

INTRODUCTION

Les grands principes de la gestion sociale – concertée – de l'eau pour l'agriculture

Thierry RUF *

Dans l'optique de renouveler les questions de la gestion de l'eau en agriculture, l'UR 044 de l'IRD, en collaboration avec un réseau international de recherches en sciences sociales sur le développement de l'irrigation, cherche à élargir les champs d'investigation ¹.

Les trois voies du développement hydraulique agricole : autorité de l'État, développement communautaire et marché de l'eau

La plupart des travaux publiés sur l'organisation sociale, économique et politique de l'irrigation se réfèrent à la démonstration de Wittfogel (1957) sur le rôle prépondérant de l'État dans le développement de l'hydraulique agricole et l'instauration du despotisme politique oriental ². En soulignant comment les bailleurs de fonds internationaux et les compagnies d'aménagement ont agi en Afrique et au Maghreb, impliquant à la fois des systèmes politiques totalitaires post-coloniaux et des intérêts privés très associés aux politiques publiques des pays de l'Ouest, nous pensons que le véritable despotisme hydraulique contemporain n'était pas oriental mais bien occidental (Ruf, 2000). À partir des années 1960, pendant une trentaine d'années, des milliards de dollars ont été investis sur la base d'une collusion entre le Public et le Privé. Il n'y a pas eu de contrôle démocratique au plan général dans les pays donateurs ni dans les pays receveurs. En outre, un modèle de sujétion des agriculteurs à la bureaucratie hydraulique a été imposé sans contre-pouvoir. La corruption directe s'est développée, et des malversations ou des exactions foncières ont exclu les paysans les plus démunis de l'accès aux ressources.

* Directeur de l'UR 044, DSI, IRD (Institut de recherche et de développement), Montpellier.

1. Ce texte s'inspire d'une version publiée en anglais dans la revue « International Journal of Water » (Ruf, Mathieu, 2001). Il constitue la base de travail d'un programme de recherche-action auprès des organisations professionnelles agricoles du bassin méditerranéen pour promouvoir une gestion concertée de l'eau dans les territoires hydrauliques en respectant la diversité des situations locales (ISIIMM, 2003).

2. (Voir l'article critique sur ce sujet).

Mais le monde de l'irrigation est bien plus riche de situations locales et régionales que ce qui transparaît dans les rapports officiels des administrations nationales ou internationales. En prenant en compte l'échelle régionale marquée par l'histoire des aménagements, on trouve dans tous les pays irrigués du monde trois grands types de gestion qui coexistent dans l'espace, alternent dans le temps, et sont soumises à des problématiques récurrentes et nécessitent des ajustements actuels (figure 1).

Figure 1
Comparaison des trois grands types de gestion de l'irrigation dans le monde
(d'après Ruf, 2000)

Type	Gestion administrative étatique	Gestion communautaire	Gestion industrielle/privée
Droits d'eau	Droits d'eau non clairement définis, droits fonciers parfois précaires.	Droits d'eau définis pour les membres de la communauté d'irrigants, transmissibles.	Droits d'eau abolis ou sans objet : eau considérée comme un facteur de production échangeable.
Paiement de l'eau	Redevances par hectare (parfois, par fixe de récolte) ou paiement indirect de l'eau à travers l'économie de l'État.	Contributions par quotas en argent ou en travail (conditions de l'exercice des droits de l'eau).	Paiement par souscription libre et consommation.
Problématiques récurrentes	Crise financière et bureaucratique.	Décalage entre les règles et les pratiques.	Stratification sociale et économique accélérée, exclusion des plus pauvres.
Dynamiques actuelles	Expérience de la gestion participative de l'irrigation.	Besoins de renouveler les institutions locales.	Risques de régression des activités d'irrigation (par manque de souscriptions).

Autorité de l'État

La gestion administrative étatique s'est construite sur la précarité des droits des bénéficiaires, et se voit régulièrement confrontée à la faillite de ses comptes. Comme la hausse des taxes est socialement et politiquement délicate et que l'État ne souhaite pas renoncer à un potentiel de production agricole important, il s'engage avec plus ou moins de vigueur dans la gestion participative, encore très éloignée des conditions de la gestion communautaire (EDI, 1996).

