

La Réduction de la Pauvreté et la GIRE

Global Water Partnership
Comité Technique (TEC)

Le Global Water Partnership (GWP), créé en 1996, est un réseau international ouvert à toutes les organisations concernées par la gestion des ressources en eau : les pays développés et les pays en développement, les autorités gouvernementales, les organisations de l'ONU, les banques bilatérales et multilatérales de développement, les associations professionnelles, les instituts de recherche, les O.N.G., et le secteur privé. Le GWP a été créé pour stimuler la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dont le but est d'assurer le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des territoires et des ressources qui s'y rapportent afin de maximiser le bien-être économique et social de manière équitable et sans toutefois compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux.

Le GWP œuvre pour la Gestion intégrée des ressources en eau en organisant aux niveaux mondial, régional et national des forums dont le but est d'aider les intéressés à mettre en œuvre de façon pratique la Gestion intégrée des ressources en eau. Ce partenariat est doté d'un Comité Technique (TEC) qui est un groupe composé de 12 personnes de réputation internationale, des spécialistes et des scientifiques dans tous les domaines de la gestion de l'eau. Ce comité, dont les membres viennent du monde entier, apportent aide et conseils techniques aux autres Comités techniques régionaux ainsi qu'au reste du partenariat. Le TEC a été chargé de développer un cadre analytique du secteur de l'eau ainsi que de proposer des actions qui permettent de promouvoir une gestion durable des ressources en eau. Il entretient de constants rapports avec les Comités Techniques Régionaux (RTAC) du GWP dans le monde entier pour faciliter la mise en œuvre de la Gestion intégrée des ressources en eau aux niveaux national et régional. Les présidents des RTAC participent aux travaux du TEC.

L'adoption au niveau mondial de la Gestion intégrée en eau et sa mise en œuvre nécessitent un changement dans la façon dont la communauté internationale mène ses activités, particulièrement en ce qui concerne la manière dont sont effectués les investissements. Pour réaliser des changements de cet ordre et de cette ampleur, il est nécessaire de trouver de nouvelles méthodes pour aborder les problèmes posés aux niveaux mondial, régional et conceptuel dans le cadre des actions à mettre en œuvre.

Cette série d'articles, publiée par le Secrétariat du GWP à Stockholm, a été lancée pour faire connaître les textes commandés et écrits par le TEC pour traiter les domaines les plus importants. Ces textes abordent des questions telles que la définition et la compréhension de la Gestion intégrée des ressources en eau, l'eau pour assurer la production agricole, les partenariats public-privé, et l'eau en tant que bien économique.

Déjà parus dans la série des documents de référence du TEC (TEC Background Papers) :

- No 1: "Regulation and Private participation in the Water and Sanitation Sector" by Judith A. Rees (1998)
- No 2: "Water as a Social and Economic Good: how to Put the Principle into Practice" by Peter Rogers, Ramesh Bhatia and Annette Huber (1998)
- No 3: "The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management" by Miguel Solanes and Fernando Gonzales-Villarreal (1999)
- No 4: "Integrated Water Resources Management" by the GWP Technical Advisory Committee (2000)
- No 5: "Letter to my Minister" by Ivan Chéret (2000)
- No 6: "Risk and Integrated Water Resources Management" by Judith A. Rees (2002)
- No 7: "Effective Water Governance" by Peter Rogers and Alan W Hall (2003)



Le présent document est imprimé sur du papier labellisé « Swan ».

L'écolabel nordique « Cygne blanc » indique au consommateur les produits les plus respectueux de l'environnement. Pour acquérir ce label, les fabricants doivent se conformer à de strictes exigences révisées en permanence. Ce papier a été fabriqué dans le respect de ces exigences.

La Réduction de la Pauvreté et la GIRE

©Global Water Partnership

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés.
Imprimé par Elanders Novum, Suède, 2003
Première édition. Février 2003.

Tout usage de la présente publication dans un but commercial, quel qu'il soit, est interdit sans le consentement écrit du Global Water Partnership. Des passages de ce texte ne peuvent être reproduits qu'avec l'autorisation du Global Water Partnership. Toutes les constatations, les interprétations et les conclusions exprimées dans cette publication sont entièrement le fait de l'auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées au GWP, ni être considérées comme la voix officielle du Comité Technique du GWP.

ISSN : 1652-5396
ISBN : 91-85321-54-0

La Réduction de la Pauvreté et la GIRE

Le présent document a été préparé pour le Global Water Partnership par Maggie Black, à partir des travaux réalisés par Ramesh Bhatia et Kumbulani Murenga et de contributions du Comité Technique du GWP. Il s'agit d'une contribution au thème consacré à la gouvernance de l'eau au profit des pauvres dans le cadre de l'initiative Eau et pauvreté coordonnée par la Banque asiatique de développement (ADB).

Ce document est dédié à Anil Agarwal (1947–2002), ancien membre du Comité Technique du GWP, qui a inspiré sa création et qui a voué sa carrière à la protection de l'environnement en Inde et à la conservation des ressources naturelles dont dépendent les moyens d'existence de tant de personnes.



Publié par le Global Water Partnership

Le présent document s'intéresse aux conséquences de l'adoption d'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau pour la réduction de la pauvreté. Préparé par le Global Water Partnership, il fait partie d'une série de documents destinée à une initiative Eau et pauvreté prise à l'instigation des principaux organismes bailleurs et coordonnée par la Banque asiatique de développement.

Au cours des dernières années, la réduction de la pauvreté est de plus en plus apparue comme l'une des responsabilités-clés des gouvernements et l'un des objectifs du soutien apporté par les bailleurs. Cette tendance a été renforcée lors de l'Assemblée générale du millénaire des Nations Unies lorsque l'objectif de développement du millénaire, consistant à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population mondiale vivant dans un état de pauvreté extrême, a été adopté par tous les pays membres de l'ONU. D'autres objectifs et d'autres cibles s'appliquant spécifiquement à l'eau et à la pauvreté ont été acceptés lors de l'Assemblée du millénaire et du Sommet mondial sur le développement durable.

La réduction de la pauvreté est traditionnellement centrée sur l'augmentation de la croissance économique au niveau national. Bien que ceci soit nécessaire, ce n'est pas suffisant dans la mesure où la répartition des biens et des revenus n'est pas prise en compte. La réduction de la pauvreté est une question complexe, et des actions ciblées spécifiques sont nécessaires pour apporter de l'aide aux communautés faibles et marginales. La réduction de la pauvreté exige la prise en compte de nombreux facteurs tels que la création d'emplois, les revenus et la sécurité alimentaire. L'eau est également une composante de la stratégie de réduction de la pauvreté mais, jusqu'à présent, ceci n'avait pas encore été convenablement exprimé. Bien que de nombreux aspects de la distribution et de la gestion de l'eau soient pertinents pour la réduction de la pauvreté, le présent document s'intéresse plus spécialement au rôle de la gestion intégrée des ressources en eau.

Il est évident qu'une bonne gouvernance est une exigence fondamentale pour le développement et pour la réduction de la pauvreté. Dans le cas de l'eau, ceci passe obligatoirement par une approche de GIRE (gestion intégrée des ressources en eau). La GIRE est définie comme un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources apparentées afin de maximiser le bien-être économique et social qui en découle de manière équitable et sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux (GWP, 2000).

La GIRE vise à établir un équilibre entre l'utilisation des ressources pour les moyens d'existence et la conservation de ces ressources afin qu'elles puissent maintenir leurs fonctions pour les générations à venir. La définition de la GIRE englobe les trois E : efficacité économique, durabilité environnementale enviro durable et équité sociale. De nombreux travaux ont porté sur les questions de durabilité économique et environnementale mais l'équité a reçu moins d'attention. Le présent document vise à réparer à ce déséquilibre.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	6
2. L'analyse de la pauvreté et l'eau	8
3. Au-delà des approches sectorielles	16
4. La GIRE en action pour réduire la pauvreté	23
5. Conclusions et recommandations	39
Références bibliographiques	44

1. INTRODUCTION



Le présent document présente la manière dont la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et des services liés à l'eau peut aider à réduire la pauvreté dans les contextes de la santé publique, de l'utilisation des terres, de la production alimentaire, des moyens d'existence, du développement industriel, de la planification urbaine et de la protection de l'environnement. Plus spécifiquement, l'article veut atteindre les objectifs suivants :

- Montrer comment la GIRE s'intègre dans les dimensions plus vastes d'une gouvernance pour les pauvres en facilitant la prise de décision dans la mise en œuvre des politiques d'utilisation de l'eau et des terres ;
- Mettre en évidence les rapports négligés entre l'accès à l'eau et son utilisation et la pauvreté, et indiquer comment les approches fragmentaires actuelles de la gestion de l'eau peuvent se traduire par des effets négatifs sur les pauvres, ce qui est souvent le cas ;
- Explorer comment le passage à une approche de GIRE est un important ingrédient des stratégies de réduction de la pauvreté en citant des exemples pratiques où son adoption a apporté des bénéfices économiques et sociaux et a introduit une certaine équité ;
- Examiner certaines modalités de la GIRE aux niveaux nationaux et régionaux et leurs implications spécifiques pour la réduction de la pauvreté.

L'accès à l'eau et son utilisation sont des éléments fondamentaux de la survie, de la santé et de la productivité humaines. L'indivisibilité de ces fonctions de l'eau pour assurer le bien-être des humains se trouve au cœur d'un point de vue holistique sur la ressource et de la nécessité d'assurer sa durabilité et celle de l'environnement dont elle dépend, pour tous ceux qui vivent aujourd'hui et pour les générations futures. La gestion de l'eau dans ses différents contextes est traditionnellement assignée à diverses institutions (publiques et privées) fonctionnant indépendamment les unes des autres. Cette approche était pratique sur le plan administratif dans un monde dans lequel la ressource ne semblait

subir aucune contrainte. Elle n'est plus appropriée maintenant que l'on s'est aperçu que l'eau d'un bassin hydrographique donné est un continuum et donc que son utilisation dans un but quelconque affecte sa disponibilité ou sa qualité pour d'autres buts dans le bassin. On assiste à une concurrence croissante pour l'accès à la ressource dans des buts différents entre les différentes utilisations et les différents utilisateurs, ce qui aboutit parfois à des troubles de l'ordre public ou à une tension entre régions ou entre États. L'utilisation sans discernement et non coordonnée s'est également traduite par une grave pollution des eaux superficielles et souterraines et par la dégradation de l'environnement. Une approche intégrée de la gestion des ressources en eau permet aux demandes concurrentes d'être modérées par des processus politiques participatifs et bien informés et par des mécanismes économiques.

Dans le cadre de la concurrence pour l'accès à l'eau et son utilisation, il est nécessaire d'assurer que ceux qui ont le moins de pouvoir dans la société – dont beaucoup sont déjà dépourvus d'un approvisionnement en eau adéquat et fiable et de moyens d'évacuation des eaux usées – ne subissent pas de désavantages supplémentaires lors de la mise en œuvre des politiques liées à l'eau. L'expérience montre que dans toute concurrence pour l'accès aux ressources, qu'il s'agisse de ressources naturelles ou de services et de moyens d'existence proposés par des hommes, ceux qui vivent dans la pauvreté s'en tirent moins bien que les autres, à moins que ces individus ou des individus agissant en leur nom ne réussissent à garantir leurs intérêts vis-à-vis de ceux qui disposent de plus de poids économique, social et politique. Pour cette raison, les considérations d'équité sont un important aspect de la formulation des orientations politiques relatives aux interventions de développement : ceux qui sont les moins capables de présenter leurs revendications doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Le présent document ne prétend pas vouloir démontrer qu'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau est une panacée pour la réduction de la pauvreté. Il explique en revanche qu'aucune stratégie de réduction de la pauvreté ne peut réussir tant que les politiques de l'eau ne sont pas prises en compte dans tous leurs aspects et tant qu'une approche intégrée n'est pas adoptée pour arbitrer équitablement et de manière transparente tous les conflits portant sur l'accès et

l'utilisation. Bien que le principe de la GIRE soit maintenant largement accepté dans le discours international et, dans une certaine mesure, dans les politiques de l'eau nationales, sa traduction en dispositions légales, en dispositions réglementaires, en institutions et en systèmes de gestion réorganisés en est encore à ses débuts. Cependant, il existe déjà certains exemples de cas montrant que les approches intégrées de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau peuvent aider les personnes vivant dans la pauvreté à assurer la base de leurs moyens d'existence – et donc leur survie, leur santé et leur productivité – et qu'elles peuvent même les aider à l'améliorer.

