

History of the participatory irrigation management and the transfer of management authority:
science issues, general governance and local actions
to solve water crisis.

*Histoire de la gestion participative de l'irrigation et du transfert d'autorité de gestion :
questions scientifiques, gouvernance globale et actions locales
pour résoudre les crises de l'eau.*

Thierry Ruf
Umr GRED, IRD Montpellier



ICID•CIID
International Commission on Irrigation and Drainage (ICID)
International Workshop
on “History of water crisis”
15 October 2015 (tbc) at Montpellier, France

Summary

We develop a historical framework to understand the history of the concept of participatory irrigation management (PIM) as an answer to water crisis in many countries. Four levels should be included in this historical approach :

First, the history of a concept is related to the school of the commons : the search for a third way between bureaucratic planning and market supremacy. The principles of Elinor Ostrom on the PIM and their rapid translation into the policy development projects in a situation of cooperation with southern countries

Then, we explore the roots dating back to the 18th Century and the American and French revolutions. For example, we discover the importance of the French mountains Cevennes in the first accurate treaty on modern irrigation, written by William Tatham (1799) which envisaged the development of irrigation in the UK. We study the thought of Francois Jaubert de Passa (1845) on the technical and political organization of the irrigation among ancient peoples. He found that the stakeholders build irrigation institutions with local participatory principles and against powers (this work is largely the origin of the 1865 Act on Trade Union Associations to manage irrigation devices in France).

Since the years 1990, we observe the application of the PIM principles during the management transfers. We may have new views on the southern shore of the Mediterranean basin... but also on the north shore with France, Spain and Italy cases studies. There are nowadays new conflicting parameters for managing surface water vs. groundwater, subsidiarity and centrality of Authorities, generational conflicts and opposite references especially with migrants, emergences of new business actors for individual hydraulic.

Immédiatement après la seconde Guerre mondiale, la plupart des pays ont poursuivi leurs investissements hydrauliques en vue de produire de l'électricité et d'étendre les aménagements hydro-agricoles. En France, ces politiques ont été menées par le gouvernement central qui a mis en place des plans de développement hydraulique issus des nouvelles pratiques de planification à l'échelon gouvernemental, sous la direction de Jean Monnet, un des pères fondateurs de l'Europe dans les années 1950. Ainsi fut construit le grand Barrage de Serre-Ponçon sur la Durance (aménagement hydro-électrique avec intégration des canaux agricoles plus anciens de la Provence), puis des Compagnies nationales d'Aménagement ont pris en charge directement la construction de nouveaux réseaux d'irrigation gravitaires ou sous pression. Celle du Bas-Rhône-Languedoc a été créée en 1955 pour changer les orientations viticoles des plaines languedociennes vers un modèle arboricole et horticole d'inspiration californienne.

Dans les pays du Sud qui acquièrent leur indépendance à cette époque, les politiques publiques de l'eau constituent le cœur des aides financières internationales. Qu'elles viennent du monde libéral occidental ou du monde communiste des économies planifiées, les interventions reprennent globalement les idées de Wittfogel sur le nécessaire despotisme en matière hydraulique. La période de 1955 à 1985 constitue une sorte d'épopée des grands barrages, associée à la création de nouveaux maillages hydrauliques, souvent conçus sans aucune référence à ce qui pouvait exister auparavant. De nombreux exemples illustrent cette phase de l'histoire, qui voit les bailleurs de fonds multiplier les crédits à des nouveaux projets comme à des opérations de réhabilitation de projets tout juste achevés ou même encore en cours. A la fin de cette période, de nombreuses évaluations sont engagées, comme celle du Ministère français de la Coopération qui procède à des études pluridisciplinaires sur les effets des projets d'investissements. Parmi ces évaluations, celle de l'Office du Niger au Mali montrait en 1984 les limites d'une hydraulique bureaucratisée que la France soutenait et l'existence de schémas alternatifs de gestion des terres et des eaux que la coopération hollandaise proposait.

D'une manière générale, les bilans économiques montrent alors que de très nombreux investissements n'ont pas généré la création de ressources espérée. En outre, les impacts environnementaux des grands projets hydrauliques commencent à être évalués dans leurs impacts négatifs. Tandis qu'une commission internationale des grands barrages étudie pays par pays l'ensemble des bilans, sur le plan politique, émergent des mouvements de remise en cause des gouvernances des projets publics. Le premier, d'inspiration néolibérale, prône le réajustement structurel des pays endettés et en matière de gestion de l'eau, le désengagement public et la privatisation des services, notamment en matière d'irrigation. Sur la scène mondiale, le Conseil Mondial de l'Eau, dont le siège est à Marseille, organise tous les trois ans un Forum Mondial de l'Eau, support visible des idées de marchandisation des services. Le second mouvement s'appuie sur des travaux scientifiques d'évaluation des politiques publiques de développement. Portée par des universitaires du monde anglo-saxon parmi lesquels Elinor Ostrom joue un rôle central avec l'Université de Bloomington et l'Association Internationale pour l'Etude des Biens Communs, l'IASCP. Son travail sur la gouvernance de l'irrigation remet en cause les pratiques autoritaires et bureaucratiques.

