

Capitalisation d'Expériences «Eau, Terre et Communautés»

Groupe Concertation sociale en vue de l'élaboration de lois : le cas de la Loi sur l'Irrigation en Bolivie, Loi N° 2878

"Nous aussi nous pouvons rédiger des lois : initiatives citoyennes dans la formulation de normes et de politiques"

Bolivia, 2007



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du Développement
et de la Coopération DDC**

inter
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile

Cette bande dessinée est une production collective réalisée par le Groupe "Concertation social en vue de l'élaboration de lois : le cas de la Loi sur l'Irrigation N°2878", dans le cadre du projet de Capitalisation d'Expériences Eau, Terre et Communautés soutenu par la DDC.

Les membres du groupe

Maria Esther Udaeta (Sénat)
Rocio Bustamente (Centre AGUA)
Loyda Sanchez (CAI – PACHA)
Juan Carlos Alurralde (Eau Durable)
Vladimir Cossio (Centre AGUA)

Animateur au niveau national

Oscar Loayza (Intercooperation – Bolivie)

Coordinateur Général Bolivie – Mali – Inde
Martin Fischler (Intercooperation – Suisse)

Editeur

Représentation d'Intercooperation – Bolivie

Conception graphique

Vladimir Cossio

Dessinateur des caricatures

Robert Andres Campos

Impression

"Barcelona"

Nataniel Aguirre 381 (Cochabamba, Bolivia) – 591 – 4- 4256602

L'usage et la diffusion des informations contenues dans ce document ne pourront être autorisés qu'avec le seul consentement de l'auteur.

Les points de vue exprimés dans le présent document sont de la responsabilité collective du groupe d'apprentissage et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la DDC.

Copies disponibles à la :

Représentation d'Intercooperation en Bolivie
Rosendo Gutierrez 704, Sopocachi, La Paz- Bolivie
Tel : 241 05 02; 241 07 35 (Fax)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Direction du Développement
et de la Coopération DDC**

**inter
cooperation**
Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile

Présentation

Cette bande dessinée est un produit de la Capitalisation d'Expériences "Eau, Terre et Communautés", une initiative de la Direction Suisse du Développement et de la Coopération (DDC), réalisée avec l'appui d'Intercooperation. Ce projet vise à mettre en commun et à approfondir les connaissances de la DDC et de ses partenaires sur les questions relatives à la gestion intégrale des ressources hydriques. Au cours de la période 2005-2006, des groupes d'apprentissage, constitués en Bolivie, en Inde et au Mali, ont étudié des thèmes particuliers fondés sur l'expérience de leur propre pays et celle de leurs membres en utilisant des méthodes d'apprentissage innovantes comme la méthode dite du "récit de vie" ("story telling").

Dans le cas de la Bolivie, le groupe "Concertation sociale en vue de l'élaboration de lois" s'est fixé comme objectif l'étude du processus d'élaboration et d'adoption de la Loi sur l'Irrigation N° 2878 – Loi sur la Promotion et le Soutien du Secteur Titulaire d'un Droit d'Irrigation pour la Production Agricole et Forestière - en tentant d'identifier les différentes perceptions et positions existantes concernant ce processus. En ce sens, ils ont recueilli un certain nombre de témoignages de personnes en relation, d'une manière ou d'une autre, avec ce processus dans son intégralité ou dans certaines de ses étapes. Ces témoignages ont servi de fondement à l'analyse.

Cette bande dessinée vise à diffuser les résultats de l'étude réalisée par le groupe, par le biais d'un document à lire, court et écrit en langage simple. En tentant d'aller au-delà des théories académiques et de la coopération sur le développement, elle s'adresse à un public large, composé essentiellement de paysans du pays et de la région, sûrement intéressés par le processus d'élaboration participative d'une norme en relation directe avec leur secteur.

La première partie du livret décrit le contexte dans lequel le processus a été mis en oeuvre, se rapportant aux réformes légales intervenues sur le thème de l'eau depuis les années quatre-vingt-dix. Ensuite, les différentes étapes suivies par le processus d'élaboration et d'adoption de la Loi sur l'Irrigation sont décrites de manière résumée. Enfin, une fois établi ce cadre, la lettre se concentre sur la description des enseignements tirés par le groupe sur différents sujets, tout au long du processus d'élaboration de la Loi sur l'Irrigation et sur le processus en général.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Direction du Développement
et de la Coopération DDC**

**inter
cooperation**
Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile

Le contexte de l'élaboration de la Loi sur l'IRRIGATION.

Le processus d'élaboration de la Loi sur l'Irrigation a été mené dans un contexte de réformes légales, institutionnelles et de politiques en relation avec le thème de l'eau, encouragées en Bolivie depuis les années quatre-vingt-dix.

Le gouvernement de Bolivie a élaboré divers avant-projets et projets de loi sur l'eau par l'intermédiaire du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable – aujourd'hui Ministère du Développement Durable et de la Planification – et par l'intermédiaire de la Commission sur le Développement Durable du Congrès. Un des projets élaborés alors s'appelle le "Deuxième Projet de Substitution de la Loi sur les Eaux et Règlement sur l'Usage de l'Eau pour l'Irrigation". Il a été financé en 1994 par la BID au travers de PRONAR. Dans ce projet, les concepts de coutume et de droit coutumier sont introduits comme faisant partie du fondement de la proposition, en revanche, les communautés originaires sont également incluses dans le régime général des concessions. En 1997, le gouvernement de Banzer Suarez reprend le thème, en projetant "l'Avant-projet de Loi sur la Ressource Eau", dans le cadre de sa politique sur les ressources naturelles. Depuis 1998, des critiques de la part de la société civile à l'intention de cet avant-projet ont commencé à s'élever.

Ainsi, des propositions ont été faites par la société civile, principalement par les secteurs indigènes et paysans, soutenus par des ONG regroupées en réseaux. Les observations faites sur les projets de lois sur l'eau font référence au fait que celles-ci encourageaient la gestion de l'eau en conformité avec les règles du marché. Ainsi, en avril 1999, les différentes organisations paysannes et de colonisateurs ont mis en place, après consultation de leurs bases, une proposition de Loi sur les Eaux, remise à la Commission sur le Développement Durable du Congrès National. Cette dernière a alors répondu que les suggestions du mouvement paysan avaient été incorporées dans le projet final de Loi sur les Eaux.

