

Modèles de gestion participative de l'eau dans les grands projets d'aménagement hydroagricole : le cas du projet Phước-Hòa

Par Olivier TESSIER

École française d'Extrême-Orient (EFEO), Université PSL

Cet article décrit et analyse les modalités de gestion locale de l'eau mises en œuvre dans deux périmètres irrigués créés dans le cadre d'un projet d'aménagement du bassin Đồng-Nai – Sài-Gòn. Ces deux périmètres ont été conçus en suivant une même démarche, la Gestion participative de l'irrigation (PIM - *Participatory Irrigation Management*), qui place la question du renforcement des capacités et de la participation des usagers au centre du dispositif de gouvernance de la ressource.

Nous montrerons que, sur le terrain, le processus de préparation et de création des organisations collectives de gestion a été standardisé et plaqué sur la base d'un modèle descendant, ce qui est en totale contradiction avec l'esprit et la finalité de la méthode PIM. Pour conclure, nous constaterons que cette dissonance résulte de la conjonction de contraintes externes imposées par le projet (dimension idéologique, incompatibilité entre le « temps du projet » et le « temps des paysans ») et de pratiques internes de gestion technocratiques *top-down* de l'irrigation en vigueur depuis des décennies.

L'irrigation occupe une place particulière dans le champ des études sur les biens communs. Si l'eau en tant qu'élément naturel vital est considérée comme une ressource ouverte au même titre que l'air, elle change de statut lorsqu'elle est destinée à l'irrigation. Elle devient un bien, non pas en termes d'appropriation, même si les grandes organisations internationales souhaitent que son statut évolue en ce sens, mais parce que la satisfaction des besoins passe par la construction d'infrastructures et la création d'un service de desserte en eau, et ce quelle que soit la forme qu'il adopte (local ou centralisé ; public, mutualiste ou privé). C'est là tout l'enjeu de la gouvernance de l'eau, à savoir parvenir à réunir les dimensions techniques, sociales, économiques et politiques nécessaires à la maîtrise de la ressource, depuis son acquisition jusqu'à sa distribution à la parcelle, en quantité et en qualité suffisantes.

On peut distinguer trois grandes approches politiques de l'irrigation (Ruff, 2011). La première, incarnée par Karl Wittfogel, voit dans l'apparition et le développement d'une bureaucratie hydraulique nécessaire à la création et au fonctionnement des grands systèmes

irrigués, l'origine de la formation d'États totalitaires en Asie. La deuxième, fondée par Elinor Ostrom, décrit, au contraire, des modes de gouvernance autogérée basés sur des institutions qui, plus que des organisations, sont des corpus de règles effectives « façonnées » par les irrigants et acceptés par eux (Ostrom et Basurto, 2013). Enfin, une troisième école défend, depuis le début des années 1990, une vision néolibérale de l'administration et de l'exploitation des ressources en eau considérées comme des biens économiques potentiellement privatisables, notamment dans le cadre de partenariats public-privé (Ruff, 2011).

C'est dans cette mouvance que s'inscrit la réalisation du projet d'aménagement hydraulique qui est l'objet de notre recherche depuis trois ans, le projet Phước-Hòa, cofinancé par l'État, l'Agence française de Développement et la Banque asiatique de Développement. Il s'agit d'un ambitieux programme de gouvernance globale des ressources en eau dans le bassin Đồng-Nai – Sài-Gòn, qui combine construction d'infrastructures, accompagnement technique et institutionnel, et renforcement des capacités de gestion des acteurs. L'enjeu est de promouvoir

