

Les institutions de l'irrigation paysanne : des cycles d'organisation et de réorganisation

Par Thierry Ruf - IRD

D'où proviennent les crises de la gestion de l'eau dans une société rurale ? Comment les institutions de l'irrigation paysanne interagissent-elles ? L'article souligne la complexité des relations entre les divers acteurs engagés, et tente de synthétiser les différentes visions socio-politiques et économiques de l'eau.

L'irrigation connaît dans la plupart des pays du monde où elle est largement pratiquée une crise de développement. Une crise ? Plusieurs crises en réalité. Accusée de consommer trop d'eau, de polluer les rivières et les nappes, de soutenir des modèles trop intensifs de production agricole, elle est aussi touchée par les réformes économiques de la globalisation. Des recommandations sont formulées ici ou là : renchérir le prix de l'eau (l'eau doit payer l'eau), gérer intégralement l'eau par bassin versant (mais que recouvrent exactement ces notions ?), assurer une participation des usagers de l'eau (sous quelles représentations ?). La question qui nous préoccupe ici est de comprendre comment les institutions de l'eau interagissent et comment les crises surviennent dans des régions irriguées du Monde qui ont une longue histoire hydraulique, et ont déjà surmonté diverses crises (nous faisons référence à des travaux en Méditerranée et Amérique latine qui figurent dans les orientations bibliographiques suggérées en fin d'article).

Les crises de gestion de l'eau dans une société rurale proviennent de trois grandes dynamiques : la plus radicale est le contrôle politique du territoire par des pouvoirs extérieurs face aux emprises locales des élites rurales. La plus attendue provient des divergences d'intérêt au sein de la société locale qui rendent les conventions obsolètes car non respectées. Enfin, la plus aléatoire est liée à l'effondrement de l'économie locale à la suite de disettes, de sécheresse exceptionnelle ou au contraire de crues dévastatrices.

Les questions contradictoires intervenant dans la gestion de l'eau pour le monde rural

Le maître des eaux va se défaire des eaux dont il est le maître.

Depuis des siècles, la question de l'eau met en relations des pouvoirs politiques qui s'appuient sur des légitimités différentes : le pouvoir central et le pouvoir local. Dans l'histoire contemporaine ou récente, les différentes législations sur l'eau dans le monde perpétuent en réalité les fortes contradictions potentielles de conflits d'autorités qui s'exercent depuis l'émergence des Royaumes. Le premier principe est que l'eau appartient au **patrimoine commun** de la nation et que, par conséquent, une **gestion globale et équilibrée** doit être mise en œuvre afin de concilier les besoins des usagers et la préservation des milieux naturels. Le deuxième est le principe de **subsidiarité** qui stipule que la gestion de l'eau doit se faire dans un cadre décentralisé, concerté et collectif au niveau le plus approprié, le plus proche du terrain au profit de citoyens bien organisés. Mais comme les difficultés locales peuvent dépasser les parties concernées, celles-ci feront appel à un arbitrage politique d'ordre supérieur, qui, dans les cas les plus graves, remontent au sommet du pouvoir. Ainsi, par-

tout, on centralise et on déconcentre la gestion de l'eau en même temps !

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

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

Les incertitudes du désengagement de l'Etat dans les pays du Sud.

Durant les deux dernières décennies, les pays du Sud ont été invités à des ajustements structurels amenant le désengagement de l'Etat de nombreuses fonctions et notamment dans l'hydraulique agricole. C'est au niveau local que l'on peut comprendre cette terminologie. Que signifie un désengagement de l'Etat s'il n'y a pas en contrepartie un engagement d'institutions locales communautaires, voire privées ? Dans beaucoup de pays, l'Etat est affaibli mais les associations d'usagers ont aussi bien peu d'emprise réelle, quant elles ne sont pas purement formelles. La gestion participative de l'irrigation reste un objectif lointain voire dépassé ou contourné par les acteurs publics et privés.

La division du travail et les différences de cultures de l'eau.

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

La compétition entre services de l'État.

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

Des territoires décalés d'exercice de l'autorité sur l'eau.

