

Le périmètre irrigué de Mashushu, province du Limpopo, Afrique du Sud, comme étude de cas d'une transformation participative des institutions locales de gestion de l'eau.

P. Ferrand*, JP Fontenelle**, T. Lassalle***

* IRD, Ur044 Dynamiques Sociales de l'Irrigation, Marrakech, Royaume du Maroc.

** GRET, Pôle Alimentation et Agriculture Durable, Paris, France.

*** GRET, Center for Rural Community Empowerment, University of Limpopo, South Africa.

Résumé

Dans la continuité de l'adoption d'une constitution et de lois progressistes favorisant l'égalité entre les citoyens, leurs participations aux affaires de la nation et la sécurisation de leur accès aux services de base; l'Afrique du Sud met en œuvre aujourd'hui une politique sectorielle de l'eau qui vise une transformation des institutions locales de gestion au profit de Water User Associations accordant une place prépondérante aux usagers. La réforme du cadre législatif s'accompagne de mesures d'accompagnement destinées aux populations les plus démunies et exclues par l'ancien régime d'apartheid.

Les résultats présentés se basent sur une étude de cas réalisée au sein de la communauté noire de Mashushu, située sur le bassin de la rivière Oliphant, dans la province du Limpopo. La pression sur la ressource en eau dans cette province est forte d'autant plus qu'elle est limitée et utilisée par un grand nombre d'acteurs aux objectifs différents (mines et industries, agriculture, villes et villages). Mais, au-delà de la pénurie possible d'eau, le problème de la communauté noire des petits agriculteurs est leur difficulté à faire valoir leurs droits dans les institutions qu'ils n'ont pas contribué à établir et qui s'adaptent mieux aux structures héritées de l'apartheid (grands périmètres irrigués « des anciennes zones blanches » qui regroupaient de grandes exploitations agricoles de type patronal, fortement capitalisée et à but commercial). Cet aspect de représentation réelle et de participation active au processus décisionnel dans la gestion de l'eau est au centre de cette communication.

Elle se focalisera, sur la description d'une société locale où tout semble concourir actuellement à un investissement plus important des usagers dans l'accès et la participation à la gestion de la ressource (argent, appui extérieur, cadre législatif réformateur) mais marquée par « l'absence » de ces mêmes usagers du fait d'un décalage entre la temporalité des structures sociales (ou des sociétés) et celle des politiques. Cet exemple montre aussi les problèmes d'inertie sociale et le poids des structures sociales et économiques en place qui ne changent pas le jour où la constitution change (organisation des filières, pouvoir local,...).

L'analyse proposée est que les rapports sociaux historiquement construits sur les bases du régime d'apartheid, la faiblesse des dynamiques collectives locales constitutive des zones des anciens bantoustans et les retards technico-économiques accumulés par la communauté noire en général, à Mashushu en particulier, limitent et conditionnent la capacité effective de représentation et de participation de la WUA pour participer aux processus décisionnels de gestion de l'eau tels qu'ils sont proposés dans la politique sectorielle nouvellement instaurée.

On peut, cependant, étudier la transformation progressive des institutions locales de gestion de l'eau (au niveau du périmètre irrigué de Mashushu) par implication de plus en plus importante des usagers. Ainsi, à travers cet exemple, nous proposerons une analyse du processus de transformation participative des organisations locales de gestion appuyé par des institutions publiques d'encadrement et une nouvelle législation.

Introduction

L'Afrique du Sud est considérée comme un pays avec de faibles ressources en eau, avec de faibles précipitations annuelles (moins de 500 mm) et à l'inégale répartition des eaux de surface et souterraines (à cause du climat et de la géographie). L'eau d'irrigation représente un aspect important de toutes les problématiques agricoles. Cependant, Hamann & O'Riordan (2000) ont mis en évidence que ce manque d'eau était bien souvent un concept socialement construit. En effet, pendant l'époque coloniale et le régime de l'apartheid, le contrôle et l'utilisation des ressources en eau en Afrique du Sud, qui étaient étroitement liés au contrôle de la terre, reflétaient les intérêts de la minorité blanche. Avec la fin de

l'apartheid en 1994, l'Afrique du Sud fut confrontée à d'importants changements sur le plan politique, institutionnel et législatif qui menèrent à l'établissement d'une démocratie constitutionnelle et d'une société ouverte basée sur des valeurs démocratiques, de justice sociale et de droits humains fondamentaux.

Dans la continuité de l'adoption d'une constitution et de lois progressistes favorisant l'égalité entre les citoyens, leurs participations aux affaires de la nation et la sécurisation de leur accès aux services de base, l'Afrique du Sud met en œuvre aujourd'hui une politique sectorielle de l'eau qui vise une transformation des institutions locales de gestion au profit d'Associations d'Usagers de l'Eau (Water User Associations) accordant une place prépondérante aux usagers. La réforme du cadre législatif s'accompagne de mesures d'accompagnement destinées aux populations les plus démunies et exclues par l'ancien régime d'apartheid.

Les résultats présentés dans cette communication se basent sur une étude de cas¹ réalisée au sein de la communauté rurale de Mashushu, située sur le bassin de la rivière Oliphant, dans la province du Limpopo. La pression sur la ressource en eau dans cette province est forte. L'eau est limitée et utilisée par un grand nombre d'acteurs aux objectifs différents (mines et industries, agriculture, villes et villages). Mais, au-delà de la pénurie possible d'eau, le problème de la communauté noire des petits agriculteurs est leur difficulté à faire valoir leurs droits même dans les nouvelles institutions (agences de bassin versant) qui s'adaptent mieux aux structures héritées de l'apartheid (grands périmètres irrigués « des anciennes zones blanches » qui regroupaient de grandes exploitations agricoles de type patronal, fortement capitalisées et à but commercial).

Dans le cas de la communauté de Mashushu, on peut ainsi s'interroger sur la capacité de leur Association d'Usagers de l'Eau à faire valoir ses droits au sein de l'Agence de Gestion du Bassin de la rivière Olifant (Oliphant River Catchment Management Agency) qui regroupe tous les usagers de la ressource en eau du bassin versant notamment les entreprises minières et les grands périmètres irrigués des anciennes zones blanches qui sont bien organisés et donc bien représentés. Tout l'enjeu consiste à replacer les communautés des petits agriculteurs exclues dans le jeu institutionnel tout en veillant à ce que leurs organisations conservent une représentativité légitime.

Cet aspect de représentation réelle et de participation active au processus décisionnel dans la gestion de l'eau est au centre de cette communication.

I. Le petit périmètre irrigué de Mashushu, une pauvreté hydraulique aux caractéristiques particulières...

1. Une pauvreté hydraulique paradoxale marquée par l'exclusion

Le périmètre irrigué de Mashushu est localisé dans une vallée assez étroite et isolée, entourée de montagnes, de zones humides et de réserves naturelles. Cette vallée est localisée sur le territoire de l'ancien homeland² Lebowa. Elle se caractérise par une colonisation agraire ancienne mais mouvementée avec de nombreuses migrations et

¹ Ferrand P. (2004): *Participatory diagnosis about Farming Systems and Social Management of Water in the Small-Scale Irrigation Scheme of the Mashushu Community, Limpopo Province, South Africa*. CNEARC / UL / GRET.

² **Homelands**: Appelé aussi Native Areas ou Bantoustans. Territoires délimités selon des critères ethniques, géographiques et économiques, ils formaient les "réserves" pour les populations noires pendant le régime d'apartheid (depuis le Native Land Act de 1913).

installations forcées durant le régime de l'apartheid (cf. carte 1 Localisation de la zone d'étude p. 4). La rivière Mohlalapsi traverse cette vallée d'est en ouest. C'est un des derniers affluents importants de l'Olifant river avant que cette rivière ne se jette dans le Limpopo.

Ce périmètre a été créé par un agriculteur blanc (1920-1940), puis fut transféré aux agriculteurs noirs de la zone (1964) lorsque la zone a été déclarée zone exclusivement noire sous un contrôle étroit du gouvernement central. La réhabilitation et les extensions successives du périmètre irrigué qui suivirent ont été réalisées par les agriculteurs (sous contrôle d'agents étatiques) entre 1964 et 2000. On note un désengagement massif de l'Etat à partir de fin années 80 et la suppression des limites "officielles" du périmètre irrigué.

