

Quelques clés de succès et verrous pour des portes résistantes à la GIRE



Francis ROSILLON

Docteur en Sciences de l'Environnement, Chef de travaux au département Sciences et Gestion de l'Environnement de l'Université de Liège (Belgique) où il coordonne des activités d'enseignement et de recherche dans le domaine de la gestion intégrée des ressources en eau, notamment à travers des applications dans les pays en développement.

f.rosillon@ulg.ac.be

Cette année, nous fêtons le 20^e anniversaire de la GIRE, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau. Comment, encore aujourd'hui, évoquer ce concept sans donner l'impression de vouloir enfoncer des portes ouvertes? Mais ces portes, sont-elles réellement ouvertes? S'il existe un trousseau de clés pour les ouvrir, rangé dans des boîtes à outils confectionnées par les organismes internationaux du domaine de l'eau, la GIRE se heurte encore trop souvent à des portes fermées par autant de verrous qui en empêchent l'accès. Nous retiendrons ici un jeu de 5 clés et 5 verrous.

Si on considère que la naissance de la GIRE a pour origine la conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de janvier 1992, cette année nous fêtons donc son 20^e anniversaire. Plus tout à fait jeune, pas encore vraiment adulte, c'est un âge partagé entre tous les espoirs possibles d'une vie encore longue et les inquiétudes face à un monde à la complexité croissante dans lequel le facteur humain est de moins en moins une priorité.

Sa naissance a profité d'une large publicité et le concept n'a cessé d'être vanté à travers les nombreuses conférences internationales et publications (un moteur de recherche sur Internet questionné sur « Gestion intégrée des Ressources en Eau » affiche 1 100 000 sites, 22 décembre 2011).

Même si ce concept ne fait pas l'unanimité, il reste cependant une valeur sûre dans le domaine de l'eau. La GIRE continue de se vendre. Rapidement après Dublin, elle s'est invitée dans l'Agenda 21, devenant un souci de la communauté internationale relayé à travers les colloques et séminaires qui se déclinent aux quatre coins de la planète.

Grâce à la magie du copier-coller, elle a été consacrée au sein des assemblées nationales dans des textes législatifs, elle apparaît dans les programmes des ONGs et dans les conditions imposées par les bailleurs de fonds, elle fait l'objet de publications scientifiques et de programmes de formation, les grands groupes commerciaux s'en emparent, etc. Car au fond, la plupart des acteurs de l'eau ne sont-ils pas favorables à la GIRE, comme on ne peut être que favorable à la protection de l'environnement. Le bilan quant à son application serait-il donc plus que satisfaisant?

En textes et en paroles, sans doute, tant les productions sont impressionnantes, mais sur le terrain, la réalité est parfois toute autre, face à des populations du Sud qui souffrent d'un manque d'accès à l'eau et à l'assainissement. Quoi qu'en disent les actes des conférences internationales, l'eau n'est pas vraiment une priorité en tant que levier de développement.

Sans vouloir noircir le tableau, sans doute a-t-on oublié quelques conditions indispensables à la mise en œuvre de la GIRE. Ces conditions, clés de succès pour les acteurs de l'eau et les populations, se trouvent régulièrement confrontées à des pratiques anciennes, des modes de fonctionnement obsolètes de nos sociétés, qui constituent autant de freins, voire des verrous qui bloquent le processus.

Parmi les facteurs de succès de la GIRE, nous mettons en évidence l'intérêt d'un renforcement des liens entre eau et territoire, l'indispensable présence d'espaces de participation, une volonté d'intégration, des connaissances à partager et l'appui d'une structure de coordination.

Parmi les obstacles à la GIRE, nous évoquons les approches trop sectorielles, la faiblesse de certains États, le manque de participation des femmes, la dérive du commerce de l'eau et l'inertie des mentalités.

Cette courte contribution s'appuie sur l'expérience de l'auteur en matière d'analyse et de développement de modèles de gestion intégrée et participative de l'eau au niveau local, tant dans les pays du Nord que dans les pays en développement, particulièrement en milieu rural.

