



Lesedi

Institut Français d'Afrique du Sud [IFAS-Recherche] Lettre d'information - no. 15 - janvier 2013

Sommaire...

Editorial...

par Adrien Delmas, nouveau Directeur IFAS-Recherche

2

Dossier...

L'eau : politiques et pratiques en Afrique australe

3

Une gestion participative de l'eau ?

3

La politique sud-africaine de gestion locale de l'eau
par Maud Orne-Gliemann

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) :
philosophie et principes d'action

9

Une approche régionale des politiques de l'eau en Afrique australe
par Agathe Maupin

10

Programmes...

Urban National Parks in Emerging Countries and Cities (UNPEC) Rio de Janeiro, Mumbai, Nairobi, Cape Town

17

BiodiverCities Rio 2012. Aires protégées urbaines : enjeux, acteurs, espaces

18

Interview avec Estienne Rodary

20

La nouvelle histoire globale : regards croisés sur la première mondialisation au Sud

23

Actualités...

Book History Seminars 2013

24

Soutenances de Pauline Guinard et de Lydie Cabane

24

Lancement des FISH (French Institute Seminars in Humanities)

25

Reouverture de la bibliothèque

25

Publication : *La nature d'adaptation du néolibéralisme au niveau local :
quinze ans de City Improvement Districts à Cape Town et à Johannesburg*

25

En complément du format électronique, le contenu de ce numéro de Lesedi et des suivants sera désormais disponible en ligne sur le site
Lesedi, les carnets de recherche de l'Institut français d'Afrique du Sud :
<http://ifas.hypotheses.org>
Ce carnet servira de relais aux recherches menées à l'Institut français d'Afrique du Sud et vous permettra de suivre l'essentiel de nos activités.



UMIFRE CNRS 25 | USR 3336



La première fois que je débarquai à l'IFAS, ce fut en 2001 à l'occasion d'une maîtrise de sociologie sur les rapports entre mémoire et histoire en Afrique du Sud. Le pont Nelson Mandela n'existait pas et c'est à pieds que je gagnai les locaux de Newtown. Plus de 10 ans plus tard, le pont est là mais l'IFAS a changé de rive pour se retrouver à Braamfontein. Ce qui n'a pas changé par contre, ce sont les conditions d'accueil et de soutien (financier, logistique et scientifique) que l'IFAS propose aux chercheurs venus de tous les horizons pour travailler en Afrique australe. Actif depuis presque 20 ans, l'IFAS-Recherche a largement accompli sa mission de construire un pont durable entre la France et l'Afrique du Sud dans le domaine des SHS. Les programmes de recherche en géographie, en économie du développement, en études urbaines et migratoires, en sciences politiques, en anthropologie ou encore en archéologie continuent de rapprocher les deux pays, de produire des connaissances réciproques, et d'édifier une compréhension commune de notre monde. C'est par un hommage chaleureux à mes prédécesseurs que je voudrais donc commencer, et d'abord à la dernière d'entre elle, Sophie Didier, qui a regagné la France après quatre années de fiers et loyaux services. Assurer la continuité des programmes en cours et construire sur une histoire jeune mais solide de l'Institut, voilà la première de mes préoccupations.

Ce qui n'a pas plus changé, malgré les nombreux travaux réalisés et ouvrages publiés ces dernières années, c'est l'ampleur des défis et des chantiers qui attendent les sciences humaines en Afrique australe. Certains diront potentiel plutôt que défi, et j'en viens là à ma seconde priorité, qui ne me tient pas moins à cœur : engager l'IFAS sur la route de l'histoire de longue durée, sur la piste ardue des humanités et des humanités africaines en particulier. Le besoin de voir au-delà du seul « présent sud-africain », qui a jusqu'à présent monopolisé, pour ne pas dire ébloui, les recherches en sciences sociales sur l'Afrique australe, se fait désormais ressentir. Un présent devenu prison. La page d'un passé trouble s'est bien heureusement tournée mais le rôle des sciences sociales dans la compréhension du passé n'en demeure pas moins nécessaire. Au contraire, l'histoire, en tentant de saisir la réalité sud-africaine dans ses temporalités multiples, peut espérer endosser ce rôle de critique de notre contemporain.

Pas plus qu'elle ne l'est aux changements consécutifs de la transition démocratique, la réalité sud-africaine n'est pas réductible à la seule Afrique du Sud prise isolément. A cet égard, le deuxième horizon de mon mandat sera d'essayer de regarder au-delà des seules frontières nationales et, pour cela, de développer des programmes de recherche attentifs aux échanges, aux circulations, aux connexions qui ont façonné la région. L'IFAS, de part sa vocation régionale, a aussi pour objectif de retrouver les dynamiques transnationales, africaines et au-delà, qui ont précédé et travaillé la constitution des pays au sud de la RDC. L'Afrique australe est bien, depuis les débuts de l'époque moderne, le lieu d'articulation entre l'espace atlantique et l'océan Indien. Une double ouverture donc, celle des horizons chronologiques et géographiques, sans sacrifier pour autant aux exigences scientifiques de précisions et de spécificité, voilà ce qui pourrait résumer les intentions de l'Ifas ces prochaines années.

L'année 2013 sera riche en événements dont certains sont détaillés dans ce numéro mais je me contenterai ici de mentionner le lancement des FISH, les *French Institute Seminars in Humanities* qui rythmeront la vie locale de l'Institut à partir de fin janvier 2013 et des *Book History Seminars* en partenariat avec l'Université de Pretoria. Pour le moment, je vous laisse en compagnie de Maud Orne-Gliemann et d'Agathe Maupin qui nous invitent à mieux saisir, chacune à une échelle différente, les enjeux - économiques, politiques, sociaux - qui gravitent autour de la gestion de l'eau en Afrique australe.

Adrien Delmas
Directeur IFAS-Recherche

Une gestion participative de l'eau ?

La politique sud-africaine de gestion locale de l'eau



Maud Orne-Gliemann

Maud Orne-Gliemann est en post-doctorat au sein du programme de Human Economy de l'Université de Prétoria en Afrique du Sud. Elle est politologue et géographe. Elle a obtenu en 2011 un doctorat de géographie d'Université Paul Valéry, Montpellier 3. Ses travaux de recherche portent sur les notions-clés des discours sur le développement, sur les politiques de gestion de l'eau et sur l'agriculture de petite échelle en Afrique Australe. Sa thèse de doctorat porte sur la politique publique de gestion locale de l'eau au sein des petits périmètres irrigués en Afrique du Sud et sur les représentations sociales que les agriculteurs de ces périmètres ont de la gestion de l'eau.

La notion de participation figure au cœur des discours sur le développement, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement. A chaque échelle d'intervention, les usagers, citoyens et porteurs d'intérêts en tout genre sont incités à s'investir et s'organiser pour prendre part collectivement au développement de leurs communautés et à la gestion de leurs ressources. Ce mouvement est justifié par une logique d'économies, par une logique d'efficacité ; il est justifié également par une logique de démocratisation et de partage du pouvoir de décision entre le gouvernement et les usagers, citoyens et/ou porteurs d'intérêts aux positions de pouvoir variées.

La réforme sur l'eau sud-africaine de 1998 est un bon exemple de tentative de démocratisation de la gestion des ressources en eau. Elle crée de nouvelles instances décentralisées de gestion de l'eau et appelle ouvertement à la participation de l'ensemble des usagers individuels de l'eau (1). Pour autant, si le texte de la réforme et les discours de l'époque affirment sans équivoque les intentions du législateur sud-africain, les conditions de mise en œuvre de la réforme laissent de nombreuses zones d'ombre quant à la concrétisation à l'échelle locale des objectifs de participation active des usagers près de quinze ans après leur adoption (2). Le cas des agriculteurs des petits périmètres irrigués créés dans les anciens homelands du pays est particulièrement préoccupant (3).

1. Le National Water Act de 1998 : une démocratisation dans les textes de la gestion de l'eau sud-africaine

Après quatre années de travail au sein du Département des Eaux et Forêts (*Department of Water Affairs and Forestry - DWAF*)¹, de revue de la législation existante, d'évaluation des besoins et des ressources et d'élaboration d'un projet politique pour la gestion des ressources en eau du pays, le Parlement sud-africain a adopté le 26 août 1998 une nouvelle législation sur l'eau. Le *National Water Act* (NWA) remplace la loi sur l'eau de 1956, symbole de la politique ségrégationniste du *grand*

*apartheid*². Les principes de gestion véhiculés par le NWA ne sont « rien de moins qu'une révolution tranquille », affirmait Kader Asmal, Ministre des Eaux et Forêts de l'époque, pendant leur conception en 1996 (DWAF, 1996). Nationalisation des ressources, introduction de droits d'usage, séparation du foncier et de l'eau, tarification, décentralisation et démocratisation de la gestion des ressources en eau, protection de l'environnement, mise en place d'un accès minimum universel garanti : les politiques sud-africaines ont cherché à « 'tout faire' d'un coup plutôt que d'avancer par réformes successives » (Muller, 2009 : 184), une attitude rendue possible par la 'fenêtre d'opportunité' (*window of opportunity*) (Muller, 2001a : 10) que représentait à la fin des années 1990 le double contexte de révolution politique et de contraintes exacerbées sur la ressource.

Depuis son adoption, le NWA n'a cessé de susciter les éloges de la communauté internationale et la fierté des acteurs du secteur de l'eau sud-africain. Il est en effet considéré comme l'une des législations sur l'eau les plus avancées prenant pleinement en compte les recommandations internationales de l'époque en matière de 'bonne' gestion de la ressource. L'influence des principes de gestion intégrée des ressources en eau, la GIRE (voir Encadré p.9), est incontestable et multiple : (a) introduction du bassin versant comme nouveau référent dans le découpage territorial de la gestion ; (b) introduction de la notion d'efficacité économique et reconnaissance de l'eau en tant que bien économique ; (c) reconnaissance de l'accès à l'eau comme un *besoin humain fondamental* ; et enfin (d) ouverture de la gestion des ressources en eau à la participation des usagers.

La loi de 1998 prévoit pour la première fois dans le système national sud-africain la décentralisation de la gestion des ressources en eau. La nouvelle législation met en place un système institutionnel de gestion de la ressource à trois niveaux. En complément du Département des Eaux et Forêts, le NWA prévoit la création de deux nouveaux types d'organismes de gestion : les agences de bassin (*Catchment*

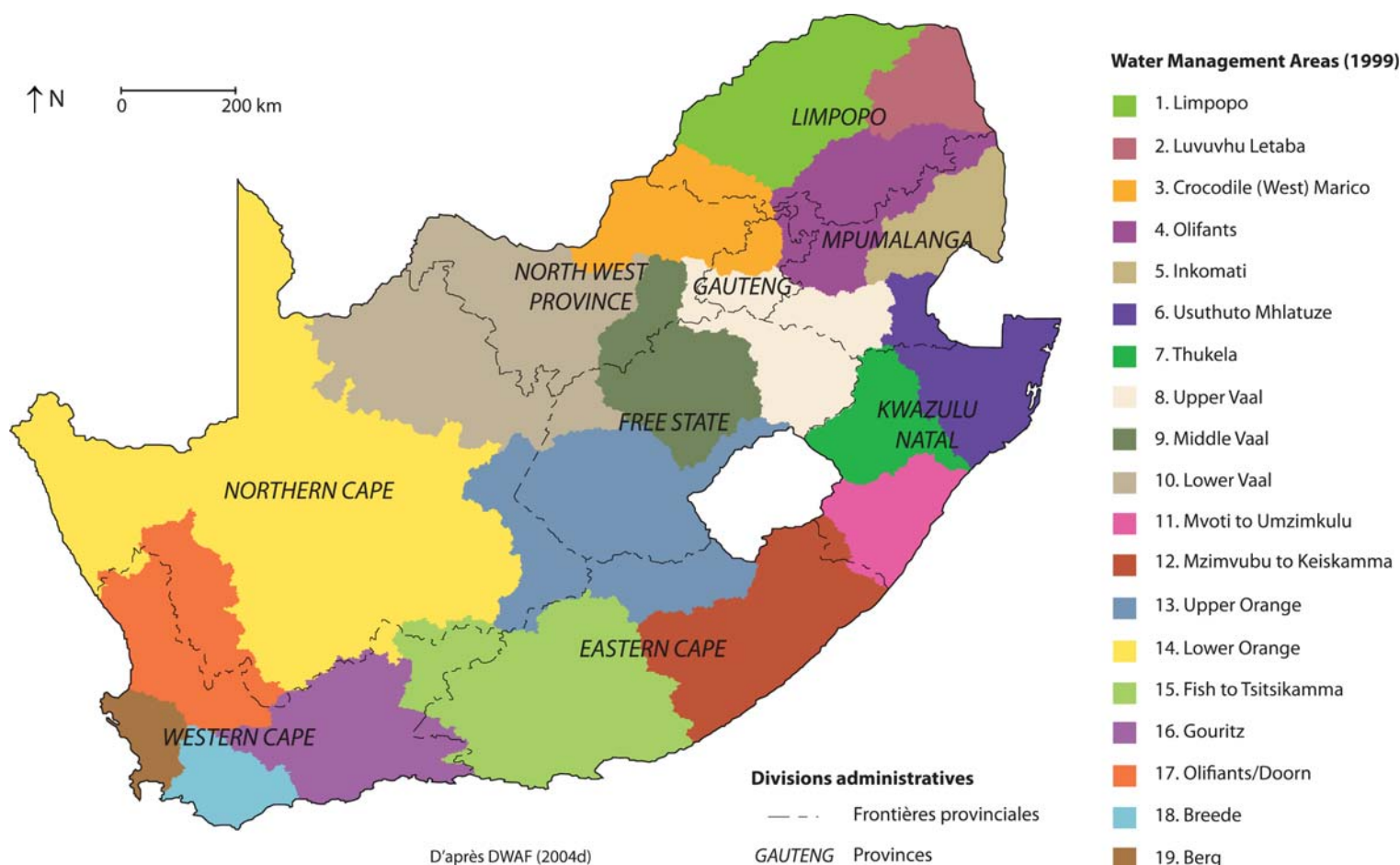


Figure 1. Le découpage du territoire sud-africain en dix-neuf zones de gestion de l'eau (1999)

Management Agencies – CMA établies à l'échelle des dix-neuf zones de gestion de l'eau (**Water Management Areas – WMA** ; voir Figure 1), et les associations d'usagers d'eau (**Water User Associations – WUA**) établies à l'échelle locale.

D'après le NWA, les CMA et les WUA sont établies après consultation publique, les unes à l'initiative des communautés et porteurs d'enjeux concernés, les autres à l'initiative des usagers, ou, dans un cas comme dans l'autre, à l'initiative du Ministre des Eaux et Forêts. Les fonctions premières des CMA sont : (a) la collecte d'information et le conseil des usagers ; (b) l'élaboration d'une stratégie de gestion pour la WMA dont elle a la responsabilité ; (c) la coordination des usagers et des autres organisations de gestion de l'eau de la zone de gestion ; et enfin, (d) la promotion de la participation des communautés dans la gestion des ressources en eau de la WMA (Article 80 du NWA). Les WUA « agissent [quant à elles] à une échelle locale restreinte et sont, de fait, des associations coopératives d'usagers individuels de l'eau qui souhaitent mener ensemble des activités en lien avec la ressource pour leur bénéfice commun », affirme le NWA (RSA, 1998). Les fonctions premières des WUA sont variées. L'Acte propose en annexe un modèle de statuts pour leur création. Il prévoit également la possibilité pour le Ministère ou les CMA de déléguer aux WUA certaines fonctions de gestion des ressources en eau.

En tant que représentantes des usagers locaux des ressources en eau, les WUA sont des instruments clés de l'ouverture du pouvoir de décision à l'ensemble de la population sud-africaine ; elles sont des instruments clés de la démocratisation des processus de gestion de l'eau du pays ; elles sont enfin un élément clé du redressement des inégalités passées et de construction d'une nouvelle Afrique du Sud. Plus qu'une avancée technique en effet, ou un travail bien fait de transposition de principes internationaux de bonne gestion, le NWA a la particularité d'être un véritable outil de rédemption nationale suite à la fin de l'apartheid. « Le caractère fondamental de [la législation] [...] va bien plus loin que sa valeur technique [affirmait Kader Asmal en 1995]. Il touche au cœur de notre société. Il a trait à l'obligation morale que nous recevons de ceux sans voix et des plus pauvres. Il a trait à la nécessité d'insuffler à la population une nouvelle dignité. Il a trait à l'appel lancé pour renverser les terribles iniquités du passé. » (Asmal, 1995b). La réforme sur l'eau de 1998 doit donner effet à la réunification du pays et à la réintroduction des anciens homelands dans le territoire national. Elle doit permettre de simplifier l'arsenal institutionnel et d'unifier la législation sur l'eau jusqu'alors dispersée dans plus d'une soixantaine de textes différents (Asmal, 1996). Elle doit permettre la prise en compte, pour la première fois dans la stratégie nationale de gestion de l'eau, des besoins des

populations des anciens homelands alors très peu documentés. Elle doit, enfin, participer au rassemblement du peuple sud-africain autour de valeurs communes d'égalité et de démocratie.

