

Résumé

Il existe plusieurs voies possibles pour mettre en œuvre des actions locales dans le domaine de l'eau, parmi celles-ci, la voie contractuelle et participative.

Le contrat de rivière s'inscrit dans ce genre d'approche concertée. 12 années d'expérience en Région wallonne de Belgique ont permis de démontrer la contribution de ce modèle de gestion à la réalisation d'actions de terrain, résultats concrets de nombreuses négociations entre acteurs, afin d'intégrer dans une vision transversale, les préoccupations liées aux divers usages et fonctions de l'eau au sein d'un sous-bassin. L'illustration de la démarche à partir de deux cas concrets, le contrat de rivière Semois en Wallonie et une application en Afrique de l'Ouest, le contrat de rivière de la vallée du Sourou au Burkina Faso permet de préciser les contributions offertes par cette démarche, tout en présentant le contrat de rivière comme un modèle applicable dans des contextes Nord-Sud très différents.

Ces pratiques de terrain, tout en rejoignant des tendances en faveur du développement durable dans le domaine de l'eau, conduisent à la production d'un modèle d'organisation pour une démarche de gestion intégrée et participative de l'eau au niveau local. Une boîte à outils constituée d'une série de fiches est offerte aux coordonnateurs chargé d'encadrer et d'animer le processus.

Le contrat de rivière peut être considéré comme un des outils possibles, à l'intention d'acteurs publics et privés d'un bassin versant, pour par la mobilisation d'acteurs de terrain, conduire à la réalisation d'actions locales, tout en servant un défi global.

Introduction

De Mar del Plata (1977) à Kyoto (2003), de forums en sommets mondiaux de l'eau, d'une décennie mondiale de l'eau (les années 80) à l'année internationale de l'eau douce (2003), la communauté internationale reconnaît l'importance de l'eau pour un développement durable de l'humanité. Alors que jusqu'à présent, ces grands rendez-vous planétaires affichaient des principes et orientations à vocation généraliste et globalisante en réponse à des enjeux planétaires, après Johannesburg(2002) et Kyoto(2003) qui élevait la problématique du petit cycle de l'eau au niveau d'enjeu prioritaire, le 4^{ème} Forum mondial de l'eau en préparation qui se déroulera à Mexico en 2006, reconnaît le niveau local en tant que terrain favorable pour apporter des réponses à un défi global.

Cette tendance se retrouve à travers les six principes préparatoires à ce forum qui doit faire la promotion, à savoir :

1. l'importance d'une connaissance et d'une expertise locales liées à un apprentissage social pour mener à bien des actions ;
2. l'intérêt de la décentralisation et de la participation du public dans le domaine de l'eau ;
3. le soutien indispensable des programmes de réalisation par un support financier adapté ;
4. la prise en compte des différences et l'adaptation des méthodes aux réalités locales ;
5. la mise en place d'une coordination sociale et le souci d'une interaction entre politiques sectorielles ;
6. les contributions du forum qui doivent se traduire en productions concrètes générant un impact fort sur l'opinion publique.

Ce genre de réflexion ne peut être alimentée que par des références à des expériences de terrain, notamment celles proposées en région wallonne, à partir des contrats de rivière.

Le modèle wallon de contrat de rivière

En Belgique, suite aux réformes institutionnelles qui ont abouti à la régionalisation¹, l'Etat national a cédé à la Wallonie une eau dont on ne soupçonne pas encore toute la complexité. En héritant de la gestion de l'eau, la Région a pris conscience de l'importance de cette "richesse" endogène. Avec ses potentialités de production, la Wallonie possède par là un capital à valoriser. L'eau wallonne s'exporte très bien. L'alimentation de Bruxelles et d'une partie de la Flandre et des Pays-Bas en dépend. Sur le plan juridique et institutionnel, les textes de loi² hérités de la politique nationale, le manque d'opérateurs³ associés à de nouvelles exigences européennes⁴, les premières expériences de nouveaux modèles de gestion⁵ incitent les responsables wallons à apporter de nouvelles réponses institutionnelles eu égard à l'importance de la ressource.

