



Quand GIRE rime avec AGIR

Retour d'expérience sur la mobilisation des acteurs
du bassin versant du lac Itasy, Madagascar



Cahier de capitalisation

Quand GIRE rime avec AGIR

Retour d'expérience sur la mobilisation
des acteurs du bassin versant du lac Itasy,
Madagascar



COORDINATION

Région Nouvelle-Aquitaine & Ran'Eau

RÉDACTION

Cathalijne FERNHOUT, Chargée de la gestion des connaissances,
coopération décentralisée Région Itasy / Région Nouvelle-Aquitaine
Garance BEAUMOND, Chargée d'appui à Ran'Eau, pS-Eau
Fitia RAKOTONIAINA, Chargée d'études et de capitalisation, Ran'Eau

CONTRIBUTIONS

Carole CHEMIN, Chargée de mission, pS-Eau
Valérian JUILLET, Assistant technique GIRE, Gret

CONCEPTION ET MISE EN PAGE

Cathalijne FERNHOUT, Chargée de la gestion des connaissances,
coopération décentralisée Région Itasy / Région Nouvelle-Aquitaine

IMPRESSION

Reprographie Région Nouvelle-Aquitaine
Janvier 2023

AVANT-PROPOS

L'eau est une ressource vitale pour le bien-être et la dignité humaine. A la fois habitat, moyen de transport, vecteur de spiritualité et source d'aliments et d'énergie, elle est la base de toute forme de vie. Or, partout sur la planète, les ressources en eau douce sont aujourd'hui soumises à une pression accrue. La croissance démographique, le développement économique et l'amélioration des niveaux de vie ont mené à une concurrence exacerbée entre usagers de l'eau, alors même que le dérèglement climatique se traduit par une répartition toujours plus inégale des ressources.

Dans ce contexte, de nombreuses personnes sont privées d'accès à l'eau pour leurs besoins de base. D'après l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), en 2020, une personne sur quatre dans le monde ne disposait pas de service d'approvisionnement en eau potable géré en toute sécurité, c'est-à-dire situé sur le lieu d'usage, disponible à tout moment et dépourvu de toute contamination. Plus de 2 milliards de personnes vivent dans des pays en situation de stress hydrique, phénomène qui devrait s'exacerber dans les décennies à venir.

Ces constats font de la gestion des ressources en eau, et notamment la conciliation des différents usages et besoins, un enjeu majeur. Promue depuis les années 90 comme l'une des solutions à la crise mondiale de l'eau, la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) fait aujourd'hui l'objet d'un consensus international. Cependant, il n'en demeure pas moins des défis autour de sa mise en œuvre et son appropriation par les acteurs locaux.

Le présent cahier s'appuie sur l'expérience de la mobilisation des acteurs du bassin versant du lac Itasy, à Madagascar, pour en tirer leçons et formuler des recommandations résolument opérationnelles. Fruit de la collaboration entre la Région Nouvelle-Aquitaine (RNA), la Région Itasy et l'ONG Ran'Eau, il s'adresse à tous les acteurs de développement intéressés par la démarche GIRE, qu'il s'agisse d'ONG, de collectivités territoriales ou d'autres entités. L'objectif est de faciliter l'engagement des acteurs du secteur grâce aux informations pratiques qu'il comporte. Si ce cahier ne pourra apporter de solutions universelles, chaque expérience et contexte ayant ses spécificités, nous espérons néanmoins qu'il saura contribuer à la promotion et à la mise en œuvre de l'approche GIRE, que ce soit à Madagascar ou ailleurs dans le monde.

Remerciements

Cette capitalisation repose sur la contribution d'un grand nombre d'acteurs, consultés dans le cadre d'entretiens, de focus groups et d'atelier divers. Nous tenons à remercier chaleureusement l'ensemble de ces personnes pour les apports précieux qu'elles ont réalisés.

SIGLES ET ACRONYMES

AERMC	Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse
ANDEA	Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
APDRA	Association Pisciculture et Développement Rural
CCE	Comité Communal de l'Eau
CLE	Commission Locale de l'Eau
COGEB	Comité de Gestion du Bassin du Sambirano
COGELI	Comité de Gestion du Lac Itasy
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CURSA	Centre Universitaire Régional de la SAVA
EAH	Eau, Assainissement, Hygiène
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GWP	Global Water Partnership
IESSI	Institut d'Enseignement Supérieur de Soavinandriana Itasy
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MEAH	Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
OIEau	Office International de l'Eau
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PNEAH	Politique Nationale en Eau, Assainissement et Hygiène
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RNA	Région Nouvelle-Aquitaine
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
STD	Services Techniques Déconcentrés
UCL	Université Catholique de Louvain
UNamur	Université de Namur
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Page 9

1. METTRE EN MOUVEMENT LES ACTEURS

Page 15



Page 15

Faciliter la prise de conscience initiale

Page 21

Préciser l'intérêt des acteurs

Page 23

S'assurer de l'intégration de tous

2. FÉDÉRER LES PARTIES PRENANTES

Page 29



Page 29

Développer un récit cohérent

Page 34

Créer un climat propice à la concertation

Page 37

Faciliter l'émergence d'une vision commune

3. MAINTENIR UNE DYNAMIQUE GIRE

Page 43



Page 43

Faire face à l'instabilité institutionnelle

Page 46

Fidéliser les acteurs membres

Page 49

Établir l'articulation avec le niveau central

A RETENIR

Page 53

POUR ALLER PLUS LOIN

Page 56



INTRODUCTION

La GIRE : un concept clé

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) est définie comme étant « un processus qui favorise le développement coordonné et la gestion de l'eau, des terres et des ressources associées, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte, d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux » (Global Water Partnership, 2000). Ce mode de gestion a émergé dans les années 90 dans un contexte de crise mondiale de l'eau. Pour pallier à l'insuffisance d'eau et garantir l'accès à une eau salubre, l'approche de gestion par secteur a été délaissée au profit d'une approche transversale et intersectorielle.

La Conférence des Nations Unies sur l'Eau et l'Environnement de Dublin, en 1992, définit les quatre principes de base de ce nouveau mode de gouvernance :

1. L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, le développement et l'environnement.
2. Développement et gestion des eaux devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux.
3. Les femmes jouent un rôle central dans l'approvisionnement, la gestion et la sauvegarde de l'eau.
4. L'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit être reconnue comme un bien économique.

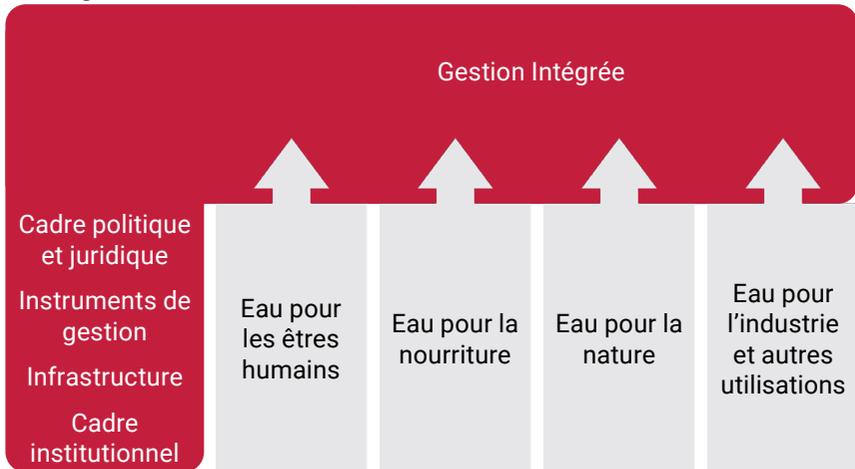
Ces principes ont été ensuite davantage précisés lors de plusieurs grands sommets internationaux, parallèlement à l'affinement de la notion de développement durable : le Sommet de la Terre à Rio en 1992, les différents Forums Mondiaux de l'Eau au début des années 2000 (La Haye en 2002, Kyoto en 2003), etc. Favoriser le dialogue entre les différents usagers de l'eau, coordonner et impliquer l'ensemble des acteurs du territoire dans la protection de la ressource, prendre en compte les réalités et spécificités hydrographiques des territoires, et préserver l'environnement sont autant d'objectifs que cherche à atteindre la GIRE.

La GIRE peut se résumer en une gestion commune, participative, multi-usages et concertée de la ressource par et pour les usagers dans un principe de développement durable inclusif, prônant l'équité sociale, la durabilité environnementale ainsi que l'efficacité économique. Elle met l'accent sur la participation des acteurs à tous les niveaux dans l'élaboration des textes juridiques, et privilégie la bonne gouvernance et les dispositions

institutionnelles et réglementaires efficaces de façon à promouvoir des décisions plus équitables et viables. Un ensemble d'outils, tels que les évaluations sociales et environnementales, les instruments économiques et les systèmes d'information et de suivi soutiennent ce processus.

C'est une approche globale de l'eau, en termes d'usages et d'impacts : du local (rivière, ressource) au global (bassin versant, région). Elle est multisectorielle, impliquant une variété d'acteurs sociaux et économiques, et verticale à travers tous les échelons gouvernementaux. Plus spécifiquement, la GIRE œuvre pour trouver un équilibre entre l'utilisation de l'eau pour la subsistance de la population et sa protection et conservation pour maintenir sa pérennité tout en permettant un développement socio-économique équitable pour tous.

Figure 1 : La GIRE, une approche multisectorielle et verticale



Source : adapté de GWP (2000)

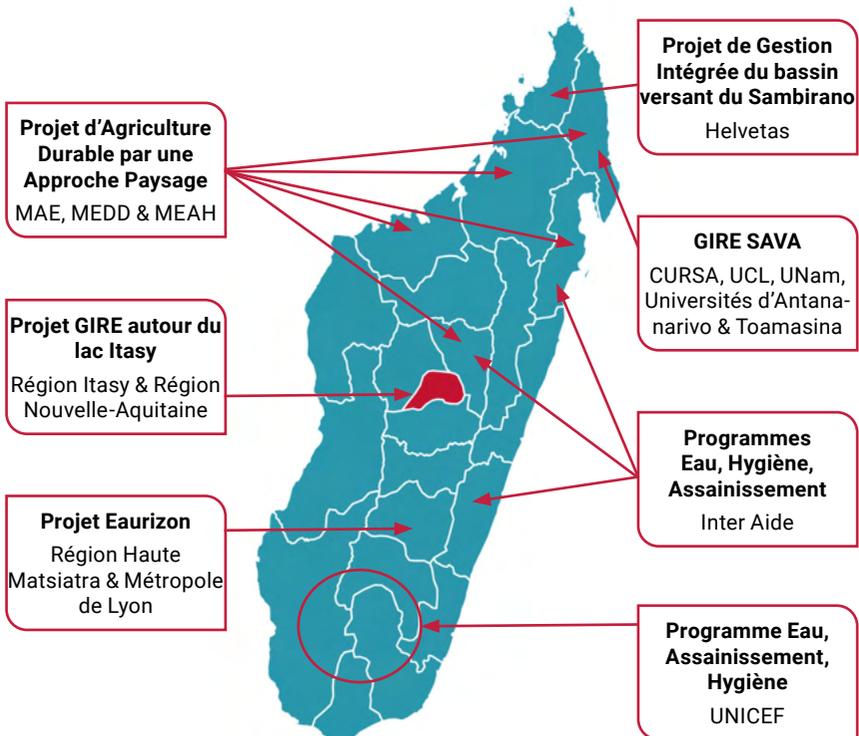
Aujourd'hui, la GIRE constitue un outil au service de la bonne gouvernance dans les pays des Nords comme des Suds. Il s'agit d'un processus continu dont les impacts sont progressifs. Les approches intégrées contribuent d'ailleurs à la coordination du développement durable et à la gestion pérenne de l'eau et des écosystèmes naturels pour tous les utilisateurs : résidents ruraux et urbains, agriculteurs et industries.

A Madagascar, c'est depuis 2003 que la GIRE s'est véritablement convertie en intérêt national, année du décret fixant l'organisation de l'Autorité Nationale de l'Eau et de l'Assainissement (ANDEA). Celle-ci se présente comme « l'unique interlocuteur de tous les intervenants en matière de ressources en eau ». Depuis 2014, la volonté d'implication des acteurs est particulièrement croissante face à la multiplication des difficultés rencontrées qui ne cessent d'accroître l'ampleur du défi hydrique : le

manque d'accès à l'eau potable, l'absence d'assainissement, les conflits d'usage, la détérioration des bassins versants, le dérèglement climatique, ou bien encore la croissance démographique. En 2019, la GIRE est même devenue un objectif national avec la mise en place d'une Politique Nationale en Eau, Assainissement et Hygiène (PNEAH) et le lancement d'un comité de suivi par le Ministère de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène (MEAH). Or, malgré l'existence d'un cadre institutionnel de la GIRE dans le pays, l'opérationnalisation concrète de ce mode de gestion reste encore balbutiante. Outils et structures efficaces manquent à l'appel.

