

# La question de l'eau en Équateur : évolution légale et stratégies d'acteurs

Christine RÉCALT

Depuis 2008, en Équateur, la question de l'appropriation et des usages des ressources naturelles demeure un des enjeux majeurs des objectifs de changement des politiques publiques initiées par le président Rafael Correa. La « Révolution Citoyenne » doit marquer la rupture avec le modèle néolibéral antérieur et parvenir au « socialisme du XXI<sup>e</sup> siècle <sup>1</sup> ». Elle vise à créer une démocratie participative orientée vers la transformation sociale de l'État, de la politique publique et de l'économie nationale. Suite à l'adoption en 2008 d'une nouvelle Constitution, une refondation législative est engagée l'année suivante. Parmi les textes de lois les plus fortement débattus, ceux relatifs aux ressources hydriques, aux usages et à l'exploitation de l'eau ont donné lieu à des manifestations paysannes d'envergure et à des contestations parlementaires vigoureuses. Face à ces débordements et malgré des démarches de conciliation, une première ébauche de texte est officiellement abandonnée en 2010. Un nouveau processus de consultation pré-législatif est lancé en 2012 et est finalisé en 2014. La lenteur de la tentative d'élaboration d'un consensus autour de la question de l'eau s'inscrit dans la continuité d'une lutte historique pour le maintien et la réappropriation des ressources naturelles et des territoires de la part des communautés indigènes <sup>2</sup>. Ces dernières sont constituées majoritairement de petits agriculteurs familiaux qui souhaitent, par le biais de leur mobilisation collective, faire valoir leurs revendications dans le cadre de politiques publiques structurantes, agir pour la préservation environnementale de leur territoire et participer à la démocratisation de leur pays conformément à la Constitution.

Après un bref rappel des circonstances politico-sociales de l'accession au pouvoir de l'actuel président équatorien et des influences socioculturelles des populations autochtones, seront exposées les principales divergences survenues entre le gouvernement et les communautés agricoles andines sur la façon

---

1. Le terme de socialisme du XXI<sup>e</sup> siècle indique une volonté politique de parvenir à améliorer la justice sociale, le respect des droits humains, la participation populaire et la sauvegarde des ressources naturelles.

2. Le terme indigène est pris comme une référence à une « identité culturelle andine définie comme hybride, dynamique et auto-référencée » (Boelens *et al.*, 2006).

d'aborder la question de la préservation et de l'usage de l'eau au cours de ces dernières années. Les principales actions menées par les mouvements paysans seront abordées et finalement une lecture basée sur les principes d'économie politique sera esquissée.

## **La révolution citoyenne ou la promesse d'un changement**

En novembre 2006, Rafael Correa, économiste, ancien ministre des Finances du gouvernement Alfredo Palacio (2005-2007) remporte les élections présidentielles. Investi en janvier 2007, il proclame l'avènement d'un socialisme nouveau et d'une Révolution Citoyenne. Il souhaite organiser une démocratie participative et changer le modèle néolibéral légitimé par la Constitution de 1998. Avant ces élections, l'Équateur montre tous les signes d'une gouvernance étatique défaillante avec un affaiblissement des politiques publiques dominées par des fractures entre les régions andine et côtière, et des partis politiques classiques largement déconsidérés. D'un côté, les partis de droite traditionnels majoritaires sont les héritiers de fiefs locaux sans politiques clairement définies. Ils traversent de graves crises de légitimité et d'efficacité, exacerbées par la primauté des intérêts privés et du régionalisme. De l'autre, les partis de gauche, faibles et morcelés, ne semblent pas proposer d'alternatives structurées et crédibles et sont peu soutenus. En outre, l'absence de prise en compte des profondes fractures sociales, ethniques et régionales a tendance à accentuer le manque de confiance généralisé dans les institutions démocratiques (Rodríguez Ostría, 2013). Enfin, dans les zones rurales, les inégalités d'accès aux ressources foncières et hydrauliques exacerbent les tensions (Massal, 2006). Dans ce contexte, Rafael Correa est élu pour incarner la rupture avec ces partis politiques dans une période d'exaspération face aux inégalités extrêmes et afin de répondre aux attentes sociales dans un pays où les puissantes mobilisations populaires ont chassé trois présidents libéraux entre 1997 et 2005 (Ortiz, 2013).

## **Refonder l'État et valoriser la participation citoyenne**

Dans un premier temps, le nouveau gouvernement entreprend de définir son projet de révolution citoyenne afin de parvenir au socialisme du XXI<sup>e</sup> siècle. Cette étape est consacrée à l'élaboration d'une nouvelle Constitution qui doit assurer la modernisation démocratique et la transformation sociale de l'État, de la politique et de l'économie. Le référendum du 15 avril 2007 confirme le soutien de la population <sup>3</sup> à ce

---

3. 81,7 % des votants se déclarent favorables à l'Assemblée Constituante.

projet de rédaction constitutionnelle. Sur les 130 membres élus de l'Assemblée, 70 % sont issus d'*Alianza País*, le parti du président. Le 28 septembre 2008, le texte final est approuvé lors d'un référendum par plus de 63 % des votes. Cette Constitution présente le projet fondateur du gouvernement Correa pour l'instauration d'un socialisme rénové.