De manière presque parallèle, des normes sectorielles en matière d'eau ont été élaborées et approuvées alors que se poursuivaient les discussions relatives à la Loi sur les Eaux. Le PRONAR avait, dans le cadre de ses attributions, celle de promouvoir une nouvelle législation en matière d'eau, mais à force d'être remis en question à cause du fait qu'il n'était pas compétent pour proposer des normes en matière de ressources naturelles, il s'est concentré sur l'élaboration d'une norme relative à l'usage et à l'exploitation de l'eau pour l'irrigation. Ainsi, ils sont parvenus à faire approuver les "normes réglementaires sur l'Usage et l'Exploitation de l'Eau pour l'Irrigation" (NORUAR), par le biais d'une résolution bi-ministérielle en mars 1998. Cependant, ces dernières n'ont jamais été appliquées en raison du défaut de définition des procédures et de l'autorité compétente. Pendant qu'avait lieu le débat sur la Loi sur l'Eau, le parlement discutait, de manière occulte, la Loi N° 2029 relative à la Prestation de Services en matière d'Eau Potable et d'Assainissement, promulguée en Novembre 1999 et qui, malgré le fait qu'elle était une norme sectorielle, incluait des normes générales sur l'usage de l'eau.

Cette nouvelle Loi a été accueillie avec énormément de résistance car elle touchait aux droits en matière d'eau déjà existants et sa modification faisait partie des demandes expressément formulées au moment de la "Guerre de l'Eau" à Cochabamba en avril 2000. La nouvelle loi, la Loi N° 2066, obtenue au prix de plusieurs blessés et morts, a ouvert un espace pour que les "usages et coutumes" des peuples indigènes et des communautés de paysans soient reconnus et respectés. Après le "Guerre de l'Eau", le gouvernement fit preuve d'une plus grande ouverture pour débattre d'une nouvelle Loi sur les Eaux, de manière plus large. Malgré cela, la CSUTCB a réussi, en septembre 2000, l'abandon de l'avant-projet de Loi sur les Eaux alors débattu. Cela s'est avéré plutôt contreproductif étant donné que cela a contribué à l'émergence



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du Développement
et de la Coopération DDC

inter
cooperation

Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile

de Lois sectorielles ou spéciales, garantissant des droits larges et peu de responsabilités de la part des opérateurs mineurs, industriels et du secteur des hydrocarbures.

A la fin de l'année 2000, un projet de consultation en vue de l'élaboration d'une norme relative à l'irrigation a été initié, avec le financement de la BID et l'appui du CGIAB et du PRONAR. Il a conduit à l'adoption de la Loi sur l'Irrigation N° 2878 en octobre 2004. Les règlements d'application de cette loi ont été approuvés, quant à eux, en Août 2006, rendant ainsi possible l'application de cette loi, qui reste toujours pour le moment un processus en cours.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
**Direction du Développement
et de la Coopération DDC**

**inter
cooperation**
Gestion des Ressources Naturelles
Economie Rurale
Gouvernance Locale et Société Civile



Bonjour camarades. Je vous présente Juana. Elle est dirigeante du réseau d'irrigation de la vallée de Cochabamba.

Bonjour. Profitons de la présence, ici, des camarades paysans de tout le pays pour vous raconter notre expérience au moment de l'élaboration de la Loi N°2878 ; la Loi de Soutien au Secteur des titulaires d'un droit d'Irrigation.

C'est très bien, camarade. Nous voulons en savoir un peu plus à ce sujet.





Comme vous le savez déjà, camarades, la Loi sur l'Irrigation qui est en vigueur en ce moment, a été élaborée grâce à la participation de tous les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation du pays. J'ai suivi de très près tout le processus, qui a commencé en 2001 et s'est terminé en 2004, quand la Loi a été adoptée. Il s'est réalisé en quatre étapes...

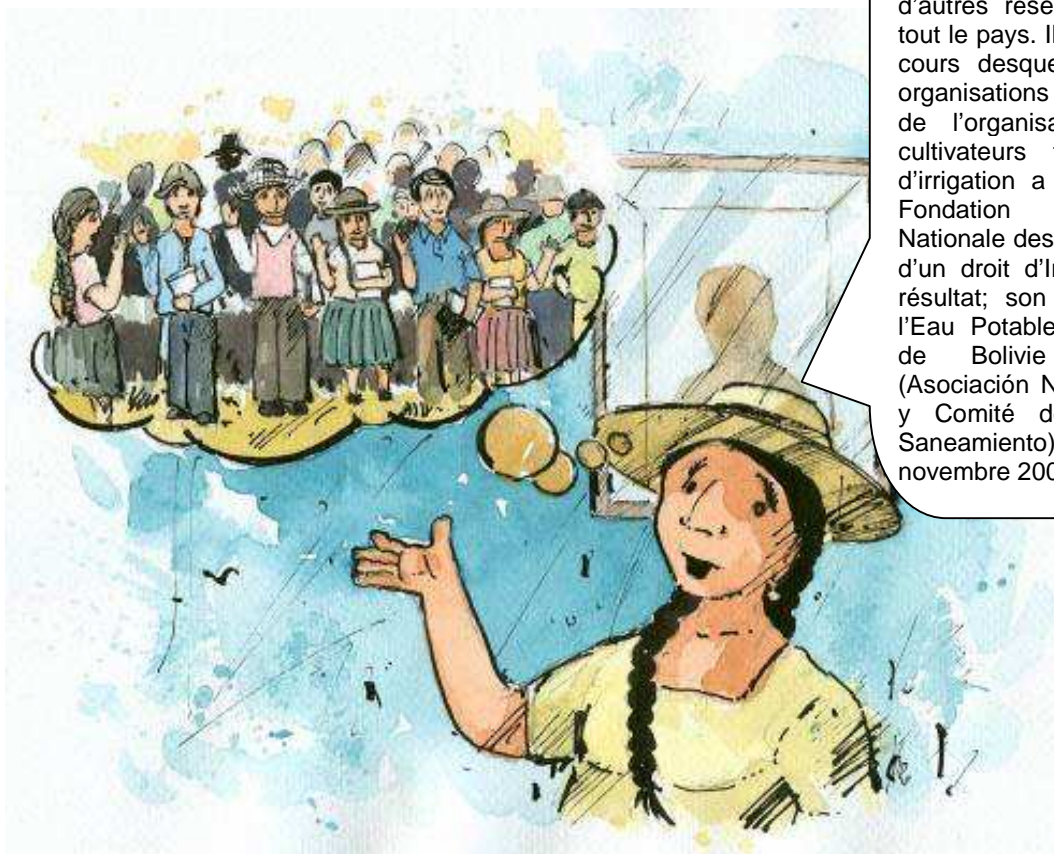
Avec les informations qui ont été recueillies dans les ateliers, une proposition de Loi sur l'Irrigation et une proposition de Loi Générale sur les Eaux ont été élaborées. Ces propositions ont été remises au Gouvernement en septembre 2001 comme propositions de Loi des cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation de tout le pays.