Néanmoins, quelques projets GIRE existent tout de même sur la Grande Île. En effet, sur plusieurs territoires, des approches GIRE sont mises en place par les acteurs locaux avec l'appui de Partenaires Techniques et Financiers (PTF) : les ministères malagasy (centre et nord), UNICEF (grand Sud), Helvetas (Diana), Inter Aide (Analamanga et côte est), l'Université Catholique de Louvain et l'Université de Namur (Sava) et les coopérations décentralisées (Hautes Terres), telle que celle entre la Région Itasy et la Région Nouvelle-Aquitaine.

Figure 2 : Projets GIRE à Madagascar



La GIRE en Région Itasy

L'Itasy, région à vocation agricole située en plein cœur des hauts plateaux malagasy, n'échappe pas aux préoccupations mondiales liées à la gestion des ressources naturelles, malgré la présence de nombreux atouts pour son développement : terres volcaniques fertiles, climat tempéré en raison de l'altitude, et présence de nombreux fleuves et plans d'eau, dont le 4^e lac de Madagascar. Figure emblématique de la Région, le lac Itasy est aussi un noyau économique important du fait des multiples usages qui gravitent autour de son bassin versant, tels que la pêche, la pisciculture, l'agriculture, l'élevage, le tourisme et le transport fluvial.

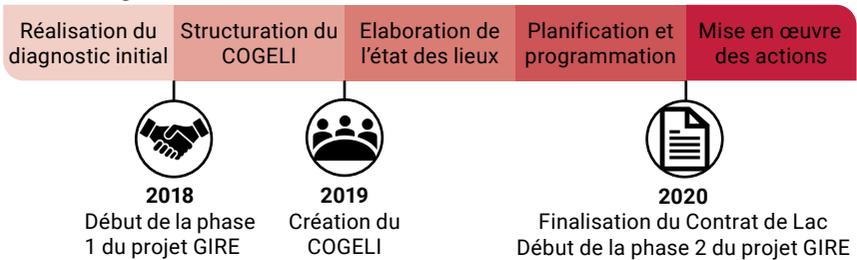
Cependant, l'absence de plan de gestion de cet espace naturel et des usages associés sur les dernières décennies a eu pour conséquence le développement de diverses problématiques : réduction de la superficie du lac, pollution de l'eau, diminution des ressources halieutiques, etc. A ce constat physique s'ajoutent les problèmes liés à l'absence de systèmes d'assainissement, envenimant une situation sanitaire qui, au-delà des limites qu'elle impose aux activités touristiques et de subsistance, est devenue une cause de préoccupation majeure pour la santé des riverains.

Face à ces constats, un projet de Gestion Intégrée des Ressources en Eau autour du lac Itasy a vu le jour début 2018 dans le cadre de la coopération décentralisée entre les Région Itasy et Nouvelle-Aquitaine. Portée par l'Office International de l'Eau (OIEau), avec l'appui technique et financier de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (AERMC) et de la Région Nouvelle-Aquitaine (RNA), la phase 1 du projet prévoyait la mise en place d'une structure de concertation multi-acteurs et multi-usages, le Comité de Gestion du Lac Itasy (COGELI). Après un premier état des lieux de la situation du lac, cette instance a débattu des actions à entreprendre afin de préserver les ressources en eau, aboutissant à l'élaboration d'un outil de planification et programmation, le Contrat de Lac Itasy.



La phase 2 du projet, initiée en 2020 par la RNA, prévoit la poursuite des dynamiques existantes. Un plan de travail triennal a été élaboré et des commissions de travail ont été mises en place afin de faciliter la mise en œuvre des actions prévues dans le Contrat de Lac Itasy. De plus, un travail de capitalisation a été entamé sur le processus de concertation autour du lac Itasy dans l'objectif de tirer des leçons de cette initiative unique à Madagascar, à la fois par son caractère pilote, la GIRE étant encore embryonnaire sur la Grande Île, et par son ampleur, le bassin versant du lac Itasy regroupant 677 km², une dizaine de communes et près de 240 000 habitants. Le présent cahier d'expérience est le fruit de ce travail.

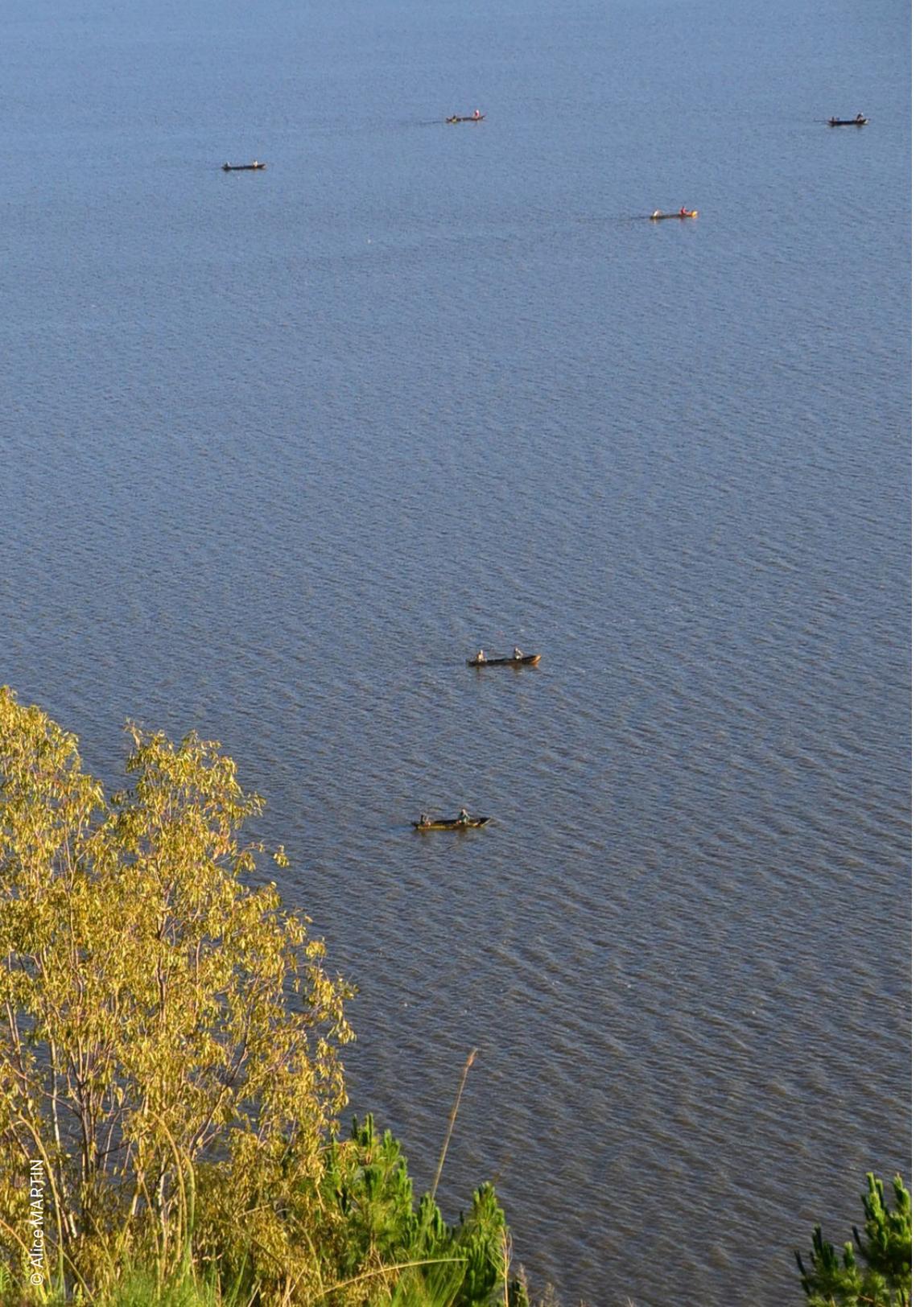
Figure 3 : Historique du projet GIRE autour du lac Itasy



Retour sur la démarche de capitalisation

La riche histoire de coopération décentralisée entre la Région Itasy et la Région Nouvelle-Aquitaine s'est inscrite dans un contexte socio-économique et institutionnel mouvant, faisant de la compréhension du territoire et de la mémoire institutionnelle des enjeux majeurs. Pour lutter contre la perte de savoirs et permettre une prise de recul plus aisée sur les actions mises en œuvre, une stratégie de capitalisation a été adoptée au sein de la coopération décentralisée en 2019.

Entamée en 2020, suite à la prise en charge de la phase 2 du projet GIRE par la RNA, la présente capitalisation marque la volonté de comprendre la place prise par les différentes parties prenantes tout au long du processus historique, soit dès 2007. La démarche repose sur la contribution d'un grand nombre d'acteurs : membres du Comité de Gestion du Lac Itasy, acteurs du développement régional et national, promoteurs de la GIRE à Madagascar et à l'international, etc. Les récits de ces acteurs ont été recueillis à travers 18 entretiens individuels et 2 focus groups, menés entre mai 2020 et août 2021, puis analysés et confrontés de manière à faire ressortir les convergences, les divergences et les points clés. Ce cahier d'expérience reprend les principaux enseignements tirés de ces échanges.



METTRE EN MOUVEMENT LES ACTEURS

En Itasy comme ailleurs, le moyen de mise en œuvre par excellence de la GIRE est l'approche participative. En effet, l'usage des ressources naturelles suscitant des intérêts divers et parfois contradictoires, il est important de favoriser les mécanismes de dialogue afin d'aboutir à une gestion conciliant au mieux les différents enjeux. Cependant, comment encourager les acteurs à s'engager en faveur de la préservation des ressources en eau ? Comment les sensibiliser aux intérêts, enjeux et limites liés à la dynamique participative ? Enfin, comment s'assurer que toutes les catégories d'acteurs pertinents soient bien représentées ?

Faciliter la prise de conscience initiale

La mobilisation ne peut être envisagée sans prise de conscience par les acteurs des problèmes liés à la gestion des ressources en eau. Le constat doit être réalisé par les acteurs eux-mêmes, en toute liberté et en partant de leurs propres perceptions. Cette prise de conscience individuelle et collective est essentielle afin de garantir l'adhésion postérieure aux actions engagées.

Identifier une préoccupation commune

En Itasy, la démarche GIRE s'est articulée dès le départ autour d'une préoccupation commune, à savoir la dégradation du lac Itasy et de son bassin versant. Il s'agit d'une problématique suffisamment visible et ancrée dans la réalité territoriale pour que la majorité des acteurs puisse s'y identifier. En effet, beaucoup d'habitants du bassin versant dépendent du lac pour leur subsistance. Or, ils subissent aujourd'hui les conséquences directes et indirectes de la détérioration de la ressource : diminution des rendements agricoles et halieutiques, augmentation de l'insécurité alimentaire, accentuation du risque de maladie hydrique, etc. Telle est la tragédie des ressources naturelles : il faut inévitablement arriver à un point de non-retour pour que les effets de la dégradation deviennent plus palpables et donc plus évidents à saisir.

L'eau, c'est notre vie, puisque la pisciculture représente notre source de revenu. C'est pour cela qu'on a décidé d'intégrer le COGELI : afin de prendre en charge, protéger et gérer le lac Itasy.

Membre du COGELI

Point clé

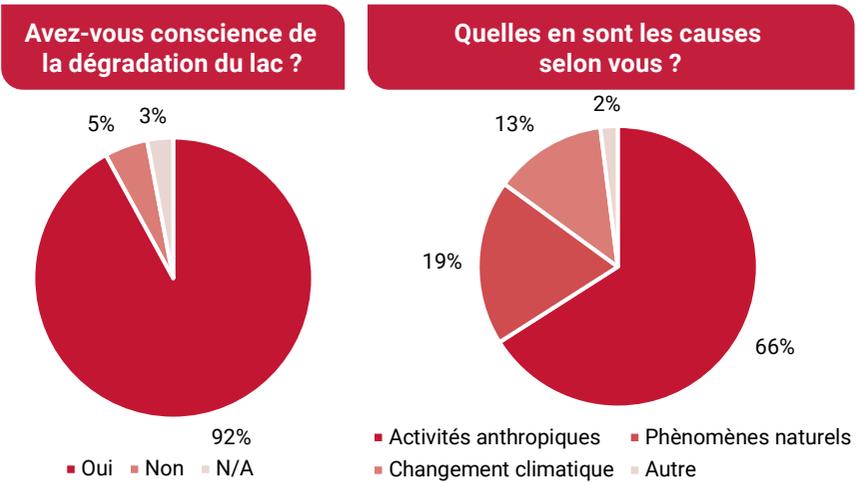
L'identification d'une problématique commune facilite aussi la gestion intersectorielle de l'eau au niveau institutionnel, comme l'illustre l'exemple du lac Itasy. En effet, l'ensablement du lac a impacté à la fois les usages liés à l'eau potable, à l'agriculture et à la pêche, et donc amené les représentants déconcentrés de l'Etat de ces différents secteurs à communiquer pour la recherche d'une solution commune. Une telle coopération n'existe pas à l'échelle nationale, où la gestion des ressources reste fragmentée entre plusieurs ministères (agriculture, environnement, santé, tourisme).