La Constitution équatorienne de 2008 comporte de nombreuses innovations à la fois sociétale, culturelle et politique, les principales constituent une avancée inédite pour la reconnaissance et la visibilité des peuples indigènes<sup>4</sup> et de la nature. Le texte relève la richesse patrimoniale naturelle et culturelle du pays. Il atteste de la pluri-nationalité de l'État et de son caractère interculturel (article 1), cette reconnaissance constituait une revendication fondamentale des organisations indigènes. Les langues *kichwa* et *shuar* accèdent au statut de langues officielles (article 2). Il reconnaît la propriété des communautés indigènes sur leurs terres ainsi que leur droit de participer à la gestion des ressources naturelles qui s'y trouvent (article 57). Les peuples autochtones sont reconnus et respectés dans leurs droits au même titre que l'ensemble des citoyens équatoriens (article 6) et il en est de même pour leur participation dans les dispositifs de décision publics qui relèvent des principes globaux de la démocratie représentative citoyenne (article 95). Dans le même temps, la nature devient sujet de droit (article 10) et l'État promeut le *Sumak Kawsay*<sup>5</sup> (ou *Buen vivir*) (article 14). Ces deux propositions sont directement issues de la cosmovision andine, basées sur la relation entre le matériel et l'immatériel (Dávalos, 2008). Le *Sumak Kawsay*, est une représentation de la pensée et des cultures indigènes qui ne peut pas être apolitique car issu d'un panorama discursif né de la lutte pour l'auto-détermination et l'autonomie territoriale (Altman, 2014).

Cette constitution présente la trame du projet politico-économique du gouvernement Correa, pour l'instauration d'un socialisme renouvelé. Elle prône une nouvelle stratégie de développement basée sur une économie sociale et solidaire associée à une meilleure participation citoyenne. Elle porte également l'espoir d'actions visant à contrer l'appropriation de la terre et de l'eau. L'État doit réglementer l'usage et l'accès à la terre, qui devra se

---

4. Les indigènes constitueraient environ 35 % de la population équatorienne, la forte majorité des pauvres de ce pays, surtout situés en milieu rural et travaillant dans l'agriculture. Au cours du temps, les différentes ethnies se sont organisées et ont acquis un poids déterminant dans les actions sociales et politiques nationales. La Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur (CONAIE), la Fédération nationale des organisations paysannes indigènes et noires (FENOCIN), le Conseil des peuples et organisations indigènes évangélistes d'Équateur (FEINE) sont les organisations les plus puissantes.

5 Terme *kichwa* qui signifie « bien vivre » et désigne la volonté de vivre en harmonie entre êtres humains et avec la nature, ou autrement dit, en privilégiant l'équilibre écologique tout en satisfaisant les besoins humains. C'est la première fois que cette forme de coexistence humaine associée au respect de la nature est introduite dans la Constitution

conformer à la fonction sociale et environnementale. Un Fonds agraire national établi par la loi, réglera l'accès équitable des paysan(ne)s à la terre. Le « *latifundio* », la concentration de la terre, comme l'accaparement ou la privatisation de l'eau et ses sources sont interdits. L'État doit réglementer l'utilisation et la gestion de l'eau d'irrigation pour la production alimentaire, en vertu des principes d'équité, d'efficacité et de durabilité de l'environnement » (article 282). « L'eau est un patrimoine national stratégique d'usage public, domaine inaliénable et imprescriptible de l'État, et constitue un élément vital pour la nature et pour l'existence des êtres humains. Toutes les formes de privatisation de l'eau sont interdites. La gestion de l'eau sera exclusivement publique ou communautaire [...] » (article 318).

Les premières mesures prises concernent la refondation des institutions publiques, le gouvernement cherche à réhabiliter le contrôle de l'État sur l'économie et sa maîtrise administrative afin de revenir sur les conséquences socioéconomiques dérivées du modèle de l'État minimal néolibéral des deux dernières décennies. Elles annoncent la recherche de la souveraineté alimentaire comme une priorité nationale ainsi qu'un fort volontarisme social en matière de santé et d'éducation. La Constitution est adoptée pour permettre des changements structurels d'envergure. De nombreuses propositions de transformations incluses dans ce texte constituent le résultat de décennies de résistances et de luttes sociales. Afin de parvenir à une mise en œuvre progressive de ce changement, la Constitution autorise la réélection d'un président pour un second mandat consécutif. C'est ainsi que lors des élections générales du 26 avril 2009, Rafael Correa est reconduit dans ses fonctions <sup>6</sup>.

Toutefois, le groupe d'*Alianza País*, ne dispose pas de la majorité des sièges au sein de l'Assemblée nationale. Il doit alors former des coalitions avec d'autres partis, en particulier avec le mouvement indigène *Pachakutik*, (ce mouvement politique de tendance socialiste est apparu en 1995 avec pour objectif de représenter les intérêts du mouvement indigène mené par la CONAIE) et divers courants de la gauche. Il existe également un dispositif démocratique qui permet de révoquer des élus à mi-mandat quelque soit leur niveau de responsabilité, y compris le président de la République. Ainsi, la mise en œuvre de ce cadre institutionnel (qui doit construire les bases nouvelles de l'État équatorien, exprimer sa volonté d'une réorientation politique par une approche plus démocratique avec une participation citoyenne accrue dans la sphère législative et socioéconomique) est devenue une source de malentendus, puis progressivement, de réelles divergences.

---

6. Rafael Correa est à ce jour le président équatorien qui est parvenu à se maintenir au pouvoir le plus longtemps de manière ininterrompue. En 2017, il aura occupé son poste pendant dix ans

## Les premiers désaccords

Alors que les confrontations avec les partis de droite ont graduellement perdu de leur intensité et importance au cours du premier mandat présidentiel (2007-2009), une phase de réforme s'amorce avec la mise en place de la nouvelle Constitution. De nombreuses discussions s'installent entre les différents collectifs politiques et sociaux qui ont participé à la victoire du gouvernement Correa. Des désaccords sur la définition des groupes sociaux à impliquer dans les discussions politiques, les formes de cette participation, la hiérarchisation des objectifs à atteindre, émergent alors entre les partisans d'*Alianza País* et certains groupes représentant les communautés rurales indigènes, constitués majoritairement de petits agriculteurs familiaux attachés à leur territoire. Une première confrontation forte avec la CONAIE se traduira même par une demande d'inconstitutionnalité auprès de la Cour Suprême lors de la discussion sur la loi sur l'extraction minière. Cette loi sera finalement adoptée après modification en janvier 2009.