Un objectif majeur de la réforme institutionnelle de la gestion de l'eau est donc de redresser les inégalités passées d'accès, de bénéfices et de participation induits par le régime d'apartheid. Il s'agit désormais de garantir une gestion de l'eau *pour tous* mais également *par tous*. Le gouvernement ne doit plus être le seul à guider le processus de révision et de mise en œuvre de la législation sur l'eau. Un large mouvement de consultation nationale a d'ailleurs été organisé entre 1994 et 1997 par lequel les citoyens sud-africains ont été appelés à commenter, critiquer et améliorer les documents de travail et les programmes politiques que le Département des Eaux a diffusé en vue de la réforme (Backeberg, 2005 ; De Coning, 2006). L'habitude de consultation a perduré après 1998 : pour l'élaboration des textes suivants de politique mais également par le biais des processus participatifs de création des WUA et des CMA.

Mais si les principes de démocratisation et de décentralisation de la gestion de l'eau étaient si clairement affirmés en 1998, la pratique a édulcoré leur mise en œuvre : évolution des pensées, lenteur des processus de création, essoufflement ou désaccord des usagers, et/ou persistance des inégalités héritées de l'apartheid ont transformé le format des institutions décentralisées et éloigné le pouvoir de décision des usagers et citoyens *lambda* sud-africains.

2. Les *water user associations* : l'institution 'locale' de gestion participative de l'eau

« Le *National Water Act* a été volontairement rédigé [en 1998] comme une loi-cadre, afin de minimiser la complexité des détails techniques et d'économiser en temps et en effort de rédaction » (Pegram et Mazibuko, 2003 :1). Ce format a laissé cependant une importante marge d'interprétation au Département des Eaux et autres acteurs de la mise en œuvre de la réforme. Le Département et 'ses' consultants ont ainsi eu recours à un ensemble de *guidelines* publiées après 1998 pour clarifier la pensée du Département et expliciter le rôle de chaque nouvelle institution ou nouveau modèle d'action dans le système national de gestion de l'eau : *guidelines* sur la mise en place des WUA mais également la transformation des *irrigation boards*ⁱⁱⁱ, la mise en place des CMA, les processus participatifs ou encore la contribution de la réforme sur l'eau à l'*empowerment* des plus pauvres.

Le texte du NWA définissant les WUA est clair : les WUA sont « des associations coopératives d'usagers individuels de l'eau » agissant à une échelle locale. Mais cette apparente clarté trahit l'absence d'idée tangible en 1998 de ce que les WUA, créées sur papier, allaient devenir dans la pratique. Cette découverte s'est faite progressivement, par 'tâtonnements', par le biais des différentes *guidelines* publiées par le Département. La mise en œuvre des WUA a ainsi évolué au fil des créations et des transformations auxquelles le Département a réagi en modifiant une exigence du cahier

des charges des futures associations puis une autre, et ainsi de suite : procédures de création, forme du processus consultatif, quotas de représentation, etc. Cette création par 'tâtonnements', appliquée au paysage encore fortement marqué par la ségrégation et socialement divers de l'Afrique du Sud, a abouti à l'établissement d'un corpus disparate d'associations dont les modalités d'existence et de fonctionnement restent marquées par leur localisation et l'année de leur création.

Le Ministère distingue, de manière conventionnelle, trois types de WUA caractérisés par l'identité des principaux usagers : (a) les WUA issues de la transformation d'un ou plusieurs anciens *irrigation boards* (IB) constituées essentiellement de larges agriculteurs commerciaux ; (b) les WUA issues du transfert des périmètres d'état (GWS - *government water schemes*^{iv}) aux agriculteurs ; et enfin (c) les WUA créées auprès de 'personnes historiquement désavantagées' (HDI – *historically disadvantaged individuals*) dont font partie les agriculteurs des petits périmètres irrigués (DWAF, 2002a ; DWAF, 2007). Cette typologie est incomplète cependant. Elle n'est pas sensible aux différences d'échelle d'action. Elle ne rend pas compte de la diversité des situations au sein même d'une catégorie d'associations. Elle omet les nouvelles WUA créées autour d'une activité agricole commerciale de taille moyenne (et non pas uniquement autour de populations défavorisées). Et enfin, elle ne rend pas compte de l'évolution de la politique et de la pratique de mise en place des WUA qui privilégient depuis 2004 des associations multisectorielles établies à une échelle de plus en plus large.

Le cas des WUA créées auprès des petits périmètres irrigués (PPI) illustre bien cette évolution. La notion de génération de WUA est implicite dans les discours des politiques qui opposent volontiers les toutes premières associations créées pour les PPI aux projets suivants. Ainsi, trois générations de WUA pour PPI peuvent être distinguées : une première génération de WUA 'uniques' (*single WUA*) issues des programmes de réhabilitation des PPI entre 1998 et 2000 ; une deuxième génération de WUA 'concentrées' (*cluster WUA*) organisées autour d'un regroupement (*cluster*) de périmètres irrigués depuis 2004-2005 ; et, enfin, une troisième génération, en devenir, de WUA 'élargies' qui s'apparenteraient plus à des mini-CMA qu'à des institutions localisées de gestion de l'eau (Figure 2). Les WUA 'concentrées' sont le résultat d'une rationalisation économique des modes de participation locale. Les WUA 'élargies' ne sont à l'heure actuelle qu'à l'état d'ébauche. Introduites par un projet de révision de la politique nationale de gestion de l'eau, l'*Institutional Realignment Project* de 2008 (DWAF, 2008a), elles doivent répondre au problème de multiplication des institutions sous la coupe du Département des Eaux et Forêts. Elles doivent répondre à un problème de capacité financière et en personnel mais également à un problème de gouvernance et de coopération possible entre un grand nombre d'organisations institutionnelles^v.

Les WUA perdent ainsi leur caractère 'local restreint' contenu dans le NWA et s'éloignent progressivement des

préoccupations premières des agriculteurs des PPI. Cette tendance limite de fait la capacité de participation des petits agriculteurs et remet en définitive en question la réalité concrète du slogan de la réforme sur l'eau 'une gestion *pour tous*, une gestion *partout*'.

3. Une gestion *par tous* ? Les petits périmètres irrigués face à un glissement d'interprétation du rôle des WUA

Au travers des changements de modèle d'association transparait l'évolution de la pensée du Département des Eaux en matière de gestion locale de l'eau. Nous l'évoquons ci-dessus, le format de loi-cadre du NWA a laissé une importante marge d'interprétation au Département qui a pu, au fil des *guidelines*, ajuster le format des institutions à l'état d'avancement de la réforme et à ses propres besoins opérationnels.

Dès 1998, la définition que donne le NWA des WUA contient deux visions des associations : elles sont d'un côté des 'associations coopératives d'usagers individuels' et de l'autre un troisième pilier institutionnel sous la coupe et le contrôle du Ministère des Eaux et Forêts (Article 95 du NWA). Ces deux visions renvoient à des logiques de création et d'existence des institutions très différentes mais elles ne sont pas pour autant irréconciliables. Leur tension est en effet inhérente aux principes de la GIRE entre, d'un côté, la volonté d'une décentralisation et d'une participation publique accrues – soit la promotion des intérêts et stratégies des citoyens – et, de l'autre, des objectifs de gestion compréhensive, de gestion 'intégrée' des eaux – soit la sauvegarde et la promotion des intérêts de l'Etat (Miller et Hirsch, 2003). Equilibrer cette tension est un enjeu majeur de la mise en œuvre de la GIRE par les politiques publiques nationales (*Ibid.*). Mais en Afrique du Sud, l'équilibre relatif et théorique contenu dans le NWA a commencé à s'effriter moins d'un an après l'adoption de la réforme. Ce que le NWA présentait comme une 'possibilité' dans un futur plus ou moins proche des WUA – d'entreprendre des fonctions de gestion intégrée et de se conformer à l'intérêt général – devient au fil des documents et pratiques de mise en œuvre une exigence imposée dès la création des associations. L'évolution n'est pas un changement soudain mais ressemble plus à un glissement : une affirmation de plus en plus pressante du rôle politique des WUA, une intervention de plus en plus systématique du Département dans la création des associations, jusqu'à la volonté, évoquée par certains agents

du Département ces dernières années, de révoquer tout simplement le caractère volontaire de la création des WUA et de le remplacer par une obligation d'affiliation des usagers à la WUA de leurs environs.

Le caractère coopératif des associations et les intérêts des usagers disparaissent ainsi derrière une affirmation toujours plus forte des intérêts de l'Etat, du 'bien commun' et de la nécessité d'un sacrifice de chacun pour la réalisation des objectifs de développement et de reconstruction du pays. Ce glissement est le fait d'un positionnement idéologique des agents du DWAF face aux exigences de rédemption nationale suite aux années d'apartheid d'exclusion et de ségrégation ; c'est également le résultat d'un retard structurel dans la création des institutions décentralisées de gestion de l'eau (seules trois CMA sur les 19 initialement prévues sont établies et fonctionnelles à ce jour). En effet, la lenteur de création des CMA a créé un véritable vide institutionnel qui a eu pour conséquence une dépendance accrue du DWAF envers les WUA, la délégation quasi-systématique des fonctions de gestion du bassin aux WUA (DWAF, 2008b), et une perception du rôle potentiel des WUA dans la mise en œuvre de la politique nationale de gestion de l'eau d'autant plus prometteur et central (DWAF, 2007).

Les responsabilités supplémentaires déléguées aux WUA et l'élargissement de leurs échelles

d'action sont présentés par les agents du Département des Eaux comme le moyen d'un *empowerment* accru des usagers et d'une révolution plus marquée encore des relations de pouvoir. Mais la réalité est tout autre. En effet, l'élargissement de l'échelle de participation présente le risque de dénaturer le processus politique d'*empowerment* des usagers et autres petites gens. Les espaces et échelles de participation ont une influence sur la capacité d'action des personnes (Kesby, 2003). Ce sont les déterminants de la force et de la pertinence des connaissances ; ils sont également les déterminants des objets de négociation autour desquels les relations de pouvoir entre acteurs vont s'instaurer ; ils sont enfin les cadres des compétences politiques des personnes et des groupes (Whitehead et Gray-Molina, 1999). Ainsi, il semble que le processus d'élargissement des WUA entrepris par le Département des Eaux et Forêts depuis 2002 se fasse au détriment de la capacité d'action, de participation et d'influence des agriculteurs des petits périmètres irrigués sur

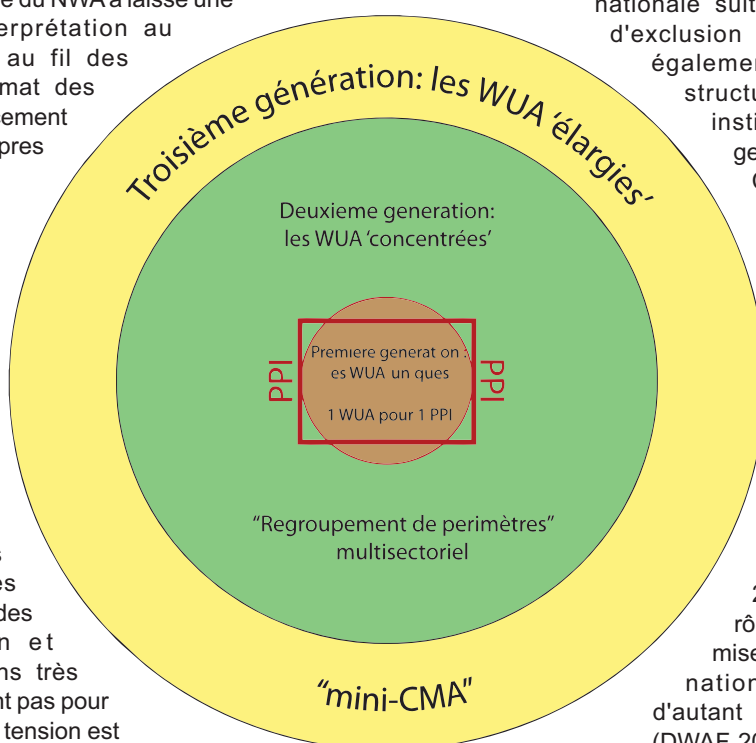


Figure 2. Les trois générations de water user associations pour petits périmètres irrigués

les décisions de gestion de l'eau.

De surcroît, les changements de modèles ou générations d'associations correspondent à des changements de logique de création. Le cas des WUA pour PPI est encore une fois une bonne illustration de ces processus. Jusqu'en 2002, la préoccupation première du Département des Eaux et Forêts en matière de gestion locale de l'eau était la transformation des anciens IB et non la création de nouvelles institutions (DWAF, 2004b). Ce vide d'action et le flou encadrant la définition des WUA ont eu pour conséquence de rendre possible l'appropriation, un temps, par le Département d'Agriculture du format des WUA pour la mise en œuvre de sa stratégie de transfert de gestion des PPI aux agriculteurs. D'une logique agricole qui motivait ainsi les WUA de première génération, DWAF – en reprenant la charge de la création des WUA pour PPI – a progressivement fait valoir une logique hydrologique s'imposant à tout autre fondement de création des associations (économique, politique ou social). L'avènement des WUA de deuxième génération coïncide également avec un recul de la reconnaissance et de l'intégration par les politiques de l'eau des institutions existantes de gestion au sein des PPI : les comités de gestion créés à l'échelle de chaque périmètre bien avant les programmes de revitalisation et qui, encore aujourd'hui, bénéficient pour la plupart d'une forte légitimité auprès des agriculteurs.

Sur le terrain, ces évolutions entraînent la multiplication des WUA-papiers : des institutions officiellement créées, aux statuts reconnus par DWAF mais sans réalité concrète et opérationnelle pour leurs membres. Elles entraînent également, et de manière plus préoccupante encore, un sentiment d'impuissance des agriculteurs des PPI, un manque exprimé de contrôle de la gestion de l'eau et du processus de création des WUA. « Je suis le Président, mais je ne sais pas de quoi », nous disait le Président de la WUA de Sekhukhune en 2008 quelques mois seulement après la création de son association.

Conclusion

Près de quinze ans de mise en œuvre du NWA ont fait évoluer la définition des WUA, répondant ainsi aux difficultés

d'exécution de la réforme et aux besoins politiques et opérationnels du Département des Eaux sud-africain. Mais ces évolutions se sont faites au détriment de la participation des usagers les plus défavorisés ; elles se sont faites au détriment de la démocratisation de la gestion de l'eau qui figurait pourtant de manière prééminente parmi les objectifs de la réforme.

« Le modèle [sud africain de WUA] est fabriqué davantage à partir de considérations politiques que d'après les besoins qui existent sur le terrain », nous disait en 2007 une des personnes-ressources interviewées^{vi}. Et c'est précisément cette caractéristique de la réforme institutionnelle de l'eau en Afrique du Sud qui met en difficulté le projet de démocratisation et la participation active des usagers. Les usagers, citoyens et porteurs d'intérêts en tout genre sont incités à s'investir et s'organiser pour prendre part collectivement à la gestion de leurs ressources mais selon des formats et au sein d'instances qui leur sont imposés, qui ne prennent pas en compte leurs expériences passées de collaboration (même informelle) et qui font abstraction de leurs dynamiques originelles de coopération.

Green (2000) note d'ailleurs que « puisque le véritable 'développement' [la véritable 'gouvernance', ou la véritable 'gestion' tels qu'ils sont définis par les instances externes] ne [correspondent] qu'à certaines formes de transformation [d'interaction ou d'action], [...] l'agence [des populations] ne peut [vraisemblablement] s'exprimer qu'au travers de structures participatives importées [imposées et extérieures au contrôle des acteurs locaux]. » (*Ibid.* : 70). Il existe de ce fait un véritable paradoxe dans la participation des acteurs locaux telle que préconisée de nos jours par les programmes de développement, les principes de bonne gouvernance ou encore les politiques publiques de gestion d'une manière générale. La participation des acteurs locaux doit permettre à ces derniers de prendre le contrôle de leur vie, de prendre le contrôle des décisions, mais sans qu'ils soient libres pour autant de définir par eux-mêmes les outils et la forme de cette participation. Le secteur de l'eau sud-africain ne fait pas exception à cette tendance mais est au contraire un exemple frappant et préoccupant d'une emprise de plus en plus importante de l'Etat dans la mise en place de structures à vocation démocratiques et participatives.

