

Les modèles de gestion de l'eau agricole, malgré les discours internationaux, restent fortement ancrés dans des cultures et des systèmes politiques. La recherche d'un modèle global d'utilisation de l'eau par l'agriculture passe par l'association de ces acteurs localisés.

Modèles de gestion en crise

*IRD – UR Dynamiques sociales
de l'Irrigation – BP 5045 – 34032
Montpellier cedex 1 – France
thierry.ruf@mpl.ird.fr

THIERRY RUF

INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT*

Dans la plupart des pays du monde où elle est largement pratiquée, l'irrigation connaît une crise de développement. Plusieurs crises en réalité. Accusée de consommer trop d'eau, de polluer les rivières et les nappes, de soutenir des modèles de production agricole trop intensifs, elle est aussi touchée par les réformes économiques de la globalisation.

Des recommandations sont formulées ici ou là : renchérir le prix de l'eau (« l'eau doit payer l'eau »), gérer intégralement l'eau par bassin versant (que recouvre exactement cette notion ?), assurer une participation des usagers de l'eau (sous quelles représentations ?).

Les crises de gestion de l'eau dans une société rurale proviennent de trois grandes dynamiques : la plus radicale est le contrôle politique du territoire par des pouvoirs extérieurs face aux emprises locales des élites rurales. La plus atten-

due provient des divergences d'intérêt au sein de la société locale qui rendent les conventions obsolètes car non respectées. Enfin, la plus aléatoire est liée à l'effondrement de l'économie locale à la suite de disettes, de sécheresses exceptionnelles ou au contraire de crues dévastatrices.

La nature de la ressource en eau explique une partie de l'apparente anomalie : affirmer la souveraineté sur une ressource que l'on s'empresse de céder à des pouvoirs locaux, exercer des usages locaux sur la ressource qui s'avèrent si compétitifs qu'il faut s'en remettre à un puissant ordonnateur. En effet, pendant des siècles, et aujourd'hui encore, l'eau est restée un bien difficile à localiser, quantifier, évaluer, stocker, redistribuer. L'eau est un lien entre les pouvoirs et les sociétés, qui permet de passer des alliances, de donner des statuts, de reconnaître des droits en échange de soumissions aux pouvoirs en place ou émergents.

Dans l'application de ces principes, il peut exister des phases – sinon des cycles – où les acteurs attachés à la vision globale de l'eau et les acteurs coalisés autour de la gestion des ressources locales ont des positions convergentes ou au contraire s'affrontent clairement. Les communautés rurales s'organisent avec les services de l'Etat et les entrepreneurs privés et façonnent une sorte de compromis dans l'arène politique du territoire local.

Durant les deux dernières décennies, les pays du Sud à forte irrigation ont été invités à des ajustements structurels conduisant au désengagement de l'Etat de nombreuses fonctions, notamment dans l'hydraulique agricole. Que signifie alors un désengagement de l'Etat s'il n'y a pas en contrepartie un engagement d'institutions locales communautaires voire privées ? Dans beaucoup de pays, en plus d'un l'Etat affaibli, les associations d'usagers ont bien peu d'emprise réelle, quand elles ne sont pas purement formelles. La gestion participative de l'irrigation reste un objectif lointain, voire dépassé, ou contourné par les acteurs publics et privés.

