasserre, 2010). Or, ce sont des pays riches en ressources comme le Royaume-Uni qui servent de modèles pour la reformulation des politiques publiques au sud du Sahara.

D'autre part, la surexploitation de la ressource n'est pas nécessairement le principal problème du secteur de l'eau en Afrique subsaharienne, alors que c'est surtout cette réalité qui a inspiré le développement du paradigme de la GIRE (Molden *et al*., 2010). Si le contrôle de la demande en eau est assurément une politique sensée, il n'est pas clair si elle doit être poursuivie avec la même ardeur et de la même manière partout sur la planète. Ainsi, à quelques exceptions près, notamment celle de l'Afrique du Sud dont l'essentiel des ressources hydriques est déjà alloué (Blanchon, chapitre 7), les besoins et opportunités en termes de mise en valeur de l'eau restent importants en Afrique subsaharienne (Molden *et al*., 2010 ; van Koppen, 2003 ; Lautze et Giordano, 2007 ; Julien, 2006). À titre indicatif, les données fournies par White (2010) permettent de calculer une capacité d'emmagasinage de l'eau moyenne en Afrique subsaharienne de quelque 740 m^3/hab. contre plus de 1 600 m^3/hab. en Europe et plus de 5 700 m^3/hab. en Amérique septentrionale. Une comparaison du point de vue du développement de l'irrigation et de la production hydroélectrique mène à un résultat similaire (Lautze et Giordano, 2007). En outre, Lautze et Giordano (2007) précisent que plus de la moitié des grands barrages du sous-continent sont concentrés sur le seul territoire de l'Afrique du Sud. Que ce soit par la petite ou la grande hydraulique (*cf*. van der Zaag et Gupta, 2008 ; Merrey, 2009a), il est clair qu'une plus grande maîtrise de ses ressources en eau est une priorité pour l'Afrique subsaharienne (McCartney et Smakhtin, 2010 ; White, 2010).

En définitive, la « […] volonté de standardisation et d'uniformisation » de la gestion de l'eau exprimée au Nord, même « […] parée de sentiments vertueux » (Bouquet, chapitre 2, p. 55) est à remettre en question. Cela parce les « bonnes pratiques » dont on fait la promotion ne sont en fait ni bonnes ni mauvaises : elles « […] doivent simplement être employé[e]s (et ajusté[e]s) chaque fois que c'est nécessaire en fonction des problèmes rencontrés, des objectifs et du contexte. Il n'y a pas de substitut à une analyse en profondeur et celle-ci doit être menée dans chaque cas » (Molle, chapitre 1, p. 42). On ne peut effectivement présumer que les « bonnes pratiques » de la GIRE favorisent toujours le développement durable ni

qu'elles sont applicables sans égard à un quelconque ensemble de conditions préalables (Bellamy *et al*., 1998). Des pratiques autres, de « second rang », peuvent alors potentiellement donner de meilleurs résultats, des résultats plus rapides ou encore à moindre coût (Molden *et al*., 2010). Du reste, l'application de mesures réputées compatibles avec la GIRE n'est jamais un but en soi, mais plutôt un moyen devant concourir au développement durable d'une société (Jønch-Clausen et Fugl, 2001).

2. Des orientations générales plutôt que des « bonnes pratiques »

Rejeter la dérive vers un ensemble homogène de « bonnes pratiques » de gestion intégrée des ressources en eau ne revient cependant pas à rejeter l'idée d'intégration elle-même. Il s'agit plutôt de se montrer prudent par rapport à l'idée qu'une panacée **quelconque** existe face à la « crise mondiale de l'eau » (Ingram, 2008 ; Meinzen-Dick, 2007). Le paradigme de la GIRE offre un langage permettant d'articuler une pensée holistique en matière de gestion de l'eau, un exercice important vu les interdépendances existant entre les divers usages de l'eau, mais aussi entre les usages de l'eau et les autres activités humaines (van der Zaag, 2005). On ne peut toutefois déduire d'une telle pensée les mesures précises devant être mises en place pour gérer des problèmes spécifiques (Lankford *et al*., 2007 ; Merrey, 2008).

La GIRE invite d'abord et avant tout à un processus – toujours à reprendre – d'équilibrage, de recherche de compromis, entre les divers objectifs de la gestion de l'eau, entre les différents points de vue des parties prenantes, exprimés en termes sociaux, économiques et écologiques (Medema *et al*., 2008 ; Grigg, 2008 ; Jønch-Clausen et Fugl, 2001). Or, cette recherche de compromis, un processus politique dont la forme est appelée à varier selon les contextes, ne peut évidemment se faire que localement et non être déterminée à l'avance depuis l'extérieur. Dans cet ordre d'idées, les principes de Dublin à la base des « bonnes pratiques » de la GIRE devraient donc être ramenés à des orientations générales n'impliquant pas de politiques particulières (ce qui pourrait être facilité par une reformulation de leurs passages les plus normatifs).

2.1. Premier principe de Dublin

En ce qui concerne le premier principe de Dublin, qui porte sur la conciliation entre le développement socioéconomique et la protection des écosystèmes naturels, il précise qu'« [u]ne gestion efficace intégrera l'utilisation du sol et de l'eau pour la totalité d'un bassin versant » (ICWE, 1992).

Abordant cette recommandation dans le chapitre 3, Luc Descroix rappelle que le bassin versant est **le** territoire de circulation de l'eau à considérer d'un point de vue hydrologique, **y compris en Afrique subsaharienne**. En raison de la nature mobile de l'eau, tout usage de la ressource produit des externalités pouvant affecter les usages concurrents et d'autres activités humaines ou écologiques. Au surplus, tout ce qui affecte le sol ou la couverture végétale d'un bassin pourra en retour avoir une incidence sur la ressource en eau, transformant ainsi les usagers de l'espace en usagers de l'eau. Par ailleurs, pour mesurer et cartographier les ressources hydriques d'un territoire, les hydrologues réfléchissent en fonction de leur espace d'écoulement, le bassin versant. Il semble donc approprié pour un paradigme de gouvernance de l'eau fondé sur la notion d'intégration de souligner l'importance hydrosociale du bassin versant.

Cependant, Descroix précise que si la référence au territoire du bassin versant est scientifiquement et techniquement incontournable dans la gestion de l'eau, elle n'a pas à être exclusive pour autant. La pertinence du bassin versant comme unité de gestion est fonction du type d'intervention envisagé et peut souffrir « […] tous les "accrocs" […] qui seront demandés par telle particularité hydrologique ou telle caractéristique sociopolitique » (Descroix, chapitre 3, p. 96). Les bassins côtiers, lorsque trop nombreux, peuvent ainsi être regroupés pour leur gestion ; les limites des bassins sont parfois difficiles à déterminer en milieu aride ; le territoire des bassins ne recoupe pas nécessairement celui des aquifères.

À la suite de leur étude de l'application de la GIRE à l'échelle des bassins versants transfrontaliers en Afrique australe, Agathe Maupin et Marian J. Patrick (chapitre 8) se montrent encore plus sceptiques par rapport au statut exclusif du bassin comme unité de gestion. À travers leur analyse détaillée d'un cas particulier, Maupin et Patrick s'attardent davantage à la géographie humaine des bassins pour conclure que de la séduisante « simplicité d'un découpage naturel » (Vieillard-Coffre, 2001), on ne peut déduire mécaniquement un mode d'organisation concret de la gestion de l'eau. Elles avertissent ainsi que le bassin versant « […] représente bien souvent un espace trop vaste et aux spécificités locales trop diverses pour que l'on y apporte des solutions qui s'appliqueraient de façon uniforme » (p. 238). C'est notamment le cas des bassins d'importants fleuves internationaux comme le Zambèze ou l'Orange, où la question de la souveraineté des États complexifie encore davantage la situation, alors qu'elle se concilie difficilement avec le principe de subsidiarité inscrit dans la GIRE (voir également Richard, 2009). À l'inverse, poursuivent Maupin et Patrick, « […] certains problèmes peuvent potentiellement trouver leur solution à un niveau supérieur à celui du bassin (p. ex. l'importation alimentaire pour limiter la demande en eau agricole) » (p. 238).