Face à une approche sectorielle traditionnelle de type « technico-administrative », de nouvelles exigences sont apparues au cours de ces dernières années. Deux d'entre elles sont venues renforcer le souhait d'une nouvelle approche concertée :

- d'une part, la multiplication des usages de l'eau, en particulier dans le domaine des loisirs, conduit à augmenter les pressions sur les ressources en induisant des conflits d'usages ;
- d'autre part, la population est de plus en plus sensible aux différents problèmes liés à la qualité de l'eau et à la protection de l'environnement. Cette prise de conscience conduit les usagers et la société civile à réclamer une participation à la prise de décision dans le domaine de l'eau.

C'est dans ce contexte que les premières expériences de contrat de rivière en Wallonie se sont développées en proposant une gestion innovante basée sur le mode concerté en partenariat avec les acteurs publics et privés d'un sous-bassin. Les informations glanées en France où les contrats de rivière existent depuis 1981, ont guidé les premiers coordonnateurs confrontés à la reconnaissance de ce nouvel outil de gestion au sein du paysage institutionnel wallon. Quatre projets de contrat de rivière, faisant œuvre de pionniers, ont vu le jour au début des années 90.

¹ Les réformes institutionnelles de 1980 à 1993 ont transformé la Belgique en un Etat fédéral constitué de trois Régions (Wallonie, Flandre et Région bruxelloises) et trois communautés linguistiques (francophone, flamande et germanophone). C'est aux régions qu'a été confiée la politique environnementale, et plus particulièrement celle de l'eau.

² Citons notamment la loi de 1967 sur les cours d'eau non-navigables ou la loi de 1975 sur la lutte contre la pollution.

³ Avant la régionalisation, la gestion de la ressource est confiée entièrement aux Communes (non fusionnées jusqu'en 1976). L'épuration est marginale. Les opérateurs en la matière que sont les Intercommunales n'existent pas encore. Le savoir-faire communal, la volonté des mandataires locaux à plancher sur cette problématique complexe associée à des difficultés de financement font défaut. La gestion des cours d'eau non-navigables est confiée aux services de l'Hydraulique agricole sous l'emprise du Ministère de l'Agriculture. En milieu rural, c'est l'âge d'or des wateringues, la politique d'aménagement et de gestion des cours d'eau étant guidée par les intérêts agricoles. Il faut fournir à l'agriculture des espaces de production en valorisant au mieux les fonds de vallée non rentables. C'est dans ce contexte que les grands travaux de canalisation, de rectification des cours d'eau, de drainage et de remblayage de zones humides font pratiquement l'unanimité.

⁴ La décennie 70-80 propulse les préoccupations environnementales au sein d'une Communauté d'abord économique. Les programmes d'action de 1973 et 1977 lancent les bases d'une politique environnementale européenne.

⁵ Les agences de l'eau fonctionnent en France depuis 1966 où le système des redevances se développe.

Suite à ces premières expériences et à l'engouement qu'elles suscitent sur d'autres rivières, une reconnaissance officielle de la démarche a été concrétisée par la circulaire ministérielle du 18 mars 1993 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne. Désormais, les contrats de rivière font partie du paysage institutionnel qui caractérise la gestion de l'eau en Wallonie, tout en se situant en parallèle à la législation existante.

Selon les termes de la circulaire, le contrat de rivière est défini comme étant "un protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin". Une nouvelle circulaire datée du 20 mars 2001 renforce la démarche en l'inscrivant dans le long terme et intègre le contrat de rivière dans le plan wallon de l'eau et l'approche par sous-bassin décidée par le Gouvernement wallon. Le code de l'eau, dans sa partie décrétole adoptée par le Parlement wallon en mai 2004, reconnaît, par l'article 32, l'intérêt du contrat de rivière.

Les partenaires engagés sont rassemblés au sein d'un comité de rivière qui définit consensuellement et sur base volontaire, un programme d'actions à mettre en œuvre par chacun des signataires du contrat en fonction de ses responsabilités.