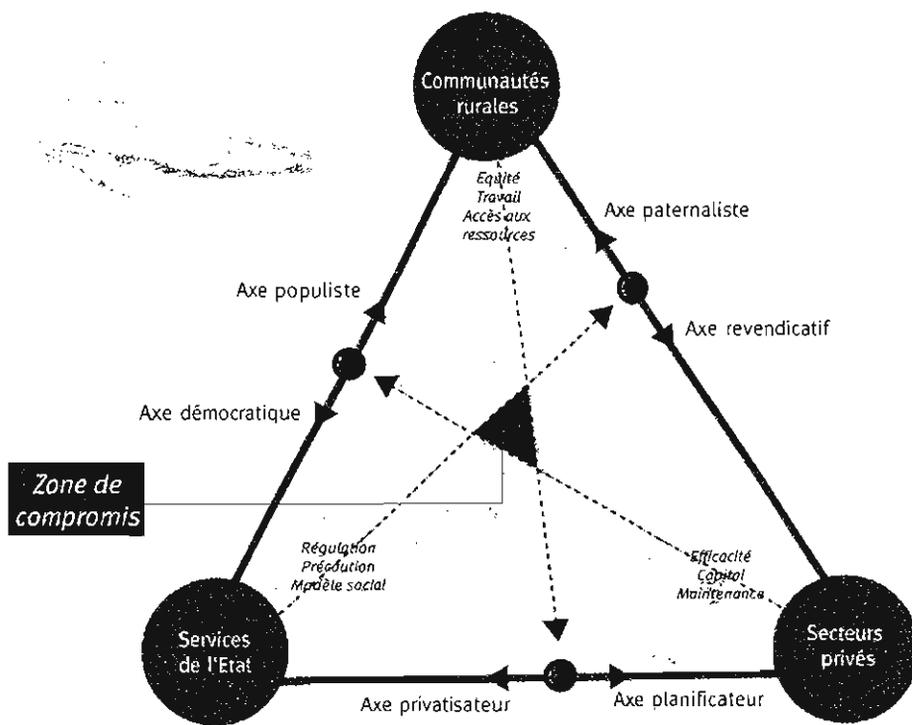
Ces questions renvoient au développement économique et à la division du travail. Dans le cas de l'agriculture irriguée, on peut cerner deux mondes qui vivent l'un de l'autre mais qui s'en défendent souvent. Le monde hydraulique affirme volontiers qu'il est producteur de l'eau, au nom de la nation, le monde agricole étant producteur d'aliments, pour la nation.

Dans tous les pays, les ministères de l'hydraulique et de l'agriculture défendent des approches singulièrement différentes et parfois antagonistes en matière de gestion de l'eau, sans oublier le poids croissant des ministères de l'environnement et des affaires sociales.

Ce qui rend les choses encore plus difficiles en pratique, c'est qu'il existe peu de liens territoriaux évidents entre les différents pouvoirs. Le pouvoir central s'exerce sur la nation et dans un découpage administratif en préfectures, régions et départements. Il n'y a guère qu'en Egypte que l'Etat exerce bien un pouvoir régulateur non équivoque sur un espace hydraulique et agricole bien délimité. Le pouvoir local s'exerce sur des portions très limitées de territoires inclus dans des aires hydrauliques plus vastes, et il est rare de voir une coordination spontanée entre pouvoirs locaux pour gérer les ressources communes employées de manière concurrentielles. Il n'y a que dans des sociétés de montagne ou dans des oasis que les pouvoirs locaux ont une vision claire et un savoir approprié pour réguler la gestion de l'eau.

La figure ci-dessous tente de synthétiser différentes approches et visions des relations sociales et des institutions sur l'eau lorsqu'il y a un développement important de l'irrigation. On constate d'abord que s'élaborent effectivement des compromis entre acteurs sociaux placés en situation de dépendances, soumis à des phéno-

Compromis social entre secteurs public, privés et communautaire



Source : Thierry Ruy, élaboré pendant l'atelier : « Gestion des ressources naturelles à base communautaire ». Washington, EOI WorldBank, mai 1998, modifié en 2001.

mènes de dérégulations (une politique chasse l'autre) et de déséquilibres (pressions nouvelles climatiques ou anthropiques sur les ressources).

Les groupes d'acteurs échafaudent deux à deux des compromis politiques lors de phases de conflits d'usage et de pouvoir, mais chaque compromis bilatéral est influencé par le troisième pôle. Ainsi, l'Etat cherche à planifier l'économie et le secteur privé propose une large privatisation. L'équilibre politique sera influencé par les communautés rassemblant les citoyens qui se fondent sur des principes d'équité.

De la même manière, les relations entre le secteur privé et les communautés rurales, marquées par du paternalisme et de la revendication, sont pondérées par les principes de précaution et la formulation d'un certain modèle social émanant de l'Etat.

Enfin, les liens entre communautés rurales et l'Etat, marqués par du populisme et des exigences démocratiques, sont sous la pression des valeurs du secteur privé : l'efficacité (capital, productivité, maintenance).