En définitive, vu les externalités biophysiques associées à l'usage de l'eau et des sols, la nécessité de **tenir compte** de l'espace physique de circulation de l'eau dans le cadre d'une gestion de la ressource qui se veut intégrée n'est plus à démontrer. Le rappeler dans l'énoncé des principes constitutifs de la GIRE paraît donc approprié. Toutefois, cela ne signifie pas que, selon les contextes, l'organisation concrète de la gestion de l'eau ne parviendra pas à de meilleurs résultats globaux à un autre niveau que celui du bassin ou qu'elle n'ait pas avantage à se développer sur différents niveaux, suivant les enjeux (Lankford et Hepworth, 2010 ; Warner *et al*., 2008 ; Dombrowsky *et al*., 2010 ; Ruf et Valony, 2007 ; Fischhendler et Feitelson, 2003 ; 2005). Insister sur les interdépendances induites par la circulation de l'eau est une chose ; décréter que leur prise en compte doit **systématiquement** donner lieu à une structure de gestion organisée selon les lignes de partage des eaux en est une autre.

Ici, il n'est pas inopportun de noter que le choix d'un niveau de gestion plutôt qu'un autre est ultimement une décision politique pouvant être inspirée (consciemment ou non) par des considérations idéologiques et qui aura pour conséquence de favoriser certains usage(r)s plutôt que d'autres (Warner *et al*., 2008 ; Feitelson et Fischhendler, 2009 ; Trottier, 2008 ; Molle, 2009). L'insistance à accorder un statut exclusif au bassin versant comme unité de gestion repose au contraire implicitement sur l'idée que le bassin est une échelle naturelle et que de l'ordre naturel, de **ce qui est**, on puisse tirer directement un ordre social objectif concernant **ce qui devrait être**.

2.2. Deuxième principe de Dublin

Que « [l]a gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons » (ICWE, 1992) est, en principe, largement admis. C'est là un « consensus déroutant » (Jaglin, 2005, p. 5) puisqu'il traverse les frontières idéologiques, de la gauche néomarxiste à la droite néolibérale. Il va donc sans dire que tous n'ont pas la même vision de ce que constitue une gestion participative de l'eau. Warner *et al*. (2008, p. 131) notent néanmoins qu'une forme particulière de participation, les plateformes multiacteurs (PMA), constituent l'équivalent de la « saveur du mois » dans le secteur de l'eau, promues qu'elles sont à la fois par les bailleurs de fonds internationaux, les États et les ONG.

Au chapitre 4, Jeroen Warner et Eliab Simpungwe décrivent la PMA typique comme un « […] partenariat tripartite entre le secteur public, le secteur privé et la société civile » (p. 108). Il s'agit essentiellement d'asseoir à la même table les diverses parties concernées par la gestion de

l'eau d'un territoire (p. ex. un bassin versant) ou par un projet en particulier, afin qu'elles participent à l'identification et à la résolution des problèmes potentiels ou actuels. D'une part, cette décentralisation et cette participation des parties prenantes sont conçues comme une démocratisation de la gestion de l'eau devant favoriser une distribution plus équitable de ses bénéfices et inconvénients. D'autre part, la mobilisation des savoirs locaux et l'appropriation des projets par les parties prenantes doivent normalement concourir à une gestion de l'eau plus efficace parce que reposant sur de meilleures données et moins sujette à la contestation.

A priori, la gestion de l'eau participative basée sur des plateformes multiacteurs peut apparaître comme un développement purement positif – la démocratie n'est-elle pas, comme le suggère Labelle (2002), l'horizon indépassable de notre époque ? Certes, mais une telle appréciation enthousiaste des PMA repose sur une vision particulière de la démocratie, celle de la « démocratie délibérative » (Warner et Simpungwe, chapitre 4), dont les conditions d'existence ne peuvent être tenues pour acquises. Dans l'optique délibérative, « […] la norme n'est pleinement légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont conduits à coopérer librement » (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 28). Or, les PMA ne fonctionnant « […] pas dans un vacuum, mais bien à l'intérieur d'un contexte politique préexistant » (Warner et Simpungwe, chapitre 4, p. 113), le niveau d'inclusivité, d'équité et de liberté qu'elles offrent ne peut être simplement décrété ou supposé suffisant.

De fait, « […] les travaux qui observent le fonctionnement concret de procédures se réclamant de cet idéal d'implication des habitants dans la décision collective ou de concertation décrivent des situations très éloignées de l'épure délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 36). En ce qui concerne les PMA du secteur de l'eau dans le monde en développement et en Afrique subsaharienne, Warner et Simpungwe montrent notamment : 1) que leur représentativité peut être limitée par le plus faible désir de participation des classes sociales les plus pauvres et les plus aisées ; 2) qu'elles peuvent être monopolisées par les élites locales s'appuyant sur leur statut social pour en prendre le contrôle ; 3) qu'elles peuvent être instrumentalisées par l'État sans réel partage du pouvoir décisionnel ; 4) qu'elles manquent souvent de moyens par rapport à leurs ambitions ; et 5) que leur mode de fonctionnement n'est pas toujours compatible avec la culture politique locale.

L'écart entre les faits et l'idéal délibératif n'est pas exclusif au monde en développement en général ou à l'Afrique subsaharienne en particulier. Cependant, les obstacles à la participation « façon PMA » peuvent y être magnifiés, par exemple en raison d'un niveau élevé d'inégalités ou

d'une hiérarchie sociale rigide. Ainsi, « […] le simple respect de l'autorité des anciens, des propriétaires terriens, des chefs ou des hommes en général est susceptible d'empêcher les plus jeunes, les plus pauvres et les femmes d'exprimer leurs points de vue » (Warner et Simpungwe, chapitre 4, p. 114) lors d'une réunion. Le coût d'opportunité de participation à une PMA est également plus élevé pour le citoyen type au sud du Sahara, qui travaille essentiellement pour combler ses besoins de base, que pour l'Occidental moyen. Par ailleurs, le style d'interactions généralement associé aux PMA mises en place par les États est celui des « experts », de la technocratie occidentale, du *Code Morin* ou du *Robert's Rules of Order*[2], plutôt que celui de la culture politique locale (Merrey, 2009b).

Comme pour le bassin en tant qu'échelle de gestion, il ne s'agit pas ici de rejeter les PMA du revers de la main. Warner et Simpungwe leur trouvent d'ailleurs un grand mérite, celui de donner l'occasion aux populations défavorisées de développer leur capital social et leurs réseaux. De plus, « [l]a généralisation de ce type de procédure […] pourrait tendre vers une modification substantielle des répertoires de l'argumentation légitime et valoir reconnaissance d'expériences, de compétences, de points de vue jusque-là ignorés dans le processus de décision » (Blondiaux et Sintomer, 2009, p. 37). Les PMA sont un outil duquel les populations peuvent s'emparer avec parfois des résultats étonnants. Seulement, les espoirs associés à l'appel à la mise en place tous azimuts de PMA dans le secteur de l'eau paraissent naïfs devant la réalité politique et économique de l'Afrique subsaharienne (Merrey, 2009a).

L'enthousiasme généralisé pour les PMA est sous-tendu par une méfiance/déception systématique face à l'État, figure de la centralisation, ou une conception presque romantique de la société civile ainsi qu'un parti pris pour une forme particulière de démocratie basée sur la délibération. Or, ces postulats n'étant pas universellement valides, les PMA ne sont pas adaptées à tous les contextes (Warner, 2005 ; Molden *et al*., 2010). D'une part, on l'a vu, la décentralisation de la gestion de l'eau (et d'autres ressources) n'est pas **en elle-même** garante d'une plus grande équité sociale ou d'une meilleure protection de l'environnement local (Brown et Purcell, 2005 ; Lane et Corbett, 2005 ; Norman et Bakker, 2008). D'autre part, il ne faut pas confondre l'orientation générale faisant consensus (c.-à-d. la gestion de l'eau gagne à être plus participative ou démocratique) avec la « bonne pratique » des plateformes multiacteurs : les PMA à l'occidentale

2. Le *Code Morin* et le *Robert's Rules of Order* sont des recueils de procédures devant permettre de tenir des assemblées démocratiques et ordonnées. Le premier est largement utilisé au Québec et le second dans le monde anglophone, notamment dans le Canada anglais et aux États-Unis.

ne sont pas les seules formes de participation et de démocratie imaginables (Warner *et al.*, 2008 ; Merrey, 2009b). « En somme, précisément parce que le développement communautaire renverse la pyramide des mécanismes du développement, en donnant une voix et la possibilité de choisir à ses bénéficiaires, […] des termes tels que **bonnes pratiques** devraient être relégués aux archives du développement et bien davantage d'accent devrait être mis sur la conception de projet informée par les contextes locaux » (Mansuri et Rao, 2004, p. 10).

