

PAUL MATHIEU

## IRRIGATION ET ASSOCIATIONS LOCALES À MADAGASCAR

### **Jeux et enjeux d'un transfert de gestion aux organisations paysannes**

#### **Les intentions initiales : conditionnalité finan- cière, désengagement de l'Etat, autosuffisance alimentaire et responsabilisation paysanne**

A Madagascar, le projet national de réhabilitation des petits périmètres irrigués (en abrégé : PPI) a débuté en 1985 avec comme objectif à moyen terme (entre 1986 et 1995) la réfection technique d'une superficie totale de 90 000 hectares d'aménagements irrigués. Cette réhabilitation doit être précédée d'une consultation des paysans et s'accompagner de la mise en place d'Associations d'Usagers de l'Eau (AUE), une par réseau réhabilité. Celles-ci doivent ensuite à bref délai (un an après l'achèvement des travaux) assumer entièrement les responsabilités de gestion de l'eau, d'entretien et de réparation des infrastructures d'irrigation réhabilitées.

Ce programme est vaste et ambitieux, par son ampleur physique, son volume financier (un total de 30 millions de dollars de 1985, de prêts et subventions pour la période 86-90), et par la diversité des objectifs poursuivis qui sont de trois ordres :

1. – technique. Le plus visible, immédiat et évident, et qui consomme une part importante des financements : la

réhabilitation physique des infrastructures et réseaux d'irrigation dégradés. Cette tâche est confiée pour l'essentiel à des entreprises privées (bureaux d'études et entreprises de travaux publics) pour lesquelles il s'agit de contrats et de revenus importants.

2. - agricole. L'augmentation de la production de riz, en vue de rapprocher le pays de l'autosuffisance alimentaire qui est au centre de la politique de développement agricole nationale depuis le début des années 80. La réhabilitation physique est perçue comme une condition nécessaire (mais non suffisante) de cet accroissement de production : grâce à la meilleure maîtrise de l'eau rendue possible par les réseaux remis en état, le projet vise à ce que les paysans adoptent des techniques de culture améliorées et plus productives. Les rendements plus élevés attendus devaient accroître de façon substantielle la production de riz du pays <sup>(1)</sup>. En même temps, les revenus agricoles plus élevés devaient permettre aux paysans de payer les redevances de frais d'entretien à collecter par les AUE, rendant ainsi acceptable cette innovation économique importante consistant à « payer pour l'eau ». Jusqu'ici en effet, les seules contributions des usagers de ces réseaux étaient des prestations en travail, quelques jours par an, pour le curage manuel et le faucardage des canaux.

3. - institutionnel. « Le projet... contribuera à la mise en place d'une méthode systématique de réhabilitation de 116 petits périmètres d'irrigation (...) Un de ses objectifs clés est de créer de nouvelles structures d'auto-administration et d'aider les agriculteurs à autofinancer l'entretien des périmètres réhabilités » (Rapport d'évaluation de la mission conjointe BIRD-CCCE-FED, avril 1985). Il s'agit donc de transférer entièrement aux exploitants eux-mêmes, regroupés en associations, les fonctions d'entretien et de gestion des périmètres réhabilités.

(1) La production supplémentaire totale espérée était de 14 500 tonnes par an pour 1990, et de 48 000 tonnes par an de riz-paddy, en 1995 : ceci d'après les suppositions très optimistes du schéma directeur du programme national PPI (Ministère de la Production Agricole et de la Réforme Agraire, MPARA, 1985).

Ceux-ci sont en effet pour l'essentiel d'anciens réseaux classés, qui ont été créés et gérés par l'Etat, souvent depuis l'époque coloniale. De taille plus importante que les aménagements paysans traditionnels, ces périmètres couvrent des superficies de 100 à 2 000 ha. La gestion et l'entretien de tels réseaux impliquent des coûts monétaires importants (travaux mécaniques à réaliser par des entreprises spécialisées), en plus des travaux légers et manuels d'entretien des canaux.

Le pilier de cette mutation institutionnelle est constitué par les associations d'usagers de l'eau (AUE). Celles-ci sont dotées par décret d'une personnalité juridique, ainsi que de l'autonomie et la responsabilité financières. Les responsables de ces associations doivent être élus par l'ensemble des usagers de chaque réseau d'irrigation. Un réseau est constitué par l'ensemble des canaux et des rizières entre lesquels il y a une interdépendance technique directe pour l'irrigation, c'est-à-dire qui dépendent d'un même canal principal et d'une même réserve d'eau (généralement un barrage sur une rivière, l'irrigation étant entièrement gravitaire).

Ces trois objectifs sont étroitement liés entre eux, dès le départ, par la *conditionnalité* des financements du projet : en effet, la réhabilitation physique est considérée comme la première condition de l'accroissement de production, et la restructuration institutionnelle est définie (par les bailleurs de fonds) comme condition *préalable* des aides extérieures qui vont servir à financer cette réhabilitation.

L'accord de crédit du 12 septembre 1985 entre la Banque Mondiale et le gouvernement de Madagascar lie en effet le financement du projet à l'existence des textes juridiques créant les AUE, mais définit aussi l'obligation pour celles-ci de "s'engager à couvrir la totalité des coûts d'exploitation et d'entretien", avant le commencement des travaux. Autrement dit : pas de financement de l'ensemble du projet national PPI, ni des travaux physiques de réhabilitation de chaque périmètre, sans la mise en place d'associations paysannes acceptant formellement d'être responsables des fonctions dont l'Etat doit se désengager.