Le présent document présente donc des arguments bien étayés visant à donner à l'outil politique qu'est la GIRE un niveau de signification dans l'agenda de la lutte contre la pauvreté plus élevé que celui qui lui est actuellement accordé. Il explore aussi les implications pour les décideurs de l'élévation de son importance dans les initiatives internationales, nationales et infranationales actuelles qui visent à réduire la pauvreté.

2. L'ANALYSE DE LA PAUVRETE ET L'EAU

La nature de la pauvreté est un sujet sur lequel existe une vaste littérature analytique ainsi que des théories de causalité et de réponse. Habituellement définie en termes socio-économiques, la pauvreté est perçue comme un état dans lequel les gens disposent de moyens d'existence inadéquats pour répondre à leurs besoins essentiels et à ceux de leurs enfants. La raison en est un défaut d'accès à la base de ressources naturelles, l'absence d'un emploi rémunéré ou de possibilités viables de création d'entreprise, ou bien une forme quelconque de vulnérabilité particulière, et éventuellement un manque d'accès aux services publics fondamentaux (santé, éducation, alimentation en eau, assainissement, etc.). Les personnes qui subissent la pauvreté peuvent cependant définir leur état différemment : pour eux, leurs problèmes se caractérisent moins par un désavantage économique ou un défaut d'accès aux services que par l'impuissance, l'insécurité, la peur et l'impossibilité de se faire entendre, c'est-à-dire par des facteurs sociopolitiques (Banque mondiale, 2000).

Bien que l'évolution du PNB des pays en développement au cours des 50 dernières années montre que des progrès ont été accomplis dans la réduction de la pauvreté, les moyennes masquent en fait l'existence de sous-groupes importants dont la situation n'a pas changé ou s'est détériorée. Les différences de revenu entre les riches et les pauvres se sont creusées durant la même période, que ce soit dans un pays donné ou entre les pays. On estime qu'il existe aujourd'hui 1,2 milliard de personnes vivant avec moins de un dollar par jour, et 2,8 milliards vivant avec moins de 2 dollars par jour (PNUD, 2001). Nombre de ces personnes ne vivent pas dans des économies ayant pour principal moteur des transactions en argent dans un marché établi. Ces données statistiques présentent de nombreuses faiblesses mais elles sont les meilleures estimations disponibles des dimensions de la pauvreté mondiale et des « pauvres ».

Encart 1 – Les pauvres en eau

Les « pauvres en eau » peuvent être définis de la manière suivante :

- Ceux dont la base naturelle de moyens d'existence est menacée de manière persistante par de graves sécheresses ou des inondations ;
- Ceux dont les moyens d'existence dépendent de la culture de produits alimentaires ou de la récolte de produits naturels, et dont la source d'eau n'est pas fiable ou suffisante ;
- Ceux dont la base naturelle de moyens d'existence est soumise à l'érosion, à la dégradation ou à l'expropriation par l'État (pour la construction de grandes infrastructures, par exemple) sans compensation équitable ;
- Ceux qui vivent à une grande distance (définie) d'un point d'eau potable alimenté toute l'année ;
- Ceux qui sont obligés de dépenser pour l'eau un pourcentage élevé (> 5 % par exemple) du revenu du foyer ; les habitants de bidonvilles qui doivent payer l'eau à un prix bien supérieur aux conditions du marché ;
- Ceux dont l'approvisionnement en eau est soumis à une contamination bactériologique ou chimique et qui n'ont pas les moyens d'utiliser une autre source d'eau ou qui n'y ont pas accès ;
- Les femmes et les jeunes filles qui passent plusieurs heures chaque jour à aller chercher de l'eau et dont la sécurité, l'éducation, la productivité et l'état nutritionnel sont ainsi mis en péril ;
- Ceux qui vivent dans des régions où sévissent des taux élevés de maladies d'origine hydrique (bilharziose, dracunculose, paludisme, trachome, choléra, typhoïde, etc.) et qui ne disposent pas de moyens de protection.

Parmi les plus vulnérables on peut inclure les personnes âgées, les minorités (les

populations autochtones en particulier), les personnes qui sont catastrophiquement affectées par le sida ou une autre maladie ou par un handicap mental ou physique et celles qui habitent dans des bidonvilles et qui survivent dans l'économie parallèle ou invisible.

Une ou plusieurs des situations décrites dans l'encart ci-dessus se traduisent chez les pauvres par des niveaux élevés de mortalité infantile, de malnutrition chez les enfants, de morbidité, d'analphabétisme et d'autres indicateurs utilisés comme substituts de la pauvreté. Bien qu'il soit difficile de préciser la nature précise des interconnexions, les modes actuels d'utilisation des terres et de l'eau et de fourniture de services aux foyers et aux communautés sont des éléments majeurs de la position gravement désavantagée des pauvres au sein de la communauté mondiale. Pour comprendre les relations qui existent entre la gestion des ressources en eau et la pauvreté, ce sont ces statistiques générales qui sont pertinentes et non les chiffres de couverture plus souvent cités. Ces derniers ne concernent que l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement : ils ne dépeignent donc qu'un aspect, aussi important soit-il, de l'ensemble du tableau.

Encart 2 – Coïncidence statistique ?

Le nombre des personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour (1,2 milliard dans le monde) coïncide approximativement avec le nombre de celles qui n'ont pas accès à un approvisionnement en eau potable saine (1,1 milliard). Le nombre de personnes qui vivent avec moins de 2 dollars par jour (2,8 milliards) coïncide approximativement avec le nombre de celles qui ne disposent pas d'un assainissement sans danger (2,4 milliards). Pour le moment, il est impossible de savoir si cette symétrie est due à une relation de cause à effet ou à une simple coïncidence.

Source : WSSCC, 2000

La pauvreté est traditionnellement mesurée en termes de critères économiques à l'aide d'indicateurs sommaires liés à la richesse tels que le PNB par habitant (PNUD, 1990) ou un revenu et une consommation « sous le seuil de pauvreté », seuil généralement défini à des niveaux arbitraires d'après le coût d'une ration alimentaire minimale. Dans les dernières décennies, les mesures de la pauvreté ont été élargies pour inclure des indicateurs sociaux tels que l'espérance de vie, le taux de mortalité infantile, l'alphabétisme, le niveau de malnutrition, la condition féminine et l'accès aux services (PNUD, 1990). Un ensemble de cibles sociales

et économiques pour 2015 couvrant ces domaines a été accepté lors de l'Assemblée du Millénaire des Nations Unies et au Sommet mondial sur le développement durable en tant que paramètres de définition pour un assaut international renouvelé contre la pauvreté [voir encart 3].

Encart 3 – Objectifs de la Déclaration du millénaire pour 2015

- Réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans un état de pauvreté extrême
- Réduire de moitié la proportion de personnes souffrant de la faim
- Réduire de moitié la proportion de personnes qui ne disposent pas d'une eau saine et d'un assainissement de base
- Inscrire tous les enfants à l'école primaire
- Assurer l'achèvement d'un cycle complet d'études primaires pour tous
- Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire
- Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
- Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans
- Faire cesser la propagation du SIDA/VIH et inverser la tendance

Source : PNUD, 2001

Si l'on ne peut que se réjouir de l'élargissement du débat sur la pauvreté, ce débat n'est malheureusement pas encore assez vaste en ce qui concerne les ressources en eau et leur utilisation. Le plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) fait un pas dans la bonne direction en demandant l'introduction de « la gestion intégrée des ressources en eau et de plans d'efficience de l'eau d'ici 2005 » ainsi que la promulgation de lois garantissant les droits d'usage de l'eau, deux choses qui ont des implications pour les stratégies de réduction de la pauvreté. Il n'en reste pas moins que, concernant les liens directs avec la pauvreté, les principaux indicateurs cités se rapportant à l'eau sont encore confinés à l'étendue de la couverture pour l'approvisionnement en eau potable et les services d'assainissement sans danger. Il convient de noter que la principale extension des services d'assainissement requise pour atteindre la cible devra porter sur l'assainissement sec ou « sur site ». Le tout-à-l'égout est hors de question pour la vaste majorité des 2,4 milliards de personnes actuellement non desservies en raison des coûts, de l'utilisation excessive d'eau douce (pour le transport des déchets) et de la pollution des cours d'eau.

Accès à la ressource et utilisation

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse cohérente de la relation qui existe entre la pauvreté et l'accès à l'eau et son utilisation. Cette relation

peut être classée d'après l'accessibilité de l'eau, le revenu et le niveau de vie, la satisfaction de « besoins » ou la demande de santé, d'éducation, d'électricité et d'autres services. Bien que l'eau soit maintenant reconnue comme un « bien économique », son rôle dans la productivité économique, l'intégrité des écosystèmes et le statut socio-économique, y compris celui des femmes, est encore négligé. La portée de l'analyse de la pauvreté relative à l'eau est donc à la fois trop faible et trop étroite.

On suppose généralement que la fourniture aux foyers de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement favorisera principalement les femmes et les enfants, mais rares sont les analyses du niveau de revenu et de la sécurité alimentaire des ménages en fonction de l'approvisionnement en eau. On s'est peu intéressé à des aspects tels que les économies d'heures de travail faites par les femmes et les jeunes filles lorsqu'elles ne sont plus obligées d'aller chercher de l'eau, mais la valeur directe de l'eau dans les domaines productifs de leur vie est habituellement ignorée. Seul l'impact sur la santé a été systématiquement analysé pour justifier l'approvisionnement en eau des foyers en termes d'une réduction de la charge pesant sur les infrastructures des services de santé.

L'eau a une importance critique dans l'interaction entre les gens et la base de leurs moyens d'existence. Pour la majorité des pauvres dans les pays en développement, cette base se compose de terres, de forêts, de cours d'eau et d'activités de petites entreprises fondées sur des produits naturels. Une étude de l'IFAD réalisée en 1992 a montré que, sur les 4 milliards d'habitants de 114 pays en développement, plus de 2,5 milliards vivent dans des zones rurales – plus de la moitié d'entre eux sur des terres fortement dégradées – et environ 1 milliard se trouvent au-dessous du seuil de pauvreté (IFAD, 1992). Ces personnes sont vulnérables aux fluctuations des précipitations et aux pénuries saisonnières de nourriture et de fourrage, et nombre d'entre elles sont également menacées d'inondations catastrophiques. En cas de sécheresse, même si l'approvisionnement en eau potable continue d'être assurée, la terre devient stérile, le bétail meurt et, lorsque les réserves alimentaires sont épuisées, les gens sont forcés d'émigrer s'ils ne sont pas secourus. L'importance de l'eau pour les moyens d'existence ainsi que pour la survie, la santé et la qualité de vie est implicite dans les taux d'espérance de vie, les niveaux de famine et de malnutrition, les taux de pauvreté parmi les femmes, les migra-

tions liées à l'emploi, les taux d'urbanisation, les déplacements causés par les inondations et même les taux de rétention scolaire. Toute analyse de la pauvreté qui n'inclut pas l'accès à l'eau pour des utilisations autres que la boisson est donc gravement déficiente.