2.3. Troisième principe de Dublin

Bien que le paradigme de la GIRE soit d'abord porté par les pays occidentaux, le principe n° 3 de Dublin paraît surtout s'adresser au monde en développement. Ce principe souligne que « [l]es femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau » et incite à ce « […] que l'on s'intéresse aux besoins particuliers des femmes et qu'on leur donne les moyens et le pouvoir de participer, à tous les niveaux, aux programmes conduits dans le domaine de l'eau » (ICWE, 1992). Si de manière générale la lutte pour l'égalité hommes-femmes reste d'actualité partout sur la planète et que la répartition des tâches domestiques demeure inégalitaire entre les Occidentaux et les Occidentales, ces dernières n'ont plus de responsabilités particulières par rapport à l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau utilisée par les ménages. Cela dit, on peut noter avec Turton *et al*. (2001) que la libération des femmes du fardeau de la collecte de l'eau à la suite du développement des infrastructures hydrauliques s'est accompagnée de la constitution d'une « caste » d'ingénieurs mâles à l'influence prépondérante en matière de gestion de l'eau.

En Afrique subsaharienne, l'accès à l'eau courante au domicile demeure marginal et « […] c'est [alors] généralement aux femmes et aux petites filles que revient la corvée d'aller chercher l'eau à l'extérieur du logement » (p. 144), une tâche qui peut être longue et éreintante rappelle Stéphanie Dos Santos au chapitre 5. Malgré cette forte implication, poursuit Dos Santos, la participation des femmes dans la gestion de l'eau se limite la plupart du temps à ce niveau domestique. Cette sous-représentation pose d'autant plus problème qu'il est largement reconnu que le mauvais accès à l'eau et à l'assainissement dont souffre l'Afrique subsaharienne touche différemment les hommes et les femmes (en termes de santé, d'éducation, de revenu, etc.) et que ces dernières sont généralement davantage pénalisées (Hans, 2001 ; Ray, 2007). Dans ces conditions, souligner le besoin d'une meilleure intégration d'une moitié particulière de l'humanité dans la gestion intégrée des ressources en eau est assurément un exercice valable.

La nécessité d'une meilleure inclusion des femmes dans la gestion de l'eau fait d'ailleurs désormais partie du sens commun dans le milieu du développement et est régulièrement reconnue par les grandes organisations internationales au cœur de la réflexion sur la gouvernance mondiale de l'eau. Face à cette « belle rhétorique », une critique évidente consiste à noter qu'elle a peu d'effet sur la pratique (Seager, 2010). Mais au chapitre 5, Dos Santos avance que la rhétorique elle-même est critiquable. Dans sa formulation, le principe nº 3 de Dublin traduit en effet une vision limitée de la problématique « eau, femmes et développement », qui considère les femmes comme une population marginalisée nécessitant d'abord un soutien particulier pour favoriser leur intégration dans la gestion de l'eau. Se focalisant sur les femmes comme population cible, le principe nº 3 de Dublin ne contient aucune référence à un quelconque processus de concertation sociale, notamment avec les hommes. Il fait donc l'impasse sur les relations sociales et de genre qui sont à la base de la marginalisation des femmes et d'autres groupes.

En pratique, dans le monde en développement, cela s'est notamment traduit par des mesures encourageant la participation des femmes dans diverses instances de gestion de l'eau. Parce qu'on s'est concentré sur le soutien aux femmes sans s'intéresser suffisamment aux rapports de pouvoir faisant naître cet apparent besoin de soutien, l'équilibre hommes-femmes dans la composition de ces instances a pu s'améliorer sans nécessairement augmenter le poids des femmes dans la prise de décisions (Ahlers, 2005). Sur la base de leur expérience dans la région méditerranéenne, Ruf et Valony (2007, p. 298) notent ainsi « [qu']en agriculture irriguée, aucune obligation de réforme n'a tenté de faire modifier les statuts locaux (mode d'héritage, nombre d'heures de travail, salariat) des femmes cultivatrices de champs et de jardins, alors que l'on a su imposer des associations d'usagers de l'eau comme condition de la poursuite des financements des projets hydroagricoles ».

En définitive, le cadre théorique féministe libéral inspirant implicitement le principe nº 3 de Dublin semble mal adapté au contexte de l'Afrique subsaharienne où les relations sociales, « […] dans la sphère privée comme en dehors de celle-ci, sont souvent basées […] sur des rapports gérontocratiques et patriarcaux » (Dos Santos, chapitre 5, p. 136), particulièrement en milieu rural. Dans ces conditions, « […] l'idée, quasi axiomatique, qu'une approche participative et communautaire permettrait automatiquement une intégration des femmes dans les processus de décision » (Dos Santos, chapitre 5, p. 151) est forcément naïve (*cf*. Cornwall, 2003). Certes, les rapports sociaux hiérarchiques ne sont pas l'apanage de l'Afrique subsaharienne (ni du monde en développement), mais l'« espace

de liberté » des femmes n'est pas partout le même et l'absence de prise en compte des inégalités de genre y pose peut-être davantage problème qu'au Nord en matière de gestion de l'eau. Évidemment, considérer les inégalités structurelles entre les sexes signifie étendre la réflexion au-delà du seul secteur de l'eau et adapter, selon le contexte, le processus d'inclusion des femmes dans la gestion de l'eau.

2.4. Quatrième principe de Dublin

Alors que le paradigme de la GIRE dans son ensemble fait, somme toute, consensus, ce n'est pas le cas du quatrième principe de Dublin pris isolément (Moriarty *et al*., 2007). Ce controversé principe stipule notamment que l'eau devrait être reconnue comme un « bien économique », l'absence de prise en compte de sa valeur économique étant une cause importante de gaspillage (ICWE, 1992). Dans le contexte du présent ouvrage, il est intéressant de noter que la source de la polémique entourant le principe nº 4 se trouve précisément dans sa transformation en « bonnes pratiques ». De fait, le concept de « bien économique » est souvent lu comme équivalant à celui de « marchandise ». Dès lors, il évoque le commerce de l'eau, l'implication du secteur privé ou encore la nécessité pour l'« acheteur » de couvrir totalement les coûts du « vendeur », voire de lui permettre de faire un profit (Moriarty *et al*., 2007). D'où la controverse, l'eau étant considérée par plusieurs comme une chose commune et non appropriable ne devant pas être gérée selon une logique purement commerciale (p. ex. Petrella, 1998).

Pourtant, la marchandisation de l'eau, déjà répandue sous la forme de l'eau embouteillée, n'est qu'une façon parmi d'autres de tenir compte de la valeur économique de l'eau (Bauer, 1997 ; Ruf, 2002 ; Savenije et van der Zaag, 2002), cette valeur économique n'étant elle-même qu'une des nombreuses « valeurs » de l'eau (Julien, 2010). Il faut dire qu'une vision marchande de l'eau comme bien économique a été largement promue par des autorités telles que la Banque mondiale et le Partenariat mondial de l'eau. Ce dernier, le principal promoteur de la GIRE à l'échelle internationale, invite, on l'a vu plus tôt, à viser le recouvrement intégral des coûts **pour toutes les utilisations** de l'eau dans un document qui s'est établi comme la présentation quasi officielle du paradigme (GWP, 2000). Certes, les appels répétés du Partenariat à subordonner la gestion de l'eau à la rationalité économique précisent que celle-ci peut prendre en compte certaines données sociales et environnementales. « Mais quand il s'agit de la pratique et d'inclure des mesures de politique publique reflétant la GIRE dans des plans nationaux, ces mises en garde sont souvent perdues » (Molle, chapitre 1, p. 43).

Sylvy Jaglin rapporte ainsi au chapitre 6 que dans les villes d'Afrique subsaharienne, le principe nº 4 « […] est devenu un référent central des réformes, où il s'est principalement traduit par la quête de tarifs assurant une utilisation "rationnelle" de l'eau et un recouvrement des coûts complets » (p. 166). Bien sûr, l'organisation de l'approvisionnement en eau a un coût (financier, mais pas seulement) et celui-ci doit nécessairement être assumé, d'une manière ou d'une autre. La question, poursuit Jaglin, n'est donc pas de savoir si quelqu'un, quelque part, doit payer, mais plutôt qui doit payer quoi et comment. « Or, dans ce domaine, les solutions possibles et existantes sont nombreuses ; il y a donc place pour un débat politique que les programmes de marchandisation, hégémoniques depuis les années 1990, tendent à évacuer » (p. 166-167).