Aujourd'hui, le périmètre de Mashushu représente une surface de 42 ha irrigués, soit environ 52 parcelles d'une superficie comprise entre 0,5 et 0,85 hectare attribuées par les agents du gouvernement et les autorités traditionnelles à chaque agriculteur: par le biais d'une autorisation d'exploiter délivrée par le chef traditionnel (Permission To Occupy : PTO, 1 parcelle par agriculteur). L'agriculture est familiale, peu intensifiée et peu mécanisée. Elle est essentiellement destinée à couvrir les besoins des foyers. Il y a une faible commercialisation des produits (Arachide sur les marchés locaux, Coriandre par des grossistes indiens des régions voisines) et une baisse récente des activités agricoles suite à des inondations violentes (destruction de canaux, de clôtures...). Les cultures principales sont le maïs, l'arachide et le niébé.

Le réseau physique d'irrigation apparaît comme plutôt sommaire. Il se compose de 3 canaux primaires en terre plutôt irréguliers, alimentés par des prises sommaires sur la rivière Mohlalapsi. Il en résulte une faible efficacité du transport et beaucoup de pertes malgré un volume d'eau capté important.

Le réseau de canaux secondaires et tertiaires en terre est relativement étendu pour couvrir les 42 ha, mais très irrégulier avec des problèmes d'infiltration importants à certains endroits du périmètre (sols très sableux, présence importante de pierres due à l'ancien lit de la rivière localisé dans le périmètre irrigué). Les agriculteurs utilisent préférentiellement pour l'irrigation des parcelles des raies longues (*long furrows*) qui ont une faible efficacité d'application de l'eau (par rapport aux raies courtes, *short furrows*). La couverture des besoins en eau est partiellement réalisée avec une concentration des problèmes au sein de la zone alimentée par le 2ème canal, pendant les mois de Janvier et Février. L'irrigation apparaît nécessaire et importante pour l'activité agricole due aux faibles précipitations (< 500 mm) et à leurs caractères erratiques.

Cette rapide présentation du périmètre irrigué de Mashushu, pourrait parfaitement s'inscrire dans un contexte de pauvreté hydraulique, hérité et façonné par un régime raciste, autoritaire et répressif. En effet, considérant la pauvreté hydraulique de manière globale et en s'appuyant sur les travaux de H. Ayeb (2004) dans le cas égyptien³, on peut la définir comme la conjonction de trois dimensions qui caractérisent la relation des usagers et consommateurs à l'eau : La pauvreté (le faible niveau d'autofinancement) des usagers de l'eau, l'accès difficile à cette même ressource et la non participation réelle et active des usagers à la gestion de l'eau (et aux processus administratifs, juridiques, politiques et économiques de prises de décisions). Cette étude de cas illustre en partie l'aspect tri-dimensionnel de la gestion de l'eau par ses usagers.

³ Ayeb H. (2004) : La question Hydraulique en Egypte : Pauvreté, Accès et Gouvernance. De la pauvreté hydraulique. Communication séminaire PCSI, décembre 2004, Montpellier, France.

Outils Méthodologiques

Observation participante au niveau de la vie de la communauté rurale.

→ Etudier et replacer chaque phénomène ou pratique dans son contexte et révéler les conditions socio-économiques et pratiques comportementales des populations locales.

Election par la communauté rurale d'un groupe d'agriculteurs représentant et participant au processus de recherche - action avec le chercheur.

- Ateliers de travail sur les principales problématiques agricoles de la zone (cartographie, transects, approche historique, système de productions, gestion de la distribution de l'eau au sein du périmètre, organisation sociale...).
- Diffusion continue et informelle du savoir élaboré par le groupe d'agriculteurs au sein de la communauté rurale.
- Réunions publiques régulières avec l'ensemble de la communauté rurale.

→ Feedback des principaux résultats des ateliers de travail et du savoir local élaboré par le groupe d'agriculteurs représentant.

Différents types d'entretiens

- Entretiens individuels ouverts ou semi directifs avec les autorités locales, le président du comité d'irrigation, les agriculteurs...
- Entretien avec des personnes ressources privilégiées (très important dans l'approche participative et peut fournir d'utiles suggestions concernant le choix des agriculteurs à rencontrer).
- Entretien de groupe (informations fournies par un grand nombre d'individus, à l'échelle du village avec une triangulation immédiate).

Rencontres et Echanges entre agriculteurs d'autres petits périmètres irrigués des environs.

Principaux Résultats

Elaboration et partage de connaissance...

- Une population **hétérogène** installée dans une zone de **colonisation agraire** ancienne mais **mouvementée** (ancien périmètre irrigué d'agriculteurs blancs abandonné) suite à de nombreuses **migrations et installations forcées**. *Que s'est il passé et que pourrait il arriver ?*
- Une grande partie d'agriculteurs « **pensionnaires** » relativement **agés** et fortement investis dans la gestion du périmètre concurrencés par des **mères de familles dynamiques** cultivant principalement des **cultures vivrières** (maïz et arachide). *Qu'est ce qui est cultivé et qu'est ce qui pourrait être introduit ?*
- Un **périmètre irrigué** caractérisé par des **infrastructures** en terre, **sommaires et peu entretenues**, mais d'où a émergé récemment un comité d'irrigation. *Qui devrait être impliqué dans la maintenance des infrastructures et dans l'élaboration d'une constitution pour le comité ?*

Action



...renforçant un processus d'organisation sociale locale

- Elaboration et appropriation d'un savoir local et communément partagé par l'ensemble des agriculteurs.
- Appui et renforcement des dynamiques sociales locales.
- Echanges entre agriculteurs de régions différentes et émergence de nouvelles perspectives pour le comité d'irrigation.

Ré - Action



Cependant, de par son contexte historique très structurant et encore très récent et les grandes réformes sociales lancées lors de l'avènement de l'African National Congress au pouvoir en 1994, il semble nécessaire de nuancer l'importance de ces trois dimensions dans le cas sud africain, et plus particulièrement dans celui de Mashushu. La réalité locale est bien plus complexe et paradoxale que ne le laisse supposer la description précédente.

Pas d'investissement productif malgré des revenus réguliers

La première dimension correspond majoritairement à un niveau économique de la pauvreté. Or, ce niveau économique de la pauvreté et la faible capacité d'investissement qui lui serait rattachée n'est pas totalement valable dans les communautés noires sud africaines. Le gouvernement injecte massivement de l'argent « frais » dans les zones rurales les plus démunies par le biais d'aides sociales (*social grants*) distribuées mensuellement et sans passer par le marché. Cela représente environs 3 Milliards de Rands (384M €) d'investissement par mois concernant plus de 10 millions de Sud Africains⁴. Ainsi, ces populations ont des revenus élevés comparativement à d'autres populations d'Afrique. A titre de comparaison, le Produit Intérieur Brut par habitant en Afrique du Sud est de 2 800 \$ contre 300 \$ en moyenne pour le reste du continent⁵. La Banque Mondiale estime que seulement 9 pays d'Afrique Subsaharienne sur 48 ont un revenu moyen par habitant de plus de 1000 \$, et seulement 5 dépasseraient les 2500 \$ (Gabon, Seychelles, Botswana, Maurice et Afrique du Sud)⁶.

Néanmoins, on constate que ce flux régulier d'argent dans les communautés rurales (complété par les revenus des activités extra agricoles de la main d'œuvre masculine travaillant en zone urbaine ou dans les mines) ne bénéficie que très rarement à des investissements productifs (agriculture irriguée par exemple). Les revenus sont majoritairement consacrés à l'achat de biens de consommation ou à l'emploi de manœuvres pour certaines opérations culturales pénibles. Cela allège la charge de travail de l'exploitant sans pour autant accroître l'investissement de ce dernier dans son exploitation. Cette « consommation de luxe » est peut-être à rattacher au consumérisme ambiant en Afrique du Sud où le travail est toujours associé au salariat. Ainsi, la petite entreprise agricole ne doit pas être contraignante, elle doit améliorer la vie sans créer de nouvelles contraintes.

A Mashushu, on peut ainsi constater que 35% des foyers reçoivent une pension ou une autre aide sociale du gouvernement, 30% bénéficient de revenus extra agricoles et 20% seulement tirent la majorité de leurs revenus de l'agriculture. L'agriculture semble, néanmoins, peu dynamique et plutôt moribonde, menée par une minorité d'agriculteurs à plein temps et une majorité d'agriculteurs bénéficiant de ressources extra agricoles. Elle est caractérisée par peu d'investissement social de la part des agriculteurs dans la gestion du périmètre irrigué.