Développement communautaire

La gestion communautaire donne un statut socialement reconnu et public aux membres de la communauté, sous forme de droits, et fonctionne sur la base des règles de partage définies dans un passé plus ou moins ancien. Les droits représentent en quelque sorte des parts sociales d'un capital hydraulique plus ou moins bien conservé ou entretenu. Un décalage apparaît entre les droits, les règles et les pratiques des irrigants, ce qui les oblige à modifier leurs conventions. La gestion communautaire connaît également des risques économiques si ces membres optent pour la réduction maximale des charges et ne prévoient pas d'amortissements de leur capital hydraulique. À leur décharge, il est vrai que dans tous les pays, la question de la recapitalisation des infrastructures donne lieu à des tractations politiques. Dans de nombreux cas, les organisations locales d'irrigants entretiennent un « capital de relations utiles » pour recevoir des subventions et parer aux incidents.

Marché de l'eau

La gestion industrielle et privée rejette la notion de droits d'eau individuels ou collectifs dans la zone où elle mène ses opérations de collecte, de stockage et de distribution. En général, elle se situe néanmoins dans un système de concession publique avec un droit d'eau, mais l'entreprise considère ensuite que cette eau devient un facteur de production soumis à un contrat, avec un tarif de consommation, normalement librement consenti (Feder et Lemoigne, 1994). Cette gestion connaît des risques d'exclusion de certaines catégories sociales qui finissent par renoncer à l'irrigation. Selon la conjoncture économique, elle peut connaître de graves crises financières par défaut de souscription et de consommation. Cette gestion dépend aussi des politiques publiques qui pratiquent des subventions aux équipements et d'autres aides plus ou moins directes de financement d'études.

Problèmes d'articulation entre les trois modèles d'organisation de l'hydraulique

Engagement et désengagement de l'État : le poids du passé

La nouvelle orientation vers le désengagement de l'État ne doit pas nous faire oublier les responsabilités historiques du dirigisme colonial et post-colonial et les modalités contestables du désengagement de l'État vers des formes apparemment moins autoritaires d'exercice du pouvoir.

À propos des situations africaines, Murombedzi (1998) dresse un tableau historique implacable qui éclaire aussi d'autres situations dans le monde : les politiques coloniales et post-coloniales sont marquées par les visions européennes et la mise à l'écart des savoirs faire locaux. Les lois imposant des gestions centralisées des ressources ont été édictées aussi bien dans les colonies britanniques que dans les colonies françaises. Elles ont d'emblée ôté aux populations locales toute compétence sur les ressources. On peut tirer quatre grands enseignements :

- le contrôle de l'État colonial, souvent invoquant la « modernisation », n'a pas amélioré la gestion des ressources mais a provoqué l'affaiblissement des instances locales. On cherchait à contrôler les individus ;
- le contrôle de l'État a fait régresser les connaissances locales sur les ressources. On n'a pas tenu compte des jurisprudences précoloniales. On a écarté les institutions autochtones. Les pratiques mêmes des acteurs locaux se sont atrophiées avec le temps ;
- le contrôle de l'État s'est avéré inefficace même dans les zones protégées qu'il avait établies, où on est passé à des usages non pérennes des ressources. Les individus se trouvent aujourd'hui sans références puisque leurs institutions ont disparu ;
- les liens entre les ressources, terres, ressources végétales et animales, eaux, etc., ont été dissous. Les populations ont été déstabilisées par le contrôle du haut vers le bas. Les terres communes ont été envahies et la concurrence entre les groupes de bases s'est accrue pour des ressources en diminution.

On retrouve cet héritage dans les périmètres irrigués où l'État est intervenu de façon très dirigiste dans une première phase puis, dans une seconde phase, a induit

directement la formation d'associations d'usagers selon ses propres normes : les principes de gestion à base communautaire sont loin d'être appliqués. Ainsi, la définition de limites claires, la proportionnalité des contributions et les formes de représentation ne sont pas faciles à établir et surtout à renouveler (Orstrom, 1992). L'autorité des associations est souvent limitée et leur fonction reste cantonnée dans une supposée meilleure collecte des redevances.

Les perceptions antagonistes de « l'économie de l'eau »

La tarification de l'eau est effectivement un point de divergence entre les uns et des autres. Du point de vue des sociétés locales, la tarification est perçue comme :

- un impôt lorsque la gestion du système est étatique ;
- une charge d'exploitation lorsque la gestion relève d'une entreprise privée et industrielle ;
- une contribution relative à l'exercice d'un droit lorsque la gestion relève d'une communauté d'irrigants.