Il existe donc de larges marges pour le déplacement des équilibres au sein d'une aire de compromis acceptable par l'ensemble des forces sociales en présence, ce qui explique la diversité des arrangements institutionnels et sociaux sur la gestion d'une ressource. En outre, il y a de multiples façons de sortir du compromis pour entrer dans le conflit, dès lors que des acteurs s'engagent sur des positions trop radicales. Populisme, planification et absence de démocratie locale

renvoient à un modèle totalitaire de gestion des ressources. On peut aussi combiner populisme, privatisation et revendication. Et on voit le modèle ultralibéral surgir. Il ne faut pas oublier une vision purement paternaliste et locale qui pourrait conduire à une distribution fort inégale des ressources et l'émergence d'un certain féodalisme dans l'accès à la ressource.

Diversités locales

Dans le cadre d'une approche historique de la gestion de l'eau, cette représentation nous incite à beaucoup de prudence, tant les conflits sont possibles et de nature variée en fonction des cultures, des territoires et des pouvoirs. On imagine fort bien qu'il y a une certaine intégration des épisodes historiques d'affrontement et de résolution de conflits. En chaque lieu, se produit une intégration – plus ou moins déformée avec le temps – des arrangements passés.

Pour rendre les choses encore moins faciles, les analyses de situation concrètes sur le terrain démontrent la diversité des coalitions intra et inter-secteurs. Les communautés rurales ne s'identifient pas strictement avec des associations d'usagers, elles sont aussi composées de groupements d'intérêts particuliers, souvent différents des précédents, et de collectivités territoriales (municipalités). Ces entités peuvent s'entendre ou non sur un projet commun mais aussi se distinguer et passer des alliances fortes avec les autres secteurs économiques et politiques. Du côté du privé, les conflits d'intérêt ne manquent

Equateur : la fracture hydraulique

L'Equateur est probablement le pays qui a subi une des pressions les plus fortes pour privatiser le secteur de l'eau. Le FMI et la Banque Mondiale ont exigé du pays une loi de l'eau similaire à la loi chilienne comme condition de prêt futur. Cependant, neuf ans après les premières exigences de réforme et d'ajustement structurel, la nouvelle loi sur l'eau n'est toujours pas votée. Les réactions de tous les secteurs économiques, y compris du secteur de grands propriétaires fonciers, ont été négatives. Depuis deux ans, l'Equateur discute dans des forums régionaux et nationaux de poli-

tiques de l'eau adaptées à chaque région, chaque culture, et en particulier aux cultures indiennes et métis. Loin de prôner une marchandisation de l'eau, c'est sur ses fonctions sociales que le débat s'enrichit. La question centrale est celle de l'inégalité d'accès à l'eau pour les paysannes du sud. Au cours de l'histoire coloniale puis républicaine du pays, la plupart des droits d'eau ont été octroyés aux grands propriétaires fonciers aux dépens des groupes indigènes. La nationalisation des eaux en 1972, décidée elle-aussi sous influence des bailleurs de fonds internationaux,

n'a pas remis en cause le déséquilibre d'accès aux ressources, les bureaucrates de l'eau étant rapidement convaincu de confirmer dans les concessions publiques les droits antérieurs. Une privatisation de l'eau aurait-elle permis à des groupes vulnérables de paysans, de femmes paysannes, indiens et métis à accéder dans des meilleures conditions au liquide vital ? C'est bien vers un ajustement des allocations que le nouveau gouvernement équatorien s'engage, en considérant l'eau comme un bien social fondamental.

T. R.

pas, par exemple entre fournisseurs d'eau et fournisseurs d'autres matières et vis-à-vis des transformateurs des produits agricoles issus de l'agriculture irriguée. Enfin, et ce n'est pas le moindre des conflits au sein des institutions, les services de l'Etat ont des logiques d'intervention différentes, parfois très contradictoires, souvent doublés de conflits de corps spécialisés.