L'exclusion endogène malgré une politique de distribution égalitaire

La pauvreté est avant tout caractérisée ici par l'exclusion. Cette dimension unique englobe à la fois la difficulté d'accès à la ressource et celle de la participation à sa gestion. Elle peut ensuite se décliner selon différentes modalités techniques (marchés, information, services, éducation...).

Il est, toutefois, important de noter que la ressource n'est pas réellement limitante. La communauté rurale de Mashushu qui est située dans la partie amont de la rivière se sert la première. L'accès au sol s'est aussi fait de manière égalitaire avec une répartition centralisée et limitée par exploitant. Mais, l'état des infrastructures (prises et canaux) rend la localisation

⁴ Source : site Internet http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/social_delivery/social_grants.htm consulté le 21 Octobre 2005.

⁵ Mutume G. (2004), Alimentation en eau des zones rurales, le gouvernement s'engage à fournir de l'eau à tous d'ici à 2008. In Afrique Renouveau ONU, Vol.18#2 (Juillet 2004), page 21.

⁶ World Bank (2000): Can Africa Claim the 21st Century? Washington DC, USA.

des parcelles stratégique et seuls quelques uns profitent de l'eau eu égard à leur statut social ou leur importance dans « l'histoire » de la construction des infrastructures. La pauvreté est donc toute relative à l'intérieur même de la communauté.

La participation voulue mais incomprise

De même, le terme d'exclusion est à préciser car comme nous le verrons par la suite, cette communauté rurale n'est pas en rupture totale avec le contexte d'intervention de l'état Sud Africain. Elle bénéficie d'un important appui de la part du service de vulgarisation agricole du Département de l'Agriculture (Limpopo Department of Agriculture). La vulgarisation agricole n'est pas nouvelle mais elle s'est considérablement transformée avec l'avènement du régime démocratique. Très dirigiste avant 1994 (cultures, pratiques culturales et débouchés imposés) elle veut désormais favoriser – faciliter- un développement agricole au service des nouvelles réformes engagées, en particulier pour la mise en place d'une politique sectorielle de l'eau mais aussi la libéralisation des marchés des produits agricoles et l'avènement de la libre entreprise devant permettre aux communautés noires de rejoindre l'agriculture commerciale (Black Economic Empowerment).

Ainsi, si les fondements historiques de l'exclusion en Afrique du Sud sont relativement connus, il paraît important de s'attarder sur les difficultés à passer d'une société foncièrement inique et à une société respectant les droits de chaque citoyen.

L'exemple de Mashushu est à ce titre très intéressant car on est en présence de ressources financières (revenus extra agricoles et aides sociales), de ressources naturelles (terres et eau) et de services d'appui (vulgarisation) sans pour autant assister à un phénomène d'intensification de l'agriculture et surtout d'investissement plus important des populations locales dans l'accès et la participation à la gestion de la ressource (investissement dans les instances de gestion du périmètre irrigué par exemple).

La notion de « *capabilité* » développée par Sen A. à partir du début des années 1980 pourrait permettre de mieux comprendre la situation. Sen la définit lui-même comme « *un ensemble de vecteurs de fonctionnements, qui reflètent la liberté dont dispose actuellement la personne pour mener un type de vie ou un autre* »⁷. Elle apparaît ainsi comme "liberté réelle". Dans ce sens, elle englobe d'une part ce que la personne est capable d'être ou de faire et d'autre part ce que l'environnement socio-culturel dans lequel elle évolue (société, traditions, lois, marché,...) lui permet d'être ou de faire⁸.

Au niveau de Mashushu, on constate ainsi une situation où les usagers semblent « absents ». On se retrouve face, en quelque sorte, à une situation locale paradoxale où la pauvreté / l'exclusion sont présentes dans un contexte d'accès à un certain nombre de ressources. Cette situation qui illustre bien la notion de « *capabilité* » pourrait s'expliquer par l'existence d'un décalage entre la temporalité des structures sociales (ou des sociétés) et celle des politiques.

2. Un décalage entre la temporalité des structures sociales et celle des politiques...

Nombre de facteurs expliquant un type d'exclusion comme celui que nous venons de décrire pour Mashushu, prévalaient sous le régime de l'apartheid et perdurent encore du fait d'une certaine inertie et structuration de la société sud-africaine. Le poids des structures sociales et économiques ne va pas changer brutalement le jour où la constitution change, où les législations sont réformées. Il paraît ainsi difficile de penser que la petite agriculture

⁷ Sen A. (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press, 1992. Page 40: "a set of vectors of functionings, reflecting the person's freedom to lead a type of life or another".

⁸ Thelen L. (2005), Cours de Sociologie du travail et de l'emploi, *les Mondes Sociaux de l'Entreprise*.

familiale des anciennes zones noires puisse être intégrée rapidement dans les circuits des filières agricoles, des marchés et des services qui étaient réservées jusqu'à présent aux grandes exploitations commerciales des anciennes zones blanches.

Une organisation sociale encore dominée par l'autorité tribale

Au-delà de cette structuration de l'environnement socio-économique des zones rurales comme Mashushu il y a aussi un phénomène d'inertie sociale endogène très important à prendre en compte.

On pourrait qualifier ce phénomène d'auto exclusion par conditionnement et déstructuration sociale durant le régime d'apartheid. Cette « dépropiation⁹ » fut historiquement construite et constitue la base des rapports sociaux. Elle permet, en outre, d'expliquer en partie la faiblesse de la participation de ces populations longtemps sous contrôle étroit.

Par ailleurs, il paraît important de souligner le rôle non négligeable des pouvoirs traditionnels locaux qui ont contribué et collaboré à la mise en place de tels rapports sociaux et qui sont largement responsables de l'inertie sociale actuelle freinant toute initiative locale.

Ainsi, les chefs traditionnels ont joué un rôle principal dans l'allocation des terres, surtout après la proclamation du Bantu Authorities Act de 1951 par le régime d'apartheid qui « transférait » certaines attributions de l'Etat comme la propriété des terres communales aux autorités tribales ou traditionnelles au sein des bantoustans nouvellement créés. Ces dernières devenant de fait des fonctionnaires payés par l'administration centrale.

Mamdani (1996)¹⁰ a parfaitement résumé la situation. Selon lui, la particularité des gouvernements locaux en zone rurale pendant la période d'apartheid, était la concentration ou la fusion des pouvoirs administratifs, législatifs et exécutifs en un seul, appelé l'Autorité Tribale qu'il associe à un « despotisme décentralisé ». Les autorités traditionnelles, à travers la mise place et l'application des politiques et législations du régime d'apartheid, sont parvenues à maintenir voire à renforcer leur emprise sur les communautés rurales qu'elles contrôlaient. Il en résulte des situations locales où, malgré le changement politique, la dynamique de transformation démocratique semble encore largement freinée par les communautés mêmes qui placent toujours leur destin entre les mains d'autorités tribales qui ont du mal à reconnaître dans leurs sujets des concitoyens.

Depuis la fin de l'apartheid, de nombreuses initiatives au niveau politique ont été prises en faveur d'une plus grande participation des usagers à l'échelle locale et en particulier dans les zones historiquement défavorisées. Mais ces initiatives se heurtent à différents problèmes de représentations légitimes et de temporalités liées d'une part à la situation pré existante dans les anciens bantoustans et d'autre part au décalage entre les objectifs nationaux de la nouvelle politique de l'eau (Water Act, 1998) et les attentes locales.

Le Water Act, 1998, une législation ambitieuse pour les petits périmètres irrigués...

Pour bien saisir ce qui se passe au niveau national et local, il s'avère intéressant de recontextualiser la situation sud africaine actuelle et de rappeler quelques éléments importants sur le nouveau cadre légal de la gestion de l'eau.

La nouvelle loi sur l'eau sud africaine est internationalement reconnue comme étant un des cadres juridiques les plus prometteurs s'adressant aux nombreux pays confrontés à des changements dans la gestion de l'eau¹¹. Elle intègre plusieurs objectifs dont la protection

⁹ Néologisme permettant de traduire le caractère insidieux et progressif d'une atteinte à l'intégrité morale par « expropriation » (sous le régime d'apartheid) et ses conséquences sur les individus et la société dans son ensemble.