Des données sur l'utilisation de l'eau dans l'irrigation et l'agriculture ainsi que dans la production industrielle et la fourniture de services urbains sont disponibles, mais elles ne sont pas correctement incorporées dans l'analyse de la pauvreté, d'un côté ou de l'autre du bilan. Il est indéniable que la productivité alimentaire et la nutrition tirent profit de l'agriculture irriguée : les subventions sous la forme de distribution d'eau en dessous de sa valeur aux agriculteurs pratiquant l'irrigation sont souvent justifiées par la fourniture d'un approvisionnement de biens alimentaires bon marché aux pauvres en milieu urbain (IPTRID, 1999). Les données statistiques sur l'étendue de l'irrigation et les niveaux de productivité agricole peuvent donner des indications sur la richesse nationale, et il est évident que le développement rural en tire d'importants avantages ; ces derniers risquent cependant de ne pas atteindre les pauvres s'ils ne sont pas spécifiquement ciblés. Les effets socio-environnementaux négatifs tels que les phénomènes d'engorgement et de salinité, la perturbation des pêcheries en aval et l'introduction de maladies liées à l'eau (Postel, 1992) sont bien documentés et affectent souvent en premier les plus pauvres. Il est donc essentiel de déterminer les conséquences pour les membres les plus pauvres de la société des changements majeurs des modes d'utilisation des terres et de l'eau – à qui profitent-ils et y a-t-il des perdants ? – afin de réduire les disparités socio-économiques ou les injustices.

La couverture du service et l'équité

Comme nous l'avons déjà noté, la couverture des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement est considérée comme un indicateur de pauvreté mais les données existantes sont inadéquates en matière de considérations sur l'équité. Les statistiques fournies par le programme commun de surveillance OMS/UNICEF (JMP) donnent l'importance de la couverture par l'approvisionnement en eau mais ne disent pas si les installations fonctionnent. La couverture est clairement inférieure, par exemple, à ce que suggèrent les statistiques dans les bidonvilles où réside la moitié des populations urbaines ; en fait, si les habitants de ces quartiers sont désignés comme occupants illégaux, ils peuvent disparaître

totalemment des statistiques officielles. De la même manière, dans les régions rurales, les données relatives à la couverture sont rarement décomposées de manière à permettre l'identification des groupes très désavantagés (IIED, 2001).

Dans certaines parties du monde, la pression exercée sur la ressource a abouti à l'abaissement du niveau des nappes phréatiques et à une grave diminution des quantités parce qu'il n'a pas été prêté attention à la recharge des aquifères pour contrebalancer les taux de prélèvement. Ceci a également mené à la pollution et à la dégradation de la qualité chimique avec l'intrusion de fluorure, de métaux lourds ou de sel dans les eaux souterraines. C'est invariablement parmi les populations les plus pauvres et les plus vulnérables que ces problèmes se posent avec le plus d'acuité, et ce sont ces populations qui disposent du moins de ressources à dépenser pour la filtration ou d'autres mesures de décontamination appropriées.

La GIRE et l'analyse de la pauvreté

L'incapacité actuelle de l'analyse à rendre compte de l'importance critique de l'eau dans la fourniture et la protection des moyens d'existence doit être corrigée. L'attention portée à l'eau et à la pauvreté doit s'étendre au-delà de la fourniture de services d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Les questions liées à la dégradation des sols, aux forêts, à la biodiversité et l'état quantitatif et qualitatif de l'eau ont été analysées par rapport aux coûts environnementaux et aux mesures de protection, mais les interactions entre ces phénomènes et les systèmes de moyens d'existence fondés principalement sur l'environnement naturel n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Lorsque les communautés d'agriculteurs et de pêcheurs ont construit leurs moyens d'existence sur le comportement de zones humides, de lacs et de cours d'eau naturels et sur la fertilité qu'ils procurent, les conséquences des grandes modifications environnementales sur leur productivité et sur la sécurité alimentaire des foyers doivent être introduites dans l'analyse. Les analyses réalisées dans un cadre de GIRE peuvent permettre de donner aux considérations sur l'équité un niveau d'attention plus élevé que ce qui a habituellement été le cas.

Pour donner à l'eau l'importance qu'elle mérite dans l'analyse de la pauvreté, il conviendrait de procéder rien moins qu'à un changement de paradigme. L'expression « sécurité de l'eau » (GWP, 2000) a été utilisée pour

décrire l'équilibre entre les utilisations de l'eau à de multiples fins et la durabilité des ressources au niveau des foyers, à celui des communautés et aux niveaux plus élevés. Les indicateurs du suivi des divers aspects de la sécurité de l'eau, notamment l'état quantitatif et qualitatif de la ressource au cours du temps, doivent être définis dans différents contextes comme élément intégral de l'évaluation et de la réduction de la pauvreté. La première édition du rapport des Nations Unies sur la mise en valeur de l'eau dans le monde qui sera publié en 2003, et le groupe de travail ODM (objectifs de développement du millénaire), créé par Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, après le sommet mondial sur le développement durable (SMDD), vont donner l'occasion de définir de tels indicateurs. Si un changement dans les perspectives de l'eau et de la pauvreté se produit – et un tel changement est incontournable pour aborder sérieusement la question de la pauvreté – les arguments en faveur d'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau deviennent évidents. À la lumière des inquiétudes qui se sont récemment exprimées sur le plan international au sujet des problèmes posés par l'eau, il est surprenant que la conservation des ressources en eau et les services publics liés à l'eau soient si rarement cités comme éléments d'une importance critique dans les déclarations des gouvernements sur leur stratégie de réduction de la pauvreté. Ceci révèle chez les responsables de la préparation de ces stratégies (qui font généralement partie d'un ministère des finances ou du développement économique) l'absence de sensibilisation à la signification économique de la base de ressource, de la nécessité de sa conservation et de la fourniture d'un service durable. L'initiative Eau et pauvreté devrait aider à réparer cette omission.

A la lumière des inquiétudes qui se sont récemment fait jour sur le plan international au sujet des problèmes posés par l'eau, il est surprenant que la conservation de l'eau et les services publics liés à l'eau soient si rarement cités comme éléments d'une importance critique dans les déclarations des gouvernements sur leur stratégie de réduction de la pauvreté. Ceci révèle chez les responsables de la préparation de ces stratégies (qui appartiennent généralement au ministère des finances ou à celui du développement économique) l'absence d'une prise de conscience de la signification économique de la base de ressource, de la nécessité de sa conservation et de la fourniture d'un service durable. L'initiative Eau et pauvreté devrait aider à réparer cette omission.

3. AU-DELÀ DES APPROCHES SECTORIELLES

La gestion des ressources en eau et des services a été dans le passé et dans la plupart des cas continue d'être fondée sur l'administration sectorielle séparée des différentes utilisations de la ressource. La distribution d'eau potable et l'assainissement font partie de la santé publique et/ou du développement rural ou de celui des infrastructures ; l'irrigation relève de l'agriculture ; les services municipaux sont gérés par l'administration urbaine et les travaux publics ; l'eau destinée aux travaux miniers et industriels dépend de l'industrie. Certaines responsabilités liées à l'eau sont également du ressort des ministères de l'environnement, des transports, de la pêche, des loisirs et du tourisme. Les régimes légaux et réglementaires des différentes utilisations sont généralement séparés ; ils ne sont pas coordonnés dans un cadre unique et les institutions chargées de les appliquer fonctionnent indépendamment les unes des autres.

Cette fragmentation signifie qu'il n'existe aucun moyen d'arbitrage entre des demandes concurrentes ou entre des demandes ayant des niveaux de valeur différents. Le manque d'information et de compréhension entre les différents groupes d'usagers – ruraux/urbains, amont/aval – sur les contraintes qui pèsent sur la ressource et la nécessité de concilier des exigences concurrentes aboutissent souvent au règlement des conflits liés à l'eau par des méthodes politiquement motivées, non scientifiques et à court terme. Alors que les pressions sur la ressource s'accroissent et que les coûts de l'infrastructure de l'eau montent en flèche, il devient urgent de dépasser cette approche fragmentée. Introduire une certaine cohérence et garantir la durabilité de la ressource pour assurer son utilisation équitable et efficiente sont les moteurs de la campagne actuelle en faveur d'une gestion intégrée des ressources en eau.

Les politiques et programmes sectoriels et la réduction de la pauvreté

Dans l'éventail des responsabilités différenciées associées à l'eau, le principal secteur dans lequel les gouvernements ont lancé des programmes contre la pauvreté est celui de la fourniture d'eau potable et d'assainissement en milieu rural, présentée comme un moyen d'améliorer la santé

publique. Il existe des initiatives pour installer l'approvisionnement en eau et l'assainissement dans des zones urbaines mais elles incluent rarement les bidonvilles [voir encart 4]. Au cours de la décennie internationale de l'eau, des approches à coût réduit ont été mises au point et diffusées. Elles concernent généralement des pompes à bras et des châteaux d'eau municipaux (avec dans certains cas un raccordement des foyers, principalement en ville) ainsi que des installations « sur site » (latrines à fosse) pour l'assainissement. On ignore dans quelle mesure les foyers pauvres ont pu constituer un sous-ensemble de nouveaux utilisateurs mais on peut aisément déduire, au moins à partir des chiffres donnant l'étendue de la couverture rurale, que de nombreux foyers pauvres ont maintenant accès à l'approvisionnement en eau alors qu'ils n'en disposaient pas auparavant. L'assainissement reste encore loin derrière.

Il existe des preuves montrant que l'accès à l'eau a un effet sur la pauvreté. Une récente étude réalisée dans les districts côtiers miséreux du Nicaragua (5 025 foyers) a révélé que les foyers disposant d'un puits ont un revenu de 20 à 100 % supérieur à celui des foyers qui n'en ont pas, la différence étant la plus marquée parmi les plus pauvres ; et que 40 % du revenu supplémentaire vient des potagers et du petit élevage dont s'occupent les femmes autour de la maison (van der Zee et al, 2002). De même, des observations faites au Ghana suggèrent que le revenu des agriculteurs pauvres dans la zone périurbaine de Koumassi augmente fortement avec l'irrigation informelle des cultures horticoles destinées aux marchés locaux (Cornish et al, 2002). Du point de vue des foyers, il est souvent artificiel de classer une source d'eau comme étant utilisée uniquement pour la boisson, l'hygiène corporelle et les usages domestiques, ou bien uniquement pour l'irrigation. La « demande » en eau des pauvres concerne souvent l'eau en général (et non seulement pour des questions de santé) car c'est un élément essentiel de leur vie et de leurs moyens d'existence : il s'agit d'un aspect important et négligé du rôle joué par la fourniture d'un service domestique dans la réduction de la pauvreté. Au niveau des foyers et de la communauté, la plupart des gens vivant dans des environnements marginaux ont une vision holistique de l'eau. Ils raisonnent naturellement selon les principes de la gestion intégrée des ressources en eau, quel que soit le contexte sectoriel des services fournis.

