



Collection
« ETUDES ET TEMOIGNAGES »

*Le Forum des Ressources Hydriques d'Equateur
Une expérience de concertation
et d'incidence politique nationale
avec une forte participation paysanne*

Christophe Chauveau & Frédéric Apollin
Novembre 2008

Le Forum des Ressources Hydriques est un réseau équatorien public – privé qui s'est constitué en un espace d'analyse et de formulation concertée de propositions locales et nationales de politiques publiques de gestion de l'eau. Né en 2002, le Forum implique aujourd'hui des centaines d'organisations paysannes d'irrigants, d'organisations de consommateurs d'eau potable, d'ONG, d'universités, d'institutions de recherche et d'organismes publics sur l'ensemble du territoire national. En 2008, une grande partie des propositions du Forum est reprise et incorporée dans la nouvelle Constitution politique de la République d'Equateur.¹

1. Le contexte :

Une inégalité criante d'accès à l'eau, une exclusion des populations les plus pauvres, une tendance à la concentration et à la privatisation de la gestion de la ressource en eau et l'absence de gouvernance

L'Equateur est marqué historiquement et structurellement par d'extrêmes inégalités économiques, sociales, culturelles et l'exclusion et marginalisation d'une grande partie de la population, en particulier la population rurale, paysanne et indienne, du développement macro-économique de ces trente dernières années.

Seulement 67% de la population accède à l'eau pour la consommation humaine et à peine 39% de la population rurale. Pour moitié, cette eau ne passe par aucun système de désinfection.

90% des ressources en eau sont utilisées pour l'irrigation. 86% des irrigants sont des paysans indiens et métisses qui disposent de peu de terre et produisent essentiellement des aliments pour le marché local. Or ils n'accèdent qu'à 22% des ressources en eau pour l'irrigation en gestion communautaire tandis que 1% des irrigants bénéficient de 64% de ces ressources : il s'agit d'exploitations de type capitaliste, souvent de grande taille qui produisent pour l'industrie et l'exportation. Moins de 25% des superficies semées en pomme de terre ou maïs doux, cultures paysannes stratégiques pour la sécurité alimentaire du pays, sont irriguées alors que 80 à 100% des surfaces de bananes, canne à sucre, fleurs ou brocoli, cultures de latifundio pour l'exportation, le sont. Sans accès ou avec un accès insuffisant à l'irrigation et à la terre, les agricultures paysannes peinent à se reproduire, génèrent des revenus faibles et assurent avec de plus en plus de difficultés, la sécurité alimentaire des populations équatoriennes. La pauvreté se maintient et l'émigration vers la ville ou les pays du Nord est extrême : plus de deux millions d'Equatoriens ont quitté le pays durant ces dix dernières années soit 15% de la population.

Les conflits autour de l'eau déjà nombreux se multiplient encore du fait de l'accroissement de la demande, en particulier urbaine, d'eau potable et d'énergie et l'apparition d'intérêts contradictoires. Les ressources en eau de qualité et facilement accessibles s'épuisent déjà dans

¹ Christophe Chauveau est Coordinateur National AVSF en Equateur et Frédéric Apollin, Directeur des opérations d'AVSF. Cet article a été produit dans le cadre des travaux de capitalisation d'expériences engagées par la Commission "Agriculture et Alimentation" (C2A) de Coordination Sud pour une publication finale : "Comment défendre les Agricultures Familiales ?"

certaines régions du fait de la sur utilisation, la pollution (déchets urbains et activités pétrolières, minières et agricoles) et un climat plus sec sur les dernières années.

En dépit de multiples réformes successives depuis quinze ans, l'appareil d'Etat reste par ailleurs inefficace dans le domaine de l'administration des ressources en eau. 21 institutions étatiques sont aujourd'hui en charge de la gestion de l'eau : elles ne coordonnent pas leurs interventions, ne disposent pas d'outils de gestion moderne, d'aucun d'inventaire actualisé des ressources et de leur état, « administrent » par circonscriptions et non par bassins versants, quand elles ne sont pas parfois fragilisées par des pratiques de corruption.

Enfin, les gouvernements successifs et l'Etat ont de tout temps privilégié les groupes de pouvoir socio-économiques, en particulier les grands propriétaires terriens et les agro exportateurs. En outre, durant les deux dernières décades ont prévalu des politiques de réduction de l'intervention de l'Etat et de mise en place des conditions nécessaires à une privatisation de l'accès et la gestion de l'eau qui ont favorisé la dynamique d'accaparement de l'eau d'irrigation et, de manière très concrète, l'exclusion d'une grande partie de la population de la première ville du pays, Guayaquil, de l'accès à l'eau potable.