¹⁰ Mamdani M. (1996) *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University press, p 23.

¹¹ (Hanann and O'Riordan, 2000 ; Perret, 2002)

de la ressource (durabilité), le développement et l'équité sociale, la représentativité et l'efficacité économique. La ressource en eau est considérée comme un bien commun. L'Etat, en tant qu'administrateur des ressources en eau de la nation doit s'assurer qu'elle est protégée, utilisée, conservée, gérée et contrôlée de manière durable et équitable¹². Elle rompt totalement avec la législation antérieure qui définissait l'eau des rivières, les eaux souterraines ou les eaux captives comme biens privés, appartenant aux propriétaires de la terre traversée¹³.

Le Water Act agit en faveur d'un développement progressif de stratégies de gestion de la ressource à l'échelle du bassin hydrographique (Catchment Management Strategies). Ces stratégies intègrent, elles aussi, les composantes écologiques, institutionnelles, économiques et sociales. Les besoins et les attentes des usagers des ressources existantes et potentielles en eau sont pris en considération, et des institutions sont créées à un niveau décentralisé dans ce but : les agences de gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin hydrographique (Catchment Management Agencies). La population doit pouvoir participer à la gestion des ressources en eau par un dispositif complémentaire : les associations d'usagers de l'eau à l'échelle locale (Water User Associations). Les stratégies développées dans le cadre de ce dispositif doivent contribuer à plus d'équité, d'efficacité et de durabilité. .

Cette nouvelle législation sur l'eau est aussi guidée par la volonté de mettre en place un processus de transfert des infrastructures (Irrigation Management Transfer) et de désengagement de l'Etat. De nombreux périmètres irrigués ont été développés dans les années 1950-60 dans les *homelands* afin de promouvoir une agriculture de subsistance. Dans les années 1990, on a constaté la faible performance économique de ces petits périmètres irrigués malgré les importants investissements réalisés. Suite aux élections de 1994, la dissolution des *homeland* (dont l'administration fut alors rattachée à l'Etat) et les changements progressifs des politiques agricoles en Afrique du Sud ont amplifié le dysfonctionnement de nombreuses infrastructures d'irrigation dont certaines se sont retrouvées en très mauvais état.

Dans la province du Limpopo, 171 petits périmètres irrigués sont moribonds et inexploités depuis plusieurs années. Les raisons invoquées sont la conception inadaptée des infrastructures, le manque de gestion, un savoir faire technique inadapté (aussi bien du côté des bénéficiaires que des agents de vulgarisation agricole du gouvernement), le manque de participation de la population, des institutions inadéquates et un système de tenure foncière inappropriée¹⁴.

Ainsi, les petits périmètres irrigués doivent maintenant faire face aux coûts de fonctionnement et de maintenance au fur et à mesure que le désengagement de l'Etat progresse. Le processus de transfert (Irrigation Management Transfert) en cours dans les zones pilotes de la province du Limpopo sous la direction du Département provincial de l'Agriculture (LDA), vise, avec la participation des communautés, à :

- Réhabiliter les infrastructures
- Etablir des entités locales de gestion (Water User Associations)
- Accompagner le transfert avec de conseils techniques.

Cependant, il a été constaté que le Water Act affecte différemment les périmètres irrigués en zones d'agriculture commerciale anciennement blanches où les agriculteurs sont déjà très organisés et prêts à relever les défis d'une gestion décentralisée dans laquelle ils se retrouvent à jouer un rôle important. Cela semble beaucoup plus délicat en revanche dans les anciens *homelands* où l'Etat a toujours subventionné les infrastructures et leur fonctionnement laissant peu d'initiatives aux petits agriculteurs (construction et maintenance

¹² (Department of Water Affairs and Forestry, 1999)

¹³ (Leestemaker, 2000)

¹⁴ (Perret, 2002)

des infrastructures, gestion de la distribution de l'eau, subventions sur l'eau, conseils techniques...). Ceci s'explique notamment par des systèmes agraires, hérités du régime de l'apartheid, totalement différents dans les deux zones.

Les anciennes zones blanches sont insérées dans l'économie marchande et fortement liées au secteur para-agricole : les banques pour le financement, l'industrie agro-alimentaire pour les débouchés, les grands groupes agro-industriels pour les intrants et les instituts de recherche pour l'innovation qui ont fait de cette agriculture une agriculture de pointe au niveau international. A l'inverse, l'agriculture de subsistance des anciens homelands est en dehors des circuits de commercialisation et a toujours bénéficié d'appuis directs très paternalistes du gouvernement (largement inférieurs, néanmoins, aux subventions accordées à l'agriculture blanche durant le régime d'apartheid au travers de financements privilégiés, de filières réservées et d'investissements publics notamment le réseau routier...)

La politique sectorielle de l'eau mise en place actuellement par le gouvernement Sud Africain suit largement les grandes orientations du processus de transfert de gestion de l'irrigation (Irrigation Management Transfer) qui incite fortement à la mise en place d'une Gestion Participative de l'Irrigation. Cette dernière repose sur le développement de capacités locales qui impliquent l'émergence d'acteurs sociaux. La construction collective d'institutions (modalités de régulation et structures) se fait à mesure qu'apparaissent de nouvelles opportunités, provoquant ainsi un agencement différent de la société. Cela dépend essentiellement de la connaissance qu'ont les acteurs de leur propre situation (*cognitive process*), de la façon dont les sociétés perçoivent ces nouvelles opportunités et les défis qui les entourent. Dès lors, « l'innovation managériale » que représente le transfert de gestion doit être portée par une construction sociale impliquant les usagers dans un réel processus participatif.

A l'échelle de Mashushu, la mise en place d'un comité d'irrigation pour la gestion du périmètre irrigué semble issue d'une forte volonté locale de changer la gestion sociale de l'eau et d'établir une institution capable de faire respecter un tour d'eau et d'organiser la maintenance. Elle se rapproche en cela des objectifs généraux du Water Act et paraît s'affranchir peu à peu du poids des structures sociales anciennes. Cependant, en s'intéressant de plus près à l'organisation et la fonctionnalité de ce comité d'irrigation, on s'aperçoit rapidement que ce dernier est encore balbutiant, peu formel et peu fonctionnel. Il reste fortement marqué par le statut social de quelques agriculteurs et il en résulte un manque de transparence, de représentativité, de légitimité, de reconnaissance juridique et de responsabilité.

Par ailleurs, il est intéressant de souligner l'apparent paradoxe d'une perte de pouvoir des autorités traditionnelles au travers de ce processus de participation accrue des usagers et dans le même temps d'un attachement renouvelé voire renforcé à ses mêmes autorités par les populations locales dès lors qu'un changement intervient trop rapidement (influence persistante du système coutumier).

A l'inverse, au niveau national, le gouvernement s'appuie sur la mise en place d'Associations d'Usagers de l'Eau (Water Users Associations) afin de soutenir la petite agriculture noire et permettre son développement. Ces institutions sont comprises comme des interlocuteurs formels, légalement reconnus, et capables de supporter un processus d'enregistrement des individus préalable à la mise en place d'une tarification de l'eau.

Cette volonté politique de transfert de gestion des périmètres irrigués aux usagers au travers d'une participation accrue de ces derniers peut aussi s'expliquer par la volonté du gouvernement à transférer le coût de cette gestion aux usagers eux même. Ce transfert de gestion semble nécessaire et l'état semble, apparemment, prêt à en payer le prix avant de pouvoir y « gagner » quelque chose (par exemple, le programme de revitalisation des petits périmètres irrigués, RESIS, qui apparaît comme un préalable indispensable pour le transfert

de gestion, est mené par le gouvernement avec un budget de 1,08 milliards de Rands sur 6 ans¹⁵).

Cette politique « sociale » (visant à rompre avec la politique d'apartheid, permettre aux populations défavorisées et exclues de revenir dans le processus de décisions, d'avoir la possibilité d'être représentés et de défendre leurs intérêts...) apparaît comme la voie sud africaine pour concilier la volonté de développement d'une part et les objectifs d'une politique économique néo-libérale en phase avec le contexte mondialisé actuel d'autre part.