Encart 4 – Un consortium privé vise « l'eau pour tous »

En 1997, un consortium formé par Benpres Holdings Corporation et Ondeo Services, Mayniland Water Services Inc., a obtenu une concession de 25 ans pour les services d'eau et d'assainissement dans la partie Ouest de la zone métropolitaine de Manille (West Zone of Metro Manila). Des centaines d'îlots de « zones dégradées » représentant 35 % des foyers étaient privés de services d'eau, et leurs habitants étaient forcés d'acheter l'eau au prix fort auprès de vendeurs privés. En 1999, une enquête a montré que les habitants les plus pauvres non raccordés au réseau payaient pour l'eau une proportion de leur revenu plus de deux fois plus élevée que celle des habitants raccordés et qu'ils consommaient moins du tiers de la consommation de ces derniers. La société a décidé de fournir « de l'eau à tous ». Dans les zones dégradées, elle a proposé deux options : des robinets publics gérés par des associations communautaires pour l'eau ou des raccordements individuels. En raison de leur mauvaise expérience avec les robinets publics et des économies potentielles sur la consommation d'eau, les gens ont préféré des raccordements individuels. Le projet Bayan-Tubig (de l'eau pour la communauté) a donc été lancé. La plus grande partie des conduites d'alimentation a été posée en surface, contre les murs bordant les allées étroites. Des batteries de compteurs ont été placées dans les endroits les plus commodes, des tuyaux en plastique reliant chaque compteur à une maison. Ce système a permis de réaliser 58 000 raccordements de foyers supplémentaires, munis de compteurs et facturés dans des endroits où les habitations étaient rudimentaires et mêmes illégales.

Source : Ondeo Services, 2001.

Les investissements à grande échelle consacrés à l'irrigation ont été principalement justifiés par la croissance économique, depuis l'amélioration des niveaux de production végétale, qu'il s'agisse de cultures alimentaires ou marchandes, jusqu'à l'amélioration de la disponibilité nationale des stocks alimentaires et l'obtention de revenus grâce aux exportations agricoles. Il existe des preuves convaincantes (IPTRID, 1999, Jones, 1999, Bhatia, 2000) que l'irrigation a été un succès sur ce plan et qu'elle a déclenché le développement dans des régions rurales démunies en luttant ainsi contre la pauvreté de diverses manières. En fait, en l'absence de vastes plans d'irrigation, l'économie de pays comme l'Égypte et le Pakistan s'effondrerait, entraînant une aggravation de l'exode rural et de l'instabilité politique. Cependant, l'équité n'est souvent prise en compte qu'au niveau macro-politique. On a souvent négligé les conséquences des investissements réalisés pour l'irrigation

sur les groupes qui vivent dans la pauvreté, par opposition à leurs conséquences sur la productivité économique globale. Dans de nombreux cas, de tels investissements peuvent également exercer une discrimination contre les plus démunis, ceux qui vivent « en bout de ligne » dans les villages les plus éloignés, généralement plus pauvres, qui se retrouvent avec peu ou pas d'eau (Chambers, 1988). Le soin de rectifier les injustices entre ceux qui gagnent et ceux qui perdent est confié à l'action sociale, aux subventions à l'industrie agro-alimentaire et aux programmes de réinstallation ou de compensation pour les terres. Ces efforts se sont souvent révélés inadéquats, renforçant la marginalisation économique au lieu de l'atténuer.

Tout indique aussi que des politiques agricoles et d'occupation des sols ont favorisé le développement des cultures marchandes plus rentables mais grandes consommatrices d'eau telles que le riz et la canne à sucre, même dans des zones déficitaires en eau. Dans de nombreux pays, qu'ils soient développés ou en développement (Postel, 1992), des subventions sont versées pour l'irrigation de surface et/ou pour l'électricité nécessaire au pompage de l'eau. Bien que ces subventions soient souvent justifiées au nom de l'aide apportée aux pauvres, les bénéficiaires vont principalement aux personnes plus aisées. Des subventions mal conçues envoient de mauvais signaux économiques aux consommateurs et se traduisent par le gaspillage de l'eau et une pollution excessive, favorisant ainsi une gestion non durable des ressources en eau.

Une approche plus intégrée visant les pauvres est nécessaire pour rendre l'agriculture irriguée économiquement intéressante sur le plan national, tout en respectant l'eau et en luttant contre la pauvreté sur le plan local. Des exemples dans le nord-est du Brésil et en Inde montrent qu'un investissement dans l'infrastructure de l'eau peut créer une économie rurale dynamique, réduire l'émigration et accroître les emplois agricoles et autres. On reconnaît toutefois maintenant que l'approche conventionnelle de « construction à n'importe quel prix » est inacceptable. Le sous-secteur de l'irrigation doit améliorer les systèmes existants en s'intéressant tout particulièrement à la maintenance et à la durabilité financière ; il doit identifier les approches qui utilisent moins d'eau de manière plus productive et prendre conscience de la façon dont les orientations politiques et les projets interagissent avec la dyna-

mique de la pauvreté. Il y parviendrait sûrement mieux s'il adoptait une approche plus holistique, moins fragmentée, de la gestion de l'eau, et s'il intégrait l'éventail complet des considérations économiques, sociales et environnementales à l'intérieur d'un cadre politique unique.

La reconnaissance de la valeur de l'eau : de l'offre à la demande

L'eau a toujours été considérée comme un bien social mais, depuis la conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin, en 1992, elle est également considérée comme un bien économique, point de vue confirmé lors des conférences internationales et des sommets qui ont suivi. Ce changement d'optique s'est accompagné d'un déclin du soutien international apporté aux orientations politiques régies par l'offre. La Banque mondiale et d'autres ont mis en évidence le gaspillage et le manque d'efficacité qui résultent de la construction de projets dont les coûts ne sont pas récupérés auprès des consommateurs et qui ne peuvent pas être maintenus (Banque mondiale, 1992). En outre, l'extension des services est si coûteuse que les plus défavorisés n'y ont pas accès. Lorsque les services les atteignent, les installations se délabrent souvent parce que les communautés ne sont pas impliquées, et que les autorités ont surestimé leurs propres capacités : dans les programmes d'alimentation en eau des régions rurales en Inde, par exemple, on estime que de 20 à 40 % des pompes à bras sont hors service en permanence (UNICEF, 2000). Dans les projets urbains, le gaspillage est fréquent et les fuites et les raccordements illégaux sont importants. Le financement et la capacité institutionnelle et réglementaire nécessaires à la gestion des services manquent ou sont mal employés. L'absence de toute perception du coût d'opportunité d'autres utilisations possibles de l'eau – perception qui n'est apparue que depuis que l'on a commencé à considérer l'eau comme une denrée rare – s'est traduite par des tarifs bas pour les usagers domestiques et industriels. Les subventions n'étant pas ciblées, ce sont les mieux nantis qui en ont bénéficié pour les services d'eau en milieu urbain (Nicol, 2000).

Il est toutefois politiquement difficile de faire évoluer cette situation pour passer à un approvisionnement en eau facturée de manière réaliste et régie par la demande, lorsque l'eau a été auparavant traitée comme une ressource illimitée – un bien « gratuit » ou fortement subven-

tionné – à la fois pour les populations urbaines et pour l'agriculture de moyenne et grande échelle. Les agriculteurs disposant de capitaux se sont tournés vers les cultures grandes consommatrices d'eau dans de nombreuses régions sèches grâce à l'extraction et à l'épuisement non contrôlés des eaux souterraines. Un autre aspect négatif d'une tarification et d'une estimation de valeur irréalistes est que les charges de pollution des cours d'eaux et des lacs sont très lourdes. De nombreux plans d'eau sont fortement pollués, particulièrement durant les périodes d'été estival, avec de sérieuses conséquences sur la santé publique et les maladies épidémiques, conséquences qui, une fois de plus, affectent principalement les membres les plus pauvres de la société. Des régimes réalistes de redevance de pollution et des mesures d'application des lois sont donc également nécessaires, de même que des moyens de protection de la qualité de l'eau au niveau des communautés et des foyers.

Les services régis par la demande sont censés aider les pauvres en leur permettant d'exprimer leurs besoins et de les satisfaire tout en mettant entre leurs mains la gestion de ces services. Il a été amplement démontré que les pauvres sont « désireux de payer » pour des services adéquats et qu'ils sont prêts à se mobiliser autour d'une ressource essentielle [voir encart 5]. Il est cependant important d'introduire cette approche de telle manière que le gouvernement ne se contente pas d'abandonner la responsabilité qu'il acceptait jusque là de subvenir aux besoins des segments les plus pauvres de la communauté. L'effet peut être discriminatoire si l'on ne demande pas aux usagers plus aisés de payer eux aussi un prix plus réaliste. Les répartitions faites à partir de la base de ressource sont souvent biaisées en faveur des groupes politiquement dominants et les plus démunis continueront d'être désavantagés en l'absence d'une importante réaffectation des bénéfices apportés par les services ou d'un ajustement de la charge tarifaire pour promouvoir l'équité.

Depuis une quinzaine d'années, l'accent est mis de plus en plus sur la gestion, et dans certains cas la possession, par les communautés des installations d'eau, qu'il s'agisse de plans d'irrigation ou d'installations municipales d'alimentation en eau. Il reste cependant à voir si le passage d'une gestion gouvernementale à une gestion communautaire confiée aux associations d'usagers agricoles de l'eau est un succès du point de vue du revenu des petits exploitants (Shah et al, 2002). La gestion communautaire de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement a elle aussi des résultats divers en fonction d'un certain nombre de variables dont l'aide technique, le transfert de compétence et le soutien d'encadrement. Des politiques qui semblent être orientées vers la réduction de la pauvreté par la décentralisation des responsabilités et de la possession des installations liées à l'eau peuvent donc présenter des avantages considérables si elles sont réalisées de manière prudente, mais elles peuvent avoir l'effet opposé si le gouvernement se débarrasse simplement de responsabilités coûteuses pour des raisons purement fiscales.

Encart 5 – De l'offre à la demande

Un projet expérimental appelé Yacupaj, ce qui signifie « pour l'eau », a été lancé en 1991 par le département bolivien de Potosi. On supposait jusqu'alors que les campesinos de l'Altiplano avaient une existence tellement marginale qu'ils ne pouvaient pas payer pour des services d'eau et d'assainissement. Le projet Yacupaj s'est employé à renverser cette supposition. Des règles de mise en œuvre du projet, des critères de conception technologiques, des politiques financières et des structures de maintenance ont été définis. Pour participer, les groupes de communautés locales devaient accepter des contraintes financières et technologiques, entreprendre l'organisation scientifique du travail et trouver environ 50 % de l'investissement total. Beaucoup auraient certes préféré des raccordements individuels mais, pour la plupart, ils ont accepté des châteaux d'eau publics et une alimentation par gravité parce que c'était ce qu'ils pouvaient se permettre. En 1994, Yacupaj desservait un tiers des 115 000 personnes ayant le droit de participer. La plupart de ceux qui n'avaient pas exercé ce droit ne souhaitaient pas le faire : ils étaient satisfaits pour le moment de ce qu'ils avaient déjà. Une enquête réalisée un an plus tard a montré que 90 % des alimentations en eau et 82 % des installations d'assainissement fonctionnaient. Un programme national de 46 millions de dollars assisté par la Banque mondiale a été lancé à partir du projet Yacupaj.

Source : Black M. (1998)

L'eau étant reconnue comme un bien économique, il devient nécessaire de répartir les ressources en eau entre les utilisations à valeur élevée et celles à valeur faible. Cependant, assimiler la volonté de payer à la valeur n'est pas sans poser des problèmes : l'instauration et la gestion de régimes de tarification et de systèmes de collecte efficaces, transparents et justifiables, présentent une complexité énorme, de même que la création d'un système approprié de droits de l'eau. La répartition de l'eau par l'intermédiaire de licences et de dispositions réglementaires présente également des difficultés pour une distribution équitable dans la mesure où ceux qui détiennent le pouvoir politique et économique ont tendance à s'approprier les ressources : les régimes de tarification, de concession et d'adjudication des droits de propriété peuvent bénéficier aux riches dans les pays où les administrations sont corrompues ou inefficaces.

