

**Les conditions
d'une gestion
paysanne
des aménagements
hydro-agricoles
en Afrique de l'Ouest**

2

Novembre 1997

*Synthèse du séminaire international de Niamey
24-28 septembre 1996*

Financement

Secrétariat d'État à la Coopération
Comité ONG GCRAI
CTA



Institut international du management de l'irrigation

INTER-RÉSEAUX
DÉVELOPPEMENT RURAL

Inter-Réseaux

Développement rural
32 rue Le Pelletier, 75009 Paris, France
Tél (33) 1 42 46 57 13 • Fax (33) 1 42 46 54 24
E-mail : intereso@imaginet.fr



Groupe Irrigation de l'Inter-Réseaux

S/C GRET, 211-213 rue La Fayette, 75010 Paris, France
Tél (33) 1 40 05 61 26 • Fax (33) 1 40 05 61 10
E-mail : gret@gret.org



IIMI

International Irrigation Management Institute
P.O. Box 2075, Columbo, Sri Lanka
Tél 00 (94) 1 867404 • Fax 00 (94) 1 866854
E-mail : iimi@cgnet.com



Projet Management de l'Irrigation au Niger

B.P. 10883, Niamey, Niger
Tél 00 (227) 73 29 53 • Fax 00 (227) 75 23 94
E-mail : iimi-niger@cgnet.com

	<p>7 Un séminaire d'échanges et de réflexion</p>	<p>Gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles</p>
	<p>9 Le désengagement de l'État au milieu du gué <i>Introduction par Philippe LAVIGNE-DELVILLE</i></p>	
	<p>15 1. Les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles en Afrique de l'Ouest : <i>Synthèse du séminaire par JULIE GUILLAUME</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Modalités de gestion technique des réseaux : regards croisés sur quelques expériences au Sahel • Organisation des règles sociales et gestion de l'action collective • Compte rendu des interventions : Niger, Mali, Burkina Faso, Ghana, Nigéria • Autres situations en Afrique de l'Ouest et Madagascar • Éclairages internationaux • Compte rendu des travaux de groupe 	<p>en Afrique de l'Ouest</p>
	<p>57 2. Le transfert de gestion de l'irrigation : conditions de succès, options pour le changement <i>Synthèse de l'expérience de l'IIMI par DOUGLAS L. VERMILLION</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduction • Conditions pour un transfert réussi de gestion de l'irrigation : les leçons de l'expérience • Schéma d'analyse pour la réforme du management de l'irrigation • Organisations et niveaux hydrauliques • Configurations d'organisation de systèmes d'irrigation de taille moyenne à grande • Le défi de la responsabilisation • Bibliographie 	
	<p>81 Liste des participants</p>	

Un séminaire d'échanges et de réflexion

Le séminaire « Les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles en Afrique de l'Ouest » avait pour but de rassembler les différents types d'acteurs concernés par les restructurations des systèmes irrigués (responsables paysans, cadres des Offices, chercheurs, ONG, etc.) des différents pays de la région, pour une rencontre d'échanges et de débats, afin de faire le point sur l'avancée des processus de transfert de responsabilités aux producteurs, les innovations et les acquis, les difficultés et les manques. Il s'agissait de contribuer à une réflexion décloisonnée, tant entre les pays qu'entre les types d'acteurs, de mieux comprendre les conditions d'une gestion paysanne des aménagements, et d'identifier les points cruciaux sur lesquels les uns et les autres avaient à travailler, pour promouvoir des modes de gestion réalistes et durables.

Il a été co organisé par :

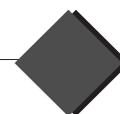
- le groupe Irrigation de l'Inter-Réseaux (dont la vocation est de contribuer à la réflexion et à la circulation d'informations sur le devenir des filières irriguées, principalement en Afrique; le séminaire de Niamey est le troisième séminaire du groupe Irrigation) ;
- le Programme management de l'irrigation au Niger (PMI-Niger) de l'IIMI. L'IIMI (Institut international pour le management de l'irrigation) mène actuellement un programme international sur la gestion locale des périmètres irrigués et le transfert de gestion aux organisations paysannes;

avec l'appui financier du comité ONG du GCRAI (Groupe consultatif de la recherche agricole internationale), créé pour faciliter les collaborations entre les instituts internationaux de recherche agricole et les utilisateurs de la recherche, en particulier les organisations non gouvernementales et les organisations paysannes, et un cofinancement du CTA (Centre des techniques agricoles).