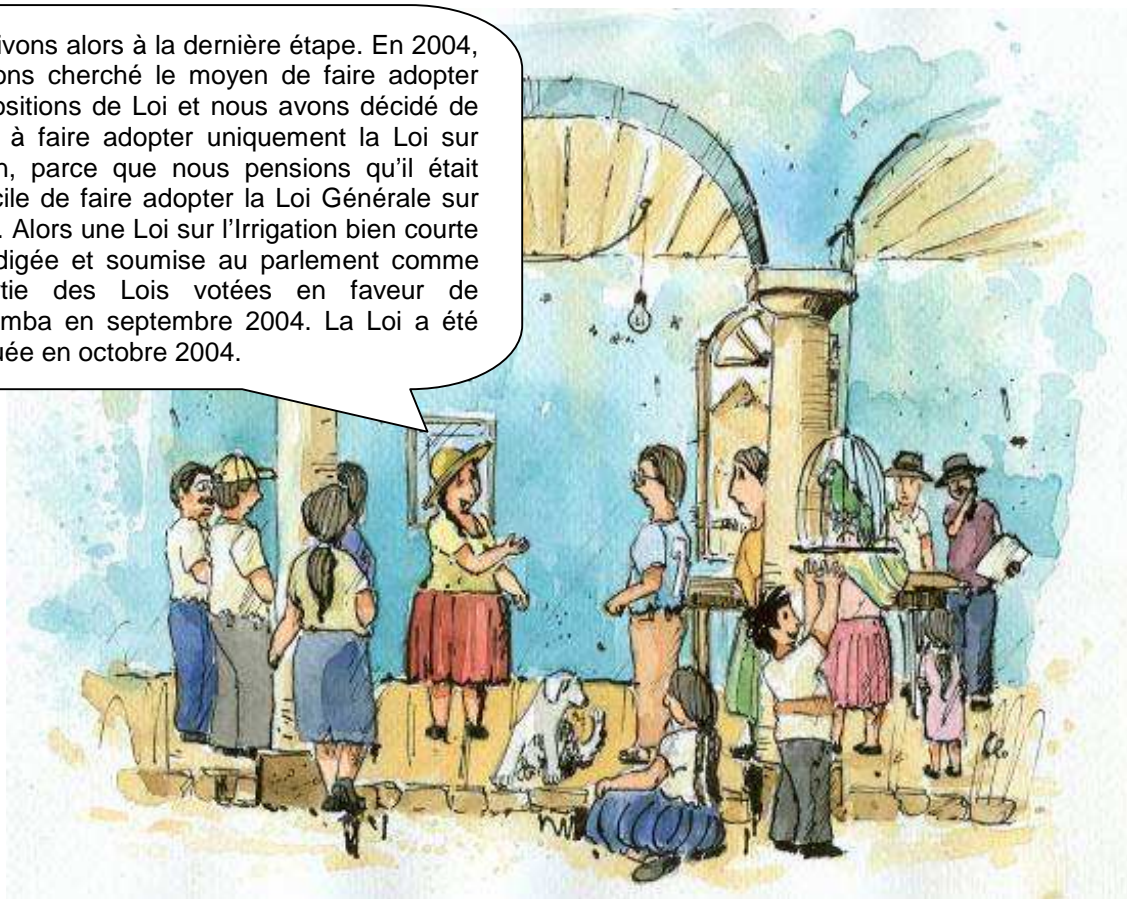
La deuxième étape a eu lieu en 2002. Cette année-là, on a créé un Conseil Interinstitutionnel de l'Eau (CONIAG-Consejo Interinstitucional del Agua). Ce conseil a réalisé des ateliers avec tous les secteurs usagers de l'eau et on a évoqué, une nouvelle fois, les propositions de Loi remises au gouvernement par les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation.



Pour la troisième étape, nous avons réussi à obtenir un financement pour pouvoir faire connaître les propositions de Loi à d'autres réseaux d'irrigation dans tout le pays. Il y a eu 18 ateliers au cours desquels la formation des organisations départementales et de l'organisation nationale des cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation a été encouragée. La Fondation de l'Association Nationale des Cultivateurs titulaires d'un droit d'Irrigation en a été le résultat; son premier Comité sur l'Eau Potable et l'Assainissement de Bolivie (ANARESCAPYS) (Asociación Nacional de Regantes y Comité de Agua Potable y Saneamiento) a été nommé en novembre 2003.



Nous arrivons alors à la dernière étape. En 2004, nous avons cherché le moyen de faire adopter les propositions de Loi et nous avons décidé de chercher à faire adopter uniquement la Loi sur l'Irrigation, parce que nous pensions qu'il était très difficile de faire adopter la Loi Générale sur les Eaux. Alors une Loi sur l'Irrigation bien courte a été rédigée et soumise au parlement comme une partie des Lois votées en faveur de Cochabamba en septembre 2004. La Loi a été promulguée en octobre 2004.