La relation entre État, gestionnaire et irrigants doit être fondée non pas sur une relation hiérarchique mais sur des fonctions clairement reconnues pour chaque acteur. La dimension sociale de l'irrigation ne se fonde pas uniquement sur l'objectif d'équilibre des comptes du gestionnaire privé ou public.

La confusion des rôles est entretenue par le cadre juridique

L'irrigation se développe le plus souvent dans un contexte de rareté progressive de l'accès aux eaux utilisables et aux terres pouvant être irriguées. Il s'agit d'arbitrer des conflits d'usage avec des critères propres à chaque échelle et à chaque société. Trop souvent, il y a une confusion des rôles au niveau des gestionnaires de réseaux d'irrigation entre leur fonction économique et leur fonction d'arbitrage, étant donné qu'ils se retrouvent juges et parties.

Des situations potentiellement très conflictuelles existent dans tous les pays, au sud comme au nord. Ainsi, le processus de raréfaction de l'eau disponible pour l'agriculture est souvent relatif à l'action de l'État lui-même, qui, en quelque sorte, provoque la pénurie en évaluant fort mal les ressources réellement disponibles : les nouveaux prélèvements sont directement faits par les agences de l'État pour les aménagements réalisés à la périphérie de ceux qui existent. Sur le plan juridique, l'État se dote de moyens exceptionnels pour s'octroyer le droit de prélever ce qu'il veut. Il soustrait aux anciens utilisateurs les bases légales ou coutumières qui régissaient l'accès à l'eau.

En outre, l'initiative de nouveaux prélèvements est aussi prise par de nombreux opérateurs privés mettant à disposition de certains usagers des moyens modernes de forages dans les nappes souterraines. Ceci se développe avec la mise en place d'une agriculture irriguée dans des espaces non aménagés jusqu'alors, comme dans le Maghreb où le creusement de puits et des forages s'intensifie depuis dix ans sans contrôle réel des autorités. En Tunisie, ces initiatives ont longtemps été sous-estimées. La confusion provient aujourd'hui de leur nouvelle dénomination : les prélèvements individuels sont devenus des « innovations d'entrepreneurs privés » (Brochier-Puig, 2000). Ce phénomène

concerne en réalité tous les aménagements irrigués dans le monde, anciens comme récents. La multiplicité des pompages directs dans les canaux ou dans les nappes donne au cadre juridique courant une certaine désuétude... L'illicite est désormais toléré voire encouragé par des mesures de subvention aux équipements hydrauliques individuels.

Enfin, une difficulté majeure consiste à repérer jusqu'où les sociétés locales d'irrigants peuvent faire des choix de gestion et arbitrer les différentes demandes concurrentes et jusqu'où l'institution publique, agence, tribunal civil ou professionnel peut régler les problèmes d'allocation de ressource (Ruf et Gilot, 1995). Il y a là une question d'échelle géographique, une question d'interface dans le réseau hydrographique entre ce qui relève d'une organisation locale et d'une organisation globale.

Les différences de savoirs entre les paysans et les ingénieurs

En fait, les critères d'allocation ne sont pas les mêmes dans le monde des praticiens de l'agriculture irriguée et dans le monde des ingénieurs des services de l'État. Localement, l'équilibre ancien des prélèvements est le produit de l'histoire et de l'expérience des hommes. Le système de répartition est conçu pour régler le partage des ressources les années les plus sèches, dont la probabilité est par exemple de une sur cinq. Les années plus humides, l'abondance relative de l'eau autorise une plus grande flexibilité et les règles les plus strictes ne sont pas appliquées. Ceci est perçu de l'extérieur comme un « gaspillage » et toute une rhétorique est née de la mauvaise interprétation des règles établies par des acteurs locaux.

Les ingénieurs en effet conçoivent leur vision sur la régulation hydraulique et évaluent les règles de prélèvement sur des années moyennes. Ce raisonnement justifie l'emprise de l'État propriétaire des ressources hydriques « créées » et cela lui donne la possibilité d'allouer une certaine masse d'eau à de nouveaux utilisateurs. Pour autant, les aléas climatiques existent et le système étendu de prélèvement peut ne plus fonctionner correctement en année sèche. C'est alors à la fois :

- la ruine du système le plus ancien qui ne dispose plus d'assez d'eau pour que ses propres règles s'appliquent,

- la crise du système moderne obligé de restreindre de manière autoritaire les normes de distribution aux dépens des utilisateurs quelque peu abusés.