Dans le même temps, l'état mène une politique d'aides directs avec injection d'argent « frais » dans les communautés via allocations sociales et pensions de retraite. Cette volonté de dynamiser l'économie et l'initiative locale n'induit cependant pas pour le moment l'effet escompté. Dans le cas de Mashushu, les allocations sociales et les revenus d'emploi extra-agricole représentent la plus importante source de revenu pour plus de 70% des foyers sans pour autant participer à un processus d'intensification de l'agriculture et à une augmentation de l'investissement social (au travers d'une participation accrue) dans le périmètre irrigué.

Mais, le fait que l'argent « frais » mensuel (des allocations sociales par exemple) ne soit pas investi mais immédiatement consommé semble avant tout lié à un problème de structuration économique et financière de l'environnement local. En effet, de ce manque de structuration du milieu ne résulte que très peu d'opportunités. Cela se construit avec le temps. Et la démocratie sud africaine n'a que 10 ans. Le transfert du périmètre pourrait être un exemple intéressant d'opportunités d'investissement. Les allocations sociales et autres subventions peuvent se révéler une chance que populations et développeurs doivent saisir pour amorcer une économie locale plus dynamique, outre le fait qu'elles permettent de remettre à flot nombre de situation d'extrême pauvreté. Ainsi, elles peuvent être considérées comme une donnée désormais stable qui pourrait servir de levier. Les communautés rurales ne sont pas exclues de la nation, elles sont entièrement consciente de la richesse du pays qu'elles ont contribué à construire et attendent une redistribution.

A travers cette analyse, on peut mettre en évidence que les rapports sociaux historiquement construits sur les bases du régime d'apartheid, la faiblesse des dynamiques collectives locales constitutive des zones des anciens bantoustans et les retards technico-économiques accumulés par la communauté noire en général, à Mashushu en particulier, limitent et conditionnent la capacité effective de représentation et de participation de l'Association d'Usagers de l'Eau aux processus décisionnels de gestion de l'eau tels qu'ils sont proposés dans la politique sectorielle nouvellement instaurée.

Enfin, il est important de noter à ce propos que le phénomène d'auto exclusion par conditionnement et déstructuration sociale, hérité du régime d'apartheid, qui freine l'initiative de la communauté noire et leur participation à la gestion des ressources se trouve aussi renforcée par le fait que les instances régionales de gestion instituées par le Water Act de 1998 (Catchment Management Area, Oliphant River Basin Board...) sont beaucoup plus adaptées aux organisations pré-existantes dans les zones d'agriculture commerciale (Irrigation Boards en charge des grands périmètres irrigués « des anciennes zones blanches »). Même si elle se veulent comme volontairement « participatives » (dans le sens où elle encourage la participation de tous les usagers) et ouvertes aux communautés des petits agriculteurs noirs, elles demeurent fortement contrôlées par les tenants de l'agriculture commerciale.

L'enjeu, à présent, est d'encourager l'émergence d'une dynamique créative dans les communautés rurales noires. La participation dans un processus de développement d'exclus du développement est en soi une gageure et c'est à ce niveau que repose une grande partie de la responsabilité des agents de développement par delà les politiques.

¹⁵ Budget speech by MEC for Agriculture, Dr Pa Motsoaledi, Limpopo Provincial Government, 28 June 2004, (<http://www.info.gov.za/speeches/2004/04070708151001.htm>).

Dans le cas de Mashushu, l'Université du Limpopo par son Centre d'Appui aux Communautés Rurales (CRCE), le Département de l'Agriculture du Limpopo (LDA), par son programme d'appui aux initiatives de base (BASED) accompagnent la dynamique de changement initiée depuis quelques années. La participation résultant d'un rapport de forces modelé par l'histoire, il est important que les usagers, et les communautés rurales de manière plus générale, d'approches participatives en constitution de comité d'irrigation, de comité d'irrigation en Association d'Usagers de l'Eau avec ses contrats de maintenance avec l'agence de bassin changent peu à peu les rapports de force et écrivent une nouvelle histoire.

En résumé, la situation actuelle de Mashushu pourrait être considérée comme une communauté rurale où l'organisation sociale est certes dominée par l'autorité tribale qui gèle les initiatives organisationnelles, mais aussi soumise à des politiques nationales créant de nouvelles opportunités (notamment économiques) de nouveaux espaces (de gestion, de négociation...) encore non exploitées. Elle est, en parallèle, accompagnée par des institutions de vulgarisation, engagées à ses côtés, dans la recherche-action de nouvelles formes de gouvernance locale.

II. Un processus de transformation participative des organisations locales de gestion appuyé par des institutions publiques d'encadrement et une nouvelle législation

Une gestion sociale de l'eau locale historiquement construite et en pleine mutation.

Le périmètre irrigué a été transféré à la communauté rurale de Mashushu en 1964 sous contrôle étroit d'agents étatiques. La gestion de l'eau y sera initiée et organisée par le gouvernement jusqu'au début des années 1990. Cependant, cette gestion de l'eau était organisée à l'échelle du périmètre mais pas de la parcelle. Ainsi, il n'y avait pas de tour d'eau formellement établi. Enfin, l'organisation de la maintenance des infrastructures était quasi inexistante et laissée à la charge des agriculteurs sans que cela ne leur soit non plus clairement signifié.

Du fait de cette gestion globale et « éloignée », certains agriculteurs ont rapidement contrôlé la gestion effective du périmètre. Leur position, au travers de la gestion de l'accès et de la distribution de l'eau, reposait alors essentiellement sur le statut social. L'ancienneté du peuplement et la participation aux travaux de réhabilitation du périmètre à l'origine étaient des critères importants pour déterminer l'attribution des parcelles dans le périmètre (plus ou moins proches du canal primaire). Le genre et des réputés « pouvoirs de sorcellerie » étaient des critères importants dans l'organisation de la distribution de l'eau avec des fréquences d'irrigation variables. Enfin, la proximité avec les Autorités Tribales déterminait une certaine légitimité pour « organiser ou superviser » l'activité agricole irriguée comme réunir les intéressés pour décider d'actions communes.

Dans les années qui précéderent la chute de l'Apartheid en 1994, le contrôle de l'état sur les terres irriguées et sur les limites du périmètre est devenu de plus en plus faible. La surface cultivée et irriguée en dehors des limites officielles du périmètre irrigué a été augmentée avec saturation du réseau physique nécessitant son extension : réhabilitation du canal primaire existant et construction d'un nouveau canal. Dans ce contexte de pression accrue sur la ressource disponible le rôle du statut social et des règles informelles a été amplifié pour sécuriser un accès régulier à l'eau à certains. La gestion de l'eau semble s'être transformée en une gestion de moins en moins équitable, provoquant l'exclusion des plus faibles.

A partir des années 2000, cette dérive est contrecarrée par de nouvelles interventions des institutions d'encadrement extérieures qui facilitent et supportent l'émergence d'une nouvelle organisation sociale. Tout d'abord, le lancement du programme BASED

(Broadening Access to Services and Extension Delivery, Elargir l'accès aux services et à la vulgarisation) dans la vallée de Ga Mampa (2001) soutenu par le Département de l'Agriculture du Limpopo (LDA), a abouti d'une part à la formation du vulgarisateur agricole local à une approche plus participative de ses interventions et d'autre part, à l'élection d'un comité d'irrigation pour la gestion du périmètre de Mashushu. Par la suite en 2003, le LDA a commencé la réhabilitation d'ouvrages du réseau physique (prise du 2^{ème} canal avec construction d'un petit barrage en gabions par les agriculteurs et des agents du LDA, par exemple). En 2004, le LDA lance à l'échelle de la province son programme de revitalisation des petits périmètres irrigués (RESIS) qui intègre des interventions sur le réseau physique et la gestion de l'eau par les usagers, Mashushu est intégré aux sites d'intervention. En parallèle à partir de 2003, l'université du Limpopo (UL) a appuyé la communauté de Mashushu par un diagnostic de développement participatif.

→ Schéma synthétique d'une approche participative pour appréhender les systèmes de productions et la gestion sociale de l'eau p. 17.

Le processus participatif et les interventions extérieures ont initié de nouvelles dynamiques sociales tant au sein du périmètre qu'au sein de la communauté rurale. Les agriculteurs ont commencé à former un groupe réfléchissant sur comment améliorer la situation locale. La gestion sociale de l'eau a été remise au cœur du dialogue des agriculteurs avec une moindre focalisation sur les infrastructures. Cela s'est traduit par une réflexion des agriculteurs sur les principales fonctions du nouveau comité d'irrigation et sur l'élaboration d'un tour d'eau.

