

SYNTHESE TECHNIQUE

**Transfert de gestion de l'irrigation aux usagers
dans les pays du Sud : quelle réalité en 2005 ?**

Le point sur la participation des usagers à la gestion de l'irrigation

VIRGINIE RODA

Janvier 2006

RESUME

Le transfert de gestion de l'irrigation aux usagers a été une politique instaurée par les bailleurs de fonds afin de lutter contre le surendettement de certains pays en développement. Le concept part du principe que l'Etat central ne peut gérer efficacement l'allocation de la ressource et, souvent, se révèle incapable d'assumer les coûts d'entretien des réseaux existants, alors que les usagers seraient plus à même d'assurer le bon fonctionnement de leur système d'irrigation. Il est malaisé de porter un jugement sur la réussite ou l'échec de ces transferts effectués de façon massive dans les années 1980 car la notion de réussite dépend du point de vue duquel on se place : celui des bailleurs de fonds, du gouvernement central, de l'utilisateur ? Il s'agit cependant souvent d'une politique venue d'en haut, sous l'influence des bailleurs de fonds et, souvent, sans que le gouvernement du pays concerné soit convaincu du bien-fondé d'une décentralisation de sa compétence en matière d'irrigation. En outre, la notion d'utilisateur est rarement définie de façon claire. En analysant les exemples de terrain, on note des attentes et des difficultés qui sont fonction de l'aire culturelle considérée : conflits ethniques et droits d'usage en Afrique, réforme agraire et politisation du débat sur l'eau en Amérique du Sud, communautés familiales et irrigation traditionnelle en Asie. La majorité des cas étudiés porte par ailleurs l'empreinte de la théorie des biens communs naturels d'Elinor Ostrom et du passage à l'action collective. Les usagers ne peuvent gérer l'irrigation que s'ils y ont un intérêt fort, en particulier en cas de rareté de la ressource en eau. Par ailleurs, on observe que la collaboration entre usagers n'est possible que s'il existe entre eux un « capital social » soit un ciment relationnel (famille, société) qui permet une coopération effective ; les pays où les associations d'utilisateurs n'ont pas été formées en respectant le tissu social local fonctionnent en général peu. Enfin, on s'interroge sur la pérennité des exemples qui fonctionnent aujourd'hui car, souvent, le transfert de gestion de l'irrigation s'est effectué très rapidement sans que l'utilisateur ait eu le temps de s'approprier les nouvelles responsabilités qui lui ont été dévolues.

ABSTRACT

Irrigation management transfer (IMT) policy has been initiated by international donors in order to assist in the fight against poor countries' bankruptcy. It came from the theory that irrigation (water allocation and maintenance) cannot be performed effectively enough by a centralized policy whereas users could carry it out more successfully. Successes or failures must be analyzed by considering both users' and government' points of view, the former often being forgotten. This IMT policy comes from above, at the initiative of funds donors and often without acceptance from local governments or users. Moreover, the notion of "user" is not even defined. While analyzing case studies, the difference between main cultural areas can be underlined (ethnic conflicts and property rights in Africa, land reform and political struggles in Latin America, traditional communities in Asia). Most cases rely on Elinor Ostrom's Common Pool Resources (CPR) theory. Collaboration between users is possible only if they have a strong interest in it. Cooperation comes when the resource is scarce and when social capital exists between people. Many case studies came to fail because they lacked such social capital. When IMT to users works, the final question relies on its long-term future: most of the time the transfer was carried out very speedily without letting users become accustomed to their new responsibilities.

KEY WORDS

IRRIGATION MANAGEMENT TRANSFER, CPR, DECENTRALIZATION, PARTICIPATORY, USERS' ASSOCIATIONS.

INTRODUCTION

« Le transfert de gestion de l'irrigation [TGI] est le passage de la responsabilité et de l'autorité de la gestion des organismes publics aux organisations non gouvernementales, telles que les associations d'utilisateurs de l'eau (...) L'expression "gestion participative de l'irrigation" se rapporte normalement à la participation des utilisateurs de l'eau, conjointement au gouvernement, à la gestion de l'irrigation. Elle diffère du TGI qui veut dire remplacer le gouvernement. Après le transfert, le nouveau service peut ou non être fourni directement par une organisation d'agriculteurs ». (Vermillion et Sagardoy 2001). Cette citation montre que le TGI et la gestion participative peuvent être concomitants.

Le transfert de gestion de l'irrigation aux usagers a été un leitmotiv dès les années 1980. En effet, à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, les politiques agricoles des pays développés ont conduit à la création de systèmes irrigués modernes dans les pays en développement, en particulier (mais pas uniquement) ceux qui n'avaient pas d'irrigation traditionnelle. A la suite des résultats mitigés dans leur fonctionnement, ces systèmes ont été remis en cause. En outre, leur coût d'entretien et les nécessaires investissements à réaliser ont ajoutés aux difficultés financières de beaucoup de pays en développement. Cela a conduit à la politique de transfert de gestion aux usagers, souvent initiée et soutenue par les bailleurs de fonds.

La recherche sur le TGI a été particulièrement fructueuse dans les deux décennies qui ont suivi les années 1980. A présent, le rythme des expériences de transfert a quelque peu décliné ; les dernières expériences concernent l'Andhra Pradesh en Inde et le Cearà au Brésil. Cependant, l'attention a été grande sur les procédés du transfert et leurs modalités. En effet, l'irrigation est reconnue comme une des grandes solutions pour la lutte contre la faim dans le cadre de l'accroissement de population prévue dans les décennies à venir. Beaucoup estiment que seule l'augmentation des terres irriguées pourra résoudre les problématiques futures liées à la famine, en raison de l'accroissement de productivité liée à l'apport régulier en eau. Or, la gestion des systèmes irrigués pose de vastes questionnements : qui doit gérer, quelle efficacité rechercher, en résumé, quel est le bon niveau de gestion (central, local...) pour quelles actions (approvisionnement quotidien, entretien, développement) ?