Une longue phase d'études, initiée dès les années 1970 et poursuivie par la Région Aquitaine à partir de 2010, avait également permis de mettre en évidence la situation d'urgence du lac Itasy. Cependant, les recommandations contenues dans ces rapports sont longtemps restées lettre morte, faute de moyens techniques et financiers pour les mettre en œuvre d'une part, et faute de vulgarisation des résultats d'autre part. Afin de renverser cette tendance, une démarche de plaidoyer a été mise en place en amont du projet GIRE pour sensibiliser les représentants locaux (Communes, Intercommunalités et Région) aux problématiques quotidiennes rencontrées par les populations.

Prenant la forme d'un cycle d'ateliers, ce plaidoyer s'est appuyé sur trois temps de débat et sur la projection d'un film documentaire présentant les témoignages des usagers du lac sur leur quotidien et les problématiques auxquelles ils sont confrontés. Ces récits ont été mis en parallèle avec des témoignages des autorités locales et des organisations de la société civile. Ce fut l'occasion de donner un espace privilégié d'expression aux différentes parties prenantes, en particulier les riverains du lac, et de donner un visage aux personnes derrière les statistiques contenues dans les études. A l'issue de ces temps de sensibilisation, les autorités locales présentes étaient convaincues de la nécessité d'agir et parties prenantes à part entière de la dynamique. Force est cependant de constater que les personnes les plus susceptibles de se déplacer pour assister à ce type d'activités sont celles qui sont déjà intéressées par la démarche, tandis que les acteurs dubitatifs sont plus difficiles à atteindre. Il faut alors aller directement à l'encontre de ces acteurs à travers des temps de sensibilisation sur le terrain.



Figure 4 : Degré de sensibilisation citoyenne à la dégradation du lac



Source : enquête de Bottier (2016) sur un échantillon de 461 habitants de 7 communes du bassin versant du lac Itasy

Et ailleurs ?

Dans la Vallée de Sambirano, au nord-ouest de Madagascar, l'ONG Helvetas a aussi mis en œuvre une démarche GIRE. Avant d'attaquer le problème, Helvetas a identifié les acteurs clés, allant du niveau local au niveau national, et déterminé leurs rôles. Une cartographie intérêt-influence des acteurs en a résulté. Cette cartographie permet de situer tous les acteurs par rapport à leur influence sur le territoire et leur intérêt à réduire la déforestation.

Afin de fédérer les acteurs ainsi identifiés autour d'une meilleure gestion des ressources en eau, l'ONG a organisé des séances de travail par palier selon l'approche *bottom-up*. Les premiers ateliers ont été organisés au niveau de chaque commune où les acteurs locaux sont regroupés en fonction des secteurs d'activités, dans le but d'identifier les problématiques spécifiques à chaque secteur d'activité et leur impact sur le bassin versant. Ensuite les échanges passent au niveau intercommunal et enfin au niveau district.

Une fois une liste exhaustive des problématiques élaborée, Helvetas a réuni les acteurs pour qu'ils puissent prioriser de manière participative les problématiques identifiées, à travers des ateliers multi-acteurs (niveau district). Ceci a permis aux parties prenantes d'établir une vision commune du bassin, en soulignant que celui-ci est attaqué de toute part et par tous les secteurs et que donc il ne peut être protégé que grâce à une procédure intégrée. Les acteurs sont convenus du besoin de créer une structure pouvant répondre aux problématiques concernant la gestion du bassin versant. Il en a résulté la mise en place d'un comité chargé de déterminer le fonctionnement de cette structure de gestion.

Passer du constat à l'identification des causes

La perception des symptômes n'implique pas forcément la prise de conscience des enjeux liés à la gestion des ressources en eau ; cela est conditionné par la compréhension des liens de causalité sous-jacents et la réalisation de la part de responsabilité humaine dans les dégradations observées. Ainsi, certains producteurs rencontrés en amont du projet GIRE ne comprenaient pas le lien entre la dégradation du bassin versant du lac Itasy et les inondations auxquelles ils faisaient face, et ne se sentaient donc pas concernés. Il a donc fallu introduire et vulgariser le concept de bassin versant ainsi que les notions d'amont-aval.

Un travail de cartographie participative, réalisé en lien avec OpenStreetMap et la cellule Système d'Information Géographique (SIG) régionale, a joué un rôle clé dans cette démarche de sensibilisation, puisqu'il a permis de donner une réalité géographique au concept de bassin versant. Afin de favoriser les acteurs de proximité, gage d'efficacité, et participer à la formation des futurs agents du développement régional, et donc à la diffusion de la GIRE sur le territoire, cette tâche a été confiée aux étudiants de l'université locale, l'Institut d'Enseignement Supérieur de Soavinandriana Itasy (IESSI). Après avoir reçu une initiation à la cartographie, les étudiants se sont rendus sur le terrain pour déterminer les limites du bassin versant et recueillir ses principales caractéristiques. Ces données ont ensuite été traitées et traduites en cartes. Ce support présente l'avantage de représenter une réalité très concrète pour les acteurs locaux et peut ensuite servir de base à un diagnostic participatif, comme ce fut le cas en Itasy. Les usagers du lac ont en effet été invités à s'appropriier les cartes produites pour relier leurs différentes activités à la préservation de la ressource en eau et identifier les principales pressions pesant sur le territoire, dans une logique qui se voulait formative.



Point clé

L'arbre à problèmes a également constitué un outil de sensibilisation puissant dans la mesure où il a amené les acteurs à s'interroger sur les causes premières des problèmes observés et l'influence des activités anthropiques. Or, reconnaître la part de responsabilité humaine, c'est se reconnaître comme un acteur du changement et donc se donner les moyens d'agir.

Enfin, les membres du COGELI ont régulièrement bénéficié de l'éclairage d'un expert sur les problématiques qu'ils avaient priorisées. Par exemple, l'Institut Pasteur s'est déplacé en Itasy pour pouvoir sensibiliser le COGELI à la bilharziose (cycle de contamination, comment proposer une réponse intégrée pour casser la chaîne de la maladie, etc.). Cet éclairage d'experts permet également de passer du constat à une identification précise des causes. D'une manière générale, le partenariat entre l'OIEau et la RNA a permis de faire connaître aux membres du COGELI de manière systématique les études réalisées sur le lac et de faire intervenir de nombreux partenaires de la RNA pour appuyer le processus de réflexion du COGELI.

Sensibiliser aux conséquences futures

La mobilisation en faveur de la gestion des ressources en eau requiert aussi une certaine capacité de projection. Or, d'une culture à l'autre, le futur n'est pas perçu de la même façon ; il convient donc d'interroger le rapport au temps afin de pouvoir mettre en place si besoin des outils facilitant l'émergence d'une vision d'avenir. Là encore, les données peuvent jouer un rôle clé, puisque la présence d'une base de données de référence offre la possibilité de montrer l'évolution passée et future de la ressource en fonction de différents scénarios (augmentation, stabilisation ou diminution des pressions de nature anthropique). Pour faciliter la capacité de projection, il convient également d'opter pour une échelle de temps adaptée. Dans le cas du lac Itasy, une approche à court-moyen terme a été adoptée, en prenant pour échéance l'année 2030. Cet horizon est à la fois suffisamment proche pour que tout le monde se sente concerné, et suffisamment loin pour que les acteurs disposent d'une certaine agentivité.

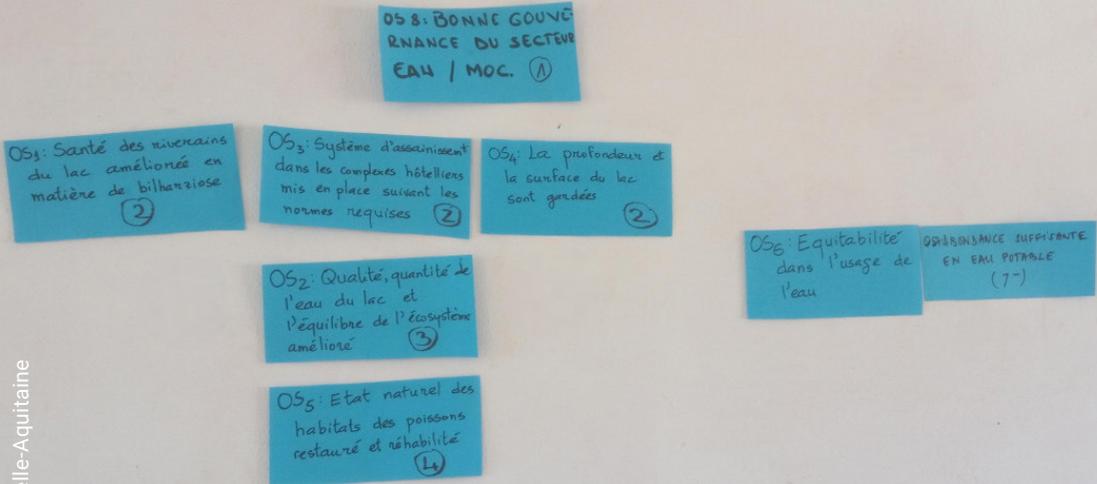
Si quelqu'un ne prend pas l'initiative, le danger est là.

Membre du COGELI

Point clé

Outre l'environnement culturel, la capacité à se projeter dans l'avenir peut également être entravée par d'autres facteurs. Les changements d'autorités réguliers représentent l'un de ces facteurs. En effet, ils amènent les élus et agents locaux à conduire des actions réalisables en un mandat, au détriment des actions s'inscrivant dans la durée.

Quant aux usagers, ils sont régulièrement confrontés à des contraintes d'ordre économique et social qui les obligent à prioriser la satisfaction des besoins fondamentaux au jour le jour, au détriment de l'avenir et du bien-être des générations futures. Ainsi, les problèmes d'ensablement et d'érosion à Madagascar sont à mettre en parallèle avec la déforestation et le recours au charbon de bois pour la cuisine et le chauffage des foyers. Tant que des sources d'énergie alternatives ne seront pas mises à disposition des ménages, ceux-ci continueront à utiliser la seule à portée de main, la forêt. Il est donc pertinent de ne pas raisonner uniquement en termes de sensibilisation, mais aussi montrer l'intérêt pour ces acteurs de s'engager dans une démarche GIRE, y compris à court terme.



Préciser l'intérêt des acteurs

En amont du processus, il est important de s'intéresser non seulement à l'intérêt collectif (qui donne du sens à la démarche) mais aussi à l'intérêt individuel des acteurs (qui explique leur motivation). En effet, la motivation est un préalable essentiel à la mobilisation, les acteurs devant s'engager selon leur propre volonté et en toute connaissance de cause.

Interroger les acteurs sur leurs attentes

Pour la structure porteuse, il est important de connaître les attentes des acteurs afin de :

Anticiper les points de blocage

La démarche de concertation mise en œuvre autour du lac Itasy va directement à l'encontre de l'approche « projet » à laquelle la plupart des habitants de la Région sont habitués. Cela a parfois pu déconcerter les parties prenantes, peu accoutumées à se voir attribuer le rôle d'acteur (et non pas de bénéficiaire). L'identification précoce de ce type de blocage permet la mise en place de mesures adaptées.

S'assurer de l'engagement réel des acteurs

Comme dans tout projet de développement, il arrive que la présence de certains acteurs soit motivée uniquement par des raisons d'ordre pécuniaire, comme l'espoir de recevoir des *per diem* ou des financements pour la mise en place d'un projet personnel. Il faut alors réinterroger la politique de défraiement mis en place et/ou rappeler les enjeux collectifs qui sont à la base de la dynamique.

Éviter les faux espoirs

Certains acteurs se sont engagés dans la démarche GIRE autour du lac Itasy en espérant que les porteurs de projet allaient financer la mise en œuvre des actions planifiées, alors que ce n'était pas prévu. Il convient de clarifier ces mésententes dès le début, afin d'éviter toute tension ultérieure.

Communiquer sur les tenants et aboutissants de la démarche

Malgré une diffusion croissante, la GIRE reste un concept relativement récent dans de nombreuses régions du monde. Or, pour que les acteurs locaux puissent s'engager dans une telle démarche, il est important qu'ils en perçoivent l'utilité et la finalité. Cela implique de communiquer sur ce que la GIRE est (et n'est pas), et sur ce qu'elle peut apporter.

Afin d'éclaircir les interrogations des acteurs d'Itasy sur le processus GIRE, une réunion d'information a été organisée à Miarinarivo, chef-lieu de la Région, les 27 et 28 septembre 2018, en présence d'une centaine d'acteurs clés du développement régional. Ces deux journées ont notamment permis de présenter et vulgariser le concept de GIRE auprès des participants, sur la base de supports variés comme des powerpoints en langue malagasy, des dessins humoristiques et des vidéos explicatives. Cette première présentation fut complétée par un temps de questions-réponses ainsi que par un témoignage sur la mise en œuvre de la GIRE dans une autre Région malagasy, la Haute Matsiatra, afin de permettre aux participants de visualiser plus facilement les intérêts et difficultés d'une telle démarche. Enfin, une présentation sur les Paiements pour Services Environnementaux a permis de rompre les schémas classiques de bailleur/bénéficiaires et d'inscrire la démarche GIRE dès le départ dans une dynamique responsabilisante.