Encore une fois, une orientation générale sensée – tenir compte de la valeur économique de l'eau dans son utilisation – se trouve trop souvent réduite à un ensemble de « bonnes pratiques », ici l'introduction de la logique marchande dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne. Traiter l'eau comme un bien économique signifie simplement reconnaître que celle-ci étant disponible en quantité limitée, de même que les ressources nécessaires à sa distribution, son allocation et son usage doivent être régulés de manière à remplir les objectifs de développement (durable) que se fixe chaque société (Savenije et van der Zaag, 2002). Cette régulation peut se faire grâce à divers instruments comme les quotas, les subventions, la tarification (y compris la facturation au coût complet à l'usager) ou encore l'échange de droits d'eau. Seulement, le choix de ces instruments et leur calibrage doivent être adaptés à chaque société, tant sur le plan de l'efficacité que des valeurs.

Proposer une recette à vocation universelle où l'on passe « […] de la valeur économique de l'eau à la marchandisation du service [et] du recouvrement des coûts au principe d'usager-payeur » (Jaglin, chapitre 6, p. 172), le tout potentiellement jumelé à une présence accrue du secteur privé, revient donc implicitement à défendre la supériorité d'un modèle économique particulier plutôt que l'application de la GIRE comme telle. Dans ce modèle, que l'on peut qualifier de néolibéral (*cf*. McCarthy et Prudham, 2004), l'eau est un bien marchand « comme les autres » (Briscoe, 1996) auquel correspondent une offre et une demande dont le marché est le plus efficient outil d'équilibrage. Du point de vue de l'efficacité, ce modèle est confronté dans plusieurs sociétés à l'absence de certaines conditions préalables à son bon fonctionnement (p. ex. un service d'eau déjà bien étendu et une clientèle capable de payer) ainsi qu'à un ensemble de caractéristiques sociales et physiques de l'eau qui en font un bien de marché très imparfait (Savenije, 2002). Du point de vue des valeurs, il priorise

l'allocation « efficiente » des ressources et l'équité économique (c.-à-d. à chacun selon ses moyens), ce qui ne correspond pas nécessairement à un choix universel.

3. Pour une GIRE pragmatique

Pour certains, la présente proposition visant à valider la GIRE en tant que « philosophie » et les principes de Dublin en tant qu'« orientations générales », c'est-à-dire comme une liste d'éléments à considérer dans une démarche d'intégration de la gestion de l'eau sans qu'ils ne soient liés à des « bonnes pratiques », ressemble à un pas vers l'arrière. C'est le cas de Biswas (2008), selon qui le secteur de l'eau ne manque pas de ces concepts qui n'ont d'autre prétention que de servir de « carte routière » pour un voyage sans itinéraire précis. Il reste que même sans indications claires quant aux chemins à emprunter, la carte de la GIRE met en relief certains éléments du terrain dont la prise en compte est nécessaire pour s'engager dans la voie du développement durable.

Au plus haut niveau d'abstraction, la GIRE invite donc à réfléchir aux répercussions de l'utilisation humaine de l'eau sur l'environnement ainsi qu'à la distribution entre les humains des bénéfices et des inconvénients de cette utilisation, deux éléments auparavant négligés dans la gestion de l'eau (Davis, 2007). Cela ne constitue pas un mince gain puisque d'importantes préoccupations autrefois secondaires (p. ex. l'accroissement de la pollution diffuse, le besoin d'implication des parties prenantes, etc.) trouvent aujourd'hui une légitimité renforcée à travers la GIRE (Molle, 2009). Cette légitimité nouvelle se fait notamment sentir dans la formation des futurs gestionnaires de l'eau, par exemple grâce à la création de nombreux programmes universitaires en « gestion intégrée des ressources en eau » plutôt qu'en simple « gestion de l'eau[3] » (Jonker, 2005 ; Terry *et al.*, 2005 ; Kirshen *et al.*, 2004). Langage commun pour penser la gestion de l'eau de manière holistique, le paradigme de la GIRE sert de cri de ralliement à la communauté épistémique de l'eau et, en s'inscrivant dans le discours plus large du développement durable, a permis de bonifier le statut de l'eau en tant qu'enjeu international (Conca, 2006). En outre, les outils conceptuels de la GIRE participent à un intéressant renouveau créatif dans la recherche en gestion de l'eau (van der Zaag, 2005 ; Ingram, 2008).

3. L'auteur de ce chapitre est lui-même diplômé de l'Université McGill (Montréal, Canada) en « *Integrated Water Resources Management* ».

Il est vrai que limiter la GIRE à quelques orientations consensuelles parce que générales a quelque chose de frustrant. Comme le note Wichelns (2010), une recette précise permettant clairement d'intégrer les dimensions sociale, économique et écologique de la gestion de l'eau serait sans doute adoptée par la plupart des intervenants. Toutefois, peut-être est-il injuste de critiquer le paradigme de la GIRE pour son caractère trop général et insuffisamment normatif, celui-ci n'ayant jamais été sensé fournir les procédures spécifiques de son opérationnalisation (Placht, 2007). Certes, il y a eu cette dérive vers les « bonnes pratiques », mais celles-ci ne sont pas consubstantielles à la GIRE. De fait, il existe une réelle tension entre l'universalisme de la GIRE et son ambition utilitaire : rapidement, préciser la seconde sous la forme de pratiques particulières à suivre vient ronger l'étendue de la portée du paradigme.

Cela dit, il faut noter que malgré la diffusion d'un ensemble relativement standardisé de réformes de la gouvernance de l'eau, sur le terrain, la GIRE fait déjà l'objet d'adaptations et de compromis divers, ne serait-ce qu'en vertu des inerties et luttes politiques locales (Swatuk, 2005 ; Stålgren, 2006). Globalement, on peut remarquer un double décalage : d'une part, entre la norme mondiale de la GIRE et sa transposition dans les politiques nationales, et, d'autre part, entre l'ambition affichée de ces politiques nationales et leur application sur le terrain (Petit et Baron, 2009). Même les pays du Nord, d'où proviennent les différents modèles de gestion intégrée de l'eau, ne suivent pas nécessairement à la lettre les recommandations typiquement associées au paradigme de la GIRE (Rahaman *et al*., 2004).

Le cas de l'Afrique du Sud, analysé au chapitre 7 par David Blanchon, est à considérer ici. Blanchon montre d'abord que l'Afrique du Sud, qui possède « […] une longue tradition de savoir-faire en matière de gestion de l'eau » (p. 197), se veut et est reconnue comme une « bonne élève » de la GIRE. S'engageant sérieusement dans le paradigme au sortir de l'apartheid, le nouveau régime démocratique à la tête de la première puissance du continent africain a adopté tant le principe de la gestion participative que l'unité de gestion du bassin et la notion de l'eau comme bien économique. Or, ces réformes ont dû être adaptées au contexte sud-africain par rapport à ce que demande une certaine GIRE idéalisée.

Ainsi, Blanchon souligne que la prise en compte de la valeur économique de l'eau, c'est-à-dire de sa rareté relative, a donné lieu à une hiérarchisation des usages par l'établissement d'une Water Reserve, soit la « mise de côté » de volumes d'eau réservés à la satisfaction des besoins humains de base et au bon fonctionnement des écosystèmes. Concrètement, cela s'est notamment traduit par l'implantation d'un service minimum d'eau gratuite parallèlement à la marchandisation accrue de la distribution

de l'eau dans son ensemble. « Par cette politique d'eau gratuite, l'Afrique du Sud veut prouver qu'elle n'est pas seulement une "bonne élève" des politiques conçues au Nord, mais qu'elle est capable de les adapter aux conditions d'inégalité et de pauvreté des pays du Sud », note Blanchon au chapitre 7, p. 208. Quant au découpage des territoires de l'eau à l'échelle desquels la gestion de l'eau doit être intégrée, « […] s'il se fonde essentiellement sur les bassins versants, [il] s'est […] accommodé de nombreuses variations en fonction des transferts [interbassins] et de la répartition de la population » (Blanchon, chapitre 7, p. 210). On songe par ailleurs à de nouveaux transferts et à recentraliser partiellement la gestion de l'eau. Finalement, pour ce qui est de la participation des usagers, l'Afrique du Sud n'a pas hésité à l'orienter et à la stimuler de façon à amoindrir certains rapports de force jouant en faveur des grands agriculteurs blancs, un vestige de l'apartheid.