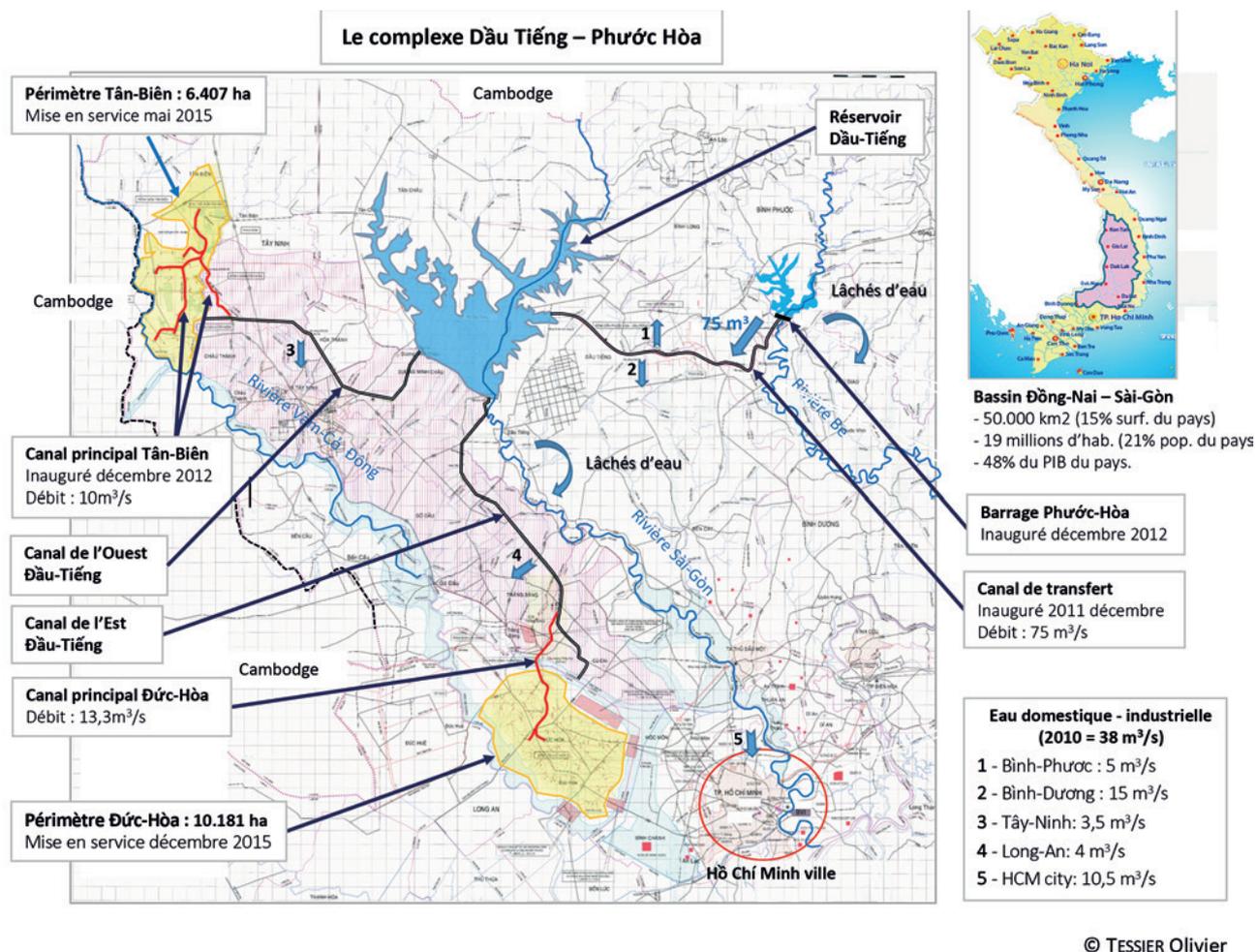


Figure 1

un usage optimal et durable de la ressource afin de garantir une distribution d'eau suffisante dans de nouvelles zones irriguées, de satisfaire des besoins domestiques et industriels en constante augmentation et de contrôler les intrusions salines par des lâchers d'eau dans les rivières Be et Sài-Gòn (voir la Figure 1 ci-dessus). Si lors de sa conception, en 2003, cet aménagement devait permettre d'irriguer 48 200 ha répartis sur cinq provinces et de fournir 17 m³/s d'eau non agricole, l'urbanisation et l'industrialisation galopantes que connaît la région depuis une quinzaine d'années ont eu raison de ce partage des usages : les surfaces irriguées ne représentent plus aujourd'hui que 16 600 ha, alors qu'en 2010, la fourniture d'eau non agricole avait été multipliée par 2 (38 m³/s).

Dans cet article, nous nous proposons de décrire et d'analyser les modèles de gestion participative de l'eau mis en place au niveau local dans les périmètres irrigués de Tân Biên (6 400 ha, province de Tây-Ninh) et de Đức-Hòa (10 400 ha, province de Long-An).

Un point important à souligner : antérieurement à la création de ces périmètres, il n'existait pas de pratique de gestion collective de la ressource, l'acquisition de l'eau étant réalisée par pompage individuel dans la nappe phréatique (entre 25 et 35 mètres).