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

Synthèse entre les visions socio-politiques et économiques de l'eau

La figure 1 tente de synthétiser différentes approches et visions des relations sociales et des institutions sur l'eau lorsqu'il y a un développement important de l'irrigation. On constate d'abord que s'élaborent effectivement des compromis entre acteurs sociaux placés en situation de dépendances, soumis à des phénomènes de dérégulations (une politique chasse l'autre) et de déséquilibres (pressions nouvelles climatiques ou anthropiques sur les ressources). Les groupes d'acteurs échafaudent deux à deux des compromis politiques lors de phases de conflits d'usage et de pouvoir, mais chaque compromis bilatéral est influencé par le troisième pôle. Ainsi, l'Etat cherche à planifier l'économie et le secteur privé propose une large privatisation. L'équilibre politique sera influencé par les communautés rassemblant les citoyens qui se fondent sur des prin-

cipes d'équité. De la même manière, les relations entre le secteur privé et les communautés rurales marquées par du paternalisme et de la revendication sont pondérées par les principes de précaution et la formulation d'un certain modèle social émanant de l'Etat. Enfin, les liens entre communautés rurales et l'Etat, marqués par du populisme et des exigences démocratiques sont sous la pression des valeurs du secteur privé, l'efficacité (capital, productivité, maintenance).

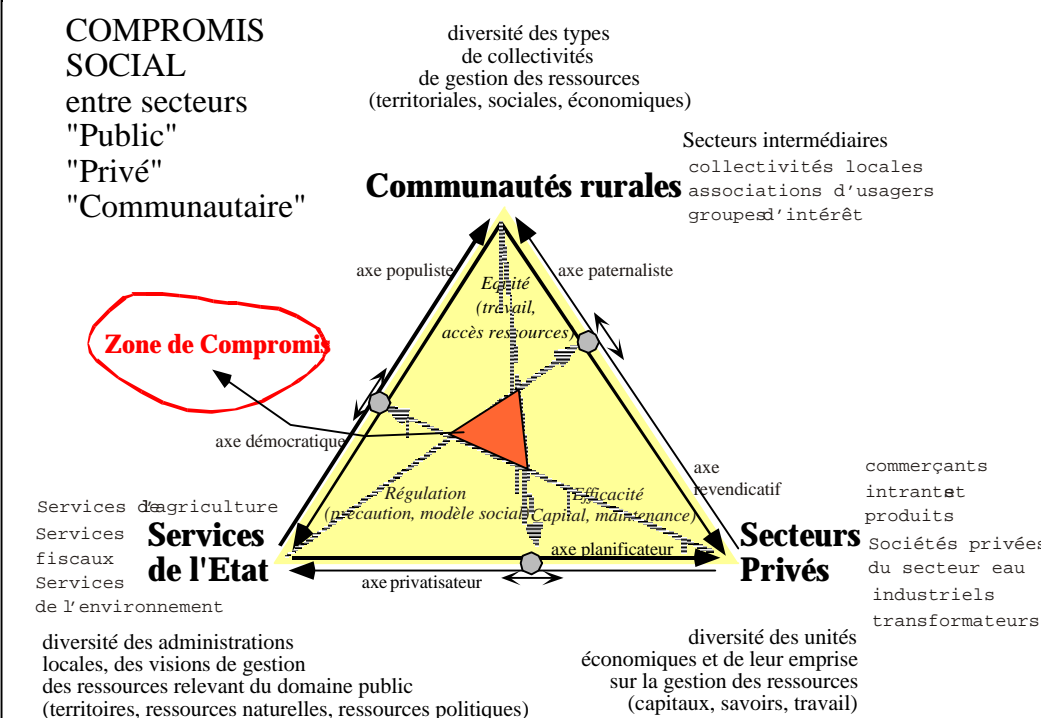
Il y a donc de larges places pour le déplacement des équilibres au sein d'une aire de compromis acceptable par l'ensemble des forces sociales en présence, ce qui explique la diversité des arrangements institutionnels et sociaux sur la gestion d'une ressource. En outre, il y a de multiples façons de sortir du compromis pour entrer dans le conflit, dès lors que des acteurs s'engagent sur des positions trop radicales. Populisme, planification et absence de démocratie locale renvoient à un modèle totalitaire de gestion de ressource. On peut aussi combiner populisme, privatisation, revendication et on voit le modèle ultralibéral surgir. Il ne faut pas oublier une vision purement paternaliste et locale qui pourrait conduire à une distribution fort inégale des ressources au plan local et l'émergence d'un certain féodalisme dans l'accès à la ressource.