Cette appropriation de la GIRE par l'Afrique du Sud peut s'interpréter comme une déviation à corriger par rapport à certaines « bonnes pratiques » de la GIRE, mais également comme « […] le développement d'une "version africaine de la GIRE" prenant en compte les particularités d'un pays du "Sud" », précise Blanchon, p. 215. Cette deuxième option mérite à tout le moins d'être considérée comme un projet légitime, à juger d'après ses résultats plutôt que par rapport à sa conformité à un quelconque modèle de gestion. En ce sens, Blanchon suggère qu'il est encore trop tôt pour faire le bilan de la nouvelle gestion « par bassin », alors que les rapports de force continuent d'avantager les agriculteurs blancs dans les associations d'usagers de l'eau. Concernant la politique de gratuité de l'eau, si elle est critiquée parce qu'elle « […] favorise de fait la surconsommation des bourgeoisies blanche et noire au détriment des classes moyennes » (p. 213), elle n'en aurait pas moins « […] donné des résultats tout à fait remarquables dans l'accès à l'eau des plus pauvres » (p. 213), ce qui représente assurément une priorité pour les sociétés d'Afrique subsaharienne.

Conclusion

En définitive, pris collectivement, les chapitres commandés pour cet ouvrage, s'ils mènent une analyse critique, ne prônent pas le rejet du paradigme de la GIRE. Toutefois, ils mettent en évidence un problème important dans la manière dont on a pensé le transfert de ce paradigme occidental vers l'Afrique subsaharienne : la réduction de la GIRE à certaines pratiques idéales dont l'universalité reste à démontrer face à la diversité des contextes sociaux et écologiques des sociétés humaines. Cette prétention à l'universalité, on l'a vu, a pu reposer sur des postulats souvent

implicites qui méritent d'être débattus plutôt qu'acceptés d'office : la généralisation de la surconsommation d'eau ; la capacité de l'État de modifier la gouvernance de l'eau par des réformes institutionnelles ; le caractère naturel du bassin comme unité de gestion ; une conception délibérative de la démocratie (résolution des conflits par l'argumentation rationnelle) ; la possibilité d'inclusion des femmes dans la gestion de l'eau à l'intérieur des structures d'inégalités de genre existantes ; la supériorité du modèle économique néolibéral.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le concept même de « modèle » en matière de gestion de l'eau ni d'affirmer l'unicité absolue des sociétés subsahariennes, mais plutôt de privilégier l'inspiration pragmatique au copié-collé dogmatique. Comme le précisent Warner *et al*. (2008), le problème avec les « bonnes pratiques » ne se trouve pas en elles-mêmes, mais bien dans leur caractère non négociable. On peut alors se demander si la transition vers la GIRE des « bonnes pratiques » constatée dans de nombreux pays en développement, aux profils hétérogènes, « […] s'explique d'un point de vue "évolutionniste" par ce qui est pensé comme la supériorité [de la GIRE], capable d'affronter une complexité croissante de la gestion des ressources en eau, ou bien si elle n'est qu'une posture opportuniste destinée à donner une image moderniste afin de séduire les bailleurs de fonds internationaux » (Jozan et Baubion, 2004, p. 279). Si c'est ce deuxième cas de figure qui s'applique, il y a lieu de s'inquiéter quant au succès de cette transition.

Bibliographie

Ahlers, R. (2005). « From Increasing Participation to Establishing Rights : Evading the Gender Question in Water Resources Management », texte présenté au symposium *Water Is Everybody's Business : End-user Ownership and Involvement in Integrated Water Resources Management* (13-17 nov.), Le Caire, EMPOWERS Partnership.

Bauer, C. (1997). « Water and Equity in Chile », *The Common Property Resource Digest*, nº 43, p. 5-7.

Bellamy, J.A. *et al*. (1998). « Evaluating Integrated Resource Management », *Society and Natural Resources*, vol. 12, nº 4, p. 337-353.

Biswas, A.K. (2008). « Integrated Water Resources Management : Is It Working ? », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 24, nº 1, p. 5-22.

Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2009). « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, nº 63, p. 28-38.

Briscoe, J. (1996). « Water as an Economic Good : The Idea and What It Means in Practice », texte présenté au congrès international *Sustainability of Irrigated Agriculture* (15-22 sept.), Le Caire, Commission internationale des irrigations et du drainage (CIID).

Brown, J.C. et M. Purcell (2005). « There's Nothing Inherent about Scale : Political Ecology, the Local Trap, and the Politics of Development in the Brazilian Amazon », *Geoforum*, vol. 36, nº 5, p. 607-624.

Brun, A. et F. Lasserre (2010). « Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives », *VertigO*, hors-série nº 7, <http://vertigo.revues.org/9759>, consulté le 8 octobre 2010.

Butterworth, J. *et al*. (2010). « Finding Practical Approaches to Integrated Water Resources Management », *Water Alternatives*, vol. 3, nº 1, p. 68-81.

Chéné, J.-M. (2009). « Integrated Water Resources Management : Theory versus Practice », *Natural Resources Forum*, vol. 33, nº 1, p. 2-5.

Conca, K. (2006). *Governing Water : Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, Cambridge, MIT Press.

Cornwall, A. (2003). « Whose Voices ? Whose Choices ? Reflections on Gender and Participatory Development », *World Development*, vol. 31, nº 8, p. 1325-1342.

Davis, M.D. (2007). « Integrated Water Resource Management and Water Sharing », *Journal of Water Resources Planning and Management*, vol. 133, nº 5, p. 427-445.

Dombrowsky, I. *et al*. (2010). « How Widely Applicable Is River Basin Management ? An Analysis of Wastewater Management in an Arid Transboundary Case », *Environmental Management*, vol. 45, nº 5, p. 1112-1126.

Feitelson, E. et I. Fischhendler (2009). « Spaces of Water Governance : The Case of Israel and Its Neighbors », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 99, nº 4, p. 728-745.

Fischhendler, I. et E. Feitelson (2003). « Spatial Adjustment as a Mechanism for Resolving River Basin Conflicts : The US-Mexico Case », *Political Geography*, vol. 22, nº 5, p. 557-583.

Fischhendler, I. et E. Feitelson (2005). « The Formation and Viability of a Non-basin Water Management : The US-Canada Case », *Geoforum*, vol. 36, nº 6, p. 792-804.

Grigg, N.S. (2008). « Integrated Water Resources Management : Balancing Views and Improving Practice », *Water International*, vol. 33, nº 3, p. 279-292.

GWP – Partenariat mondial de l'eau (2000). *La gestion intégrée des ressources en eau*, TAC Background Paper nº 4, Stockholm, GWP.

Hans, A. (2001). « Locating Women's Rights in the Blue Revolution », *Futures*, vol. 33, nºs 8-9, p. 753-758.

ICWE – Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (1992). *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/francais/icwedecf.html>, consulté le 25 août 2010.

Ingram, H. (2008). « Beyond Universal Remedies for Good Water Governance : A Political and Contextual Approach », texte présenté au forum international *Water For Food : Quantity and Quality in a Changing World* (24-27 juin), Saragosse, Rosenberg International Forum on Water Policy.

Jaglin, S. (2005). « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne », dans M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/18/25/10/PDF/Jaglin_In-Bacque-et-al_2005.pdf>, consulté le 12 octobre 2010.

Jeffrey, P. et M. Gearey (2006). « Integrated Water Resources Management : Lost on the Road from Ambition to Realisation ? », *Water Science and Technology*, vol. 53, nº 1, p. 1-8.

Jønch-Clausen, T. et J. Fugl (2001). « Firming Up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 17, nº 4, p. 501-510.

Jonker, L. (2005). « IWRM : What Should We Teach ? A Report on Curriculum Development at the University of the Western Cape, South Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 30, nos 11-16, p. 881-885.

Jozan, R. et C. Baubion (2004). « Un souffle de réforme sur la politique de l'eau en Ouzbékistan ? », *Cahiers d'Asie centrale*, nos 13-14, p. 261-284.

Julien, F. (2006). « Maîtrise de l'eau et développement durable en Afrique de l'Ouest : de la nécessité d'une coopération régionale autour des systèmes hydrologiques transfrontaliers », *VertigO*, vol. 7, nº 2, <http://vertigo.revues.org/2402>, consulté le 19 septembre 2010.