Dans les années 1990, les huit principes de gestion des périmètres irrigués en bien commun influencent à la fois les instances internationales, y compris la Banque Mondiale, mais aussi les organisations non gouvernementales qui y voient des axes nouveaux d'aide au développement d'une irrigation familiale et sociale. Les bailleurs de fonds vont désormais

exiger des partenaires des pays du Sud la mise en place de gestion participative de l'irrigation comme condition impérative de prêts. Un réseau de formation est mis en œuvre : l'International Network for Participatory Irrigation Management, dont l'activité principale consiste à promouvoir la PIM ou la GPI dans les projets étatiques. Vingt cinq ans après cet ajustement exigé, le bilan de cette gestion reste à faire sur des bases approfondies, locales, comparatives. On perçoit bien que ce modèle n'est pas plus réussi que celui qui le précédait. Il faut souligner qu'une autre voie a été proposée à partir de 1992, la privatisation de l'eau et le recours à un marché. Cependant, elle a été expérimentée que dans un seul pays à un échelon général, le Chili. Ce pays a longtemps été présenté comme un modèle réussi de réforme économique du secteur de l'eau. Les impacts ont été étudiés par différents chercheurs chiliens ou internationaux. L'analyse d'ensemble de ce modèle de marché de l'eau n'est pas encore proposée. Pourtant, l'idée de vendre l'eau agricole est largement diffusée dans les forums mondiaux de l'eau, tous les trois ans. Les entreprises multinationales françaises du secteur de l'eau potable s'y sont intéressées et suivent d'ailleurs d'assez prêt l'expérience locale de délégation du service de l'eau agricole au Maroc, dans la plaine du Souss près d'Agadir. La FAO a organisé en 2013 un brain storming sur les questions institutionnelles et sociales des questions foncières et de droits d'eau dont le résultat devrait être publié sous peu.

La gestion participative de l'irrigation a donc été entre 1990 et 2015 une sorte de troisième voie, entre l'Etat et le marché, pour réformer les offices d'irrigation de nombreux pays. Le modèle proposé a souvent été un standard général, où des irrigants sont regroupés sur un territoire plus ou moins bien défini, où une association d'intérêt commun leur était imposée avec des statuts types, mais souvent sans personnalité juridique et sans moyen financier. La démarche s'est voulue universelle et sans rapport avec la culture et l'expérience historique des irrigants. Elle s'est appliquée de manière normative aussi bien en plaine qu'en montagne, et sans distinction de techniques ou de pratiques d'irrigation.

Or, il y avait des expériences historiques locales de la gestion en commun d'ouvrages hydrauliques, que les réformateurs du secteur de l'eau ont volontairement ou non oublié. Il y avait aussi des théoriciens de la question hydraulique qui avaient, à différentes périodes de l'histoire, fourni des précis, des traités, des manuels pour aider à l'organisation d'une gestion de l'irrigation en bien commun. On peut citer notamment toute la littérature scientifique et technique écrite en arabe au Moyen-Âge que l'économiste et historien Mohammed El Faiz a donné à connaître depuis 20 ans.

Plus près de nous, le premier traité moderne d'irrigation revient à William Tatham, un ingénieur anglais qui s'était battu aux côtés des indépendantistes américains, avait reçu le mandat de développer l'irrigation en Virginie et finalement s'était opposé au modèle dirigiste fédéral de la gestion de l'eau aux Etats-Unis. Expulsé, il revient en Angleterre et publie en 1799 ce traité d'irrigation qui s'inspire directement du modèle cévenol. Tatham insiste sur le rôle moteur de l'irrigation dans le développement d'un pays comme l'Angleterre. Elle permet de construire des sols fertiles par l'alluvionnement, elle offre des solutions de réorganisation sociale en donnant du travail y compris aux plus pauvres dans la société. Tatham voit déjà la composition singulière qui caractérise l'irrigation : un environnement en évolution et une société en redéfinition.