La conception même du projet est ainsi marquée par des relations de conditionnalité en cascade : entre la Banque

Mondiale et le gouvernement Malgache tout d'abord (2), et ensuite entre l'Etat et les paysans.

Cette conditionnalité se veut cependant « à visage humain » : elle doit s'accompagner d'un processus de communication, de consultation et de « responsabilisation » des organisations locales des usagers de l'eau.

En liant le transfert de responsabilité à une remise en état des réseaux et en consultant les paysans, dès le début des études préparatoires, sur leurs principaux souhaits quant au contenu technique de la réhabilitation, le projet inscrit en principe le transfert de responsabilité dans un contexte technique positif et dans une relation de dialogue entre Etat, techniciens et paysans. Ce contexte technique favorable, l'insistance sur la consultation des usagers et la communication entre les divers partenaires du processus de transfert devaient donner un maximum de chances de réussite à l'opération.

Aux travaux de réhabilitation technique est donc formellement lié un processus de participation paysanne. La première étape de ce processus est une consultation des paysans, avant les travaux de réhabilitation et avant même la décision de réaliser effectivement ceux-ci. Lors de ces consultations, les techniciens recueillent d'abord l'avis des usagers sur les grandes options techniques souhaitées par eux pour la réalisation des nouveaux réseaux réhabilités. En même temps, l'administration subordonne la décision effective de réhabilitation à l'acceptation formelle (engagement écrit) par une majorité d'exploitants (75 %) du principe de créer une association d'usagers et d'assumer à l'avenir, dans le cadre de celle-ci, les charges d'entretien du périmètre après la réhabilitation. Ce n'est qu'après l'engagement écrit de 75 % des exploitants concernés par le futur réseau que l'administration lance effectivement les dossiers d'appel d'offres

(2) Quoique divers bailleurs de fonds interviennent dans le projet (Banque Mondiale, Caisse Centrale de Coopération Economique, Communauté Européenne, FAO), la Banque Mondiale apporte l'appui financier le plus important et joue le rôle de chef de file au niveau de la conception du projet national et de l'assistance technique à la cellule nationale de coordination, dans le cadre du Ministère de la Production Agricole et du Patrimoine Foncier.

pour la réalisation des travaux, dossiers qui reprennent le scénario technique d'aménagement qui aura retenu la préférence des usagers lors des consultations préalables

Les AUE sont officiellement constituées avant le démarrage des travaux de réhabilitation, elles sont ensuite associées aux opérations de contrôle de ces travaux, et elles doivent, durant la période du chantier, recueillir les cotisations des membres qui serviront à financer les frais de fonctionnement de l'association. En principe, au moment de l'achèvement des travaux, les AUE doivent avoir collecté la totalité de ces cotisations qui sont d'un montant très modique (de 500 à 2 000 FMG, soit guère plus que le salaire d'une journée de travail d'un manoeuvre agricole) : ceci est une condition de la remise en eau du réseau après réhabilitation. Ensuite, après une première année de fonctionnement du réseau réhabilité et la réception définitive des travaux au terme de cette période, les usagers devront aussi payer les « redevances » ou contributions pour les frais d'entretien et provisions pour les grosses réparations. Celles-ci sont plus élevées, de 15 000 à 25 000 FMG à l'hectare.

L'expérience, encore très limitée dans le temps, de ce programme montre cependant que la réalité est restée jusqu'ici loin de ces intentions initiales.

## **La réalisation effective et les résultats du projet**

Entre 1986 et 1990, 29 réseaux d'irrigation ont été réhabilités, totalisant une surface irriguée de l'ordre de 10 000 ha.

Ces réseaux sont de dimensions très inégales : 5 grands réseaux irriguant chacun plus de 800 ha, comptent entre 1 300 et 2 500 usagers chacun et totalisent plus de 40 % des 10 000 ha réhabilités ; 12 « petits réseaux » de moins de 200 ha totalisent 1 400 ha (14 % de la surface totale), et enfin 12 réseaux « moyens », dominant des superficies irriguées entre 200 et 900 ha représentent 43 % (4 300 ha) de la superficie totale réhabilitée. Les deux tiers de ces surfaces se situent dans la zone des Hauts-Plateaux (et plus précisément dans le Vakinankaratra, autour des villes d'Antsirabe et d'Ambositra), 3 000 ha sont situés dans le sud, et deux périmètres sont situés à proximité d'Antananarivo.

### *Les résultats techniques de la réhabilitation*

Suite aux travaux de réhabilitation, les problèmes d'inondations et de drainage qui se posaient dans de nombreux périmètres de la région des Hauts-Plateaux ont été fortement atténués : ceci constitue d'après les paysans le principal mais, hélas, en beaucoup d'endroits le seul résultat positif de ces travaux.

En effet, en ce qui concerne l'irrigation elle-même qui constituait le principal aspect à améliorer dans plus de 80 % des périmètres, les résultats sont généralement décevants, et même parfois négatifs, les paysans situés dans les parties aval se plaignant d'obtenir moins d'eau après réhabilitation que ce n'était le cas auparavant.