Julien, F. (2010). « "L'eau qui atteint la mer est une eau perdue" : anthropocentrisme et dégradation des écosystèmes aquatiques », *VertigO*, vol. 10, nº 1, <http://vertigo.revues.org/9449>, consulté le 19 octobre 2010.

Kirshen, P.H., R.M. Vogel et B.L. Rogers (2004). « Challenges in Graduate Education in Integrated Water Resources Management », *Journal of Water Resources Planning and Management*, vol. 130, nº 3, p. 185-186.

Labelle, G. (2002). « Critique de la raison démocratique : la démocratie comme "quête des fondements" selon Claude Lefort », texte présenté au colloque *La démocratie représentative en état de crise ? La science politique et la société* (14-15 mai), Québec, Société québécoise de science politique (SQSP).

Lane, M.B. et T. Corbett (2005). « The Tyranny of Localism : Indigenous Participation in Community-based Environmental Management », *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7, nº 2, p. 141-159.

Lankford, B. et N. Hepworth (2010). « The Cathedral and the Bazaar : Monocentric and Polycentric River Basin Management », *Water Alternatives*, vol. 3, nº 1, p. 82-101.

Lankford, B. *et al*. (2007). *From Integrated to Expedient : An Adaptive Framework for River Basin Management in Developing Countries*, Research Report nº 110, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Lautze, J. et M. Giordano (2007). « Demanding Supply Management and Supplying Demand Management : Transboundary Waters in Sub-Saharan Africa », *The Journal of Environment and Development*, vol. 16, nº 3, p. 290-306.

Mansuri, G. et V. Rao (2004). « Community-based and -driven Development : A Critical Review », *The World Bank Research Observer*, vol. 19, nº 1, p. 1-39.

McCarthy, J. et S. Prudham (2004). « Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism », *Geoforum*, vol. 35, nº 3, p. 275-283.

McCartney, M. et V. Smakhtin (2010). *Water Storage in an Era of Climate Change : Addressing the Challenge of Increasing Rainfall Variability*, Blue Paper, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Medema, W., B.S. McIntosh et P.J. Jeffrey (2008). « From Premise to Practice : A Critical Assessment of Integrated Water Resources Management and Adaptive Management Approaches in the Water Sector », *Ecology and Society*, vol. 13, nº 2, <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art29/>, consulté le 22 août 2010.

Meinzen-Dick, R. (2007). « Beyond Panaceas in Water Institutions », *PNAS*, vol. 104, nº 39, p. 15000-15205.

Merrey, D.J. (2008). « Is Normative Integrated Water Resources Management Implementable ? Charting a Practical Course with Lessons from Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 33, nºs 8-13, p. 899-905.

Merrey, D.J. (2009a). « Will Future Water Professionals Sink under Received Wisdom, or Swim to a New Paradigm ? », *Irrigation and Drainage*, vol. 58, nº S2, p. S168-S176.

Merrey, D.J. (2009b). « African Models for Transnational River Basin Organisations in Africa : An Unexplored Dimension », *Water Alternatives*, vol. 2, nº 2, p. 183-204.

Molden, D. *et al*. (2010). « Governing to Grow Enough Food without Enough Water : Second Best Solutions Show the Way », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 26, nº 2, p. 249-263.

Molle, F. (2009). « River-basin Planning and Management : The Social Life of a Concept », *Geoforum*, vol. 40, nº 3, p. 484-494.

Moriarty, P., J. Butterworth et C. Batchelor (2007 [2004]). *La gestion intégrée des ressources en eau et le sous-secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement domestiques*, cahier thématique nº 9-F, Delft, Centre international de l'eau et de l'assainissement (IRC).

Mukhtarov, F.G. (2008). « Intellectual History and Current Status of Integrated Water Resources Management : A Global Perspective », dans C. Pahl-Wostl, P. Kabat et J. Möltgen (dir.), *Adaptive and Integrated Management : Coping with Complexity and Uncertainty*, Berlin, Springer, p. 167-185.

Mwanza, D.D. (2003). « Water for Sustainable Development in Africa », *Environment, Development and Sustainability*, vol. 5, nºs 1-2, p. 95-115.

Norman, E.S. et K. Bakker (2008). « Transgressing Scales : Water Governance Across the Canada-U.S. Borderland », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 98, nº 4, p. 1-19.

ONU-Eau (2008). *Status Report on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans*, New York, ONU-Eau.

ONU-Eau et GWP (2007). *Roadmapping for Advancing Integrated Water Resources Management (IWRM) Processes*, New York, ONU-Eau.

Petit, O. et C. Baron (2009). « Integrated Water Resources Management : From General Principles to Its Implementation by the State. The Case of Burkina Faso », *Natural Resources Forum*, vol. 33, nº 1, p. 49-59.

Petrella, R. (1998). *Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial*, Bruxelles, Labor.

Placht, M. (2007). « Integrated Water Resource Management : Incorporating Integration, Equity, and Efficiency to Achieve Sustainability », *IDEAS*, nº 3, <http://fletcher.tufts.edu/ierp/ideas/pdfs/issue3/PlachtMaria_IWRM.pdf>, consulté le 23 août 2010.

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement (2006). *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau*, rapport mondial sur le développement humain 2006, Paris, Economica.

Rahaman, M.M., O. Varis et T. Kajander (2004). « EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management : The Seven Mismatches », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 20, nº 4, p. 565-575.

Ray, I. (2007). « Women, Water and Development », *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 32, p. 421-449.

Richard, V. (2009). « La place des organismes interétatiques de bassin dans la gouvernance de l'eau partagée », *VertigO*, hors-série nº 6, <http://vertigo.revues.org/8882>, consulté le 23 août 2010.

Ruf, T. (2002). « L'irrigation abordée sous l'angle de la gestion communautaire de biens communs : cadre conceptuel et méthode d'approche des conflits entre parties prenantes », dans P. Garin, P.-Y. Le Gal et T. Ruf (dir.), *La gestion des périmètres irrigués collectifs*, Montpellier, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), p. 11-24.

Ruf, T. et M.-J. Valony (2007). « Les contradictions de la gestion intégrée des ressources en eau dans l'agriculture irriguée méditerranéenne », *Cahiers agricultures*, vol. 16, nº 4, p. 294-300.

Savenije, H.H.G. (2002). « Why Water Is Not an Ordinary Economic Good, or Why the Girl Is Special », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 27, nºs 11-22, p. 741-744.

Savenije, H.H.G. et P. van der Zaag (2002). « Water as an Economic Good and Demand Management : Paradigms with Pitfalls », *Water International*, vol. 27, nº 1, p. 98-104.

Schulze, R.E. (2007). « Some Foci of Integrated Water Resources Management in the "South" Which Are Oft-forgotten by the "North" : A Perspective from Southern Africa », *Water Resources Management*, vol. 21, nº 1, p. 269-294.

Seager, J. (2010). « Gender and Water : Good Rhetoric, but It Doesn't "Count" », *Geoforum*, vol. 41, nº 1, p. 1-3.

Shah, T. et B. van Koppen (2007). *IWRM Challenges in Developing Countries : Lessons from India and Elsewhere*, Water Policy Briefing nº 24, Colombo, International Water Management Institute (IWMI).

Stålgren, P. (2006). *Worlds of Water : Worlds Apart. How Targeted Domestic Actors Transform International Regimes*, Göteborg, University of Gothenburg.

Swatuk, L.A. (2005). « Political Challenges to Implementing IWRM in Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 30, nos 11-16, p. 872-880.

Terry, J.P. (2005). « Delivering Education in Integrated Water Resources Management across the Oceania Region », *Directions*, vol. 27, nº 2, p. 1-11.

Trottier, J. (2008). « Water Crises : Political Construction or Physical Reality ? », *Contemporary Politics*, vol. 14, nº 2, p. 197-214.

Turton, A.R., B. Schreiner et J. Leestemaker (2001). « Feminization as a Critical Component of the Changing Hydrosocial Contract », *Water Science and Technology*, vol. 43, nº 4, p. 155-163.

van der Zaag, P. (2005). « Integrated Water Resources Management : Relevant Concept or Irrelevant Buzzword ? A Capacity Building and Research Agenda for Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 30, nos 11-16, p. 867-871.

van der Zaag, P. et J. Gupta (2008). « Scale Issues in the Governance of Water Storage Projects », *Water Resources Research*, vol. 44, nº 10, art. W10417.

van Koppen, B. (2003). « Water Reform in Sub-Saharan Africa : What Is the Difference ? », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 28, nos 20-27, p. 1047-1053.