La réussite ou l'échec d'une politique de TGI paraît être liée aux modalités du transfert (volonté réelle de l'Etat, lourdeurs institutionnelles, usure des réseaux d'irrigation...). Mais, au-delà de l'influence certaine de ces modalités, la notion de culture intrinsèque de la société dans laquelle on veut réaliser le TGI n'est probablement pas neutre. Le TGI a, en effet, généralement été construit à partir d'un modèle théorique et sa mise en place est loin d'avoir été aussi facile et automatique que prévu. De nombreuses résistances à des niveaux différents selon les pays (culture, politique) ont fréquemment conduit à l'échec de la mise en place d'une participation locale, rendant caduque à plus ou moins long terme toute une politique de transfert de gestion de l'irrigation aux usagers (Jamin, Bisson et al. 2005).

Les réalités du transfert sur le terrain sont loin d'être homogènes ; selon les pays, les cultures, l'histoire, on observe des échecs, des réussites ou des expériences plus mitigées. La notion même d'échec ou de réussite demande par ailleurs quelques définitions. Les exemples sont en règle générale analysés au travers de la théorisation de l'utilisation des biens communs naturels, ce qui introduit la notion de cohésion communautaire.

La synthèse qui suit est rédigée à partir de l'analyse de cas réels trouvés dans la littérature. Il s'agit en général de textes de chercheurs qui ont travaillé sur le terrain à l'observation, voire à la mise en place des politiques de transfert de gestion de l'irrigation. Cela pose une limite : les travaux effectués et qui n'ont pas fait l'objet d'une publication dans une revue à facteur d'impact ont été de fait exclus de la réflexion. Cette dernière s'est par ailleurs enrichie de l'expérience de chercheurs rencontrés dans le cadre du travail présenté.

DE LA THEORIE A LA PRATIQUE, DES REALITES DE TERRAIN DANS UNE GRANDE PARTIE DES PAYS DU SUD MONTRENT TOUT UN PANEL D'EXEMPLES, D'ECHECS ET DE REUSSITES

○ DES REALITES CONTRASTEES SUR LE TERRAIN

Le transfert de gestion de l'irrigation et la participation des usagers, un mot d'ordre récent qui stigmatise l'inefficacité de la gestion par l'administration centrale

Les raisons qui ont poussé à concevoir la notion de transfert de gestion de l'irrigation aux usagers sont de plusieurs ordres.

La gestion de l'irrigation est en général l'apanage du pouvoir central. Quelques exceptions historiques sont présentes dans des pays à tradition communautaire ancienne comme les rizières en Asie du sud-est par exemple (Lam 1996). Confier la gestion des systèmes irrigués à l'administration d'Etat se comprend si l'on considère notamment les coûts d'investissement, puis d'entretien des réseaux. L'irrigation est un domaine qui nécessite une forte coordination et des investissements importants, ainsi que l'organisation de la coopération locale, d'où le rôle possible d'un échelon central fédérateur et initiateur en vue d'une politique globale d'allocation de la ressource en eau. Cet échelon central a conduit à la création, à la fin de la seconde guerre mondiale, de vastes systèmes d'irrigation, en général à grande échelle, dans de nombreux pays en développement (Maroc, Afrique et Asie coloniales et ex-coloniales).

Cependant, le rôle de l'Etat initiateur a peu à peu été mis en doute. On lui a reproché son inefficacité (coûts d'investissement disproportionnés à l'accroissement de productivité, promotion de grands projets d'extension au détriment de l'entretien de l'existant qui se détériore, distribution inéquitable de l'eau, salinisation des sols...), ses lourdeurs administratives de gestion, voire sa gabegie. En outre, le recours à la centralisation dans la gestion des systèmes d'irrigation a été accusé de produire une désresponsabilisation de l'utilisateur, qui en vient à s'appuyer sur l'Etat pour la gestion quotidienne (Lam 2001).

Outre les interrogations sur les capacités des gouvernements à assurer techniquement et financièrement la gestion des systèmes d'irrigation, s'est rapidement posé le problème du surendettement des pays alors dits en voie de développement. La Banque Mondiale et le FMI ont rapidement subordonné leur aide financière à un assainissement des finances publiques. Le budget consacré à l'irrigation demandait à être fortement réduit ; la FAO souligne que « *après une période d'expansion accélérée des zones irriguées dans le monde entier aux cours des années 1950 jusqu'au début des années 1980, de nombreux gouvernements ont eu du mal à financer les coûts périodiques de l'irrigation* » (Vermillion et Sagardoy 2001). L'idée d'un transfert à un échelon plus local, celui de l'utilisateur, s'est alors concrétisée. La question de savoir si c'était l'échelon le plus pertinent ne s'est pas forcément toujours posée en ces termes, non plus que celle de la perception par les usagers d'un tel transfert de compétences et de leur aptitude à en assurer la gestion.

Enfin, la philosophie qui sous-tend le transfert de gestion aux associations d'utilisateurs est que le niveau local ne peut que mieux gérer qu'un gouvernement central inefficace car trop lointain, voire corrompu. Au Brésil, c'est toute la gestion de l'eau qui est concernée par ce nouveau paradigme, les organisations internationales telles que la Banque Mondiale et des experts de la ressource en eau étant convaincus que le caractère durable des ressources en eau ne pouvait se réaliser qu'au travers de la décentralisation et de la gestion intégrée, y compris dans le domaine de l'irrigation (Lemos et de Oliveira 2004). Au Népal, l'investissement réalisé de plusieurs milliards de dollars dans des systèmes d'irrigation à grande échelle n'a pas conduit aux performances attendues alors que les systèmes

d'irrigation à petite échelle ont toujours joué un rôle très important dans le développement de l'agriculture en Asie (Lam 1996).

Une gradation entre échecs totaux et réussites indéniables

La première question que l'on peut se poser est la suivante : le transfert de gestion a-t-il été réellement effectué ? Si oui, la situation est-elle meilleure qu'avant ?

Avant tout, il est nécessaire de s'interroger sur la nature des compétences à transférer¹. On peut transférer la gestion quotidienne de l'allocation de la ressource en eau, l'entretien du réseau, son agrandissement... il s'agit de problématiques différentes. On est en droit de se demander, d'ailleurs, si toutes ces compétences peuvent, ou doivent, dépendre d'un seul niveau d'organisation d'usagers. Plusieurs expériences ont été réalisées en la matière : si la gestion quotidienne de l'allocation de l'eau est, par nature, en général dévolue aux usagers, certains pays ont préféré confier les opérations d'agrandissement, voire d'entretien à des structures intermédiaires d'usagers et de représentants de l'Etat. D'autres ont tout confié aux associations d'usagers.