Dans la quasi-totalité des réseaux de taille importante (500 ha et plus), et dans quelques-uns des réseaux moyens, des problèmes d'irrigation importants sont apparus durant la première campagne après réhabilitation : dans les cas les plus graves, l'eau ne coulait pas jusqu'au bout du canal primaire, et bien souvent une moitié des parcelles, situées sur la partie aval, ne recevaient qu'une très faible part des quantités d'eau nécessaires pour irriguer efficacement.

Les paysans attribuent ces problèmes aux malfaçons des sociétés de travaux publics, aux erreurs de conception des réseaux des bureaux d'études (qui, disent-ils, n'ont souvent pas tenu compte de demandes formulées par les usagers lors des consultations techniques préalables), et parfois à la collusion (ou ce qui est perçu comme tel) entre bureau d'études (chargé de la surveillance du chantier), entreprise, et autorité de contrôle des travaux (l'administration). Aux yeux des paysans - et ceci est une réaction très fréquemment entendue -, tous ces techniciens du génie rural sont solidaires pour ne pas entendre ou pour disqualifier autant que possible les demandes et critiques des usagers et des dirigeants des AUE, pendant le chantier et lors de la réception des travaux.

Les techniciens directement visés par ces critiques y répondent par les arguments suivants :

- un grand nombre de demandes paysannes arrivent tardivement pendant les travaux, après la fin des consultations techniques

prévues dans la procédure d'élaboration des plans de réhabilitation (mais les paysans disent qu'ils étaient absents, ou pas prévenus à temps de ces réunions...);

- les paysans « ne savent pas se servir du réseau » et ne respectent pas la discipline de gestion de l'eau nécessaire pour un bon fonctionnement technique des canaux.

La critique la plus fréquente à cet égard – et partiellement fondée – est que les paysans de l'amont prélèvent plus d'eau que nécessaire, soit en ne respectant pas les tours d'eau prévus, soit en réalisant des « prises pirates » supplémentaires sur les canaux principaux, afin d'avoir leur parcelle mieux inondée et plus tôt : en effet, l'inondation complète et la mise en boue de la parcelle conditionnent le moment du repiquage, et la précocité de celui-ci, sur les hauts-plateaux, est un facteur déterminant des rendements. Les paysans répondent à cela que les prises pirates sont nécessaires parce qu'il n'y a pas assez d'eau dans le canal.

Dans une enquête réalisée début 1991 (Mathieu 1991)<sup>(3)</sup> auprès de quatorze associations des périmètres réhabilités, il ne s'en trouve qu'une seule où plus de la moitié des paysans interrogés déclarent que la réhabilitation répond à leurs attentes, et trois AUE seulement où plus de 40 % des usagers déclarent que leur rizière a été irriguée mieux ou de la même façon qu'avant réhabilitation.

Quelles qu'en soient les raisons, il est certain que des problèmes techniques importants empêchent une irrigation satisfaisante dans près de trois quarts des périmètres réhabilités, et que dans la moitié des périmètres, ces problèmes affectent un nombre important d'usagers, généralement tous ceux qui sont situés sur le tiers ou la moitié aval du canal principal. Dans certains cas, il est clair que ces problèmes sont la conséquence d'erreurs de conception ou de réalisation des canaux réhabilités : éboulements comblant le canal principal ou effondrement des berges de celui-ci, ensablement de ce même canal, prises d'eau

(3) Toutes les informations empiriques figurant dans cette partie du texte résument les résultats de cette enquête, réalisée dans le cadre de deux missions faites pour le projet national de réhabilitation des PPI début 1991. Les opinions et jugements exprimés le sont cependant à titre entièrement personnel.

ou régulateurs du niveau du plan d'eau trop hauts par rapport aux parcelles ou au canal, ouvrages emportés dès la première mise en eau après travaux, etc.

D'autres problèmes techniques plus mineurs ou ponctuels entraînent cependant insatisfactions et amertume des usagers : rizières ensablées suite à des drains mal placés ou inachevés, travaux non achevés dans les délais promis, ce qui entraîne parfois la perte supplémentaire d'une ou deux saisons de culture (en plus de celle qui a été annoncée, et pour laquelle les paysans ont donné leur accord), rizières noyées parce que de la terre y a été 'empruntée' pour la fabrication des digues, surfaces cultivables supprimées pour y placer des digues, pont carrossable (précédemment emprunté par des charrettes à bœufs) transformé en pont piétonnier (avec des escaliers empêchant désormais son utilisation par les charrettes), etc. Dans toutes ces situations, les exploitants lésés se plaignent de ce que leurs doléances et critiques restent sans réponses et sans indemnisations pour les pertes encourues.

Un problème technique particulièrement aigu, incontournable et révélateur des incompréhensions entre paysans et techniciens, est apparu dans la région du Vakinankaratra qui environne la ville d'Antsirabe. Ce problème concerne la *conception* elle-même des réseaux réhabilités. Dans ces réseaux, jusqu'avant la réhabilitation, les paysans prélevaient l'eau de façon continue dans le canal principal, souvent long de plus de 8 kilomètres, sans qu'il y ait de tours d'eau collectifs organisés. Chacun ouvrant et fermant à sa guise les prises d'eau le long du canal en fonction des besoins d'eau des parcelles (principalement au moment du repiquage), « l'appropriation » de l'eau et l'inondation des parcelles se faisaient de façon très étalée dans le temps d'amont en aval, les parcelles en aval repiquant en dernier. Cette appropriation de l'eau était aussi très inégalitaire : un tiers des surfaces (les plus en amont) pouvaient consommer, au moment où la compétition pour l'eau est la plus forte (le repiquage) près de deux tiers des quantités d'eau disponibles. A l'exception d'un seul des quinze réseaux réhabilités de la région du Vakinankaratra - ancien réseau traditionnel et de petite taille -, les périmètres de cette zone n'avaient donc pas de réelle expérience de gestion collective de l'eau : celle-ci était appropriée

de façon compétitive et dans une logique de « chacun pour soi », en fonction des positions hydrauliques plus ou moins avantageuses et des rapports de force entre les irrigants.

