

Les nouveaux maîtres

Thierry Ruf
Orstom*

Après des dizaines d'années d'intervention publique dans l'irrigation, les gouvernements des pays en développement sont fortement incités par les institutions financières internationales à se désengager. Ici ou là, apparaissent des moratoires sur la construction de nouveaux projets d'irrigation, la remise en cause des administrations centrales de l'eau, le transfert de certaines responsabilités et charges de gestion aux usagers, la privatisation des réseaux et parfois même de l'eau afin de créer un marché.

Le phénomène touche tous les continents mais pas tous les pays. De fait, les pays d'irrigation ancienne à gestion centralisée de grands fleuves comme l'Égypte, la Syrie, le Pakistan, restent partisans du maintien du contrôle public sur les eaux. En revanche, les pays où l'hydraulique de grands fleuves est récente comme les pays d'hydraulique ancienne mais dépendant de multiples bassins versants font l'objet d'une forte remise en question du rôle de l'État central. Au Mexique, l'administration hydraulique, omniprésente depuis les années 1920, très dirigiste et volontariste, voit son action totalement remise en cause avec la fin de la réforme agraire, la privatisation des terres et la cession de la gestion de l'eau à des associations d'usagers. En Équateur, l'Institut des ressources hydriques a été dissous et la loi de nationalisation des eaux de 1972 va être abolie au

profit d'une loi de privatisation de l'eau. En Afrique de l'Ouest, au Mali comme au Sénégal, les sociétés publiques d'aménagement hydraulique n'interviennent plus de manière dirigiste mais conservent certaines fonctions de conseil auprès des nouveaux gestionnaires de l'eau.

On comprend la motivation des économistes qui analysent l'investissement public et découvrent que les fameux taux de rentabilité interne des projets n'ont pas été atteints et au contraire que l'accroissement de la dette publique s'explique en partie par les échecs économiques des projets d'irrigation. Par ailleurs, les évaluations des projets ont montré que les paysans se pliaient mal au modèle dirigiste qui prévoyait souvent des obligations de culture et de vente des produits à l'État. A l'Office du Niger au Mali par exemple, pendant plus de cinquante ans, l'administration a menacé d'expulsion les paysans qui ne suivraient pas les consignes et ne livreraient pas leur récolte. En outre, dans le milieu de la coopération technique, se développe l'idée que les interventions reposaient sur un principe d'égalité dans la distribution des terres et de l'eau qui ne serait pas adapté aux sociétés visées par les projets d'irrigation. Le principe coopératif serait-il trop occi-

dental ? Peut-on parler d'égalité, alors que l'accès à la terre et à l'eau reste précaire et que les paysans bénéficiaires de projets d'irrigation risquent d'être évincés de leur terre ? Si l'"embrigadement" des usagers dans un modèle trop dirigiste ne fonctionne pas, doit-on abandonner toute action publique sur l'attribution des terres et sur la répartition des eaux ?

Responsabiliser. Remettre en cause le dirigisme agrarien des projets vise à donner plus de responsabilités aux acteurs du développement local. S'agit-il pour autant d'abandonner des principes de coopération entre usagers pour gérer les ressources ? En fait, la libéralisation de la gestion de l'eau dans les périmètres irrigués risque de rencontrer des écueils de nature différente en fonction de l'ancienneté du réseau et de son statut par rapport à l'État.

Dans le cas de réseaux aménagés par l'État, transférer la gestion de l'eau à des associations peut signifier un simple transfert des charges financières : on admet implicitement que les paysans pourraient payer plus facilement une facture d'eau ou une redevance à une organisation locale qu'à l'administration publique. Tout dépend de la fiabilité des dirigeants de



THIERRY RUF

res

l'association, du contrôle des fonds collectés et du nombre de ceux qui n'acquittent rien face à ceux qui versent leur part. Mais comme les sommes collectées sont souvent très insuffisantes par rapport aux charges de gestion - toujours aussi lourdes qu'à l'époque de la gestion publique des infrastructures (puisque le système a été transféré à l'identique) - l'ensemble du réseau risque de se dégrader très vite, les services rendus seront plus déficients et les redevances encore moins souvent honorées.