La réponse à la question du transfert effectif de la gestion demande l'analyse du processus de ce transfert. Au Pakistan par exemple, de nombreux échelons ont été mis en place afin d'assurer le transfert des compétences. Pour autant, la procédure s'est enlisée et les associations d'usagers, bien que créées sur le papier, n'ont réellement fonctionné que tardivement. Dans ce cas, on peut estimer que le transfert est un échec en ce sens que les compétences sont, au moins partiellement, restées à l'échelon central ou ses émanations déconcentrées (Kijne 2001).

La notion de réussite d'un TGI implique une définition à la fois des critères de jugement de cette réussite et du point de vue duquel on se place. Réussite par rapport à quoi, par rapport à qui ? Souvent, les politiques de la Banque Mondiale ont donné lieu à une évaluation en interne (Banque Mondiale 2005). Les chercheurs se sont efforcés d'élargir le point de vue en considérant notamment celui des usagers ou des gouvernements locaux. Il est intéressant de souligner l'opinion de Vermillion au sujet des critères : les difficultés croissantes rencontrées dans les chantiers de TGI, supérieures à ce qui en était attendu, ont modifié peu à peu la définition de la notion de réussite. On voulait au départ que le TGI aux usagers favorise la croissance de la production ; on semble maintenant satisfait, du point de vue des institutions internationales, si les finances de l'Etat ont pu être déchargées de ce budget sans que la situation sur le terrain ne se soit dégradée en termes de productivité.

Cela étant, les critères communément considérés sont l'augmentation de la production agricole, de l'équité dans la distribution de l'eau, de la durabilité du système et réduction de la charge financière du budget de l'Etat, voire protection des sols contre la salinité (Naik et Kalro 2000). D'aucuns y ajoutent l'augmentation du revenu des agriculteurs et l'impact en termes de développement durable et de lutte contre la pauvreté.

Le point de vue des gouvernements est celui qui est le plus couramment envisagé. La plupart des études soulignent les conséquences du TGI sur les performances et l'assainissement financier des Etats mais pas sur les coûts et bénéfices économiques supportés par les agriculteurs eux-mêmes. Or l'avis des usagers est une composante

¹ . « Le transfert de l'irrigation recouvre souvent tout un ensemble de fonctions très intégrées allant au-delà de la gestion de l'eau et du réseau : encadrement agricole, approvisionnement en intrants, commercialisation, gestion des gros matériels agricoles, crédit, décisions culturelles (dates de début / fin de campagne, nature des cultures), foncier, etc. » Jamin J.-Y. (2005). Discussions sur le transfert de gestion en irrigation et la participation des usagers (communication personnelle). Roda V.

fondamentale de la réussite d'un transfert. En effet, si tous les acteurs (gouvernement, usagers) perçoivent le TGI comme étant une bonne chose, alors on peut considérer que l'impact a été positif. Si seul l'un des groupes en voit les avantages, alors on ne peut rien dire, sauf à considérer que l'un des groupes d'acteurs est plus important que l'autre. Néanmoins, peu de recueil de l'opinion des usagers, ex-ante ou ex-post, n'est réalisé. Or les acteurs principaux (gouvernement, usagers) n'ont pas la même perspective, les agriculteurs étant intéressés par l'augmentation de la production agricole et l'équité de la distribution davantage que par la réduction de la charge financière de l'Etat (Naik et Kalro 2000).

Il est donc délicat d'apporter un jugement de valeur sur les réalisations sur le terrain. Cependant, même avec les limitations exposées ci-dessus, le panel des exemples peut rapidement montrer ce qui relèverait davantage des échecs : perception négative par le gouvernement, par les observateurs nationaux ou internationaux, visible chute de productivité ou manque d'entretien conduisant à l'abandon des systèmes suite au transfert, absence de prise en charge au niveau du terrain parallèlement au désengagement de l'Etat central (Kamara, van Koppen et al. 2002; Perret 2002; Kashaigili, Kadigi et al. 2003; Nkhoma et Mulwafu 2004; Haro, Doyo et al. 2005). Des expériences plus mitigées ont eu lieu en Asie où, même au sein d'un même territoire, selon les modalités du transfert et l'implication des usagers, on peut observer des résultats fort divers (Lam 2001). Enfin, des réussites peuvent être dégagées (Yercan 2003), souvent dans des pays à tradition affirmée d'irrigation communautaire (Lam 1996; Aggarwal 2000; Naik et Kalro 2000; Uphoff et Wijayaratra 2000; Lam 2001) où la décentralisation a pu permettre une meilleure allocation de la ressource voire, localement, l'aplanissement de conflits ethniques.

○ DES APPROCHES VARIEES POUR LA MISE EN PLACE

Point commun : une politique venue d'en haut malgré quelques exceptions et une nécessaire définition de la notion d'usager

Il est peu fréquent que le gouvernement central décentralise de lui-même ses compétences en matière d'irrigation, quel que soit l'état de ses finances (Swatuk et Rahm 2004). La plupart du temps, le transfert est initié par l'intervention des bailleurs de fonds internationaux (FMI, Banque Mondiale) qui subordonnent leur aide financière à l'instauration de réformes profondes (Nkhoma et Mulwafu 2004).

Cet état de fait permet de percevoir rapidement les limites intrinsèques à l'obligation d'une politique forcée. Plusieurs constatations s'en dégagent :

- il peut exister une réticence inavouée de la part du gouvernement en place à transférer des compétences qu'il estime devoir lui revenir ;
- un modèle universel est appliqué à un ensemble de pays divers, en situations diverses, dans un même laps de temps ;
- on demande à des pays, tant au niveau de l'administration centrale que des usagers, d'appliquer très rapidement un modèle qui a été peu à peu élaboré par des pays occidentaux (ou parfois orientaux), lesquels ont toujours pris le temps pour « faire passer » leurs réformes auprès de leurs populations. Ici le délai d'application est souvent court avec une demande de réactivité immédiate alors que le transfert de gestion de l'irrigation aux usagers est souvent une problématique nouvelle (Valony 2005).

