

Compte rendu de l'atelier C Façonner des institutions communes : bien commun, gestion locale et justice

Rémi Barbier, Audrey Richard-Ferroudji

► **To cite this version:**

Rémi Barbier, Audrey Richard-Ferroudji. Compte rendu de l'atelier C Façonner des institutions communes : bien commun, gestion locale et justice. Audrey Richard-Ferroudji, Patrick Caron, Jean-Yves Jamin, Thierry Ruf. PCSI - 4e Séminaire international et interdisciplinaire, 2006, Montpellier, France. Cirad, 3 p., 2006. <cirad-00155386>

HAL Id: cirad-00155386

<http://hal.cirad.fr/cirad-00155386>

Submitted on 18 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Compte rendu de l'atelier C

Façonner des institutions communes : bien commun, gestion locale et justice

Rémi BARBIER et Audrey RICHARD-FERROUDJI

En France, la création des Asa, Associations syndicales autorisées, a été l'enjeu d'une lutte entre les partisans d'une gestion étatique, ceux d'une gestion privée et ceux d'une gestion collective. La loi de 1865 a finalement consacré le droit des usagers à s'organiser et à définir des normes locales. Cette troisième modalité de gestion, qu'illustrent les Asa, est au cœur de l'atelier 3. Après avoir interrogé les modalités s'appuyant sur l'action privée et l'action publique, nous nous intéressons à la gestion en bien commun, ou gestion collective. Nous considérons un niveau intermédiaire entre le général-national et l'individuel, celui de la communauté. En pratique, l'atelier 3 a porté un regard comparatif sur des institutions de gestion locale de l'eau et des communautés d'irrigants. La diversité des pays concernés par les cas d'étude a été une richesse, de même que la pluralité de formes d'institutions considérées. Notre regard c'est particulièrement arrêté sur les divers avatars du modèle actuellement très en vogue des Associations d'usagers de l'eau (Auea), et sur les tensions que provoque leur mise en œuvre.

De manière générale, nous avons questionné les dynamiques socio- institutionnelles en cours en sollicitant la métaphore de la greffe, en l'occurrence greffe sur une communauté existante d'une institution (Auea), d'un nouveau type d'équipement (réseau moderne) ou d'un nouvel outil de gestion (tarification). Cinq interventions traitaient très directement de ce thème. A l'instar de ce qui se passe dans le règne végétal, la greffe vient mettre à l'épreuve la communauté : le greffon va-t-il être absorbé, dénaturé, intégré ? En fonction de quels facteurs : techniques (inadaptation flagrante), politiques (réaction face aux risques d'exclusion ou de fragilisation de certains acteurs), sociaux (déficit de capital social) ? En d'autres termes, la greffe est en événement dont aucun des protagonistes ne peut sortir indemne, et qui met notamment en tension leur résilience respective.

La greffe vue comme un processus de redéfinition ou de renforcement des rapports de force entre acteurs

Plusieurs intervenants ont bien montré comment les greffons pouvaient être purement et simplement détournés ou instrumentalisés, notamment lorsque les rapports de force initiaux au sein de la communauté se révèlent par trop asymétriques ou lorsque le déficit en capital social est trop élevé. Keita Bamoye souligne par exemple l'appropriation stratégique des Auea par des notables locaux au Maroc. Fernando Monteiro montre que, malgré un affichage de décentralisation au Brésil, le pouvoir reste dans les mains de l'Etat. Lionel Moline ou Mohamed El Faiz et Thierry Ruf mettent en lumière le bénéfice qu'apportent les innovations techniques aux plus « puissants », en particulier au pouvoir politique (Ministres...).

La greffe des Auea, dans la mesure où elle est enchâssée dans un projet volontariste de participation, provoque un questionnement sur la représentativité, la légitimité, l'absence éventuelle des porte-parole des divers « groupes concernés » potentiels : agriculteurs, usagers urbains..., ou hommes / femmes... Elle questionne plus globalement, comme le souligne Francisco Jorge Rodriguez, le fonctionnement des institutions. La remise en cause des ASA en France met en lumière leur faible propension à intégrer des voix extérieures au monde agricole pourtant également légitimes à s'exprimer. La justice apparaît alors très clairement et prosaïquement comme une question de « bonne » répartition de l'eau entre les différents usagers : amont, aval, agricultures, industries, urbains, tourisme... C'est ce qui sous-tend l'analyse d'El Faiz en terme d'« injustice spatiale ». Mais comment juger de la justesse de cette répartition ? Le simple constat d'une absence de remise en cause par une crise quelconque, socio politique, climatique ou phytosanitaires, ne revient-il pas à privilégier indûment le statu quo ? Cette approche ne donne par ailleurs aucun guide pour savoir comment atteindre une (éventuelle) meilleure répartition : quels outils faut-il utiliser, le cadre législatif ou les règles coutumières ? Comment arbitrer les conflits ? Comment définir des indicateurs de performance institutionnelle ? Et comment répartir les rôles entre Etat et institutions locales ?