En 2007, l'élection du Président Rafaël Correa et la nomination d'un gouvernement non lié aux groupes de pouvoirs historiques, prônant un Etat social fort et la lutte contre les inégalités pour un développement plus durable, change la donne.

2. Les origines et l'histoire du Forum et de son initiative d'incidence politique

Lors de la tentative infructueuse du gouvernement de Sixto Duran Ballen en 1994 de réformer la Loi sur l'Eau de 1972 et faire passer par décret une Loi sur la privatisation de la gestion des ressources en eau, les organisations paysannes, indiennes en particulier (CONAIE²) et les organisations d'irrigants se mobilisent alors massivement pour s'opposer, parfois violemment (blocage de route, siège des grandes villes du pays) à une telle politique qui priverait de l'accès à l'eau les paysans en faveur des agro-entrepreneurs et grands propriétaires. La société civile organisée (ONG, syndicats), mais également certaines agences publiques et privées de coopération internationale appuient discrètement ces revendications en donnant aux acteurs paysans et indiens des arguments techniques, sociaux et économiques pour défendre la gestion publique de l'eau et le droit des paysans à y accéder de manière équitable. Avec l'appui d'AVSF, le 1^{er} « Groupe de Réflexion sur l'Irrigation » se crée, espace public-privé volontairement mis sous la Présidence du très officiel « Conseil National des Ressources Hydriques », principale instance étatique responsable de la gestion de l'eau.. Mais celui-ci, très habilement, fera mourir dans l'œuf cette initiative de concertation.

En 1996, avec l'appui de la coopération suisse, des ONG et des institutions de l'Etat, dont le Ministère de l'environnement créent le Consortium pour la formation en gestion des ressources naturelles, CAMAREN³. L'objectif est de former massivement des professionnels et cadres des ONG et institutions publiques ainsi que des dirigeants et leaders des organisations paysannes afin

² Confédération des Nationalités Indiennes d'Equateur.

³ *Consortio para la Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables*. Sont aujourd'hui membres de ce consortium deux ONG internationales (AVSF et CARE), six ONG nationales, deux universités publiques et deux organismes de l'Etat dont le Ministère de l'environnement.

d'améliorer les pratiques de gestion des ressources naturelles localement et à l'échelle nationale. Cinq formations de techniciens sont mises en place : gestion sociale de l'irrigation, gestion sociale de l'eau potable, gestion sociale des terres d'altitude⁴ (réserves d'eau du pays), gestion des sols et agroforesterie. Les contenus académiques et les méthodes pédagogiques sont élaborés collectivement à partir de l'expérience concrète des membres du consortium ainsi que d'autres institutions spécialisées, d'universités et d'organisations paysannes, invitées à participer à la réflexion menée dans le cadre de plateformes conformées dans différentes provinces. Au-delà de la définition et actualisation des contenus et coordination des formations, ces plateformes se consolident petit à petit en espaces de recherche, réflexion, échange et débat sur les ressources naturelles.

Les propositions de réforme de la Loi de 1972 avec tendance à la privatisation et la création d'un marché de l'eau se multiplient. Et tandis que la pression sur les ressources hydriques et les conflits augmentent, des mouvements sociaux locaux resurgissent pour la protection de l'environnement (Provinces du Cotopaxi et d'Imbabura).

Les plateformes constituées dans chaque province pour la formation (ONG, organisations paysannes, universités, professionnels du développement et de l'environnement, services publics) et le CAMAREN prennent vite conscience que la recherche et la formation sont essentiels mais insuffisants, alors qu'il est urgent de stopper ces tendances à la concentration et privatisation de l'accès et la gestion de l'eau.

Entre 2001 et 2002, les plateformes provinciales et le CAMAREN constituent le Forum des Ressources Hydriques comme un espace d'analyse et de formulation concertée de propositions locales et nationales avec pour objectif une incidence directe sur les politiques publiques de gestion de l'eau. Une plateforme nationale est créée comme instance supérieure du réseau mais le secrétariat exécutif du CAMAREN, constituée par une équipe de deux ou trois personnes, est chargé de la coordination et animation permanente du réseau. Le fonctionnement du Forum repose par ailleurs sur l'animation de débats sur les politiques de l'eau au niveau de chaque province équatorienne, au sein de « forums provinciaux » ou participent des ONGs, des usagers de l'eau, des universitaires, des représentants d'instances publiques, ainsi que des gouvernements locaux. Les propositions qui se construisent ainsi au niveau des provinces sont ensuite agrégées et discutées lors de rencontres nationales, à forte participation.