Les résultats sont donc à la mesure des limites : les gouvernements de certains pays appliquent dans la lettre et non dans l'esprit les réformes, transférant sur le papier mais empêchant de fait la décentralisation des compétences aux usagers (Kijne 2001; Haro, Doyo et al. 2005). D'autres ont la volonté d'obtempérer mais l'échelon local intermédiaire est réticent à se délester de ses compétences, synonyme de pouvoir, au profit des agriculteurs (Lemos et de Oliveira 2004). De nombreux pays de la sphère africaine, malgré une codification (au sens juridique du terme) effective du transfert, échouent au niveau de la

négociation avec les usagers, le modèle international étant, par essence, basé sur un fonctionnement extra-africain et ne tenant pas compte des spécificités du droit coutumier africain.

D'autres pays, qui coopèrent davantage ou sont plus à même d'assurer une gestion locale par leurs structures existantes, tirent profit de la politique de TGI et peuvent arriver à de bons résultats (Lam 2001). Souvent d'ailleurs, les pays à gouvernement central fort (Taiwan) arrivent à gérer leur décentralisation alors que les pays en voie de démocratisation (Brésil, Afrique noire) surimposent une politique de TGI à une réforme agraire et une forte mutation institutionnelle, conduisant à un excès de changements pour les populations locales d'usagers et la possibilité de boycotter les changements des politiques perçues comme les moins importantes (Lemos et de Oliveira 2004; Nkhoma et Mulwafu 2004).

Enfin, beaucoup de gouvernements semblent avoir sous-estimé les frais d'entretien et d'investissement inhérents au fonctionnement des grands systèmes d'irrigation créés. Il est souvent arrivé que les systèmes transférés soient en (très) mauvais état, l'Etat central ne pouvant en assurer l'entretien. Les usagers, qui ont ainsi récupéré des réseaux à réhabiliter, n'ont pas été à même de prouver qu'ils auraient pu assurer la gestion de l'irrigation si un système en état plus correct leur avait été transféré. L'échec du TGI dans ce cas serait précisément lié à l'impossibilité, qu'elle soit au niveau de l'Etat central ou des usagers, d'assurer le coût (voire la technique) de réhabilitation d'ouvrages mal entretenus.

On peut se demander ce que signifie « usager ». Les articles parlent d'organisations d'usagers, d'associations d'usagers, d'usager tout court... le principe réside, d'un point de vue réglementaire, en la notion d'association des usagers de l'eau (*water user association*). Ces associations diffèrent selon les pays mais ont en commun plusieurs points intéressants : elles sont contrôlées et financées par les participants au travers de structures internes très similaires. Leur activité, qui n'est pas supposée être bénéficiaire, est basée sur des tâches liées à l'eau, en particulier l'irrigation (allocation de l'eau, entretien, achat de terres...); la liste des tâches est juridiquement fixée. La plupart (mais pas toutes) ont la personnalité juridique, une charte et / ou un règlement intérieur. La participation des usagers est, selon les pays, volontaire (Mexique, Angleterre) ou, plus souvent, obligatoire (Andhra Pradesh en Inde, Népal). Les « participants » sont, en principe, ceux qui bénéficient de l'usage de l'eau (source, système d'irrigation...), qui possèdent et / ou utilisent (droit d'usage) les terres irriguées. Les associations ont été soit créées par les usagers eux-mêmes sur la base du volontariat, soit, plus souvent, initiées par l'Etat central sur une base obligatoire. Les participants, en général, doivent à l'association les frais de gestion (coûts de l'approvisionnement en eau, de l'entretien du système d'irrigation, mais également électricité, salaires des personnels administratifs...) et le respect des règles de fonctionnement. En échange, ils ont droit à un accès à la ressource en eau et à l'élection des représentants à l'Assemblée Générale de l'association. Ces associations d'usagers se retrouvent dans pratiquement tous les pays et ont souvent été créées dans le cadre des politiques de TGI (Hodgson 2003).

Par ailleurs, un point intéressant à souligner consiste en l'absence de définition de la notion d' « usager ». Les cas réels parlent de « fermiers », « d'usagers ». Or parfois la personne qui reçoit la gestion n'est pas l'usager lui-même : l'homme en tant que chef de famille a la responsabilité alors que c'est en général la femme qui réalise effectivement les travaux (Kamara, van Koppen et al. 2002). Certains systèmes écartent les réels participants (jeunes, femmes) qui pourraient être les plus dynamiques quant à l'évolution de la participation en confiant l'autorité aux hommes plus âgés. La définition de l'usager est souvent révélatrice de la culture qui décide de la responsabilité des agriculteurs dans la gestion des systèmes d'irrigation (Jamin 2005).

Une certaine différenciation de points de vue entre blocs culturels majeurs

Lorsque l'on se réfère aux expériences de terrain, il est intéressant de constater que les champs lexicaux sont souvent spécifiques à une aire culturelle donnée. Les problématiques ne sont pas exprimées de la même façon et certaines difficultés liées au TGI sont caractéristiques de critères de base inhérents à la culture considérée. Le TGI reflète souvent les relations de pouvoir et les luttes d'intérêt entre l'Etat, les bailleurs de fonds, l'administration, les usagers (Swatuk et Rahm 2004).

L'Afrique porte les conséquences de son passé colonial. Les grandes structures d'irrigation que l'on trouve au Maroc, par exemple (Zekri et Easter à paraître), ont été induites par l'influence occidentale. C'est le cas dans d'autres pays d'Afrique noire où une centralisation importante a pu développer une irrigation qui n'était pas une forme traditionnelle d'agriculture, orientant certaines productions à l'exportation. En Afrique, la notion de propriété du sol vs droit d'usage est une problématique prépondérante. Les sols appartiennent rarement aux agriculteurs ; ils sont propriété de l'Etat (Perret 2002). La réforme agraire se surimpose donc au TGI. En outre, les agriculteurs d'Afrique noire semblent souvent réunis en communautés détentrices de droits d'usage. Décentraliser la gestion paraît donc une entreprise difficile car l'usage de l'eau et la propriété du sol semblent s'imbriquer de façon complexe (Nkhoma et Mulwafu 2004). L'absence de culture traditionnelle de l'irrigation pose d'autres problèmes ; il manquerait souvent une culture de l'entretien des réseaux (d'ailleurs l'état médiocre de certains systèmes d'irrigation transférés a souvent été souligné comme une cause d'échec). Les mots de conflit, d'ethnie reviennent souvent dans les analyses des expériences de terrain (Perret 2002; Haro, Doyo et al. 2005). En outre, il s'agit souvent de pays engagés dans un processus de démocratisation avec les bouleversements politiques et culturels y afférents. Si l'on considère le processus de transfert en lui-même, il passe par une institutionnalisation forte, notamment au travers de lois et d'actes ; le contrôle international est fort, en particulier lorsque le TGI se situe sur des réserves naturelles protégées au niveau mondial où l'allocation de la ressource en eau est surveillée. Enfin, il s'agit du bloc où on constate le plus fort taux d'échec potentiel en raison d'une expression difficile de leur capital social : les difficultés pourraient provenir notamment de structures et de hiérarchisations des modes de propriété des ressources communes fort différentes des notions de pleine propriété de la théorie des Common Pool Resources (CPR).