Comment peuvent réagir les communautés d'irrigants dans les deux cas ?

Des besoins de renouveler le cadre juridique

Lindsay (1998) affirme que les lois générales doivent devenir moins hostiles, plus utiles au développement communautaire. Elles doivent permettre la reconnaissance de la propriété locale sur les ressources et promouvoir des régimes de cogestion. Les populations doivent avoir un droit de participation effectif dans la gestion des ressources dont elles dépendent. Tous les pays ne sont pas à la même enseigne. Il faut créer un espace juridique adéquat, exigeant en terme de sécurité du droit et de flexibilité pour s'adapter aux diverses situations. Les droits doivent être clairs. Il faut être certain que les droits ne

vont pas être abolis. Il faut qu'ils soient applicables et opposables à l'État. Ils doivent être exclusifs. Les modalités de résolution des conflits doivent être connues. On doit respecter les possibilités d'appel des décisions. Il faut une personnalité juridique reconnue pour que chacun puisse exercer son droit.

Dans un tel contexte, les règles de gestion se révèlent être des combinaisons de règles sociales locales formalisées ou tacites, de quotas administrés ou choisis après consensus, de tarifications diverses, et d'échanges d'eau par le jeu de réciprocités, de dons, de compensations, d'arrangements divers et de marchés de l'eau officiels ou officieux, admis ou tolérés selon les cas.

Des analyses insuffisantes du fonctionnement local de la gestion collective de l'eau

Cependant, dans de nombreuses régions du monde, la connaissance des problèmes de gestion collective de l'eau est très insuffisamment établie et partagée. La réflexion sur les politiques hydrauliques et agricoles est principalement menée par des techniciens ou des hommes politiques exerçant dans des cadres très éloignés des réalités des terrains. Face à la diversité des situations locales, une vision mondiale est élaborée. Elle prétend fixer un dispositif de normes internationales et universelles à des questions locales extrêmement complexes. De ce fait, en chaque lieu, des retards considérables s'accumulent dans le diagnostic de tous les problèmes et la recherche de solutions adaptées au développement durable de l'agriculture irriguée. Or, il s'agit de comprendre les relations sociales et économiques entre :

- la société rurale locale avec ses groupements d'agriculteurs et ses disparités statutaires ;

- le marché avec ses différents agents en amont et en aval de la production agricole, mais aussi avec toutes les opportunités d'activités non agricoles ;

Les services locaux de l'administration publique, les uns liés à un pouvoir politique national, les autres proches des forces politiques locales.

Trois types de contournement de la gestion « collective »

Le premier type correspond à l'attitude ambiguë des services de l'État qui conservent jalousement leur pouvoir. On les retrouve à chaque planification, dans chaque secteur. Ils prônent néanmoins la participation des populations, mais fixent leurs objectifs de manière sectorielle. Les villageois sont rapidement épuisés par la multiplicité des réunions et par les contradictions relevées entre les différents services de l'État.

Le second type correspond aux dérives que les communautés d'usagers d'une ressource peuvent rencontrer dans la gestion des ressources naturelles. La gestion communautaire connaît des problèmes de séparation des usages auparavant intégrés ou liés entre eux, et de désengagement des usagers sollicités hors de la vie communautaire. Les agences de l'État ont imposé des relations verticales contre les liens horizontaux, usant de patronage et de corruption. Mac Cay (1998) souligne les points limitants de la gestion communautaire issue du désengagement de l'État : la capacité de gérer l'ensemble des

problèmes ; l'échec des relations de confiance et de réciprocité ; les critères définissant les statuts de membres et les frontières ; les juridictions et les autorités; les capacités de pilotage et de « forçage » ; les connaissances adéquates et la prise en compte des « feed back » ; la distribution locale du pouvoir dans la communauté d'usagers.

Le troisième type correspond aux ruptures dans les échanges locaux provoquées par l'élargissement du marché. Les relations sociales changent, l'égoïsme se développe. Les frontières s'ouvrent, les sphères d'échanges s'élargissent. La terre, transmise autrefois par héritage, se vend et s'achète. La gestion des ressources naturelles s'inscrit dans la globalisation, la libéralisation et la privatisation.

