

# Synthèse de l'atelier 1 : eau et institutions

Patrice GARIN

UMR G-Eau, CEMAGREF, Montpellier, France

Nous avons entendu sept communications après avoir vu le film « Economie d'eau pour tous ». Les quatre premières portaient sur le Maghreb, les trois autres sur la France et la Bolivie.

Schématiquement, les communications sur le Maghreb avaient trait aux réformes de l'eau et au rôle des associations d'irrigation dans ce cadre institutionnel. Pour la rive nord de la Méditerranée, différents enjeux d'adaptation des institutions d'irrigation ont été abordés.

Pour le Maghreb, Mohammed El Alaoui nous a tracé une rétrospective du dispositif juridique et institutionnel au Maroc, sur plus d'un siècle, avec les derniers développements depuis la loi de 1995. Il a remarqué notamment que *les lois successives cherchent finalement à imposer et renforcer le contrôle de l'administration* sur l'aménagement et l'usage des ressources. Il a précisé ensuite la signification des termes « gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau » et il s'est interrogé sur les opportunités qu'offre le dispositif institutionnel pour réaliser ces objectifs. D'un point de vue quantitatif, il y a toujours de plus en plus d'associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA) sur les périmètres, mais leurs responsabilités restent limitées. Une stratégie par palier est envisagée pour une prise de responsabilité progressive. D'autres solutions sont aussi explorées, avec la délégation du service de l'eau à des entreprises privées. Il conclut sur les contraintes à la vraie prise de responsabilité des AUEA : au niveau des exploitants agricoles (compétences, moyens), des offices, des associations, des orientations politiques.

M. Bachta a aussi fait une analyse d'opportunité des grandes politiques de l'eau en Tunisie, avec deux grandes périodes, celle de la gestion centralisée avant la réforme de 1989 et la période actuelle. Il a rappelé que les politiques privilégient une option parmi les trois suivantes : le marché, la démocratie, la gestion administrée. L'hypothèse testée a été celle du choix de politique dicté par la volonté de *minimiser le coût du consensus social* pour imposer une politique. Cette minimisation résulte de la rencontre de la courbe décroissante du coût d'exclusion d'individus, défavorisés par une politique donnée, et de la courbe du coût de la négociation, qui va croître avec le nombre de personnes que l'on veut faire profiter d'une politique. Il a ensuite appliqué ce modèle conceptuel à la politique d'avant 1989, avec ses objectifs de sécurisation alimentaire, de lutte contre l'exode rural, de régulation politique, de structuration du monde rural. Il a présenté ses grands mécanismes de gestion très centralisée, avant de tester la pertinence du modèle de minimisation du coût du consensus. Mais ce coût a s'est opéré au prix d'un coût budgétaire élevé qui a justifié la réforme de 1989. La démarche d'analyse a été appliquée aussi à cette période plus récente, avec un modèle plus difficile à tester, faute de recul. En conclusion, il s'interroge sur le devenir de la dernière réforme, sur la réalité du processus démocratique face à une gestion encore très administrée.

Les deux communications suivantes concernaient des interventions auprès de groupes d'agriculteurs destinées normalement à les impliquer davantage dans les processus de décision. Hassan Mouri a présenté une *analyse ex post d'un transfert de gestion* à douze AIC/GIC/GDA en Tunisie. Il a détaillé les

raisons de l'échec de ce transfert, qui aboutit finalement à ce que les GIC soient une copie des services de l'administration pour récolter les redevances, à ce que les conflits de l'eau soient toujours aussi importants. Parmi les raisons évoquées, il souligne notamment la défiance des agriculteurs vis-à-vis de ces institutions imposées par l'Etat, des stratégies foncières opportunistes, des manipulations politiques, le manque de clarté des attributions de ces groupements... bref un manque d'appropriation de ces institutions par les agriculteurs, faute d'une véritable action de formation et de sensibilisation de fond des agriculteurs sur ces changements institutionnels.