A l'échelle de la Région wallonne, et sur base des 17 projets en cours de préparation et d'exécution, plus de 65% du territoire sont maintenant concernés par un contrat de rivière (voir figure 1).



Figure 1 : Carte des contrats de rivière en Région wallonne (DGRNE, 2005)

Le contrat de rivière de la Semois



Le contrat de rivière du bassin de la Semois, histoire d'une expérience transfrontalière

Parmi les 17 contrats de rivière wallons, nous avons choisi le contrat du bassin de la Semois pour illustrer concrètement la démarche. A partir d'une initiative wallonne soutenue par les 12 principales communes belges du bassin, un premier contrat signé en décembre 1996 a pu être élaboré et mis en œuvre avec succès. Celui-ci concerne la partie belge du bassin. A la faveur du programme Interreg II Wallonie – Champagne – Ardenne, la démarche a pu s'étendre côté France. Depuis septembre 2002, c'est un second programme d'actions wallon qui est mis sur les rails, en parallèle à son homologue français, le contrat Semoy. Désormais, c'est donc l'entièreté du bassin transfrontalier Semois/Semoy qui est couverte par un contrat de rivière (voir figure 2).

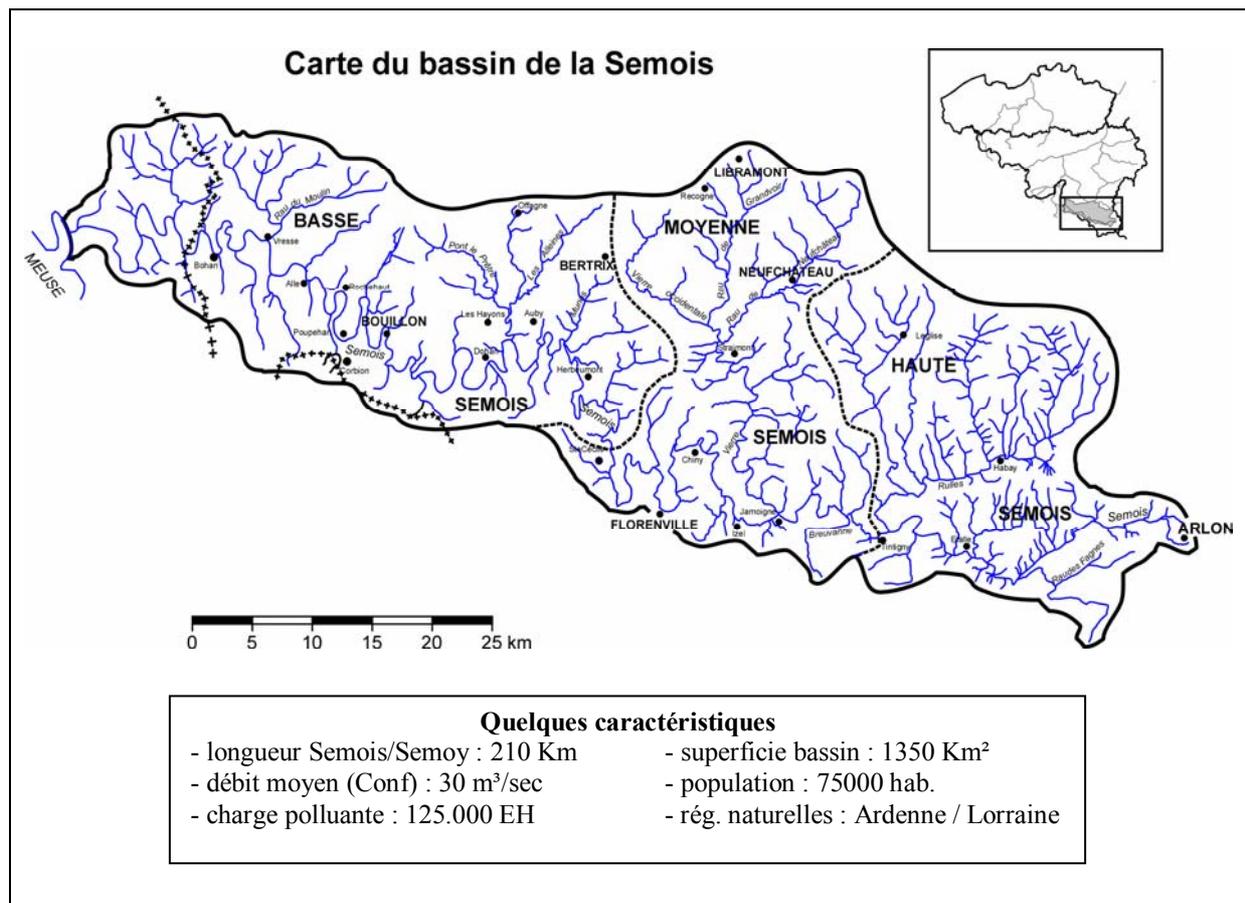
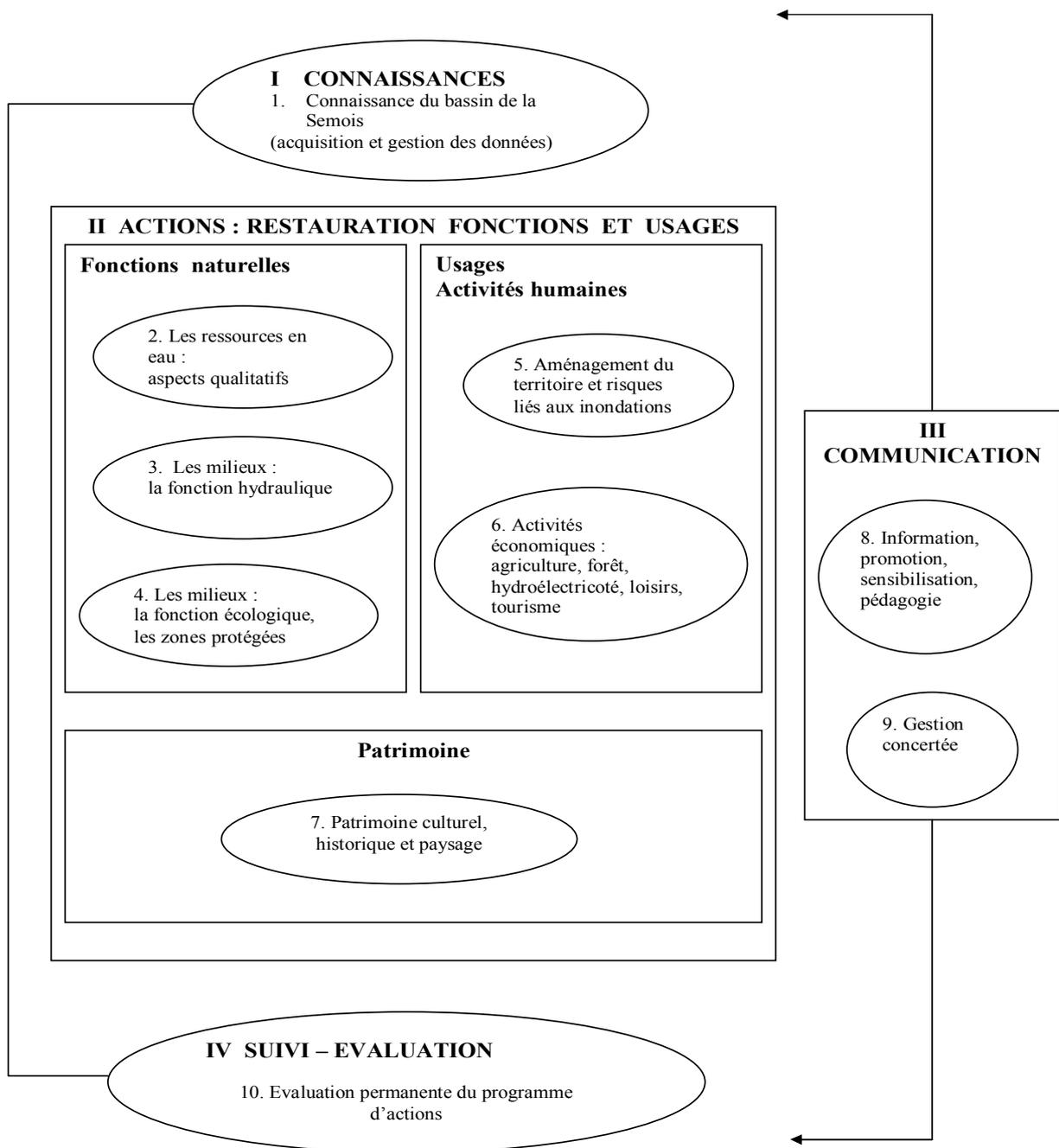