- i. Le Département des Eaux et Forêts (DWAF) est devenu en 2009 le Département des Eaux (Department of Water Affairs – DWA) après que le Ministère des Eaux et Forêts soit devenu le Ministère de l'Eau et de l'Environnement (Ministry of Water and Environmental Affairs).
- ii. Le terme de 'grand apartheid' fait référence à la période, à partir des années 1960, de radicalisation des lois raciales (territoriales, sociales, économiques ou politiques) et de la répression des mouvements de résistance par le gouvernement du *National Party*, arrivé au pouvoir en Afrique du Sud en 1948.
- iii. Les *irrigation boards* ou syndicats d'irrigation sont des structures de coopération pour la gestion de l'eau d'irrigation mises en place par le *Water Act* de 1956. Leurs responsabilités sont (ou étaient) variables : de l'opération et la maintenance des infrastructures à leur développement et au monitoring des débits et des qualités des cours d'eau. Ils étaient des organismes puissants, et souvent riches, de contrôle de la ressource en eau et des infrastructures de captage et d'approvisionnement en eau dans de nombreuses régions du pays. Le *National Water Act* de 1998 prévoit leur abolition et leur transformation en WUA.
- iv. Les *government water schemes* sont des zones de contrôle du gouvernement introduites par la loi sur l'eau de 1956 afin de permettre dans un objectif d'intérêt public une gestion nationale des ressources en eau (Blanchon, 2009).
- v. Suivant cette logique de réduction du nombre d'institutions décentralisées de gestion de l'eau, l'*Institutional Realignment Project* prévoit le regroupement des 19 CMA (créées ou en cours de création) en 9 institutions (DWAF, 2008a). La proposition, officiellement acceptée, n'est cependant pas encore à ce jour mise en place.
- vi. De manière conventionnelle dans une recherche, une personne-ressource est une personne détenant des informations clés sur la situation étudiée, l'histoire de son évolution et l'identité des personnes impliquées.

Références

- Asmal, K. (1996). Remarks by Prof. Kader Asmal, Minister of Water Affairs and Forestry, at a media conference at which the report 'Fundamental Principles and Objectives for a New Water Law in South Africa' is released, Cape Town, 06 February 1996. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- Asmal, K. (1995b). The White Paper on Water Supply and Sanitation Policy. Address by Prof. Kader Asmal, Minister of Water Affairs and Forestry, at the Workshop on Water Supply and Sanitation for rural and peri-urban communities, CSIR Conference Centre, Pretoria, 16 February 1995. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- Backeberg, G. R. (2005). Water institutional reforms in South Africa. *Water Policy* 7, 107-123.
- Blanchon, D. (2009). *L'espace hydraulique sud-africain, le partage des eaux*. Paris: Karthala.
- De Coning, C. (2006). Overview of the water policy process in South Africa. *Water Policy* 8, 505-528.
- DWA (2010). Strategic Plan 2010-2013. Pretoria, South Africa, Department of Water Affairs.
- DWA (2011). Strategic Plan 2011-2014. Pretoria, South Africa, Department of Water Affairs.
- DWAF (2008c). Annual Report 2007-2008. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2000b). The Catchment Management Agency as an organization, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 2 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2002a). Empowerment of the poor through agricultural water user associations. A clarification of policy with respect to the establishment and operation of developmental water user associations - DRAFT, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2000a). Establishing a catchment management agency, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 1 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2000c). Establishing Water User Associations, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 3 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2008b). Feedback summary report on the workshop on institutional alignment held on 18 November 2008. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2001a). Guide on the transformation of irrigation boards and certain other boards into water user associations. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1999c). Guide to the National Water Act. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2001b). Guidelines on the viability study for the establishment of a catchment management agency. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2004d). Inkomati Water Management Area. Internal Strategic Perspective., Department of Water Affairs and Forestry. Rédigé par Tlou & Matji Engineering, Charles Sellick & Associates et Mohammad Mayet PrEng.
- DWAF (2003b). Inkomati Water Management Area. Overview of water resources availability and utilisation, Department of Water Affairs and Forestry. Compiled by BKS.
- DWAF (2008a). Institutional Re-Alignment Project. Emerging Institutional Models for Water Sector in South Africa. DRAFT Department of Water Affairs and Forestry. Prepared by Vusi Kubheka.
- DWAF (2004c). Internal strategic perspective: Luvuvhu/Letaba Water Management Area, Department of Water Affairs and Forestry. Directorate: National Water Resource Planning (North): 166 p.
- DWAF (2003a). Luvuvhu/Letaba Water Management Area. Water Resources Situation Assessment. Main Report., Department of Water Affairs and Forestry, Directorate of Water Resources Planning. Compiled by WSM, Ninham Shand, Parsons & Associates, Maritza Uys et GPS.
- DWAF (1996). Media Release. Water Law : A quiet revolution and a new framework for co-operation. Republic of South Africa, Ministry of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1999a). National Water Act News. Pretoria, Department of Water Affairs and Forestry. November 1999.
- DWAF (2004a). National Water Resource Strategy - First edition. Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry: 260 p.
- DWAF (1999d). Notice of extension of time period for irrigation boards to transform into a water user association in terms of section 98(4) of the National Water Act, 1998. Notice No. 445. 16 April 1999., Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2007). Position Paper on Water User Associations - DRAFT, Directorate Water Management Institutions Governance.
- DWAF (2000d). Public participation for catchment management agencies and water user associations, Department of Water Affairs and Forestry. Guide 4 of the CMA/WUA Guide Series.
- DWAF (2004b). Transformation of irrigation boards into water user associations – Investigation towards fast tracking. DRAFT. Gezina, South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (2002b). Using Water Wisely - A national water resource strategy for South Africa. Information Document., DWAF.
- DWAF (1999b). The Water Management Areas of South Africa. Pretoria, South Africa, DWAF.
- DWAF (1997). White Paper on a National Water Policy for South Africa. Pretoria, South Africa, Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- DWAF (1994). White Paper on Water Supply and Sanitation Policy. Pretoria, South Africa, Republic of South Africa, Department of Water Affairs and Forestry.
- Green, M. (2000). Participatory development and the appropriation of agency in southern Tanzania. *Critique of Anthropology* 20(1), 67-89.
- Kesby, M. (2003). Tyrannies of transformation: a post-structural and spatialised understanding of empowerment through participation. Conference on "Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development". Manchester, UK, IDPM.
- Miller, F. & Hirsch, P. (2003). Civil society and internationalized river basin management. Working Paper Series No. 7. University of Sydney, Australian Mekong Resource Centre.
- Muller, M. (2009). Attempting to do it all: how a new South Africa has harnessed water to address its development challenges. In R. Lenton & M. Muller (Eds.), *Integrated Water Resource Management in practice. Better water management for development*. (pp. 169-185). London: Global Water Partnership, Earthscan.
- Muller, M. (2001a). How national water policy is helping to achieve South Africa's development vision. In C. L. Abernethy (Eds.), *Intersectoral Management of River Basins* (pp. 3-10). Pretoria: DWAF/IWMI.
- Pegram, G. & Mazibuko, G. (2003). Evaluation of the role of water user associations in water management in South Africa. WRC Report TT 204/03. Gezina, South Africa, Water Research Commission.
- RSA (1998). National Water Act - Act No. 36, 1998. Cape Town, Office of the President, Republic of South Africa Government Gazette. Vol. 398 - No. 19182.
- Whitehead, L. & Gray-Molina, G. (1999). The long term politics of pro-poor policies. Washington, DC, World Bank.

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) : philosophie et principes d'action

La GIRE est à la fois une philosophie, un objectif, un processus et un ensemble d'actions reposant sur une considération du cycle de l'eau dans sa totalité et une prise de conscience des interdépendances des différents usages, acteurs et autres ressources naturelles de ce cycle.

À l'image de beaucoup d'autres paradigmes internationaux, il n'existe pas une définition unique de la GIRE. Le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) a longtemps travaillé à la construction d'une définition « officielle » de la GIRE : « La gestion intégrée des ressources en eau est un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux. » (Global Water Partnership, 2000 : 24, traduction officielle du GWP). Pour les gestionnaires, la GIRE sert à « internaliser [les aspirations] de durabilité écologique, de développement humain, de réduction de la pauvreté et de gouvernance démocratique au sein du 'cœur de métier' des bureaucraties de l'eau »ⁱ (Mollinga, Meinzen-Dick et Merrey, 2007 : 699). Pour les politiques, la GIRE permet « [d']équilibrer et de faire des compromis entre différents objectifs de manière éclairée »ⁱⁱ (Jonch-Clausen et Fugl, 2001 : 503).

Le GWP a également contribué à la traduction de la philosophie de gestion intégrée en principes d'action en identifiant étapes et pré-requis, comme « l'environnement propice » (enabling environment), nécessaires à l'émergence d'une situation de gestion intégrée. Un véritable manuel d'actions et de comportements, une 'boîte à outil' dans laquelle piocher les réformes à entreprendre pour se conformer aux exigences de la communauté internationale, un inventaire des 'histoires à succès' (successful stories) à reproduire, a ainsi pu être constitué. Ces éléments du GWP sont à la disposition de tous : <http://www.gwptoolbox.org/>. Malgré la volonté affirmée du GWP d'éviter une telle situation, cette approche de la GIRE est largement critiquée pour ses effets sur la conceptualisation des processus de réforme, excessivement simplifiés, dépolitisés et décontextualisés (Molle, 2008).

Malgré un apparent consensus, les débats autour de la GIRE ne manquent pas : bien-fondé, caractère novateur, applicabilité, les différents aspects de la GIRE sont régulièrement questionnés. Dès 2003, par exemple, l'université de Bradford, au Royaume-Uni, a commencé à organiser régulièrement le Forum Alternatif de l'Eau dont l'objectif est de remettre en question ce supposé consensus mondial sur l'eau que les participants considèrent plus comme un compromis qu'un consensus (Mollinga, 2006). Questionnant le caractère novateur de la gestion intégrée, Rahaman et Varis (2005) considèrent que des formes de gestion similaires à la GIRE existent depuis des dizaines d'années (si ce n'est des siècles) et citent pour illustrer leur propos les « confédérations hydrologiques » d'Espagne de 1926 ou encore la Tennessee Valley Authority créée dans les années 1940.

Des consensus existent néanmoins entre les nombreux auteurs sur la période creuse en matière de réflexion internationale sur la gestion de l'eau des années 1980 et sur la place prépondérante de la GIRE aujourd'hui au cœur des débats internationaux et nationaux, que ce soit pour la critiquer, la questionner ou la défendre. Décrite comme une alternative ascendante (*bottom-up*) à la gestion conventionnelle des ressources (Ferreira, de Loë et Kreutzweiser, 2008), la GIRE vise à concilier efficacité économique, protection de l'environnement et équité sociale, les fameux trois 'E', au sein d'une même politique de gestion des ressources en eau. En fin de compte, s'il y a consensus du fait de la reconnaissance partagée à l'échelle internationale de l'importance de ces principes, ce consensus ne s'étend pas à l'interprétation de ce que ces principes supposent dans les faits (Mollinga, 2006).

En Afrique australe, la GIRE est un modèle à méditer : des plans de type GIRE ont été élaborés à plusieurs échelles, dans les principaux bassins transfrontaliers de l'Afrique australe, mais également à l'échelle des sous-bassins (Swatuk, 2008 ; Swatuk et Wirkus, 2009). Loin de n'être que le fruit d'un transfert Nord-Sud, la GIRE a ainsi occasionné (et continue à susciter) de nombreuses recherches et discussions sur les approches pluridimensionnelle et multiscale proposées pour gérer l'eau.

- i. « [internalising] ecological sustainability, human development/poverty alleviation and democratic governance into the 'core business' of water bureaucracies »
- ii. « balancing and making trade-offs between different goals in an informed way »

Une approche régionale des politiques de l'eau en Afrique australe



Agathe Maupin

Agathe Maupin occupe un poste de chercheur au South African Institute of International Affairs (SAIIA) à Johannesburg et est également chercheur associé au laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM) à Bordeaux. Elle a réalisé une thèse, soutenue en 2010, sur les politiques de gestion de l'eau dans les bassins transfrontaliers de l'Afrique australe.

Introduction

En Afrique australe, l'influence internationale et régionale (par le biais de l'élaboration de traités, de protocoles ou de modèlesⁱ), ainsi que les changements politiques et économiques, ont incité et contribué à la réorganisation de la gestion de l'eau. Cette région compte une quinzaine de bassins transfrontaliers, c'est-à-dire des cours d'eau partagés entre deux Etats ou plusⁱⁱ.

Au cours des années 1990, plusieurs Etats ont modifié leurs lois et politiques de l'eau, nourris par les évolutions de leurs contextes politiques. D'autres éléments ont contribué à ces renouvellements législatifs : le traité, puis la commission technique, de mise en place de l'organisme de bassin transfrontalier du fleuve Orange-Senqu ont recommandé une réorganisation de la gestion nationale de l'eau à certains des Etats riverains du fleuve, le Botswana et la Namibie par exempleⁱⁱⁱ. Approches et modèles divergent d'un Etat à l'autre : le Botswana et la Namibie s'appuient sur des modes de gestion de leurs ressources très centralisés tandis que l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe se sont lancés dans des politiques de décentralisation, avec plus ou moins de succès.

Depuis 1994, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) s'est justement donné pour rôle de favoriser une harmonisation des politiques. Quelle place occupe l'eau dans la politique régionale d'intégration lancée par la SADC ? Quelles interactions peuvent être dégagées entre politique régionale et politiques nationales ?

L'intégration régionale prévue par la SADC ne semble pas encore au rendez-vous, en dépit de la présence d'initiatives législatives et institutionnelles régionales (1). Les disparités au sein des Etats de la SADC ne sont pas qu'économiques, politiques et sociales : des facteurs importants de différenciation et d'organisation en matière de gestion des ressources en eau existent également (2). Le partage de ces dernières à l'échelle régionale, avec de véritables articulations

institutionnelles aux échelles nationales et locales, reste ainsi en partie théorique (3). Certaines initiatives, mettant en œuvre des partenariats entre plusieurs Etats autour d'une gestion commune des ressources en eau, laissent néanmoins espérer des évolutions (4). Les initiatives transfrontalières sont souvent le produit d'actions menées en dehors d'un système institutionnel complexe (5), et appuyées par des partenariats multiples.

1. Une intégration régionale ?

Depuis ses débuts en 1992, la SADC a joué son rôle d'organe de promotion de l'intégration régionale, y compris en ce qui concerne la gestion de l'eau. Plusieurs textes de référence en matière de gestion de l'eau ont été promulgués, notamment le protocole sur l'eau de la SADC et sa version révisée. S'appuyant sur ces protocoles sur l'eau, des accords ont été signés, ratifiés et sont entrés en vigueur sur certains cours d'eau transfrontaliers dans la région. Ils sont à l'origine de la mise en place d'organismes chargés de la gestion des bassins de ces cours d'eau : les Commissions de bassin. Par la suite, la SADC, qui a été restructurée au début des années 2000, a également élaboré des politiques et stratégies concernant les ressources en eau de la région et développé des plans d'action.

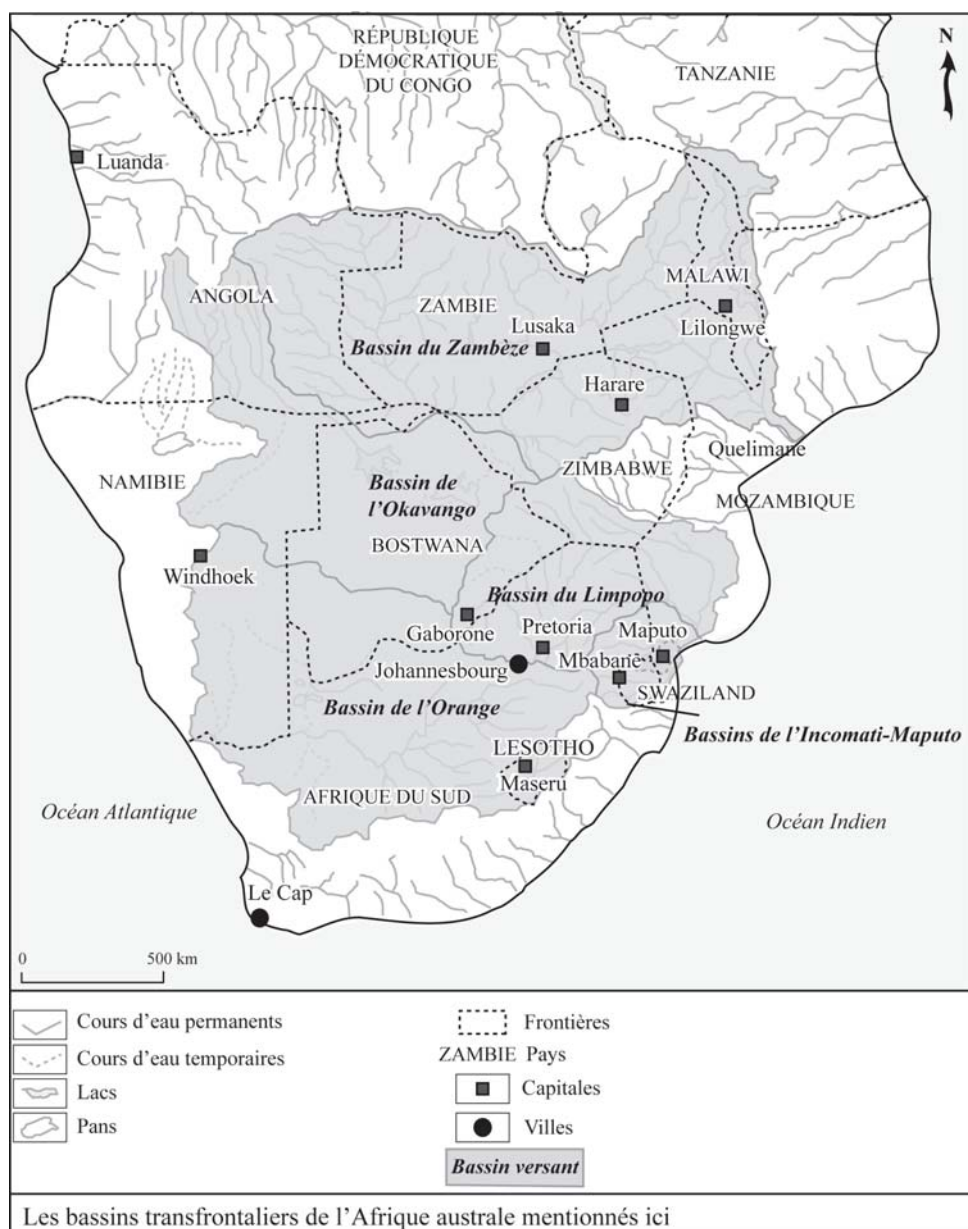
La SADC fonctionne sur la base de protocoles, ratifiés par ses États membres, qui permettent la mise en place de mécanismes institutionnels pour remplir ses objectifs. Ces protocoles font l'objet d'une élaboration commune autour d'un secteur ou d'une ressource (Energie, Transport, Eau, Forêts, etc., 21 secteurs au total) et doivent obtenir l'accord de tous les pays membres.