Les principes de GIRE ne peuvent pas « résoudre » de tels problèmes sociopolitiques sous-jacents dans un pays, mais ils peuvent constituer un cadre dans lequel de nombreuses questions peuvent être débattues. La GIRE peut établir un cadre politique et des règles du jeu convenables – en définissant l'équité comme le principal facteur de la politique – ainsi que les institutions nécessaires pour administrer ces règles. Dans le cadre des approches régies par la demande, la GIRE peut permettre aux communautés et aux administrations plus importantes de gérer les ressources pour de nombreuses utilisations par des processus participatifs (démocratiques) et régis par la demande fonctionnant en tandem. Enfin, une approche intégrée peut faciliter l'arbitrage entre des utilisations concurrentes et assurer la reconnaissance de services publics minimaux pour les pauvres des villes et des campagnes comme une utilisation à valeur élevée ; elle permet alors de définir les régimes de tarification en conséquence.

4. LA GIRE EN ACTION POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

La nécessité d'une approche intégrée de la gestion des ressources en eau a été reconnue comme axiomatique dans les cercles internationaux, et les principes de la GIRE sont de plus en plus souvent adoptés dans le cadre des politiques de

l'eau et de la bonne gouvernance. Progressivement, les pays introduisent des réformes des lois, des orientations politiques et des administrations qui reflètent le nouveau souci de durabilité, d'équité et d'efficacité. Cependant, rares sont les pays où il n'existe pas pour l'eau des droits acquis politiquement et économiquement bien établis. Les réformes, et surtout celles qui mettent l'accent sur l'équité, sont difficiles à mettre en œuvre dans un climat où l'opinion publique n'a pas encore compris que la conservation de l'eau est essentielle à la survie et au développement futurs, et où elle s'oppose à l'idée qu'un prix puisse être fixé à la distribution de l'eau. Dans certains cas, des politiciens ont bâti leur carrière sur la promesse d'une fourniture gratuite ou pratiquement gratuite d'eau, d'électricité et d'autres équipements collectifs : ils s'appuient sur un programme de défense des pauvres pour justifier des politiques qui ne sont pas durables et qui donc en fin de compte sont incapables de servir les pauvres. Le progrès vers des réformes efficaces promet donc d'être lent. En l'absence de changements significatifs et à grande échelle dans la perception populaire, spécialement parmi les personnes à revenu moyen ou élevé et les groupes politiquement importants, il risque de se révéler impossible pendant longtemps dans certains pays.

Cependant, la société civile n'attend pas toujours que le gouvernement agisse. Il existe un certain nombre de cas où la réalité de la rareté de l'eau et de son impact désastreux sur la survie, la santé et la productivité humaines a conduit à l'émergence de solutions locales de gestion intégrée des ressources en eau, même si ces solutions n'ont pas été rangées consciemment sous la bannière de la GIRE. Durant la période du développement, l'introduction par le gouvernement de programmes sectoriels a affaibli de telles solutions gérées par les communautés, et le contrôle de l'approvisionnement en eau par des organismes impersonnels et distants ne s'est pas toujours exercé au profit des communautés à faible revenu. D'un autre côté, des décisions prises au niveau local peuvent avoir des effets négatifs ailleurs dans le bassin hydrographique, et une approche holistique sous la direction du gouvernement est le seul moyen d'assurer une utilisation durable de la ressource dans l'ensemble du bassin.

Protection et régénération des bassins versants

Il existe de nombreuses formes d'intégration : intégration des utilisations concurrentes, intégration entre des préoccupations sectorielles, intégration des demandes de différents groupes, y compris les groupes vulnérables et les groupes qui s'emparent du contrôle des ressources dès qu'on leur en donne la moindre occasion. L'équilibre entre les demandes exige un processus politique et des négociations entre des parties dont l'intérêt commun se trouve dans une gestion efficace de l'eau.

La révélation de la rareté de l'eau en raison de la sécheresse ou de l'abaissement de la nappe phréatique peut donner aux communautés l'élan nécessaire à la régénération des bassins versants ou des aquifères épuisés. Cette régénération peut passer par un usage adapté des technologies traditionnelles. La plupart des expériences récentes de gestion localisée de bassins versants, de micro-planification de l'utilisation des terres et de l'eau, ou de la fourniture intégrée de services ont été entreprises par des pionniers visionnaires et des ONG locales confrontés à des problèmes pratiques sur le terrain. Dans certains cas, ces efforts ont été soutenus par la politique officielle et l'aide des organismes bailleurs externes pour la mise au point de modèles.

On trouve de nombreux exemples de ce genre dans les États indiens déficitaires en eau de Gujarat, Madhya Pradesh, Maharashtra et Rajasthan. Le Centre for Science and Environment (CSE) de Delhi a documenté de nombreux cas de régénération de l'environnement réalisée par les communautés à partir de la récupération des eaux de pluie. Cette récupération s'appuie sur un éventail de technologies hydrauliques indiennes vieilles de plusieurs siècles qui avaient été éclipsées depuis les années 1960 par l'engagement du gouvernement à alimenter gratuitement en eau les communautés rurales (Agarwal et Narain, 1997). Confrontées à une sécheresse sévère, les communautés ont construit des réservoirs, des barrages de régularisation et d'autres petites structures destinées à recueillir le ruissellement dans le lit des cours d'eau et dans des puits. Elles ont réussi avec le temps à recharger les aquifères et à transformer les écosystèmes locaux et les économies environnantes. Une prise de décision transparente et participative et l'établissement de droits de propriété communautaires sur la base loca-

le de ressource ont eu une importance critique. Des instances locales décident des priorités, arbitrent les conflits et définissent les règles du partage des charges et des bénéfices. Les petites structures de collecte des eaux de pluie donnent rapidement des résultats de régénération et, en quelques saisons, l'élévation de la nappe phréatique peut être remarquable. Les résultats dans de nombreuses communautés ont été rien moins que spectaculaires : ces aménagements ont permis la culture continue et apporté une prospérité relative tandis que les régions avoisinantes à pluviométrie identique sont improductives, leurs puits à sec et leurs habitants forcés de migrer [voir le encart 6].

Encart 6 – La récupération des eaux de pluie : la GIRE en action

Le Tarun Bharat Sangh (TBS) est une organisation pionnière au Rajasthan. Depuis la fin des années 1980, le TBS a aidé les communautés à construire 4 500 petits barrages et d'autres structures de récupération des eaux de pluie, transformant ainsi l'économie de 147 villages. Dans une région, un « parlement de l'eau » (Sansad) a été établi parmi les 72 communautés situées sur les rives de l'Arvari. Près de 300 johads – petits barrages et diguettes – ont été construits par les communautés dont les représentants siègent une fois par mois au sansad pour résoudre les problèmes en appliquant des règles telles que des restrictions sur le pompage de l'eau, l'interdiction des cultures grandes consommatrices d'eau comme la canne à sucre et le blé, l'interdiction de l'abattage des arbres, l'application d'amendes en cas d'infraction et d'amendes plus importantes pour punir ceux qui ne signalent pas les infractions. Il faut cependant noter que 377 actions en justice ont été entreprises contre le TBS à la suite de la construction de structures rendues illégales par des lois datant de l'Empire britannique : tel est le niveau des obstacles que doivent surmonter des initiatives non conventionnelles sur l'utilisation de l'eau et des terres.

Source : *Dying Wisdom* (CSE, 1997) et site Web du CSE, 2002

Il existe des exemples de protection et de régénération des bassins versants dans d'autres parties du monde. Un cas intéressant en Amérique du Sud concerne la gestion du bassin de La Quebrada Chocho en Colombie avec la création d'une association d'usagers qui achète les terres autour du bassin, pour les reboiser et les protéger. Au Mexique, les populations autochtones participent à la restauration des Chinampas aztèques traditionnels dans le bassin du Xochimilco. Cette initiative de la société civile a montré comment la mise en œuvre d'un projet accepté en commun par les différents utilisateurs de l'eau peut aboutir

à la régénération hydrologique complète d'une région. Le choix du bassin hydrographique ou bassin versant comme unité géographique logique pour la réalisation pratique de la GIRE a beaucoup attiré l'attention mais, dès que l'on dépasse le niveau local, les bassins fluviaux respectent rarement les frontières politiques ou administratives, et il existe de nombreux exemples de tensions entre les usagers en amont et en aval dans des territoires dépendant d'autorités différentes.

Encart 7 – La coopération régionale pour l'eau

La République du Mozambique, la République d'Afrique du Sud et le Royaume du Swaziland se sont engagés à appliquer un accord (provisoire) qui vise à promouvoir la coopération pour la protection et l'utilisation durable des ressources en eau des fleuves partagés Incomati et Maputo. Les grands principes sur lesquels repose l'accord sont l'utilisation équitable et raisonnable par les trois pays des ressources en eau des fleuves communs dans des buts sociaux et économiques ainsi que la protection de l'environnement. L'accord protège le pays situé le plus en aval, le Mozambique, contre la surexploitation des cours d'eau par ses voisins en amont, et il garantit l'approvisionnement en eau de la capitale du pays, Maputo, sur la base des besoins actuels et de l'augmentation prévisible de la demande en eau d'après les prévisions de croissance de l'industrie et de la population. Ceci va renforcer la stabilité économique et sociale de la sous-région. En outre, l'accord prévoit d'attribuer une partie de l'eau au développement de l'irrigation des petites exploitations au Swaziland et en Afrique du Sud. Fait inhabituel, l'accord est fondé sur un partage équitable avec l'État en amont plus puissant qui a tenu compte des besoins d'importance vitale de développement de ses voisins riverains plus pauvre en aval, ce qui devrait donc contribuer à soulager la pauvreté dans des domaines limités du développement économique.

À l'échelle macroscopique, les accords concernant le partage de l'eau se multiplient entre les États de pays fédéraux et entre des pays qui se partagent des eaux transfrontalières. La coopération dans les bassins fluviaux a été imposée par la concurrence qui surgit entre usagers et utilisations le long de grands fleuves tels que le Gange, le Nil, le Jourdain ou le Mékong. Ici, l'élan est donné par la résolution de tensions qui se font jour sur l'utilisation de cours d'eau partagés entre plusieurs États – particulièrement dans des régions déficitaires en eau comme le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Les considérations d'équité sont habituellement interprétées comme la recherche d'un équilibre entre les intérêts des zones en amont et en aval portant autant sur les quanti-

tés d'eau à envoyer dans les réservoirs et les canaux que sur la détérioration de la qualité de l'eau par la pollution en amont. Bien que les accords internationaux sur l'eau partagée n'aient pas grand-chose à voir directement avec la pauvreté, les décisions prises peuvent cependant avoir un impact direct sur les groupes qui dépendent du partage des coûts et des bénéfices de l'eau. Parmi eux, les groupes les plus pauvres et les plus menacés souffrent de la discrimination et des inconvénients habituels de ceux qui se trouvent « en bout de ligne » ou « sur le trajet de l'inondation », à moins que leurs intérêts ne soient spécifiquement protégés [voir encart 7].

La gestion communautaire des services

Les questions qui entourent la gestion intégrée des services de l'eau incluent la nécessité d'aborder la durabilité des services, la protection de l'environnement et la fourniture équitable d'un approvisionnement aux populations désavantagées. Au cours des deux dernières décennies, les implantations urbaines informelles et les zones rurales et fluviales ont fait l'objet d'initiatives aussi nombreuses que variées visant à développer des systèmes de possession et de gestion communautaires des services afin d'intégrer l'offre et la demande et de promouvoir des technologies durables sur le plan économique comme sur celui de l'environnement (WSSCC, 2000). Les ONG de développement ont traditionnellement fait office d'intermédiaires entre les communautés et les administrations gouvernementales pour définir des structures et des systèmes (technologiques et financiers), pour organiser et financer la formation de travailleurs au niveau communautaire, et pour permettre la création d'associations d'usagers de l'eau et de comités de l'eau locaux. La dynamique sociopolitique pose de nombreux problèmes, souvent sous-estimés, dans toutes les approches participatives fondées sur les communautés, et de telles initiatives ne sont pas une panacée. Une évaluation plus indépendante est nécessaire pour déterminer les raisons des réussites et pour identifier les moyens qui permettront de les reproduire.