Dans la conception des réseaux à réhabiliter dans cette zone, les bureaux d'études concernés ont poursuivi principalement l'objectif technique louable d'irriguer une superficie totale maximum, à partir des quantités d'eau limitées disponibles aux barrages. Ceci devait permettre de répondre aussi au souhait d'un maximum d'usagers demandant d'être inclus dans le futur périmètre réhabilité. Dans ce but, les techniciens concernés ont conçu un système d'irrigation dans lequel des tours d'eau complexes, très contraignants et quasiment « contre nature » (aux yeux des paysans) devaient permettre de maximiser ce rapport « surface irrigable / eau disponible ». Tours d'eau contraignants car exigeant de fermer et ouvrir les prises d'eau suivant des calendriers précis et compliqués. Dans ce système, il arrive souvent que deux prises voisines en amont doivent être l'une ouverte et la suivante fermée, alors que l'eau dans le canal (qui doit continuer à couler vers des prises à ouvrir au même moment en aval) semble disponible en abondance aux exploitants de la partie amont du canal principal. Une telle autodiscipline est non seulement plus exigeante en temps de travail pour la surveillance de l'irrigation et pour l'étalement du repiquage (et donc du travail des pépinières) dans une même parcelle ou une même zone du périmètre, mais elle va aussi totalement à l'encontre de la conception paysanne de la « bonne irrigation » dans cette région. Cette conception consiste simplement à prélever un maximum d'eau sur le canal principal tant que cette eau est disponible et, suivant les termes des paysans, à « voir l'eau couler dans la rizière », de façon permanente si possible.

Ceci apparaît bien sûr comme un gaspillage du point de vue de la rationalité technique de l'économie de l'eau, telle que cette économie est perçue par le technicien du génie rural. Mais cette apparente rationalité n'est pas pertinente pour le paysan : la rationalité technique de l'économie de l'eau comme ressource physique n'est pas celle de « l'économie de l'eau - rapport social » qui est vécue par le paysan, et diffère encore de la rationalité des temps de travaux agricoles.

Il est évident que le malentendu est ici assez « énorme » et radical. Le travail des techniciens, même officiellement fondé sur la concertation et la communication avec les paysans, a fait l'impasse (et une économie de temps appréciable) sur des négociations et explications fondamentales avec les usagers, en se fondant sur des évidences implicites, supposées, et unilatérales. Tout s'est donc passé comme si les techniciens avaient travaillé, consciemment ou non, sur la base des deux présuppositions suivantes :

1. « les paysans malgaches ont une grande expérience de la gestion de l'eau » [... et se débrouilleront donc pour gérer les tours d'eau], et
2. « les associations d'usagers seront responsables de la gestion de l'eau, donc ce sera leur problème (et pas le nôtre) de faire appliquer la discipline *sociale* d'irrigation que nécessitera le bon fonctionnement *technique* du réseau réhabilité... »

### *Les résultats agricoles et économiques*

Dans une seule des quinze associations enquêtées début 1991, association de petite taille (130 ha) et constituée dans un ancien réseau traditionnel (construit et géré à l'origine par les paysans eux-mêmes), la réhabilitation a clairement amélioré les conditions d'irrigation, selon l'avis des usagers eux-mêmes. Ceci a permis à bon nombre d'entre eux de réaliser de nouvelles cultures (pommes de terre et légumes de contre-saison) inconnues auparavant en raison du manque d'eau, cultures qui permettent d'accroître appréciablement les revenus agricoles.

Dans une autre association, l'amélioration du drainage a permis de cultiver en riz une superficie supplémentaire de quarante hectares auparavant incultes car inondés, mais des conflits fonciers graves et violents sont aussitôt apparus entre divers groupes prétendant être les propriétaires et les usagers traditionnels « légitimes » de cette zone.

Partout ailleurs, c'est-à-dire dans plus de 90 % de la surface totale réhabilitée, on ne constate pas d'amélioration de la production et des revenus agricoles, et ceci pour de multiples raisons :

- problèmes techniques graves dans les réseaux réhabilités, nécessitant d'urgence des travaux complémentaires ou

- correctifs, avant de pouvoir irriguer correctement l'ensemble des surfaces prévues ;
- problèmes techniques mineurs, qui pourront être résolus par des interventions techniques légères et une adaptation progressive des usagers à l'utilisation du réseau ;
  - contradictions fondamentales entre les exigences techniques de fonctionnement ou d'entretien du réseau et les capacités techniques ou économiques des associations d'assumer ces exigences. L'exemple le plus clair de telles contradictions est celui des tours d'eau dans le Vakinankaratra, exposé plus haut. Un autre est celui de la nécessité d'un curage fréquent du canal principal avec des engins mécaniques lourds et très coûteux, dans deux périmètres du sud. Ces deux problèmes importants concernent près de 80 % des surfaces totales réhabilitées.
  - absence jusqu'ici (à l'exception du cas unique des légumes de contre-saison signalé plus haut) de propositions significatives et réalistes pour améliorer les cultures, les pratiques et les revenus agricoles.