La SADC n'a pas attendu la Convention cadre des Nations Unies de 1997^{iv} pour ratifier son premier protocole sur l'eau : en 1995, le Protocole sur les cours d'eau partagés (SADC, 2008a) a été le premier protocole sectoriel développé par la SADC (Ramoeli, 2002). La première version mentionnait en préambule les règles d'Helsinki^v. La version révisée en 2000 (SADC, 2008b) intègre certains principes généraux de la

Convention cadre des Nations Unies de 1997, sur l'initiative de certains Etats de la région, comme le Mozambique. Ce dernier est « l'Etat d'aval » de l'Afrique australe : plusieurs cours d'eau transfrontaliers de la région (comme les fleuves Limpopo, Zambèze, etc.) achèvent leur course sur son territoire avant de se jeter dans l'Océan Indien^{vi}.

Au début des années 2000, les 21 secteurs de la SADC, gérés chacun par un des Etats membres, ont été restructurés : le secteur de l'eau (*Water Sector*) se trouvait jusqu'alors géré par le Lesotho dans sa capitale, Maseru. Son Unité de Coordination (*Water Sector Coordination Unit*) avait élaboré en 1998 un Plan d'action stratégique régionale pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (SADC, 1999, RSAP I), adopté par tous les Etats membres dans le cadre du plan général régional pour le développement. En 2004, un nouveau plan a été mis en place (SADC, 2003, RSAP II) : le développement de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE, voire encadré) a incombé à la nouvelle Division Eau (*Water Division*) de la Direction des Infrastructures et des Services (*Directorate of Infrastructure and Services*) de la SADC. Depuis 2011, le RSAP III a pris le relais et ce jusqu'en 2015. Il repose sur trois piliers : la gouvernance de l'eau, le développement des infrastructures et la gestion de l'eau, matérialisés sous la forme d'un « cube de l'eau » (SADC, 2011, RSAP III). Ces trois plans successifs servent de référence pour remplir et évaluer les objectifs régionaux de la SADC en matière de gestion de l'eau (approvisionnement en eau, sécurité alimentaire, installations des voies navigables, production hydroélectrique). Les Commissions de bassins transfrontaliers, dont la mise en place était recommandée dès le premier protocole sur l'eau, sont un appui institutionnel à la réalisation de ces objectifs^{vii}. Sur l'ensemble des bassins transfrontaliers que compte l'Afrique australe, plusieurs sont pourvus d'organismes de bassins multilatéraux : Okavango, Orange, Limpopo, Zambèze^{viii}, tandis que d'autres sont gérés conjointement par des accords n'ayant pas donné lieu à l'établissement d'une Commission, comme le système Incomati-Maputo^{ix}. En outre, la SADC mentionne plusieurs difficultés autour de ces accords : de signature, de ratification ou d'adhésion (SADC, 2009).

La gestion régionale de l'eau, telle qu'élaborée par la SADC, se voudrait comme un cadre général dans lesquels s'inscriraient les accords internationaux, les lois nationales,



les projets environnementaux, sans pour autant perdre de vue l'objectif régional sur le long terme qu'est le développement de la région (incluant le rattrapage des inégalités entre ses Etats membres dans tous les domaines). La refonte structurelle de la SADC n'explique qu'en partie les difficultés à évaluer la place de l'eau dans l'intégration régionale : plusieurs vagues de réformes institutionnelles ont également déjà eu lieu à l'échelle nationale.

2. Des politiques nationales différentes

Avant même l'adoption des plans et protocoles régionaux cités précédemment, plusieurs législations et politiques nationales des Etats membres de la SADC avaient été renouvelées. Certains Etats ont fait le choix d'une gestion de l'eau davantage décentralisée, organisée autour des bassins des fleuves, alors que d'autres ont maintenu une concentration de leurs organes nationaux de gestion de l'eau.

Si des institutions similaires ont vu le jour, elles sont loin d'être faciles à mettre en relation dans le cadre d'un partage de bassin transfrontalier. D'un Etat à l'autre, les institutions de gestion de l'eau ne possèdent pas les mêmes fonctions et autonomie et leurs interactions ne sont donc pas évidentes. La formulation de législation récente et la mise en place d'institutions de l'eau ont pris des formes différentes : plans nationaux, politique nationale, politiques de développement, etc. Tous ont en partie permis la mise en place d'un cadre d'orientation de la politique nationale de l'eau des États. Les responsabilités sont généralement partagées entre les institutions qui gèrent les aspects législatifs et les institutions qui s'occupent des services de l'eau. L'élaboration de nouvelles politiques de l'eau en Afrique australe n'est ainsi pas systématiquement passée par la promulgation d'une nouvelle loi sur l'eau : le Botswana s'appuie toujours sur sa loi sur l'eau de 1968 ; d'autres lois ont été régulièrement amendées avant d'être finalement remplacées^x.

Le **Botswana** continue de modifier progressivement sa loi sur l'eau^x. Ainsi, ses services ont été restructurés grâce à un nouveau plan sectoriel promulgué en 2006. C'est le Ministère des Affaires Minérales, Énergétique et Hydriques (*Ministry of Minerals, Energy and Water Affairs*, MMEWA) qui est à l'origine des orientations de la nouvelle politique nationale de l'eau du Botswana. Les deux unités qui sont sous les directives de ce Ministère sont le Département des affaires hydriques (*Department of Water Affairs*, DWA) et les services d'eau municipaux regroupés sous une même entité, la WUC (*Water Utilities Corporation*). Ces deux organes s'occupent de gérer l'eau de tout le pays. Le Botswana est pour l'instant resté sur une gestion encore très centralisée à l'échelle nationale mais autonome à l'échelle locale, ce qui correspond aux dynamiques propres à l'organisation de son territoire. En Afrique australe, le Botswana est en quelque sorte « l'État de toutes les Commissions » : il est le seul État signataire de traités instituant quatre Commissions de bassin transfrontalier (OKACOM, ORASECOM, LIMCOM et ZAMCOM précédemment citées). Toutes les ressources en eau du Botswana sont partagées : si l'on ajoute en plus son enclavement territorial, c'est l'État de l'Afrique australe le plus dépendant des relations de bon voisinage.

La réorganisation des politiques de l'eau nationales des Républiques du **Malawi** et de l'**Angola** a été réalisée dans des contextes politiques, économiques et sociaux présentant des similarités. Dans les deux cas, l'État, et notamment son Président, sont les garants et propriétaires des ressources en eau : ils s'appuient sur des organes décentralisés à l'échelle soit des provinces, soit des bassins hydrographiques, lorsque ces derniers servent de référence à une unité de gestion. Les cas des royaumes du Lesotho et du Swaziland sont différents. Le **Lesotho** a modifié récemment sa loi sur l'eau qui datait de 1978. Une réorganisation de la gestion des ressources environnementales y est en cours (*Environment Act*, Lesotho, 2001) et une nouvelle loi sur l'eau a été promulguée récemment (*Water Act*, Lesotho, 2008) qui considère toujours la nation comme la propriétaire de l'eau, par le biais de son souverain. Des lois associées, notamment celle qui concerne les gouvernements locaux (*Local*

Government Act, Lesotho, 1997), servent de support à la mise en place d'institutions de l'eau à l'échelle locale. Le **Swaziland** étant également un royaume, la configuration de sa politique nationale de l'eau est liée au fait que le roi est propriétaire de l'eau, les chefs traditionnels étant ses représentants. Ce sont eux qui sont donc chargés de la gestion de l'eau. Indépendante depuis 1990 seulement, la République de **Namibie** possède depuis 2008 une politique de l'eau nationale très similaire à la politique sud-africaine. La Namibie a adopté dès le début des années 2000 le principe de gestion intégrée des ressources en eau par bassin, en créant des Comités de gestion de bassin (*Basin Management Committees*, BMC).

Le modèle de gestion décentralisée hiérarchique a donc connu un certain succès en Afrique australe : un Ministère et un Département, une Autorité ou un Conseil gèrent globalement les ressources à l'échelle nationale et subdivisent le territoire en Autorités régionales, basées le plus souvent sur l'unité du bassin hydrographique. L'échelle locale est souvent représentée d'un côté par les Associations d'utilisateurs, de l'autre côté par les Municipalités urbaines ou rurales.

3. Des articulations institutionnelles potentielles

Les cas sud-africain, zimbabwéen et mozambicain fournissent la base d'une comparaison institutionnelle intéressante. L'**Afrique du Sud** a constitué des Agences de bassin (*Catchment Management Agencies*, CMA), le **Mozambique** des Agences régionales de l'eau (*Administrações Regionais de Aguas*, ARA), le **Zimbabwe** des Conseils de bassin (*Catchment Council*, CC). Le processus d'institutionnalisation s'est révélé plus long que prévu dans les trois cas^{xiii}. Ces agences et conseils sont dirigés par les organes centraux des pays^{xiii} et leurs rôles restent pour l'instant limités. Opérant à des échelles similaires, CMA, ARA et CC ont commencé à établir des partenariats dans les bassins transfrontaliers.

L'objectif d'une décentralisation de la gestion des ressources en eau réside en théorie dans un partage des responsabilités et de l'autorité au niveau régional et local. Sans énumérer la composition complète de l'arsenal législatif sud-africain, la loi sur l'eau de 1998 implique la création et la mise en place d'institutions de gestion de l'eau (*Water Resources Management Institutions*, *National Water Act*, Afrique du Sud, 1998) telles que les CMA, chacune possédant une zone de juridiction précise (appelée *Water Management Areas*, WMA). La loi sur l'eau au Mozambique (*Lei de Águas*, 1991), élaborée en 1991, fait de l'eau une propriété de l'État mozambicain et de la gestion de l'eau (infrastructures, grands travaux, etc.) une prérogative de l'État. Cette loi a été complétée par la suite par l'élaboration et la publication de politiques nationales de l'eau (1995 et 2007), qui ont contribué à préciser et à réorienter ses priorités. Le Département national de l'eau (DNA) a mis en place cinq ARA, déterminées en fonction des bassins hydrographiques (par exemple, ARA-Zambezi comprend la partie mozambicaine du bassin du fleuve Zambeze). Les ARA

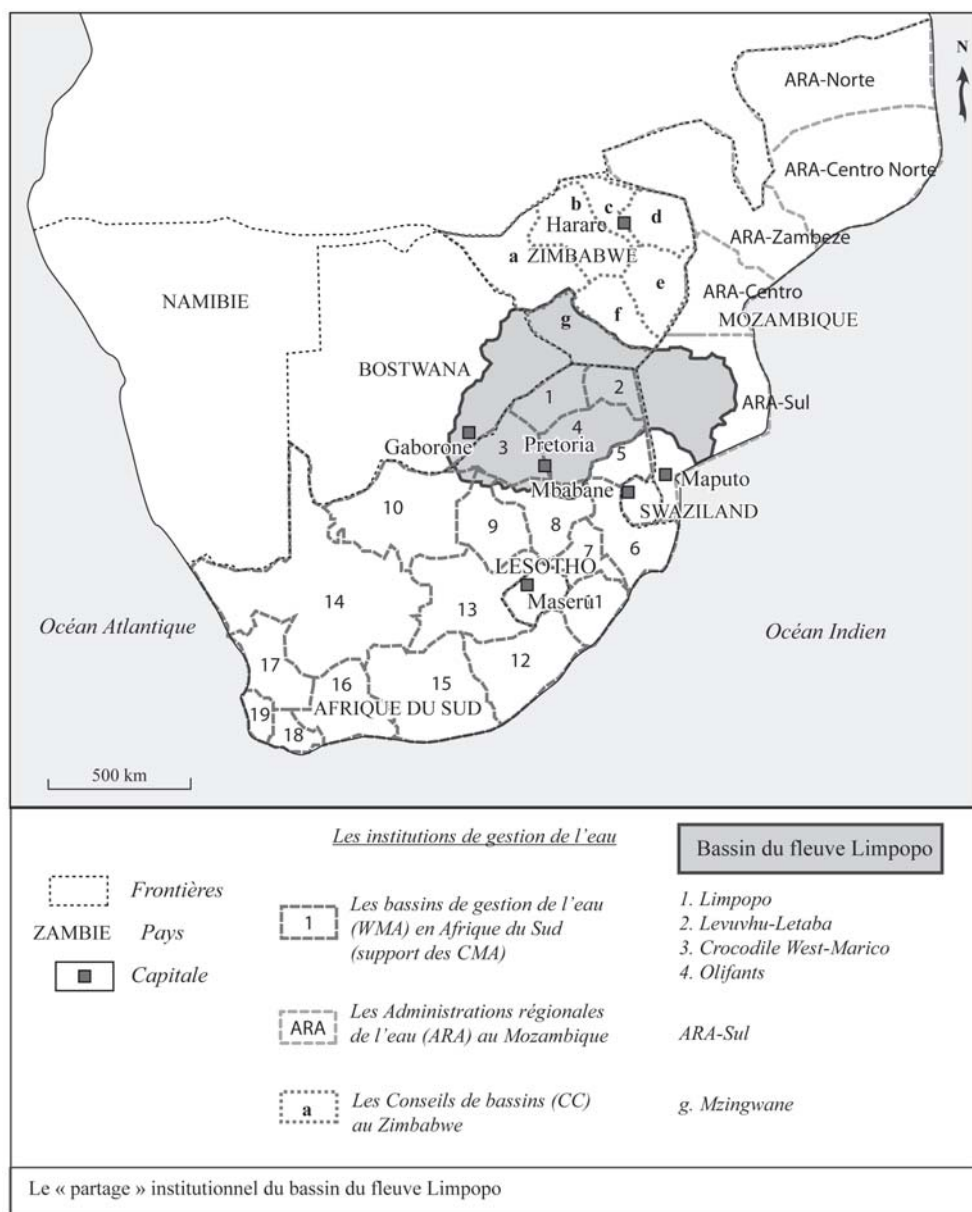
sont chargées de gérer les ressources en eau sur un modèle similaire à celui des CMA en Afrique du Sud (voire l'article de Maud Orne-Gliemann), ou bien encore des Agences de l'eau en France. Les nouvelles tâches de ces administrations décentralisées se développent progressivement : elles touchent des domaines variés (élaboration de plan de gestion intégrée des bassins, collecte des taxes, la régulation des permis selon les usages de l'eau, etc.). Les ARA sont les relais du pouvoir mozambicain au sein des commissions de bassins transfrontaliers. Des représentants d'ARA-Sul (couvre les bassins du Limpopo et du système Incomati-Maputo au Mozambique) sont ainsi présents en sus des représentants de la DNA dans les rencontres organisées par les Commissions des bassins transfrontaliers dont le Mozambique fait partie. Dans le cadre d'un processus général de décentralisation, le gouvernement du Zimbabwe a mis en place sept CC par le biais de sa nouvelle loi sur l'eau (*Water Act*, 1998) promulguée

la même année que sa consœur sud-africaine. Le Zimbabwe a également institué en 1998 une loi mettant en place une Autorité chargée de la gestion de l'eau au Zimbabwe (*Zimbabwe National Water Authority Act*, Zimbabwe, 1998) : la ZINWA opère comme une entreprise publique avec un Comité. La décentralisation menée au Zimbabwe est ainsi passée par la création d'une autorité nationale de gestion de l'eau qui concentre les pouvoirs et par des institutions de bassins. Avec la ZINWA, la gestion de l'eau y a été séparée en deux branches distinctes : d'un côté la politique de gestion de l'eau, qui demeure du ressort du Ministère, de l'autre le développement et la gestion économique et technique de l'eau sous l'égide de la ZINWA. L'autonomie des CC a été considérablement restreinte par la suite avec la nomination obligatoire d'un membre exécutif employé par la ZINWA.