Point clé

Si la réalisation de ce type d'évènements est importante et constitue un premier pas vers la concertation, il peut également être intéressant d'organiser, en parallèle, des séances d'information ciblées. En effet, un pêcheur ne sera pas confronté aux mêmes préoccupations qu'un agriculteur : il est donc important d'adapter les arguments en fonction du public cible et de montrer l'intérêt, pour chaque interlocuteur spécifique, de s'engager dans une démarche GIRE.



S'assurer de l'intégration de tous

Cette première Assemblée du Bassin avait également un autre objectif : recueillir l'avis des participants par rapport à la composition du futur Comité de Gestion du Lac Itasy. En effet, le principe même de la GIRE est d'inclure tous les acteurs sectoriels dans une démarche commune. Dans le cas du lac Itasy, certains acteurs avaient déjà une influence, mais pour d'autres, ce n'était pas forcément leur corps de métier. La difficulté consiste donc à identifier et mobiliser les acteurs locaux représentatifs du territoire et les acteurs moteurs, sans oublier ou exclure personne, tout au long du processus. En effet, prendre en compte les différentes parties prenantes, c'est aussi légitimer leurs actions et s'assurer de leur adhésion au processus.

Identifier les acteurs pertinents

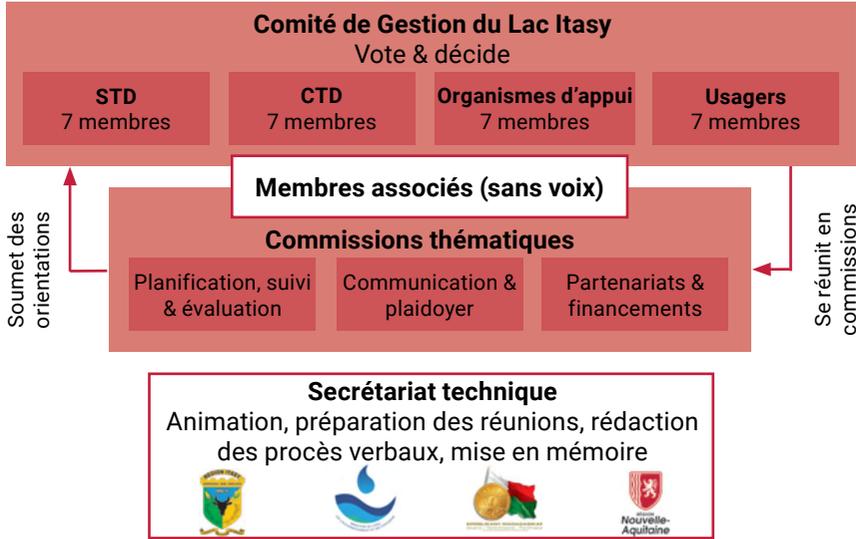
Afin de permettre l'identification des acteurs pertinents, un comité *ad hoc* a été mis en place début 2018. Composé d'acteurs actifs du développement régional, à savoir la Région Itasy, la Région Nouvelle-Aquitaine et plusieurs Services Techniques Déconcentrés (Eau, Environnement, Ressources Halieutiques, Agriculture et Elevage, Economie et Plan), ce groupement temporaire s'est réuni mensuellement afin de travailler sur la structuration du futur Comité de Gestion et l'identification des catégories d'acteurs à intégrer à ce Comité en fonction de l'importance de leur présence sur la gestion du Lac Itasy. Ces premières réflexions ont ensuite été partagées avec les acteurs clés du bassin versant lors de la première Assemblée de Bassin. Ce fut l'occasion d'opérer une consultation sur la composition du futur Comité de Gestion, via un questionnaire distribué à une cinquantaine de personnes, et de s'assurer ainsi qu'aucune catégorie d'acteurs pertinente n'ait été oubliée. Faute de temps et de moyens, la démarche n'a pas pu être davantage développée, bien qu'il eût été intéressant de multiplier les moyens de consultation (entretiens individuels et/ou focus group) et d'interroger davantage de personnes, notamment les acteurs traditionnellement éloignés des espaces de décision, afin de s'assurer d'une meilleure représentativité.

Donner une place [aux acteurs locaux] dans le COGELI, c'était légitimer leur place et leur approche, parce qu'ils étaient intégrés et ils avaient une voix.

Il est difficile de susciter une franche opposition quand on demande une participation à un futur commun.

Ancienne représentante de l'OIEau

Figure 5 : Structuration du COGELI

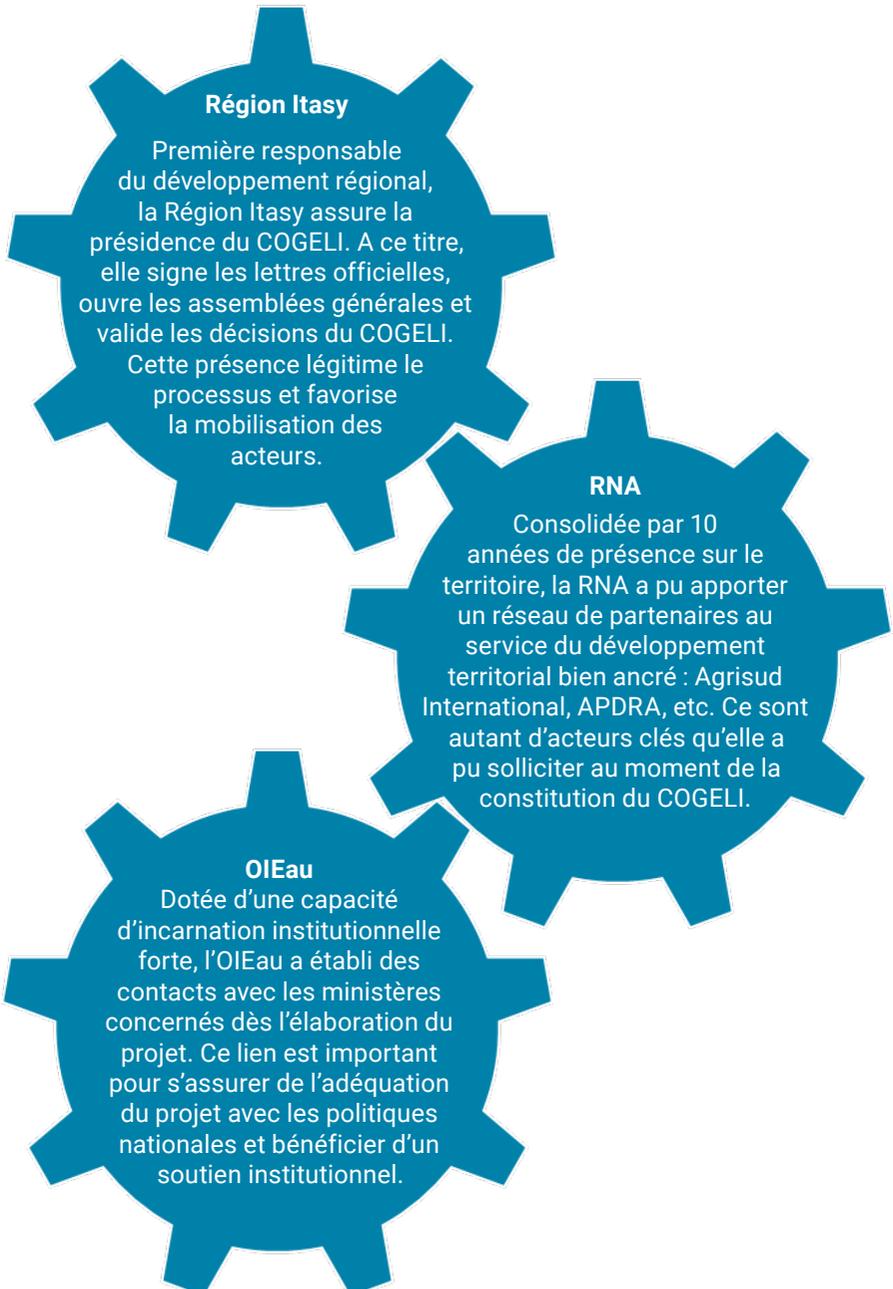


Point clé

Le choix des porte-paroles au sein de chaque structure identifiée a également son importance : la présence de cadres dirigeants octroie plus de poids aux décisions prises, tandis que la participation de responsables de montage de projets et de recherche de financements peut faciliter la mise en œuvre postérieure des actions. De manière générale, il est important d'être attentif aux acteurs moteurs et les intégrer en cours de route si besoin. Par exemple, si la Direction Régionale du Plan et de l'Economie n'avait pas été ciblée au début dans le groupe *ad hoc*, un représentant a été intégré par la suite pour ses compétences et son dynamisme. La participation de ces acteurs moteurs peut être encouragée, même si le choix final incombe à chaque structure. Dans le cas des organisations de la société civile, un processus d'élection peut être envisagé afin d'augmenter la légitimité du représentant.

Mobiliser les parties prenantes

Les acteurs identifiés, le défi suivant consiste à mobiliser les acteurs en question, c'est-à-dire à les amener à rejoindre la démarche. En Itasy, le fait d'avoir associé les parties prenantes dès le départ, via les Assemblées de Bassin, a facilité leur engagement postérieur. De plus, les initiateurs du projet se sont appuyés sur leurs caractéristiques complémentaires pour permettre la mobilisation de différentes catégories d'acteurs.

Figure 6 : Rôle des différents initiateurs du projet GIRE

Enfin, les initiateurs du projet ont également cherché à instaurer des conditions de travail favorables afin de permettre l'engagement du plus grand nombre. Les réunions se déroulent ainsi dans la ville de Miarinarivo, le chef-lieu de la Région. Bien que située à une trentaine de kilomètres du lac Itasy, cette ville à l'avantage de regrouper un grand nombre d'acteurs concernés par la thématique du lac (notamment les directions régionales et plusieurs organismes d'appui). De plus, une politique de remboursement des frais de transport a été mise en place afin de permettre aux habitants des communes les plus éloignées d'assister aux réunions. Enfin, la date et l'heure de chaque réunion sont choisies après consultation de plusieurs personnes ressources pour jauger de la disponibilité de chacun. C'est ainsi que le mardi, le jeudi et plus particulièrement le mercredi (jour du marché) sont généralement privilégiés, le début et la fin de semaine servant souvent aux déplacements entre le lieu de travail et le lieu de résidence.

Ceux qui se déplacent avec des frais de déplacement, c'est aussi des personnes force de propositions qui prennent leur rôle à cœur.

Ancienne représentante de l'OIEau

Prévoir une structure flexible

Avec le recul, on constate que d'autres acteurs auraient pu être associés à la démarche, notamment les entreprises privées. Ainsi, le secteur touristique est représenté uniquement à travers l'Office Régional du Tourisme Itasy, alors même qu'il constitue la cible principale de l'objectif 3 du Contrat de Lac Itasy : mettre en place des systèmes d'assainissement dans les complexes hôteliers autour du lac. De même, il n'y a pas d'organisation féminine au sein du COGELI. Pourtant, les femmes jouent un rôle important dans la gestion de l'eau. Bien que les entreprises et les organisations de femmes aient la possibilité d'assister aux réunions du COGELI en tant que membre associé, elles n'ont pas la possibilité d'influencer le processus de prise de décision.



Enfin, une plus grande représentation des riverains du lac aurait également été souhaitable. Présents à travers le collège des usagers de l'eau et indirectement à travers celui des collectivités territoriales décentralisées, ils bénéficient de 14 délégués, ce qui est peu au regard de leur nombre (240 000) et de leurs intérêts vis-à-vis du processus. Force est de reconnaître que l'implication des bénéficiaires représente un vrai défi, à la fois pour des raisons techniques (difficulté à atteindre les bénéficiaires dans les zones reculées) et financiers (coût important des outils de sensibilisation et des frais de déplacement).

Comme toute structure de concertation, le COGELI n'est donc pas exempt d'imperfections. Par conséquent, il est important de concevoir le Comité de Gestion comme une structure évolutive et de rester ouvert à l'intégration de nouveaux membres. Le renouvellement triennal des membres a notamment été intégré aux statuts du COGELI afin de faciliter ces objectifs. Néanmoins, il faut également veiller à ce que l'organe reste à taille humaine pour faciliter le dialogue et la prise de décision.

Et ailleurs ?

Il a fallu un peu plus d'une année pour que le Comité de Gestion du Bassin du Sambirano (COGEBBS), au nord de Madagascar, se forme. En effet, les parties prenantes situées dans les communes autour du bassin versant ayant été identifiées comme acteurs clés se sont réunies de manière régulière, plus ou moins tous les trois mois, pour élaborer les Termes de Référence du comité de gestion du bassin, pour s'approprier le document et pour réfléchir ensemble à la structure la plus adaptée pour le mettre en œuvre et répondre aux besoins impliqués dans la protection et la gestion du bassin versant.