Conséquences des échecs des modèles de gestion collective : le développement des contradictions

Quand l'ensemble de ses relations se bloquent, une traduction immédiate se manifeste avec l'émergence de l'hydraulique individuelle, au sein ou à proximité d'un aménagement collectif plus ancien. Certains acteurs du système collectif, jugeant que les modalités de gestion ne satisfont plus leurs besoins, préfèrent investir un capital propre hydraulique plutôt que de maintenir un capital social dans une organisation commune. Ce phénomène existe aussi bien dans les vastes projets publics à gestion administrative et centrale souvent très défailante, que dans des périmètres à gestion communautaire dont les règles anciennes se révèlent inadaptées aux besoins des systèmes de production agricole actuels, et dont le système de droits patrimoniaux sur les ressources en eau ne permet pas d'intégrer de nouveaux acteurs. Enfin, dans des réseaux où l'État se désengage au profit d'entreprises privées, celles-ci intègrent dans le prix de l'eau qu'elles facturent un accroissement des charges de gestion (autrefois prises en charge par l'État). Dans ce cas, les agriculteurs peuvent clairement opter pour un changement de système d'approvisionnement en comparant les charges à l'échelle de leur exploitation et de leur capacité de financement.

De nombreuses études de terrain montrent que l'accès à l'eau se diversifie et que des entrepreneurs agricoles choisissent la sécurité de l'approvisionnement en pompant dans les nappes. Souvent d'ailleurs, les politiques publiques sont contradictoires car elles favorisent l'investissement individuel en hydraulique par des subventions considérables et subventionnent aussi les gestionnaires des réseaux collectifs.

Travaux cités

- BROCHIER-PUIG, J. (1998), « Organisation de l'accès à l'eau hors des structures étatiques. Cas des anciens nomades du Nefzaoua, Tunisie », Colloque SFER Cemagref Orstom, *L'irrigation et la gestion collective de la ressource en eau en France et dans le Monde*, Montpellier, 19-20 novembre 1998.
- EDI (1996), *Participatory irrigation management*, Worldbank, Washington, 56 p.
- FEDER G., LE MOIGNE G. (1994), *Une gestion équilibrée des ressources en eau*. Finances & développement, juin 1994, pp. 24-27.
- ISIIMM (2003), *Institutional and Social Innovations in Irrigation Mediterranean Management*. MEDA project on Local Water Management, 2003-2007, with Agropolis Leadership, Montpellier.
- LINDSAY M. (1998), *Designing legal Space : law as an enabling tool in community based management*, EDI-IASCP Seminar, Washington DC.
- MUROMBEDZI M. (1998), *The evolving context of community Based Natural Resources Management in sub-saharan Africa in historical perspective*, EDI-IASCP Seminar, Washington DC.
- OSTROM E. (1992), *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS press, Institute for Contemporary studies, San Francisco, 111 p. Traduction en français par Lavigne-Delville P. (1997), Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions, Inter-réseaux, 35 p.
- RUF T. (2000), *Du passage d'une gestion par l'offre en eau à une gestion par la demande sociale, ordre et désordre dans les questions d'irrigation et de conflits d'usage de l'eau*. Territoires en mutation, numéro spécial sur les approches sociales de l'irrigation issu du colloque SFER – CEMAGREF – IRD (ex ORSTOM) : La gestion collective de l'eau en France et dans le monde, Montpellier, novembre 1998.
- RUF T., MATHIEU P. (2001), *Introduction : Water rights and the institutional dynamics of irrigated systems : between State, market and community action*, International Journal of Water, 1, n° 3-4, pp. 243-249
- WITTFOGEL K. (1957), *Oriental despotism, a comparative study of total power*, Yale Univ. Press. Ed. française utilisée : Le despotisme oriental, Editions de Minuit, 1977, 651 p.
- WORLD WATER COUNCIL (2000), *World water vision, comission report, a water secure world, vision for water, life and the environment*. 83 p.