Un des facteurs de réussite de nombreux projets communautaires réside dans la participation des femmes, bien que cet aspect fasse l'objet d'une résistance initiale au sein des sociétés traditionnelles. L'importance de la réactivité par rapport à la demande, du partage des informations et de l'exploitation et la maintenance à long terme a aussi été fortement

appuyée. Le choix d'une technologie et la capacité de la communauté à l'exploiter et à payer pour le service qu'elle procure sont essentiels pour la réussite. Il ne sert pas à grand-chose d'installer du matériel de pompage électrique, ni même des pompes à bras, si les pannes ne peuvent pas être réparées. Les communautés sont souvent bien conscientes de leurs limites techniques et financières (Shah et al, 2002). Au Mozambique par exemple, la plupart des communautés de la province de Niassa à qui on a donné le choix ont préféré un puits couvert [voir encart 8].

Encart 8 – L'aspect économique de la durabilité pour les communautés pauvres

Dans la province de Niassa au Mozambique, WaterAid a aidé les administrations provinciales et les ONG locales à mettre en œuvre une approche répondant à la demande d'alimentation en eau des communautés. Pour tenir compte des possibilités de ces dernières à payer l'installation et les charges récurrentes, il leur a été proposé de choisir parmi un menu de technologies. La demande est passée de 9 installations la première année à 144 la troisième. De loin, la majorité de ces communautés à faible revenu a choisi des puits couverts plutôt que des pompes à bras qu'elles ont considérées comme au-dessus de leurs moyens. Grâce à ce choix, le programme a été soulagé du problème habituellement posé par la réparation et la ressuscitation de pompes à bras et de forages pour pompes à bras non fonctionnels. Bien qu'ils ne soient pas parfaits, les puits couverts constituent toutefois une grande amélioration par rapport aux cours d'eau et aux marécages utilisés auparavant pour l'approvisionnement en eau.

Source : E Bresslin, WaterAid Mozambique; project papers

En tant qu'exemple de projet répondant aux critères de réussite des services d'eau dans l'esprit de la GIRE, on peut citer un projet à grande échelle d'alimentation en eau par gravité dans le district de Hito-sa, au cœur d'une région déficitaire en eau de la zone d'Aroussi, en Ethiopie (Silkin, 1998). La technologie est simple et bon marché : des sources captées dans les montagnes environnantes sont reliées par des pipelines à 122 robinets publics et à des raccordements dans quelques immeubles individuels. La complexité du projet se situe dans les exigences de sa gestion : pour desservir 56 000 clients dans 28 villages et trois petites villes, il faut exploiter et entretenir 140 kilomètres de canalisations principales et secondaires. Les parties en cause ont cependant opté pour une

gestion communautaire, aidée et facilitée par le gouvernement et une ONG de développement, WaterAid. Une structure complexe d'entités représentatives auxquelles participent de nombreuses femmes a été établie au niveau des communautés et du district sur la période de trois ans pendant laquelle les pipelines ont été construits. Des quotes-parts de fonds communautaires et de travaux ont été convenues, et un système d'encaissement des redevances a été mis en place. L'eau est achetée à diverses fins, y compris l'abreuvement du bétail pendant la saison sèche et la fabrication de la bière à l'époque des mariages. En dépit du sens profond de vulnérabilité au manque d'eau qui existe dans la région, une transition harmonieuse s'est effectuée entre une situation dans laquelle l'eau était rare mais gratuite et une situation dans laquelle elle est abondante mais doit être payée. De nouveaux villages demandent constamment à être inclus, et les taux de consommation augmentent régulièrement. Dans les années qui viennent, les comités d'eau vont devoir résoudre le problème de l'ajustement des tarifs afin de maîtriser la demande à mesure que la pression s'accroît sur la ressource, ce qui nous rappelle la nature dynamique du processus de GIRE.

De nombreux exemples similaires de gestion communautaire des services d'eau à petite échelle existent dans un certain nombre de pays dans le monde, prouvant que de telles initiatives peuvent conduire à des niveaux plus élevés de fourniture de services et à une plus grande productivité pour les populations désavantagées. Cependant, il est important de noter que, jusqu'à présent, la plupart des initiatives dépendent de l'engagement et de l'enthousiasme locaux et qu'elles ne fonctionnent que sur une petite échelle. Ce qui est réalisable dans le cas de la gestion intégrée au niveau d'une communauté, dans une petite vallée par exemple, peut être très difficile à extrapoler de manière notable dans la mesure où les conflits d'intérêts se multiplient exponentiellement. La province de Jiangxi en Chine est un exemple rare de gestion intégrée à grande échelle des ressources en eau basée sur les bassins versants [voir encart 9].

Dans les pays où le gouvernement a commencé de décentraliser la gestion des installations et des services liés à l'eau pour les confier aux communautés locales aidées par les services appropriés des organismes techniques et administratifs, de nombreuses questions subsistent sur

les responsabilités des différents niveaux. La plupart des gouvernements hésitent à juste titre à conférer systématiquement les responsabilités de la gestion des bassins versants aux communautés ou à des groupes sociaux plus vastes. Les problèmes posés par l'intégration dans les structures administratives et géopolitiques sont très réels et la décentralisation est perçue comme un danger pour l'uniformité du service et le respect des normes techniques. À part ceci, on observe une résistance de la part de la bureaucratie et de ses alliés de la construction pour qui toute perte du contrôle sur la réalisation de la prestation de service a des conséquences financières négatives. Le principe de la gestion intégrée des ressources en eau peut donc être universellement accepté, mais un long chemin reste à parcourir avant qu'il ne s'applique dans un cadre pratique et une politique opérationnelle élargis.

Encart 9 – Intégration montagne-lac-rivière à Jiangxi, Chine

Avec une population de 41,4 millions d'habitants, la province de Jiangxi est une terre de collines et de montagnes dont l'environnement a été fortement dégradé dans les décennies 1960 et 1970 : érosion des sols, sécheresses et inondations fréquentes, désertification accélérée, pollution, et propagation de la bilharziose. Un programme a été lancé dans les années 1980 pour inverser le déclin de l'environnement. Il était fondé sur le concept que les montagnes, les rivières et les lacs (MRL) constituent un système intégré dont la détérioration conduit à la pauvreté. Le gouvernement provincial de Jiangxi a créé un Bureau de développement MRL comportant plusieurs sous-branches. Ce bureau est chargé de la planification de programmes de réduction de la pauvreté qui portent sur des bassins hydrographiques au lieu d'être limités par des frontières administratives. Il a mis l'accent sur le développement durable de petits bassins versants dans les zones montagneuses, le développement intégré des zones de collines, l'agriculture écologique et la lutte contre la bilharziose autour du lac Poyang. Un réseau de projets a été établi, soutenu par 27 sites de démonstration et 127 stations d'extension. Démonstration exemplaire des principes de la GIRE, le programme a prouvé qu'il est possible de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, le développement économique et la stabilité sociale. Cependant, un soutien politique d'un genre presque unique en Chine a été essentiel pour un programme aussi ambitieux dans une unité démographique, géographique et administrative aussi vaste.

Source : GWP, 2002

Certaines communautés rurales déficitaires en eau ont cessé de faire confiance aux autorités qui promettent de fournir de l'eau par des macro projets sur lesquels ces communautés n'ont aucun contrôle et qui peuvent dépendre du bon vouloir des utilisateurs en amont, de décisions d'administrations distantes et de conflits entre des territoires dépendant d'autorités différentes. Dans certains cas, elles ont pris les choses en main. Un tel développement tourné vers un but spécifique peut cependant avoir des conséquences désastreuses pour d'autres parties du même bassin. En Tanzanie, des développements communautaires non planifiés le long de la Pangani se sont traduits par de graves conflits entre communautés démunies lorsque les ressources en eau se sont raréfiées dans la partie aval du bassin versant (Burton, 1997).

Il est donc important d'envisager les conséquences pratiques de la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau en tant que moyen de résoudre les inégalités à des niveaux supérieurs à celui des communautés locales, et il convient de mettre en place des dispositions légales et réglementaires permettant de faire face aux difficultés. La décentralisation et les solutions régies par les communautés peuvent aider les groupes pauvres et marginalisés, mais elles ne devraient pas devenir le nouveau remède miracle car elles risquent d'aboutir à l'anarchie. Dans le cadre de la GIRE, les gouvernements doivent prendre la responsabilité de la répartition et de la réglementation des ressources en eau et ne pas abandonner cette responsabilité aux groupes locaux ou aux ONG. On commence à voir que, politiquement, le courant est en train de se renverser en faveur de la gestion intégrée des ressources en eau, et qu'un meilleur équilibre entre gestion centralisée et gestion décentralisée peut être atteint.

L'intégration des considérations sur l'équité dans les politiques et les mécanismes de la GIRE

Pour que la GIRE puisse être progressivement introduite, des changements devront être accomplis dans les cadres légaux, politiques et réglementaires. Lors de la réalisation de tels changements, il faut, au nom de l'équité, que les intérêts des personnes vivant dans un état de pauvreté soient considérés et affirmés. La législation régissant les droits sur l'eau peut avoir des effets aussi bien positifs que négatifs sur les groupes désavantagés. Parmi les dispositions législatives de protection

ou d'affirmation (Solanas et Villareal, 1999), on peut citer :

- l'attribution aux personnes désignées comme vivant « sous le seuil de pauvreté » de droits spéciaux sur l'eau non liés à la possession de terres,
- la protection des droits sur l'eau traditionnels et coutumiers dont jouissent les populations autochtones et minoritaires et/ou une indemnisation équitable dans le contexte de grands projets d'irrigation ou d'hydroélectricité affectant l'accès à la base de moyens d'existence de ces populations,
- la réservation d'une certaine quantité d'eau à utiliser en tant que bien gratuit et pour la protection de l'environnement afin d'aider les groupes ne disposant que d'un pouvoir d'achat faible ou nul et d'éviter la dégradation de la base de moyens d'existence et de ressources environnementales.

Des lois concernant l'utilisation de l'eau et des terres ont été récemment adoptées en Afrique du Sud et au Zimbabwe. La loi nationale sud-africaine sur l'eau (South African National Water Act) et la loi sur les services de l'eau (Water Services Act), adoptées toutes les deux en 1997/1998, sont généralement considérées comme étant à la pointe de l'affirmation du droit de tous les citoyens à un accès à un niveau minimal de distribution d'eau, et elles sont présentées comme un modèle des principes de la GIRE. Au Zimbabwe, une loi sur l'eau révisée tente d'assurer l'équité dans la répartition de l'eau en réduisant des droits et des permis qui étaient détenus à perpétuité et en supprimant le concept de date de priorité dans l'attribution de permis d'eau. Ces dispositions sont destinées à protéger les intérêts des personnes défavorisées (petits exploitants et ouvriers agricoles) qui avaient auparavant des difficultés à obtenir un accès adéquat en raison de l'attribution extensive de droits et de permis sur l'eau aux gros agriculteurs, principalement d'origine européenne. Il reste à voir si ceci aboutira en pratique à une distribution plus équitable.