### *Les résultats institutionnels*

*« Si on vous demande en réunion publique si vous êtes pour le progrès, personne n'ose répondre non »* (un vieux paysan de la plaine d'Ambohibary).

*« Mille deux cent membres, ce n'est pas une association, c'est un troupeau »* (un usager d'Ambohibary, animateur de divers groupements paysans hors PPI).

Formellement et en termes quantitatifs, les résultats institutionnels du projet sont importants. Une trentaine d'associations ont été créées depuis 1986, totalisant près de 25 000 membres, et ces associations existent juridiquement, avec des dirigeants souvent motivés et bien conscients de leurs tâches ; elles sont officiellement reconnues comme interlocuteurs par le projet PPI, par les autres structures de développement, et par les structures politiques et administratives décentralisées.

Cependant, la réalité sociale et la capacité de ces associations à remplir efficacement leurs fonctions restent actuellement encore, sauf exception, très limitées. Les associations rencontrent

des difficultés très importantes dans les domaines suivants : participation, autorité, communications internes et externes, collaboration avec les autres intervenants techniques, administratifs, politiques de la réhabilitation. Le résultat de ces multiples difficultés est que dans la phase actuelle, seules quelques associations sont efficaces, et très peu considèrent (au niveau de leurs dirigeants) pouvoir à court terme assumer entièrement leurs responsabilités.

— Difficultés de participation dans la majorité des AUE, sauf les plus petites (moins de 250 membres).

Dans les associations grandes ou moyennes, la majorité des membres se montrent peu intéressés par l'Association : ainsi par exemple, les assemblées générales se tiennent avec des taux de participation très faibles, toujours inférieurs au taux de 60% minimum de présence prévu dans les statuts.

Cette indifférence ou réticence à l'égard des AUE s'est aussi traduite par les difficultés à recueillir les cotisations (correspondant aux frais de fonctionnement des associations), d'un montant pourtant très modique.

Malgré l'approbation formelle et signée de 75 % des usagers avant le démarrage des travaux et leur engagement de participer à l'AUE et en respecter les règles, au moment où le chantier se termine, une majorité des membres se montrent critiques ou indifférents à l'égard de l'association, des obligations qu'elle implique, et de l'intérêt collectif qu'elle est supposée représenter.

Ainsi par exemple, dans toutes les quinze associations du Vakinankaratra, quelques semaines avant la réception provisoire des travaux et la mise en eau du nouveau réseau, le taux de collecte des cotisations était encore inférieur à 50 %. Le projet (et le ministère de l'agriculture) ayant requis au départ un taux de collecte de cotisations de 75 % minimum, comme condition préalable à la remise en eau des réseaux, c'est le projet qui a dû à ce moment mobiliser diverses instances externes aux associations (les conseillers-animateurs des AUE ; les responsables politiques locaux, les catéchistes, et même l'intervention du curé au sermon du dimanche) pour faire pression sur les usagers, ou pour faire du démarchage porte à porte afin de recueillir les cotisations, et ainsi atteindre le taux de 75 %.

Dans quelques associations « irréductibles » (ou moins sensibles aux interventions ci-dessus), où le taux de 75 % n'était pas atteint à la date prévue, le ministre de l'Agriculture lui-même, accompagné de quelques techniciens, est venu après la mise en eau des canaux pour la réception des travaux, fin janvier 1990, pour souder les vannes de la prise d'eau du canal principal au barrage alimentant le réseau, et couper ainsi l'approvisionnement en eau du périmètre, à la période cruciale de la fin du repiquage.

En mars 1991, dans un des grands périmètres du sud, c'est la gendarmerie qui était requise pour stimuler par sa présence la collecte des contributions aux frais d'entretien.

Enfin, dans 80 % des associations, il n'y a pas encore eu de collecte de ces contributions, mais les responsables se disent très inquiets et peu optimistes quant à la possibilité de collecter celles-ci sans des améliorations très nettes sur le plan technique, et sans l'appui d'autorités externes aux associations.

Ces interventions autoritaires ne sont guère dans l'esprit de participation paysanne responsable et d'auto-administration des AUE. Le processus réel du projet a-t-il donc été fondé sur l'autogestion (des paysans) ou sur « l'autosuggestion » (des techniciens et décideurs) ? Si ces interventions de l'Etat étaient peut-être nécessaires pour affirmer le principe du respect de règles convenues formellement au départ, elles témoignent pour le moins d'un certain malaise, et de ce que la motivation paysanne pour les AUE reste très problématique.

— Difficultés de communications internes et externes.

L'information circule de façon très imparfaite dans ces associations trop grandes et socialement hétérogènes : plus d'un an après la constitution des AUE, et plusieurs mois après le début de fonctionnement des réseaux réhabilités, un grand nombre des usagers des grandes et moyennes associations ne perçoivent pas la différence entre cotisations et redevances pour frais d'entretien, ou ne connaissent que de très loin l'existence d'un règlement intérieur (*dina*) dont le contenu réel reste ignoré et non appliqué.