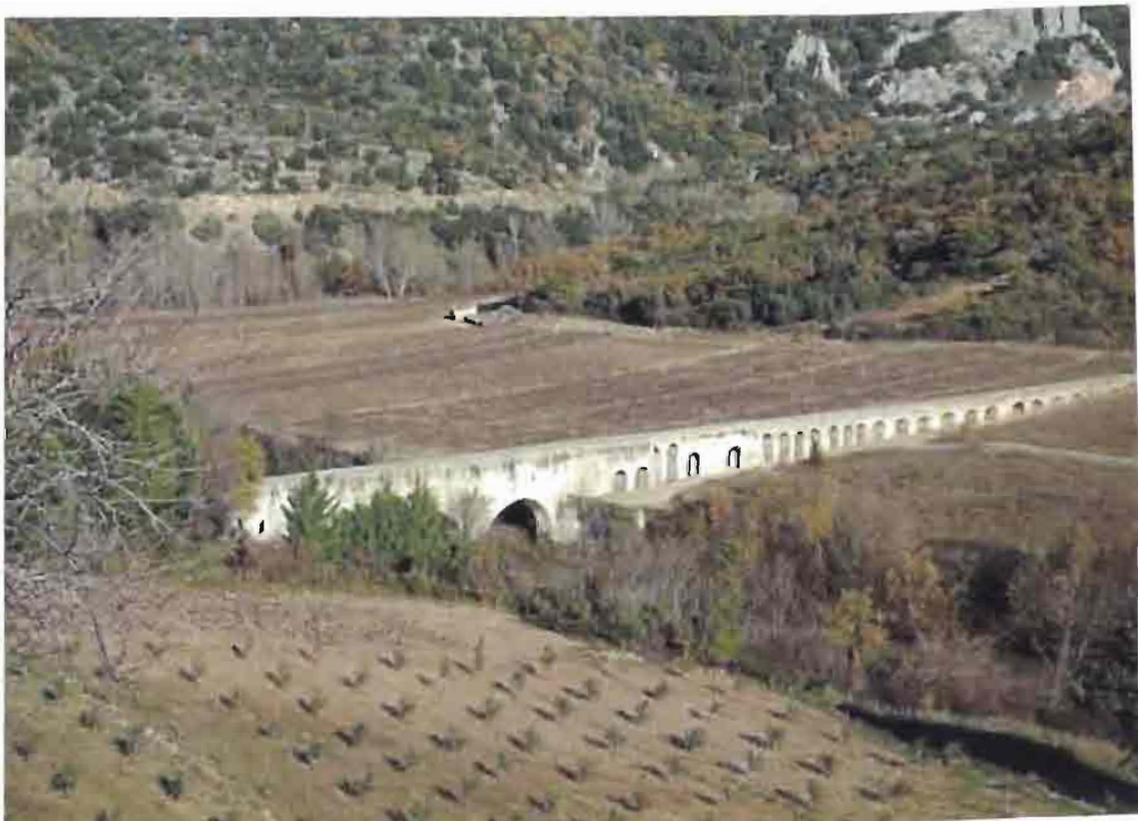
territoires en mutation

Revue de l'U.M.R. 5045 du C.N.R.S. "Mutations des territoires en Europe" Université Paul Valéry, Montpellier III

Novembre 2004 **12**

*Anne RIVIERE-HONEGGER
Thierry RUF
(Coordinateurs)*

LA GESTION SOCIALE DE L'EAU, CONCEPTS, MÉTHODES ET APPLICATIONS



TERRITOIRES EN MUTATION

Directeur de la publication :

Marie-Claude Maurel

Comité de rédaction :

Alain Berger, Olivier Deslondes, Michel Drain, Anne Honegger,
Marie-Claude Maurel, Pierre-Yves Péchoux,
Daniel Puech, Michel Roux

Comité de lecture :

Alain Berger, Olivier Deslondes, Michel Drain, Anne Honegger,
Marie-Claude Maurel, Pierre-Yves Péchoux, Daniel Puech,
Maria Halamska, Académie polonaise des Sciences,
Dimitri Goussios, Université de Thessalie,
Hans Friedrich Wollkopf, Université de Halle

Secrétariat de rédaction :

Marie-Claire Canet, Sylvie Hammel

Maquette et mise en page :

Marie-Claire Canet

Cartographie :

Stéphane Coursière

Diffusion :

Service des Publications de l'Université Paul Valéry
Route de Mende
34199 Montpellier Cedex 5

Impression :

Presses de l'Imprimerie
Université Paul Valéry

Dépôt légal : 4^e trimestre 2004

ISSN 1278-4249