En parallèle, des échanges réguliers avec la Région Itasy et la Région Nouvelle-Aquitaine ont été mis en place pour créer un arrêté régional permettant la construction concrète du comité. Un dernier atelier multi-acteurs a ensuite permis d'élire les membres du comité, et ainsi confirmer sa création.





FÉDÉRER LES PARTIES PRENANTES

Le travail de mobilisation des acteurs ne s'arrête pas au lancement de la concertation. Au-delà de la mise en mouvement initiale des parties prenantes, la mobilisation implique en effet un effort continu de motivation, fédération et mise en lien des acteurs afin de faire vivre la dynamique initiée.

Développer un récit cohérent

Au début de toute dynamique de concertation, il est important d'investir du temps dans la construction d'une identité commune. Il s'agit là d'un préalable essentiel à l'adhésion des acteurs au processus et à leur appropriation de la démarche ; c'est ce qui va permettre de transformer un ensemble d'individus aux profils et intérêts divergents en une seule communauté unie autour d'un objectif commun : la gestion des ressources naturelles.

Remonter aux sources de la mobilisation

Le Contrat de Lac Itasy s'ouvre sur un titre à forte valeur symbolique : « Emergence du contrat : une volonté politique et citoyenne ». Loin d'être anodine, cette phrase contribue à donner l'indispensable socle commun à la dynamique de concertation engagée. En renvoyant à la double racine – citoyenne et politique – du COGELI, ce récit fondateur contribue en effet à légitimer la présence du Comité et à construire une identité partagée.

Pour construire ce récit, il a fallu remonter aux origines du processus GIRE : qui étaient parmi les premiers à tirer la sonnette d'alarme ? Quelles actions ont été entreprises par le passé ? Quels acteurs étaient déjà engagés en faveur de la protection du lac ? La clé consiste à valoriser, à chaque étape, la mobilisation des acteurs locaux et les interactions entre eux, de façon à créer un esprit de cohésion et susciter la fierté de faire partie de la dynamique.

Et ailleurs ?

En France, la Brézentine est une petite rivière française du nord-ouest du Massif central qui coule dans le département de la Creuse, en Région Nouvelle-Aquitaine. Jusqu'en 1961, cette rivière est un paradis pour les pêcheurs et baigneurs, mais en 1961 une usine d'équarrissage se construit à 300 mètres de la rivière, où elle rejette ses eaux usées. L'état écologique de la Brézentine se dégrade lentement sans réaction notable des riverains jusqu'au 28 juillet 1995. Cette date est celle d'une pollution massive de la rivière causée par les rejets de l'usine. Des centaines de poissons meurent brutalement. Cet événement est le mythe fondateur d'une lutte que les riverains vont mener jusqu'à la signature, en 2011, d'un contrat de rivière.

Ce récit fondateur, cette lutte de plusieurs années des habitants du bassin versant de la Brézentine, a été mis en mot par Olivier Nouaillas, habitant du bassin. En parcourant la Brézentine de sa source à sa confluence, l'auteur nous livre le portrait d'une rivière, de ses habitants, des hommes et des femmes mais aussi des truites, des libellules et des martin-pêcheurs. Ce mythe fondateur va permettre de mobiliser les médias locaux puis nationaux jusqu'à contraindre les pouvoirs publics à agir.



Et ailleurs ?

En Nouvelle-Zélande, le Whanganui a aujourd'hui les mêmes droits qu'une personne. Le Parlement a accordé une personnalité juridique à ce fleuve qui coule sur 290 km dans l'île du Nord. Pour les Maoris, ce texte est le résultat d'une lutte menée depuis 1870. D'après le ministre de la justice néo-zélandais, Chris Finalyson, « cette législation est une reconnaissance de la connexion profondément spirituelle entre l'*iwi* [la tribu] Whanganui et son fleuve ancestral ». En effet, dans la culture maorie, le fleuve est un médecin, un prêtre autant qu'il est une personne. L'idée de l'ancêtre ou du parent âgé, en lien avec la généalogie partagée avec des éléments de la nature, est omniprésente dans la cosmovision maorie. Dans ce mythe fondateur, les éléments de la nature ont des liens de parenté avec les humains. Cette histoire particulièrement puissante a conduit à la protection juridique du fleuve et permis d'établir des règles en matière de préservation et de gestion des ressources en eau du fleuve et de son bassin versant. Cette protection est matérialisée par la nomination de deux gardiens du fleuve (un représentant de l'Etat et un représentant de la tribu riveraine du fleuve). Les activités sur le cours d'eau restent possibles tant qu'elles sont compatibles avec la santé et le bien-être du fleuve.



Définir la raison d'être de l'organe de concertation

Au-delà des enjeux qui sous-tendent sa création et des motivations qui expliquent la mobilisation de ses membres, il est important que l'organe de concertation puisse définir sa propre raison d'être, la cause commune qu'elle souhaite défendre. Cette mission doit être définie dès la réunion fondatrice, puisqu'elle va déterminer l'ensemble des activités à venir.

En Itasy, les nombreuses problématiques identifiées lors du diagnostic initial ont ainsi été déclinées en une image particulièrement révélatrice : le comblement progressif du lac. Jadis le 3^e plan d'eau de Madagascar, le lac Itasy pourra en effet disparaître d'ici 50 ans sous l'effet combiné de l'érosion et du transport sédimentaire. Les effets sont visibles dès à présent, le lac ayant perdu entre 15 et 20 % de sa superficie entre 1963 et 2011. Ce constat représente un puissant levier d'action puisqu'il concerne tout le monde – pêcheurs, pisciculteurs, agriculteurs, éleveurs, etc. – et incarne à la fois les enjeux actuels et futurs liés à la protection des ressources naturelles.

Le COGELI s'est fixé comme objectif d'œuvrer contre cette disparition annoncée et pour la préservation de la quantité et de la qualité de la ressource en eau. Cette mission se voit reflétée dans le nom de la plateforme, ainsi que dans son logo, qui représente un groupe de citoyens entourant le lac Itasy, avec en arrière-plan la devise du COGELI : « Ensemble protégeons la nature ». Le nom et le logo de la structure ont été retenus à l'occasion d'un vote collectif, contribuant à en faire des symboles identitaires forts.



Adapter la GIRE au contexte local

Il est important que les acteurs puissent se reconnaître également dans l'approche adoptée. Or, la GIRE étant un concept « importé », sa mise en pratique nécessite une traduction opérationnelle pour l'adapter aux réalités du terrain et s'assurer de son appropriation par les acteurs locaux.

Ce souci d'ajustement était présent dès le début de la dynamique de concertation autour du lac Itasy. Initialement, l'idée de traduire en malagasy le concept de « GIRE » et de « Comité de Gestion » avait été envisagée, avant d'être abandonnée, la traduction risquant de complexifier la compréhension des concepts plutôt que de la faciliter. A défaut de pouvoir utiliser des termes qui parlent, il a alors fallu faire parler les termes, c'est-à-dire s'interroger sur le sens des mots et se mettre d'accord sur une définition commune, adaptée à la réalité régionale.

La GIRE est une approche multithématique qui vise à coordonner, gouverner, gérer et protéger les ressources (écosystèmes, eau, environnement et produits du terroir) dans le but d'en assurer la durabilité et le développement.

Définition commune de la GIRE établie par le comité ad hoc du COGELI

Cependant, l'adaptation de la GIRE à la réalité locale va au-delà du choix des termes : il s'agit également de réfléchir à l'articulation de la démarche avec les dynamiques pré- et/ou hors-GIRE. En Itasy, une réflexion a été engagée sur la possibilité de faire appel aux valeurs traditionnelles (tel le *fihavanana*, l'esprit de cohésion sociale) et d'établir le lien avec certaines règles endogènes pouvant contribuer à la protection des ressources (tels les *fady*, les tabous culturels) afin de faciliter la convergence des modèles. Ces formes hybrides, loin de nuire à la mise en œuvre des principes qui sous-tendent la GIRE, contribuent au contraire à l'efficacité et à la pérennité des dynamiques engagées.

Et ailleurs ?

Dans le contexte sénégalais, les décideurs adoptent une approche institutionnelle et descendante de la GIRE qui peine à se traduire concrètement en termes de préservation et de partage équitable de la ressource. Face à ce constat, le Gret promeut dans la zone des Niayes une démarche participative et inclusive qui part de l'échelle locale et permet la co-construction de solutions avec les parties prenantes concernées. Le Gret aide les acteurs locaux à faire émerger une GIRE : des plateformes locales de l'eau se créent à l'échelle des communes – voire de l'intercommunalité –, leurs membres s'organisent, échangent, apprennent collectivement et définissent puis mettent en œuvre des plans locaux de GIRE.

Dans les textes sénégalais, il est inscrit que l'ancrage des Comités Communaux de l'Eau (CCE) doit se faire à partir du territoire communal. Interprété au sens strict, il ne serait donc pas possible d'avoir un seul CCE pour deux communes. Pourtant, au regard des réalités du terrain, le Gret a estimé préférable de réunir plutôt certaines collectivités locales quand cela s'avérait pertinent, plus précisément lorsqu'il s'agissait d'une ancienne commune urbaine dont le territoire paraissait trop petit pour faire de la GIRE, et qui par ailleurs partageait de forts liens et similitudes sur les plans historique et socio-économique avec une ancienne communauté rurale voisine. Le Gret a proposé un amendement pour offrir la possibilité de créer des CCE dans des groupements de communes, mais celui-ci n'a pas été pris en compte dans la dernière mouture du projet de loi portant sur le Code de l'eau.

Au fur et à mesure, la concertation est devenue de plus en plus étoffée, cela a pris beaucoup de sens. La compréhension de la présence des acteurs était plus claire et fluide.

Ancienne représentante de l'OIEau

Point clé

Les échanges entre les pays en matière de gestion de l'eau sont anciens et la GIRE « à la française » s'est elle-même inspirée de nombreuses sources. Selon Barraqué (1995), « c'est dans les pays où il n'y avait pas assez d'eau que les prémices d'une GIRE sont apparues [...]. On pense notamment aux associations syndicales d'arrosants en Espagne où la domination arabe a laissé des dispositifs techniques et des organisations gestionnaires réputés comme le Tribunal de Valence ». Cette remarque est également valable pour les pays ayant dû gérer des quantités importantes d'eau, par exemple « les *wateringues* néerlandais qui réunissaient soit des agriculteurs voulant drainer leurs terres et les protéger des inondations, soit des marchands faisant en commun l'entretien des canaux de navigation ». Comme l'illustrent ces exemples, aucune politique n'évolue de manière hermétique, fermée des autres pays du monde.

Ces échanges autour de la gestion de l'eau peuvent cependant devenir contre-productifs à partir du moment où ils sont contraints par les institutions internationales et qu'ils s'accompagnent de pressions financières, c'est-à-dire lorsque les institutions financières mondiales conditionnent leurs aides à l'adoption de la GIRE. En effet, ces contraintes peuvent s'accompagner d'effets non désirés, la GIRE étant alors adoptée pour la forme mais sans application réelle. Ces contraintes financières peuvent de plus parfois déstabiliser les Etats comme ça a pu être le cas dans le passé en ce qui concerne le programme d'ajustement structurel. Pour être vraiment efficaces, les Etats doivent être libres d'apporter les hybridations nécessaires afin d'adapter le concept GIRE au contexte socio-économique et culturel du pays.

Le concept de bricolage institutionnel développé par Merrey et Cook (2012) est intéressant pour évoquer l'hybridation des politiques de GIRE. Les auteurs promeuvent le « bricolage institutionnel » comme un processus incrémental visant à construire une politique de gestion de l'eau inspirée de multiples sources. Pour Merrey et Cook, il n'existe pas un modèle unique applicable ou en mesure d'être transféré « clé en main » pour résoudre des problèmes institutionnels. La plasticité du concept GIRE a donc l'avantage de pouvoir facilement être interprété et adapté aux enjeux locaux, il peut mêler des savoirs traditionnels et la science moderne.

Créer un climat propice à la concertation

Une fois l'organe de concertation en place, tout le défi consiste à amener des acteurs aux profils très variés (que ce soit en termes de genre, d'âge, de statut ou de durée d'adhésion) à s'exprimer en toute liberté et confiance. En effet, la mobilisation en faveur de la gestion des ressources en eau ne peut être effective sans participation véritable de tous les acteurs.

Favoriser l'émergence d'une expertise commune

La connaissance est la base d'une participation active, éclairée et équilibrée. En effet, connaître, ce n'est pas seulement détenir un savoir, mais aussi un pouvoir. Le détenteur de connaissances peut former, exprimer et défendre ses propres points de vue, et donc influencer sur la prise de décision. Ce constat est d'autant plus valable pour la gestion de l'eau, thématique multidimensionnelle et particulièrement complexe.