Le soutien au changement politique lors de la campagne présidentielle et la visibilité obtenue par les organisations indigènes et leur représentation dans le processus d'élaboration de l'assemblée constituante leur a permis de se positionner comme acteurs incontournables dans le débat politique national, en particulier au sujet de la mise en valeur des ressources naturelles. Cette dernière constitue pour les populations indigènes une question existentielle primordiale qui révèle leur attachement à leur environnement naturel et culturel, à la défense de leur mode de vie et de leur territoire. Cela illustre aussi un sentiment d'identité communautaire et de cohésion sociale indissociable de l'histoire des luttes séculaires contre les colonisateurs, les grands propriétaires terriens et plus récemment contre les acteurs économiques les plus puissants. Au cours de l'histoire équatorienne, la question de la concentration de la terre et des droits d'eau a donné lieu à des confrontations fortes et continues entre l'État et les organisations rurales (Gaybor, 2010).

Les oppositions à ce gouvernement trouvent leur origine dans la façon dont Rafael Correa a formé celui-ci. Le président a tenté d'associer des personnalités de gauche, des universitaires qui ont esquissé la construction idéologique d'*Alianza País*<sup>7</sup>, en proposant une alternative socialement et écologiquement responsable, et des personnalités issues des milieux d'affaires. Cette configuration oblige le gouvernement à rechercher d'incessants compromis. Il s'agit d'associer des exigences socio-environnementales à une approche

---

7. Ici, nous pensons à Fander Falconí, Alberto Acosta, Gustavo Larrea, Jeannette Sanchez et Pedro Páez qui deviendront tous ministres avant, progressivement, de prendre leur distance avec le gouvernement de Rafael Correa.

économique réaliste, encore fortement dépendante de l'extraction des ressources naturelles et de l'exploitation du patrimoine naturel. Néanmoins malgré une réorientation constitutionnelle du modèle de développement, le pouvoir économique national demeure entre les mains de grands groupes alliés à des oligarchies locales présentes au sein du pouvoir exécutif, judiciaire et médiatique.

Cela constitue un frein à l'adoption de nouvelles options d'adaptation socioéconomique.

En outre, des ambiguïtés subsistent quant à la représentativité et à la participation des populations indigènes dans le processus d'élaboration programmatique de l'État plurinational. D'une part, le gouvernement intègre une partie de leurs exigences dans la Constitution (pluri-nationalité, droit de la nature, *Sumak Kawsay*), leur reconnaît un droit de propriété sur leur territoire et de participer à la gestion des ressources naturelles qui s'y trouvent. Mais, d'autre part, il ne confère pas aux populations indigènes plus de prérogatives qu'elles n'en avaient auparavant. Les peuples autochtones sont reconnus et respectés dans leurs droits au même titre que l'ensemble des citoyens équatoriens et leurs participations dans les dispositifs de décision publics relèvent des principes globaux de la démocratie représentative citoyenne. « Les communautés, peuples et nationalités indigènes, le peuple afro équatorien, le peuple de la Côte et les communes font partie de l'État équatorien unique et indivisible » (article 56). Par comparaison avec la Constitution bolivienne, le texte équatorien n'est pas aussi directement orienté en faveur des communautés indigènes en termes de reconnaissance des territoires autochtones, des droits de justice indigène, d'autonomie administrative et de représentation parlementaire. En réalité, l'environnement juridique et politique développé ici est plus proche de la conception occidentale des droits individuels et du citoyen que de la représentation andine. Ainsi, le gouvernement intègre les particularités des indigènes comme faisant partie d'un ensemble normé dont il est l'ordonnateur final tandis que les organisations indigènes visent plutôt à une plus grande participation dans la définition et la construction d'un modèle d'État basé sur une économie communautaire majoritairement construite autour d'une agriculture paysanne sur des territoires spécifiques et avec comme objectif de parvenir à la souveraineté alimentaire. Un malentendu originel sur les buts à atteindre semble être à la base de l'opposition entre les communautés autochtones et le gouvernement actuel.

## **La question primordiale des droits sur l'eau**

Les premières mesures prises concernent la refondation des institutions publiques et la mise en œuvre de politiques publiques orientées vers la

recherche de l'autosuffisance alimentaire et de l'innovation économique associée à la participation des citoyens. L'étude de la législation sur l'eau est symbolique des relations entre les populations indigènes et le gouvernement central car elle illustre la force et la résistance des luttes séculaires des populations paysannes face à la volonté d'appropriation des ressources et des territoires qu'elles occupent à travers le pays. Le climat équatorien impose l'irrigation comme condition à l'amélioration des performances agricoles. Depuis des siècles, les populations rurales se sont confrontées au gouvernement central à propos des conditions de gestion de l'eau, la détention de droits d'eau garantissant le maintien de leur agriculture et leur permanence sur leur territoire.

Dès 2007, dans le cadre de rénovation des politiques publiques agricoles et en conséquence de diverses tentatives de dévoiement, le gouvernement Correa souhaite réformer la loi sur l'eau de 1972. Ce texte indique que l'eau est un bien national d'utilisation publique exclue du commerce et dont la propriété est inaliénable et imprescriptible. Les eaux ne peuvent être ni vendues ni acquises par des particuliers. Les droits sur les eaux se limitent à l'usage de celles-ci. La durée d'acquisition des droits d'approvisionnement pour l'eau domestique est indéterminée alors que, pour l'irrigation, l'industrie et les autres activités productives, la durée est déterminée. Les concessions sont habituellement fixées pour une durée de 10 ans et sont renouvelables. Elles doivent être dirigées prioritairement vers les besoins de la population pour les nécessités domestiques et l'abreuvement des animaux, puis ceux de l'agriculture et de l'élevage, viennent ensuite les usages énergétiques, industriels et miniers, et pour finir l'ensemble des autres usages. Cette loi constitue un des piliers fondamentaux des politiques publiques du pays. Elle instaure un centralisme légal basé sur la rationalité économique et sur l'égalité des usagers (Cubillos, 1994). Néanmoins la faiblesse des institutions de régulation et la proximité des intérêts convergents des propriétaires terriens et des partis politiques traditionnels ont permis que ce texte soit utilisé en priorité pour justifier des aménagements d'envergure principalement dédiés aux activités des agro-exportateurs. Enfin, ce corpus de règles est peu compatible avec les formes locales de contrôle de l'eau. Il ne reconnaît pas la diversité des situations et encore moins les asymétries de pouvoir (Boelens, 2008).