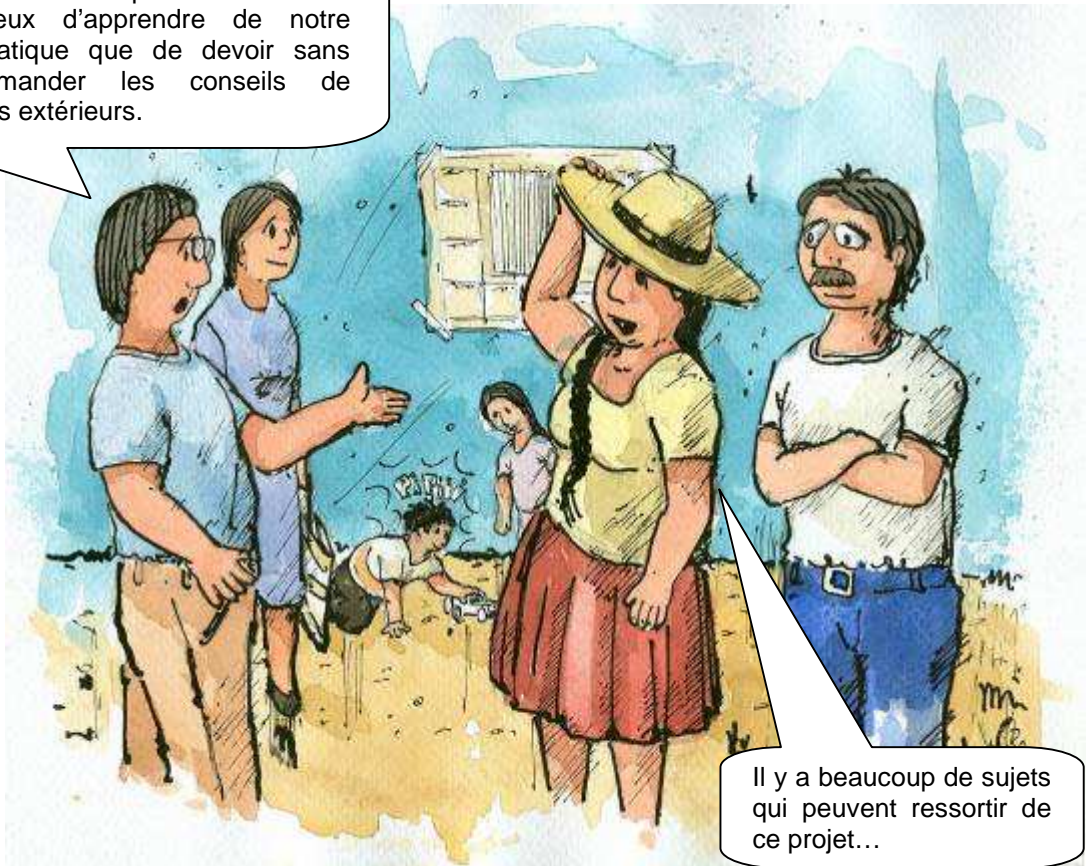


Mais alors, camarade, tu as participé à tout le processus d'élaboration de la Loi. Nous ne pensions pas que cela avait pris tant de temps. Merci de nous avoir informé.



Si, ça a été un processus très long et très compliqué. Mais en plus de vous raconter comme cela s'est passé, j'aimerais également vous parler des choses que nous pouvons apprendre de ce processus. Je crois que nous, les paysans, nous avons encore beaucoup de revendications à satisfaire et réfléchir sur ce processus qui peut nous aider à mieux agir dans le futur.

Ce que tu nous dis paraît intéressant. C'est mieux d'apprendre de notre propre pratique que de devoir sans arrêt demander les conseils de consultants extérieurs.



Il y a beaucoup de sujets qui peuvent ressortir de ce projet...

Quand le projet a débuté, on cherchait à mettre en place des lois qui touchaient à nos droits. C'est ce qui s'est passé à Cochabamba au moment de la guerre de l'eau. Nous, les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation, nous étions déjà organisés au niveau départemental et nous nous mobilisons pour défendre nos droits en matière d'eau.



Je suis d'accord. Il était évident, en plus, que les gouvernements défendaient plus les intérêts des entreprises que celui des communautés. Il nous est arrivé la même chose à Oruro avec la fuite de pétrole dans le Desaguadero. La mobilisation a été la seule manière de nous défendre.

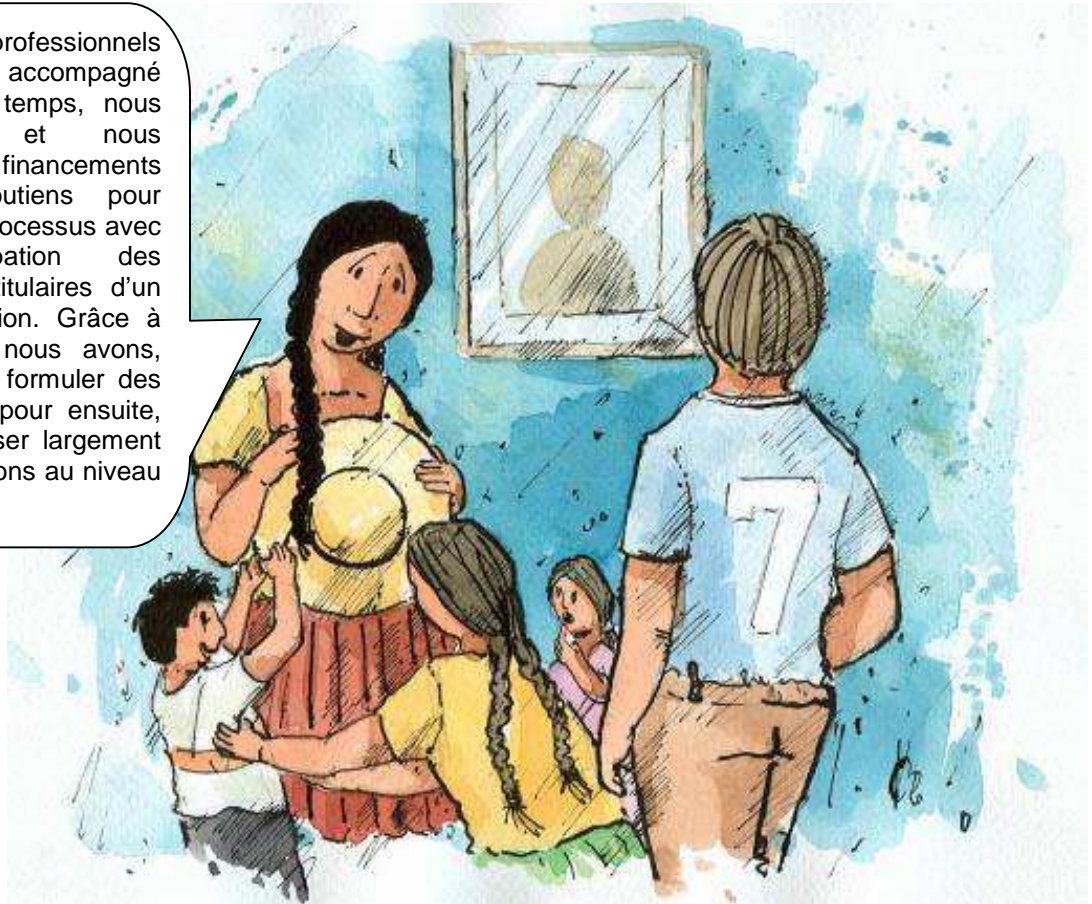
Les secteurs de l'électricité, des mines, des hydrocarbures ont des lois qui leur reconnaissent des droits sur l'eau. Nos droits n'avaient aucune reconnaissance légale. C'est pourquoi, nous nous sommes mis en contact avec les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation de tout le pays pour élaborer une Loi sur l'Irrigation. Maintenant, nous avons une Loi qui reconnaît nos droits.



Pendant la guerre de l'eau, le soutien des professionnels, des institutions et des plateformes qui travaillent autour du thème de l'eau a été très important. A ce moment, il s'est constitué une alliance très importante entre eux et les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation de Cochabamba.



Plusieurs professionnels nous ont accompagné pendant ce temps, nous conseillant et nous trouvant des financements et des soutiens pour réaliser un processus avec la participation des cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation. Grâce à ce soutien, nous avons, d'abord, pu formuler des propositions pour ensuite, pouvoir diffuser largement nos propositions au niveau national.



Et comment avez-vous réussi à faire adopter la Loi par le Congrès ?

La Loi a été introduite au Parlement comme faisant partie des lois "offertes" à l'occasion de l'anniversaire de Cochabamba, c'est ainsi que l'on a réussi à la faire approuver sans trop de questions.