CMA, ARA et CC sont théoriquement en relation avec les

organismes de bassins transfrontaliers. Dans le cadre de l'accord tripartite entre l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Swaziland^{xiv}, qui concerne la gestion conjointe des bassins transfrontaliers des fleuves Incomati et Maputo, c'est principalement l'Incomati CMA (ICMA) qui est en relation avec ARA-Sul : ces deux institutions participent aux rencontres institutionnelles prévues dans l'accord sur le système Incomati. L'Autorité de bassin Komati^{xv} y participe également. Dans le cas du traité concernant le bassin du fleuve Limpopo et mettant en place l'organisme de bassin transfrontalier LIMCOM^{xvi}, les CMA sud-africaines (Limpopo, Levuvhu-Letaba, Crocodile West-Marico et Olifants), ARA-Sul pour le Mozambique et CC Mzingwane devraient travailler de concert, lors des réunions LIMCOM. Or, les rapports diffusés par LIMCOM soulignent des différences importantes en ce qui concerne le fonctionnement des ARA, CMA et CC : ARA-Sul fournit une plate-forme de consultation pour les acteurs concernés par une gestion intégrée du bassin du fleuve Limpopo, alors que les CMA et CC Mzingwane permettent une participation active. Le cas du Botswana est mentionné comme un cas « à part », à cause de l'organisation particulière de sa gestion de l'eau^{xvii}.

Les similarités et disparités entre les institutions chargées de la gestion de l'eau ne facilitent pas les échanges d'un Etat à l'autre, y compris au sein des Commissions de bassin transfrontalier. Les interlocuteurs institutionnels peuvent ainsi être difficiles à identifier et



les partenariats d'autant plus longs à construire.

De plus, en-dehors de la crise zimbabwéenne, qui explique en partie le blocage d'une restructuration institutionnelle de la gestion de l'eau, la mise en place des CMA et des ARA continue d'être inachevée. Les problèmes liés au financement de ces institutions décentralisées et au manque de personnel qualifié par bassins expliquent en partie leur retard. L'absence de remise en question des relations de pouvoir précédentes, les mêmes acteurs avec les mêmes pouvoirs continuant de gérer les ressources en eau, est sans doute une autre raison plausible.

4. Des initiatives « par bassins »

Les initiatives en matière de gestion de l'eau qui s'échappent des cadres institutionnels sont vite rattrapées par l'unité de gestion privilégiée constituée par le bassin hydrographique. Les recherches menées sur les cours d'eau intermittents ont ainsi été ralenties par des découpages institutionnels différents en Namibie et au Botswana. A l'inverse, l'initiative baptisée « *Every River Has Its People* », lancée par la Société de Conservation du Kalahari, a permis de souligner et de pallier un certain nombre de dysfonctionnements dans le cadre de la gestion de l'eau conjointe du bassin du fleuve Okavango. Cette initiative est depuis à l'essai dans le bassin du fleuve Zambèze.

Le projet sur les rivières intermittentes des régions semi-arides et arides (*Ephemeral River Basins*, ERB), portait sur l'étude de zones pilotes en Namibie, au Botswana et en Afrique du Sud, afin d'en améliorer la gestion. Les cours d'eau Fish River, Buffels River et Boteti River ont fait partie de ces zones pilotes. Face aux multiples institutions et usages à prendre en compte^{xviii}, plusieurs analyses ont souligné la difficulté (et la nécessité) d'intégrer toutes ces institutions dans un même Comité de bassin^{xix}.

L'initiative « *Every River Has Its People* » portait sur le bassin du fleuve Okavango partagé entre l'Angola, le Botswana, la Namibie (et le Zimbabwe). Elle devait faciliter la participation communautaire au sein de la Commission de bassin OKACOM. Le projet a permis aux communautés de participer à la prise de décision sur les questions liées à l'évolution de la gestion du bassin du fleuve Okavango. Cette participation accrue a pu être matérialisée au sein d'un Forum de consultation à l'échelle du bassin transfrontalier (*Basin Wide Forum*, BWF)^{xx}.

Une initiative similaire a depuis été lancée dans le bassin du fleuve Zambèze, baptisée « *Zambezi Has Its People* » (ZHIP). Elle intervient dans le cadre du vaste programme d'action ZACPRO 6.2 mené par la Commission de bassin ZAMCOM sous l'égide de la SADC. L'objectif est de parvenir à intégrer tous les acteurs dans un modèle régional participatif pour les associer à la gestion du bassin du fleuve Zambèze^{xxi}.

La restructuration de la gestion de l'eau en Afrique australe est avant tout législative et/ou institutionnelle. Une importance croissante est accordée à l'élaboration de plans de gestion intégrée des ressources en eau. Les résultats sont très mitigés à l'heure actuelle pour plusieurs raisons. D'une part, l'élaboration de ces plans nécessite d'abord que les

institutions soient mises en place et s'échangent les informations nécessaires. Or, si les fonctions et pouvoirs de ces institutions sont souvent très détaillés dans les textes de lois et politiques nationales, les interactions entre ces institutions sont rarement mentionnées. D'autre part, les liens entre les institutions nationales et locales et les institutions internationales ne sont pas plus clairement déterminés dans les lois et politiques nationales. Enfin, ces interactions interinstitutionnelles ne sont pas la priorité des États, axés davantage sur la restructuration des services de l'eau que sur la connexion entre les différentes échelles de gestion des ressources en eau.

5. Conclusion : un système institutionnel de plus en plus complexe

L'Afrique australe dispose bien d'outils législatifs et d'institutions plus ou moins récents pour gérer ses ressources en eau. La coexistence d'une politique régionale de l'eau et d'une restructuration des cadres institutionnels et des politiques nationales de l'eau contribue à la complexité institutionnelle actuelle.

Malgré une volonté régionale affichée de gestion commune pour le développement, les priorités varient d'un État à l'autre : l'Afrique du Sud tente d'articuler, par des réformes internes, la gestion de la répartition de ses ressources par secteurs et au sein de sa population, alors que le Botswana est occupé à sécuriser ses ressources en eau partagées avec d'autres États. Le Mozambique demeure l'un des États de l'Afrique australe et du Monde avec un taux d'accès à l'eau et à l'assainissement très faible : dans l'urgence d'augmenter ce taux de près des deux-tiers, la structure institutionnelle de la gestion de l'eau au Mozambique est pourtant similaire à celles de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe.

Les discours qui sous-tendent la réorganisation institutionnelle observée ici s'articulent surtout autour de deux éléments : la gestion intégrée des ressources en eau et la restructuration des services de l'eau. Une gestion véritablement « intégrée » des ressources en eau disparaît finalement en partie derrière ces deux priorités bien distinctes dans les textes promulgués par les États de l'Afrique australe.

Les accords bilatéraux et multilatéraux évoqués reflètent également la difficile conciliation des politiques nationales et régionales, ainsi que des organes de gestion nationaux avec les organes de gestion supranationaux : selon les États, les stades d'achèvement de leurs réformes institutionnelles sont plus ou moins avancés. L'idée majeure des changements dans les institutions en charge de la gestion de l'eau est pourtant de les rendre plus efficaces pour faire face à des besoins croissants, une concurrence entre les secteurs, un rattrapage des inégalités, etc. S'il est donc difficile d'évaluer précisément l'intensité des échanges interscalaires entre les institutions de l'eau, les processus et stades de leur institutionnalisation peuvent constituer des indicateurs intéressants de l'intégration régionale en Afrique australe.

- i. Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation (1997), également connue sous le nom de Convention de New York ; Protocole sur les cours d'eau partagés de la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC, 1998, 2003) ; modèle de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), voire encadré.
- ii. D'après les comptes de la SADC <http://www.sadc.int/english/regional-integration/is/water/river-basins/> (consulté en ligne le 10 octobre 2012).
- iii. D'après le rapport technique pour l'ORASECOM (Tompkins, 2007).
- iv. Cette Convention a été adoptée le 21 mai 1997 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle propose un cadre général de coopération entre les Etats pour améliorer le partage, la gestion et la protection des cours d'eau internationaux. Cette Convention n'est toujours pas entrée en vigueur, faute de ratification : en octobre 2012, seuls 16 pays l'ont signée pour 28 parties prononcées (ONU, 2012).
- v. Les règles d'Helsinki sont constituées d'une série de principes qui ont été définis par l'Association du Droit International (*International Law Association* – ILA) en 1966. Elles sont connues sous le nom de « *Helsinki Rules on the Uses of International Rivers* » (Salman, 2007).
- vi. En matière de droit international de l'eau, la Convention permet la reconnaissance de certains principes, notamment les droits des Etats situés dans la partie aval des cours d'eau transfrontaliers.
- vii. Ces Commissions de bassins peuvent être définies comme « des structures permanentes de concertation pour la gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers, ayant pour objectif de coordonner les actions des différents Etats en faveur de l'intégration régionale et en respect des principes socio-économiques et environnementaux évoqués dans le Protocole pour la gestion des cours d'eau partagés de la SADC. » (Carles et Maupin, 2010)
- viii. Les bassins des fleuves Okavango, Orange, Limpopo et Zambèze disposent respectivement de l'OKACOM (*Permanent Okavango River Basin Commission*), de l'ORASECOM (*Orange-Senqu River Commission*), de la LIMCOM (*Limpopo Watercourse Commission*) et de la ZAMCOM (*Zambezi Watercourse Commission*).
- ix. Le système Incomati-Maputo est géré par un accord technique tripartite signé par les Républiques d'Afrique du Sud et du Mozambique et le royaume du Swaziland en 2002.
- x. Par exemple, la loi sur l'eau zambienne a été amendée en 1950, 1955, 1959, 1965, 1970 et 1994 avant d'être finalement remplacée en 2011.
- xi. Le Botswana a développé en 2005 un *Draft Water Bill* pour renforcer, voire remplacer sa loi sur l'eau de 1968.
- xii. Seules quelques CMA sud-africaines étaient véritablement autonomes, avant l'annonce en 2011 d'une refonte de dix-neuf à neuf CMA et trois ARA sont complètement opérationnelles. Le cas zimbabwéen est à part, suite aux difficultés majeures auxquelles le pays a dû faire face dans tous les domaines depuis 2000.
- xiii. *Department of Water Affairs* (DWA) est l'organe central sud-africain de gestion de l'eau ; *Direcção Nacional de Aguas* (DNA) est son équivalent mozambicain ; enfin *Zimbabwe National Water Authority* (ZINWA) est chargée de centraliser la gestion de l'eau du Zimbabwe.
- xiv. L'accord tripartite temporaire de l'Incomaputo (*The Tripartite Incomaputo Interim Agreement*, Afrique du Sud, 2002) a été signé de façon symbolique en 2002 pendant le Sommet sur le Développement Durable à Johannesburg. L'accord prévoit la création de commissions sur les bassins de l'Incomati et de Maputo. Cependant, le Comité technique actuel ne considère pas l'élaboration et la mise en oeuvre d'une Commission comme une priorité.
- xv. Le *Komati Basin Water Authority* (KOBWA) est un organisme de gestion bilatérale mis en place par l'Afrique du Sud et le Swaziland en 1993 après la signature en 1992 du traité mettant en place une commission conjointe entre les deux Etats pour gérer le bassin de l'Incomati (ce traité excluait le Mozambique). Un site conjoint existe entre l'Afrique du Sud et le Swaziland : <http://www.kobwa.co.za>
- xvi. L'organisme de bassin transfrontalier LIMCOM a été mis en place de façon formelle en 2009 avec l'établissement d'un Secrétariat permanent à Maputo au Mozambique, suite à la ratification d'un traité multilatéral entre l'Afrique du Sud, le Botswana, le Mozambique et le Zimbabwe (LIMCOM, Mozambique, 2003).
- xvii. D'après un rapport disponible en ligne : [http://www.limpoporak.com/_system/DMSStorage/3451en/LIMCOM%20Stakeholder%20participation%20workshop_workshop%20report_draft%20final_1%20Dec%202010%20\(2\).pdf](http://www.limpoporak.com/_system/DMSStorage/3451en/LIMCOM%20Stakeholder%20participation%20workshop_workshop%20report_draft%20final_1%20Dec%202010%20(2).pdf)
- xviii. 45 organisations ont été identifiées dans le bassin du cours d'eau Fish River dans le cadre de cette étude.
- xix. Desert Research Foundation of Namibia – DRFN (2010), *Ephemeral River Basins – ERB-SADC project, Proceedings of the eighth Orange-Fish River Basin Stakeholder Forum Meeting*, 16-17 February 2010, Keetmanshoop, Namibia, DRFN, Windhoek. http://www.drfn.info/docs/erb/workshop_proceedings/Proceedings_8th_OFRB_stakeholder%20meeting_Feb_10.pdf
- xx. L'initiative portant sur le bassin du fleuve Okavango est disponible en ligne <http://www.kcs.org.bw/index.php/programmes/erp>
- xxi. Ce projet communautaire participatif est d'autant plus difficile à réaliser que le bassin du fleuve Zambèze est partagé par pas moins de huit Etats (Angola, Botswana, Namibie, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe). L'initiative portant sur le bassin du fleuve Zambèze est disponible en ligne : <http://www.kcs.org.bw/index.php/programmes/zhip>

Références

Carles, A. et A. Maupin (2010). « Le Zimbabwe en crise: Le rôle des commissions de bassins transfrontaliers du Limpopo et du Zambèze dans les relations hydropolitiques en Afrique australe », *Dynamiques internationales*, n° 2, <http://www.dynamiques-internationales.com/wp-content/uploads/2010/01/DI2-Carles-Maupin-01101.pdf>

Heyns, PSVH et al. (2008). « Transboundary Water Resource Management in Southern Africa: Meeting the Challenge of Joint Planning and Management in the Orange River Basin », *International Journal for Water Resources Development*, vol 24, n° 3 <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713426247~db=all~tab=issueslist~branches=24~v24>, pp 371-383

Lankford, B.A. et al. (2007). *From Integrated to Expedient: An Adaptive Framework for River Basin Management in Developing Countries*, Research Report n° 110, Colombo, IWMI

Lindemann, S. (2005). *Explaining success and failure in international river basin management – Lessons from Southern Africa*, Bonn

Maupin, A. et M. Patrick (2012). « Quelle GIRE pour l'Afrique australe ? Du renouvellement des politiques de gestion de l'eau à l'institutionnalisation des bassins transfrontaliers », Julien, F. (dir.) *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne, paradigme occidental, pratiques africaines*, PUQ, Québec, 296p

Nyagwambo, N.L. (2008). *Local Governments and IWRM in the SADC Region*, Institute of Water and Sanitation Development (IWSN)

ONU – Organisation des Nations unies (1997). *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, http://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980925%2006-30%20PM/Ch_XXVII_12p.pdf (consulté le 11 octobre 2012)

ONU – Organisation des Nations unies (2012). *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=fr (consulté le 11 octobre 2012)

Ramoeli, P. (2002). « The SADC Protocol on Shared Watercourses: Its origins and current status », dans A.R. Turton et R. Henwood (dir.), *Hydropolitics in the developing world, a Southern African Perspective*, AWIRU, Pretoria, pp 105-112

République d'Afrique du Sud, DWAF (2003). *Guide to the National Water Act*, Pretoria

République d'Afrique du Sud, DWAF (2003). *Strategic Framework for Water Services*, Pretoria

République d'Afrique du Sud (2002). *The Tripartite Interim Agreement on the Projection and Sustainable Utilization of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses (TIA)*, Johannesburg

République du Botswana (2006). *National Water Master Plan Review (NWMPR) of 2005-2006*, Ministry of Minerals, Energy and Water Resources, Gaborone

République du Botswana (2006). *Policy Brief on Botswana's Water Management*, Gaborone, Botswana

République du Botswana (2005). *Botswana Draft Water Bill*, Gaborone

République du Botswana (1991). *National Water Master Plan (NWMP)*, Gaborone

République du Botswana (1968). *Water Act*, Gaborone

République du Mozambique, Conselho de Ministros (1995). « Policia Nacional de Águas » dans *Boletim da Republica*, n° 34/95, Resolucao n° 7/95

République du Mozambique (2003). *LIMCOM Agreement : Agreement Between the Republic of Botswana, the Republic of Mozambique, the Republic of South Africa and the Republic of Botswana on the Establishment of the Limpopo Watercourse Commission*, Maputo

République du Mozambique, Conselho de Ministros (2007). « Política de Águas », dans *Boletim da Republica*, n° 43/07, Resolucao n° 46/07

République de Zambie (1948). *The Water Act*, Lusaka

République de Zambie (1994). *The National Water Policy*, Lusaka

République de Zambie (1997). *The Water Supply and Sanitation Act*, n°28, Lusaka

République de Zambie (2011). *The Water Resources Management Act*, n°21, Lusaka

République du Zimbabwe (1976). *Water Act*, n°41/1976, Harare

République du Zimbabwe (1998). *Water Act*, n°3/1998, Harare

République du Zimbabwe (1998). *Zimbabwe National Water Authority Act*, n°11/1998, Harare

Royaume du Lesotho (1978). *Water Resources Act*, n°22/1978, Gazette officielle n°46, Maseru, Lesotho

Royaume du Lesotho (2008). *Water Act*, n°15/2008, Maseru, Lesotho

Royaume du Lesotho (2007). *Lesotho Water and Sanitation Policy*, Maseru, Lesotho