La gestion participative de l'irrigation : un concept normatif

Les deux périmètres considérés ont été conçus selon une même démarche, la gestion participative de l'irrigation (ou PIM – *Participatory Irrigation Management*), qui place la question du renforcement des capacités et de la participation des usagers au centre du dispositif de gouvernance de la ressource (Huynh Thi Phuong Linh, 2016). Formulée à la fin des années 1980, cette approche part du principe que l'État est moins performant que les usagers pour gérer l'irrigation, car ces derniers, dépendants de la ressource, sont davantage motivés pour en assurer une gestion efficace. Pour la Banque mondiale, cette démarche induit « l'implication des usagers de l'eau dans tous les domaines et à tous les échelons de la gestion de l'irrigation » (World Bank 1996, cité par Van Vuren *et al.*, 2004). Cette véritable profession de foi procède d'un parti pris idéologique qui vise implicitement la promotion d'un modèle de démocratie néolibérale (renforcement de la société civile et du marché, État de droit, etc.).

Au Vietnam, cette démarche est définie dans une directive intitulée « Cadre stratégique et de développement de la PIM » (2004), émanant du ministère de l'Agriculture et du



Photo © Jim Holmes/LINEAIR FOTOARCHIEF-BIOSPHOTO

Rizières dans le delta du Mékong (Vietnam).

« La gestion participative de l'irrigation (ou PIM – *Participatory Irrigation Management*) place la question du renforcement des capacités et de la participation des usagers au centre du dispositif de gouvernance de la ressource. »

Développement rural :

« Elle est centrée sur les usagers de l'eau, quitte à devoir écarter d'autres acteurs impliqués dans les structures de gestion de l'irrigation ; La coopération entre irrigants est un élément indispensable ; Une part des ouvrages est transférée aux agriculteurs afin d'accroître leur niveau de responsabilité et d'appropriation des systèmes ⁽¹⁾. »

Cependant, dans ce pays autoritaire, cette procédure de décentralisation est fermement encadrée par « l'hydrocratie » (bureaucratie hydraulique), selon l'expression de Benedikter (2014).

« La participation doit prendre place dans des organisations ou des agences établies avec un statut légal. C'est la condition préalable à la participation. Les individus qui utilisent l'eau du système d'irrigation doivent tous participer à ces organisations d'usagers ⁽²⁾. »

Dans le cas du projet Phước-Hòa, la démarche PIM a été déployée dans le cadre du "On-farm and Social Development Program" (OSDP), qui s'est décliné en deux phases successives (voir la Figure 2 de la page suivante) de la page suivante. Elles ont été mises en œuvre par deux équipes de consultants nationaux rattachées à l'Académie des ressources en eau du Vietnam.

Indemnisation des familles et conception participative des réseaux

Durant la première phase, il s'est agi tout d'abord d'indemniser les familles qui devaient céder tout ou partie de leurs terres et/ou de leurs habitations pour que soient construites les infrastructures hydrauliques. Sa réalisation n'a pas rencontré de difficultés particulières, les montants des dédommagements proposés ayant été jugés satisfaisants.

Le second objectif passait par la consultation des agriculteurs lors de la conception des deux périmètres afin qu'ils puissent donner leurs avis sur les plans élaborés par les ingénieurs et, éventuellement, demander des modifications du tracé des réseaux. Or, sur le terrain, on constate que les réseaux souffrent d'erreurs de conception et de malfaçons techniques : de nombreux batardeaux de sortie d'eau sont situés en dessous du niveau des parcelles et d'autres débouchent dans la partie basse du groupe de terres qu'ils sont censés alimenter. On peut donc

(1) Source : décision 3213/BNN-TL MARD 30 décembre 2004.

(2) Source : SỞ TÂY HIỆN ĐẠI HÓA HỆ THỐNG TƯỚI (2012), rapport sur la modernisation des systèmes irrigués – Bureau central de gestion des projets d'irrigation.

s'interroger sur la façon dont a été conduite cette étape de conception participative.

En premier lieu, les autorités locales et les agriculteurs ont éprouvé de grandes difficultés pour déchiffrer et comprendre les plans techniques de construction qui leur ont été soumis, comme l'explique un cadre de la commune de Đức Hòa Thượng :

« Nous ne savons rien des questions techniques, et puisque les techniciens ont pris des mesures pour dessiner les plans avec toutes sortes d'appareils, nous n'avons rien à redire⁽³⁾. »

À ce sujet, M. Têp, précurseur de la diffusion de la méthode PIM au Vietnam, à la fin des années 1990, souligne un déficit d'information :

« Il y a l'approche *bottom-up*, mais cela ne peut pas être en sens unique. Il faut également un sens *top-down*, parce que pour que les paysans participent vraiment au design, il faut qu'ils sachent de quoi il s'agit. Il faut donc les former pour qu'ils puissent donner des idées constructives⁽⁴⁾. »