Entre les associations, particulièrement leurs dirigeants, et les intervenants extérieurs, surtout techniciens, la communication

reste aussi très souvent marquée par les malentendus, l'absence de confiance, et l'amertume des associations : celles-ci estiment ne pas avoir maîtrisé le processus technique de réhabilitation qui leur livre un « outil » – le réseau remis en état – qu'elles devront gérer et qu'elles doivent accepter (lors de la réception provisoire des travaux) sans avoir pu, à leur avis, en éprouver réellement la qualité et la fiabilité.

— Difficultés de cohésion, insuffisance d'une réelle motivation collective, et donc manque de solidarité et de perception d'un intérêt collectif réel de l'association.

A l'exception des petites associations, en particulier celles qui recouvrent d'anciens réseaux traditionnels, il est clair que la demande à l'égard de la réhabilitation n'est pas vraiment une demande sociale et collective forte. Les grandes associations n'ont donc souvent que très peu de « réalité associative » : aux yeux de la majorité de leurs membres, elles ne représentent pas un réel intérêt commun et une conscience collective d'appartenir à un même groupe. Ceci est encore renforcé par le fait que la réhabilitation (si elle est techniquement réussie) ne constitue souvent une amélioration technique importante de l'irrigation que pour une partie seulement des usagers, ceux qui sont situés dans les parties aval des réseaux. Pour ceux de l'amont, l'innovation apportée par la réhabilitation et les AUE constitue surtout un ensemble de charges et d'obligations nouvelles, pour des avantages qui sont limités, incertains, ou même inexistantes.

Par ailleurs, les usagers d'un point précis du réseau connaissent bien leurs voisins immédiats, mais n'éprouvent pas le sentiment d'une interdépendance technique, pas plus que d'une solidarité sociale avec les membres de la même association qui résident à l'autre bout du même réseau.

— Insuffisance des mécanismes d'autorité et de la capacité de résolution des conflits à l'intérieur des AUE

Résultat de cette faiblesse institutionnelle des associations, celles-ci (toujours à l'exception de quelques petites AUE socialement homogènes) n'ont pas la capacité de faire appliquer le règlement intérieur, particulièrement en matière de discipline de gestion de l'eau (tours d'eau, interdiction des "prises pirates").

Elles n'ont pas plus la capacité de minimiser ou résoudre les conflits autour de cette gestion de l'irrigation. Or ces conflits sont d'autant plus probables et importants que le réseau est grand ; la minimisation de ces conflits et la capacité de les résoudre quand ils apparaissent constituent donc ici, comme dans tout aménagement important (Bray, 1986 : 64), une composante indispensable des systèmes d'irrigation, mais absente de la majorité des PPI.

### **Pourquoi ces difficultés et quels enseignements tirer de l'expérience ?**

*« On ne peut pas construire une maison en commençant par le toit »*

(proverbe toucouleur de la vallée du fleuve Sénégal)

Certaines des principales causes des difficultés rencontrées par les associations d'usagers apparaissent de façon évidente : la taille importante des réseaux et l'hétérogénéité sociale des associations les plus grandes, ou encore l'insuffisante qualité et fiabilité technique des travaux de réhabilitation sur de nombreux périmètres.

Au delà de ces obstacles évidents, divers facteurs participant de la conception et la démarche du projet ont conduit celui-ci soit à susciter, soit à sous-estimer une série de conditions objectivement défavorables par rapport à son objectif affirmé de responsabilisation des AUE. On se contentera d'évoquer brièvement ici quelques-uns de ces éléments problématiques.

Les difficultés de communication ont joué un rôle central dans les problèmes rencontrés jusqu'ici par le programme. Elles se situent à divers niveaux :

- entre les paysans et les techniciens,
- à l'intérieur du projet : difficultés entre d'une part les techniciens et d'autre part les responsables des aspects institutionnels (appui à la formation et la structuration des associations paysannes), mais aussi entre le niveau central et celui des opérateurs régionaux, qui sont en contact direct et permanent avec les acteurs sur le terrain. Si le niveau central décide de

certains aspects techniques déterminants, comme la sélection des entreprises, le contrôle des travaux et études, les ordres de paiement..., les cadres régionaux, interlocuteurs directs des paysans sont souvent dans une situation intermédiaire difficile, avec un degré de responsabilité et d'autonomie opérationnelle très limité.

Dans les interactions entre les nombreux et divers intervenants du projet, les modes de relations et les styles de travail sont restés dans l'ensemble très verticaux, sectoriels et centralisés, marqués par la tradition, les valeurs et les modes de travail « classiques » des administrations concernées : respect formel des procédures ; valorisation des activités « nobles » de conception et construction des infrastructures, beaucoup plus que du fonctionnement et de l'entretien de celles-ci.

La consultation des paysans a été donc vécue et pratiquée, par la majorité des intervenants sur les PPI réhabilités jusqu'en 1990, comme une étape ponctuelle (la consultation initiale) et une étape de procédure *en plus* d'un contrat de prestations techniques de type classique, et non pas comme une démarche nécessitant un changement fondamental des modes d'interaction et de communication avec les paysans, pendant *toute* la durée du projet, et de la part de *tous* les intervenants de ce processus.

