

La gestion intégrée des ressources en eau : vellités ou réelles pratiques ?

Jean-Marie FRITSCH*

*Hydrologue, Représentant IRD, PO Box 542 Newtown 2113, Johannesburg 66, Wolhuter Street, République d'Afrique du Sud

La gestion « intégrée » des ressources en eau constitue la vision moderne de l'usage de la ressource, selon un concept quasi unanimement accepté, même si au niveau de la mise en œuvre, la pratique peut sembler encore imparfaite par rapport à un paradigme.

Cette doctrine succède à une période « productiviste » de l'exploitation des ressources en eau, qui a prévalu jusqu'aux années 70. L'eau est alors considérée comme un simple fluide à mobiliser pour atteindre des objectifs économiques (hydroélectricité, irrigation, etc.). La mise en œuvre de ce choix est essentiellement fondée sur des considérations d'ingénierie hydraulique et a rencontré un égal succès pendant des décennies tant dans les pays du bloc communiste qu'en Occident : « Le Rhône au service de la Nation » proclame fièrement le fronton de l'usine hydroélectrique de Génissiat!

L'éveil de la conscience environnementaliste, quelques échecs retentissants dans le dimensionnement, l'entretien et la gestion de grandes infrastructures hydrauliques à travers le monde, et plus récemment la rareté croissante de la ressource qui impose de considérer simultanément l'ensemble des besoins, ont participé à l'émergence d'une première phase d'intégration en matière d'usage de l'eau. Celle-ci a conduit à considérer simultanément à l'intérieur de l'unité physique du bassin versant, l'ensemble des formes de la ressource (eaux superficielles et eaux souterraines), à considérer que la gestion des eaux était inséparable de celle des sols et des territoires, que le domaine continental et domaine côtier étaient en continuité et que les composants de la biologie aquatique, qu'ils soient perçus sous l'angle de la biodiversité ou celui des ressources vivantes, faisaient partie intégrante de toute action d'usage ou de conservation des ressources en eau. Cette perception a trouvé symboliquement son point d'orgue lors du Sommet mondial pour l'environnement et le développement (Rio, 1992).

Depuis cette date, les dimensions sociales, institutionnelles et économiques ont sublimé les considérations strictement environnementales et un nouveau niveau d'intégration, qui place les Hommes et les sociétés au centre des problématiques d'usage de l'eau, est généralement considéré comme le plus adéquat. La gestion de l'eau se doit d'être participative et de prendre en compte tous les groupes concernés par une décision de gestion, au stade de la planification comme à celui de l'exploitation.

Un certain nombre d'éléments ont impulsé ou accompagné cette orientation parmi lesquels la croissance quasi-exponentielle du nombre des organisations non gouvernementales, qui marque la fin du rôle traditionnellement prépondérant et parfois exclusif de la puissance publique dans la gestion de l'eau. La notion générique de « gouvernance de l'eau », apparaît ainsi comme la pierre angulaire de cette forme plus élaborée de la gestion intégrée des ressources en eau.

En pratique, la prise en compte de cette complexité n'est pas sans poser quelques problèmes. En particulier elle a favorisé la multiplication de « minorités de blocages » dans le processus de la décision pour réaliser toute nouvelle infrastructure. C'est ainsi que la Banque mondiale qui avait permis et soutenu le développement d'un certain nombre d'institutions dans cette mouvance, telle que la Commission mondiale des barrages, a été amenée à teinter de davantage de réalisme l'exposé de sa plus récente stratégie du secteur de l'eau (2002).

Reconnaissant qu'il existe bien un consensus général au niveau des principes fondateurs de la gestion des ressources en eau, l'Institution constate « qu'il peut être difficile de traduire ces politiques en actions, et que l'éclairage « holistique » ne doit pas être un prétexte à différer la prise de décision, car pendant ce temps, le développement continue de progresser, d'une manière déséquilibrée, plutôt que comme le résultat d'une planification exhaustive ».