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

Pour rendre les choses encore moins faciles, les analyses de situation concrètes sur le terrain démontrent la diversité des coalitions intra et inter-secteurs. Les communautés rurales ne s'identifient pas strictement avec des associations d'usagers,

elles sont aussi composées de groupements d'intérêts particuliers, souvent différents des précédents, et de collectivités territoriales (municipalités). Ces entités peuvent s'entendre ou non sur un projet commun mais aussi se distinguer et passer des alliances fortes avec les autres secteurs économiques et politiques. Du côté du privé, les conflits d'intérêt de manquent pas, par exemple entre fournisseurs d'eau et fournisseurs d'autres matières et vis-à-vis des transformateurs des produits agricoles issus de l'agriculture irriguée. Enfin, et ce n'est pas le moindre des conflits au sein des institutions, les services de l'Etat ont des logiques d'intervention différentes, parfois très contradictoires, souvent doublées de conflits de corps spécialisés.

Figure 1 : synthèse des représentations sociales, politiques et économiques



Thierry Ruf - Mai 1998
 Elaboré pendant l'atelier "gestion des ressources naturelles à base communautaire"
 Washington - EDI-Woldbank, 10-14 mai 1998.
 Modifié 2001

Les représentations du temps, de l'histoire et des trajectoires des institutions de l'irrigation

On trouve également des décalages des repères entre les acteurs. On distingue une vision linéaire de l'histoire hydraulique, du progrès technique, de l'intégration inéluctable de la gestion de l'eau à un niveau global, rationnel. Mais il faut également tenir compte d'autres visions du temps à travers les cycles de générations (familles, peuplement, alliances, etc) mais aussi des cycles de projets. Les grands bailleurs de fonds internationaux ont financé durant des décennies des « hydro-dinosaures » en matière de programmes hydrauliques et agricoles. Ils expliquent les difficultés générales des grands projets par le cercle vicieux de l'irrigation, le gouvernement s'endette, les services de l'irrigation sont déficients, le remboursement des projets est insuffisant. Comment expliquer que certains systèmes irrigués ont des siècles d'existence avec un tel engrenage d'échecs ? Récemment, une idée plus dynamique sur les cycles de gestion des eaux a été formulée par un politologue (figure 2 : Ohlsson, 1998). C'est une spirale qui rend compte du phénomène de raréfaction de la ressource et des pressions exercées sur les acteurs pour dépasser l'époque héroïque des ingénieurs aménageurs, maximiser la productivité de l'eau puis lui donner une valeur économique décourageant tous les abus d'usage. La documentation historique sur les terroirs irrigués de Prades ou de Thuir (Pyrénées-Orientales), de Novelda et Aspe (Alicante, pays valencien) ou d'Urcuqui en Equateur, nous permet d'affirmer que plusieurs enchaînements complets ont déjà eu lieu : épopée des constructions, compétitions des usages, sanctions économiques vis-à-vis des plus faibles dans la société rurale. Ceci est contre-balançé par des réactions politiques, des migrations et des reconquêtes sociales comme les réformes agraires ou réallocations des eaux.

Conclusion

La mise en place répétée de compromis entre parties prenantes se fait à des moments précis de l'histoire, sous l'égide de médiateurs, selon des schémas tantôt autoritaires, tantôt démocratiques. L'histoire des institutions locales n'est pas linéaire. Autour du

même réseau physique de captation, de transport et de distribution de l'eau, se succèdent des formes administrées, autogérées ou privatisées. Il y a donc des cycles institutionnels très divers en chaque lieu. Deux villages proches peuvent aussi être complètement décalés et disposer de systèmes de gestion radicalement différents.