Royaume du Lesotho (2001). *Environment Act*, Maseru, Lesotho

Royaume du Swaziland (1967). *Water Act*, Mbabane, Swaziland

Royaume du Swaziland (2003). *Water Act*, n°7/2003, Mbabane, Swaziland

SADC – Southern African Development Community (2008a) [1995]. *Protocol on Shared Watercourse Systems*, <http://www.sadc.int/english/key-documents/protocols/protocol-on-shared-watercourse-systems/> (consulté le 10 octobre 2012)

SADC – Southern African Development Community (2008b) [2000]. *Revised Protocol on Shared Watercourses*, http://www.sadc.int/files/1812/9846/8648/Revised_Protocol_on_Shared_Watercourses_in_the_SADC.pdf (consulté le 10 octobre 2012)

SADC – Southern African Development Community (2006). *Regional Water Strategy*, http://www.sadc.int/files/6312/9846/8649/Regional_Water_Strategy.pdf (consulté le 10 octobre 2012)

SADC – Southern African Development Community (2005). *Regional Water Policy*, http://www.sadc.int/files/3312/9846/8649/Regional_Water_Policy.pdf (consulté le 10 octobre 2012)

SADC (2011). *Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resource Development and Management, (2011-2015)*, (RSAP III), Southern African Development Community, (SADC), Directorate Infrastructure and Services, Water Division, Gaborone

SADC (2009). *Rapport sur la situation de développement des infrastructures de la SADC pour le Conseil et le Sommet de septembre 2009*, Southern African Development Community, (SADC), Gaborone

SADC (2003). *Regional Strategic Action Plan [for Integrated Water Resource Management]: implementation plan (RSAP II)*, Southern African Development Community, (SADC), Directorate Infrastructure and Services, Water Division, Gaborone

SADC (1999). *Regional Strategic Action Plan on Integrated Water Resources Development and Management, 1999-2004 (RSAP I)*, Southern African Development Community, (SADC)

Salman, S.S.A. (2007). « The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules : Perspectives on International Water Law », *Water Resources Development*, vol.23, n°4, pp625-640

Tompkins, R. (dir.) (2007). *Orange River Integrated Resources Management Plan : Institutional structures in the four Orange Basin States*, WRP Consulting Engineers, Jeffares and Green, Sechaba Consulting, WCE Pty Ltd, Water Surveys Botswana (Pty) Ltd, 50p. http://www.orasecom.org/_system/writable/DMSStorage/1941INSTITUTIONAL.PDF (consulté le 15 octobre 2012)

Swatuk, L.A. (2002). « The New Water Architecture in Southern Africa: reflections on current trends in the light of 'Rio +10' », *International Affairs*, vol. 78, n° 3, pp 507-530

Turton, A.R., P. Ashton et E. Cloete (dir.) (2003). *Transboundary rivers, sovereignty and development: Hydropolitical drivers in the Okavango River basin*, Pretoria, African Water Issues Research Unit (AWIRU), Geneva, Green Cross International

Van der Zaag, P. (2009). « Southern Africa: Evolving Regional Water Law and Politics » dans Dellapenna, J.W. et J. Gupta (dir.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*, Springer Science, Business Media, pp 245-261

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

Urban National Parks in Emerging Countries and Cities (UNPEC)

Rio de Janeiro, Mumbai, Nairobi, Cape Town

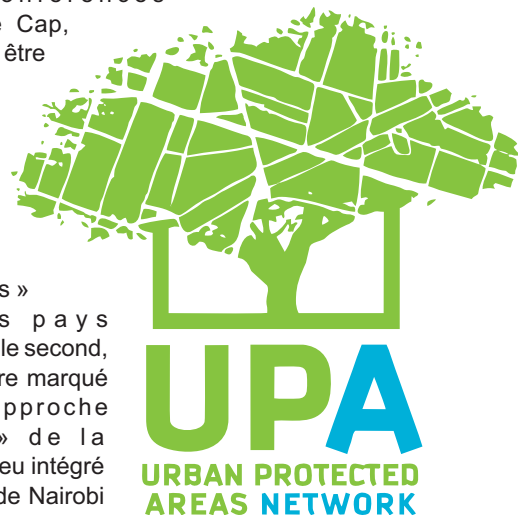
[Les parcs nationaux urbains dans les villes et pays émergents]

La question des parcs nationaux est encore en général considérée sous l'angle d'un antagonisme entre conservation (de la nature) et développement (des sociétés). Il existe une abondante littérature scientifique sur le sujet, qui pour l'essentiel prône une approche participative permettant d'intégrer les populations locales à la politique de protection et, de ce fait, de concilier équité et efficacité. Revisiter cette question à propos de métropoles des pays du Sud ou émergents (Rio de Janeiro, le Cap, Bombay, Nairobi) permet un regard original.

Car que signifie « l'émergence », sinon, en termes socio-culturels, la juxtaposition de groupes de plus en plus contrastés, dont les systèmes de représentation de la nature sont divergents? Le processus d'émergence modifie la composition et la dynamique des classes sociales et fait du parc un lieu révélateur de rencontres et de conflits, au Brésil, en Inde, en Afrique du Sud et même dans des pays comme le Kenya, marqués par des crises récurrentes, pour lesquels « l'émergence » semble encore être un objectif à atteindre plus qu'un réel processus de développement. Les populations aisées adoptent les représentations dominantes dans les sociétés d'Europe ou d'Amérique du Nord, considérant le parc urbain comme un espace de loisirs et de récréation, ou de protection de la biodiversité. Au contraire, les habitants des bidonvilles tendent parfois à voir l'espace protégé comme une réserve de terrain à bâtir ; tandis que les éleveurs de Nairobi ou les agriculteurs de Bombay considèrent le parc comme un possible gisement de ressources. L'étalement urbain pose d'autant plus la question de la localisation de ces parcs qu'inversement les espaces protégés ont tendance à s'étendre, ce qui multiplie les « fronts ».

Enfin, le processus d'émergence met en lumière de nouveaux enjeux : dits « nationaux », mais inscrits dans une dimension locale urbaine, ces parcs sont confrontés au défi d'une gestion qui doit se faire en tenant compte de ces multiples échelles. Ils peuvent contribuer au renforcement de l'image de la ville et atteindre un statut d'icône (le Cap, Rio de Janeiro), alors même qu'ils peuvent avoir été considérés jusque là comme une ressource financière locale avant tout (Nairobi), voire complètement négligés par les pouvoirs urbains en place (Bombay). L'environnement peut être un objectif rassembleur, qui soit facteur d'intégration locale (Rio) voire nationale à en croire le discours officiel (le Cap), mais aussi fonctionner comme un outil de segmentation spatiale et sociale (Bombay). Dans la grande compétition internationale entre métropoles pour obtenir le statut de « villes mondiales »,

le parc national peut être un efficace logo, image de marque emblématique qui permet d'attirer touristes, capitaux et conférences internationales (le Cap, Rio). Il peut aussi être négligé (Bombay). Dans le premier cas, il semble bien qu'on ait des « parcs émergents », attachés à ces « villes émergentes » moteurs des pays émergents ». Dans le second, cas le parc demeure marqué par la vieille approche « forteresse » de la conservation, fort peu intégré à la ville – le parc de Nairobi étant dans une position intermédiaire.



Ces parcs « nationaux » sont inscrits dans une métropole « locale » et doivent répondre à des enjeux « mondiaux » : leur gestion est rendue ardue par la diversité des acteurs à toutes ces différentes échelles qui sont porteurs de représentations souvent divergentes, répondant à des intérêts souvent contradictoires, et dotés de pouvoirs inégaux.

Coordination : Frédéric LANDY

landy@u-paris10.fr

Coordinatrice UPA Network : Louise BRUNO

louise.bruno@yahoo.fr

Sept axes thématiques :

- Les modèles et leur circulation (coord. Estienne RODARY)
- La patrimonialisation de la nature dans les discours de promotion urbaine (coord. Jean-Fabien STECK)
- Fronts d'urbanisation et cogestion des parcs (coord. Sylvain GUYOT)
- Les autochtones et l'agriculture (coord. Emmanuel LEZY)
- Géomatique (coord. Julie ROBERT)
- Evaluation de la biodiversité et de ses contextes (coord. Yanni GUNNELL)
- Adaptation au changement climatique fondée sur les écosystèmes (EbA) (coord. Louise BRUNO)

www.upa-network.org

BiodiverCities Rio 2012

Aires protégées urbaines : enjeux, acteurs, espaces

Le colloque international **BiodiverCities 2012** a eu lieu à l'Université Catholique de Rio de Janeiro les 29 et 30 octobre 2012, dans le cadre du programme de recherche **Urban National Parks in Emerging Countries & Cities – UNPEC** (2012-2015), financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), France. UNPEC est un programme interdisciplinaire de recherche fondamentale et appliquée qui compare les parcs nationaux urbains dans les grandes métropoles du Sud : Rio de Janeiro, Le Cap, Mumbai, Nairobi.

Les travaux ont traité des dynamiques convergentes ou divergentes des acteurs, des nombreux défis et de la grande diversité des espaces protégés urbains, trop souvent considérés comme « naturels » face à des villes qui seraient l'artefact humain par excellence. Les axes thématiques, discutés en six sessions, furent les suivants :

1. Importance, rôle et défis des aires protégées urbaines ;
2. Le rôle de la recherche dans la gestion d'aires protégées urbaines ;
3. Aires protégées urbaines: vers un nouveau modèle des rapports entre nature et culture? ;
4. Politiques publiques et gestion d'aires protégées urbaines: synergies et contradictions ;
5. La participation de la population locale dans la gestion des aires protégées urbaines ;
6. Préservation d'écosystèmes et aires protégées urbaines: comment conjuguer durabilités économique et environnementale.

Le colloque *BiodiverCities 2012* a mis en évidence, au-delà des résultats des travaux académiques, certaines tensions du contexte géopolitique local, ce qui a donné lieu à des débats parfois animés. En effet, Rio subit actuellement de nombreuses pressions liées notamment aux transformations urbaines en cours pour la préparation des grands événements internationaux : Coupe du monde de football en 2014, Jeux Olympiques en 2016. Ceci s'ajoute aux conflits liés aux pressions structurelles de l'urbanisation sur les espaces naturels protégés.

Cette rencontre a travaillé à déconstruire l'opposition philosophique et culturelle entre ville et nature, entre espace urbain et espace naturel, entre l'Homme et l'environnement, avec l'objectif principal de contribuer à de nouveaux rapports entre les humains et ce que nous appelons la nature. Dans ce sens, *BiodiverCities* a une triple vocation : réfléchir à la diversité de la vie et des êtres vivants, y compris l'Homme ; prendre en compte la diversité des villes ; considérer la grande variété des cultures, notamment dans leurs rapports à la nature. Dans ce contexte, les aires protégées urbaines (APU) sont des laboratoires grandeur « nature » où des nouvelles

expériences peuvent se développer. Les APU ne peuvent pas être l'arbre que l'on conserve pour détruire la forêt, mais elles doivent être reconnues pour leurs spécificités, vitrine pédagogique d'une conservation de la *biogéosphère* qui intègre aussi l'Homme.

Les intervenants ont attiré l'attention sur l'importance de savoir pourquoi conserver, pour qui conserver et quelle conservation est possible selon les contextes. La pratique montre que la doctrine de la conservation *stricto sensu* ne semble pas adaptée au contexte urbain. Il est ainsi temps de sortir d'une orientation théorique pour rentrer dans la pratique, afin de considérer les APU non plus comme un problème, mais une opportunité.

Les défis des APU concernent l'évolution du concept de « *fortress conservation* » vers une relation d'hôtes mutuels entre parcs et villes, où dynamiques et traitements de l'interface entre les deux entités jouent un rôle prépondérant. Cette interface est appelée à jouer un rôle de frontière d'intégration et non plus de séparation. Le processus évolutif, étudié dans le programme UNPEC, peut se traduire sur le terrain par des espaces d'hybridation. Dans ce contexte, l'éducation à l'environnement devient un outil fondamental pour transformer les rapports des humains, en particulier des citoyens, à la nature : elle est une politique d'intégration sociale, environnementale et de développement.

Pour s'interroger sur « le rôle de la recherche dans la gestion d'aires protégées urbaines », ont été présentés les contextes des quatre parcs nationaux urbains étudiés par le programme UNPEC. La complexité de la situation socio-économique des grandes métropoles des pays émergents exige un nouveau regard sur les politiques de gestion de l'environnement. Malgré la différence des contextes, les 4 parcs pilotes du programme UNPEC sont tous directement confrontés aux impacts d'une dynamique socio-économique marquée par des fortes inégalités. La notion d'émergence fait ressortir la juxtaposition de groupes sociaux et d'espaces de plus en plus contrastés, avec des systèmes de représentation de la nature et de la ville le plus souvent divergents. Les quatre sites, Mumbai (au pied des Western Ghats), le Cap (dans le Cape Floral Kingdom), Nairobi (au pied de l'Eastern Afromontane) ainsi que Rio (dans la forêt tropicale atlantique) sont situés à proximité ou au cœur de « *hotspots* » mondiaux classés en Réserves de biosphère. Ces parcs urbains apparaissent comme des laboratoires d'importance capitale pour tester la capacité d'une société, en l'occurrence dans une économie émergente, à cohabiter durablement avec une riche biodiversité, reconnue d'importance mondiale, par différents modes de gouvernance et de sensibilisation du public.

Il en ressort deux types d'espaces naturels protégés sous influence des dynamiques urbaines. D'un côté demeure un modèle de parc sanctuaire « à l'ancienne » quoique mal en point, du type « *fortress conservation* », illustré par l'exemple indien du Sanjay Gandhi National Park. De l'autre apparaît un deuxième type de parc, que l'on pourrait appeler « émergent » (« *emerging park* »), avec une dynamique semblable à celle des métropoles émergentes, où les contrastes et les contradictions sont aussi moteurs de l'apparition d'un nouveau modèle de ville. Ce type de parc est celui qui porte l'image de la ville, avec un double rôle iconique : devenir une vitrine de la conservation à l'échelle nationale et internationale et être un modèle de gestion de la biodiversité urbaine. Une double dynamique est donc à l'œuvre : l'intégration du parc à la métropole et l'identification de celle-ci à celui-là. L'expérience de Table Mountain National Park au Cap est une sorte d'idéal type, qui sert de modèle au parc de Tijuca, à Rio. Le parc sert alors de « logo urbain » dans la concurrence entre métropoles pour apparaître comme des « villes durables mondiales » – même si cet aspect des choses est pour l'essentiel demeuré à l'arrière-plan des discussions du colloque. Le Parc National de Nairobi hésite encore entre les deux types.

Toutefois, les difficultés de transfert des modèles apparaissent dans l'exemple du *trail* Hoerikwaggo, au Cap, qui inspire la mise en place de la Transcarioca, une piste qui souhaite relier Rio d'est en ouest à travers les APU. Une différence majeure a été soulignée entre les deux parcs : Table Mountain est entouré majoritairement par des quartiers aisés alors qu'à Rio, le Parc de Tijuca est entouré par 102 *favelas*. Cela soulève de graves problèmes de tension urbaine - qui certes existent aussi au Cap. La question de la sécurité des marcheurs apparaît néanmoins secondaire à côté des enjeux de la pénétration des hauteurs de la ville brésilienne. Cette action peut être interprétée comme une tentative de mise sous tutelle de ces espaces, vouée à l'échec sans l'appui des habitants des quartiers concernés. Dans le contexte des pays émergents, marqués par des fortes inégalités sociales, les aires protégées ont aussi besoin de l'adhésion des populations défavorisées pour améliorer leur gestion et leur potentiel en matière de services rendus (entretien de la biodiversité, sécurité et protection...). Les problèmes rencontrés à Nairobi, à Mumbai, au Cap et l'exemple frappant du contexte géopolitique à Rio montrent les difficultés pour intégrer les savoirs des populations locales, leurs rapports à la nature et leurs besoins dans les politiques de conservation. Si l'espace protégé devient un élément du paysage urbain utile à la fois à la nature et à la ville, si la ville apparaît comme un terreau fertile pour la construction d'une vraie « nature urbaine », le défi majeur reste de faire en sorte que cette nature soit réellement démocratique, ouverte et accessible à l'ensemble de la population urbaine.

Les difficultés rencontrées dans l'application concrète des différentes catégories de conservation, issues des modèles internationaux, montrent qu'elles peuvent représenter des instruments de contrôle des perceptions de l'espace et du

temps, différentes selon les cultures. Elles témoignent aussi des difficultés d'intégration entre connaissances scientifiques et savoirs traditionnels. D'autres défis ont été soulevés : l'application de la notion de « zone tampon » (comment appliquer dans la ville des réglementations émanant de la zone protégée ?), le contrôle des espèces exotiques qui doit être mieux adapté au contexte urbain, ou encore le besoin d'intégration de la trajectoire de la ville et de ses habitants dans les politiques de conservation. Le plan de gestion de l'espace protégé, le schéma directeur d'aménagement urbain et les autres documents sur le droit du sol doivent être complémentaires, et ce en dépit du temps long des évolutions culturelles et de ses traductions en textes juridiques et législatifs.