Une distorsion importante entre attentes gouvernementales et réalités locales

La situation du périmètre irrigué de Mashushu illustre un processus d'organisation de la gestion sociale de l'eau au fil du temps et au gré des événements comme c'est le cas pour la plupart des petits périmètres irrigués en Afrique du Sud, et plus particulièrement dans la province du Limpopo. Au moins la moitié des petits périmètres irrigués se trouvent dans cette province (171 périmètres représentant 20 000 à 22 000 ha) selon une étude menée par Bembridge (1999). La forme d'organisation sociale varie d'une situation à une autre, notamment de part le type d'infrastructures physiques, leur importance, la surface irriguée et les relations plus ou moins étroites qu'entretiennent ces périmètres avec le gouvernement.

Cependant, il semble que leur caractéristique commune soit la distorsion entre les attentes du gouvernement et de sa politique de l'eau et la réalité locale. Le fossé entre situations locales et politiques nationales se rencontre dans la majeure partie des pays impliqués dans un processus de transfert de la gestion de l'irrigation (Irrigation Management Transfer). Le contexte Sud Africain garde une spécificité.

La majeure partie du nouveau cadre législatif Sud Africain est récente et doit résoudre les inégalités héritées du régime raciste. Le gouvernement a lancé d'importantes réformes s'attaquant à réduire la pauvreté rurale et les inégalités (nouvelle loi foncière, nouvelle loi sur l'eau, amélioration des services en zones rurales...). L'ensemble de ces décisions politiques fut accompagné par un cadre législatif adapté et destiné à rendre possible la mise en œuvre de ces réformes. Ce processus fut largement influencé par le courant de pensée actuel dominant au sein de la « communauté des développeurs », qui repose majoritairement sur une approche participative et les principes d'Ostrom (1992) pour façonner des institutions autogérées et durables. Cela vise essentiellement à supporter le développement des petits périmètres irrigués et à faciliter les processus de désengagement de l'Etat. Dans le même temps, une politique économique libérale fut choisie par le gouvernement sud africain, tout en compensant les effets d'accumulation de valeur ajoutée par une minorité qu'engendre le marché par l'impôt et une redistribution au travers d'allocations sociales. Ainsi, considérant que la mise en œuvre d'un tel corpus législatif est récente (moins de 10 ans) et que règne un climat général de critiques constructives envers

ce nouveau cadre légal (dans le but de l'améliorer)¹⁶, il est intéressant de souligner une telle distorsion entre les échelles nationales et locales. La difficulté repose certainement dans la mise en œuvre des nouvelles directives par des agents administratifs peu nombreux et peu formés à intervenir, comme le présuppose la nouvelle politique, en appui à des usagers autonomes mais qui ne le sont pas encore.

Les enjeux de la lente émergence d'une nouvelle politique publique

Considérant la mise en œuvre du transfert de gestion de l'irrigation, il est important de noter l'importance des enjeux d'un tel processus dans la construction d'une politique publique. Cette dernière, pour être efficace et insuffler un véritable développement, doit passer par une « co-construction » et donc une participation revendiquée des acteurs impliqués. Comme le mettent en évidence les recherches menées par le Réseau Impact¹⁷, il ne s'agit en aucun cas d'un retour à une stratégie de développement uniquement déterminée par l'Etat, les politiques étatiques ayant déjà largement fait preuve d'une faible efficacité par le passé. Pour être réalistes et efficaces, les politiques publiques ne peuvent pas être le seul fait de l'Etat. Et pour *passer d'étatiques à publiques, elles doivent se construire progressivement comme un compromis entre les différents acteurs sociaux concernés, l'Etat continuant à jouer le rôle pivot d'impulsion et d'arbitrage mais renonçant à son monopole*¹⁸.

Or, les agriculteurs issus des communautés rurales noires historiquement défavorisées et exclues ont aujourd'hui une faible capacité à se poser comme des acteurs sociaux de cette « co-construction ». Leur donner les moyens de devenir des acteurs influant ce transfert de gestion représente un enjeu énorme dans la province, et l'une des raisons de l'intervention de l'Université du Limpopo et de ses partenaires¹⁹ à Mashushu.

Cette action, qui s'inscrit dans un cadre régional ou provincial en agissant de manière coordonnée avec le Département de l'Agriculture de la province du Limpopo (LDA) est directement en prise avec les politiques de décentralisation. Ces dernières créent, avec les pouvoirs publics locaux, un nouveau niveau de légitimité en matière de développement local. Les collectivités locales représentent dès lors un acteur stratégique et un nouvel espace public de collaboration entre les pouvoirs locaux et les acteurs sociaux²⁰. Par ailleurs, le renforcement des collectivités locales peut être le lieu décisif d'apprentissage du politique et de la participation, le lieu aussi de l'expression première des dynamismes sociaux nécessaires à l'implication des populations dans les politiques²¹. Cela met, ainsi, en évidence l'importance de telles arènes socio-politiques dans la recherche d'un développement local efficace et participatif.

Cependant, la mise en œuvre de telles politiques publiques «décentralisées» à l'échelle des collectivités locales pose rapidement la question des moyens financiers et humains. La décentralisation des moyens financiers de l'Etat est elle réellement effective et

¹⁶ Critiques émises par les différents instituts de recherche présents en Afrique du sud (IWMI, ARC, CIRAD...) en ce qui concerne son application locale, particulièrement en situation de « petite agriculture familiale ».

¹⁷ Initiative lancée en 1996 visant à la compréhension des évolutions des sociétés africaines face aux politiques d'ajustement structurel, et remanié sous forme de Réseau en décembre 2002 pour tenir compte de la nouvelle phase ouverte par la mise en œuvre des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Pour le moment constitué d'une vingtaine de membres : des décideurs (MAE, AFD), des chercheurs (IRD, CIRAD, CERI, DIAL), des universitaires (IEDES, Université de Saint Quentin, Université Paris 1), des opérateurs (IRAM, GRET) et des acteurs de la coopération décentralisée (CUF ; le Haut Conseil de la Coopération internationale). Pour plus d'informations, site Internet www.reseau-impact.org.

¹⁸ Réseau Impact (2005), Offre de collaboration sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, *l'influence des acteurs sociaux sur la gouvernance d'Etat*

¹⁹ Le GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques) appuie depuis 2002 le Centre d'Appui aux Communautés Rurales de l'Université du Limpopo dans cette optique.

²⁰ Issues des rencontres du Réseau Impact sur *L'importance du local et des collectivités décentralisées dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités*.

²¹ Idem

suffisante ? Le recours à une fiscalité locale (taxes et impôts) est-il admis voire encouragé par l'Etat pour pallier au manque, mais surtout est-il possible eu égard au contexte dans lequel il s'insère ?

Dans le cas Sud Africain, et plus particulièrement dans le cas de la province du Limpopo, il semble que cette décentralisation des moyens financiers soit effective mais le problème serait plutôt qualitatif. Le gouvernement provincial n'arrive pas à « consommer » tout son budget ; il y a des ressources mais persistent des difficultés à les utiliser. Cette particularité est spécifique à l'Afrique du Sud, riche mais avec des capacités limitées héritées du passé.

Par ailleurs, l'Etat Sud Africain pensait pouvoir déjà s'appuyer sur des structures mises en place à l'échelle locale au travers des nouvelles lois. La plupart de ces institutions sur lesquelles l'Etat voulait s'appuyer pour mettre en œuvre sa politique de développement « participatif » peuvent être considérées comme des « créations ex-nihilo » dont la réelle « émergence sociale », c'est-à-dire leur acceptation et leur appropriation par les populations ciblées, est encore loin d'être acquise. On constate, à ce propos, que l'Etat serait en train de renoncer à ces structures (telles que les Catchment Management Agencies, les Agences de Gestion à l'échelle d'un bassin hydrographique) pour en rester à une gestion directe par le DWAF, le ministère de l'Eau et de la Forêt (Department of Water Affairs and Forestry) de la plupart des périmètres avec à leur tête une association de gestion locale, marquant ainsi un retour à la planification.