En second lieu, pour certains membres des « groupes de surveillance communautaire », créés par le projet pour suivre les travaux, les décisions avaient été prises en amont. Ainsi, M. Xuân affirme que :

« Nous n'avons participé qu'au marquage du tracé sur le terrain. J'étais représentant des familles, avec neuf autres agriculteurs, dans le comité de supervision. Superviser, discuter, c'est une façon de parler : il y avait beaucoup

de choses que l'on ne pouvait pas discuter, parce que les plans étaient déjà arrêtés ; pas de modifications possibles...⁽⁵⁾ »

Lors de cette phase de conception pourtant essentielle puisqu'elle marque la première étape d'implication concrète des différentes parties prenantes, la population et les autorités locales sont donc restées passives, la simple présentation des plans d'aménagement ne constituant pas en soi une démarche participative.

Création des associations et groupes d'utilisateurs de l'eau : chronique d'un échec annoncé

La deuxième phase devait aboutir à la création de structures collectives de gestion de la ressource. Pour les concepteurs du projet, du fait de la taille et de la complexité des deux périmètres irrigués, il fallait rationaliser et institutionnaliser les modalités de gouvernance de l'eau à travers la mise en place d'un modèle standard structuré autour et par des groupements d'utilisateurs. Et la tâche n'était pas simple.

En effet, après plus de deux ans d'absence, les équipes de consultants, les mêmes qui avaient mené la première phase, revenaient sur le terrain pour demander à des

(3) Entretien du 2 mai 2016.

(4) Entretien du 19 avril 2017.

(5) Entretien du 4 avril 2017.