Cette loi sur l'eau a été édictée dans le cadre de politiques nationalistes orientées vers le développement et l'ouverture au capitalisme. Elle fera progressivement l'objet de confrontation entre deux courants diamétralement opposés, l'un à visée libérale majoritairement favorable à l'agro-industrie, l'autre à visée indigéniste plutôt favorable à l'agriculture familiale. Dès les années 1980, les principales organisations internationales et les agro-exportateurs font pression sur les gouvernements successifs pour mettre en

œuvre un processus de privatisation de l'eau et de promotion du modèle chilien<sup>8</sup>. La décennie suivante est effectivement caractérisée par des réformes néolibérales qui affaiblissent les instances de régulation et rapprochent le modèle de gestion de l'eau du pays de celui du Chili. Face à cela, les organisations indigènes et les organisations professionnelles proposent des projets alternatifs.

Au cours des années 1990, la CONAIE est l'un des acteurs majeurs de la contestation des projets successifs de réforme de la gestion de l'eau. Dès 1996, elle remet un projet de loi auprès du Congrès national. En 2001, elle propose la création d'un Fonds national d'irrigation paysan et, deux ans plus tard, la création d'un Institut d'irrigation indigène et paysan. En 2008, elle propose à nouveau une loi alternative. Cette dernière doit garantir un droit fondamental à l'eau pour les Équatoriens mais aussi pour la nature, démocratiser les institutions chargées de la gestion, octroyer les autorisations administratives des droits d'eau, mettre en place les politiques nationales et la gestion intégrale des ressources en eau, établir les bonnes conditions pour une participation sociale. Selon cette proposition, l'eau devient un droit humain fondamental qui doit être traité comme un bien social et culturel et non comme un bien économique (article 5). « En cas de doutes ou d'absences de réglementation s'appliquera celle qui est la plus favorable à la nature, à la santé de l'eau, à la souveraineté alimentaire des communes, communautés, peuples, nationalités et aux personnes » (article 6). L'État doit garantir la gratuité de 40 à 60 litres d'eau potable par personne (article 17), l'accès à l'eau d'irrigation pour les petits agriculteurs qui produisent pour l'autoconsommation ou pour le marché national doit être gratuite (article 21).

Les organisations indigènes cherchent ainsi à renforcer leur participation dans la définition et la construction d'un modèle économique qui tienne compte de leurs particularités socioculturelles et leurs savoirs faire traditionnels. Il s'agit de maintenir une certaine continuité liée aux origines ethniques et communautaires structurées autour d'un projet sociétal commun investi dans un territoire aménagé et entretenu au cours du temps. Durant les décennies 1990-2000, plus de trente propositions de réforme seront soumises au Congrès national et ce, sans succès. Malgré les difficultés liées à l'application de la loi de 1972, sa réforme s'avère impossible compte tenu du manque d'implication des pouvoirs politiques, des intérêts divergents des nombreux acteurs du secteur hydraulique, du grand nombre des propositions et de l'absence d'incitation internationale (Kuffner, 2005). La défense de l'eau comme base de

---

8. Modèle qui met en place les marchés de l'eau après l'adoption du Code de l'eau en 1981 par le gouvernement militaire du général Pinochet. Le Chili est le seul pays au monde à avoir totalement privatisé ses eaux.

la structuration sociale (gestion collective de la ressource) de la production agricole autoconsommée (travaux agricoles en commun) est vitale pour les communautés autochtones confrontées à une forte pression démographique, une dégradation des ressources naturelles et de leurs systèmes de survie.

Comme au cours des siècles précédents (Ruf, Nunez, 1997), la gestion de l'eau agit comme le révélateur de tensions entre acteurs issus de groupes sociaux aux intérêts divergents. Elle raconte la tentative d'imposer une autre vision de partage des ressources et la possibilité d'affirmer le poids sociopolitique des communautés paysannes face à l'État. Cela constitue également la défense d'un pouvoir d'aménagement sur un territoire, la survie d'organisations sociales et culturelles particulières mises en difficulté par les modèles économiques et hydrauliques successifs.

## **De nouvelles propositions**

Face à cette conjoncture et malgré de fortes tensions, le gouvernement Correa tente d'élaborer dès 2009 un projet de loi sur l'eau dans lequel une instance publique unique aurait une compétence exclusive sur les ressources en matière d'irrigation comme de consommation humaine et priverait, *de facto*, les associations communautaires d'usagers de tout pouvoir de décision dans l'administration de l'eau. Le texte propose en effet la création d'une Autorité unique de l'eau (*Autoridad Única del Agua*, AUA) (Art. 7) seule responsable de la planification, de la gestion et de la régulation de l'eau sur l'ensemble du territoire national. L'AUA doit coordonner ses compétences avec les Gouvernements autonomes décentralisés (GAD) et conjointement mettre en œuvre la gestion intégrée des ressources hydriques par bassins hydrographiques. Les droits d'usage et les normes internes de gestion communautaires sur les eaux doivent être maintenus mais dans le cadre législatif national défini par l'État. Durant des mois, le mécontentement général des communautés autochtones s'exprime lors des discussions sur ce projet. Elles craignent que la nouvelle loi ne puisse pas empêcher une privatisation de l'eau et ne garantisse pas leurs droits ancestraux.