L'Amérique du Sud présente un contexte différent. Le passé d'haciendas est assez présent et pose des problèmes, un peu similaires à ceux rencontrés en Afrique, de propriété des terres. Il s'y ajoute des luttes politiques fortes entre propriétaires terriens et la réforme agraire de redistribution des terres ou des droits (Lemos et de Oliveira 2004). Les populations présentes peuvent être assez hétérogènes, entre les communautés traditionnelles des Andes et les utilisateurs d'eau de la plaine (Trawick 2003). Enfin, les pays sont souvent en processus de démocratisation, ce qui ajoute une dimension politique forte au TGI aux usagers. La décentralisation elle-même est, dans certains cas, mal vécue par les pouvoirs déconcentrés locaux qui la ressentent comme une perte de pouvoir. Les luttes politiques et la crise de l'Etat sont des notions très présentes qui opacifient la lecture de la possibilité du transfert de gestion de l'irrigation. La bureaucratie et l'étatisation des processus rendent le transfert très institutionnalisé sur papier (organismes en cascade, reliés aux différents centres de pouvoir) mais souvent peu effectif au niveau du terrain, qui se voit confier peu de responsabilités et n'obtient en réalité qu'une faible marge de manœuvre. En Amérique latine comme en Afrique, les populations d'agriculteurs n'ont qu'une confiance mitigée en le gouvernement central, ce qui nuit à la potentielle réussite des réformes.

L'Asie diffère des blocs précédents sur de nombreux points. Tout d'abord, la rareté des problèmes liés à la propriété des terrains, les agriculteurs en étant propriétaires sauf exceptions (Asie post-communiste). Ensuite, la notion de démocratisation, si elle est

présente (Kijne 2001; Lam 2001) est loin d'être en première ligne. Le respect de l'environnement, la lutte contre la pauvreté ne sont pas des préoccupations qui apparaissent nettement, contrairement à l'Amérique du Sud par exemple. Ce qui transparaît dans le bloc asiatique, c'est la notion de coopération et de capital social. La pression sociale à la coopération est forte : la société est organisée en castes, en familles et c'est la peur de la désapprobation d'autrui qui conduit à la coopération (Aggarwal 2000). Le transfert de gestion aux usagers est socialement accepté et demandé. Un comportement particulier, propre à la culture asiatique, est de ne pas accepter une innovation tant que son intérêt n'a pas été souligné par un voisin. Naik constate que plus les villages sont loin d'un exemple de participation des usagers, plus ils sont réticents à accepter le principe du TGI et inversement (Naik et Kalro 2000).

On peut également s'intéresser à quelques pays « du Nord » comme la Bulgarie ou la Turquie, dont les problématiques sont particulières, notamment en Bulgarie qui reflète bien les difficultés rencontrées par les pays de l'ex-bloc communiste. La notion de propriété du sol est prépondérante, ainsi que les possibilités de coopération entre usagers (Theesfeld 2004).

L'ensemble de ces exemples illustre la nécessité d'une coordination au niveau des usagers, imposée par le pouvoir central ou pas, pour réussir à gérer collectivement les systèmes d'irrigation.

ANALYSE DES EXEMPLES AU TRAVERS DE LA THEORISATION DE L'UTILISATION DES BIENS COMMUNS NATURELS EN INTRODUISANT LA NOTION DE COHESION COMMUNAUTAIRE

○ CPR, DECENTRALISATION, PASSAGE A L'ACTION COLLECTIVE ET COORDINATION DE LA COOPERATION

Théorie des biens communs naturels et du passage à l'action collective

L'eau, d'un point de vue économique, est considéré comme un bien commun naturel. La plupart des articles (Lam 1996; Aggarwal 2000; Uphoff et Wijayaratra 2000; Lam 2001; Sarker et Itoh 2001; Kashaigili, Kadigi et al. 2003; Yercan 2003; Theesfeld 2004; Haro, Doyo et al. 2005) se basent sur la théorie de gestion des biens communs naturels développée par E. Ostrom (Ostrom 1993). Elinor Ostrom part du constat que les projets à grande échelle de systèmes d'irrigation instaurés par les gouvernements dès les années 1950 posent différents problèmes récurrents (absence de durabilité économique, sous-investissement dans l'entretien des réseaux, manque de conception de l'organisation à la base des réseaux conduisant à une mauvaise allocation de la ressource). D'où les interrogations sur l'importance de l'organisation, notamment par la Banque de Développement Asiatique, qui introduit en précurseur les notions de coopération et de participation des usagers. Dès les années 1990, les bailleurs de fonds s'assurent que les projets subventionnés incluent la participation des usagers.

Ce point est particulièrement important en matière d'irrigation car cette dernière implique une organisation collective car certaines décisions individuelles peuvent affecter l'ensemble du réseau (prélèvements amont trop importants qui ne permettent pas aux communautés situées à l'aval d'avoir de l'eau par exemple) et d'autres points de la gestion nécessitent de toutes façons une action concertée (entretien courant comme le curage des sédiments).