On trouve également des décalages de repères entre les acteurs. On distingue une vision linéaire de l'histoire hydraulique, du progrès technique, de l'intégration inéluctable de la gestion de l'eau à un niveau global, rationnel. Mais il faut également tenir compte d'autres visions du temps à travers les cycles de générations (familles, peuplement, alliances, etc.) mais aussi des cycles de projets. Les grands bailleurs de fonds internationaux ont financé durant des décennies des « hydro-dynosaures » en matière de programmes hydrauliques et agricoles. Ils expliquent les difficultés générales des grands projets par le cercle vicieux de l'irrigation : le gouvernement s'endette, les services de l'irrigation sont déficients, le remboursement des projets est insuffisant.

Dès lors, comment expliquer que certains systèmes irrigués ont des siècles d'existence avec un tel engrenage d'échecs ? La documentation historique sur les terroirs irrigués de Prades ou de Thuir (Pyrénées-Orientales), de Novelda et Aspe (Alicante, pays valencien) ou d'Urcuqui en Equateur, nous permet d'affirmer que plusieurs cycles complets ont déjà eu lieu : épopée des constructions, compétition des usages, sanctions économiques vis-à-vis des plus faibles dans la société rurale. Ceci est contrebalancé par des réactions politiques, des migrations et des reconquêtes sociales comme les réformes agraires ou les réallocations des ressources en eau.

Recours aux collectivités rurales

Loin de reconnaître la très grande diversité des situations de gestion sociale de l'eau, et malgré des travaux académiques influants comme ceux de Robert Hunt (anthropologie de l'irrigation collective) ou d'Elinor Ostrom (façonnage des institutions de l'irrigation), le débat international se dirige depuis quinze ans sur un registre universalisant sous deux discours complémentaires : du côté des pouvoirs publics, on affirme l'unicité de la ressource en eau et on la consacre bien sacré de la nation. C'est l'ensemble des

droits historiques des collectivités locales dans les bassins qui sont mis en cause. Du côté des entreprises privées de l'eau, c'est l'efficacité économique de la délégation de services de l'eau qui est affirmée sans avoir jamais été jamais démontrée dans l'agriculture. Le débat néolibéral engagé à Kyoto porte sur le rôle précis de l'Etat.

Pour certains, son intervention devrait être réduite au strict minimum, l'eau devenant finalement une marchandise comme les autres qu'on acquière sur des marchés. Pour d'autres, l'Etat constitue toujours un acteur clé qui organise un partenariat public-privé. Dans les deux cas, la recherche du compromis politique s'opère sans recours aux collectivités rurales locales et aux associations d'usagers de l'eau. Leur participation aux réformes est suscitée à l'aval des grandes décisions politiques, dans le but de faire passer la réforme et de faire payer l'eau comme un facteur de production. Les conséquences du choix privatisateur intégral ou du partenariat public-privé sur les accès à l'eau dans les paysanneries du Sud n'ont jamais été abordées. L'évocation d'une action envers les plus pauvres qui accompagne les propositions de réforme des secteurs de l'eau semble un vœu pieu qui pourrait servir d'alibi vis-à-vis des réformes économiques souhaitées par les bailleurs de fonds internationaux > lire p. 55.

Ainsi, l'eau devrait être déclarée comme une ressource sociale prioritaire pour que les groupes les plus pauvres du monde rural aient une chance de développer des activités économiques qui leur permette d'atteindre un revenu familial décent. Aujourd'hui, la recherche d'un compromis entre toutes les parties prenantes serait une réforme agraire du secteur de l'irrigation où l'extension foncière des grandes propriétés serait limitée et les accès à l'eau de qualité redistribués vers les populations les plus pauvres. Cependant, cette politique doit s'appliquer en respectant les acteurs locaux dans les divers territoires hydrauliques. Jaubert de Passa disait dès 1845 dans son étude des civilisations hydrauliques qu'aucun modèle normatif doit s'appliquer à toutes les situations du monde, et qu'il faut laisser à l'assemblée des usagers de l'eau le soin d'organiser leurs institutions, dès lors que leurs décisions ne contreviennent pas à la loi publique et aux intérêts généraux. ●

Les conséquences du choix privatisateur intégral ou du partenariat public-privé sur les accès à l'eau dans les paysanneries du Sud n'ont jamais été abordées.

Ruf Thierry

Modèles de gestion en crise

Courrier de la Planète, 2003, (70), 40-43. ISSN 1161-8043