Quelques clés pour la GIRE

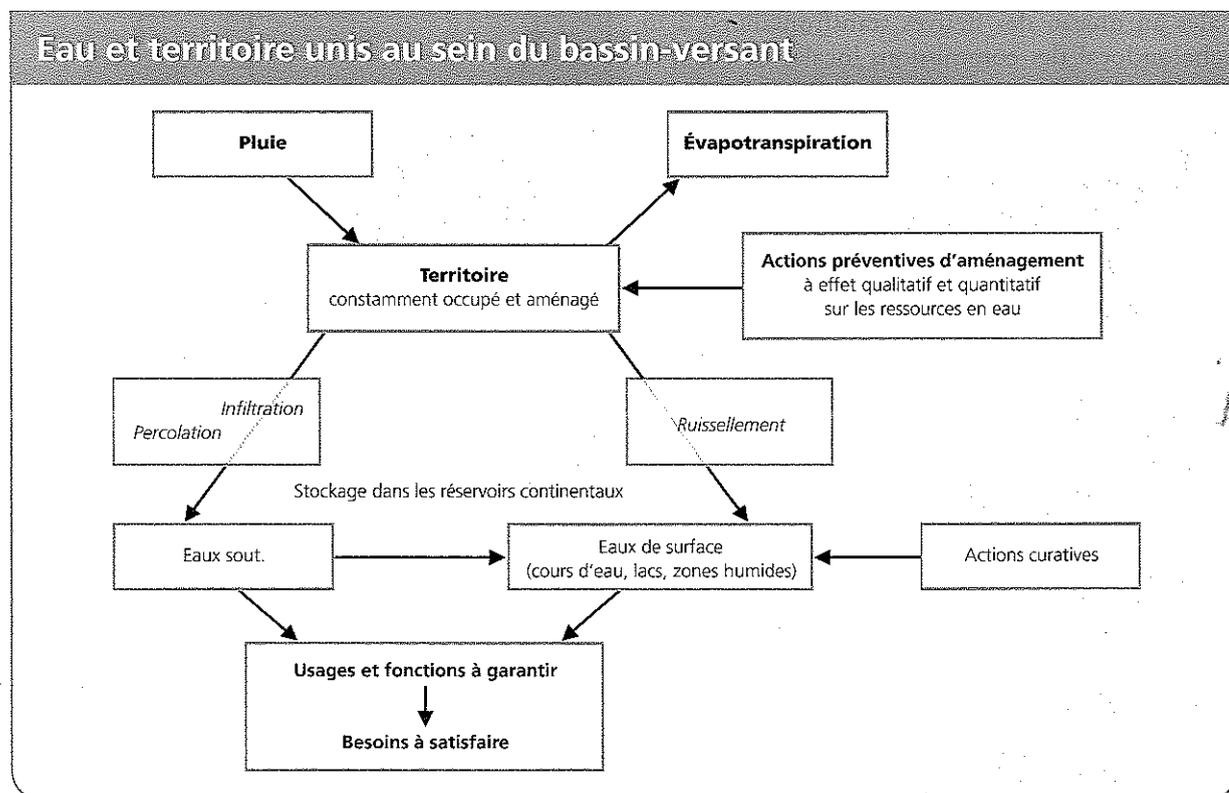
C.L.E., comme Commission Locale de l'Eau (dans les SAGES en France), Comité Local de l'Eau (dans le PAGIRE au Burkina Faso), mais aussi C.L.E. comme clé d'une porte, la porte de la GIRE. Alors, comment l'ouvrir ?

Première clé

La territorialisation de l'eau

Au fil des siècles, la présence d'eau a conditionné le développement territorial des communautés. Aujourd'hui, la gestion de l'eau ne peut être déconnectée de la gestion du territoire. Au sein du bassin versant, le fonctionnement du cycle de l'eau prend appui sur un espace/temps que l'on ne peut ignorer. De même, les usages anthropiques s'intègrent dans un contexte spatial déterminé.

Le territoire, espace de vie perpétuellement remanié par l'activité humaine, influence directement les ressources en eau tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Des relations évidentes existent entre pluviométrie, géologie, pédologie, occupation du sol, urbanisation et régime hydrologique. C'est aussi à l'échelle territoriale qu'une communauté d'utilisateurs au sein d'un espace de vie reconnu pourra agir, à titre préventif, sur les ressources en eau à travers des politiques d'aménagement du territoire.