La participation des usagers n'a de sens que si les usagers y voient un avantage pour eux-mêmes. Il ne faut pas exclure la dimension humaine du problème, à savoir que l'être humain pris individuellement a tendance à adopter un comportement de « passager clandestin »

(bénéfice de l'action collective sans en acquitter le prix). Or, souvent, l'organisation est instituée par le pouvoir central qui en définit l'architecture idéale théorique, sans tenir compte des spécificités locales, des réticences... E. Ostrom introduit alors la notion de design industriel et de capital social (voir *infra*). Elle développe l'idée d' « institutions » (qui signifie l'ensemble des règles utilisées par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui produisent des externalités affectant des individus et potentiellement d'autres) : instaurer des règles n'est utile que sous conditions (les gens en connaissent l'existence et s'attendent à ce que les autres usagers les respectent ; des sanctions sont prévues). Ces règles sont observées au travers des activités réelles et peuvent être différentes des procédures formelles. Il s'agit en général de règles coutumières. Cependant il n'existe pas une unique « meilleure façon » d'organiser les activités liées à l'irrigation. Il faut des essais, des erreurs, des modifications, et beaucoup de temps d'apprentissage sur les conséquences d'une organisation donnée sur le comportement des usagers (Ostrom 1993). E. Ostrom a proposé huit principes au cœur du fonctionnement des organisations d'irrigants. Certains articles les utilisent afin d'analyser leur expérience de terrain au travers de ces principes (Sarker et Itoh 2001).

Une autre théorie sous-tend le transfert de gestion de l'irrigation et la gestion participative : il s'agit de la philosophie libérale qui propose le marché en tant que régulateur préférentiel. En effet, le transfert de gestion aux usagers n'est pas l'unique possibilité pour un Etat de se désengager de la gestion. Il peut aussi envisager la privatisation (Zekri et Easter à paraître). Le passage à la privatisation reste en filigrane de nombreux articles. Il faut distinguer ici la privatisation des services d'eau et celle de l'eau en tant que bien public. Naik, dans son recueil d'opinions en Inde, cite la privatisation du service d'eau comme choix possible, lequel est rejeté par les usagers (Naik et Kalro 2000). En Asie en effet, il semble immoral de vouloir faire payer l'eau (Aggarwal 2000). Cependant ce passage à la privatisation peut parfois être plus explicite : en Amérique latine la notion de privatisation des services d'eau, de marché de l'eau (*water market*) est extrêmement présente malgré la forte opposition des usagers (Trawick 2003; Lemos et de Oliveira 2004). Par ailleurs, on peut souligner que l'utilisateur, en général, acquitte par des redevances l'eau qu'il perçoit via le système d'irrigation ; il s'agit plutôt du coût d'acheminement, d'entretien... que du coût de la ressource en tant que telle.

Des conditions économiques limites pour favoriser le passage à l'action collective

La participation des usagers n'est possible, d'après Chambers (in (Ostrom 1993)) que si les usagers y voient un gain pour eux-mêmes. En effet, si on se penche sur l'intérêt commun à agir ensemble, se pose rapidement la question de savoir si les usagers ont un intérêt à s'occuper de la gestion de l'irrigation.

Les pays où la gestion de l'irrigation n'est pas considérée comme une priorité font partie des « échecs » (Nkhoma et Mulwafu 2004). En effet, les populations, sous l'influence de la volonté gouvernementale, tentent de s'associer ; cependant, dès que des difficultés plus importantes surviennent (nécessité de trouver de la nourriture pour survivre) les usagers concernés abandonnent les projets qui ne semblent pas indispensables. Il faut donc un intérêt fort pour l'utilisateur à gérer lui-même la gestion transférée.

Cet intérêt ressort dans l'ensemble des articles en termes de pénurie de la ressource en eau (Perret 2002). Lorsque l'eau n'est pas rare, les conflits sont peu importants et dispensent les communautés d'utilisateurs à recourir à une collaboration perçue comme inutile. Tous les exemples d'implication des usagers dans lesquels les irrigants ont voulu s'impliquer recouvriraient une réalité de rareté de l'eau. Ce point n'est cependant pas suffisant pour coordonner des opérations. En effet, d'autres intérêts à agir peuvent apparaître. Au Pakistan par exemple, les associations d'utilisateurs, jusque là uniquement sur papier, ont commencé à

fonctionner lorsque l'octroi de subventions a été subordonné à la coordination effective des usagers (Kijne 2001).

A ce stade, l'action collective entre irrigants revêt plusieurs aspects selon qu'il s'agisse de l'allocation quotidienne de la ressource, de l'entretien du réseau (opération moins fréquente) ou du renouvellement (qui nécessite souvent un investissement, des discussions). L'allocation quotidienne de la ressource est perçue comme indispensable au bon fonctionnement du système dans un contexte de rareté. Les usagers sont prêts à mettre en place une forme quelconque de coordination ou à envisager de le faire. En revanche, les choses peuvent se passer différemment dès que l'on commence à envisager une opération moins fréquente dans le temps comme l'entretien. L'entretien implique un bénéfice à moyen terme ; il faut donc que le court terme soit assuré en matières de priorités avant de s'investir dans une opération dont les fruits ne seront pas immédiats. Ce phénomène est encore plus accentué pour les opérations de renouvellement dont le terme est lointain (Johnson 1995; Aggarwal 2000). En réalité le problème de la capacité technique et financière se pose ici. Certains auteurs soulignent la difficulté technique qui peut exister pour les usagers à assurer la gestion des systèmes d'irrigation (Lemos et de Oliveira 2004). En outre les usagers n'ont pas toujours la capacité financière à assurer les investissements, le coût de gestion par les usagers n'étant pas obligatoirement moindre que celui acquitté par l'Etat central avant le transfert.

○ COHESION COMMUNAUTAIRE, UN PHENOMENE ENDOGENE QUE L'ON PEUT CREER?

Une condition nécessaire et ses limites, l'existence d'une cohésion communautaire interne

Le passage à une action collective est basé sur les capacités des individus à agir collectivement. La notion de capital social (*social capital*) est introduite par James Coleman qui la définit, en 1988, comme les aspects d'une structure relationnelle entre individus qui leur permet de créer de nouvelles valeurs. Ce capital social est créé à travers les évolutions des relations entre les personnes, facilitant l'action (Ostrom 1993). L'action collective est liée à l'intérêt qu'en retirent les usagers et introduit la notion de responsabilisation : si on ne collabore pas, le groupe et l'individu réfractaire sont pénalisés (Aggarwal 2000).

Or, il n'est pas si évident de pousser les gens à s'organiser ; il ne suffit pas de le décider. Aggarwal, par exemple, souligne que la coopération n'est pas forcément automatique entre les gens : beaucoup d'agriculteurs ne seraient capables ni de gérer quelque chose seuls, ni de s'organiser pour le faire (Aggarwal 2000). La question posée est de savoir comment les groupes sont susceptibles de se former et d'évoluer dans le temps, comment ils contrôlent la tendance au « passager clandestin » et de quelles activités ils peuvent se charger. Il semble exister un manque de recherche empirique systématique dans ce domaine.