Les changements apportés aux orientations politiques et à la législation ont un effet considérable sur les occasions offertes aux pauvres. En 1992 par exemple (Banque Mondiale, 2001), le Mexique a adopté une nouvelle loi sur la gestion de l'eau qui a introduit des changements radicaux dont les plus importants ont été de permettre aux usagers de

jouer un rôle beaucoup plus grand et de rendre négociables les droits sur l'eau. Dans certaines régions, les conséquences ont été spectaculaires, avec des réductions considérables du pompage dans les aquifères, et l'utilisation de l'eau pour des cultures de haute valeur au lieu des cultures traditionnelles de faible valeur. Cependant, dans le cadre des modifications des orientations politiques et des lois sur l'eau destinées à améliorer l'efficacité et la conservation, surtout lorsque des stimulants du marché sont introduits, il est nécessaire s'intéresser de près aux considérations sur l'équité. Les marchés de l'eau peuvent aider à améliorer la répartition et l'utilisation de l'eau en favorisant ainsi l'efficacité (Kemper, 2001) ; mais, à moins que leur introduction ne s'accompagne de dispositions appropriées pour protéger les groupes vulnérables et l'environnement, la commercialisation de l'eau peut aboutir à l'exclusion sociale et à la destruction de l'environnement. Les mêmes observations peuvent être faites en relation avec la poussée politique vers une implication du secteur privé dans les services de l'eau : la distribution d'eau aux clients qui utilisent de petites quantités et qui ne peuvent pas payer pour financer les infrastructures nécessaires n'est pas une perspective commercialement intéressante. D'un autre côté, des services publics faibles et politiquement manipulés excluent souvent les zones plus pauvres et ne font pas payer suffisamment les citoyens plus riches. Que les prestataires de services soient publics ou privés, les pauvres n'auront accès à ces services que s'il existe des dispositions réglementaires efficaces fondées sur l'équité et la durabilité financière.

Dans le monde entier, les codes comportent encore un certain nombre de lois et de règlements relatifs à l'utilisation de l'eau et des terres qui sont souvent appliqués de manière discriminatoire envers les populations désavantagées en les privant en fait de leurs droits coutumiers sur la base de ressource naturelle et en leur déniaient un titre de propriété. Un effort conscient doit être fait pour replacer équitablement de tels droits coutumiers dans un cadre légal moderne. Sinon, le rythme rapide du changement, l'extension de l'économie mondiale et la capacité de celle-ci à absorber les ressources et l'esprit d'entreprise risquent de marginaliser encore plus des groupes vulnérables incapables de défendre leurs droits selon la loi. Il faut cependant s'efforcer d'éviter la « capture » par des groupes puissants. La modification des régimes locaux et réglementaires doit s'accompagner de l'attribution de res-

sources financières, institutionnelles et humaines suffisantes pour permettre la mise en œuvre réelle des réformes. De nombreuses lois existantes ne sont pas appliquées en raison de l'absence de système d'application ou de l'impuissance des organismes d'application. Tout système d'application des dispositions judiciaires et réglementaires est coûteux à administrer. Le fonctionnement équitable des lois et des politiques exige un certain degré de capacité de réglementation et un climat de responsabilité démocratique qui font défaut dans la plupart des pays en développement, où d'importantes populations vivent dans la pauvreté. Les lois et les orientations politiques peuvent être bien intentionnées mais lorsqu'elles sont sélectivement appliquées, elles peuvent être utilisées pour introduire une discrimination contre les groupes plus faibles et désavantagés, tandis que les personnes influentes les bafouent impunément. Une plus grande transparence et un accès plus équitable à l'information sont des facteurs clés pour une application plus juste des lois.

La réforme et le développement des institutions

L'introduction de la GIRE de manière à assurer l'équité a des conséquences importantes pour les systèmes de gestion et les institutions [voir encart 10]. Parmi les diverses activités présentées dans cet encart, on peut distinguer deux catégories d'actions. La première inclut celles qui visent spécifiquement des populations désavantagées et les interventions s'adressant aux groupes vulnérables et à faible revenu, y compris des changements dans la conception et la gestion des services, l'atténuation de la sécheresse et la protection environnementale des zones dégradées et des cours d'eau pollués dont dépendent les personnes marginalisées. La seconde catégorie inclut les actions visant à surveiller de manière plus rigoureuse l'équité des systèmes de prestation de services et des régimes de gestion des ressources en eau existants. En raison de l'accent placé depuis peu sur la nature de bien économique de l'eau et sur l'utilisation des mécanismes du marché pour réguler la demande et assurer la durabilité financière – orientations politiques qui risquent de renforcer les injustices au lieu de les réduire – la seconde catégorie d'actions promet d'être encore plus difficile à mettre en œuvre que la première.

Encart 10 – Assurer l'équité dans la GIRE

- Collecte de données se rapportant à la « pauvreté en eau » pour permettre d'étendre la compréhension des questions de pauvreté liée à l'eau au-delà de la couverture des services
- Intérêt particulier porté aux populations « à risque pour l'eau » : celles vulnérables à la sécheresse, à la rareté de l'eau et aux inondations
- Initiation des personnes professionnellement concernées par l'exploitation et la prestation de services aux besoins spécifiques des groupes socio-économiquement vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les personnes atteintes du SIDA/VIH et de maladies similaires, les autochtones et les minorités
- Édification des capacités des professionnels dans toute la gamme des technologies appropriées à faible coût pour l'eau, l'irrigation et l'assainissement
- Édification des capacités à tous les niveaux pour des approches démocratiques et régies par la demande, particulièrement au niveau des communautés auxquelles sera de plus en plus souvent dévolue la planification locale des ressources ainsi que la gestion et la maintenance des services
- Accent particulier placé sur l'implication des femmes dans les mécanismes de gestion communautaires et dans la définition des orientations politiques
- Création de partenariats entre différents secteurs et entre différents types d'agences de mise en œuvre – services publics, privés, ONG – pour assurer la communauté d'intérêts et la synthèse des orientations politiques en faveur des pauvres
- Soutien des approches en faveur des pauvres par des subventions et des mécanismes de fixation des prix qui peuvent être utilisés pour réduire les répartitions injustes des avantages et de la disponibilité des services
- Utilisation active des outils existants de collecte et d'évaluation des données qui permettent de capturer les modèles des désavantages, de la discrimination et de la demande (étude d'impact sur l'environnement, évaluation en fonction du sexe, évaluation de l'impact social, estimation de la participation rurale)
- Orientations politiques mettant plus nettement l'accent sur les campagnes d'information, d'éducation et de communication pour informer les gens des liens qui existent entre l'eau, l'assainissement et la santé et pour promouvoir le lavage des mains et d'autres éléments clés d'un mode de vie hygiénique
- Utilisation des outils de gestion de la GIRE pour un changement vers une gestion efficace et équitable (GWP, 2002).

L'introduction des valeurs de marché dans un cadre de GIRE permet de fixer des prix pour les utilisations à valeur élevée et celles à valeur faible. La difficulté est que, en termes de marché, une utilisation à

valeur élevée peut bien consister à utiliser l'eau de manière intensive pour la production de cultures (ou l'extraction de matières premières) qui jouissent d'un prix à l'exportation élevé mais qui épuisent la base de ressource en eau. De même, si une utilisation à valeur élevée est attribuée à l'obtention d'un approvisionnement minimale en eau pour les gens vivant dans la pauvreté, il sera difficile d'obtenir un écho dans les valeurs du marché. La gestion des prix, des tarifs et des subventions doit être mise en œuvre par des systèmes assurant l'équité en interdisant l'intrusion de groupes politiquement et économiquement puissants. Il s'agit d'un problème d'une grande complexité qui exige un régime d'exploitation et de réglementation dépassant les capacités de nombreuses administrations existantes. Il n'est pas réalisable d'établir un ensemble de principes universels concernant l'utilisation ou la non-utilisation de subventions ou concernant les structures tarifaires et les régimes de fixation de prix. Les nombreux paramètres économiques doivent être examinés dans chaque situation, y compris la capacité de payer des usagers et les possibilités de subventions croisées. L'édification des capacités à entreprendre de tels exercices doit donc être une priorité, et les erreurs susceptibles d'être commises lors de la mise en œuvre doivent être identifiées et évitées.

Dans la mesure où, dans une approche de GIRE, des facteurs économiques, sociaux et environnementaux très divers doivent être ramenés dans un cadre politique global, la création de partenariats représente une partie essentielle des processus politiques requis. Les liens entre les groupes d'usagers, les prestataires de services, les conseils municipaux, les agences sectorielles, les services publics, les organisations non gouvernementales, les agences d'aide extérieures et les sociétés privées peuvent apporter des économies d'échelle, réduire les conflits et permettre de tirer parti des avantages comparatifs des divers acteurs. Parmi ceux-ci, certains ont une compréhension plus authentique de la dynamique de la pauvreté et ont mieux fait leurs preuves dans la résolution des questions liées à la pauvreté : certains types de groupes d'usagers, les conseils municipaux et les ONG sont principalement concernés par la réduction de la pauvreté. Cependant, ces organismes exercent rarement un contrôle réel dans la prise de décisions, et ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les prestations de services ou les programmes de protection de l'environ-

nement, sauf sur une échelle très localisée. Des ponts doivent être établis entre les organisations qui interagissent directement avec les groupes manquant d'eau, désavantagés et vulnérables, et celles qui développent ou mettent en œuvre des orientations politiques et des programmes au niveau régional et national [voir encart 11]

Encart 11 – Le partenariat entre institutions à l'échelle d'un fleuve

En 1998, une ONG bulgare – le Centre des pratiques sociales à Sofia – a créé le Conseil du bassin versant de la Varbitsa pour réunir autour d'une table toutes les communautés qui dépendent de ce cours d'eau et régler les différends interculturels et interethniques. Le but était un plan de développement à l'échelle de la rivière dans lequel les municipalités locales pourraient enterrer leurs différences. On espérait que ce conseil pilote finirait par permettre au ministère de l'environnement d'adopter de nouvelles approches conduisant à des conseils de bassin versant plus vastes. Pendant la première étape des travaux du conseil, réalisés sous la présidence du maire de Kirkovo, municipalité musulmane ethniquement mélangée, des chercheurs ont défini les problèmes de la rivière. La Varbitsa est actuellement la première rivière étudiée à fond en Bulgarie. Dès 1999, un plan d'action avait été établi par le conseil, et un certain nombre de problèmes interethniques locaux avaient déjà été résolus par la collaboration des autorités locales. Le gouvernement a maintenant accepté de promulguer une nouvelle loi sur l'eau pour favoriser la création de conseils de bassin versant.

Source : GWP Central and Eastern Europe Water Forum, Prague, 2002

L'utilisation efficace d'outils d'évaluation lors de la planification et de la mise en œuvre de services et de grands projets d'irrigation et d'hydro-électricité facilitera les processus de répartition, d'atténuation des effets sur l'environnement et d'arbitrage entre des demandes concurrentes, de manière à servir les intérêts de l'équité. Les utilisations sociales, économiques et environnementales de l'eau par des groupes de population différents – amont/aval, urbains/ruraux, hommes/femmes, riches/pauvres – et la capacité en termes de quantité et de qualité des ressources disponibles doivent être parfaitement comprises. On peut utiliser des outils tels que l'évaluation des ressources, l'évaluation de l'impact social, l'étude d'impact sur l'environnement, l'évaluation en fonction du sexe et l'estimation de la participation rurale. Les données doivent être transmises aux groupes d'usagers, et des campagnes publiques

d'information et d'éducation doivent être entreprises pour faire comprendre à tous les membres de la société les contraintes qui pèsent sur les ressources en eau et la nécessité d'assurer la durabilité. En dernière analyse, une bonne information des parties prenantes, surtout parmi les groupes de personnes désavantagées et vulnérables, est la meilleure garantie que leurs droits sur l'eau seront respectés et que leur demande d'une part légitime de la base de ressource commune sera entendue.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis que le principe de la gestion intégrée des ressources en eau a été accepté dans le débat international sur la manière de gérer l'eau dans un monde surpeuplé, fortement pollué et pauvre en eau, on a tendance à penser qu'il suffira de mettre en œuvre ce principe pour ouvrir une ère nouvelle de gestion durable, efficace et équitable des ressources en eau. On apprécie mal l'écart qui existe entre la théorie et la mise en œuvre ainsi que l'étendue de la refonte des lois, des orientations politiques et des pratiques que nécessite l'adoption du principe d'intégration. Sa mise en place pose des problèmes très complexes à tous les niveaux et dans tous les contextes : gestion, administration, technologie, comportements et surtout politique. Certains des conflits sur les ressources en eau douce que la GIRE peut arbitrer sont profondément ressentis : des moyens d'existence en dépendent, et des modalités efficaces de négociation ne vont pas apparaître soudain simplement parce que les décideurs le souhaitent. Dans le cadre de ces négociations, la protection des intérêts du 1,2 milliard de personnes qui vivent dans le plus grand dénuement représente un nouveau niveau de complexité. Il n'en reste pas moins que l'adoption de la GIRE rend cet objectif plus réalisable qu'il ne le serait sans cette approche.