Pour relativiser encore davantage les bénéfices d'une planification idéalement parfaite et exhaustive des ressources en eau au niveau national, la Banque constate dans son document de stratégie « que les éléments déclencheurs de réformes importantes dans le secteur de l'eau, étaient généralement externes à ce secteur ». Bien entendu, la libéralisation économique est citée comme exemple emblématique d'un tel élément déclencheur d'origine externe...

Depuis plus d'une décennie, le spectre d'une crise de l'eau est régulièrement agité par la plupart des organisations internationales du système des Nations-Unies, par diverses organisations non gouvernementales internationales, fondations ou « *think-thanks* » qui ont fondé leur existence sur l'imminence ce danger, par des institutions régionales ou locales. Toutes ces mises en garde ont été largement relayées par les media et sont généralement connues du grand public. Si l'on peut, à juste titre, être dubitatif sur la pertinence d'une telle analyse à l'échelle mondiale, le paradigme général qui en est issu, postule que la crise de l'eau n'est pas ou ne sera pas une crise de pénurie de la ressource, mais une crise de gestion de celle-ci et, avec toutes les précautions qui s'imposent lorsque l'on considère le problème à l'échelle locale, cette affirmation est généralement fondée.

La doctrine en vogue qui en découle, en particulier dans les pays développés (qui ont quasi achevé leurs infrastructures hydrauliques), est qu'il n'y a pas lieu d'augmenter l'offre en construisant de nouveaux aménagements, mais au contraire de réguler et si possible de réduire la demande par différents moyens techniques, réglementaires et financiers, le plus prometteur en ce sens étant l'acceptation réticente mais progressive du concept de « l'eau bien économique ». Il faut cependant convenir que cette orientation a rencontré un succès mitigé dans les pays du Sud, en particulier les pays émergents qui ont la capacité de réaliser sur leurs fonds propres des aménagements importants, et qui considèrent que la mobilisation des ressources, la construction de nouveaux barrages ou l'exploitation intensive d'aquifères, éventuellement fossiles, relève de leur souveraineté nationale.

Toutefois la prédiction que l'on peut tirer de l'expérience historique des pays les plus avancés est qu'à l'échéance d'une ou deux décennies, la question de l'eau dans ces pays sera « ramenée au problème précédent », c'est-à-dire à celle de la gestion consensuelle d'une ressource limitée, et parfois insuffisante, pour satisfaire de manière équitable des usages compétitifs sur un espace donné, qui peut être – mais pas nécessairement - celui d'un bassin versant ou d'un aquifère.

Parmi les leçons qui ont pu être tirées d'un certain nombre d'échecs spectaculaires dans l'exploitation routinière et l'entretien d'infrastructures hydrauliques (en particulier dans le domaine agricole), on retiendra que l'appropriation des dispositifs par les utilisateurs est une condition sine qua none de leur efficacité et de leur durabilité. Ceci est plus vrai encore en périodes de stress hydrique ou de pénurie, durant lesquelles il est impératif que toutes les parties en présence opèrent en se conformant à un compromis préalablement négocié et accepté.

Le concept de gouvernance de l'eau inclut l'ensemble de ces conditions techniques, institutionnelles, environnementales, économiques, financières et sociales qui définissent les procédures d'accès à la ressource. Les modèles de gouvernance les plus performants se sont incontestablement avérés être ceux fondés sur la gestion participative de l'ensemble des acteurs, et ce sont ceux qui sont susceptibles d'approcher au plus près les conditions d'un accès « raisonnable et équitable » aux ressources.

Dans ce contexte, la recherche a un rôle particulier à jouer dans au moins deux domaines. Au stade de la planification, elle se doit d'établir en toute transparence l'ensemble des conditions sur l'état des ressources, y compris les risques associés à leur variabilité spatiale et temporelle, de mettre en évidence

toutes les interactions entre les différents usages, et grâce aux possibilités offertes par des outils de simulation, de proposer aux différents acteurs des scénarios permettant à ceux-ci de s'accorder en toute connaissance de cause sur les pratiques d'usage de la ressource. Au stade de la mise en œuvre, la recherche est en mesure d'aider le processus de gouvernance à s'ajuster aux conditions environnementales, économiques démographiques et sociétales, qui peuvent être bien différentes de celles qui prévalaient lors de la phase de planification ou de prise de décision.