Vieillard-Coffre, S. (2001). « Gestion de l'eau et bassin versant : de l'évidente simplicité d'un découpage naturel à sa complexe mise en pratique », *Hérodote*, nº 102, p. 139-156.

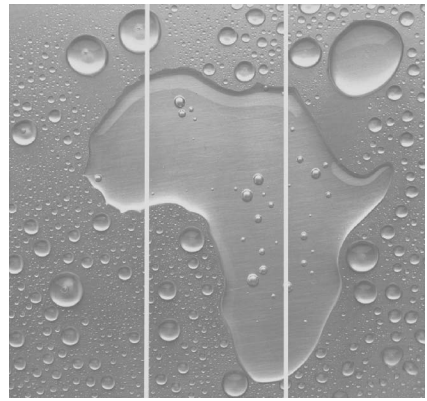
Warner, J. (2005). « Multi-stakeholder Platforms : Integrating Society in Water Resource Management ? », *Ambiente e Sociedade*, vol. 8, nº 2, p. 4-28.

Warner, J., P. Wester et A. Bolding (2008). « Going with the Flow : River Basins as the Natural Units for Water Management ? », *Water Policy*, vol. 10, nº S2, p. 121-138.

White, W.R. (2010). *World Water : Resources, Usage and the Role of Man-made Reservoirs*, Marlow, Foundation for Water Research.

Wichelns, D. (2010). « Embracing Uncertainty to Improve Water Management, with Examples from Seven River Basins », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 26, nº 3, p. 495-508.

Notices biographiques



Introduction et conclusion

Frédéric Julien est doctorant en science politique à l'Université d'Ottawa. Diplômé en gestion intégrée des ressources en eau ainsi qu'en relations internationales, M. Julien s'intéresse à diverses facettes de l'eau en tant qu'enjeu de politique internationale. Il a par le passé œuvré à titre de chercheur invité au Department of Geography du King's College London (KCL) au Royaume-Uni, de même qu'au sein du groupe de recherche Water Resource Governance Systems du Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) d'Afrique du Sud. Il est coauteur de *L'eau en commun : de ressource naturelle à chose cosmopolitique* (Presses de l'Université du Québec, 2012).

Chapitre 1

François Molle est directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Il a 27 ans d'expérience dans divers pays du monde sur les thèmes de la gestion, de la gouvernance et des politiques de l'eau. Il est actuellement basé au Caire où il développe une plateforme de recherche sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en collaboration

avec l'International Water Management Institute (IWMI). Il a publié plus de 200 documents, dont 80 chapitres et articles parus dans divers ouvrages collectifs et revues scientifiques. M. Molle est membre du comité éditorial de plusieurs revues scientifiques (*Water Policy* ; *Irrigation and Drainage Systems* ; *International Journal on Water Governance*) et coéditeur de *Water Alternatives* <http://www.water-alternatives.org/>.

Chapitre 2

Christian Bouquet est professeur de géographie politique et du développement à l'Université Michel-de-Montaigne Bordeaux 3. Ayant d'abord œuvré à titre d'enseignant-chercheur détaché dans plusieurs universités africaines, puis travaillé comme conseiller chargé de la coopération dans les ambassades françaises au Niger, aux Comores, à Djibouti, à Madagascar et en Côte d'Ivoire, M. Bouquet a passé plus de 30 ans sur le continent africain et dans la région de l'océan Indien. Il a publié une centaine d'articles scientifiques ainsi qu'écrit ou dirigé une dizaine d'ouvrages, dont *Côte d'Ivoire : le désespoir de Kourouma* (3e édition, 2011) et *Les géographes et le développement : discours et actions* (2010).

Chapitre 3

Luc Descroix est géographe et hydrologue, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), en poste au Laboratoire d'études des transferts en hydrologie et environnement (LTHE) à Grenoble. Il mène des travaux sur les effets des changements d'usage des sols sur les ressources en eau et les risques hydrologiques, en particulier ces dernières années au Sahel et dans le bassin du fleuve Niger, après avoir étudié les mêmes thématiques ainsi que l'érosion des sols au Nord-Mexique durant les années 1990. Dans ses récents travaux, M. Descroix s'intéresse aussi aux conséquences hydropolitiques des changements globaux et de la désertification.

Chapitre 4

Jeroen Warner, politologue, est professeur à la chaire Disaster Studies de la Wageningen University aux Pays-Bas, où il conduit des recherches sur la participation et les conflits liés à l'environnement, notamment en ce qui concerne la gestion du risque et de la sécurité face aux inondations et sécheresses. M. Warner a publié de nombreux articles scientifiques ainsi qu'écrit ou dirigé plusieurs livres, dont *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management* (Ashgate, 2007) et *Flood Planning : The Politics of Water Security* (I.B. Tauris, 2011) ; il codirige actuellement la publication d'un ouvrage sur les acquisitions de terres et d'eau en Afrique à paraître en 2012.

Eliab Simpungwe est le gestionnaire pour la Zambie de HarvestPlus, un programme du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) ayant pour objectif de réduire la malnutrition causée par les carences en micronutriments. Il a complété un doctorat en sciences de l'environnement à la Wageningen University aux Pays-Bas, ses recherches ayant porté sur les pratiques en matière de gestion de l'eau dans l'Afrique du Sud postapartheid. M. Simpungwe s'intéresse particulièrement à la participation des ménages ruraux dans la gestion des ressources naturelles et aux possibilités de développement économique local que celle-ci permet.

Chapitre 5

Stéphanie Dos Santos est sociodémographe à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), en poste au LPED (Laboratoire Population-Environnement-Développement) ; elle est actuellement basée à Dakar au Sénégal. Mme Dos Santos a réalisé une thèse de doctorat au Département de démographie de l'Université de Montréal sur les enjeux sanitaires et sociaux de l'accès à l'eau à Ouagadougou (Burkina Faso). Parallèlement à divers projets sur la santé environnementale des enfants, elle poursuit ses recherches sur les interactions eau-société-santé. Ses terrains de recherche se situent principalement au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal.

Chapitre 6

Sylvy Jaglin est géographe, professeure à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, chercheure au Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS) et directrice de l'école doctorale Ville, Transports et Territoires de l'Université Paris-Est. Dans ses recherches récentes, Mme Jaglin s'intéresse aux enjeux sociospatiaux de la gestion des services en réseaux dans les villes africaines (*Services d'eau en Afrique subsaharienne : la fragmentation urbaine en question*, 2005) et à la gouvernance métropolitaine dans les pays en développement (Dubresson, A. et S. Jaglin [dir.], *Le Cap après l'apartheid : gouvernance métropolitaine et changement urbain*, 2008).

Chapitre 7

David Blanchon est maître de conférences habilité en géographie à l'Université Paris-Ouest Nanterre La Défense. Il est l'auteur de *L'espace hydraulique sud-africain : le partage des eaux* (2009). Cet ouvrage est issu d'une thèse de doctorat sur les impacts environnementaux et les enjeux sociaux des transferts d'eau interbassins en Afrique du Sud ayant remporté, en 2004, le Prix de thèse du Comité national français de géographie ainsi que le prix Henri-Milon de la Société hydrotechnique de France. M. Blanchon

coordonne depuis 2008 un programme de recherche franco-allemand sur l'accès à l'eau au Soudan. Il est également membre de l'Institut universitaire de France depuis 2010.

Chapitre 8

Agathe Maupin est chercheure au South African Institute of International Affairs (SAIIA) à Johannesbourg en Afrique du Sud ainsi que chercheure associée à Les Afriques dans le monde (LAM), un centre de recherche du CNRS et de Sciences Po Bordeaux. Elle a obtenu son doctorat en géographie après avoir réalisé un travail d'investigation sur les politiques de gestion de l'eau en Afrique australe durant cinq années, principalement en Afrique du Sud, au Mozambique et au Zimbabwe, non seulement auprès des populations, mais également des institutions. Mme Maupin continue de s'intéresser aux modes de gestion des ressources (eau et énergie), notamment auprès des bailleurs de fonds, des institutions publiques et des associations d'usagers.