En tant que cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation, nous avons un certain appui de quelques membres du Congrès et quelques-uns de nos alliés avaient des relations au sein même du Congrès.

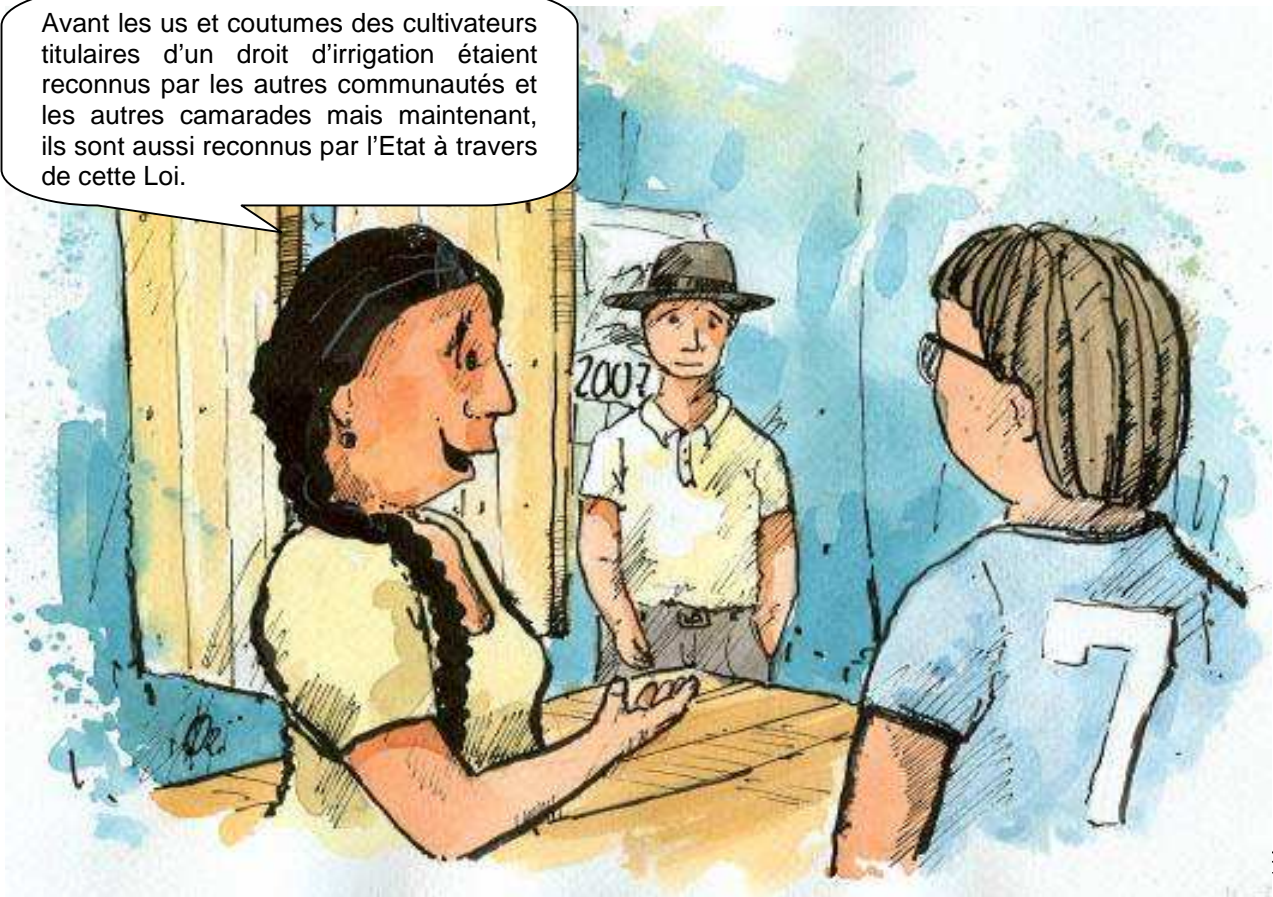


C'est la défense des us et coutumes qui a fait que les camarades cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation se mobilisent et s'engagent dans l'élaboration de la Loi d'irrigation.



C'est sûr, aucun cultivateur titulaire d'un droit d'irrigation ne voulait perdre son droit sur l'eau puisque c'est de cela que dépendent leurs cultures, l'alimentation de leur famille.

Avant les us et coutumes des cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation étaient reconnus par les autres communautés et les autres camarades mais maintenant, ils sont aussi reconnus par l'Etat à travers de cette Loi.



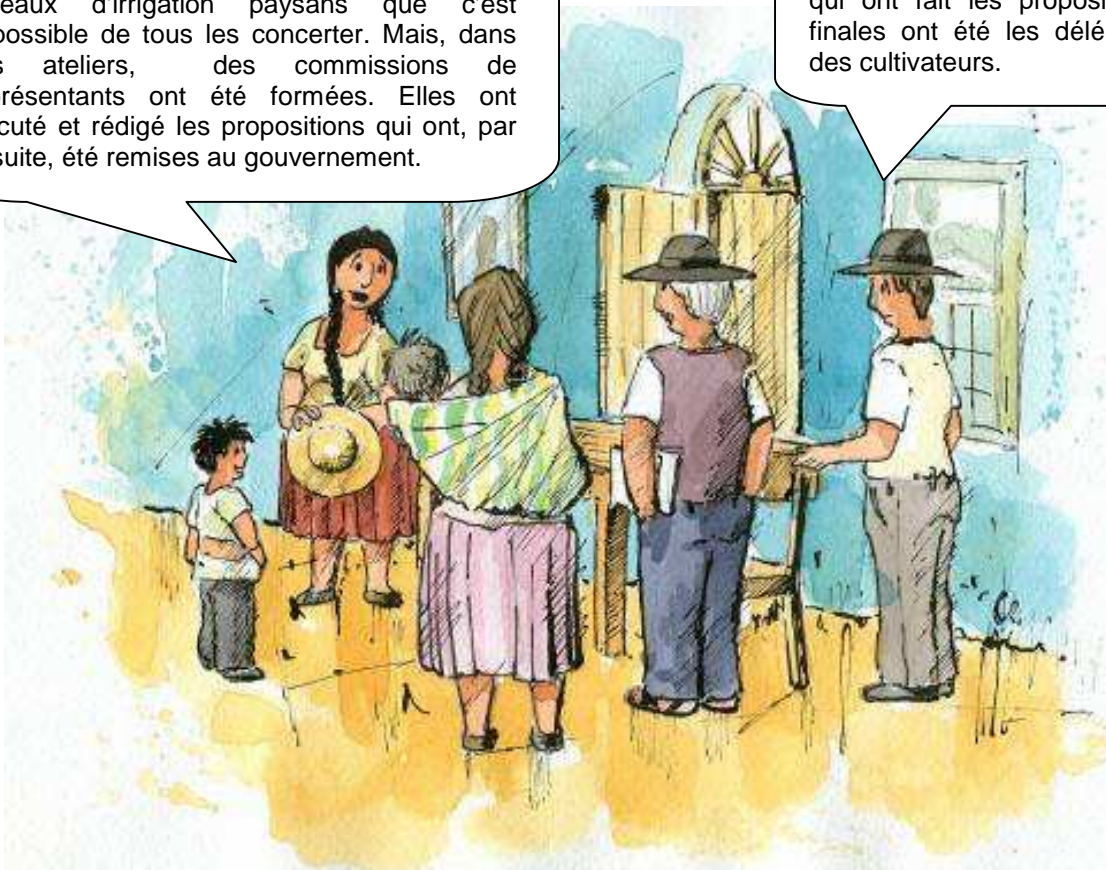
Cela dit, la participation des camarades n'a pas été la même tout le temps. Le processus a commencé avec beaucoup d'ateliers à l'échelle nationale au cours desquels on parlait des problèmes que rencontraient les cultivateurs titulaires de droit d'irrigation.