François Jaubert de Passa, dans son ouvrage principal, l'arrosage chez les peuples anciens, systématise l'approche de Tatham (qu'il ne mentionne pas, bien que Tatham ait été publié en France dès 1803 et au moins jusqu'en 1807). Lui aussi a un itinéraire exceptionnel, jeune auditeur au Conseil d'Etat en 1806, à l'âge de 21 ans, il est rappelé au domaine agricole

familial dans les Pyrénées-Orientales où il exercera à la fois une activité de propriétaire-irrigant, une responsabilité politique comme Sous-Préfet puis Conseiller Général, et une activité scientifique centrée sur la gouvernance de l'eau. Après avoir étudié les canaux catalans français puis les systèmes hydrauliques espagnols, il consacre une bonne partie de sa vie à l'organisation de l'irrigation dans tous les continents. La synthèse de ce travail en 2000 pages reste à ce jour inédite. Jaubert de Passa insiste comme Tatham sur le fait que l'irrigation ne peut être considérée comme un acte technique identique partout où elle est pratiquée : à chaque lieu son histoire, dans chaque circonstance des outils spécifiques et une mise en œuvre singulière. Jaubert de Passa souligne qu'il faut pourtant faire évoluer les canaux selon les besoins du temps, notamment pour incorporer des nouveaux usagers ou pour inclure de nouveaux usages, mais que ces réformes doivent être prudentes, exécutées avec parcimonie et en prenant le temps de régler toutes les questions, au risque sinon de provoquer des désastres. L'eau de l'arrosage doit être distribuée dans l'espace de façon efficace mais aussi de manière équitable. Réformer est nécessaire dans le cadre des lois générales, en gardant à l'esprit que les protagonistes directs sont les porteurs des savoirs empiriques et les héritiers d'expériences uniques.

Jaubert de Passa est mort en 1856, en ayant certainement contribué à l'émergence d'une loi fondamentale en France qui, en 1865, définit la gouvernance locale de l'eau agricole par des associations syndicales autorisées, réunissant tous les propriétaires sur un périmètre syndical concerné par un système irrigué commun.

Dans le cadre d'un programme euro-méditerranéen d'échanges entre onze régions des deux rives de la Méditerranée, nous avons pu durant les années 2004 à 2008 procéder à des diagnostics croisés entre égyptiens, espagnols, français, italiens, libanais et marocains, sur les innovations sociales et institutionnelles de l'irrigation en Méditerranée. De cette expérience exceptionnelle qui s'inspirait largement du travail précurseur de Jaubert de Passa, nous avons tiré plusieurs constats et quelques recommandations.

Les constats ont été formulés en termes d'injustices. La première injustice vis à vis des communautés d'irrigants dans tous les pays réside dans l'oubli de leurs histoires. On lance des projets politiques plus inspirés par des visions technocratiques qui ignorent tout des vécus des acteurs de ces territoires hydrauliques anciens. La deuxième injustice se trouve dans l'ignorance des maillages hydrauliques déjà en place. On peut ainsi trouver des strates de projet et de réseau technique qui se superposent et parfois se complètent, souvent provoquent des confusions spatiales et des conflits sociaux. La troisième injustice se trouve dans la méconnaissance des inégalités sociales qui existent dans toute société humaine et des solidarités sociales qui compensent en partie les différences statutaires, économiques. L'eau fait partie des éléments du lien social et toute intervention extérieure peut scinder les groupes sociaux et modifier les accès, provoquant une crise de l'eau qui n'a rien à voir avec les questions climatiques mais plutôt avec les questions politiques et sociales. La dernière injustice est l'absence de considération pour les institutions déjà en place, souvent nombreuses et à peine mentionnées dans les projets d'investissement hydraulique.

Plusieurs recommandations ont été suggérées aux échelons locaux et aux échelons régionaux. Dans le cadre du développement local de l'irrigation, la première innovation consiste à modifier la représentation générale de l'espace de l'eau. A l'idée de l'approche du bassin versant support de toute politique d'attribution des ressources selon la disponibilité, nous avons proposé une notion nouvelle de « bassin déversant », unité spatiale qui caractérise la demande dispersée et structurée dans un territoire qui reçoit les eaux d'un ou de plusieurs

bassins versants (l'expérience historique montre que ces espaces se modifient en fonction justement des transferts d'eau créés par les sociétés humaines). La justice de répartition exige une réflexion forte sur les délimitations spatiales des unités de gestion de l'eau. La coordination des usagers peut être fédérée dans le bassin déversant en tenant compte de la complexité locale.

La deuxième innovation serait de reconnaître la notion de périmètre syndical d'utilité publique et de partage des charges. La troisième insiste sur l'établissement de règlements intérieurs originaux propres à chaque organisation d'irrigants, avec des règles constitutionnelles et des règles opérationnelles. La quatrième suggère la mise en place de structure d'arbitrage local des conflits, susceptible de régler la très grande majorité des litiges. La dernière recommandation est de laisser du temps au temps, car les refontes complètes des systèmes irrigués supposent des apprentissages, des essais – erreurs et des adaptations qui dépassent souvent le temps des projets où on exige parfois de façon artificielle de résoudre tout en quatre ou cinq ans.

Il y a encore beaucoup à faire pour rendre compte d'une part de l'immense héritage varié des sociétés hydrauliques, car bien des éléments vont disparaître dans les prochaines décennies, et pour voir quelles sont les nouvelles voies choisies par les différents peuples et communautés avec les changements politiques, économiques et climatiques à venir.