En amont du processus de concertation autour du lac Itasy, une équipe de stagiaires de l'IESSI a travaillé sur la synthétisation de l'ensemble des données sur le lac. Cet état des lieux a été présenté comme base de travail aux membres du COGELI pour qu'ils aient une connaissance harmonisée du territoire et de la concertation. Ce fut l'occasion de mettre tous les participants au même niveau d'information, indépendamment de leurs parcours et de leurs connaissances préalables. Au-delà de cet état des lieux initial, les membres du COGELI ont également bénéficié d'actions de renforcement de capacités sur des thématiques variées telles que la bilharziose, l'adduction d'eau potable et la gestion des sols, via l'intervention d'experts invités, afin qu'ils bénéficient de compétences communes lors de la prise de décision.



La construction de cette base de travail commune s'est également appuyée sur l'expertise des différents acteurs membres. Chaque individu représente en effet une source d'information précieuse qu'il faut savoir mettre à profit du processus de concertation. Les usagers sont ainsi les mieux placés pour connaître l'histoire et les problématiques de leur territoire ; les services techniques déconcentrés détiennent le savoir sectoriel indispensable à la mise en œuvre de la GIRE ; et ainsi de suite. Valoriser ces différents savoirs, c'est légitimer la présence des uns et des autres, ainsi que leur expertise.

Et ailleurs ?

En Haute Matsiatra, au centre de Madagascar, les acteurs ont aussi fait face à un manque de connaissance autour de la ressource. Pour cela, le projet Eaurizon, associant la Région avec le Grand Lyon, a mis en place un observatoire de la ressource en eau qui a pour objectif de « faciliter la collecte, le traitement, l'accès et le partage des informations liées à l'eau, au climat et à l'environnement ».

Grâce à cet observatoire, les parties prenantes pourront avoir une connaissance plus approfondie sur la ressource et effectuer un suivi des impacts des actions GIRE.

Développer une relation de confiance

Si la présence d'un socle de connaissances conditionne fortement la qualité des interactions, ce n'est pas l'unique critère à prendre en considération. Cultiver un climat propice au dialogue est un travail qui requiert du temps et de la patience. Le facilitateur joue un rôle clé dans le processus, en instaurant les conditions propices à l'expression de tous les acteurs. Il doit notamment veiller à ce que tous les acteurs soient à l'aise pour participer, à ce que toutes les contributions soient mises sur un pied d'égalité et à ce que la multiplicité des points de vue soit reconnue. Empathie, neutralité et transparence sont autant de caractéristiques qui définissent un bon facilitateur et conditionnent le succès de la démarche.

Le fait que le processus de concertation autour du lac Itasy soit porté par un acteur tiers, extérieur au territoire, exempt de connotation politique et privée de droit de vote lors des réunions (sous la forme de l'OIEau puis de la RNA), a certainement facilité la mise en confiance des acteurs ; il en va de même pour l'utilisation de la langue malagasy dans les réunions, gage d'une meilleure compréhension et expression de tous. Ces éléments contribuent à faire du COGELI un espace de libre échange, où les membres se sentent à l'aise pour intervenir, poser des questions et exprimer leur point de vue.

La spécificité du COGELI c'est l'approche participative, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de décisions top-down, c'est-à-dire du haut vers le bas. C'est vraiment une recherche de collaboration, de participation réelle de tous les acteurs.

Ancien membre du Secrétariat Technique du COGELI

Point clé

Malgré les efforts déployés, on constate des limites à la contribution des différents acteurs au processus de concertation. Ainsi, si la participation des acteurs peut être encouragée, elle ne peut en aucun cas être forcée. Il faut donc accepter que certains acteurs préfèrent rester plus en retrait que d'autres. A l'inverse, il arrive que les personnes les plus à l'aise à l'oral monopolisent la parole, au détriment de la participation des autres acteurs. Le recours au travail en sous-groupes, plus propices à la libération de la parole, peut alors aider et donner l'opportunité à chacun de s'exprimer. Enfin, une approche genre aurait pu être envisagée pour favoriser la contribution effective des femmes au processus de concertation, leurs voix restant, pour le moment, minoritaires au sein des débats autour de la gestion des ressources en eau autour du lac Itasy.



Faciliter l'émergence d'une vision commune

Sur la base de l'état des lieux et des échanges entre participants, une vision commune peut être établie. En Itasy, il s'agit du Contrat de Lac, qui fixe 8 objectifs pour le lac Itasy à l'horizon 2030, ainsi que 18 enjeux associés, relevant aussi bien du domaine des ressources en eau, que de la santé, de l'eau potable, du tourisme et de l'agriculture. Il s'agit là du cœur de la démarche de concertation, le socle sur lequel reposeront l'ensemble des actions qui seront mises en œuvre par la suite.

Privilégier le réalisme

La vision correspond à la projection dans une situation améliorée. Elle peut prendre la forme d'une déclaration qui décrit la situation de gestion de l'eau souhaitée dans une période de temps déterminée (habituellement comprise entre 10 et 20 ans). Bien établie, la vision commune aidera les parties prenantes à s'unir et à aborder les questions liées à la gestion de l'eau. Cependant, le problème est que les plans sont parfois construits sur la base d'objectifs idéalistes, sans prendre en compte la réalité des contraintes existantes. Or, si la vision est trop vague ou irréaliste, les acteurs risquent de se détourner à un moment ou autre du processus : dès le départ, par manque d'identification avec les objectifs fixés, ou plus tard, face à l'ampleur des efforts à réaliser.

Afin de limiter ce risque, les acteurs du COGELI se sont directement appuyés sur les problématiques identifiées lors de l'état des lieux initial. Ces problématiques ont fait l'objet d'une priorisation pour déterminer les sujets sur lesquels il fallait agir en priorité, via des objectifs dédiés. Au-delà de la vision commune, des actions ont également été définies afin d'apporter des solutions concrètes et pertinentes aux problématiques identifiées et avancer vers la vision commune. Le Contrat de Lac prévoit à la fois des actions de court terme, réalisables rapidement avec un budget et des moyens limités, et des actions de moyen terme, nécessitant davantage de temps et d'investissements. Les premières sont importantes pour stabiliser la situation du lac et fidéliser les acteurs, tandis que les deuxièmes permettront d'obtenir des changements en profondeur et atteindre, à terme, l'ensemble des objectifs fixés. Si la vision est ambitieuse, notamment de par son caractère multidimensionnel, les actions identifiées sont, elles, atteignables et à la portée des acteurs impliqués.

Figure 7 : Objectifs et enjeux du Contrat de Lac Itasy



OBJECTIF 1 : Diminuer la prévalence de la bilharziose chez les riverains du lac Itasy

Renforcement de l'accès à l'assainissement
Lutte contre le développement parasitaire des eaux du lac



OBJECTIF 2 : Améliorer la qualité de l'eau des ressources destinées à l'eau potable

Protection des aires de captage
Connaissance et suivi qualitatif des eaux du lac
Réduction de l'utilisation des produits chimiques



OBJECTIF 3 : Mettre en place des systèmes d'assainissement dans les complexes hôteliers autour du lac

Respect de la réglementation EAH dans les complexes hôteliers
Amélioration de l'accès et la gestion de l'assainissement



OBJECTIF 4 : Contrôler l'érosion en amont, limiter les transferts de sédiments et contrôler le taux de sédimentation

Lutte contre les feux de brousse
Protection et entretien du lac
Gestion environnementale des bassins versants



OBJECTIF 5 : Restaurer et réhabiliter l'état naturel des habitats des poissons

Protection des espèces endémiques du lac
Développement d'une filière piscicole durable



OBJECTIF 6 : Gérer les conflits d'usage de l'eau entre agriculture et alimentation en eau potable

Consolidation de la gouvernance du COGELI

Connaissance des conflits d'usages eau potable - agriculture



OBJECTIF 7: Disposer d'une quantité suffisante en eau potable

Connaissance et suivi quantitatif de la ressource en eau

Promotion des techniques d'économies d'eau

Amélioration de l'accès et la gestion des réseaux d'eau potable



OBJECTIF 8 : Développer le chapitre EAH du Plan Communal de Développement de chaque commune

Mise en œuvre des documents de planification communaux

Encourager la recherche de compromis

Qui dit vision commune dit accord, et donc la recherche de consensus, c'est-à-dire de solutions acceptables par tous. Or, là où des compromis sont à faire, il y a toujours des gagnants et des perdants. Etablir un plan GIRE implique en effet de faire des choix : entre les différents usagers de l'eau (certains acteurs devant accepter de perdre des avantages au profit d'autres), mais aussi entre les différentes générations (la consommation d'eau du moment pouvant entraîner une perte pour les générations futures) et entre les différents objectifs fixés (les objectifs de protection de l'environnement pouvant aller à l'encontre des objectifs de développement socio-économique immédiats). Le défi consiste alors à trouver un équilibre entre les besoins des uns et des autres, de manière à ce que chacun puisse y trouver son intérêt à un moment donné, et à communiquer en toute transparence sur les concessions à réaliser.

FÉDÉRER LES PARTIES PRENANTES

Avant d'arriver à un consensus, chaque membre du COGELI a été invité à exprimer son avis sur une liste restreinte d'actions élaborée en amont par le Secrétariat Technique de l'organe. Ce temps de débat était important non seulement pour assurer la qualité du document final, mais aussi pour faciliter l'appropriation ultérieure de la vision ; cela a permis d'ouvrir le champ de discussion et de prendre en compte la diversité de points de vue. Après cette phase d'ouverture, les participants ont rempli un questionnaire pour exprimer leur avis sur les actions proposées selon 3 critères : urgence, faisabilité et priorité globale. Les résultats de ce vote ont été regroupés et présentés aux membres sous la forme de graphiques afin qu'ils puissent visualiser facilement les propositions bénéficiant d'un fort soutien.

Point clé

Au final, les membres du COGELI sont arrivés assez naturellement à un consensus, l'état des lieux initial ayant permis une compréhension partagée de l'effet des activités sectorielles des uns sur les activités des autres, ainsi que l'acceptation de la nécessité du changement et une prise de responsabilité au niveau individuel. La démarche de vote collectif puis de présentation des résultats a également facilité l'acceptation des décisions prises, d'autant plus que les propositions écartées ont parfois pu être mises en place à d'autres échelles. Ce fut le cas par exemple pour la gestion des déchets : la problématique n'a pas été retenue par le COGELI car elle concernait seulement 3 communes sur 10. Cependant, ces communes ont par la suite pu mettre en œuvre des actions à leur niveau, en dehors du COGELI, pour améliorer la gestion des déchets au sein de leur territoire.



Passer de la vision commune à l'engagement



Par la suite, un groupe technique a été mis en place au sein du Secrétariat Technique du COGELI pour mettre par écrit la vision commune. Le Contrat de Lac a été élaboré à plusieurs mains, puis soumis à l'amendement et la validation du COGELI. Tout au long de l'élaboration du document, un grand soin a été accordé à la rédaction et à la mise en page. Le choix a ainsi été fait de mettre l'accent sur l'aspect collaboratif de la démarche, notamment à travers l'utilisation de la première personne du pluriel (« Notre lac protégé en 2030 ») et l'insertion du logo du COGELI. L'objectif était d'aboutir à un document qui puisse être un objet

de fierté pour les membres du COGELI et qui puisse donner envie à d'autres acteurs de se rallier à la cause du lac Itasy. Fruit de plusieurs mois de travail collectif, le Contrat de Lac a en effet un fort potentiel fédérateur : c'est à la fois le produit et reflet de la démarche de concertation.

Une fois le document achevé, tout l'enjeu a consisté à amener les acteurs à adhérer à son contenu. Le choix du terme « Contrat » est important : un contrat implique des obligations, sinon contractuelles, au moins symboliques. Porter le Contrat de Lac, c'est donc s'engager à œuvrer en faveur de sa mise en œuvre. Le Contrat a aussi fait l'objet d'une présentation officielle auprès des acteurs institutionnels, des partenaires et des bailleurs potentiels lors d'un événement de communication qui s'est déroulé en mars 2020 : le Forum du Lac. Ce moment symbolique a marqué l'entérinement du document et permis de bâtir l'engagement des autorités et organisations compétentes.





MAINTENIR UNE DYNAMIQUE GIRE

Si la dynamique GIRE peut susciter un intérêt et un engouement fort au moment de son lancement, de par sa promesse de réconcilier des objectifs antagonistes, tout l'enjeu consiste à entretenir par la suite cet engagement initial. Pour cela, il faut faire face à trois défis majeurs : l'instabilité institutionnelle, la fidélisation des acteurs membres et l'implication du niveau central.

Faire face à l'instabilité institutionnelle

La gestion durable d'une ressource naturelle comme l'eau requiert une certaine continuité au niveau des institutions en charge de cette gestion. Or, comme beaucoup de comités de gestion, le COGELI n'est pas à l'abri des problèmes d'instabilité institutionnelle. Si les aléas politiques et organisationnels ne relèvent généralement pas du ressort des organes de concertation, des actions peuvent toutefois être entreprises pour limiter leurs effets négatifs.