Rosillon, 2011.

Dans les bassins versants, on assiste aussi à une superposition des maîtrises foncières sur un même espace. Selon Le Roy *et al.* (1996), l'espace donne lieu à un droit d'accès à la ressource (en eau) et à un droit de prélèvement ou d'exploitation. La GIRE possède donc une dimension foncière qu'on ne peut ignorer, particulièrement dans les pays en développement (Rosillon et Bado-Sama, 2008).

Deuxième clé Un espace de participation d'une communauté d'utilisateurs

Cette seconde clé correspond au deuxième principe de la GIRE : « Le développement et la gestion de l'eau devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux ».

Face à une ressource partagée entre divers utilisateurs, n'est-il pas opportun de prôner une démarche participative ? (Rosillon, 2010) Encore faut-il créer des lieux de rencontres et d'échanges pour des assemblées d'acteurs de l'eau.

La participation pourra revêtir divers niveaux, de la simple consultation à la prise de décision par consensus avec le souci de prendre en compte les préoccupations de chacun des partenaires. La participation dans le domaine de l'eau pourra être appréhendée à travers des structures d'organisation mises en place, du niveau international (les commissions internationales au niveau des fleuves transfrontaliers) à un échelon local (les commissions locales de l'eau, les comités de rivière). Les structures locales en prise directe avec les réalités de terrain permettent une participation active allant jusqu'au stade de la concertation et de la négociation. Elles possèdent un pouvoir de décision et sont les mieux à même de concrétiser sur le terrain l'application de la GIRE.

Dans le contexte des pays en développement, la structure de participation à un niveau local pourrait prendre la forme du comité de sous-bassin présenté à la figure ci-contre.

Troisième clé Une volonté d'intégration

Intégrée, le terme le plus important et le plus innovant de l'acronyme GIRE. Mais que signifie intégration ?

Le terme « intégration » répond aux deux définitions suivantes, appliquées au domaine de la gestion de l'eau :

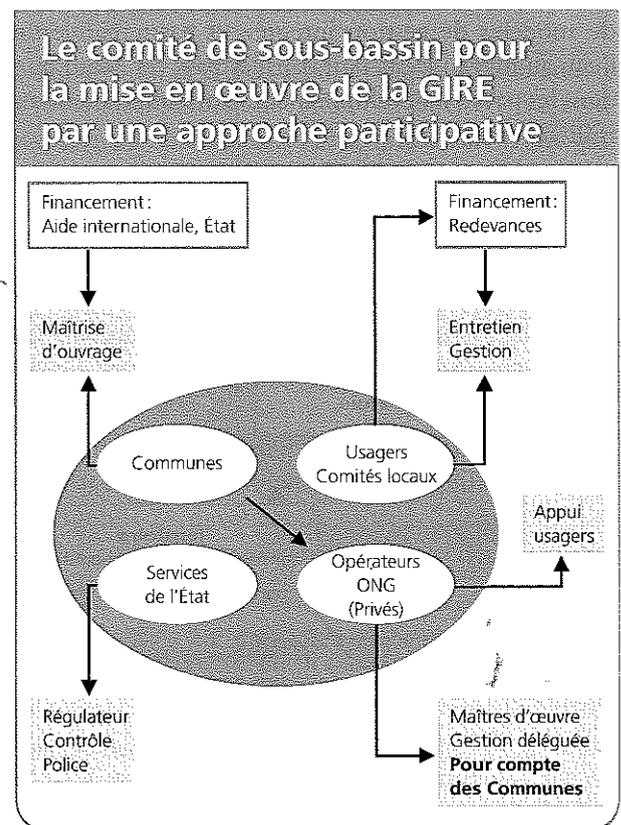
1. Intégration d'un élément dans un ensemble plus vaste :

- intégration dans l'hydrosphère et le grand cycle de l'eau ;

- intégration dans des concepts ou programmes de développement jugés importants et/ou prioritaires (développement durable, changement climatique).