C'est là qu'intervient la notion de capital social. La majorité des chercheurs souligne sa prééminence comme facteur de réussite dans la coordination des usagers. Dans l'ensemble des cas étudiés, ceux qui ne marchent pas (outre les causes générales liées à l'état des systèmes, à la réticence des gouvernements à transférer effectivement la gestion de l'irrigation etc.) sont caractérisés par l'absence de capital social (Kashaigili, Kadigi et al. 2003; Theesfeld 2004). Il faut une culture d'échange et de coopération (Uphoff et Wijayarathna 2000; Kamara, van Koppen et al. 2002; Meinzen-Dick, Raju et al. 2002). En effet, un degré d'homogénéité culturelle en termes d'un plancher de croyances communes et de normes est une bonne condition d'action collective (gain sur les coûts de négociation). Il faut souligner que cela n'explique pas pourquoi on a une action collective dans certains domaines et pas d'autres : quand l'action est répétée (gestion quotidienne de l'allocation de la ressource en eau) l'action collective est immédiate alors que pour des actions moins

fréquentes (maintenance, expansion) cela est plus difficile. En outre, on peut sans doute considérer que l'une des raisons de l'échec partiel du transfert de gestion des grands réseaux d'irrigation nouvellement créés est qu'il existe probablement une moindre cohésion sociale entre usagers sur ces périmètres récents que dans les périmètres irrigués traditionnels d'Asie du sud-est par exemple.

Il s'agit cependant d'une condition nécessaire mais non suffisante car la coordination de la coopération peut prendre deux formes : centralisée ou décentralisée. Or c'est le passage possible à une action décentralisée dont on discute ici.

Lorsque l'on a une cohésion communautaire interne (valeurs familiales, castes...) et/ou une coordination structurée entre acteurs (capital social, pression sociale), cela marche (l'on se référera aux exemples cités ci-dessus comme réussites). En revanche, s'il y a absence de cette cohésion interne, on pourrait en théorie avoir un facteur exogène de cohésion sociale : coordination de la coopération sous forme de l'action du gouvernement (Yercan 2003), ou facteur naturel limitant (sécheresse, famine). La culture de coopération en CPR est abordée uniquement par le biais de la coopération décentralisée, ce qui tronque la recherche à ce sujet car on ne peut pas forcément l'opposer à une coordination centralisée. L'intervention de la Banque Mondiale est de fait une coordination centralisée qui veut promouvoir un phénomène par nature endogène, c'est à dire qui ne peut démarrer que quand les conditions de naissance sont réunies, d'où l'échec des formes imposées.

On peut se demander à ce niveau si les organisations traditionnelles auxquelles on confie la gestion des systèmes irrigués sont des communautés idéales, susceptibles de remplacer l'Etat dans toutes ses actions et ses composantes. Les communautés locales ne sont pas forcément aptes à assimiler de nouveaux domaines à gérer. L'Etat a un rôle traditionnel de justice sociale, de redistribution qui ne peut être assuré par les communautés locales par exemple. Les associations d'usagers étudiées par Naik le soulignent bien puisqu'elles préfèrent l'Etat en raison justement de cette justice sociale qu'il apporte (moins d'interférences politiques lorsque l'Etat est le gérant)² (Naik et Kalro 2000). Lemos le souligne également en parlant « d'avocats conservateurs convaincus que la durabilité de la ressource en eau ne peut passer que par la gestion intégrée décentralisée » (Lemos et de Oliveira 2004). Le leitmotiv du recours aux organisations communautaires traditionnelles pourrait être une réaction face à ce qui est imposé par l'Etat comme le retour au régionalisme en France paraît être une réaction face à la mondialisation.

Un modèle venu d'en haut : quelle pérennité ?

On peut relever que chaque groupe de pays du Sud s'est inspiré d'un modèle pour construire son processus de TGI : Etats-Unis pour l'Amérique du Sud (Lemos et de Oliveira 2004), Europe voire Chine pour l'Afrique noire (Nkhoma et Mulwafu 2004), Israël pour le Botswana (Swatuk et Rahm 2004) par exemple. On peut s'interroger sur l'influence de ces modèles sur la structure institutionnelle et le fonctionnement des organismes de transfert. Mais, au-delà de l'interrogation purement organisationnelle, se pose la question de la pérennité. Les réussites peuvent-elles s'exporter en-dehors de leur sphère socio-culturelle ?

En France, la notion d'association d'irrigants, apparue il y a près de 200 ans, a été une véritable révolution (Valony 2005). Cependant les diverses mutations dans le secteur de l'irrigation, qu'elles soient à l'initiative des usagers comme les Associations Syndicales

² . Le cas étudié, situé en Inde, expose les raisons qui font que les usagers préfèrent avoir recours au TGI : eau délivrée à temps, moins de disputes entre les agriculteurs, fourniture d'eau assurée, meilleure maintenance, procédures simplifiées. Les villages ayant préféré l'action du gouvernement citent également leurs raisons (irrigation possible de plus de terres, possibilité d'obtenir de l'eau au marché noir (sic), meilleur service, fourniture d'eau assurée, moins d'interférences politiques).

Autorisées d'irrigants ou à l'initiative des gouvernements centraux, ont pu se réaliser car les pays d'Europe ont toujours laissé le temps à leurs agriculteurs de s'approprier l'évolution des concepts. En revanche, au niveau des pays « du Sud », les gouvernements et les bailleurs de fonds voudraient que les réformes soient immédiates et acceptées rapidement, ce qui nuit obligatoirement à leur réussite à long terme. En outre, les associations traditionnelles susceptibles de gérer de nouvelles responsabilités (Maroc, Inde) sont peu souvent associées aux décisions, les échelons intermédiaires entre le pouvoir central et les usagers imposant leur propre conception du fonctionnement idéal (Valony 2005).