Figure 2. Le bassin de la Semois

Suite au taux élevé d'actions réalisées en référence au premier contrat et à l'apport de nouvelles propositions par les partenaires, le comité de rivière a décidé d'élaborer un second contrat. Le dynamisme du partenariat, la poursuite de l'engagement des communes et de la Région wallonne, la poursuite des missions d'encadrement et d'animation par la Fondation Universitaire Luxembourgeoise (FUL) ont rendu possible cette seconde phase.

Le programme d'actions est structuré en 4 volets, scindés en 10 thèmes (voir figure 4) :

- Volet I : Les connaissances
- Volet II : Les actions de restauration des fonctions et usages
- Volet III : La communication
- Volet IV : Le suivi et l'évaluation.



Canevas du programme d'actions : organisation des 10 thèmes

Figure 3. Schéma d'organisation du contrat de rivière Semois

Le plus important, le volet II, porte sur une liste d'actions spécifiques et locales à mettre en œuvre sur le terrain. Les trois premiers thèmes portent essentiellement sur les fonctions naturelles des cours d'eau et des milieux liés à l'eau tandis que les deux suivants s'intéressent plutôt aux usages et aux activités humaines. Le thème 7 (patrimoine et paysage) est la résultante des potentialités naturelles du bassin modelées par l'homme dans ses activités de développement. Le volet central II est encadré par trois autres domaines d'ordre général qui reflètent les autres missions d'encadrement du contrat de rivière : l'amélioration des connaissances, la communication, le suivi et l'évaluation.

Ce nouveau programme appartient à la seconde génération des contrats de rivière en Région wallonne. En profitant des leçons du premier contrat signé en 1996, ce second programme a permis de recentrer les objectifs et les actions sur les fonctions et usages de l'eau au sein du sous-bassin, tout en mesurant mieux la portée et les conséquences des engagements consentis par chacun des acteurs. Par ailleurs, ce contrat intègre et bénéficie de l'appui du programme Interreg III France – Wallonie – Flandre qui assure le relais du précédent programme Interreg II.

Thèmes	Actions
1. La connaissance du bassin de la Semois	- poursuite des réseaux de mesure de la qualité des eaux de surface et campagnes complémentaires initiées par le contrat (MRW, Prov. Lux., FUL) - mise en place d'un observatoire transfrontalier du paysage (DGATLP)
2. Les ressources en eau : aspects qualitatifs	- épuration d'un camping communal (com. de CHINY) - installation pilote d'un taillis de saules à courte rotation en complément d'une station par boues activées (MRW-DNF)
3. Les milieux aquatiques : la fonction hydraulique	- recréation de méandres en haute Semois (MRW-DCENN) - lutte contre l'érosion des berges par génie végétal et protection des îles (MET)
4. Les milieux aquatiques : la fonction écologique, les zones protégées	- aménagement d'une zone humide par la commune d'Etalle - élaboration d'un plan de gestion piscicole (MRW-DNF-service de la pêche) - restauration de frayères en basse Semois (MET, Fédérations de pêche)
5. L'aménagement du territoire et la gestion des risques liés aux inondations	- élaboration d'un atlas des zones inondées du bassin de la Semois (MET-SETHY) - lutte contre les inondations : travaux d'amélioration en Semois dans la traversée du village de Moyen (MRW-DCENN) - sensibilisation au problème de remblais en fonds de vallée (DGATLP, DGRNE)
6. L'économie de la vallée	- agriculture : installation d'abreuvoirs en bordure de cours d'eau (DGA) - forêts : restauration de vallées secondaires enrésinées (Communes de BERTRIX et VRESSE) - tourisme : organisation de la TransSemoisienne, une randonnée d'Arlon à Monthermé pour les randonneurs pédestres, les cavaliers, les cyclo (asbl Défense de la Semois)
7. Les paysages et le patrimoine culturel	- restauration paysagère du méandre du tombeau du géant (Programme LIFE, Commune de BOUILLON, OWDR) - restauration de bornes fontaines (asbl Défense de la Semois)
8. L'information et la sensibilisation, la promotion du contrat	- publication d'un journal trimestriel InfoSemois/Semoy en 4500 exemplaires - animations avec les écoles du bassin (CRIE-Forêt d'ANLIER) - opération rivière propre (Communes, Intercommunales)
9. La gestion concertée	- réunions de concertation préalable aux travaux en cours d'eau (MET)
10. Le suivi et l'évaluation permanente	- bilan annuel par le comité de rivière - examen bisannuel par le comité transfrontalier Semois/Semoy