Finalement, il n'y a que la présentation de Mathieu Dionnet qui relate une expérience « positive » d'implication des agriculteurs dans des actions collectives. Il décrit une expérience d'*apprentissage social de petits agriculteurs* du Tadla sur ce que pourrait être un projet collectif d'irrigation modernisé, en utilisant un jeu de rôle. Ce regroupement étant nécessaire vu les faibles surfaces de chacun, il est important que les agriculteurs concernés soient à même de discuter ensemble des contraintes du futur réseau collectif, car ce contexte est très nouveau pour eux sur tous les plans : changement de systèmes de culture, de pratiques d'irrigation, d'exploitation et de maintenance du réseau ; nouvelles modalités de partage de l'eau et des tâches de gestion ; modification des coûts de l'eau et de sa valorisation potentielle. Le jeu de rôle permet à ces agriculteurs, d'une part, de comprendre les étapes d'un processus de construction d'un réseau collectif et, d'autre part, de mettre en débat les contraintes collectives auxquelles ils devront faire face. Cela permet aussi d'éclairer les motivations profondes des agriculteurs pour cette modernisation. Les tests au Tadla illustrent la diversité des attentes et des contraintes, liées notamment au morcellement foncier et au difficile renouvellement des générations d'agriculteurs. La faisabilité de tels projets collectifs dépendra donc beaucoup de la situation locale des groupements d'agriculteurs et du dynamisme de leurs leaders, afin d'imaginer des solutions socialement acceptables. Autre conclusion : la nécessaire adaptation de ces outils d'apprentissage pour un réel transfert auprès d'opérateurs locaux de développement.

Les trois présentations de cas du « Nord » – plus la Bolivie – concernaient trois types d'enjeux d'adaptation des institutions d'irrigation, à trois échelles différentes : Sébastien Loubier a abordé les réformes « internes » au sein de communautés d'irrigants ; Marwan Ladki s'est penché sur les innovations institutionnelles pour intégrer de nouveaux acteurs et usages associés à l'urbanisation des périmètres ; Audrey Richard-Ferroudji a analysé, sur un bassin versant, la confrontation des points de vue des irrigants avec ceux des autres acteurs de l'eau. Dans tous les cas, ce qui est marquant, c'est le « façonnage » local des règles de gestion et des modes de coordination entre les acteurs. Les pouvoirs publics ont un rôle central dans le contrôle de la légalité des procédures, mais le contenu des accords résulte avant tout de « compromis », de conventions taillées sur mesure par les acteurs de l'eau.

S. Loubier a illustré par l'exemple que trois réformes au sein d'ASA voisines débouchent sur trois modalités d'accès à l'eau différentes, trois modes de tarification différents, trois modes de contrôle et de sanction différents. Ces choix sont fondés sur des définitions de l'équité spécifiques à chaque communauté.

M. Ladki a d'abord présenté les contraintes puis les opportunités de l'urbanisation des périmètres irrigués tant en France qu'en Bolivie. Il a souligné la diversité des modes de coordination développés par les acteurs locaux dans ces deux pays, pour gérer ces contraintes et tirer profit de ces opportunités dans un cadre juridique qui n'a pas forcément évolué pour intégrer ce changement important de destination des périmètres. Il a mis en avant les limites de ces « arrangements locaux », notamment sur le plan de la participation de ces nouveaux usagers, qui « bousculent » la légitimité ancienne des associations d'irrigants

Mais l'élaboration de compromis dans des arènes plus larges est encore plus difficile, comme le souligne A. Richard-Ferroudji. Le défi réside dans la compréhension mutuelle d'usagers ne partageant pas les mêmes valeurs, les mêmes normes sociales, les mêmes savoir-faire de gestion concertée de l'eau. Les points de vue sont mis à l'épreuve. Des siècles de luttes et d'arrangements locaux ont progressivement légitimé la primauté de l'irrigation sur les autres usages, avec l'appui des pouvoirs publics, mais cette légitimité est bousculée par les « nouveaux arrivants ». L'enjeu est bien de construire un nouveau compromis « local » entre différentes logiques de gestion, le rôle des pouvoirs publics étant de s'assurer de la légalité de ces arrangements vis-à-vis de cadres juridiques plus englobants.

Un point est frappant : les interventions du Sud concernaient les interrogations sur l'application de la loi alors que celles du Nord portaient sur la manière dont les irrigants saisissent les opportunités

d'autonomie que leur laisse la loi pour faire entendre leur voix et « façonner » des institutions qui leur conviennent. Ne faut-il pas s'interroger sur cette autonomie de décision des associations au Maghreb, sur le renforcement de leurs capacités à construire leurs propres règles de gestion ? Ne faut-il pas considérer que l'attention qui a été portée à définir un cadre juridique et institutionnel le plus complet possible doit maintenant laisser la place à la formation des responsables agricoles pour qu'ils soient à même de saisir les opportunités que leur offre la loi pour définir eux-mêmes les règles qui les concernent ?