En admettant que le transfert de gestion de l'irrigation se soit effectivement bien passé, que les usagers se soient (re)découvert une aptitude à travailler ensemble dans le respect du bien commun, on s'interroge rapidement sur la pérennité du cas réel. Et ce d'autant plus que d'autres préoccupations coïncident avec le TGI. La majorité des articles a étudié des exemples en cours ou tout juste achevés. Or, déjà, des suspicions apparaissent (Brésil, Afrique) (Lemos et de Oliveira 2004). La pérennité peut pourtant être considérée comme un facteur d'appréciation de la réussite : les systèmes d'irrigation travaillent sur le long terme, une réorganisation constante des acteurs n'est pas un gage d'efficacité.

D'autres exemples, dans des pays munis d'une forte aptitude à créer un capital social, montrent des résultats considérés comme pérennes au moins à moyen terme et ce malgré les premiers signes de détérioration des nouvelles institutions récemment mises en place. Il s'agit en général d'endroits où l'investissement en infrastructure est important (Lam 2001). La réussite à long terme de l'irrigation ainsi transférée est assurée dans la mesure où les usagers continuent à y voir un avantage.

La question est encore plus prégnante dans les exemples où la cohésion communautaire interne, sans être absente (car souvent d'une autre nature), n'a pas semblé jusqu'alors à même de régler les problèmes liés à la gestion des ressources communes (Brésil, Afrique Noire). En cas de difficulté, politique ou autre, on observe souvent que les usagers ont tendance à revenir à la situation antérieure (Lam 2001; Lemos et de Oliveira 2004). Ce qui pose le problème de savoir si ce retour est possible, et, si oui, comment. Il faut, pour revenir à une situation centralisée, que l'Etat le veuille et surtout le puisse. Il s'agit d'une question peu abordée par les auteurs des recherches et qui demanderait probablement à être plus étudiée.

BIBLIOGRAPHIE

- Aggarwal R. M. (2000). "Possibilities and Limitations to Cooperation in Small Groups: The Case of Group-Owned Wells in Southern India." World Development **28**(8): 1481-1497.
- Banque Mondiale (2005). New Evaluation Procedures for a New Generation of Water-Related Projects. Technical Paper. World Bank. Washington, World Bank.
- Haro G. O., Doyo G. J., et al. (2005). "Linkages Between Community, Environmental, and Conflict Management: Experiences from Northern Kenya." World Development **33**(2): 285-299.
- Hodgson S. (2003). Legislation on water users' organizations : a comparative analysis. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Jamin J.-Y. (2005). Discussions sur le transfert de gestion en irrigation et la participation des usagers (communication personnelle). Roda V.
- Jamin J.-Y., Bisson P., et al. (2005). "La participation des usagers à la gestion de l'irrigation : des mots d'ordre aux réalités dans les pays du Sud." Comptes-rendus des séances de l'Académie de l'Agriculture de France(19/05): 19 p.
- Johnson S. H. (1995). "Selected experiences with Irrigation Management Transfer : economic implications." Water Resources Development **11**(1): 61-72.
- Johnson S. H., Vermillion D. L., et al. (1995). International Conference on Irrigation Management Transfer: Irrigation management transfer selected papers from the International Conference on Irrigation Management Transfer, Wuhan, China, 20-24 September 1994. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Kamara A. B., van Koppen B., et al. (2002). "Economic viability of small-scale irrigation systems in the context of state withdrawal: the Arabie Scheme in the Northern Province of South Africa." Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C **27**(11-22): 815-823.
- Kashaigili J. J., Kadigi R. M. J., et al. (2003). "Constraints and potential for efficient inter-sectoral water allocations in Tanzania." Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C **28**(20-27): 839-851.
- Kijne J. W. (2001). "Lessons learned from the change from supply to demand water management in irrigated agriculture: a case study from Pakistan." Water Policy **3**(2): 109-123.
- Lam W. F. (1996). "Improving the performance of small-scale irrigation systems: The effects of technological investments and governance structure on irrigation performance in Nepal." World Development **24**(8): 1301-1315.
- Lam W. F. (2001). "Coping with Change: A Study of Local Irrigation Institutions in Taiwan." World Development **29**(9): 1569-1592.
- Lemos M. C. et de Oliveira J. L. F. (2004). "Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceara, Northeast Brazil." World Development **32**(12): 2121-2137.
- Meinzen-Dick R., Raju K. V., et al. (2002). "What Affects Organization and Collective Action for Managing Resources? Evidence from Canal Irrigation Systems in India." World Development **30**(4): 649-666.
- Naik G. et Kalro A. H. (2000). "A methodology for assessing impact of irrigation management transfer from farmers' perspective." Water Policy **2**(6): 445-460.
- Nkhoma B. G. et Mulwafu W. O. (2004). "The experience of irrigation management transfer in two irrigation schemes in Malawi, 1960s-2002." Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C **29**(15-18): 1327-1333.
- Ostrom E. (1993). Crafting institutions fort self-governing irrigation systems. San Francisco.
- Perret S. R. (2002). "Water policies and smallholding irrigation schemes in South Africa: a history and new institutional challenges." Water Policy **4**(3): 283-300.
- Sarker A. et Itoh T. (2001). "Design principles in long-enduring institutions of Japanese irrigation common-pool resources." Agricultural Water Management **48**(2): 89-102.

- Swatuk L. A. et Rahm D. (2004). "Integrating policy, disintegrating practice: water resources management in Botswana." Physics and Chemistry of the Earth, Parts A/B/C **29**(15-18): 1357-1364.
- Theesfeld I. (2004). "Constraints on Collective Action in a Transitional Economy: The Case of Bulgaria's Irrigation Sector." World Development **32**(2): 251-271.
- Trawick P. (2003). "Against the Privatization of Water: An Indigenous Model for Improving Existing Laws and Successfully Governing the Commons." World Development **31**(6): 977-996.
- Uphoff N. et Wijayarathna C. M. (2000). "Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka." World Development **28**(11): 1875-1890.
- Valony M.-J. (2005). Discussion sur le rôle et le devenir des associations d'usagers en matière d'irrigation (communication personnelle). Roda V.
- Vermillion D. L. et Sagardoy J. A. (2001). "Transfert des Services de Gestion de l'Irrigation - Directives." Bulletin FAO d'Irrigation et de Drainage **58**.
- Yercan M. (2003). "Management turning-over and participatory management of irrigation schemes: a case study of the Gediz River Basin in Turkey." Agricultural Water Management **62**(3): 205-214.
- Zekri S. et Easter K. W. (à paraître). "Water reforms in developing countries : management transfers, private operators and water market." Working paper.