La plateforme nationale est intégrée par des délégués des plateformes provinciales, des représentants des principales organisations paysannes nationales et des grandes organisations d'irrigants des provinces du Cotopaxi, du Chimborazo et du Guayas, et d'un délégué du Conseil National des Ressources Hydriques. La première rencontre nationale du Forum des Ressources Hydriques est organisée en avril 2002 à Quito. Environ 370 délégués et représentants de 105 organisations paysannes, 160 ONG, 77 institutions étatiques et municipalités, 13 universités, de huit provinces sur les 22 que compte le pays y participent. Quatre principes ou objectifs du Forum sont entérinés lors de cette rencontre :

1. le Forum doit favoriser la participation d'un maximum d'acteurs,
2. le Forum reconnaît le caractère multifonctionnel de l'eau,
3. le Forum défend la souveraineté de l'Etat sur l'eau et l'eau comme un bien public,
4. le Forum revendique pour tous un accès équitable et l'eau comme un droit humain.

⁴ páramos

Entre 2002 et aujourd'hui, petit à petit l'action collective se structure. Des agendas de travail sont dressés par chaque plateforme provinciale et la plateforme nationale ; la stratégie d'incidence politique se précise ; les actions d'études, de formulation de proposition et d'incidence menées directement par la coordination du Forum ou de manière concertée par les membres du Forum se multiplient localement et nationalement. Les thèmes de travail se diversifient depuis l'irrigation, l'eau potable, les barrages, l'activité minière, l'analyse des conflits, l'analyse critique des politiques de services environnementaux... Quatre autres rencontres nationales sont organisées en 2003, 2004, 2006 et 2008. La plateforme nationale se réunit environ trois fois par an. En 2004, pour des raisons politiques dépassant de beaucoup le cadre de l'eau et du réseau, la direction nationale du mouvement indien (CONAIE) se sépare du Forum mais la plupart des organisations d'irrigants indiens s'y maintiennent de même que toutes les autres organisations paysannes nationales (FENOCIN⁵, CNC⁶).

En quelques années, le Forum et ses propositions deviennent la référence en ce qui concerne les politiques de l'eau. Grandes parties de ces propositions se retrouvent dans la nouvelle Constitution politique du pays et le Forum est devenu un interlocuteur incontournable de l'Etat et du gouvernement pour la formulation de la nouvelle loi sur l'eau dans les prochains mois.

3. L'innovation du Forum : une concertation et alliance ample entre différents acteurs de la société civile avec une participation croissante des organisations paysannes de consommateurs d'eau et d'irrigants

Depuis sa création, le Forum des Ressources Hydriques n'a cessé de croître en nombre de participants et de s'étendre géographiquement. Le nombre des organisations paysannes, organisations communautaires et aussi grandes fédérations d'irrigants (FEDURIC⁷, Interjuntas⁸, CONASA⁹, Fédération de juntas d'eau potable du Guayas), participant aux plateformes provinciales, aux rencontres et manifestations nationales, a lui aussi crû sensiblement. Les organisations paysannes sont devenues majoritaires. La cinquième rencontre nationale réalisée en mai 2008 a ainsi réuni 637 délégués de 324 organisations paysannes (51% des participants), 139 ONG, 109 organismes publics, 39 universités ou autres institutions éducatives, venus de 20 provinces. Le rôle des ONG reste fondamental qui collaborent avec nombre de ces organisations paysannes et parfois avec les organismes publics, garantissant une assistance technique et bonne partie des financements.

Jusqu'à présent, les financements qui ont permis d'assurer la coordination permanente du Forum par le CAMAREN, ainsi qu'en grande partie, les rencontres nationales et certaines activités d'études et formulation de propositions, proviennent principalement de l'Agence de coopération suisse (COSUDE), le gouvernement hollandais, la Commission Européenne et l'Université de Wageningen de Hollande. Le budget du Forum national pour l'année 2008 s'élève ainsi à 117.000 USD. Les plateformes provinciales du Forum financent également leurs propres activités grâce à l'appui d'ONG comme AVSF et leurs projets locaux ainsi que de conseils provinciaux et des municipalités. Par exemple, le Conseil provincial de l'Azuay finance actuellement la réalisation de

⁵ Fédération Equatorienne des Organisations et Communautés Indigènes

⁶ Confédération Nationale Paysanne

⁷ Fédération des associations d'usagers de l'eau potable et d'irrigation indigènes et paysans de la Province Cotopaxi

⁸ Fédération des associations d'usagers de l'eau potable et d'irrigation de la Province Chimborazo.