Malgré de vifs débats et de nombreuses négociations, les compromis proposés ne sont pas jugés satisfaisants. Finalement après plusieurs mois de conflits et de fortes mobilisations à travers tout le pays, Rafael Correa demande le retrait de la loi en mai 2010. Le président considère que certaines organisations indigènes confondent la pluri-nationalité reconnue par la Constitution avec la co-gouvernance. Il assure que le projet de loi proposé est favorable à la majorité des Équatoriens indigènes ou pas, ruraux comme citadins, et affirme que la gestion de l'eau doit être placée sous la responsabilité d'une entité gouvernementale. Les principales organisations indigènes

considèrent quant à elles qu'elles ont obtenu une victoire sans précédent face au gouvernement. Elles estiment qu'elles pourraient être flouées par le contenu du texte du projet de loi car bien qu'il rappelle certaines des règles édictées par la Constitution, il existe de nombreuses limitations qui ne garantissent pas la protection des droits des communautés autochtones sur leur patrimoine, ne certifient pas la mise en place du nouveau modèle de développement national et ne tiennent pas suffisamment compte de leurs connaissances séculaires en matière de gestion de l'eau. Elles mettent en avant les contradictions entre ce qui est annoncé dans la Constitution (reconnaissance des droits autochtones, participation des citoyens, sécurité alimentaire, respect de la terre mère *Pachamama*...) et l'adoption d'une prescription publique préétablie qui semble laisser peu de possibilités de reconnaissance et d'adaptation aux potentialités locales.

La question de l'accès et de la gestion de l'eau constitue l'un des différents majeurs entre les organisations paysannes et le gouvernement. Les capacités de mobilisation des populations indigènes par leurs organisations demeurent puissantes. Celles-ci considèrent que l'ensemble des propositions sont insuffisantes et peu favorables à leurs intérêts collectifs, à l'exemple des nouvelles lois sur les activités extractives et pétrolières qui sont jugées préjudiciables à leur environnement et à leur territoire. Enfin, la Cour constitutionnelle impose au gouvernement une consultation préalable auprès des communautés indigènes avant toute lecture et adoption de la loi au Parlement conformément à la Constitution. En effet, le paragraphe 17 de l'article 57 stipule que les peuples indigènes, afro-équatoriens et *montubios* (les populations métisses de la côte) doivent « être consultés avant l'adoption d'une mesure législative qui pourrait affecter un de leurs droits collectifs ».

## **Entre intérêts divergents et suspicions réciproques**

En 2012, une « Marche pour l'eau, la vie et la dignité des peuples » est organisée. Les organisations indigènes dénoncent le modèle de développement basé sur un extractivisme des ressources naturelles qui ne constitue pas une rupture avec le précédent modèle et qui affecte leurs territoires. La même année, se constitue le 1<sup>er</sup> Congrès « des sans terre, sans eau, sans mer, sans mangrove et sans *páramo* »<sup>9</sup>. Le président de la Confédération Kichwa de l'Équateur, ECUARUNARI, déclare lors de l'audience publique de la Province de l'Azuay : « S'ils n'écoutent pas les propositions, un soulèvement sera imminent » (journal *El Mercurio*, 2 mars 2014). L'ensemble des organisations indigènes craint que la Consultation pré-législative, qui n'est pas obligatoire,

---

9. Superficie plane, désertique et peu fertile, généralement située en altitude.

ne soit en réalité qu'une phase de participation inutile dans le but de réduire le risque de perturbations lors du prochain vote.

Conjointement, depuis le début des années 2000, le Forum des ressources hydriques s'investit dans la construction d'un projet de loi alternatif et ses propositions sont proches de celles des organisations indigènes<sup>10</sup>. Cette entité défend en particulier l'idée que la gestion de l'eau réalisée par les agriculteurs familiaux est extrêmement performante compte tenu de la faiblesse de l'allocation et des superficies exploitées<sup>11</sup>. Selon les chiffres du ministère de l'Agriculture, en 2016 environ 64 % de l'alimentation de la population équatorienne provient de la production des petits agriculteurs.

Le processus de Consultation pré-législative est finalement amorcé en 2012 et les organisations indigènes sont consultées au printemps 2013 dans le cadre de la Commission pour la souveraineté alimentaire. Il faudra attendre juin 2014 pour que la Loi organique des ressources hydriques, usages et approvisionnement de l'eau soit définitivement adoptée par l'Assemblée nationale avec 103 voix pour, 21 contre et 6 abstentions, et ce, malgré de notables manifestations d'organisations paysannes. Le président de la Commission pour la souveraineté alimentaire, Miguel Carvajal, indique que la loi respecte l'ordre d'octroi des ressources conformément à la Constitution : l'eau est destinée en premier lieu à la consommation humaine, ensuite à l'irrigation et enfin à la production dédiée à la souveraineté alimentaire. Il ajoute que la loi garantit le débit écologique, les différents usages et la soutenabilité des systèmes. Il précise que la loi impose l'équité de la distribution et permet d'éviter l'accaparement. Il note que la Constitution exige que l'eau soit considérée comme une ressource stratégique, que les ressources stratégiques soient régulées et contrôlées par l'État justement, entre autre chose pour éviter la privatisation. Selon cette loi, l'eau est considérée comme une ressource naturelle, un bien public. L'accès à l'eau est un droit humain garanti par l'État et personne ne peut être privé ou exclu ou déchu de ce droit.

Malgré les précisions apportées, certaines craintes subsistent au sein des organisations paysannes quant au risque de privatisation. Elles redoutent en effet que la concentration du pouvoir sous la responsabilité exclusive de

---

10. Le Forum des ressources hydriques est un réseau équatorien qui constitue un espace d'analyse et de formulation concertée de propositions locales et nationales de politiques publiques de gestion de l'eau. Formé d'organisations paysannes d'irrigants, d'organisations de consommateurs d'eau potable, d'ONG, d'universités, d'institutions de recherche et d'organismes publics sur l'ensemble du territoire national. En 2008, une partie des propositions du Forum est reprise et incorporée dans la nouvelle Constitution.