Pour éviter que les espaces protégés deviennent des îles encerclées par la maille urbaine, la notion d'infrastructure verte a pour vocation de relier les espaces naturels pour garantir la protection et la pérennité de la biodiversité, des services écosystémiques et de la qualité de la vie urbaine. L'expérience de « mosaïque de conservation » ou de « trame verte et bleue » nécessite néanmoins un travail de concertation entre les différents niveaux de gouvernement responsables de la gestion des espaces protégés, ainsi que l'intégration de la société civile et de ses représentants. L'implantation du Campus Mata Atlântica de la FioCruz à Rio de Janeiro illustre ainsi un processus d'intégration entre la ville et ses acteurs autour d'une unité de conservation intégrale, le parc d'Etat de *Pedra Branca*, à travers un projet urbain durable : la régularisation foncière des populations locales, en concertation avec les différents acteurs et la participation active au Conseil consultatif du parc. Au contraire, la mobilisation populaire pour la protection de la *Serra de Gandarela*, une zone convoitée par les grandes entreprises minières dans la région métropolitaine de Belo Horizonte, au Minas Gerais, attire l'attention sur l'ampleur des conflits d'intérêts et la force du pouvoir économique face aux impératifs de protection de l'environnement et de ses services écosystémiques. Cet exemple illustre le besoin d'un changement paradigmatique : la prise en compte effective de la valorisation de biens et services associés aux unités de conservation et de leur véritable contribution à l'économie nationale, mais aussi mondiale, dans un contexte de changements climatiques globaux.

D'autres expériences ont montré comment l'intégration des populations locales à la gestion des espaces protégés peut contribuer à l'amélioration de la qualité de la conservation, tout en contribuant à la qualité de vie des populations concernées. Le Parc *José Guilherme Merquior*, créé en 2000 à Rio, intègre une communauté « quilombola » (issue des esclaves marrons) reconnue « zone spéciale d'intérêt culturel », un instrument juridique du schéma directeur de la ville. Le Parc de *Serra de Tiririca*, créé en 1991 et géré par l'état fédéré de Rio, intègre une communauté traditionnelle présente sur le site depuis 130 ans, à travers un « contrat de compromis environnemental ».

Il ressort de cette rencontre la nécessité de reconnaître aux aires protégées urbaines de multiples vocations. Elles

doivent remplir leurs fonctions premières d'espaces de conservation de la biodiversité, à travers une gestion dynamique et évolutive qui réponde à différents enjeux :

- Maintien et augmentation de la biodiversité;
- Préservation de l'équilibre écologique, voire amélioration de la qualité écologique (eau, sol, air, bruit, lumière, protection contre le feu, pollutions diverses...);
- Satisfaction d'une demande culturelle (au sens humain, écologique, social, culturel et aussi économique) : espaces de loisir, production paysagère, voire vivrière, repères et constructions

- culturelles, valorisation de biens et services ;
- Rapprochement de l'Homme avec la nature, fonction d'éducation et de sensibilisation à l'environnement;
- Adaptation aux conséquences des changements climatiques.

Face aux multiples défis, il a été rappelé le besoin de développer des recherches plus appliquées associant le savoir scientifique à l'évolution de la gestion des aires protégées.

Rendez-vous est déjà pris pour le prochain colloque *BiodiverCities*, qui aura lieu au printemps 2014 au Cap.

Interview avec Estienne Rodary

Quelles sont les origines du programme UNPEC ?

A l'origine, ce projet de recherche sur les liens entre aires protégées et mégalofoles a été formulé par le laboratoire Gecko de l'université de Nanterre ainsi que par une association liée à ce laboratoire, l'Institut Libertas. Un certain nombre de projets avaient été soumis à différentes organisations, ce qui avait permis le financement d'une année en 2010. Puis nous avons soumis d'autres projets, notamment à l'ANR qui a sélectionné notre dossier en 2012.

L'objectif du programme est de développer la réflexion sur la place des aires protégées dans la ville, ce qui est actuellement assez peu étudié. Le programme porte sur quatre villes : Le Cap, Rio de Janeiro, Mumbai et Nairobi. Cette réflexion s'établit en lien avec un groupe de spécialistes de l'UICN (Union mondiale pour la conservation de la nature) qui travaille sur les aires protégées urbaines. Ce groupe a une vocation de diffusion de l'information, de coordination, de production scientifique sur ces thématiques de conservation urbaine et il a été dès le début très motivé par le projet.

Quels sont les partenaires aujourd'hui impliqués dans ce programme ?

Il y a tout d'abord les partenaires scientifiques : nous travaillons en ce moment en Afrique du Sud avec l'Université de Stellenbosch et, de manière moins approfondie, avec UCT. Nous travaillons également avec les gestionnaires des parcs et des villes. A l'échelle sud-africaine, il s'agit principalement de SanParks et de la ville du Cap. C'est à ce titre que des gens de la commune du Cap et du *Table Mountain National Park* sont venus en 2010 à la première conférence « Biodivercities » organisée à Paris et que le directeur du parc de *Table Mountain* est venu à Rio pour la deuxième conférence qui vient d'avoir lieu à Rio. Pour la troisième conférence que l'on organisera en 2014 au Cap, nous souhaitons que ces acteurs soient impliqués, échangent, et qu'ils puissent profiter de cette

occasion pour rencontrer leurs homologues d'autres villes. Il y a eu par exemple des échanges fructueux entre le directeur du parc de *Table Mountain* et son homologue de Rio au mois d'octobre dernier au Brésil. Au cœur du programme, il y a cette idée de travailler de manière active pour favoriser les échanges, la collaboration et le développement de réseaux entre opérateurs urbains, opérateurs des parcs et scientifiques.

Quels sont les objectifs du programme, qu'ils soient de nature scientifique ou pratique ?

Le programme comporte un premier versant pratique qui vise la connexion de différents acteurs travaillant dans ou sur les aires protégées dans les grandes villes du Sud. Il peut s'agir de gestionnaires de parcs ou de réserves naturelles urbaines, de gestionnaires des villes elles-mêmes, d'acteurs privés ou associatifs et de scientifiques. L'objectif est de mettre en place un réseau qui travaille et qui mette en relation ces différents opérateurs à l'échelle mondiale. D'où la mise en place du site web Urban Protected Areas Network : <http://upa-network.org/>.

Le deuxième élément est scientifique. Il s'agit de problématiser et de comprendre les perspectives de connexion et de rapprochement entre la gestion d'aires protégées et les dynamiques et politiques urbaines dans les mégalofoles du Sud. Le programme UNPEC s'intéresse en particulier à des villes qui comptent plusieurs millions d'habitants avec un développement démographique important dans des pays dits « émergents », c'est-à-dire qui présentent notamment de grandes disparités socio-économiques. D'autres part, le programme travaille spécifiquement sur des parcs nationaux, qui relèvent d'une catégorie de protection élevée et dans lesquels l'habitation est interdite et il ne peut y avoir d'utilisation permanente des ressources naturelles. Ceci oblige à réfléchir sur la question du lien entre parc et ville autrement que si nous avions travaillé

sur des aires protégées beaucoup plus souples tels que les parcs urbains ou des zones de loisirs et récréatives. Nous sommes donc confrontés à deux éléments *a priori* antinomiques : des parcs nationaux très protégés d'une part et, d'autre part, des dynamiques urbaines importantes, de grandes disparités économiques entre les groupes sociaux de ces villes. La question est de savoir comment penser ces deux éléments ensemble et non plus comme opposés et de redéfinir ainsi ce que peut être la nature en ville.

Evidemment ceci n'est pas simple ! Les parcs nationaux sont la plupart du temps des structures qui sont gérées à l'échelle nationale et non pas à l'échelle locale. Il peut ainsi y avoir des problèmes d'échelle entre les gestionnaires des parcs et des villes. Le niveau international peut aussi intervenir, notamment avec des labels internationaux tels que le patrimoine mondial de l'UNESCO comme c'est le cas pour le parc de *Table Mountain* dans la ville du Cap. Ces interventions externes ont des exigences ou des demandes spécifiques concernant ce type de parc et cela ne rentre pas forcément en synergie avec les objectifs locaux, notamment la planification urbaine qui est faite à l'échelle des agglomérations et des villes concernées.

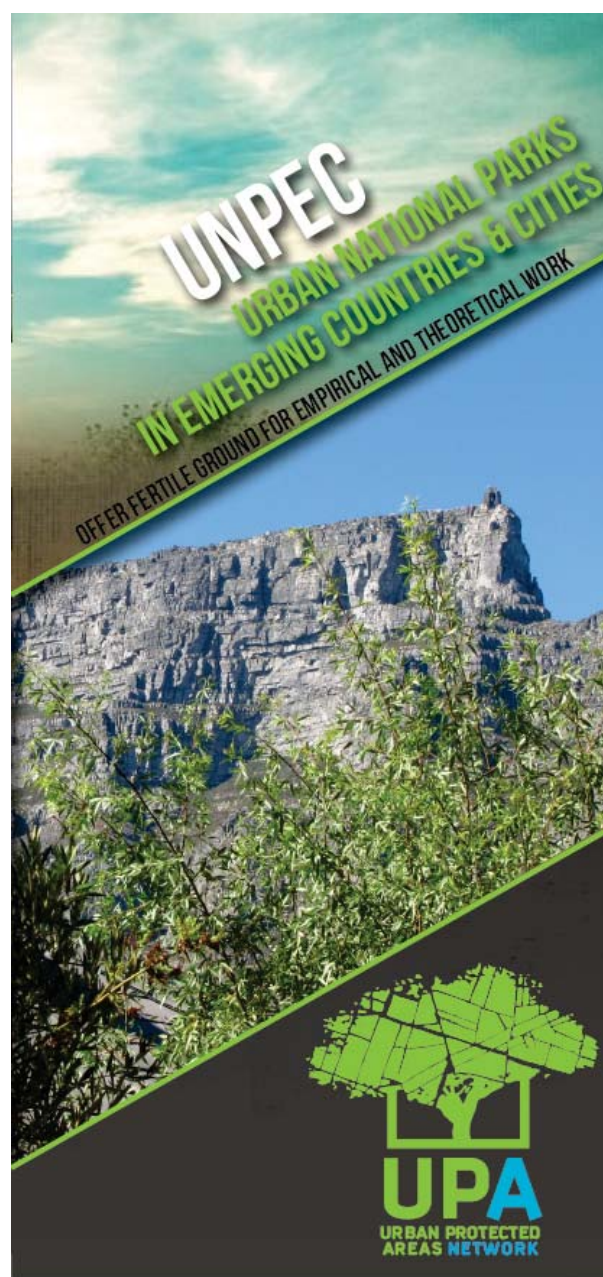
D'autre part, la tendance dans les milieux de la conservation serait plutôt au renforcement de la protection et donc à la limitation des modes d'usage des parcs jugés nuisibles à la biodiversité. Or, la pression pour un usage de ces espaces est très forte, ce qui entraîne une certaine contradiction dans la gestion qu'il est difficile de dépasser. Lorsque l'on est dans un contexte urbain, en l'occurrence une agglomération de plusieurs millions d'habitants, il est hors de question de déplacer des populations sous prétexte qu'il faut protéger un parc. Mais à l'inverse, d'un point de vue politique, il est impossible de dire que l'on va déclasser le parc de *Table Mountain* ou de Nairobi au prétexte qu'il faudrait plus d'espaces pour les habitations ou les activités économiques. Il faut donc articuler ces deux pressions, il n'y a pas d'autre possibilité. Cela impose des conciliations, des coordinations entre ces deux entités - le parc et la ville - que l'on ne retrouve pas dans des zones rurales.

Quelles sont les similarités ou les différences qui sont observées entre les différents pays étudiés ?

Il faut être conscient que c'est un travail en cours. Mais on observe d'ores et déjà des modèles différents. Les villes du Cap et Rio sont un peu différentes de Nairobi et de Mumbai car elles ont plus de moyens, de ressources, ainsi qu'une capacité de gestion et de suivi de leurs activités qui n'est pas équivalente.

Nairobi est spécifique car il existe une clôture au nord du parc en raison d'animaux qui peuvent être potentiellement dangereux pour les populations urbaines. C'est différent des autres parcs même si à Mumbai il y a des léopards qui pourraient constituer un risque. Il y a une thématique intéressante que nous n'avons pas encore épuisée autour de la question de la transgression des barrières. On voit, en fonction des histoires ou des économies politiques des

différents pays, des façons divergentes de gérer cette question de la frontière. En Afrique du Sud, même si le parc est en accès libre, les dynamiques de dépassement de la frontière entre le parc et la ville sont très limitées, elles existent mais sont très contrôlées et, de manière générale, les dynamiques sociales ne sont pas critiques par rapport à cela. Rio est par



contre davantage confronté à ces dynamiques où des gens vont s'installer à l'intérieur du parc. A Mumbai, il y a une importante population qui vit à l'intérieur du parc, qu'ils soient très pauvres ou issus des classes moyennes.

Ainsi, les configurations sont différentes et l'on ne peut pas simplement ramener cela à la capacité de contrôle au sein des

parcs. Il y a aussi des questions sociales et une histoire liée à la ségrégation, à la gestion des frontières, qu'elles soient symboliques ou matérielles.

Un autre point important est la question de l'accès aux parcs et les déterminants socioéconomiques qui y sont rattachés. Au Cap, il y a, autour du parc, des quartiers riches et très peu de *townships*. Du coup, l'accès au parc est très largement le fait des populations aisées, alors que les classes les plus pauvres de la ville en profitent moins. Se pose donc la question de la transformation des modes d'utilisation de ces espaces pour faire en sorte que les parcs soient des éléments profitables pour tous, quel que soit l'origine économique ou géographique. Malgré une certaine volonté politique, les conditions évoluent lentement. C'est aussi vrai dans une certaine mesure à Mumbai et à Rio. La question de l'accès et de l'utilisation des aires protégées dans des villes marquées par d'importantes disparités économiques fait partie des thématiques sur lesquelles nous travaillons. A Mumbai, nous essayons par exemple de montrer dans quelle mesure, d'un point de vue quantitatif, la présence d'un parc en ville provoque une augmentation du prix du foncier. Ceci aurait un effet contre-productif par rapport à la volonté de permettre l'accès du parc au plus grand nombre. C'est déjà le cas en Afrique du Sud où la présence du parc, très probablement, valorise les zones périphériques. Il y a un effet, par l'attractivité du cadre de vie et du paysage, un effet économique qui a tendance à ségréguer encore plus l'organisation de l'espace à l'échelle de la ville plutôt que de l'ouvrir à des catégories sociales très différentes.

Quelles sont les conséquences attendues en termes de politiques publiques ?

Je crois qu'il faut rester modeste. On voudrait, au sein du programme ou au moment de sa valorisation, faciliter le dialogue entre les différents opérateurs. Il faut que les gens puissent se parler, rencontrer des institutions qu'ils n'auraient pas rencontrées. Par exemple en 2010 à Paris, le gestionnaire du parc de Nairobi a rencontré pour la première fois un membre de l'administration de la ville de Nairobi chargé de la gestion des espaces protégés. Ils n'avaient jamais échangé à Nairobi.

Ces éléments de mise en réseau, d'une part entre différents opérateurs qui peuvent s'ignorer et, d'autre part, entre ces opérateurs et des scientifiques sans doute moins connectés aux réalités mais proposant des grilles de lecture critiques, peuvent occasionner de riches réflexions. Nous visons une vraie démarche de mise en commun des réflexions, davantage que la plupart des programmes scientifiques qui l'envisagent souvent uniquement à la fin de leurs travaux.

Il nous faut réfléchir à des formes nouvelles de l'intégration de la nature dans les villes. Mais en termes de politiques publiques réelles, cela peut être compliqué à mettre en place

du fait d'un manque de temps mais aussi de contextes politiques tendus, notamment avec des questions strictement politiques ou des questions de personne qu'il ne faut pas négliger.

Au mois d'Octobre 2012, a eu lieu la conférence de Rio. Que représentait cette étape pour le programme et quel était le contenu des débats ?

Cette conférence qui a eu lieu à mi-parcours du programme permettait de rassembler les différents acteurs impliqués. Cela a aussi été l'occasion d'avoir une vision des dynamiques en jeu à Rio, y compris pour ceux qui ne travaillent pas directement sur cette ville. Cela a aussi montré les limites de l'exercice car des logiques politiques internes à Rio ont émergé au cours de la conférence. C'est notamment le cas pour le parc national de Tijuca que certaines institutions locales, de l'État ou fédérales voudraient connecter à d'autres aires protégées de l'agglomération de Rio pour en faire une mosaïque de parcs, voire un grand parc. Dans ce cadre, la ville du Cap a servi d'exemple. Le directeur du parc du Cap est venu et a montré ce qu'ils avaient fait en Afrique du Sud. C'était un autre intérêt de la conférence, comparer et présenter des modèles de gestion. Nous avons pu observer les dynamiques externes qui ont lieu autour des parcs, les logiques politiques, le contexte économique, par exemple avec la coupe du monde de football et les jeux olympiques qui auront lieu à Rio en 2014 et 2016, qui exercent des pressions foncières importantes, notamment sur les *favelas* situées à proximité du parc.