2. Intégration des parties entre elles :

- intégration de toutes les ressources : l'eau sous toutes ses formes, l'eau consommée sur place et l'eau virtuelle, les ressources quantitatives et qualitatives, une approche écosystémique et respectueuse de l'intégrité des milieux aquatiques ;
- intégration des savoirs et des expertises ;
- intégration sociale : intégration des besoins, des fonctions et harmonisation des usages ;
- intégration des acteurs : la participation, l'intégration des politiques (eau et territoire, eau et santé, etc.) ;
- intégration économique : productivité de la ressource, mode de financement équitable ;
- intégration spatiale : le bassin versant.



Rosillon, 2011.

Quatrième clé Des connaissances à partager

La GIRE s'appuie sur des réseaux de savoirs et sur une intégration des diverses compétences dans un cadre pluridisciplinaire : des expertises techniques, des

savoirs scientifiques, des données sociologiques et culturelles, des données économiques, etc. (Rosillon *et al.*, 2006).

À côté de l'expertise scientifique des universités et bureaux d'études, tout usager de l'eau possède sa part de connaissances sur cette ressource quotidienne qui lui est familière. La GIRE est donc la rencontre entre ces diverses formes d'expertise : de l'expertise scientifique aux savoirs locaux, traditionnels portés par les communautés autochtones (Rosillon et Bado Sama, 2005).

Cinquième clé Une structure d'accompagnement, d'animation et de coordination

La mise en place d'un projet GIRE demande un encadrement permanent assuré par une cellule de coordination. La principale tâche de la cellule de coordination consiste à élaborer, de manière coordonnée et concertée, avec les acteurs de l'eau du bassin représentés au sein du comité de bassin, un projet GIRE et à en assurer le suivi et l'évaluation.

Il s'agira notamment de créer les conditions nécessaires à l'établissement d'un climat de confiance entre partenaires, de veiller à une bonne information et une sensibilisation des acteurs, mais aussi des populations concernées et d'assurer une médiation pour rapprocher les points de vue en cas de divergence.

Les verrous

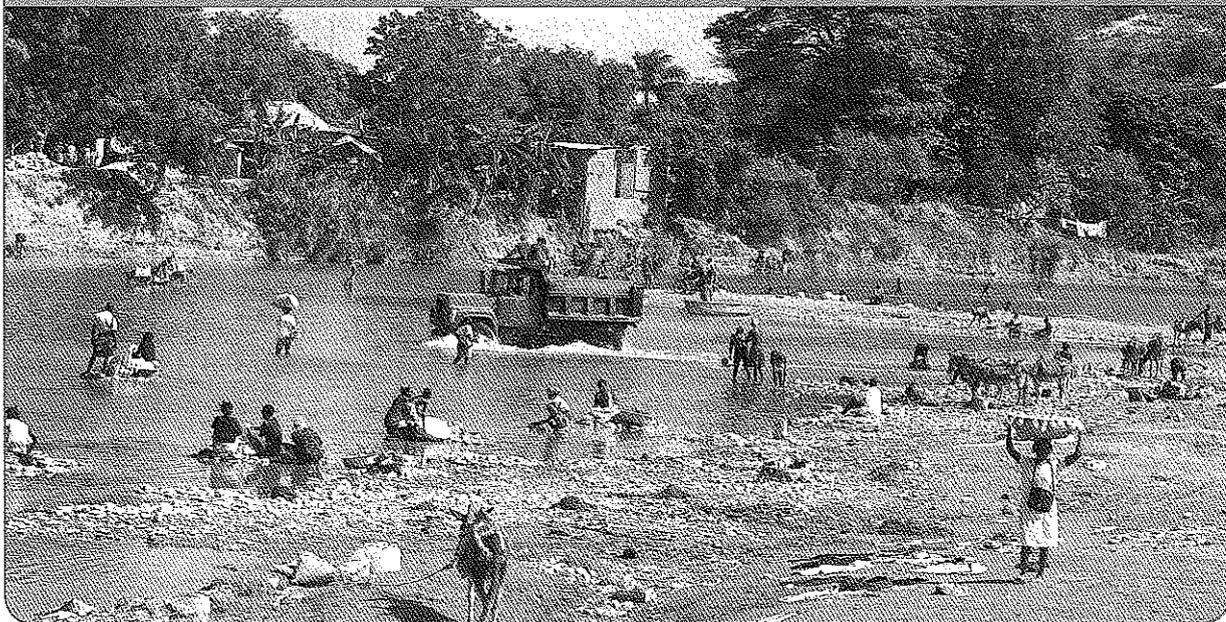
Ce n'est pas un hasard si le Rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD était illustré en première page par un cadenas ouvert dont l'anse simulait un robinet laissant s'échapper une goutte d'eau. Illustration plutôt optimiste d'un cadenas ouvert pour l'accès à l'eau, ce croquis est encore trop souvent remplacé par un cadenas fermé, verrouillé par des pratiques inadaptées à la GIRE. Nous avons retenu les cinq verrous suivants.