Moi, j'ai participé à un atelier qu'ils ont fait à Tarija à ce moment-là. Mais il y avait beaucoup de réseaux d'irrigation qui n'étaient pas représentés.



Oui, tu as raison, c'est qu'il y a tellement de réseaux d'irrigation paysans que c'est impossible de tous les concerter. Mais, dans ces ateliers, des commissions de représentants ont été formées. Elles ont discuté et rédigé les propositions qui ont, par la suite, été remises au gouvernement.

Ça veut dire, donc, que ceux qui ont fait les propositions finales ont été les délégués des cultivateurs.



Oui, et pour faire adopter la Loi dès 2004, ces délégués, avec le soutien de certains techniciens, ont fait une version réduite de la Loi. C'est impossible de consulter tout le monde tout le temps, il a fallu faire comme ça.

Alors, nous devons bien réfléchir avant d'élire nos délégués qui auront la responsabilité de décider pour nous à certains moments.



Mais au cours de ce processus, notre organisation de cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation s'est renforcée. Maintenant, nous avons des organisations départementales et une organisation nationale qui nous permettent d'élire nos représentants départementaux et nationaux.

Ces organisations n'existaient pas avant l'élaboration de la Loi ? Comment les ateliers départementaux ont-ils fait alors ?



Au départ, ils ont fait avec des représentants de différents réseaux d'irrigation choisis. C'est là, précisément qu'on a vu qu'il était indispensable d'avoir des organisations départementales.



En plus, dans la Loi, il est prévu que les organisations de cultivateurs titulaires d'un droit fassent partie des Services Départementaux d'Irrigation (SEDERI - Servicios Departamentales de Riego) et du Service National de l'Irrigation (SENARI - Servicio Nacional de Riego). Cela veut dire que les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation, nous avons maintenant des attributions dans la gestion de l'eau pour l'irrigation, établies par la Loi.



Cela veut dire que maintenant notre organisation a le pouvoir de décider quels projets d'irrigation doivent se faire et lesquels non ? En plus de savoir qui vont être les bénéficiaires des projets ?

Qui sont les bénéficiaires, cela doit être décidé au niveau de chaque réseau d'irrigation ou négocié entre les réseaux eux-mêmes, comme c'est le cas en ce moment. C'est seulement si cela ne peut être résolu à ce niveau qu'interviendront les SEDERIS.



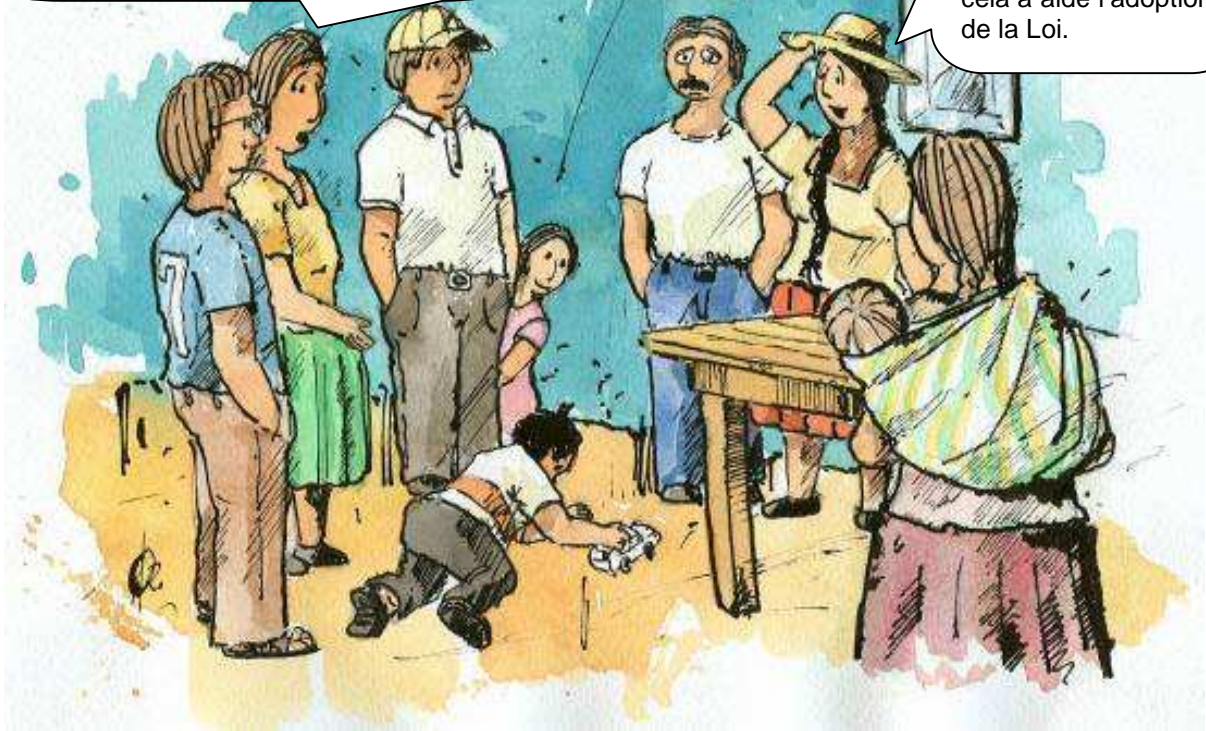
Mais de toute façon, maintenant, nous avons une plus grande capacité de négociation face à d'autres secteurs usagers de l'eau.

C'est certain. Cela nous oblige à agir de manière beaucoup plus responsable pour négocier avec d'autres secteurs, en considérant par exemple l'importance de l'eau potable, mais également pour promouvoir le fait que l'eau destinée à l'irrigation soit distribuée à davantage de camarades paysans et indigènes dans tout le pays.