Cependant, il semble que les dispositifs actuels des réseaux cités connaissent d'importantes tensions du fait des politiques nationales de l'eau, des problèmes de raréfaction des ressources et des phénomènes d'individualisation des accès à la ressource aux dépens du collectif local et de l'environnement global. ■

Repères bibliographiques

- Appolin F, Nuñez P., Ruf T. (1998). **The historical development of equity in irrigation: changes in water distribution in Urcuqui, Ecuador.** In : Boelens R., Almeida J. (ed.).- *Peasant conceptions on Equity and justice in irrigation water distribution. An analysis with a focus towards andean irrigation.* - Van Gorcum, pp 373-390
- Assier-Andrieu L.(1984). **Tradition juridique et changement politique : la persévérance du droit commun catalan dans la province du Roussillon.** In : *Actes primer congrès d'història moderna de Catalunya*, Barcelona. 17-21/12/1984, Vol II, Univ. Barcelona, 195-204
- Bédoucha G.(1987) **L'eau, l'ami du puissant. Une communauté oasisienne du Sud Tunisien.** CNRS, Paris, 427p.
- Caucanas S. (1995). **Moulins et irrigation en Roussillon du IXe au XVe siècle.** CNRS Editions, 422p.
- Caucanas S. (1992). **Energie hydraulique et irrigation en Roussillon du IXe au XVe siècle, histoire de l'aménagement d'un réseau.** In: Broc N., Brunet M., Caucanas S., Desailly B. Vigneau J.P. *De l'eau et des hommes en terre catalane.* Trabucaire, Perpignan, pp 57-109
- EDI (1996). **Participatory irrigation management.** Worldbank, Washington, 56p
- Jaubert De Passa M. (1846). *Recherches sur les arrosages chez les peuples anciens.* 6e partie, ch.4. **Des lois et du régime des eaux sous le rapport agricole.** p.267-368. Réédition intégrale AFEID, 1981, Editions d'aujourd'hui, collection « les introuvables ».
- Hunt R. (1989). **Appropriate social organization ? Water user associations in bureaucratic Canal Irrigation systems.** *Human Organization*, Vol 48, N°1 spring 1989, 79-90
- Ohlsson, Leif and Anthony Turton, (2000). **The Turning of a Screw: Social Resource Scarcity as a Bottle-Neck in Adaptation to Water Scarcity.** Stockholm Water Front - *Forum for Global Water Issues*, no. 1 (February), Stockholm International Water Institute (SIWI).
- Ohlsson, Leif (with Jan Lundqvist) (2000) **The Turning of a Screw - Social adaptation to water scarcity**, part 3 of Falkenmark et al., *New dimensions in water security*, A study prepared for FAO, AGLW, Rome.
- Ostrom E (1992). **Crafting institutions for self-governing irrigation systems.** ICS press, Institute for Contemporary studies, San Francisco, 111p. Traduction en français par Lavigne-Delville Ph., 1997. Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions. *Inter-réseaux*, 35p
- Ruf T., (1999). **Traditions et innovations dans la gestion des systèmes irrigués andins (Equateur).** In Chauveau JP., Cormier-Salem Ch., Mollard E., (Ed. sc.). *L'innovation en agriculture, questions de méthodes et terrains d'observation.* IRD, à travers champs, pp 273-286.
- 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.** In Honegger A., Ruf T. (Ed.). *Approches sociales de l'irrigation et de la gestion collective de l'eau en France et dans le monde. Territoire en mutation*, CNRS, Montpellier, mai 2000 : 7, 9-33
- Ruf T., (2000). **Droits d'eau et institutions communautaires en montagne, sept siècles d'histoire des tenanciers des canaux de Prades (Pyrénées-Orientales).** *Histoire et sociétés rurales*, N°16, pp 11-44

Figure 2 : Le tour de vis
Les trois grands cycles du tour de vis dans l'apparition des crises sur l'eau