Même si les performances des Auea semblent pour l'heure très mitigées, il convient toutefois d'éviter les jugements hâtifs. La question du temps est apparue centrale lors des débats : Marie-Jeanne Valony a souligné le manque de recul actuel sur les Auea au Maroc et en Egypte, sachant qu'en France, les Asa ont mis un siècle ans avant d'être jugées fonctionnelles. Ceci conduit à souligner la nécessaire prudence des chercheurs dans la critique des institutions et la nécessité d'adopter une perspective de long terme. L'analyse du canal de Perpignan par Anne Dubois, en offrant un regard sur l'adaptation des institutions aux crises sur la longue période, souligne bien les basculements entre principes de justice sollicités et interroge le lien entre le moment et la justice proposée. La pluralité de « périmètres » de justice apparaît alors également dans une dimension temporelle.

La greffe, moment de tension entre une pluralité de principes de justice

Les discussions ont alors soulevé la question du conflit entre différentes conceptions du juste. Un premier problème réside dans la difficile conciliation entre la justice procédurale (est juste ce qui est produit dans le cadre d'une procédure vécue comme juste par ses ressortissants) et la justice substantielle (est juste ce qui est prouvé comme juste au regard de critères généraux donnés ex ante). Nils Ferrand a souligné l'importance de conserver ces deux axes d'analyse sans sur pondérer le premier. Mais la question se redéploie aussi sur un autre axe, l'axe coutumier – général. La greffe peut-être vue comme la promotion ou l'imposition d'un modèle de gestion ou d'un principe de justice à prétention universelle. Ainsi, les Auea apparaissent parfois comme de simples relais des projets et conceptions du juste portés par les Etats ou la Banque Mondiale, et sont susceptibles alors d'être critiquées au nom de la non prise en compte de la culture locale de l'eau. En Equateur, Agnès Girad montre que la politique nationale des droits d'eau peut être porteuse d'inégalité structurelle. Enfin, la tarification, qui se présente comme une forme d'égalité selon certains principes de justice, trouve ses limites dans certaines communautés.

Plusieurs intervenants ont alors promu la prise en compte des formes de justice proposées par les communautés traditionnelles, une gestion collective et l'auto-régulation sociale des conflits, en faisant référence aux cadres théoriques de la gestion patrimoniale de l'eau. Mais là aussi, il convient de questionner les formes de justice proposées par les communautés traditionnelles. En mobilisant le concept d'« inégalité collectivement admise », Jeanne Riaux met en lumière la complexité de la question de la justice. Elle souligne dans sa communication la grande différence entre règles et pratiques au niveau local, la règle coutumière proclamant l'égalité ne servant en fait qu'à masquer ou à rationaliser une inégalité établie. Les arrangements locaux se traduisent aussi par l'acceptation collective de certains vols d'eau.

Le greffon a-t-il besoin de l'Etat ?

Nous sommes alors revenus sur le thème de l'atelier 2, le rôle de l'Etat : comment le situer entre imposition, médiation, point de stabilité ? L'intervention de l'Etat peut être nécessaire dès lors que la communauté ne dispose pas du capital social minimum requis pour absorber une innovation ou sortir

d'une impasse, ou qu'elle est incapable de parvenir à un consensus, état d'équilibre social dont l'importance politique a été soulignée par Lionel Moline. Pour appréhender le potentiel d'auto-organisation d'une communauté, Fernando Monteiro propose de s'appuyer sur les concepts d'« *embedded* économie » et de « capital social ». Il s'agit de mesurer non seulement les valeurs partagées par les membres du groupe mais encore les relations de confiance, les proximités entre acteurs ou les réseaux existants.

La question centrale devient alors : comment créer du lien ? Comment fabriquer du commun ? Plusieurs participants ont souligné le nécessaire changement des modalités politiques utilisées, dans un passage de solidarités ethniques à des solidarités associatives par exemple, reprenant le passage de formes verticales de justice (coutumes, oligarchies) vers des formes horizontales énoncé par le professeur Ossipow. D'autres, tels Edolnice Da Rochas Barros et Jean-Philippe Tonneau, s'appuyant sur la notion de périmètres de justice proposée par le Pr. Ossipow, sont finalement revenus sur la pluralité des logiques qui gouvernent la gestion de l'eau : technique (modèle de la « grande hydraulique »), économique (modèle du marché) ou patrimoniale (modèle de l'agriculture familiale). Le levier critique est alors celui de la (mauvaise) hiérarchisation des logiques ou d'une absence de prise en compte de certaines.

Dans une perspective comparatiste, l'enjeu de définition d'une grille d'analyse de la justice sociale a été soulevé. Fransisco Jorge Rodrigues en présentant l'histoire de la huerta de Murcia nous propose dans son texte une telle grille (participation effective – institutions indépendantes et démocratiques – règles claires et applicables – fracture sociale entre riche et pauvre – Présence d'une oligarchie dominante – marché de la terre – statut de l'eau – technologie – modèle de l'Etat) dont la mise en discussion offre des perspectives de débats riche pour discuter de coordination hydraulique et justice sociale dans la suite de nos travaux.