Ainsi, les nombreux problèmes posés par la mise en œuvre de la loi reposent peut-être dans l'émergence, trop lente pour les dirigeants politiques pressés par leur électorat, de nouvelles règles de gouvernance. Le développement d'un système de vulgarisation pertinent pourrait y pallier mais c'est aussi une mesure lente. La temporalité du « citoyen électeur », qui se retrouve incarnée dans l'activisme exacerbé des dirigeants politiques élus, et la temporalité du « citoyen acteur participatif » qui se retrouve incarnée dans l'accompagnement mesuré des processus d'émergence, ne sont pas les mêmes mais n'en sont pas moins toutes les deux légitimes et au cœur de chaque individu.

De plus, ce programme, *mené par les agriculteurs et « facilité » par le Département Provincial de l'Agriculture*²², en poursuivant les objectifs du transfert de gestion de l'irrigation (Irrigation Management Transfer) aux communautés locales n'est pas sans poser quelques interrogations.

S'il tend à favoriser une « revitalisation économique » dans des zones rurales historiquement défavorisées et l'émergence d'une nouvelle gouvernance locale, via des formations sur la gestion de l'eau (appuis techniques et institutionnels) sur les activités de maraîchage et sur la micro finance, il ne doit pas occulter le but ultime poursuivi, à savoir le désengagement progressif de l'Etat et la mise en place d'une tarification de l'eau. Les Associations d'Usagers de l'Eau se doivent donc de devenir autogérés, et par là même, chaque usager de l'eau aura à payer une redevance pour la maintenance des infrastructures hydrauliques. A l'échelle de la vallée de Ga Mampa, où se situe le petit périmètre irrigué de Mashushu (ainsi que deux autres, Fertilis et Vallis) il semblerait que ces coûts d'irrigation supplémentaires, difficilement supportables par la majeure partie des foyers, viennent à peser lourdement sur la bonne mise en œuvre du programme RESIS et sur la gestion future du périmètre irrigué²³.

L'exemple de Mashushu est intéressant. En replaçant ce petit périmètre irrigué dans les rails du nouveau cadre légal national et dans le processus global de développement, cela permet à la fois d'élaborer de nouvelles hypothèses pour des actions de développement

²² Budget speech by MEC for Agriculture, Dr Pa Motsoaledi, Limpopo Provincial Government, 28 June 2004, <http://www.info.gov.za/speeches/2004/04070708151001.htm>.

²³ Chiron, D. (2005) *Impact of the small-scale irrigated sector on household revenues of the rural community of Ga Mampa valley (Mafeke Ward). Contribution to the irrigation management transfer study of the small-scale irrigation schemes, Limpopo province - South Africa*. CNEARC / University of Limpopo / GRET.

local, de fournir des données précises à l'échelle locale et des outils méthodologiques adaptés pour mettre en œuvre les orientations nationales.

Une nouvelle approche participative

L'aspect novateur de la démarche est, d'une part, d'associer les principes théoriques de gestion de ressources communes (principes de bonne gouvernance d'une gestion locale des ressources naturelles comme la décrit E. Ostrom²⁴) à une expérience en recherche / action sur la question des modalités opérationnelles de gestion des ressources. Et d'autre part, de ne se satisfaire ni du marché (modèle en place dans les exploitations commerciales des anciennes fermes blanches) ni de la gestion dite traditionnelle par la communauté comme seuls régulateurs. Le participatif est décliné au travers d'une **approche « acteur »** toujours en devenir qui nécessite l'identification des groupes d'intérêts, des conflits, des enjeux et des acteurs eux-mêmes.

L'enjeu réside ainsi sur la transcription de principes en modalités fonctionnelles de gestion. Notre positionnement est intermédiaire entre une approche « *top-down* » qui fournirait clé en main les nouvelles règles du jeu et une approche « *bottom-up* » simplifiée basée sur un tour de table et une déclaration d'intention de la communauté quant à des modalités respectueuses des intérêts de chacun.

« *Top-down* » dans la mesure où il considère les contraintes techniques et institutionnelles véhiculées implicitement par un système irrigué, il refuse toutefois de considérer que les modalités de mise en œuvre puissent n'être que des directives externes élaborées par des techniciens ou autres intervenants externes. La construction des règles collectives est immanente à l'émergence d'une institution locale selon un principe d'ancrage social des modalités de gestion comme condition de leur effectivité.

« *Bottom-up* » certes, mais en assumant la complexité et la vision politique de la société dans laquelle l'émergence a eu lieu. Le postulat est de considérer que la structure d'encadrement n'aborde pas une « communauté » au travers d'activités prédéfinies, mais en interaction avec des individus, des groupes d'intérêts, des acteurs. Le risque est le monopole de la parole et de la ressource au détriment du plus grand nombre d'où l'importance du cadre démocratique où le citoyen électeur influence les règles et les limites de la gestion locale. Afin d'être en mesure de travailler sur la question interne à la communauté du partage de la ressource et donc de la prise de décision quant à son affectation, notre approche participative est ainsi complétée et complexifiée en y intégrant une double dimension institutionnelle et politique.

La **dimension politique** intervient dans la mesure où la communauté n'est pas considérée comme le support d'un fonctionnement démocratique idéalisé, mais une société locale avec des enjeux de pouvoir, des conflits, des individus et des désirs. Prendre acte de cette complexité permet de se confronter aux difficultés de la gestion partagée des ressources collectives et d'aborder les contraintes de l'opérationnalité et de l'équité des mesures décidées a priori de manière participative.

La **dimension institutionnelle** est mobilisée dans la mesure où il est vain de considérer les règles par rapport aux seuls principes et fonctions qui en justifient la forme et l'existence, si l'on n'aborde pas également le problème de leur mise en œuvre effective. La méthode opératoire utilisée pour affiner l'opérationnalité des règles construites collectivement est l'itération. Il s'agit en fait de concevoir la construction des règles régissant chaque fonction élémentaire comme un processus itératif en perpétuelle évolution. Le processus est construit selon un cycle qui alterne quatre phases de discussion/décision, suivi/contrôle, réflexion/évaluation et discussion/modification. En premier lieu, une règle est discutée puis approuvée collectivement. Puis, le projet et des représentants de la communauté en observent la réalité de la mise en œuvre. En troisième étape du cycle,

²⁴ Ostrom E. (1992), *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for contemporary studies, San Francisco, 111 p

une nouvelle discussion est de nouveau organisée afin de confronter la réalité à la volonté initiale et les conséquences pratiques qu'on en tire. Enfin durant une quatrième phase qui rejoint la première, les règles sont modifiées et adaptées au cours d'un nouveau cycle de discussions et de décisions. Cette approche permet d'introduire l'idée que les institutions sont des construits vivants qui évoluent en fonction des besoins et contraintes de leurs utilisateurs.

La formulation de la démarche de recherche/action participative est d'accompagner les acteurs organisés ou en émergence (et non la communauté indiscriminée) dans leur construction progressive de règles de gestion de l'eau qui les satisfassent.

Cette approche est développée par le LDA à travers le programme BASED pour élaborer une vulgarisation agricole participative et soutenir les organisations sociales locales, de même, que par l'université du Limpopo et les programmes de recherche-action en site pilote du CRCE. Il s'agit en quelque sorte de faire converger les appuis concomitant de programme de développement local (BASED/LDA et CRCE/UL) et de programmes politique sectoriels de transformation de la petite agriculture irriguée de la province (via LDA/RESIS).

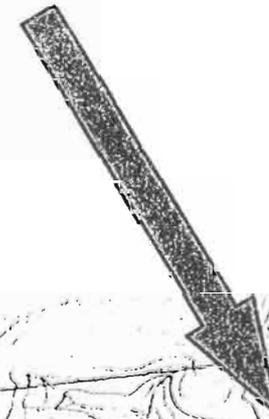
Cette démarche se matérialise par exemple à travers l'association des étudiants de Master of Science en vulgarisation agricole (Agricultural Extension) à la réflexion et l'élaboration de nouveaux outils méthodologiques pour faciliter la mise en œuvre du Water Act et développer la « petite agriculture familiale ». Il semble que ces différentes actions soient la clé d'une meilleure adéquation entre un cadre législatif national ambitieux et moderne et une situation locale souvent mal connue et en retrait des décisions nationales. Il ne faut, cependant, pas oublier que l'émergence d'un savoir, d'une connaissance et d'une conscience à l'échelle locale est la clé de voûte de toute action de développement se voulant participative. Faire devenir les agriculteurs, acteurs de leur propre développement peut paraître une évidence mais est encore bien loin d'être acquise et mise en application.