Et, comment cela se fait-il que l'Etat ait accepté que les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation, nous ayons plus de pouvoir, puisque la Loi a été adoptée sous le gouvernement de Carlos Mesa ?

Le gouvernement était très faible à ce moment-là et nous, nous avons une proposition concrète, cela a aidé l'adoption de la Loi.



En plus, les gens du gouvernement, bien qu'ils aient fait des remarques sur certaines choses, n'avaient pas d'alternative à proposer.



Mais, vous aviez le soutien de la coopération internationale, cela a sûrement aussi aidé.

Oui, il faut reconnaître que l'ensemble du processus a été financé avec de l'argent de la coopération internationale, par le biais de certaines institutions et de projets qui ont permis de rassembler des fonds.



Tous les bailleurs de fonds étaient préoccupés par la question de la sécurité juridique des investissements qu'ils avaient fait en matière d'irrigation mais ils voulaient également promouvoir les processus participatifs, après ce qui s'était passé à Cochabamba au moment de la guerre de l'eau.



C'est alors que la BID a posé l'adoption d'une quelconque norme en matière d'irrigation comme condition au financement par PRONAR des projets d'irrigation. Cela a fait que PRONAR a financé les premières étapes de ce processus.

Ça a donc été favorable pour nous.



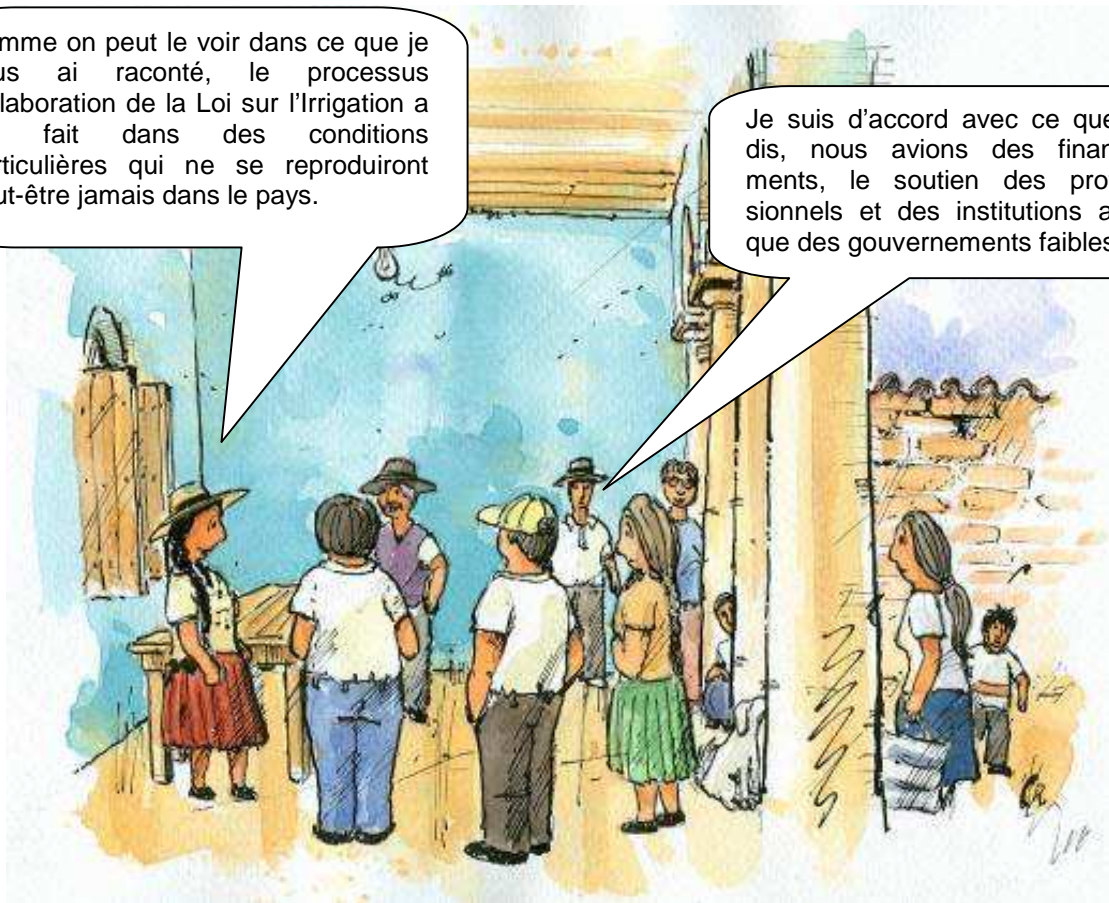
Oui, cela nous a favorisé mais cela nous a aussi montré la faiblesse de notre Etat qui a permis qu'on lui pose des conditions sans beaucoup discuter.

C'est que dans notre pays, nous n'avons pas de politique agraire et nous agissons en fonction de ce qu'on nous dit à l'étranger, ce qui nous aide dans certains cas et nous porte préjudice dans d'autres.