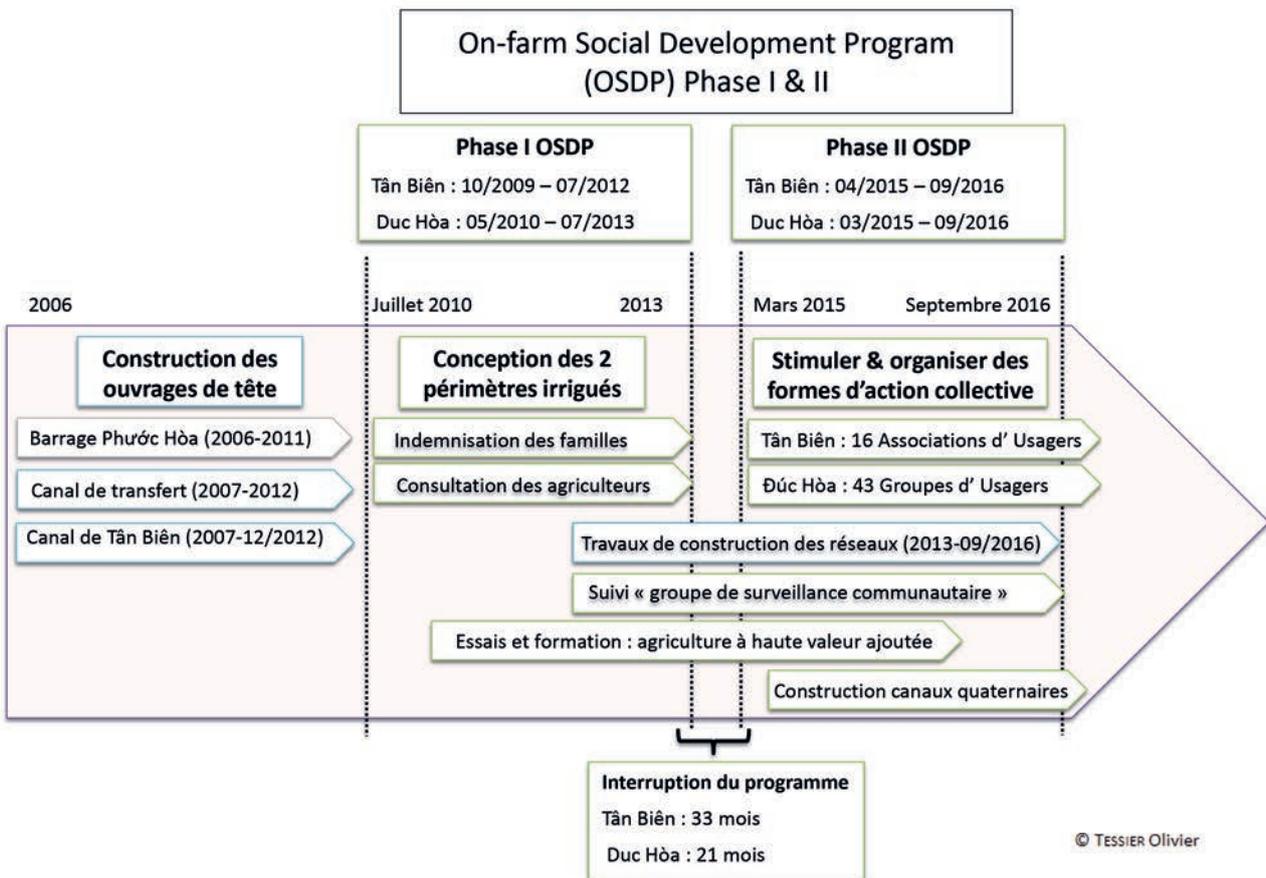


Figure 2

agriculteurs dubitatifs de s'engager à nouveau dans une démarche dont ils doutaient de l'efficacité au regard de l'échec de l'étape de conception participative des réseaux et des reports successifs de la mise en eau des périmètres. Il s'agissait donc de créer *ex nihilo* des institutions participatives de gestion de l'eau, alors qu'il n'y avait pas d'eau !

Dans cette ambiance de défiance, les consultants se sont retranchés derrière le cahier des charges fixé par les Termes de Références (TDR), dont le caractère directif, cloisonné et technocratique les a poussés à s'acquitter de leurs tâches sans prendre d'initiative, s'attachant surtout à chiffrer leur intervention (tant de réunions, tant de participants, etc.). Ils pouvaient pour cela compter sur un « Guidelines on establishment of water user groups⁽⁶⁾ », véritable bréviaire qui édicte une série d'orientations dont certaines prennent des allures d'injonctions :

« [...] Le Groupe d'usagers de l'eau doit avoir un conseil d'administration composé d'un président et de ses adjoints. Le président est élu par l'assemblée constituante selon le principe "une famille, une voix" et est légalement reconnu par les autorités responsables. Le nombre de délégués [des usagers] sera déterminé lors du congrès. »

Faute de temps, la procédure a été conduite à marche forcée. C'est ainsi que seize associations d'usagers de l'eau (comptant entre cent et cent quatre-vingts membres) dans le périmètre de Tân-Biên et quarante-trois groupes d'usagers de l'eau (en moyenne cent cinquante membres) dans le périmètre de Đức-Hòa ont officiellement vu le jour lors d'assemblées constituantes. Mais, dans les faits, ces dernières n'ont été que de simples chambres d'enregistrement.

D'une part, les présidents des associations et les représentants des groupes d'usagers n'ont pas été élus mais désignés par le Comité populaire des communes. La plupart d'entre eux sont soit des chefs de hameau ou leurs adjoints, soit des secrétaires de la cellule locale du Parti⁽⁷⁾.

D'autre part, afin de respecter le protocole fixé par le guide, les statuts et règlements internes des associations et groupes ont été soumis aux membres présents pour ratification. « Soumis », car ils n'ont pas été élaborés à l'issue d'un processus de discussion-négociation entre les futurs usagers, mais rédigés à l'avance par les consultants. Toutes les organisations sont ainsi régies par les mêmes textes. Pour formaliser le tout, ces documents ont été cosignés par le président de l'association ou le représentant du groupe fraîchement « élu » et le président du Comité populaire de la commune, lequel a également signé à cette occasion une décision de reconnaissance officielle de la nouvelle structure.

Enfin, afin d'inciter les agriculteurs à prendre part à ces assemblées, chaque personne présente a reçu une indemnité de déplacement d'un montant, certes modeste (50 000 VND : environ 2 €), mais dont l'octroi systématique illustre le peu d'intérêt suscité par ces structures.

C'est donc l'ensemble de la procédure de préparation et de création des organisations collectives qui a été standardisée, unifiée et plaquée selon un modèle *top-down*, et ce en totale contradiction avec l'esprit et la finalité de la

méthode PIM. Ce détournement de sens est d'ailleurs officieusement admis par les consultants, les autorités communales et de districts, ainsi que par le Comité provincial de gestion du projet. Pour l'expliquer, ils avancent, pêle-mêle, des contraintes de temps, des incompatibilités juridiques, un manque de formation des paysans ou encore le mode de fonctionnement bureaucratique *top-down* de l'administration vietnamienne. On peut donc supposer que cette mise en scène visait avant tout à sauver les apparences vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux et de l'État central.