Tableau 2. *Quelques exemples d'actions du contrat de rivière transfrontalier Semois/Semoy (maîtres d'œuvre concernés)*

Après plus de 10 années d'expérience, le contrat de rivière Semois permet d'illustrer dans la pratique l'application du modèle wallon (voir tableau 2). Doublé d'une démarche transfrontalière, il démontre la possibilité de construire l'unité européenne à l'échelle locale du sous-bassin.

Le contrat de rivière Semois a permis une autre vision des cours d'eau et de leur gestion au sein du bassin. Alors que par le passé, l'approche hydraulique était privilégiée, grâce à la

démarche participative du contrat, le fait d'associer régulièrement l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, le mode de gestion évolue vers une approche plus transversale, le cours d'eau étant considéré dans son écosystème et son cadre géographique paysager. Il s'agit d'ailleurs d'un des principaux apports du modèle wallon de contrat de rivière.

Quand le modèle wallon s'exporte au Burkina Faso ...

Dans le cadre de la politique de coopération décentralisée menée par le Ministère de la Région wallonne (DGRE – DRI), 4 communes du bassin de la Semois (Etalle, Arlon, Bouillon et Vresse) ont mandaté la FUL en vue de coordonner un projet de contrat de rivière au Burkina Faso.

L'objectif consiste à s'inspirer de la méthodologie wallonne de contrat de rivière pour l'adapter aux réalités de la vallée du SOUROU. Ce projet vise à tester ce mode de gestion contractuelle de l'eau en tant qu'un des instruments de mise en œuvre du Plan d'Action National de Lutte contre la Désertification au Burkina Faso (PAN-LCD), en lien avec les Plans locaux de développement (PLD). Localement, la coordination est relayée par la COPROD (Convention pour le développement durable), une ONG burkinabée.

Cette première expérience d'une durée de trois ans (2003-2005) est en cours de réalisation. Elle s'appuie sur un vaste partenariat constitué de :

- représentants institutionnels (MRW-DGRNE pour la partie wallonne, Ministère burkinabé de l'Environnement et du Cadre de vie + services décentralisés de la province du Sourou, services du Haut commissaire du Sourou et des Préfectures, Communes wallonnes concernées, Collectivités locales du SOUROU) ;
- représentants d'usagers de l'eau (producteurs) et associations locales ;
- ONG (SPONG, UICN, Fondation Nature et Vie, CILSS, ...).

Une méthodologie a été développée en fonction du contexte local. (voir figure). Après la réalisation d'un diagnostic participatif et la mise en place des comités de rivière, les premières actions de terrain ont pu être réalisées. Une des priorités consiste à restaurer une partie de la forêt galerie protégeant le fleuve. Ainsi, au cours de l'année 2005, en complément de nombreux programmes de sensibilisation et de formation à l'intention des usagers et des collectivités locales, les premiers chantiers ont été mis en œuvre et définis en s'appuyant sur des données cartographiques. Une première zone de 170 ha, précédemment occupée par des exploitants agraires a été libérée pour permettre l'installation de plantation en vue de protéger les berges du fleuve, par ailleurs une zone plus vaste de 1700 ha a été mise sous un statut de protection.