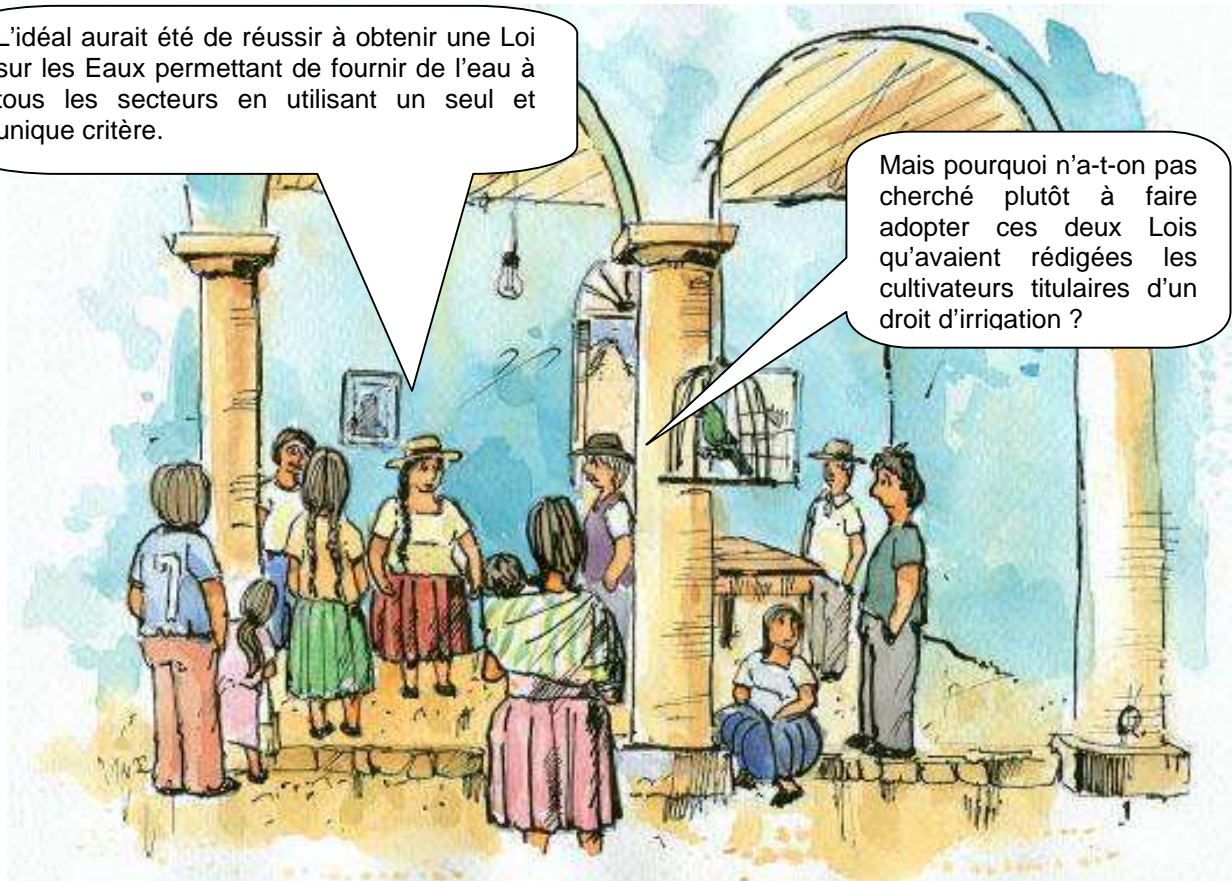
Comme on peut le voir dans ce que je vous ai raconté, le processus d'élaboration de la Loi sur l'Irrigation a été fait dans des conditions particulières qui ne se reproduiront peut-être jamais dans le pays.

Je suis d'accord avec ce que tu dis, nous avons des financements, le soutien des professionnels et des institutions ainsi que des gouvernements faibles.



L'idéal aurait été de réussir à obtenir une Loi sur les Eaux permettant de fournir de l'eau à tous les secteurs en utilisant un seul et unique critère.

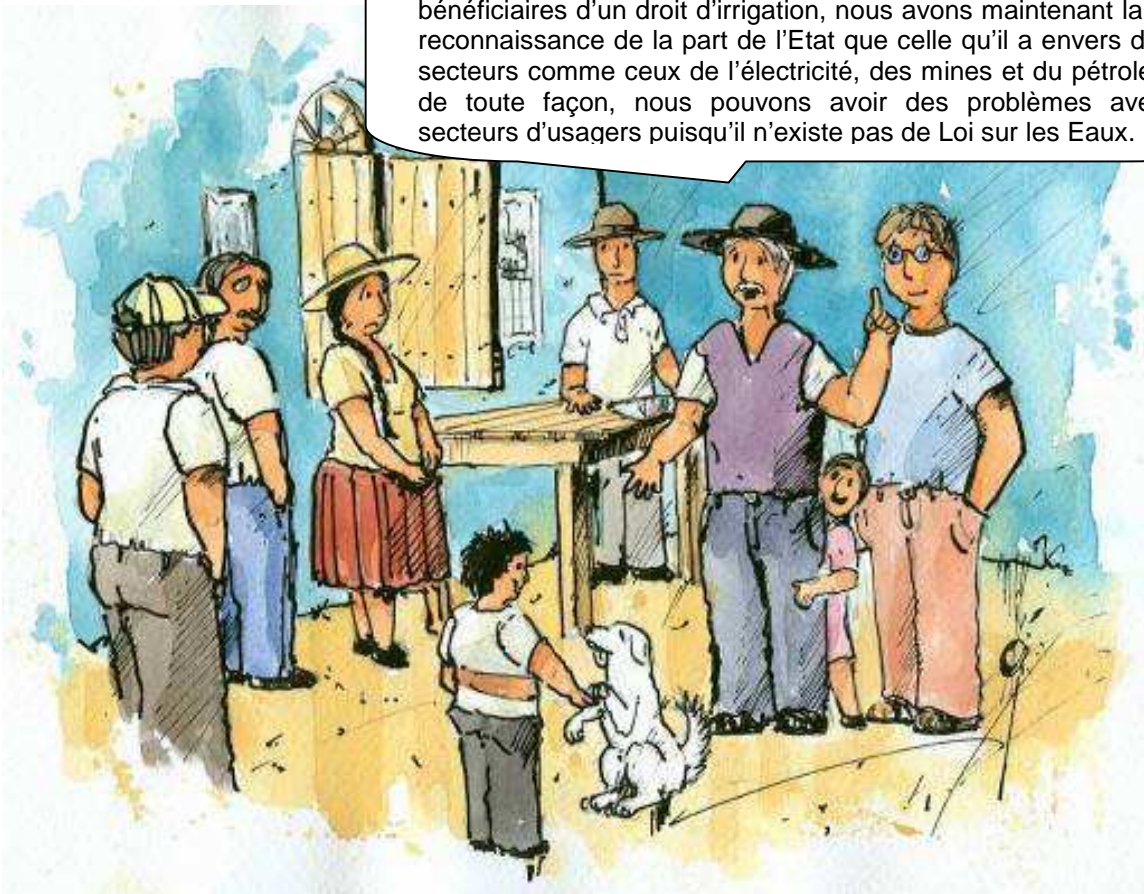
Mais pourquoi n'a-t-on pas cherché plutôt à faire adopter ces deux Lois qu'avaient rédigées les cultivateurs titulaires d'un droit d'irrigation ?



On s'est rendu compte que la proposition de Loi générale sur les Eaux était très difficile à faire adopter. Il fallait encore beaucoup débattre avec les autres secteurs usagers de l'eau et pour cette raison, nous nous sommes contentés de faire adopter uniquement une Loi sur l'Irrigation.



L'avantage que nous avons obtenu, c'est que nous, les cultivateurs bénéficiaires d'un droit d'irrigation, nous avons maintenant la même reconnaissance de la part de l'Etat que celle qu'il a envers d'autres secteurs comme ceux de l'électricité, des mines et du pétrole. Mais de toute façon, nous pouvons avoir des problèmes avec ces secteurs d'usagers puisqu'il n'existe pas de Loi sur les Eaux.



Le camarade a raison, une Loi sur les Eaux permettrait une gestion coordonnée de l'eau entre les secteurs et d'établir des priorités afin que cela soit profitable à tous. C'est pourquoi, notre prochain objectif doit être de soutenir la discussion et l'adoption de la Loi sur les Eaux.