Pour preuve, parallèlement au modèle promu par le projet, les compagnies provinciales de Gestion de l'irrigation ont mis en place leur propre modèle de gestion déjà en vigueur sur les autres périmètres qu'elles administrent. Concrètement, un aiguardier sous contrat avec la compagnie est responsable d'une unité hydraulique de 100 à 150 ha : il enregistre les superficies irriguées, manipule les vannes et coordonne les travaux d'entretien. Pour cela, il perçoit 8 % du montant de la subvention de fonctionnement allouée par le ministère à la compagnie, sa rémunération étant calculée au prorata de la surface dont il a la charge. Or, il s'avère que l'aiguardier, également désigné par le Comité populaire de la commune, est quasi systématiquement le président de l'association ou le chef du groupe d'usagers de l'eau.

En résumé, deux modèles coexistent dans les deux périmètres considérés (voir la Figure 3 de la page suivante) : le modèle participatif promu par le projet qui n'existe que sur le papier, et le modèle effectif résilient fondé sur la contractualisation d'équipes d'aiguadiers ; une duplicité que le président du Comité de gestion du projet de la province de Tây Ninh a résumée en une formule lapidaire :

« Tant que le projet existe, la PIM existe ; une fois le projet terminé, la PIM disparaît⁽⁸⁾ ! »

Le « temps du projet » et le « temps des paysans »

Cette étude de cas confirme que les concepteurs et planificateurs des grands projets d'aménagement hydroagricole optent encore aujourd'hui pour des modèles standards de gestion collective de la ressource sans tenir compte des échecs passés, en s'appuyant sur deux postulats qui obèrent la diversité et la complexité du social et portent en eux les germes des difficultés à venir.

Le premier considère le monde rural comme un tissu homogène de communautés locales toutes semblables (villages, hameaux), qui deviennent du même coup les unités

(6) Le TDR et le guide ont été élaborés par l'agence de consultants Black and Veatch International, qui a conçu le programme OSDP.

(7) Il faut toutefois se garder d'adopter une grille de lecture manichéenne d'une population qui serait méfiante et désabusée face à des autorités locales viles et corrompues, pour admettre que ces dernières jouissent souvent d'un capital social et d'un réel prestige qui les rendent légitimes aux yeux des habitants.

(8) Entretien du 16 mai 2016.