11. L'accès à l'eau est vital pour l'agriculture paysanne et conditionne fortement sa productivité. Selon le dernier recensement agricole, seules 37 % des unités de production en agriculture paysanne disposent de l'irrigation contre 63 % pour l'agriculture entrepreneuriale. En 2014, les propriétés de moins de 10 ha constituent 76 % du total des unités de production et possèdent 12 % de la superficie agricole totale.

l'Autorité unique de l'eau bafoue les droits collectifs des peuples indigènes. Elles indiquent également que si le texte prohibe la privatisation de l'eau, il ne dispose d'aucune disposition pour permettre de « dé-privatiser » les concessions qui ont été obtenues par les grands propriétaires. Par exemple, l'article 7 autorise l'Autorité unique, sous certaines conditions, à déléguer à l'initiative privée, l'usage de ressources en eau pour une durée de 10 ans renouvelable. Ainsi, une réelle méfiance subsiste face à la responsabilité exclusive de l'Autorité unique de l'eau en matière de gestion, de planification, de régulation et de contrôle des ressources hydriques en milieu rural. La création d'un Conseil plurinational de l'eau qui ne dispose pas d'un rôle de proposition et de régulation ne semble pas de nature à apaiser les craintes des organisations paysannes qui indiquent que la loi ne reconnaît pas leurs droits collectifs, leurs pratiques de répartition et de gestion de l'eau. En revanche, pour le président Correa, l'adoption de cette loi constitue le gage de son respect de ses engagements conformes à la Constitution de 2008. Il considère en effet que l'agriculture doit être un secteur économiquement efficient chargé d'éradiquer la pauvreté rurale, que les terres ne doivent pas être morcelées, que l'eau comme ressource stratégique doit privilégier les activités les plus performantes, donc comme dans le passé, des activités de type agro-industrielles et d'exportation (Isch, 2013).

## **Une maîtrise publique réaffirmée**

Selon le même schéma programmatique, le cadre du *Buen Vivir rural*<sup>12</sup>, établi par le ministère de coordination du Développement rural et le Secrétariat national de planification et de développement, indique que le droit à l'eau est fondamental et inaliénable. L'eau constitue un patrimoine national stratégique d'utilisation publique, essentiel pour la vie (article 12). Elle est du domaine inaliénable et imprescriptible de l'État, toute forme de privatisation est interdite. Dorénavant la gestion de l'eau est une prérogative exclusivement publique ou communautaire. L'État, à travers une autorité unique est le responsable direct de la planification et de la gestion de l'eau, son autorisation est requise pour l'approvisionnement en eau à des fins productives (article 318). L'État souhaite renforcer la gestion et le fonctionnement des services collectifs en encourageant les alliances entre les institutions publiques décentralisées et les communautés. Ce faisant, il réaffirme sa position centrale dans ce dispositif et désigne ses interlocuteurs.

---

12. Il promeut les économies paysannes sur le marché national, recherche la sécurité alimentaire en milieu rural et veut sortir du modèle « primo-exportateur » néolibéral

L'eau est déterminée comme un secteur stratégique, un levier déterminant du développement économique, dont l'administration, la régulation et le contrôle sont dévolus à l'État (article 313), c'est de sa responsabilité (article 314). Il doit aussi promouvoir la démocratisation de l'accès à l'eau, instaurer des politiques redistributrices (article 281). Il doit encourager le développement équitable et solidaire de tout le territoire en renforçant les processus d'autonomie et de décentralisation (article 3). L'État est l'acteur responsable des politiques publiques qu'il définit en fonction de ses forces et faiblesses, compte tenu des menaces et des opportunités, il précise les priorités nationales et coordonne les activités économiques qui en découlent. Néanmoins les restructurations institutionnelles successives et les orientations pyramidales hiérarchisées questionnent l'efficacité de la participation citoyenne et de la persistance des instances déjà constituées.

À partir de 2013, après la disparition de l'Institut national de l'irrigation créé en 2007, le Secrétariat national de l'eau (SENAGUA) devient le responsable national de l'administration des ressources en eau et des politiques, des stratégies et des normes y afférent. Il garantit la promotion et la régulation des politiques sectorielles ainsi que la protection des bassins hydrographiques. Conformément aux orientations de la Constitution sur la décentralisation (article 263), les Gouvernements autonomes décentralisés (GAD) obtiennent à leur tour la compétence exclusive de la gestion de l'irrigation et du drainage sur leurs territoires. Ils doivent renforcer la gestion et le fonctionnement des systèmes communautaires d'irrigation à travers des alliances avec les associations d'usagers<sup>13</sup>. Le Plan national de l'irrigation et du drainage (PNRD) du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Aquaculture et de la Pêche portant sur la période 2012-2027 présente le processus de transfert de compétence de l'irrigation et le nouveau modèle de gestion. Son objectif général est de contribuer à l'amélioration des revenus de la population rurale et à la productivité agricole, en harmonie avec les principes du bien vivre et de la souveraineté alimentaire<sup>14</sup>. Il précise les rôles de chacune des institutions impliquées ainsi que leur domaine de compétence et leur possibilité d'action.

Le gouvernement central doit assurer la planification, la régulation et le contrôle des ressources en eau, la gestion des systèmes polyvalents, bi-provinciaux et binationaux.

Ensuite, les GAD assurent la planification, la régulation et le contrôle des ressources au niveau provincial, gèrent les différents systèmes d'irrigation, en incluant la technification de l'irrigation parcellaire. Ils participent au

---

13. Article 133 du Code organique de l'organisation territoriale, autonomie et décentralisation (COOTAD) du ministère de coordination de la Politique et des Gouvernements autonomes décentralisés.

14. Traduction libre de l'objectif général énoncé dans le PNRD.

renforcement des capacités des organisations d'usagers. Enfin, les organisations paysannes participent à la formulation de la planification locale et à sa mise en œuvre, à la gestion des systèmes et à la perception des taxes. Cette structure pyramidale laisse présager des tensions entre les différentes strates administratives et les usagers, lesquels sont contraints par les schémas préalablement échauffés, qui ignorent les pratiques issues des compromis antérieurs et affaiblissent les possibilités d'innovations locales.