Ainsi, l'introduction d'une approche participative novatrice (Participative Rural Appraisal) a en partie débouché sur la mise en place de comités d'irrigation. Ces derniers ont fait place peu à peu à des Water User Associations et à l'établissement de contrats de maintenance avec la Limpopo Department of Agriculture au travers du programme RESIS (REvitalisation of Smallholder Irrigation Schemes). On assiste à un début de participation réelle des populations locales aux instances de gestion même si beaucoup de chemin reste à parcourir.

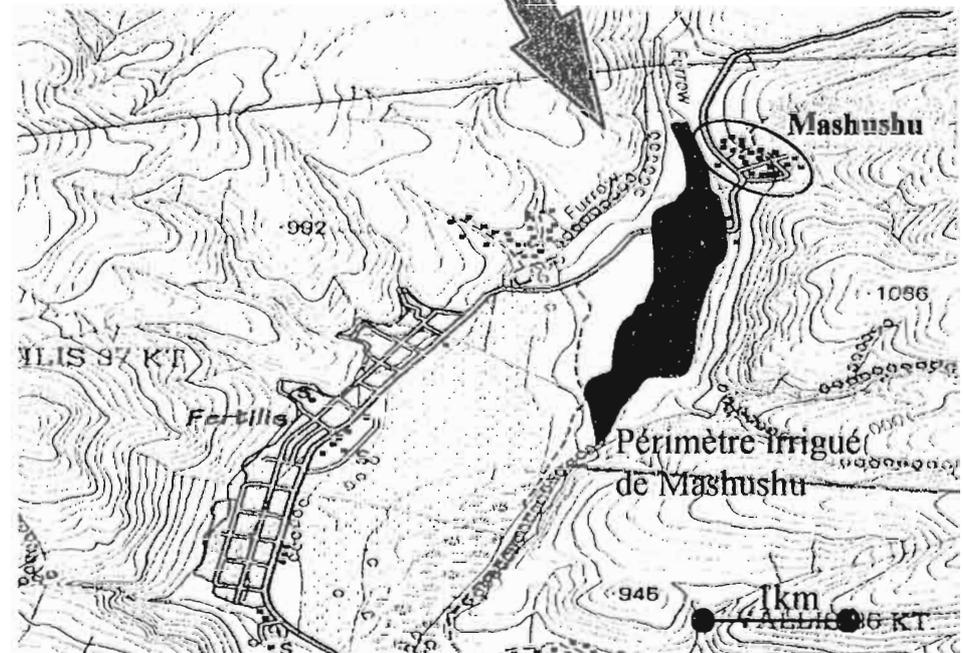
Les 9 Provinces de la République d'Afrique du Sud.



Zone d'étude



Carte 1 : Localisation de la zone d'étude



Références bibliographiques

- Ayeb H. (2004) : *La question Hydraulique en Egypte : Pauvreté, Accès et Gouvernance. De la pauvreté hydraulique.* Communication séminaire PCSI, décembre 2004, Montpellier, France.
- Bembridge T.J., (1999): *Guidelines for rehabilitation of small-scale farmer irrigation scheme in South Africa*, WRC report num. 891/1/00, Pretoria, SA, 2000.
- Department of Water Affairs and Forestry (1999 & 2000): *National Water Act News* (various information pamphlets on the principles and implementation of the new Water Act.) <http://www-dwaf.pwv.gov.za>.
- Ferrand P. (2003): *Participatory diagnosis about Farming Systems and Social Management of Water in the Small-Scale Irrigation Scheme of the Mashushu Community*, Limpopo Province, South Africa. CNEARC / UL / GRET.
- Hamann R., O'Riordan T., (2000): *Ressource management in South Africa*. South African Geographical Journal, 82 (2), 23-34.
- Leestemaker J. H., (2000): *An analysis of the new national and sub national Water Laws in Southern Africa: Gaps between the UN-Convention, the SADC protocol and national legal systems in South Africa, Swaziland and Mozambique*. Institutional Support Task Team of the Shared River Initiative on the Incomati River, Southern Africa. <http://www.thewaterpage.com/documents.htm>
- Mamdani M. (1996) *Citizen and subject: contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton: Princeton University press, p 23.
- Mutume G. (2004), *Alimentation en eau des zones rurales, le gouvernement s'engage à fournir de l'eau à tous d'ici à 2008*. In Afrique Renouveau ONU, Vol.18#2 (Juillet 2004), page 21.
- New Water Act, 1998
- Ostrom E., (1992): *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for contemporary studies, San Francisco, 111 p.
- Perret S. (2002): *Water policies and smallholding irrigation Schemes in South Africa: a history and new institutional challenges*. Working paper 2002-19, Department of Agricultural Economics, Extension and Rural Development, University of Pretoria, South Africa.
- Perret S., (2002), *Supporting decision making on rehabilitation and management transfer of government smallholding irrigation schemes: the Smile approach*. In Rural and development conference, "Implementing development: The practice and the effectiveness of development policies in South Africa", 2002.
- Réseau Impact (2005), *Offre de collaboration sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'influence des acteurs sociaux sur la gouvernance d'Etat*.
- Thelen L. (2005), *Cours de Sociologie du travail et de l'emploi, les Mondes Sociaux de l'Entreprise*.
- Sen A. (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- World Bank (2000): *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington DC, USA.

Séminaire International

International Seminar

Pauvreté Hydraulique
et crises sociales

Water poverty
and social crisis

Perspectives de recherche
et d'action

Perspectives for research
and action

Agadir - Maroc
11-15 Décembre 2005

Documents de travail - Working documents

Vol. 2

ateliers / workshops

Politiques hydrauliques et gouvernance - Water Policies and governance



Université Ibn Zohr
Agadir



Faculté des Lettres
et des Sciences Humaines
d'Agadir



FORD FOUNDATION
FORD FOUNDATION
FORD FOUNDATION



Institut de recherche
pour le développement

Ur 044 Dynamiques sociales de l'irrigation



Innovations Sociales et
Institutionnelles
dans la Gestion de l'Irrigation
en Méditerranée

Comité d'organisation : Habib Ayebe, Pr. Ait Hssaine, Kamal Mellakh, Thierry Ruf

Séminaire International

International Seminar

Pauvreté Hydraulique et crises sociales

Water poverty and social crisis

Perspectives de recherche
et d'action

Perspectives for research
and action

Agadir - Maroc
11-15 Décembre 2005

Réfléchir aux problèmes de gestion de l'eau en partant des questions de sociétés est une démarche originale à laquelle sont conviés des spécialistes des cinq continents réunis à Agadir du 11 au 15 décembre 2005 à l'initiative de l'IRD et de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines d'Agadir, avec le soutien du CRDI Canada et de la Fondation Ford.

Chercheurs, universitaires, doctorants, professionnels du secteur de l'eau ou responsables d'organisations non gouvernementales, tous travaillent sur les difficultés d'accès à la ressource à partir d'observations ou d'actions sur le terrain.

La pauvreté sera abordée sous toutes ses dimensions :

- Economique, elle limite les possibilités matérielles d'accès à l'eau potable comme à l'eau d'irrigation en milieu rural ;
- Hydraulique, elle frappe un grand nombre de foyers touchés par la rareté des ressources ;
- Sociale et institutionnelle, elle empêche les populations de participer réellement à la gestion des eaux et à la résolution des crises.

En confrontant leurs expériences et leurs analyses, en abordant les méthodes pour comprendre les relations entre pauvreté, précarité, exclusion et ressources en eau, en comparant les processus actuels et les réponses possibles, les participants tenteront de dresser des pistes de recherche et d'action en faveur d'un accès plus équitable à l'eau.

Lieu du séminaire : « Village de l'électricien », ONE, Bd Cheikh Saadi, Agadir



Université Ibn Zohr
Agadir



Faculté des Lettres
et des Sciences Humaines
d'Agadir



FORD FOUNDATION

Strengthen democratic values, reduce poverty and injustice
promote international cooperation and advance human achievement

Ur 044 Dynamiques sociales de l'irrigation



Innovations Sociales et
Institutionnelles
dans la Gestion de l'Irrigation
en Méditerranée

Comité d'organisation : Habib Ayebe, Kamal Mellakh, Mohammed Bouchelkha, Thierry Ruf