Premier verrou Des approches trop sectorielles

Nos sociétés hiérarchisées excellent dans l'art de sectorialiser les politiques, même si des commissions interministérielles ont été créées. La sectorisation conduit souvent à une lutte de pouvoirs. Les politiques d'aménagement du territoire ne sont pas intégrées aux politiques de l'eau, la gestion de la colonne d'eau est déconnectée de la gestion des milieux aquatiques et des écosystèmes.

Mais si des efforts doivent être entrepris à la tête de l'État, ceux-ci doivent aussi être déclinés à des niveaux locaux dans des partages d'eau entre usagers, entre eau de consommation, eau d'irrigation, eau pour le bétail, etc., à partir d'une même ressource. En Haïti, on ne peut résoudre le problème de l'eau si on ne s'attaque pas au problème de l'énergie, tant la production de

Trois-Rivières en Haïti, une ressource partagée entre de multiples usages



© F. Rosillon, 2009.

charbon de bois conduit à une désertification des bassins versants qui ne peuvent plus stocker l'eau dans un pays qui perd chaque jour son eau et son sol dans la mer des Caraïbes.

Deuxième verrou Un État faible

La bonne gouvernance dans le domaine de l'eau exige un équilibre entre tous les acteurs. Si, dans la démarche d'une approche participative, ce sont essentiellement les usagers qui sont mis en avant, n'oublions pas que dans tout État de droit, celui-ci doit pouvoir garantir son rôle de régulateur en vue de satisfaire les besoins de sa population. Or, la situation est dramatique dans des pays comme Haïti ou la République Démocratique du Congo où l'État ne parvient pas à assumer ses responsabilités. Un État faible, voire absent, dépossédé de son pouvoir de décision, pris en otage par le FMI ou la Banque mondiale, constitue bien un verrou à la GIRE.

Cette faiblesse de l'État est encore accentuée par le vent de la décentralisation qui souffle dans les pays en développement. Mais décentralisation ne veut pas dire absence complète de l'État. À travers ses services déconcentrés, l'État doit être présent jusque dans les comités locaux de l'eau.

Troisième verrou Mais où sont les femmes ?

Tiens, n'était-ce pas le troisième principe de la GIRE à Dublin ? « Les femmes sont au cœur des processus d'approvisionnement, de gestion et de préservation de l'eau ».

Si vous les cherchez dans le milieu rural africain, rendez-vous aux points d'eau. Vous les trouverez autour du puits pendant de longues heures, matin et soir, à puiser l'eau pour la famille. Un temps précieux qui les empêche de mener des activités génératrices de revenus. Mais le puits est aux femmes ce que l'arbre à palabres est aux hommes, un espace de rencontre et d'échange entre femmes africaines qui partagent leurs espoirs et leurs soucis d'une vie de femme.

Vous ne les trouverez pas, ou très peu, dans les structures de décision. La représentation équilibrée des femmes peut aussi être freinée au sein de sociétés machistes dans lesquelles leurs droits sont bafoués. L'eau, miroir de la société, révèle les inégalités entre hommes et femmes. Et pourtant, la situation semble évoluer dans certains pays comme en Amérique du Sud où des femmes dirigent de nombreux États latino-américains conduisant à une amélioration parfois encore timide de la condition des femmes (Lamia Oualalou, 2011). L'égalité des hommes et des

femmes n'est-elle pas un des verrous à faire sauter pour une meilleure gestion de l'eau et pour initier des pistes de résolution de graves problèmes mondiaux, notamment la démographie galopante des pays du Sud ?