Cela a bien illustré la difficulté à articuler ces trois composantes que sont la science, la ville et le parc. Mais nous n'avons pas encore de résultat en tant que tel car cela arrivera plus tard, à l'issue du programme en 2015.

Quels sont les prochaines échéances du programme ?

Nous sommes dans une phase de travail de terrain. Chacune des équipes fait ses études dans les quatre villes concernées. En Afrique du Sud, une étudiante de Stellenbosch termine cette année son master sous la direction de Steven Robins du département d'anthropologie sociale et nous avons trois étudiants, deux français et une suisse qui vont aussi travailler sur des questions connectées au programme. Plusieurs chercheurs vont venir faire leur terrain au cours de cette année.

La prochaine conférence liée à ce programme aura lieu au Cap au premier semestre 2014. L'année suivante sera consacrée à la compilation des données et à la rédaction d'articles, c'est-à-dire à la finalisation classique de ce type de programme de recherche. Enfin, au premier semestre 2015, sera organisée à Paris la dernière conférence du programme. A l'issue du programme, il s'agira également de faire des retours vers les opérateurs des villes et des parcs, ce qui justifie réellement l'existence de ce programme.

La nouvelle histoire globale : regards croisés sur la première mondialisation au Sud

Université du Witwatersrand / Université du Cap
15 - 19 avril 2013

A plus d'une occasion, le constat a été fait des inerties de l'histoire académique pour prendre le pas sur les changements sociaux-politiques de la nouvelle Afrique du Sud. Parmi les nombreux défis qu'affrontent les historiens sud-africains, il en est un qui se fait de plus en plus pressant, à savoir décloisonner l'histoire nationale, non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de ses propres frontières. Si l'urgence d'une nouvelle histoire qui prenne en compte la voix des oubliés de l'histoire officielle au XXe siècle s'est fait sentir dès la transition démocratique, un autre besoin a vu le jour plus récemment, qui met l'accent sur la place de l'Afrique du Sud dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « première globalisation » depuis le XVIe siècle. L'histoire sud-africaine n'est peut-être pas aussi particulière que l'on pensait et son intégration dans des processus de plus grande ampleur et de plus longue durée est devenue nécessaire : la circulation des personnes et des biens entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie, l'intégration économique mondiale, les migrations à l'échelle continentale africaine, l'histoire atlantique, la traite dans l'Océan Indien, les réseaux scientifiques entre les différents continents etc. A bien des égards, l'histoire sud-africaine depuis l'époque moderne apparaît comme la cristallisation locale de phénomènes globaux.

Cependant, une telle intégration ne doit pas se faire au prix de simplifications grossières. Pour appréhender de tels phénomènes à grande échelle, la nouvelle histoire globale, que l'on peut définir comme la rencontre entre l'histoire mondiale et l'histoire culturelle, offre des éclairages nouveaux et des décentrements précieux. A rebours d'une « world history » trop souvent unilatérale, téléologique, pour ne pas dire eurocentriste, une telle approche, toujours soucieuse de symétrie dans le traitement des sources et des vécus, est attentive aux rencontres, aux connexions, aux synergies mais aussi aux discontinuités, aux impositions et aux voies parallèles empruntées ou abandonnées par de tels phénomènes de grande échelle. Loin de répéter les grands partages entre Europe et reste du monde, entre histoire et mythe, entre science et superstition, entre écriture et oralité, une telle histoire s'attache à déconstruire les logiques et les rapports de force qui ont présidé à leur élaboration. Parce que de tels processus de distinction furent constitutifs de la société sud-africaine depuis le XVIIe siècle, l'histoire de l'Afrique du Sud offre la possibilité de les décentrer, de leur redonner toute leur complexité, leurs discontinuités, leur contingences et de comprendre les modalités sociales et culturelles de leur mise



Cantino Planisphere, 1502

en œuvre.

Une rencontre entre la volonté des chercheurs sud-africains de décloisonner une historiographie nationale trop longtemps artificiellement isolée et les objectifs d'une nouvelle génération d'historiens qui travaillent à décentrer la première mondialisation était donc attendue. Entre autres choses, ce dialogue historiographique entre nouvelle histoire globale et nouvelle histoire sud-africaine devra fournir quelques-unes des clés historiques de la compréhension des rapports Nord-Sud actuels.

Programme provisoire :

Lundi 15 avril, 15:00, Université du Witwatersrand
Séminaire Wiser : Joan-Pau Rubiès (UPF, Barcelone),
Travel Writing and the origins of the Enlightenment
Participant : Pamila Gupta (CISA, Wits)

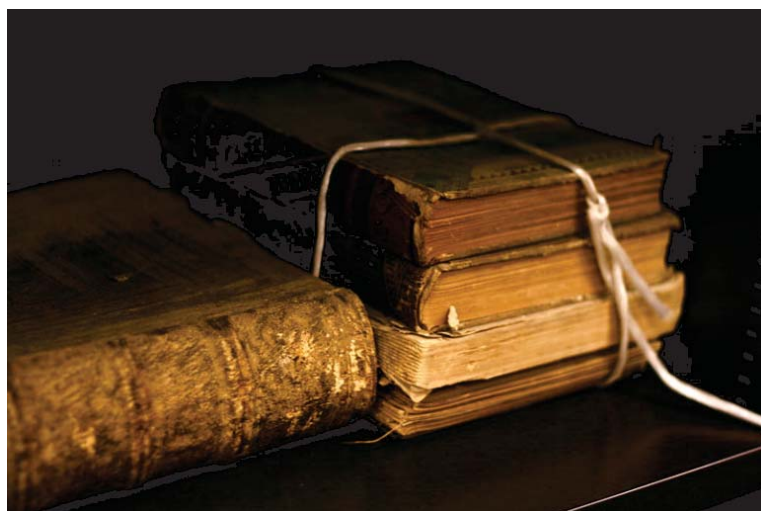
Mardi 16 avril, 14:00, Université du Witwatersrand
Conférence publique : Romain Bertrand (Sciences-Po, Paris),
L'histoire à parts égales/ history on equal grounds
Participant : Peter Delius (Wits)

Mercredi 17 avril, Université du Cap, Département des études historiques
Conférence publique
New perspectives on global history
Romain Bertrand (Sciences-Po, Paris), Adrien Delmas (IFAS), Bodhisattva Kar (UCT), Ashley Millar (UCT), Silvia Sebastiani (EHESS, Paris), Joan-Pau Rubiès (UPF, Barcelone), Nigel Worden (UCT)

Vendredi 19 avril, Université du Cap
Table ronde
La formation universitaire en histoire globale/ Academic training in global history

Book History Seminars 2013

L'Ifas et l'Université de Pretoria co-organisent tout au long de l'année académique 2013 une série de séminaires croisés en histoire du livre. A la croisée de nombreuses disciplines



(histoire, littérature, archivistique, paléographie etc.), l'histoire du livre est devenue le véritable fer de lance de l'histoire culturelle au niveau mondial. Introduite en Afrique du Sud par les travaux d'Isabel Hofmeyr (*The portable Bunyamn*), elle a depuis permis un large renouvellement des problématiques de l'histoire régionale et nationale comme l'ont montré les ouvrages récents d'Adrien Delmas (*Written Culture*), Archie Dick (*Hidden history*) ou encore Andrew van der Vlies (*Print culture*).

Mieux, l'histoire du livre et plus généralement de l'écrit en Afrique, se trouve confrontée à de nouveaux défis auquel ce séminaire entend se confronter : la redécouverte d'une histoire longue, bien antérieure à l'arrivée des Européens sur le continent comme se l'est proposée Shamil Jeppie par

exemple ou encore le dépassement du paradigme simpliste de l'oralité bien trop appliqué sur les terrains et le passé africains.

Loin de vouloir de structurer un champ qui se caractérise par sa diversité, l'objectif de ces séminaires, dans un premier temps, est d'explorer et de recenser certaines pistes de recherches, que ce soit au niveau des concepts (matérialité, supports, écritures, genres etc.) ou des thématiques (depuis les questions des alphabets non latins en Afrique jusqu'au problématiques de la diffusion numérique). Deux axes seront privilégiés : la transnationalité, mieux à même de saisir les circulations des matériaux écrits que le cadre national généralement retenu ; la dimension africaine ensuite, largement sous-documentée dans la littérature actuelle et qui offre pourtant de nombreuses perspectives y compris sur le très long terme.

Les séminaires, auxquels participent les universités UCT, Wits, UJ et UP, auront lieu une fois par mois à l'Ifas et à UP, par alternance.

Programme provisoire :

Mardi 26 février, Université de Pretoria, 14.00
David Johnson (Open University)
Publishing and Imagining the Union of South Africa in 1910

Mardi 12 mars, Institut Français, 14.00
Adrien Delmas (IFAS/EHESS)
Towards a history of philology from a global perspective

Mercredi 3 avril, Université de Pretoria, 14.00
Peter McDonald (Université d'Oxford)
Book History as a Discipline Today

13-17 mai, Université de Pretoria
Print, Publishing and Cultural Production in South Africa
Atelier Université de Pretoria/Université Oxford Brookes

12-14 juin, Université du Witwatersrand
Textual commodities in empire
Conférence internationale

Soutenances de thèse de Pauline Guinard et de Lydie Cabane

C'est avec plaisir que nous vous informons que deux chercheuses soutenues par l'Ifas, Pauline Guinard et Lydie Cabane, ont brillamment soutenu leur thèse.

La thèse de Pauline Guinard intitulée **Les espaces publics au prisme de l'art à Johannesburg (Afrique du Sud) : Quand la ville fait œuvre d'art et l'art œuvre de ville** thèse porte sur les espaces publics de la capitale économique de l'Afrique du Sud. A la croisée de la géographie urbaine et de la géographie culturelle, il s'agit de réexaminer la notion d'espace public au prisme de l'art à Johannesburg en vue de saisir – entre tentative de normalisation et résistance à cette

normalisation – quelle ville est aujourd'hui à l'œuvre à Johannesburg.

L'objet de la thèse de Lydie Cabane, **Gouverner les catastrophes. Politiques, savoirs et organisation de la gestion des catastrophes en Afrique du Sud** a trait au développement de formes d'interventions sur les catastrophes (menaces sécuritaires, conflits sociaux, sécheresse, inondations, etc.) par l'État sud-africain depuis le milieu du XXème siècle (défense civile, puis disaster management). Cette thèse interroge les formes de protection déployées par l'État, de l'apartheid à la démocratie contemporaine, et avance ainsi une analyse originale de l'État sud-africain.

Félicitations à toutes les deux.

Lancement des FISH *French Institute Seminars in Humanities*

En 2013, l'Institut français d'Afrique du Sud lance une série de séminaires qui permettra aux chercheurs soutenus par l'Ifas de présenter leurs travaux en sciences humaines et sociales. Sciences politiques, histoire, géographie, archéologie, économie, bref, les humanités : les FISH ont vocation à se faire le relais des travaux et des programmes menés à l'IFAS et de les ouvrir à la communauté des chercheurs d'Afrique du Sud.

29 janvier : Classes moyennes émergentes en Afrique du Sud

Le premier séminaire aura lieu le 29 Janvier 2013 à 14:00 dans la salle de conférence de l'Ifas (62 Juta Street, Braamfontein).

Elodie Escusa (Sciences-Po Bordeaux / LAM) présentera ses travaux actuels. Le titre de son intervention sera : « *Faire son chemin dans l'échelle sociale à Johannesburg, les stratégies de la classe moyenne inférieure et les trajectoires sociales. Une étude ethnographique des primo-accédants à la propriété à Protea Glen, Soweto* ».

Ivor Chipkin (Public Affairs Research Institute – PARI) présentera une étude intitulée : « *Capitalism, City, Apartheid in the 21st Century* ».

13 février : Socio-linguistique

Le suivant aura lieu le 13 février à 14:00 et sera présenté par **Pierre Aycard** (Université du Cap - UCT), dont les recherches portent sur l'usage de l'Isicatho parmi les enfants à White City (Soweto). A ses côtés, **Thabo Ditsele** (Tshwane University of Technology - TUT) présentera un papier intitulé « *Perceptions of Black South African languages: A survey of the attitudes of Setswana-speaking university students toward their first language* ».

Réouverture de la bibliothèque

La bibliothèque de l'Ifas Recherche rouvre ses portes afin de proposer certains grands classiques des sciences humaines et sociales en français et en anglais. Pour la compléter, une politique d'acquisition d'ouvrages sera menée dans les années à venir, en cohérence avec les programmes de recherches à l'œuvre à l'Ifas. Tous les chercheurs sont d'ores et déjà bienvenus pour profiter de cette nouvelle capacité d'accueil de l'Institut.

Si vous souhaitez être informé de nos prochains séminaires, veuillez envoyer un email à research@ifas.org.za en demandant que vos coordonnées soient ajoutées à notre liste de diffusion.

Publication : La nature d'adaptation du néolibéralisme au niveau local : quinze ans de *City Improvement District* à Cape Town et à Johannesburg

Sophie Didier, Marianne Morange, Elisabeth Peyroux
January 2013
Antipode, Vol. 45, Issue 1, pages 121–139



Antipode A Radical Journal of Geography

Il s'agit d'une autre publication issue du programme de l'Ifas sur la sécurité dans les villes d'Afrique australe (2003-2006). En complément des précédentes études publiées (voir IJURR symposium dans le précédent Lesedi), cette publication se concentre davantage sur les contestations du modèle *Business Improvement District* (BID) *in situ* que sur le processus de circulation proprement dit.

En éclaircissant les processus d'adoption et d'adaptation du modèle nord-américain de *Business Improvement District* (BID) dans les villes sud-africaines, cet article examine la manière dont les principes néolibéraux avancent dans le contexte post-apartheid. Fondé sur une approche

comparative incluant les villes de Johannesburg et du Cap, il propose une analyse des tensions et des conflits liés à leur mise en œuvre, et révèle les résistances à ce modèle. Cette résistance peut paraître inattendue dans un contexte bien éloigné du berceau du néolibéralisme. Les auteurs pensent qu'elle est liée à la perméabilité des contextes locaux et à la plasticité du modèle en lui-même au niveau de la ville et des quartiers, reflétant une capacité d'adaptation aux cadres réglementaires hérités, les schémas de développement territorial et les alliances sociopolitiques intégrées des terrains locaux, ainsi que la capacité de s'accommoder des enjeux post-apartheid à travers le façonnement de ce que nous appelons les « Troisièmes voies locales ».

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2012.00987.x/abstract>

A propos de nous...

L'Institut Français d'Afrique du Sud, créé en 1995 à Johannesburg, dépend du Ministère des Affaires Étrangères. Sa mission est d'assurer la présence culturelle française en Afrique du Sud, et de stimuler et soutenir les travaux universitaires et scientifiques français sur l'Afrique du Sud et l'Afrique australe

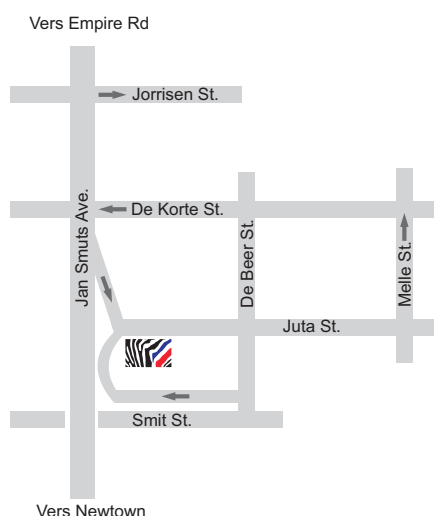
L'IFAS-Recherche (UMIFRE 25) est une Unité mixte de recherche CNRS-MAEE, et fait partie de l'USR 3336 « Afrique au sud du Sahara ». Sous l'autorité de son conseil scientifique, l'IFAS-Recherche participe à l'élaboration et la direction de programmes de recherche dans les différentes disciplines des sciences sociales et humaines, en partenariat avec des institutions universitaires ou d'autres organismes de recherche.

L'Institut offre une plate-forme logistique aux étudiants, stagiaires et chercheurs de passage, aide à la publication des résultats de recherche et organise des colloques et conférences.

Directeur Scientifique
Adrien Delmas

Personnel administratif
Laurent Chauvet – Traducteur
Werner Prinsloo – Graphisme, Site Web, Gestion Informatique
Victor Magnani – Chargé de projet Recherche / Communication
Dostin Lakika – Secrétaire à la Recherche

Contact



IFAS - Recherche
62 Juta Street, Braamfontein
PO Box 542, Newtown, 2113, Johannesburg

Tel.: +27 (0)11 403 0458
Fax.: +27 (0)11 403 0465
Courriel : research@ifas.org.za

Pour recevoir des informations de l'IFAS Recherche, veuillez nous envoyer un courriel avec '**subscribe research**' comme objet.



www.ifas.org.za/research



<http://ifas.hypotheses.org/>



<http://halshs.archives-ouvertes.fr/IFAS>



<http://www.facebook.com/IFASResearch>



<http://www.youtube.com/user/IFASresearch>



<http://www.flickr.com/photos/IFASResearch>

Lesedi: terme sesotho qui signifie « connaissance »

Les opinions et points de vues exprimés ici relèvent de la seule responsabilité de leurs auteurs.