Ainsi, la qualité de la communication avec les paysans, ainsi qu'entre divers groupes d'acteurs du projet lui-même, est restée, malgré des intentions et des efforts louables, bien en deçà de ce qui aurait été nécessaire pour réaliser les objectifs affirmés du projet.

Enfin, la démarche du projet a reposé sur tout un « non vu, non dit, et non assumé » important de la part des techniciens et décideurs nationaux. Cette situation, fréquente dans les projets d'irrigation (Moris, 1987 : 119) a sans doute empêché les responsables de percevoir et d'apprécier l'importance de certaines des conditions les plus essentielles à une responsabilisation effective des associations. Ces conditions réelles de responsabilisation sont aussi restées en partie non exprimées par les paysans, dans une consultation restée formelle, non enrichie par une confiance et une connaissance mutuelle. Or ces aspects relationnels ici absents ou insuffisants sont aussi une composante essentielle de

l'efficacité de tout système d'irrigation d'une certaine importance (Wade, 1988 : 89).

Les principaux aspects de ce « non dit, non vu, non assumé » par le projet sont les suivants :

— Les paysans disent toujours oui si on leur propose une amélioration technique de l'irrigation, surtout si la présentation qui en est faite minimise (inconsciemment ou non) les contraintes et difficultés associées à cette amélioration (contraintes des tours d'eau, montant des frais d'entretien). Pour les paysans, la réhabilitation du réseau, « c'est toujours bon à prendre... — on verra par la suite comment réaliser les autres conditions », celles-ci restant encore lointaines et abstraites au moment de la consultation initiale ; seuls les problèmes d'irrigation vécus par les usagers et les perspectives de résolution de ces problèmes sont concrets au moment des premiers contacts avec les paysans. D'où les dangers, dans une consultation rapide et formelle, de prendre pour argent comptant des réactions paysannes soit polies et prudentes, soit mal informées, et de conclure donc hâtivement à une motivation réelle des usagers, supposée assurer le succès du projet.

— Le projet dans son ensemble, tout comme la réhabilitation de chaque réseau et la mise en place de chaque AUE, constituent un enjeu pour tous les acteurs qui sont impliqués dans ce processus. Un enjeu, c'est-à-dire une « redistribution des cartes », une transformation qui constitue une occasion de redistribution des ressources et des positions de chacun : ressources en eau et en terres bien souvent pour les paysans, ressources financières et positions de pouvoir pour les autres intervenants.

Dans ces conditions, la solidarité entre les divers groupes, acteurs, et parties prenantes à la mise en place des AUE (y compris acteurs en partie extérieurs, comme les pouvoirs politiques locaux) est à la limite l'hypothèse la moins probable. Ce n'est que dans les cas (pas si nombreux) où un ensemble puissant de forces et d'intérêts de coopération entre les acteurs l'emporte sur les tendances centrifuges et de compétition toujours présentes, que le processus de « responsabilisation efficace des AUE » pourra réussir.

— L'irrigation implique des infrastructures et des actions techniques mais aussi des institutions sociales pour gérer, organiser ces actions techniques et résoudre les conflits. Il existe ainsi dans les PPI comme dans tout système d'irrigation une « structure des droits d'appropriation de l'eau » (Martin, Yoder, Groenfeldt, 1986), souvent implicite et profondément enracinée dans les institutions sociales. Ces structures déterminent, au même titre que les infrastructures et le maniement technique de celles-ci, les modes d'irrigation effectifs et l'efficacité collective de ceux-ci. Produits de l'histoire et des relations sociales, les modes de gestion de l'irrigation et les changements dans ces modes de gestion ne peuvent donc pas être « décidés par décret », mais ne pourront se transformer que de façon progressive, suite aux effets conjugués des interactions entre divers facteurs : la réhabilitation technique, les nouvelles dispositions juridiques, les moyens réels et le contexte social de leur application, et les influences directes du projet, à l'occasion de la réhabilitation, sur les structures sociales locales. Dans la mise en oeuvre effective du projet, de nombreux intervenants, surtout techniciens du génie rural et décideurs au niveau central, ont souvent sous-estimé ou découvert seulement de façon tardive et limitée cette interaction fondamentale dans les modes de gestion de l'eau.

Cet ensemble d'insuffisances du projet ont eu pour conséquence que celui-ci est resté en grande partie, pendant les cinq années 1986-1990, une addition de deux processus parallèles, l'un technique, l'autre institutionnel, sans intégration réelle de ces deux processus, et sans raccrocher ceux-ci directement à une amélioration des pratiques agricoles ou... des revenus. En partie de ce fait, et en partie pour d'autres raisons, chacun des deux volets est resté insuffisant et peu efficace.

D'une part, le processus technique de la réhabilitation n'a pas produit, dans l'ensemble, les résultats techniques susceptibles d'entraîner l'adhésion et la confiance des paysans à l'égard de la démarche d'ensemble du projet. Or cette base de fiabilité technique est la première condition de la qualité de la relation de confiance qui doit exister entre les paysans et l'administration ; cette fiabilité doit être assurée en premier lieu du côté de l'administration (Wade, 1988).