Le rythme et la séquence des réformes nécessaires pour la GIRE sont d'une importance cruciale. Les orientations politiques, les dispositions légales et les instruments de gestion ne valent que ce que valent ceux qui les utilisent. L'introduction de la GIRE, principe qui n'en est qu'à ses balbutiements dans la plupart des cas, doit être soutenue par le développement d'une gouvernance de l'eau capable de mettre en place des

systèmes cohérents (Rogers et Hall, 2002). A son tour, ceci exige le développement des capacités humaines et institutionnelles à gérer la ressource et les services liés à l'eau à partir d'une série de principes sociaux, économiques, environnementaux et technologiques (Commission européenne, 1998). Ces principes n'ont pas encore été totalement assimilés par les professionnels, les bureaucrates et les politiciens pour qui, naturellement, il est difficile de modifier des mentalités et des habitudes établies de longue date. Il ne suffit pas de réorienter les personnes spécifiquement concernées par la gestion de l'eau. De nombreux planificateurs économiques et responsables financiers n'apprécient pas bien encore le rôle de l'eau dans tous les aspects de la vie productive, ni les conséquences profondes du manque d'eau et de la pollution sur les moyens d'existence de la population dans son ensemble, et encore moins de ses membres les plus vulnérables. Le rôle de l'eau dans la réduction de la pauvreté est gravement sous-estimé par les décideurs et les responsables du développement de toutes sortes. Pour commencer, il sera nécessaire d'effectuer une bien meilleure analyse des interconnexions qui existent entre d'une part l'accès à l'eau et aux services liés à l'eau, et d'autre part les besoins essentiels de ceux dont les vies sont censées être améliorées à la suite des initiatives de réduction de la pauvreté.

Dans toute concurrence portant sur des ressources, il y a toujours des gagnants et des perdants. La GIRE n'est pas une baguette magique et elle ne fait pas disparaître les problèmes posés par les compromis difficiles : elle ne permet que de les identifier et de les arbitrer en établissant un cadre dans lequel tous les usagers et toutes les parties prenantes peuvent avoir leur mot à dire. Pour que les personnes vivant dans la pauvreté puissent s'exprimer de manière efficace, un important programme d'action positive doit être entrepris à leur égard. Pour être réaliste, il faut bien admettre que la résistance politique sera considérable dans de nombreux cas et que la mise en œuvre de la GIRE devra lutter pour trouver un compromis entre ce qui est possible et l'idéal théorique. La nécessité de protéger les droits que possèdent les groupes vulnérables sur leur base de ressources naturelles en terres et en eau ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de l'efficacité des services et de la récupération des coûts.

Les recommandations suivantes se dégagent de l'article :

- Dans la mesure où la « pauvreté en eau » est un élément important et mal reconnu de la pauvreté en général, et que le manque d'accès aux ressources en eau et à des services adéquats fait partie intégrante de la position désavantagée de la vaste majorité des pauvres, il convient de faire un effort concerté pour promouvoir un changement de paradigme dans la réflexion sur la pauvreté. Si les paramètres du rôle de l'eau dans la pauvreté dépassaient l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement pour englober l'utilisation de l'eau et des terres dans la productivité et les moyens d'existence, les arguments plaidant pour l'utilisation de la GIRE dans la réduction de la pauvreté deviendraient évidents.
- Les approches sectorielles de la gestion des ressources en eau doivent être abandonnées, non seulement pour des raisons d'inefficacité, de non-durabilité et d'absence de protection de l'environnement, mais aussi parce qu'il est peu probable qu'elles puissent assurer l'équité. Jusqu'à présent, les seuls programmes sectoriels visant spécifiquement les pauvres ont été des programmes ruraux portant sur l'eau potable et l'assainissement (sec) ainsi que quelques services d'irrigation pour les petits exploitants, des plans de conservation et des projets d'alimentation urbaine. Cependant, puisque les efforts ont principalement porté sur l'extension de la couverture, les informations relatives à leurs effets sur les groupes les plus pauvres sont sommaires et fondées sur des suppositions. Si les politiques sectorielles étaient ramenées dans un cadre unique, la répartition entre les différents usagers, y compris les groupes à faible revenu et à revenu élevé, pourrait être gérée d'une manière transparente, démocratique et équitable.
- Il faut veiller particulièrement à ce que les récents changements dans les orientations politiques liées à l'eau dérivant des principes de Dublin – l'eau est une ressource rare, l'eau est un bien économique – ne soient pas introduits d'une manière discriminatoire envers les pauvres. Dans toute compétition pour des ressources et des services rares pour lesquels un paiement est requis, les perdants seront ceux ayant le moins de pouvoir économique et politique, à moins que leurs intérêts ne soient défendus. L'expérience montre que la réduction des subventions, l'application d'une redevance, la privatisation des services et la

décentralisation de la maintenance et de la possession au profit des groupes communautaires sont susceptibles d'établir une discrimination envers les pauvres. Pour l'éviter, il est indispensable que ces mesures soient introduites de manière éclairée, efficace et équitable. La GIRE ne peut pas garantir que ceci se produira mais elle rend cette éventualité plus vraisemblable.

- Les cas dans lesquels la GIRE fonctionne déjà au niveau des communautés ou de la région doivent recevoir plus de reconnaissance officielle, et les autorités qui hésitent à intégrer ces approches dans les orientations politiques générales relatives à l'utilisation de l'eau et des terres doivent être encouragées à le faire. Des efforts doivent être accomplis en collaboration avec les autorités administratives et politiques existantes pour rechercher et résoudre les problèmes liés à l'introduction de la gestion, à l'échelle du bassin, des bases de ressources naturelles dont dépendent tant de moyens d'existence.
- La réforme des lois, des orientations politiques, des institutions et des structures de gestion destinée à promouvoir l'intégration des politiques et des services doit mettre l'accent sur l'équité et sur la réduction de la pauvreté. La nécessité de la démocratie, de la transparence et du partage des informations dans le contexte des grands projets d'infrastructure, particulièrement ceux qui s'accompagnent de changements substantiels de l'environnement, doit être soulignée. Les arguments en faveur de la GIRE doivent insister sur sa valeur pour les stratégies de réduction de la pauvreté, et ces dernières doivent cesser de négliger la gestion des ressources en eau en tant qu'élément nécessaire.
- Dans les cadres de GIRE, des programmes et des orientations politiques spécifiques doivent être mis en place pour réparer les désavantages dont souffrent les groupes vulnérables et en danger, et surtout ceux qui vivent dans des environnements marginaux soumis à la sécheresse ou aux inondations, ceux qui souffrent d'exclusion comme les populations autochtones, les habitants des bidonvilles ou les squatteurs, et ceux qui subissent d'autres formes de désavantages comme les femmes et les enfants vivant dans les milieux pauvres urbains ou ruraux sans l'aide d'un soutien de famille masculin.

Comme le présent document l'a maintes fois souligné, la GIRE ne peut pas être une panacée pour la réduction de la pauvreté. Elle peut cependant faciliter l'utilisation de la gestion des ressources en eau et des services d'eau d'une manière qui aide à réduire la pauvreté. Tout changement proposé dans les lois, les orientations politiques et les structures administratives a des conséquences pour les gagnants et les perdants qui peuvent ne pas être clairement vues lorsqu'il est introduit. Dans la mesure où la GIRE offre des perspectives de répartition équitable des bénéfices fournis par l'eau et les services qui en dépendent, il est important que ces opportunités d'une vie plus saine et plus productive pour les groupes les plus démunis et les plus désavantagés ne soient pas perdues et qu'elles deviennent réalité.

Références bibliographiques :

- Agarwal A and Narain S (ed), *Dying Wisdom: 4th Report on the State of India's Environment*, CSE, Delhi, 1997.
- Bhatia R, *Poverty and Irrigation in India: Some Empirical Findings*, Research Report, Resources and Environment Group, New Delhi, Draft, January 2000.
- Black M, *Learning What Works, A 20-year Retrospective View*, UNDP-World Bank Water and Sanitation Programme, 1998; based on Jennifer Sara et al, *Rural Water Supply & Sanitation in Bolivia*, UNDP-World Bank WSP, 1996.
- Burton M A, *Water, conflict and the environment: A case study from Tanzania*. In *Water: Economics, Management and Demand*, Eds. M. Kay, T. Franks and L. Smith. F&N Spon, London, 1997.
- Cornish G A and Lawrence P, *Informal irrigation in peri-urban areas*, DFID Research study OD144, HR Wallingford, November 2001.
- Chambers R, *Managing Canal Irrigation: Practical Analysis from South Asia*, Cambridge University Press, 1988.
- EC, *Towards sustainable water resources management: A strategic approach*, EC Guidelines for water resources development and management, EC, 1998.
- GWP, *Towards Water Security: A Framework for Action*, GWP, March 2000.
- GWP, *Integrated water resources management*, TEC Background Paper 4, GWP, March 2000.
- GWP, *ToolBox for IWRM*, Version 1, GWP, December 2001.
- IFAD, *The State of World Rural Poverty*, IFAD, 1992.
- IPTRID, *Irrigated agriculture and poverty reduction*, IPTRID, 1999.
- Jones W I, *The World Bank and Irrigation*, World Bank OED, 1995.
- Kemper K E, *Overcoming Water Scarcity and Quality Constraints: Markets for Tradable water rights in Chile*, IFPRI, 2001.
- Ondeo, *Water Supply in Low-Income Areas, West Zone Metro-Manila*, Paper by Ondeo Services presented at Water and Poverty Conference Dhaka, September 2002.

Postel S, Last Oasis: Facing Water Scarcity, WWI and Norton, 1992.

Rogers P and A W Hall, Effective Water Governance, GWP, TEC Background paper No 7, November 2002.

Silkin T, Hitosa Water Supply: A People's Project, WaterAid, 1998.

Solanas M and F Gonzalez-Villarreal, The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management, GWP's TAC Background Paper No 3, 1999.

Tushar Shah et al., Institutional Alternatives in African Smallholder Irrigation, IWMI, Research Report 60, 2002.

UNDP, Human Development Report 1990, OUP, 1990.

UNDP, Human Development Report 2001, OUP, 2001.

UNICEF, Learning from Experience: Evaluation of UNICEF's Water and Environmental Sanitation Programme in India, 1966-99, UNICEF New York, 2000.

World Bank, Water Supply and Sanitation Projects: The Bank Experience 1967-87, World Bank Operations Department, 1992.

World Bank, Voices of the Poor, a Study in three volumes commissioned by the World Bank, OUP, 2000.

van der Zee J et al., The Impact of Farm Water Supply on Smallholder Income and Poverty Alleviation along the Pacific Coast of Nicaragua, CESADE, Nicaragua, 2002.

World Bank, Attacking Poverty, World Development Report 2000-2001, World Bank, 2001.

WSSCC, Vision 21: Water for People, A Shared Vision for Hygiene, Sanitation and Water Supply, WSSCC, March 2000.