## **Une dynamique contestée ?**

Ces approches légales et opérationnelles interrogent sur la place dévolue à l'État comme garant du patrimoine hydrique national et de sa gestion, et sur celle des communautés rurales comme utilisatrices, attachées à des valeurs socioculturelles spécifiques. Ainsi progressivement, cette volonté publique de rénovation, identifiée comme un instrument possible de démocratisation, orientée vers une amélioration du bien être socioéconomique des populations, s'est accompagnée de forts débats idéologiques, politiques et identitaires.

Les orientations publiques sont questionnées sur leur logique de cohérence entre gestion du patrimoine naturel, des territoires et des sociétés, sur la volonté réelle d'en assurer la préservation, sur le niveau de coopération entre les acteurs et sur la recherche de consensus. Face à des communautés paysannes qui revendiquent une vision patrimoniale englobante de l'environnement ainsi qu'un droit à la singularité, les orientations politiques du gouvernement renvoient à un discours directif, à une administration axiomatique et à un espace de concertation aux contours préétablis qui ne laissent que peu de place à l'innovation et à la particularité.

Ainsi dès 2011, dans une déclaration publique le président équatorien indique que la petite propriété rurale va à l'encontre de l'efficience productive et de la réduction de la pauvreté. De même, bien qu'il reconnaisse que la tenure de la terre soit très inégalitaire, et même l'une des plus forte d'Amérique Latine, il ajoute que partager la terre en plusieurs petites propriétés revient à répartir la pauvreté (Acosta, 2013).

Les rapprochements survenus entre Rafael Correa et les organisations indigènes au début de la décennie lors d'alliances (rejet des traités de libre échange, préservation des espaces naturels) ont graduellement laissé place à une prise de distance exprimée lors des travaux de l'Assemblée constituante (sur la consultation populaire et le consentement préalable des communautés) en 2008, puis à une opposition résolue (sur la Loi sur l'exploitation minière) en 2009. En 2010, le mécontentement global des communautés autochtones s'est exprimé lors des discussions sur la loi sur l'eau et s'est soldé par son report. En 2014, après la reprise de nouvelles négociations la loi est finalement adoptée.

Au cours de la dernière mandature (2013-2017) de Rafael Correa, l'espace pour l'action politique des organisations paysannes s'est progressivement réduit face à la volonté gouvernementale d'insérer les systèmes de l'agriculture paysanne dans son modèle plus extractiviste. La signature d'un accord commercial avec l'Union européenne en juillet 2014<sup>15</sup>, en contradiction avec les promesses formulées sur la souveraineté alimentaire nationale, et les difficultés pour la mise en discussion d'un projet de réforme agraire et de son inscription dans l'agenda politique du gouvernement attestent de ce recul d'influence. Néanmoins, les organisations indigènes considèrent qu'elles ne doivent pas transiger sur leurs demandes et qu'elles doivent obtenir l'approbation de l'ensemble de leurs propositions. Elles souhaitent obtenir la garantie que l'agriculture familiale irriguée sera soutenue et les territoires ruraux préservés. Par ailleurs, le gouvernement entend intégrer certaines des revendications paysannes tout en donnant la priorité à son propre agenda. Il cherche à renforcer sa légitimité politique, à imposer un cadre législatif solide et peine à envisager la possibilité d'une autonomie alternative des communautés sur son territoire. Progressivement, il cherche à imposer une modernisation technologique de l'administration publique et une intensification de l'exploitation des ressources naturelles en soutenant les activités agro-industrielles. Dans ces conditions, la recherche de la modernisation de l'économie rurale sans consensus associée à une concentration du pouvoir décisionnel fait augmenter les risques de conflits sociaux.

Au final, deux périodes sont repérables depuis l'accession de Rafael Correa à la présidence de l'Équateur. La première (2007-2009) porte sur la rédaction d'une nouvelle constitution afin de renforcer la cohésion des mouvements sociopolitiques autour d'un projet de rupture avec le modèle néolibéral, sur la mise en place d'une politique orientée vers la promotion des services publics afin d'assurer le contrôle des secteurs économiques stratégiques, sur la construction d'infrastructures publiques et de programmes sociaux d'assistance. Le rôle régulateur de l'État est renforcé dans la sphère socio-économique et les organisations paysannes sont associées à la création des nouvelles institutions. La seconde période (2010-2015), caractérisée par une forte concentration du pouvoir politique, est orientée vers une accélération des réformes, la rédaction de nouvelles lois et un changement d'orientation de la production. La démarche vise à moderniser rapidement l'économie équatorienne, à favoriser son insertion dans la mondialisation en améliorant

---

15. Après le rejet d'un premier projet d'accord commercial avec l'Union européenne en 2009, le gouvernement Correa a finalement signé un accord de libre échange en juillet 2014.

ses capacités technologiques, de recherche et d'innovation <sup>16</sup>. Il s'agit de passer d'une économie extractiviste basée sur l'exploitation de matières premières à une économie basée sur la connaissance. Cette orientation ne semble pas définir un nouveau modèle *ad hoc* mais plutôt réorganiser l'ancien modèle sous la maîtrise d'un pouvoir exécutif renforcé. Ce faisant, cette dynamique se retrouve en contradiction de plus en plus visible avec les préceptes précédemment exposés dans la constitution de 2008 et en opposition avec les attentes exprimées par les organisations paysannes (Hidalgo, 2013). Ces dernières se retrouvent disqualifiées, marginalisées et parfois même criminalisées <sup>17</sup> (Machado, 2013).