D'autre part, le processus institutionnel de structuration des AUE est resté très largement formel et axé sur une « entrée juridique », plutôt que sur une base sociale et matérielle, dans la démarche de construction institutionnelle des associations. Les textes juridiques fondant celles-ci étaient pourtant bien là au départ (facteur essentiel du « deal » de conditionnalité initial), les associations ont été formellement mises en place (« au galop », suivant les termes d'un paysan), mais la base technique (réseau réhabilité) devant mobiliser ces associations et entraîner leur confiance était insuffisante, et la base sociale devant servir de ciment de solidarité pour assumer ces fonctions nouvelles et difficiles, était, sauf exceptions, le plus souvent absente ou problématique. Dans ces conditions le projet devait inévitablement rencontrer les résultats qu'on a constatés jusqu'en 1990.

Des signes d'espoir limités existent cependant, et il importe de les citer.

Certaines communautés rurales, informées réellement des contraintes et coûts futurs à assumer en cas de réhabilitation, refusent maintenant parfois les propositions de réhabilitations faites par le projet PPI. Ce réalisme et cette sélectivité, assumés par le projet, sont nécessaires pour réhabiliter et construire les futures AUE sur des bases plus solides, même s'il y aura moins de réseaux réhabilités, moins de contrats d'études et de travaux, et moins de fonds d'aide extérieure dépensés.

D'autre part, le projet national PPI a tiré les dures leçons de ses premières années de fonctionnement fondées sur une vision optimiste, idéalisée et simplifiée du milieu rural : il commence ainsi à découvrir les « communautés rurales réelles » qui devraient devenir, dans ce projet, les partenaires, et non plus l'objet passif de l'intervention de développement. Le projet a donc commencé une démarche « d'apprentissage institutionnel », de remise en cause et d'adaptation interne de ses modes de travail (particulièrement par rapport à l'exigence d'intégration évoquée ci-dessus). Cette adaptation pourra, espérons-le, lui permettre de mieux réaliser ses objectifs dans l'avenir.

*Ce texte s'appuie sur des informations recueillies au cours de quatre missions d'évaluation de divers volets du programme PPI, entre 1987 et 1992. Je remercie les personnes qui m'ont aidé dans l'accès au terrain et grâce auxquelles j'ai tenté d'approcher les réactions paysannes dans les PPI, au cours de ces missions. Ces remerciements s'adressent particulièrement à Hervé Rakoto, Alice Ravoson, Isabelle Droy, Jeannot à Tulear, Mansaré Marikandia. Je reste bien sûr seul responsable des opinions exprimées ici.*

## **Bibliographie**

- Bray, F., 1986. *The Rice Economies. Technology and Development in Asian Societies*. Basil Blackwell, London.
- Martin, E., Yoder, R. and Groenfeldt, D., 1986. « Farmer-managed irrigation : research issues ». ODI/IIMI *Irrigation Management Network Paper*, 86/3c.
- Mathieu, P., 1991. Evaluation de la perception des associations d'usagers de l'eau par leurs membres, et diagnostic sur l'évolution des AUE. Rapport d'évaluation pour le projet national de réhabilitation des PPI. Document ronéoté, Ministère de la production agricole et du patrimoine foncier : Antananarivo, 54 p. + annexes.
- Moris, J., 1987. « Irrigation as a Privileged Solution in African Development ». *Development Policy Review*, vol. 5, n° 2, pp. 92-123.
- Wade, R., 1988. « The Management of Irrigation Systems : How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma ». *World Development*, vol. 16, n° 4, pp. 489-500.

## Annexe

*Discours de clôture prononcé par le représentant des séminaristes au premier séminaire des responsables des associations des usagers de L'ODR d'Antsirabe-Ambositra (Antsirabe, 16-20 octobre 1989) (Extraits)*

L'Etat avec ses techniciens et les Entreprises, a réalisé les travaux de réhabilitation des différentes vallées du Vakinankaratra jusqu'à Soavina-Ambatofinandrahana, c'est un acte bénéfique, mais il reste toujours à raboter comme le dit le menuisier : le régulateur, disent les séminaristes, aurait dû permettre de fermer les yeux du défunt, mais il n'a fait que les ouvrir, l'eau s'infiltré jusqu'à démolir les cavaliers des canaux. Comme si nous étions des bouviers habitués aux haillons, à qui l'on a donné un complet et des chaussures nouvelles les rendant boiteux et rêveurs car on devient plus maladroit. Ainsi, nous demandons aux techniciens de bien étudier ce genre de problème sinon les relations entre parents et enfants risquent de se rompre, et au lieu que se nouent des liens d'amitié, se fermeront les cœurs des gens.

Afin de redresser l'inclinaison de la marmite dont le trépied est cassé, il vaut mieux réparer l'imperfection ; ainsi, c'est comme quand on traite une vache en hiver, il ne faut pas amaigrir la mère ni compromettre la santé du veau.

Nous vous signalons, au nom des représentants des usagers ici présents que désormais les paysans ne veulent plus payer leur cotisation, car ce sont les candidats de la campagne électorale du mois de mai qui ont propagé ces dires « si je suis élu, vous n'avez pas à payer cette somme, car c'est l'Etat qui s'en chargera totalement, je sais combien ça va coûter ».

Nous n'avons plus rien à dire et ne pouvons plus collecter ni cotisation, ni redevance et nous demandons respectueusement à Monsieur le Ministre responsable, mieux placé que ces gens, de venir parmi nous pour éclaircir la situation, sinon, le statut des Associations que vous avez élaboré restera lettre morte, car le peuple attend toujours.