Analyse et discussion

Le contrat de rivière : pour des actions locales

Le périmètre pris en compte dans un contrat de rivière s'appuie sur un espace de référence à échelle humaine, aux limites bien appréhendées par les habitants qui manifestent un sentiment d'appartenance à l'espace considéré, le sous-bassin. Les projets, enracinés dans les réalités locales, conduisent à l'activation de l'expertise locale. L'activation et l'engagement d'acteurs locaux est possible au sein de structures de participation telles que le comité de rivière. Les partenaires signataires du contrat s'engagent à la mise en œuvre concrète sur le terrain.

Le contrat de rivière : pour un défi global

Une approche par bassin versant permet d'aborder les problématiques dans leur globalité. Cette approche globale implique la prise en compte d'un ensemble de besoins liés à l'eau, des besoins physiologiques de base, aux besoins socio-culturels liés à l'eau dans une vision écosystémique des ressources et des milieux aquatiques.

Le rapprochement entre les différents partenaires conduit à un décloisonnement des savoirs, une interconnection de politiques sectorielles et une approche interdisciplinaire. Le contrat de rivière offre l'opportunité de décliner sur le terrain des principes de développement durable dans le domaine de l'eau.

Des expériences menées tant au Nord qu'au Sud, dans des contextes très différents, laisse penser que le modèle puisse revêtir un caractère universel pour autant que certaines conditions soient réunies, notamment, la présence d'un élément fédérateur des acteurs qui se sentent concernés ainsi que la volonté de partenariat et l'adhésion à un mode consensuel de gestion.

Un modèle d'organisation qui se rapproche de tendances de développement durable

Caractéristiques d'ordre éthique, social et culturel :

- S'accorder sur une philosophie et une prospective
- Assurer un fonctionnement démocratique
- Prendre en compte l'ensemble des besoins
- Considérer une gestion inter et intragénérationnelle
- S'inscrire dans le long terme
- Promouvoir l'éducation et la formation des acteurs

Caractéristiques d'ordre environnemental :

- Développer une approche écosystémique globale et veiller à l'intégrité de l'écosystème
- Avoir une bonne connaissance du bassin versant
- Respecter le cycle naturel de l'eau
- Respecter les potentialités de régénération et la capacité de charge de l'écosystème
- Créer la diversité
- Intégrer les politiques environnementales
- Adhérer au principe de précaution
- Promouvoir la prévention

Caractéristiques d'ordre économique :

- Garantir l'efficacité économique
- Multiplier la productivité de la ressource
- Assurer un financement durable du secteur
- Vers une gestion patrimoniale

Figure : 18 tendances vers un développement durable dans le domaine de l'eau

Les principales étapes de mise en œuvre d'une telle démarche sont : la phase de préparation et d'initialisation, un état de lieux, diagnostic, planification, exécution du programme d'action, suivi et évaluation (voir figure).

A chacune de ces étapes, un boîte à outils constituée d'une série de fiche aide à la collecte et à l'organisation des données nécessaires pour mettre en œuvre le projet.

Conclusion

Après 12 années d'expérience de contrat de rivière en Région wallonne et une première application dans un contexte très différent, à savoir un contrat de rivière en Afrique de l'Ouest, cette démarche apporte une contribution à la mises en œuvre d'actions locales dans le domaine de l'eau. Des résultats concrets complètent les nombreuses rencontres de concertation entre acteurs.

Une gestion locale de l'eau, pour autant qu'elle prenne en compte les problématiques dans leur globalité (unité environnementale du bassin versant, intégration de l'ensemble des besoins, décloisonnement des politiques sectorielles) pourrait être un réponse efficace aux grande problématqiues et enjeux mondiaux liés à la gestion de l'eau.

La réalistaion des objectifs du millénaire devrait pouvoir s'appuyer sur ce genre de démarche au niveau local.