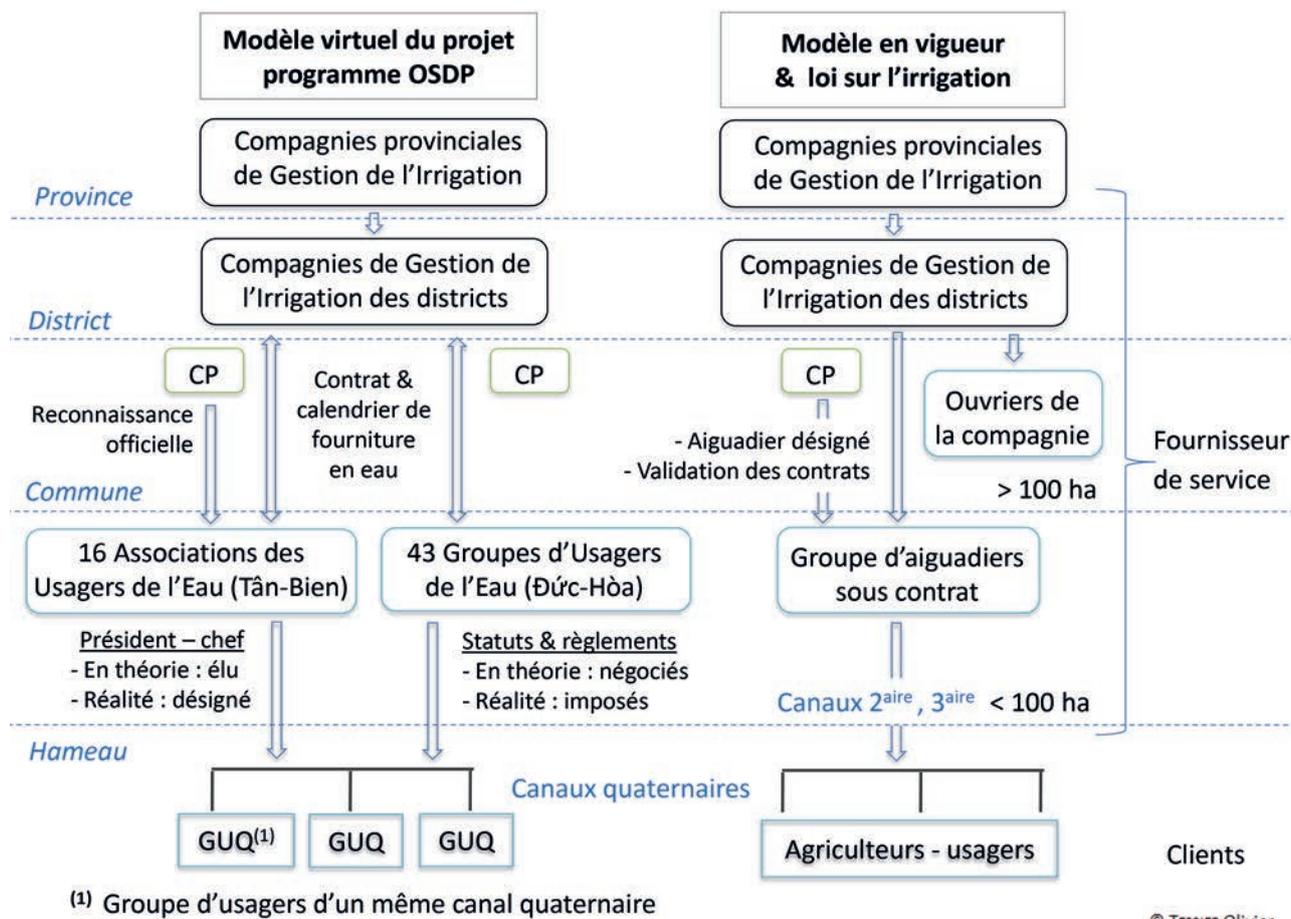


Figure 3

socio-économiques élémentaires sur lesquelles est appliqué un modèle standard de gestion, sans chercher à l'adapter aux particularités locales qui sont évidemment bien réelles (Lavigne Delville, 2009). De même, chaque communauté locale est perçue comme un tout uniforme alors qu'elle est structurée en groupes sociaux différenciés et est traversée, comme dans toutes les sociétés paysannes du monde, par des conflits, des enjeux de pouvoir, des inégalités économiques, etc. (Papin et Tessier, 2002).

Le second part du principe que des formes d'action collectives vont émerger et se structurer spontanément du seul fait que les acteurs partagent une unicité d'objectifs et d'intérêts. Cette vision simpliste occulte une réalité empirique : tous les acteurs ne participent pas à valeur égale à la gouvernance participative d'un bien commun, certains cherchant à profiter de la ressource sans s'investir dans sa gestion ni assumer leur part d'obligations. C'est le comportement de ces « passagers clandestins », selon l'expression d'E. Ostrom, qui fragilise l'action collective. À ce sujet, pour M. Olson :

« En réalité, le cas des très petits groupes mis à part, à moins de mesures coercitives ou de quelques autres dispositions particulières les incitant à agir dans leur intérêt commun, des individus raisonnables et intéressés ne s'emploieront pas volontairement à défendre les intérêts du groupe » (Olson, 1978).

Partant de là, un constat s'impose dans le cas du projet Phức-Hòa : la conception et la mise en œuvre de la démarche PIM a suivi une logique inverse à celle qu'elle aurait dû être. En suivant scrupuleusement les TDR, les consultants se sont évertués à créer des structures collectives sans se poser une question fondamentale comme préalable à leur intervention : quelles sont les raisons objectives qui pourraient pousser les acteurs locaux à mutualiser leurs efforts en vertu du principe « L'action collective est exercée pour la défense d'un intérêt collectif qui, par définition, dépasse la somme des intérêts individuels » (Weinsten, 2017) ?

Si l'on ne peut ici détailler les trois principales raisons – largement décrites dans la littérature spécialisée – qui amènent les paysans à édicter des règles collectives de gestion et à s'y soumettre (la rareté de la ressource ; la certitude d'avoir accès à l'eau à des moments-clés des cycles agricoles ; le fonctionnement et la réalisation de travaux associés à un système de redevance), aucune d'entre elles n'est (encore ?) suffisamment prégnante pour rendre nécessaire aux yeux des usagers une coordination de leurs actions. D'une part, en l'absence de canaux quaternaires, seules 35 à 40 % des terres bénéficient actuellement de l'eau desservie par les périmètres construits dans le cadre du projet, la majorité des irrigants ayant toujours recours au pompage individuel dans

la nappe phréatique. D'autre part, l'alimentation en eau des réseaux dépend avant tout des modalités de gouvernance appliquées par des unités de niveau supérieur (gestionnaires des barrages de retenue, compagnies hydrauliques des provinces et des districts). Enfin, la nouvelle loi sur l'irrigation adoptée le 4 juillet 2017 remet en cause la gratuité de l'accès à l'eau d'irrigation en vigueur depuis 2008, pour transformer l'activité en un service payant fondé sur l'établissement de relations contractuelles entre un « fournisseur de service » et un « client », c'est-à-dire l'usager et non pas le groupe d'usagers. Dans ce modèle, l'ensemble des tâches liées au fonctionnement et à l'entretien-réparation des réseaux seront exécutées par des ouvriers des compagnies et des aiguadiers contractuels, en contrepartie du paiement d'une redevance.