⁹ Corporación Nacional de Agricultores y Sectores Afines

l'inventaire de ses ressources hydriques par le Forum provincial à hauteur de 300.000 USD. Cette conjonction d'efforts financiers de la coopération internationale ou de collectivités territoriales traduit la légitimité qu'a gagné le Forum.

4. Les propositions politiques du Forum : pour la souveraineté de l'Etat, un accès équitable aux ressources hydriques et une gestion publique avec une participation sociale forte

Le Forum a progressivement construit une proposition de politique de gestion intégrale des ressources hydriques fondées sur six principes :

1. Réaffirmation de la souveraineté nationale sur les ressources hydriques et leur caractère de bien national d'intérêt public ;
2. Accès équitable à l'eau, entendu comme un droit humain ;
3. Participation sociale dans la gestion de l'eau et services liés à l'eau ;
4. Système tarifaire différencié selon les utilisations ;
5. Respect des droits collectifs des peuples indiens (droit de consultation préalable et indemnisation) ;
6. Réforme et décentralisation de l'administration publique et gestion planifiée par bassins versants vers plus de cohérence et d'efficacité.

De ces principes découlent les propositions plus techniques travaillées toutes ces années par le Forum : méthode d'inventaires des ressources hydriques au niveau des provinces, articles constitutionnels et propositions de Loi sur l'eau et autres législations sur la réformes des institutions publiques, le cadre légal de la participation et du contrôle social, la protection environnementale, la prévention et le contrôle de la pollution, l'extension des superficie irriguées, les relations internationales, la création d'un fonds d'investissement « L'eau pour la vie »...

5. L'impact du Forum: d'une politique favorable à la privatisation et concentration de l'accès à l'eau à une politique de gestion publique plus sociale, équitable et durable

Les effets et l'impact en termes d'incidence politique sont multiples et beaucoup restent encore à venir :

- En 2004 et 2005, le Forum présente au Conseil constitutionnel une demande d'inconstitutionnalité d'une résolution du Conseil Consultatif de l'Eau qui autorise les concessions d'eau à durée indéterminée. Cette résolution permet à des acteurs privés d'utiliser l'eau pratiquement sans n'avoir plus aucun compte à rendre, alors que la loi de 1972 fixe un terme de 10 ans aux concessions, renouvelable après évaluation. En réponse à cette action, le Conseil Consultatif se voit obligé d'annuler cette résolution et le Forum freine ainsi une dérive tendant à la privatisation, la perte de contrôle de l'Etat et de la société et la concentration de droits d'eau.
- En 2004 puis en 2008, le Forum présente au Congrès National une proposition de réforme à la Loi de 1972, puis de nouvelle Loi sur l'eau. Cette Loi est actuellement retravaillé par le Forum et tous ses membres et en négociation avec le Secrétariat National de l'Eau (SENAGUA) et l'Institut National de l'Irrigation (INAR) tout récemment créés.

- En 2007, le Forum présente au gouvernement récemment élu du Président Rafaël Correa une proposition de création d'un Fonds pour l'eau (ressemblant à un dispositif de type Agence de l'Eau en France) dont les trois objectifs sont : (a) réaliser des activités et investissement de gestion intégrée de l'eau (protection, dépollution...); (b) investir dans la construction et réhabilitation de systèmes communautaires d'irrigation; (c) investir dans des systèmes d'adduction d'eau potable pour les populations les plus pauvres. Aucune réponse n'a encore été donnée par les pouvoirs publics nationaux mais un premier Fonds de protection de l'eau du bassin versant de Riobamba (4^e ville du pays) est créé dans la province du Chimborazo, résultat de l'action du Forum provincial, de la fédération provinciale des organisations d'irrigants, Interjuntas, et de deux ONG membres du Forum, CESA et AVSF¹⁰.
- Le Forum élabore et diffuse à partir de l'année 2005, à travers les Forums de 17 provinces, une méthode d'inventaires des ressources hydriques avec participation sociale. Un inventaire est en cours de réalisation dans la province de l'Azuay avec comme maître d'œuvre le Forum provincial et comme principal bailleur, le Conseil provincial. Deux autres inventaires sont en cours de négociation entre les acteurs des provinces du Cotopaxi et du Chimborazo.
- En 2008, le Forum se pose en leader de la société civile sur le thème de l'eau face à l'Assemblée Nationale Constituante lancée par le gouvernement de Rafaël Correa. Après de longs mois de rencontres de concertation dans les grandes régions du pays, de négociations, de manifestations et autres actions de lobbying, la nouvelle Constitution nationale, approuvée par l'Assemblée puis par référendum, reprend les principales propositions du Forum, entre autres :
 - l'eau est un droit humain et un patrimoine national
 - la gestion de l'eau est publique ou communautaire, elle ne peut être privatisée
 - l'eau doit servir en priorité à la consommation humaine puis à l'irrigation des cultures destinées à la production alimentaire.Cette nouvelle constitution coupe donc court à toutes les initiatives de privatisation .
- Outre la Constitution, l'Assemblée Nationale Constituante approuve trois dispositions dîtes transitoires :
 1. L'Assemblée se donne 360 jours pour approuver une nouvelle loi de gestion intégrale de l'eau avec rang de loi organique (majorité des deux tiers requise) qui permette la mise en application des principes constitutionnels ;
 2. Les délégations de services publics d'adduction d'eau à des entreprises privées seront auditées et évaluées dans les 360 jours;
 3. Les concessions d'eau seront évaluées et réaménagées afin de corriger les inégalités.
- Enfin, au-delà de l'impact déjà évident sur les politiques et les lois, le Forum comme processus de recherche, réflexion, débat et proposition, a constitué un espace d'apprentissage et consolidation institutionnelle de nombreuses organisations paysannes et de leurs fédérations (FEDURIC, Interjuntas, CONASA, Juntas de Agua potable del Guayas).