Réduire la vulnérabilité aux changements institutionnels

Depuis sa création, la composition du COGELI a significativement évoluée. Ces changements sont en partie liés au cycle naturel du COGELI, le renouvellement triannuel des membres étant prévu dans les statuts de l'organisme. Outre les acteurs historiques, identifiés par le groupe *ad hoc* au début du projet GIRE, différentes structures ont ainsi pu rejoindre la dynamique au fil du temps. A l'inverse, d'autres acteurs ont pu se désengager de la démarche pour se consacrer à d'autres priorités.

De même, l'identité des personnes chargées de représenter les différentes structures morales n'a cessé d'évoluer en raison des changements fréquents de ressources humaines : élections au niveau des communes, nomination de nouveaux directeurs au sein des Services Techniques Déconcentrés, etc. Ces changements échappent en grande partie au contrôle du COGELI, même si des mesures adaptées existent : prévoir des formations en continu à destination des agents, valoriser leur travail et leur offrir des perspectives d'évolution professionnelle sont autant d'actions qui peuvent limiter le *turnover* des techniciens et cadres dirigeants. En revanche, la reconduite systématique des élus n'est pas souhaitable d'un point de vue démocratique ; une certaine rotation des membres restera donc à prévoir.

Or, on constate que le fort taux de *turnover* au sein du COGELI se traduit par une discontinuité au niveau de l'engagement des acteurs. En effet, l'appropriation de la démarche GIRE prend du temps et ne va pas de soi ; elle nécessite des temps de sensibilisation quant aux problématiques constatées, leurs causes profondes et les solutions envisagées dans le cadre de la GIRE. De plus, on n'est pas l'abri de se confronter à représentants moins enclins à s'engager dans la dynamique GIRE.

Il y a un gros turnover au niveau des communes. Les maires changent souvent et de ce fait, il est difficile d'acquérir de l'expérience.

Membre du COGELI

Dans ces conditions, il est primordial que les porteurs de la dynamique GIRE soient garants d'une certaine continuité. La mise en place d'un Secrétariat Technique multi-acteurs peut être une solution intéressante ; celui-ci peut en effet servir de point d'ancrage pour les membres du comité de gestion. En Itasy, le Secrétariat Technique a été en mesure d'assurer un rôle d'animation fort grâce à la présence de plusieurs personnes ressources. Cependant, si la présence de membres moteurs est importante et permet de faire avancer les choses, il ne faut pas que le processus de concertation vienne à dépendre uniquement de ces personnes, au risque de voir la dynamique s'essouffler au départ de celles-ci. L'implication de tous doit être encouragée afin qu'en cas de besoin, l'action des uns puisse compenser l'indisponibilité temporaire des autres.



Point clé

L'expérience du lac Itasy montre également qu'il faut faire preuve de flexibilité, en permettant aux différents membres d'identifier la personne ressource la plus adaptée au sein de leur structure. Au sein des Services Techniques Déconcentrés, il peut parfois être préférable de désigner un membre du personnel permanent travaillant sur les thématiques abordées plutôt que le directeur, qui n'a pas forcément le temps nécessaire et est susceptible de changer plus fréquemment. Néanmoins, il ne faut faire attention à ce que cette flexibilité ne donne pas lieu à une délégation excessive de responsabilités, au risque de rompre les chaînes d'information et d'affaiblir le poids des décisions collectives.

L'essentiel, c'est que les membres rendent des comptes au chef hiérarchique et que celui-ci se fasse représenter par un bon élément.

Membre du Secrétariat Technique du COGELI**Assurer la continuité entre membres**

Si la stabilité institutionnelle ne se décrète pas, des actions peuvent toutefois être mises en place pour assurer la continuité entre les membres sortants et leurs remplaçants. Le projet GIRE ne figurant généralement pas dans les documents de passation, il est important d'encourager le partage d'informations entre anciens et nouveaux membres, afin d'éviter que les connaissances ne se perdent. Ce partage d'informations peut passer par la mise en place d'une banque de ressources utiles (études, comptes-rendus de réunions, supports de formation, etc.) destinée à perdurer après le départ des personnes physiques.

Une remise à niveau pour chaque nouvelle personne sur le processus GIRE peut également être envisagée. En Itasy, une fiche explicative retraçant la genèse du processus de concertation autour du lac Itasy est en cours d'élaboration ; celle-ci devra permettre aux nouveaux arrivés de mieux comprendre la dynamique et s'appropriier plus facilement leur rôle. De plus, la rencontre individuelle de chaque nouveau membre permet de conserver un lien personnel avec chacune des parties prenantes et de maintenir le climat de confiance instauré.

Fidéliser les acteurs membres

Outre l'intégration des nouveaux membres, les efforts doivent également porter sur la fidélisation des membres existants. Pour éviter que la dynamique s'essouffle, il est en effet essentiel que la concertation aboutisse à des résultats concrets et visibles.

Communiquer sur le processus

La création du COGELI se base sur le constat que, si rien n'est fait, le lac Itasy pourrait disparaître d'ici 50 ans. La force du COGELI tient notamment de sa capacité à fédérer les acteurs autour de ce constat ; cependant, paradoxalement, c'est aussi là que réside aujourd'hui sa principale faiblesse. En effet, la gestion intégrée des ressources en eau est un processus dont les impacts sont progressifs. Or, le temps long de la concertation semble aller directement à l'encontre de l'urgence de la situation.

Ce fait est parfois vécu comme frustrant par les acteurs locaux, qui ont l'impression d'enchaîner les réunions sans toujours en percevoir la finalité ni les résultats, alors même que la situation du lac Itasy exige des actions rapides. Les acteurs eux-mêmes sont souvent soumis à de lourdes exigences de résultats, et n'ont pas toujours la possibilité de s'engager sur la durée. Un équilibre doit alors être trouvé entre les temps de collecte des données, de dialogue et de planification, nécessaire à la qualité de la démarche, et la mise en œuvre des actions, essentielle pour récompenser l'engagement des acteurs et répondre aux besoins immédiats. De plus, il est important d'être transparent vis-à-vis des parties prenantes sur le calendrier des activités à venir et les incertitudes existantes, sans quoi un sentiment de déception ou de méfiance peut éloigner les participants.



Passer de la concertation à la mise en œuvre des actions

Outre l'existence d'une planification précise et réaliste, la mise en œuvre des actions dépend de nombreux facteurs, dont certains relèvent de la compétence directe du comité de gestion et d'autres du contexte extérieur. Interrompue une première fois en 2020 en raison de la crise de Covid-19, la dynamique autour du lac Itasy est ainsi aujourd'hui à nouveau freinée due à une double difficulté liée à :

L'obtention de financements

Cela est indispensable pour à la fois assurer la prise en charge du Comité de Gestion et la mise en œuvre des actions planifiées.

Le portage des actions

Le COGELI est une structure créé par arrêté régional ; or, ce statut ne lui permet pas de recevoir et gérer des fonds.

Des actions ont été engagées pour trouver des solutions de financement mixtes novatrices, en vue d'augmenter l'autonomie financière du COGELI et atteindre une gestion durable. Une commission Développement de Partenariats et Recherche de Financements a été mis en place au sein de la structure. Celle-ci est chargée d'identifier des partenaires financiers potentiels ainsi que de réfléchir à des mécanismes d'autofinancement. La création de cette commission permet aussi de responsabiliser les acteurs locaux et de rompre avec la logique attentiste propre à l'approche « projet ». En parallèle de ces actions, un dialogue a été établi avec le niveau central afin d'explorer les possibilités de financement public.

En attendant l'obtention de sources de financement complémentaires, les efforts du COGELI se dirigent aujourd'hui en priorité vers la mise en œuvre d'activités facilement atteignables, c'est-à-dire réalisables sur une plage de temps courte avec un budget et des moyens limités. Ces premières actions doivent permettre de stabiliser la situation du lac tout en récompensant l'engagement les acteurs.

Nous avons des intérêts et des attentes au niveau du COGELI, mais cela reste des réunions de concertation. On observe. [...] Avec le temps, le COGELI mènera des actions plus concrètes, plus visibles. Cela va apporter une amélioration à la place de ces échanges.

Ancien membre du COGELI

Valoriser les résultats obtenus

Une partie des attentes actuelles sont aussi dues à un manque de visibilité sur les résultats déjà obtenus. En effet, contrairement aux premières Assemblées de Bassin Versant, à la constitution du COGELI et à l'élaboration du Contrat du Lac, qui étaient des actes à forte valeur symbolique, le travail se déroule maintenant essentiellement en coulisse. Bien que de nombreuses activités aient lieu (recherche de partenaires techniques et financiers, plaidoyer envers le niveau central, etc.), elles sont moins visibles pour les acteurs locaux, d'où parfois l'impression de ne pas avancer.

De même, si certaines actions prévues dans le Contrat de Lac ont déjà commencé à être mises en œuvre, elles passent globalement inaperçues car elles sont directement intégrées aux projets des partenaires de mise en œuvre, sans être directement rattachables au COGELI. A cela s'associe le manque de données relatives à la situation du lac Itasy, d'où des difficultés pour mesurer et mettre en carte les progrès réalisés.

La mise en place d'un Observatoire du Lac, chargé de récolter des données sur le bassin versant du lac Itasy, devra à terme permettre de remédier à cette difficulté. Un effort de communication devra également être effectué dans les mois et années à venir afin de valoriser les actions déjà réalisées et permettre aux acteurs de visualiser les résultats de leur engagement. Parmi les pistes qui sont actuellement à l'étude ou en cours de mise en œuvre, on peut mentionner la réactivation de la page Facebook « Projet GIRE autour du lac Itasy », la diffusion d'émissions radio et l'organisation d'événements de communication comme le Forum du Lac.



Établir l'articulation avec le niveau central

La communication sur les résultats obtenus est souhaitable non seulement dans un souci de redevabilité envers les acteurs locaux, mais également dans une perspective de mise à l'échelle des actions engagées. En effet, les constats effectués sur le terrain sont autant d'éléments qui peuvent nourrir les politiques publiques afin d'aboutir, in fine, à l'articulation de la GIRE locale et nationale.

S'appuyer sur les réseaux d'acteurs

La GIRE se doit d'être une rencontre entre le *top-down* et le *bottom-up*, entre le gouvernement et la gestion sur le long terme et les populations et les enjeux locaux, territorialisés. Les procédures descendantes et ascendantes sont complémentaires et permettent ensemble d'atteindre les objectifs des modèles GIRE. Or, en Itasy comme dans la majorité des régions de Madagascar où la GIRE est mise en œuvre, celle-ci reste principalement ascendante, notamment dû à l'absence de l'ANDEA et malgré la PNEAH. Le manque d'appui des acteurs étatiques a comme conséquence de potentiellement limiter les activités et le champ d'action des comités de gestion des bassins versants.

Afin d'y remédier, il est important d'impliquer les ministères compétents et l'ANDEA dans les processus de réflexion et d'échanges autour de la GIRE. Dans ce but-là, Ran'Eau, le réseau des acteurs de l'eau, l'assainissement et l'hygiène de Madagascar, a organisé en 2018 une rencontre d'échange sur la GIRE qui s'est transformée en 2019 en groupe de travail thématique permettant de réunir ensemble les acteurs travaillant à la GIRE sur la Grande Île. Ce groupe de travail permet d'approfondir la réflexion et de proposer des axes de travail concrets pour améliorer les interventions du secteur. Ces activités sont organisées en coordination avec le MEAH pour assurer un partage avec le gouvernement central.

Point clé

Le défi de l'instabilité institutionnelle est aussi valable à l'échelle nationale. En effet, les changements réguliers au niveau des ministères font que les avancées ne sont jamais acquises. A chaque changement de ministre ou de directeur, les efforts de dialogue et de plaidoyer doivent ainsi être renouvelés. Bien que chronophage, ce travail est essentiel afin d'aboutir à l'articulation entre GIRE locale et nationale.

Echanger pour mieux avancer

De plus, la coopération décentralisée entre la Région Itasy et la RNA, en partenariat avec la coopération entre la Haute Matsiatra et le Grand Lyon, a organisé des ateliers d'échanges concernant la GIRE auxquels étaient invités des représentants de différents ministères, le MEAH et le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, ainsi que l'ANDEA. Ces ateliers ont notamment pour but d'ouvrir le dialogue avec le gouvernement central et de permettre un travail commun. En effet, dès 2018, les acteurs notaient que : « le manque d'opérationnalité de l'ANDEA, l'absence d'instances de bassins et de documents de planification spécifiques à la GIRE traduit une approche *top-down* défailante dans sa mise en œuvre et son appropriation locale ». Ainsi, une meilleure connaissance territoriale des gouvernements centraux permettrait de mettre en œuvre des documents de planification plus adaptés.

Finalement, ces actions permettent aussi de diffuser les expériences du COGELI et des autres comités de gestion pour permettre un apprentissage commun et ainsi contrer le manque de lien et d'homogénéité entre les approches GIRE mises en œuvre sur le territoire.

*Les expériences de l'Itasy enrichissent les réflexions au niveau national.
Ce qui se fait en Itasy mérite une réflexion sur la possibilité de le mettre à l'échelle nationale.*

Représentante de l'ANDEA



Et ailleurs ?