En fin de compte, un hiatus inhérent à ce type de grands aménagements réside dans le décalage entre le « temps du projet », qui a une durée finie et ne peut concevoir de faire des pauses dans l'enchaînement des actions planifiées, et le « temps des paysans », lesquels souhaitent disposer d'un « round d'observation » afin d'évaluer de façon empirique la qualité de la desserte en eau (régularité, stabilité, quantité) avant de s'engager dans des formes d'action collective.

Dans cette configuration, l'intervention des projets devrait se concentrer sur l'amorce d'un processus collectif plutôt que de chercher à le finaliser à tout prix. L'objectif serait alors d'acquérir une connaissance suffisante des structures et dynamiques socioéconomiques et politiques de chaque localité pour concevoir de façon réellement participative des « règles de choix collectifs » adaptées en laissant aux usagers le soin de façonner, à leur rythme, les « règles opérationnelles⁽⁹⁾ ». C'est en tout cas la conclusion que l'on peut tirer de l'échec de la démarche PIM conduite par le projet Phước-Hòa qui a accouché dans la précipitation d'une kyrielle de groupements d'usagers dont on peut sérieusement douter de la légitimité, de l'efficacité et de la durabilité.

Bibliographie

BENEDIKTER S. (2014), *The Vietnamese Hydrocracy and the Mekong Delta: Water Resources Development from State Socialism to Bureaucratic Capitalism*, Münster, LIT Verlag, 350 p.

CLEAVER F. (2012), *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management*, Oxford, Routledge, 240 p.

CROZIER M. & FRIEDBERG E. (1977), *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 500 p.

HUYNH THI PHUONG LINH (2016), *State-Society Interaction in Vietnam: The everyday dialogue of local irrigation management in the Mekong Delta*, Münster, LIT Verlag, 285 p.

HUYNH THI PHUONG LINH, NGUYEN HONG DUC & TESSIER O. (2016), *Gouvernance locale – Projet de gestion des ressources en eau de Phước Hòa*, rapport à mi-parcours, AFD-EFEO, 90 p.

LAVIGNE DELVILLE Ph. (2009), « Postface : l'application des principes d'Ostrom », in OSTROM E. (traduction et synthèse de Lavigne Delville P.), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions*, Paris, GRET, dossier *Coopérer aujourd'hui*, n° 67, <http://www.gret.org/publication>.

NGUYEN XUÂN TIẾP (2008), « PIM models in Vietnam – Experienced lessons », in *Participatory irrigation management and emerging issues*, NGUYEN XUÂN TIẾP (Ed.), Hanoi, The agricultural publishing house, pp. 81-121.

OLSON M. (1978), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 199 p.

OSTROM E. & BASURTO X. (2013), « Façonner des outils d'analyse pour étudier le changement institutionnel » [Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change], *Revue de la régulation*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme, <https://journals.openedition.org/regulation/10437>

OSTROM E. (traduction et synthèse de Lavigne Delville P.) (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions*, Paris, GRET, dossier *Coopérer aujourd'hui*, n°67, <http://www.gret.org/publication>

PAPIN P. & TESSIER O. (éd.) (2002), *Le Village en question* [Làng ở vùng châu thổ sông Hồng : vấn đề còn bỏ ngỏ], Hanoi, nxb Lao Động – Xã Hội, 740 p.

RUFF T. (2011), « Le façonnage des institutions d'irrigation au XX^e siècle, selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ? », revue *Nature Sciences Société*, 2011/4, vol. 19, pp. 395-404.

VAN VUREN G., PAPIN C. & EL HAOUARI N. (2004), « Participatory Irrigation Management: comparing theory with practice a case study of the Beni Amir irrigation scheme in Morocco », Séminaire sur la modernisation de l'agriculture irriguée, IAV Hassan II.

WEINSTEN O. (2017), « L'action collective », in CORNU M., ORSI F. & ROCHFELD J. (ed.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, pp. 28-33.

WITTFOGEL K. (1964), *Le Despotisme oriental*, Paris, Éditions de Minuit.

(9) E. Ostrom distingue deux catégories de règles : des « règles de choix collectifs », qui président à la négociation de « règles opérationnelles » (Ostrom et Basurto, 2013).