¹⁰ Cette action est soutenue financièrement et techniquement par AVSF avec un cofinancement de la Commission Européenne.

6. Les raisons et limites du succès du Forum

Les raisons du succès du Forum sont sans aucun doute multiples et entremêlées :

- Une communauté d'intérêts de nombreux secteurs de la société en particulier, des organisations paysannes locales et nationales face à des menaces fortes ;
- La recherche permanente de la concertation, ample, plurielle et non partisane ;
- Une coordination et un leadership forts et continus assurés par des dirigeants d'organisations d'irrigants et des professionnels – CAMAREN et ses membres, ONG, Universités, organismes publics - experts en gestion de l'eau et en animation sociale ;
- Une articulation et rétro alimentation permanente entre échelon local et échelon national, entre paysans et professionnels ;
- Une participation chaque fois plus grande des organisations paysannes avec capacités de mobilisation des consommateurs d'eau de consommation et d'irrigation ;
- Une articulation du processus de formulation de politiques avec la formation de cadres et dirigeants et la recherche ;
- Un contexte politique plus favorable aujourd'hui (gouvernement de Rafael Correa) aux thèses du Forum ;
- Des financements parfois restreints mais assurés dans la durée, grâce à une implication non seulement financière, mais également « théorique » de la coopération internationale sur l'approche et les principes de fonctionnement du Forum, et sur les enjeux que représente un accès à l'eau plus équitable pour tous.

Les difficultés parfois rencontrées dans l'histoire du Forum sont celles liées à la concertation en soi dans un espace pluriel où convergent malgré tout des intérêts parfois divergents, des luttes ou tensions internes pour le pouvoir et le leadership social, sans évoquer des lenteurs dans la mise en place des actions, des problèmes de coordination et surtout en Equateur, les aléas et les instabilités politiques permanentes, la faiblesse de l'Etat et le poids des idéologies et intérêts privés en particulier de libéralisation des marchés et réduction des mécanismes de régulation.

Le défi actuel du Forum est d'accompagner aujourd'hui l'Etat dans la formulation et le vote d'une nouvelle Loi sur l'eau garantissant une gestion efficace, équitable et durable de l'eau avec une participation sociale forte et assurée.

Pour plus d'informations : www.camaren.org (rubrique « foros »)

© AVSF – RURALTER, Lyon - France, 2008

Reproduction partielle autorisée avec mention de la source : Christophe Chauveau & Frédéric Apollin pour Agronomes et Vétérinaires sans frontières (www.avsf.org)



Association française de solidarité internationale reconnue d'utilité publique, **Agronomes et Vétérinaires sans frontières** s'est donné pour mission d'agir avec les familles rurales isolées les plus menacées par la grande pauvreté et l'exclusion. Elle appuie les agricultures paysannes et met à leur service les compétences de professionnels dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la santé animale. Agronomes et Vétérinaires sans frontières coopère dans plus de vingt pays, en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie, au côté des sociétés paysannes pour lesquelles l'activité agricole et d'élevage reste un élément fondamental de sécurisation alimentaire et de développement économique et social.

www.avsf.org



RURALTER est un programme d'**Agronomes et Vétérinaires sans frontières** qui appuie les initiatives de capitalisation d'expériences et diffusion de méthodologies et de référentiels technico-économiques utiles aux acteurs du développement rural, qu'ils soient techniciens d'institutions et de collectivités territoriales ou dirigeants paysans. RURALTER diffuse ses productions sous le label éditorial du même nom.

www.ruralter.org