Une occasion ? En ce qui concerne les réseaux anciens déjà gérés par des paysans, la libéralisation de l'eau pourrait être l'occasion de définir effectivement un cadre réglementaire pour l'appropriation des ouvrages hydrauliques dont il faudra assurer la maintenance et de l'eau dont il faudra assurer le partage. Il n'est guère probable que les lois du marché assurent de manière efficace la circulation de l'eau dans des réseaux ramifiés. Il est par ailleurs certain que la maintenance n'est effectivement assurée que si les charges sont réparties avec équité entre les usagers, ce qui ne veut pas dire qu'ils aient tous les mêmes superficies ni même des

droits d'eau strictement identiques, mais qu'il y a concordance entre ce dont ils disposent et les efforts à faire pour la collectivité : ne participent à des travaux d'entretien ou ne payent des quotes-parts que ceux qui ont effectivement bénéficié d'un accès à l'eau régulier tout au long des cycles de cultures.

Or, le vol d'eau est très pratiqué, faute d'organisation et de consensus de gestion. En l'absence de règlements communs aux usagers, les transferts de gestion aux paysans risquent d'accroître les tensions, d'empêcher la régulation des accès à l'eau et de favoriser la dégradation progressive des ouvrages. Certes, l'État n'aura plus à financer les charges de structure. Mais que dire d'une politique qui produirait une diminution du produit brut agricole ?

Quand il s'agit de réseaux déjà gérés par des communautés paysannes, même si l'État a nationalisé l'eau et en a concédé l'usage, la privatisation de l'eau pourrait aboutir à une désorganisation complète des réseaux, en particulier si quelques propriétaires plus riches sont capables de racheter les droits d'eau des paysans les plus pauvres. La restitution de la propriété de l'eau à un petit nombre de détenteurs de droits rencontre néanmoins des limites sociales et économiques : pour assurer la maintenance du réseau, il est nécessaire de mobiliser toute la force de travail du village quelques jours par an. S'il fallait réaliser ces travaux en payant les journées de travail de plusieurs centaines de personnes, la gestion du canal deviendrait insupportable aux quelques propriétaires tentés de racheter tous les droits. De plus,

les institutions paysannes plus solides et ancrées dans les villages disposent d'atouts juridiques non négligeables à travers des réglementations propres, comme à Urcuquí, dans les Andes équatoriennes, où le droit d'eau est fixé dans une limite de cinq hectares par usager et plus de 450 familles reçoivent l'eau d'un canal vieux de plus de quatre siècles¹.

En matière d'accès à l'eau, deux logiques s'affrontent et dominent alternativement depuis la nuit des temps : le droit d'antériorité de l'usage et le droit du plus fort. De là est venue l'intervention d'autorités publiques pour résoudre les conflits sur l'eau. Privatiser l'eau accroîtra les conflits, donc la demande d'arbitrage et il faudra reconstituer une autorité publique sur l'eau. Ne pourrait-on pas raccourcir cette boucle en offrant aux communautés d'usagers les moyens institutionnels, juridiques et économiques pour répartir l'eau et entretenir les ouvrages et en suggérant à l'État de mettre en place des institutions plus compétentes en matière d'analyse et de règlement des conflits : un tribunal des eaux en quelque sorte, comme il en existe encore dans certains pays hispaniques², mais cette fois doté de lois, règlements et moyens modernes d'analyse et de résolution des conflits. ▀

(1) Lire page 32.

(2) Lire page 36.

* Orstom : Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération.

LIRE REPERES
PAGE 49



Solagral

Titre: "les nouveaux maîtres"
quelle politique?
Thierry RUF

DA 44

F 2

COUPRIER

Bimestriel - 50 F

LA PLANÈTE

Développement, environnement, les défis d'un monde solidaire



N°24
SEPTEMBRE
OCTOBRE
1994

L'OR BLEU

DU XXI^{ÈME} SIECLE

remanière le journal

07 JUIN 1995

ORSTOM Fonds Documentaire
N° : 41796 ex 1
Cote : B

ORSTOM Documentation



010000088