Les agences de l'eau en France ont été créées par la loi de 1964. Ce sont des établissements publics de l'Etat et elles assurent la préservation des ressources en eau et les milieux aquatiques. Sur le principe « l'eau paie l'eau », « pollueur-payeur » et « préleveur-payeur », les agences de l'eau perçoivent des redevances en provenance de tous les usagers de l'eau. Chaque euro prélevé est réinvesti sous forme d'aides aux collectivités, acteurs économiques et agricoles pour financer des actions favorisant le bon état de l'eau (objectifs de bon état fixés à l'échelle européenne par la Directive Cadre sur l'Eau). Ces actions sont priorisées et planifiées à l'échelle de chacun des 6 grands bassins hydrographiques par des comités de bassin (formée à 40 % d'élus, 40 % d'usagers de l'eau et à 20 % de représentants de l'Etat) via des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE).

Cette GIRE, que l'on peut qualifier de *top-down*, s'articule avec la GIRE *bottom-up* à une échelle plus locale (sous-bassin). Cette articulation se matérialise au travers des Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE) qui tiennent compte des spécificités territoriales tout en restant conformes aux axes stratégiques du SDAGE (plans de gestion). Les SAGE sont élaborés par des Commissions Locales de l'Eau (CLE) composées d'acteurs locaux (pour moitié de représentants des collectivités territoriales, pour un quart des représentants des usagers et pour un quart des représentants de l'Etat).





A RETENIR

La concertation autour de la gestion des ressources en eau est loin de représenter un long fleuve tranquille. Jamais tout à fait achevée, toujours susceptible d'amélioration, elle requiert un effort continu de mobilisation des acteurs locaux. Cependant, en s'alimentant des bonnes pratiques développées au fil du temps et des expériences, elle peut déboucher sur une répartition des ressources capable d'assurer le bien-être de toutes les générations, qu'elles soient actuelles ou futures.

- Adapter la GIRE au contexte local : l'appropriation de la dynamique par les acteurs locaux représente un facteur de réussite déterminant. Cette adhésion peut être facilitée, entre autres, par l'intégration des autorités traditionnelles, le recours aux valeurs ancestrales, la prise en compte des résistances culturelles et/ou la traduction des concepts techniques dans la langue locale.
- Choisir l'échelle temporelle et spatiale la plus adaptée : la mobilisation et la mise en confiance des acteurs requièrent du temps. Cependant, un rythme de concertation lent risque de décourager les acteurs et d'impacter la situation du bassin versant. Un équilibre doit donc être trouvé entre les temps de récolte des données, de dialogue et de planification d'un côté, et de mise en œuvre des actions de l'autre. Quant à l'échelon territorial, il doit à la fois être suffisamment grand pour permettre une intervention coordonnée et efficace, et suffisamment restreint pour permettre l'identification des acteurs du territoire et la mise en place de mesures localisées. Surtout, il est essentiel de prendre en compte les représentations locales (rapport au temps et à l'espace) pour déterminer l'échelle d'intervention la plus adéquate.
- Investir du temps dans la collecte, le traitement et le partage des données : la gestion des connaissances représente un pilier fondamental de tout processus GIRE. Les données récoltées sur le terrain peuvent en effet contribuer à la prise de conscience initiale, servir d'outil d'aide à la prise de décision et faciliter la mise en valeur des résultats obtenus, à condition de faire l'objet d'un partage étendu.
- Veiller à la participation de tous les acteurs concernés, aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs : s'il est essentiel que toutes les catégories d'acteurs puissent assister aux réunions et activités, il faut également s'assurer de leur capacité réelle à intervenir dans les débats et influencer le processus de prise de décision.

A RETENIR

- Être transparent sur la conduite du processus et la place des différentes parties prenantes dans celui-ci : comme tout processus citoyen, la concertation autour des ressources en eau implique des responsabilités et des garanties. Les participants doivent donc être informés sur la manière dont le processus va se dérouler, sur ce qui est attendu de leur part et sur ce qu'ils peuvent attendre en retour. S'il existe des incertitudes, par exemple par rapport à la prise en compte des propositions citoyennes et/ou au financement des actions planifiées, celles-ci doivent être exposées aux acteurs dès le départ. En cas d'accompagnement par un acteur extérieur (ONG, collectivité ou autre), celui-ci doit communiquer clairement sur ses attributions et les limites de celles-ci.
- Poursuivre l'effort de mobilisation au-delà de la mise en mouvement initiale des acteurs, en facilitant l'intégration de nouveaux participants et en fidélisant les membres existants : en effet, les premières réunions de concertation ne sont que le début d'un processus d'engagement citoyen qui peut se poursuivre et se renforcer uniquement si les conditions sont favorables.
- Travailler avec les ministères et autorités compétentes au niveau national pour une meilleure articulation entre GIRE locale et nationale : les initiatives de terrain représentent autant de laboratoires permettant de tester la GIRE et d'en démontrer les impacts positifs sur les ressources naturelles. Elles contribuent donc à apporter des éléments concrets qui peuvent alimenter la réflexion au niveau central pour le perfectionnement du cadre légal national en matière de GIRE.



La coopération décentralisée entre la Région Itasy et la Région Nouvelle-Aquitaine

Depuis 2007, la Région Nouvelle-Aquitaine intervient aux côtés de la Région Itasy en renforcement des dynamiques de développement de son territoire. En 16 ans de coopération, de nombreux domaines ont été touchés – agriculture, jeunesse, tourisme, environnement – voyant naître des projets pensés dans la durée, dont le projet de Gestion Intégrée des Ressources en Eau autour du lac Itasy initié en 2018.

La signature du 4^e accord-cadre (2020-2022) a permis une consolidation des actions engagées avec l'introduction d'un nouvel axe consacré à la gestion concertée et rationnelle des ressources stratégiques. Aujourd'hui, les deux Régions poursuivent les dynamiques existantes afin d'œuvrer collectivement en faveur du développement durable du lac Itasy et de son bassin versant, ainsi que de la Région Itasy en général.



RÉGION
**Nouvelle-
Aquitaine**

Contact

Marine BRODU, Assistante technique
marine.brodu-ext@nouvelle-aquitaine.fr



www.nouvelle-aquitaine.fr



Coopération Nouvelle-Aquitaine – Itasy

Ran'Eau, le Réseau de Référence de tous les acteurs de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hygiène à Madagascar

Le Réseau Ran'Eau est apparu en 2009 suite à l'association du pS-Eau avec l'ONG malagasy CITE et l'appui technique du Gret pour remonter et partager les expériences du secteur EAH. Ce réseau n'a cessé d'évoluer face aux demandes et attentes des acteurs du secteur. Ainsi le 31 janvier 2019, l'ONG Ran'Eau, structure de droit malagasy, a été créée.

L'ONG Ran'Eau a pour but d'améliorer la qualité et la quantité des projets liés à l'eau, sa préservation et ses usages, ainsi qu'à l'assainissement et à l'hygiène à Madagascar, en cohérence avec la stratégie nationale.

Contact

Patrick RASOLOFO, Directeur exécutif de Ran'Eau
de@raneau.org



www.raneau.org



ONG Ran'Eau



POUR ALLER PLUS LOIN

Ouvrages

AGW-Net, BGR, IWMI, Cap-Net, RAOB et IGRAC. *Intégration de la Gestion des Eau Souterraines dans les Organismes de Bassin Transfrontalier en Afrique. Manuel de formation.* AGW-Net 2015.

BARONE Sylvain et MAYAUX Pierre-Louis. *Les politiques de l'eau.* LGDJ 2019.

Cap-Net, GWP et UNDP. *Plans de Gestion Intégrée des Ressources en Eau. Manuel de Formation et Guide Opérationnel.* Cap-Net 2005.

ICLEI. *Gouvernement local et Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Partie III : S'engager en faveur de la GIRE – Mesures et outils pratiques à l'usage des gouvernements locaux.* ICLEI 2008.

JULIEN Frédéric. *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne: Paradigme occidental, pratiques africaines.* Presses de l'Université du Québec 2012.

Protos et PNE-Bénin. *Guide d'information et de sensibilisation sur la gestion intégrée des ressources en eau. Manuel de l'animateur.* Protos et PNE-Bénin 2007.

RIOB, OIEau, REBOB et AFB. *La participation des acteurs et de la société civile dans les bassins de rivières, de lacs et d'aquifères.* RIOB 2018.

Articles

BARON Catherine et al. La GIRE : un modèle voyageur confronté à la revanche de territoires. La gouvernance de l'eau au Burkina Faso. *Revue Internationale des Études du Développement* 2022/1, pages 115 à 142.

BARRAQUÉ Bernard. Les politiques de l'eau en Europe. *Revue française de science politique* 1995/3 (volume 45), pages 420 à 453.

DAVID Victor. La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna. *Revue juridique de l'environnement* 2017/3 (volume 42), pages 409 à 424.

MERREY Douglas et COOK Simon. Fostering Institutional Creativity at Multiple Levels: Towards Facilitated Institutional Bricolage. *Water Alternatives* 2012/1 (volume 5), pages 1 à 19.

OMS. *Principaux repères : eau potable.* 2022. URL : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.

Rapports

AFD. *La gestion des ressources en eau souterraine : six situations du bassin méditerranéen analysées sous l'angle de l'économie néo-institutionnelle et de la théorie des contrats.* Papiers de recherche 2020/152.

GWP. *La gestion intégrée des ressources en eau.* Background Papers 2000/4.

ONU. *Déclaration de Dublin - Rapport de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement.* 1992.

UN water et ONU Environnement. *Progrès en matière de gestion intégrée des ressources en eau.* 2018.

Thèses

NASSIF Marie-Hélène. *Analyse Multi-Scalaire des Politiques et de la Gouvernance de l'Eau dans le Bassin du Litani, Liban.* Université Paul-Valéry Montpellier 3 2019.

SIRI Yamba. *Diffusion de la Gestion Intégrée des Ressources en eau (GIRE) au Burkina Faso : Dynamiques territoriales, conflits d'acteurs et enjeux de préservation des ressources en eau.* Université de Toulouse 2 2021.

Documents de capitalisation

Agrisud International et Nitidæ. *Gérer & Préserver les ressources en eau d'un bassin versant. Manuel de mise en œuvre.* Agrisud International 2021.

CIDR Pamiga, Africa Green Corporation et CREDEL. *Guide de bonnes pratiques pour une opérationnalisation de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau - GIRE. Retour d'expérience du projet OmiDelta ANE GIRE-PSE.* CIDR Pamiga, Africa Green Corporation et CREDEL 2022.

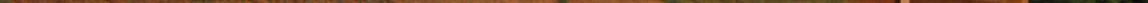
OIEau. *Cahiers de retours d'expériences pour une mise en œuvre opérationnelle de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) à Madagascar.* OIEau 2021.

Ran'Eau, CITE et pS-Eau. *Retour d'expériences sur la gestion intégrée des ressources en eau à Madagascar.* Ran'Eau 2014.

VNG International et SNV. *Guide de capitalisation du processus de mise en œuvre du Projet d'appui à la synergie locale pour l'eau (PSL Eau) : proposition d'une démarche de mise en œuvre des projets de GIRE locale.* VNG International et SNV 2022.

© Région Nouvelle-Aquitaine et Ran'Eau 2023

L'autorisation de reproduire, de distribuer et de communiquer cet ouvrage au public dans son format original et à des fins non commerciales est consentie par les auteurs à titre non exclusif, gratuit, sans limitation de durée, dans le monde entier et dans le respect des mentions de la Région Nouvelle-Aquitaine et du Ran'Eau.



La gestion des ressources en eau représente un des défis majeurs du XXI^e siècle. En effet, une personne sur quatre dans le monde ne dispose pas de service d’approvisionnement en eau potable gérée en toute sécurité, et plus de 2 milliards de personnes vivent dans des pays en situation de stress hydrique, phénomène qui devrait s’exacerber dans les décennies à venir.

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) cherche à répondre à ces différents enjeux en promouvant une gestion commune, participative, multi-usages et concertée des ressources en eau. Cependant, il n’en demeure pas moins des défis autour de sa mise en œuvre et son appropriation par les acteurs locaux : comment accompagner une dynamique GIRE sans s’imposer ? Comment impliquer les différentes parties prenantes et surtout, comment maintenir l’engagement initial ?

Le présent cahier apporte des pistes de réponse concrètes à ces questions en s’appuyant sur l’expérience GIRE du bassin versant du lac Itasy, à Madagascar. Mis en œuvre depuis 2018 dans le cadre de la coopération décentralisée entre les Région Itasy et Nouvelle-Aquitaine, ce projet est unique à Madagascar de par son caractère pilote, son ampleur et l’attention accordée à la mobilisation des parties prenantes. Les leçons tirées de cette expérience peuvent représenter autant d’enseignements précieux à destination des acteurs de développement intéressés par la démarche GIRE, que ce soit sur la Grande Île ou ailleurs dans le monde.