Marian J. Patrick est doctorante à la Edith Cowan University en Australie, où elle est membre du Centre for Ecosystem Management et boursière de la Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO). Elle a auparavant travaillé plusieurs années comme écologue au Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) d'Afrique du Sud et cumule 10 ans d'expérience dans le champ de la gouvernance de l'eau. Les intérêts de recherche actuels de Mme Patrick portent sur le concept de durabilité, la gestion des conflits liés à l'eau, la justice sociale et environnementale ainsi que sur la question de l'échelle dans la gestion des eaux partagées. Sa thèse explore ces thèmes dans un cadre transdisciplinaire à travers le cas de la gouvernance du bassin versant Murray-Darling en Australie.

COLLECTION **Géographie** CONTEMPORAINE

Collection sous la direction de Juan-Luis Klein

Mondialisation et résilience des territoires
Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences
Sous la direction de Abdelillah Hamdouch, Marc-Hubert Depret et Corinne Tanguy
2012, ISBN 978-2-7605-3287-8, 318 pages

L'imaginaire géographique
Perspectives, pratiques et devenirs
Sous la direction de Mario Bédard, Jean-Pierre Augustin et Richard Desnoilles
2012, ISBN 978-2-7605-3245-8, 396 pages

Gestion de l'eau
Approche territoriale et institutionnelle
Sous la direction de Alexandre Brun et Frédéric Lasserre
2012, ISBN 978-2-7605-3313-4, 228 pages

Zones côtières et changement climatique
Le défi de la gestion intégrée
Sous la direction de Omer Chouinard, Juan Baztan et Jean-Paul Vanderlinden
2011, ISBN 978-2-7605-3188-8, 268 pages

Géopolitique d'une périphérisation du bassin caribéen
Romain Cruse
2011, ISBN 978-2-7605-3107-9, 170 pages

Le monde dans tous ses États – *2e édition*
Une approche géographique
Sous la direction de Juan-Luis Klein et Frédéric Lasserre
2011, ISBN 978-2-7605-3206-9, 666 pages

Eaux et territoires – *3e édition*
Tension, coopérations et géopolitique de l'eau
Frédéric Lasserre et Luc Descroix
2011, ISBN 978-2-7605-2602-0, 520 pages

Penser les territoires
En hommage à Georges Benko
Sous la direction de Paul Cary et André Joyal
2010, ISBN 978-2-7605-2591-7, 384 pages

Passages et mers arctiques
Géopolitique d'une région en mutation
Sous la direction de Frédéric Lasserre
2010, ISBN 978-2-7605-2561-0, 516 pages

La classe créative selon Richard Florida
Un paradigme urbain plausible ?
Sous la direction de Rémy Tremblay et Diane-Gabrielle Tremblay
2010, ISBN 978-2-7605-2509-2, 258 pages

Géographie de l'Amérique latine
Une culture de l'incertitude
Nathalie Gravel
2009, ISBN 978-2-7605-2409-5, 372 pages

Une seule terre à cultiver
Les défis agricoles et alimentaires mondiaux
Sous la direction de Jean-François Rousseau et Olivier Durand
2009, ISBN 978-2-7605-2434-7, 166 pages

Le paysage
Un projet politique
Mario Bédard
2009, ISBN 978-2-7605-2361-6, 372 pages

La logique sociale du développement territorial
Frank Moulaert et Jacques Nussbaumer
2008, ISBN 978-2-7605-1373-0, 174 pages

Politiques de l'eau
Grands principes et réalités locales
Sous la direction de Alexandre Brun et Frédéric Lasserre
2006, ISBN 2-7605-1457-9, 436 pages

Le monde dans tous ses États
Une approche géographique
Sous la direction de Juan-Luis Klein et Frédéric Lasserre
2006, ISBN 2-7605-1453-6, 586 pages

Les poids du monde
Évolution des hégémonies planétaires
Rodolphe De Koninck et Jean-François Rousseau
2006, ISBN 2-7605-1436-6, 240 pages

Des flux et des territoires
Vers un monde sans États ?
Sous la direction de Bernard Jouve et Yann Roche
2006, ISBN 2-7605-1410-2, 402 pages

Transferts massifs d'eau
Outils de développement ou instruments de pouvoir?
Sous la direction de Frédéric Lasserre
2005, ISBN 2-7605-1379-3, 610 pages

La ville autrement
Sous la direction de Pierre Delorme
2005, ISBN 2-7605-1342-4, 300 pages

Mouvements sociaux et changements institutionnels
L'action collective à l'ère de la mondialisation
Sous la direction de Louis Guay, Pierre Hamel et Jean-Guy Vaillancourt
2005, ISBN 2-7605-1341-6, 438 pages

Démocraties métropolitaines
Transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne
Sous la direction de Bernard Jouve et Philip Booth
2004, ISBN 2-7605-1236-3, 356 pages

Reconversion économique et développement territorial
Sous la direction de Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Benoît Lévesque
2003, ISBN 2-7605-1244-4, 360 pages

Le territoire pensé
Géographie des représentations territoriales
Sous la direction de Frédéric Lasserre et Aline Lechaume
2003, ISBN 2-7605-1224-X, 346 pages

Sports et villes
Enjeux économiques et socioculturels
Sous la direction de Sylvain Lefebvre
2003, ISBN 2-7605-1210-X, 254 pages

Grands projets urbains et requalification
Sous la direction de Gilles Sénécal, Jacques Malézieux et Claude Manzagol
2002, ISBN 2-7605-1184-7, 280 pages

Géographie et société
Vers une géographie citoyenne
Sous la direction de Suzanne Laurin, Juan-Luis Klein et Carole Tardif
2001, ISBN 2-7605-1090-5, 334 pages

L'espace économique mondial
Les économies avancées et la mondialisation
Jean-Paul Rodrigue
2000, ISBN 2-7605-1037-9, 534 pages

Les espaces dégradés
Contraintes et conquêtes
Sous la direction de Gilles Sénécal et Diane Saint-Laurent
2000, ISBN 2-7605-1071-9, 292 pages

Le Québec en changement
Entre l'exclusion et l'espérance
Sous la direction de Pierre Bruneau
2000, ISBN 2-7605-1058-1, 242 pages

L'éducation géographique – *2e édition*
Formation du citoyen et conscience territoriale
Sous la direction de Juan-Luis Klein et Suzanne Laurin
1999, ISBN 2-7605-1052-2, 270 pages

Face à la « crise mondiale de l'eau », la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) paraît être la seule solution. Endossée par nombre d'experts et d'organisations sur la scène internationale, la GIRE est proposée mondialement comme une composante primordiale du développement durable.

Sa vocation universelle et son caractère idéaliste méritent cependant examen, la GIRE étant d'abord issue de l'expérience occidentale, marquée par un haut degré de développement hydraulique et une utilisation abusive de la ressource, alors que les manifestations les plus criantes de la crise de l'eau renvoient souvent à des problèmes de sous-développement.

Aussi, plutôt que d'accepter d'emblée la GIRE comme « meilleure pratique », cet ouvrage en propose une analyse critique à partir de la question de son applicabilité à l'Afrique subsaharienne. En plus d'étudier le paradigme de la GIRE dans son ensemble, les auteurs s'attardent à décortiquer chacun de ses quatre grands principes (les principes de Dublin), puis présentent deux études de cas sur la mise en place de la GIRE, sur les plans national et transfrontalier.

L'expérience montrant que l'adéquation entre une réforme de l'eau proposée et son contexte sociohistorique d'implantation est en rapport étroit avec ses chances de succès, il importe de continuer à débattre à propos de la GIRE.

FRÉDÉRIC JULIEN est doctorant en science politique à l'Université d'Ottawa. Diplômé en gestion intégrée des ressources en eau ainsi qu'en relations internationales, il est coauteur de L'eau en commun : de ressource naturelle à chose cosmopolitique *(Presses de l'Université du Québec, 2012). Il a été chercheur invité au sein du groupe Water Resource Governance Systems du Council for Scientific and Industrial Research (CSIR) d'Afrique du Sud.*

ONT COLLABORÉ À CET OUVRAGE

David Blanchon ▪ Christian Bouquet ▪ Luc Descroix ▪ Stéphanie Dos Santos Sylvy Jaglin ▪ Frédéric Julien ▪ Agathe Maupin ▪ François Molle ▪ Marian J. Patrick Eliab Simpungwe ▪ Jeroen Warner

ISBN 978-2-7605-3449-0

PUQ.CA

9 782760 534490

uOttawa
Faculté des sciences sociales

ORIE