Quatrième verrou La dérive du commerce de l'eau

Alors que, selon le 4^e principe de la GIRE, l'eau doit être considérée comme un bien économique, nous pensons, avec Riccardo Petrella (1998), que l'eau ne peut devenir cet or bleu faisant l'objet d'un juteux marché générant des profits pour les actionnaires. Ce principe de la GIRE ne devrait-il pas être gommé dans la foulée de l'assemblée générale des Nations Unies qui a consacré en juillet 2010 l'accès à l'eau comme un droit humain fondamental ?

Les grandes sociétés privées commerciales se sont accaparé le concept GIRE, voyant là une possibilité de développer leur expertise et leurs marchés. Sont-elles présentes en milieu rural pour répondre aux besoins des populations ? Certes, le secteur privé a sa place dans la GIRE, mais celui-ci doit être encadré par l'État.

Cinquième verrou L'inertie des mentalités

Parallèlement à sa dimension technique, l'eau possède diverses autres dimensions : environnementale, sociale, culturelle, spirituelle, pédagogique, économique et juridique. Mais n'oublions pas aussi que le problème de l'eau et de la GIRE, c'est d'abord une question de mentalités. Bertrand Piccard (2011), inventeur moderne, considère qu'il est plus difficile de se débarrasser de nos vieilles idées plutôt que d'en inventer de nouvelles.

En préalable à la conférence de Rio (1992), le président Bush n'avait-il pas déclaré que le modèle de vie américain n'était pas négociable ? La GIRE passe par l'acceptation d'une remise en cause de nos modes de production/consommation. Mais par égoïsme, timidité ou peur du lendemain, les blocages subsistent. Dépoussiérons donc nos vieilles idées et laissons s'exprimer la GIRE.

Conclusion

Les clés de succès de la GIRE revêtent un caractère universel. Dès l'instant où des hommes et des femmes sont prêts à s'asseoir à une table de concertation et à travers une relation de confiance mutuelle, à confronter leurs préoccupations et chercher de manière consensuelle les mesures à prendre et les actions à

Femmes autour du puits dans le village de Kouy au Burkina Faso



© F. Rosillon, 2009.

mettre en place pour améliorer la situation, l'essentiel est acquis. Cette condition première peut être retenue à quelque endroit de la planète tant au Nord qu'au Sud, ici où l'eau coule à flot et là où les disponibilités se font rares. Ce préalable pourra bien sûr revêtir diverses formes d'organisation en lien avec les réalités socio-culturelles et environnementales de la zone concernée.

La GIRE constitue bien une porte ouverte vers le développement durable dans le domaine de l'eau pour autant que l'on fasse sauter les verrous qui en empêchent l'accès. ✦

Bibliographie

Lamia Oualalou, 2011. Amérique latine : ce qui change pour les femmes, *Le monde diplomatique* n° 693 décembre 2011, pp. 22-23.

Petrella R., 1998. Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial. *Ed. Labor*, Liège, 93 p.

Piccard B., 2011. Solar impulse, propos tenus à la conférence organisée dans le cadre du 40^e anniversaire du campus Environnement, ULG, Arlon, 28 novembre 2011.

PNUD, 2006. Rapport mondial sur le développement humain, au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau. *Ed. Economica*, Paris, 422 p.

Rosillon F., Vander Borgh P., Bado Sama H. (2005). River contract in Wallonia (Belgium) and its application for water management in the Sourou valley (Burkina Faso). *Water Science and Technology*, vol. 52 n° 9, pp 85-93.

Rosillon F., Ouattara A., Emmanuel E., 2006. Des experts pour la GIRE, comment travailler en réseau ? *Réseau AUF Environnement et Développement durable*, Communication Journées Scientifiques de Mostaganem (Algérie), 3-6 novembre 2006.

Rosillon F. et Bado Sama H., 2008. Contributions à la gestion intégrée des eaux et des sols à travers l'application du contrat de rivière Sourou au Burkina Faso in Rosillon F., 2010. La GIRE décryptée, pp.119-126.

Rosillon F., 2010. La GIRE décryptée, éléments pour un renforcement de la GIRE en Haïti et dans les pays en développement. *Ed. PROTOS/Université de Liège*, 144 p.

Rosillon F., 2011. Gestion participative de l'eau et développement durable, application à la gestion de l'eau en Région wallonne à travers l'expérience des contrats de rivière. *Ed. Universitaires Européennes*, 360 p.