## Conclusion

En Équateur, l'espoir de changement suscité auprès des communautés indigènes par la victoire présidentielle de Rafael Correa en 2007 s'est progressivement estompé. Malgré la rédaction d'une nouvelle constitution, la participation accrue des citoyens dans les processus de création de nouvelles institutions et la mise en place d'un cadre juridique rénové, les orientations prises par la révolution citoyenne ne semblent pas répondre totalement aux attentes exprimées par les populations rurales. Ainsi la question de la maîtrise et de l'exploitation des ressources naturelles a été l'occasion de fortes discussions entre les représentants des institutions publiques et les principales organisations de défense des communautés paysannes. En particulier, la durée de la réflexion, de la concertation et de l'élaboration d'un texte de loi sur l'eau atteste des obstacles rencontrés lors de ce processus. Cette loi jugée symbolique et vitale par les organisations indigènes est devenue l'occasion d'une confrontation théâtrale avec le gouvernement. Au cours de ces cinq dernières années lors de nombreuses manifestations d'envergure les communautés indigènes ont exprimé leur désaccord sur les orientations éco-environnementales du gouvernement. Elles ont rappelé leur vision d'une utilisation raisonnée de la nature et leur volonté de voir reconnaître leur capacité à cogérer les ressources naturelles de leur territoire. Toutefois après plusieurs années de recherche de consensus, une loi sur l'eau a enfin été entérinée en 2014. Paradoxalement, l'adoption de cette loi ne clôt pas la discussion sur le modèle de développement que souhaitent les communautés paysannes et qui vise à respecter les limites

---

16. La Cité de la Connaissance de *Yachay*, dans la province d'Imbabura, fait partie de cette dynamique. Elle est destinée à former les nouveaux scientifiques, cadres et entrepreneurs de l'économie de la connaissance issue de la révolution citoyenne.

17. Depuis 2008, plus de 200 responsables et dirigeants associatifs sont impliqués dans des actions judiciaires pour leurs actions de protestation contre des projets et des politiques de développement extractiviste du gouvernement.

que la nature impose à l'utilisation de ses ressources (Ávila, 2013 ; Isch, 2013). Elle constitue même un point d'inflexion majeur dans le processus de concertation/collaboration avec ce gouvernement.

## Bibliographie

- ACOSTA Alberto, 2013, "El correísmo - Un nuevo modelo de dominación burguesa", in S. González T. (dir.), *El correísmo al desnudo*, Quito, s.n., 9-21.
- ALTMANN Philipp, 2014, "El Sumak Kawsay y el Patrimonio ecuatoriano", *Revue HISTOIRE(S) de l'Amérique latine*, vol. 10, n° 7, 1-16, [En ligne : <http://www.hisal.org/revue/article/Altmann2014>].
- ÁVILA SANTAMARÍA Ramiro, 2013, "De la utopía de Montecristi a la distopía de la revolución ciudadana", in S. González T. (dir.), *El correísmo al desnudo*, Quito, s.n., 70-81.
- BOELENS Rudgerd, 2006, "La gestión indígena y campesina del agua frente a las políticas hídricas de los países andinos" in R. Boelens, D. Getches, A. Guevara Gil (dir.), *Agua y derecho. Políticas Hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 11-29.
- BOELENS Rudgerd, 2008, *The rules of the game and the game of the rules. Normalization and resistance in Andean water control*, Wageningen, Wageningen University.
- CUBILLO Gonzalo, 1994, *Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DÁVALOS Pablo, 2008, "El 'Sumak Kawsay' ('Buen vivir') y las cesuras del desarrollo", [alainet.org](http://alainet.org), *América latina en movimiento on line*, 6 mai, [En ligne : <http://www.alainet.org/active/23920>].
- GAYBOR SECAIRA Antonio (dir.), 2010, *Acumulación Capitalista en el Campo y Despojo de Agua*, Quito, Consorcio CAMAREN, 3-27.
- HIDALGO Francisco, 2013, "El jaguar desdentado : propiedad agraria y subordinación", in S. González T. (dir.), *El correísmo al desnudo*, Quito, s.n., 161-165.
- ISCH L. Edgar, 2013, "El extractivismo como negación de la Constitución de la República", in S. González T. (dir.), *El correísmo al desnudo*, Quito, s.n., 165-171.
- Journal *El Mercurio*, 2014, *el Mercurio*, 2 mars, [En ligne : [http://issuu.com/elmercuriocuenca/docs/edicion\\_2\\_marzo\\_2014](http://issuu.com/elmercuriocuenca/docs/edicion_2_marzo_2014)].

- KUFFNER Ulrich, 2005, “El proceso de la formulación de la política hídrica en Ecuador”, in M. Ballesteros (dir.), *Administración del agua en América Latina : situación actual y perspectivas. Recursos naturales e infraestructura*, n° 90, Santiago de Chile, CEPAL, 33-47.
- MACHADO Decio, 2013, “Estado autoritario, disciplinamiento ciudadano y control social”, in S. González T. (dir.), *El correísmo al desnudo*, Quito, s.n., 91-101.
- MASSAL Julie, 2006, “El papel de los movimientos sociales en la consolidación democrática : reflexiones alrededor del caso ecuatoriano en perspectiva comparada”, *Colombia Internacional*, n° 63, janvier-juin, 108-127, [En ligne : [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122006000100006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122006000100006)].
- ORTIZ Santiago, 2013, “La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador”, *Íconos*, n° 39, 25-34.
- RODRÍGUEZ OSTRÍA Gustavo, 2007, “Bolivia, Perú y Ecuador : outsiders, izquierda e indígenas en la disputa electoral”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Paris, CERMA-EHESS, [En ligne : <https://nuevomundo.revues.org/3523>].
- RUF Thierry, NÚÑEZ Pablo, 1997, “La lucha por el agua en la provincia de Tungurahua (Ecuador) : compartir los recursos, un reto de tres siglos, un desafío para el siglo 21 en la zona de Santa Rosa-Pilahuin”, Congreso Internacional de Americanistas Simposio La Aguas que Fluyen, Las Aguas que Gotean, La Luchas por El Control de un Recurso Vital, Quito (ECU).

Récalt Christine (2019)

La question de l'eau en Equateur : évolution légale et stratégies d'acteurs

In : Gana A. (dir.), Mesclier Evelyne (dir.), Rebaï N. (dir.).  
*Agricultures familiales et territoires dans les Suds*

Paris (FRA) ; Tunis : Karthala ; IRMC, p. 141-158.  
(Hommes et Sociétés)

ISBN 978-2-8111-2572-1

ISSN 0993-4294