Afin de créer des synergies et de permettre des participations croisées, le séminaire s'est déroulé juste avant un atelier de programmation de la recherche du PSI (Pôle de recherche pour les Systèmes Irrigués), programme régional de recherche sur les systèmes irrigués, coordonné par la CORAF, sur le thème de « la gestion technique, sociale et foncière de l'eau ». 68 personnes, occupant des fonctions variées ont participé au séminaire :

- représentants des offices nationaux de gestion des périmètres (Niger, Burkina Faso, Mali, Sénégal, Tchad, Madagascar...), irrigation privée (Mauritanie, Niger),
- représentants des organisations paysannes (Niger, Sénégal, Mauritanie, Mali),
- membres d'ONG (Sénégal, Mali),
- consultants indépendants (Sénégal, Burkina Faso) - et enfin chercheurs (IIMI, GRET, CIRAD, INRAN, PSI).

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

Des intervenants Nigériens et Ghanéens étaient attendus, afin d'apporter un éclairage sur la situation dans les pays d'Afrique anglophone, mais ils n'ont pu participer pour des raisons de transport.

Le séminaire a commencé par une présentation et des débats sur les situations actuelles et l'avancée du transfert de responsabilités dans les pays du Sahel (Niger, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Mauritanie, Tchad) et Madagascar. Le second temps fut consacré à l'exposé de situations internationales (Colombie, Asie, Vietnam...). Des visites de terrain ont permis de confronter les réflexions à des situations concrètes et de dialoguer avec les producteurs. Enfin, des groupes de travail (Fonctionnement et performances des organisations paysannes et leurs évolutions récentes • Outils de gestion et de management • Rôle de l'environnement institutionnel • Rôle des différents acteurs en système d'autogestion) ont été l'occasion d'une réflexion collective et prospective.

La richesse des échanges autour du thème central du séminaire doit être attribuée à la diversité des profils des participants.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de L'Ouest

Problématique

Dans les pays du Sahel, les aménagements hydro-agricoles ont longtemps été gérés par les Sociétés Régionales de Développement Rural ou les Offices chargés du développement de l'irrigation. Le Niger, avec sa politique d'autogestion des coopératives, a longtemps fait figure d'exception, même si la direction des coopératives est assurée par des cadres détachés de l'ONAHA (Office national des aménagements hydro-agricoles). Dans la foulée des plans d'ajustements structurels et du désengagement de l'État, l'heure est aujourd'hui à la responsabilisation des producteurs et au transfert de la gestion des aménagements aux organisations paysannes.

Un tel transfert est en cours, progressivement, dans la majorité des aménagements hydro-agricoles. Cependant, la prise en charge par les organisations paysannes de responsabilités nouvelles, dans un panorama institutionnel en recomposition, représente un bouleversement considérable, et ne peut se faire du jour au lendemain. C'est un processus qui demande de nombreuses adaptations, de la part des organisations paysannes comme des sociétés d'intervention et un accompagnement adapté à chaque situation concrète.

Si cette question des conditions d'une gestion paysanne par des organisations paysannes se pose, à un degré ou à un autre, pour tous les aménagements, elle concerne particulièrement le Sénégal et le Niger, où des aménagements entiers sont gérés, ou doivent l'être par des organisations paysannes. Il sera intéressant de faire le point sur l'expérience nigérienne où le thème de l'autogestion est depuis longtemps un des axes de politique nationale, où les coopératives emploient du personnel salarié (aigadier et encadreurs), et bénéficient de l'appui d'un directeur de périmètre; et de discuter de la situation des périmètres transférés du Sénégal. Ces expériences comportent des enseignements qui peuvent permettre de poser dès le départ de bonnes bases pour des aménagements en cours de création, comme à Bagré, au Burkina Faso.

S'il n'y a pas de « recette » pour transférer les responsabilités, du moins peut-on identifier des conditions à la gestion des aménagements par les organisations paysannes. Certaines sont aujourd'hui bien connues, et on peut en faire un premier bilan. D'autres apparaissent au fur et à mesure de l'expérience, et il est important de les identifier.

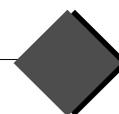
Enfin, et bien au-delà de l'expérience africaine, la question des rapports entre État et paysans dans les aménagements hydro-agricoles, et celle du management local de l'irrigation, ont fait l'objet de nombreuses réflexions qu'il paraît utile d'intégrer dans les débats sur le devenir des filières irriguées en Afrique.

À la lumière de l'expérience, quelques éléments apparaissent aujourd'hui importants :

- Le transfert de responsabilités est un processus qui met en jeu un changement profond des rapports entre État et producteurs, et a des dimensions juridiques et institutionnelles fortes.
- Qui dit transfert de responsabilités dit aussi (dans des mesures à préciser), transfert de pouvoir et de moyens pour assumer ces responsabilités. La question du financement des organisations est donc cruciale.
- Désengagement de l'État ne signifie pas abandon des responsabilités. Tant pour assurer des fonctions de service public (recherche, conseil technique, financement de l'appui aux producteurs) que pour garantir d'un point de vue juridique les règles du jeu, l'État est et reste un partenaire indispensable des filières irriguées.
- « Autogestion » des périmètres irrigués ne signifie donc pas que les organisations de producteurs doivent être capables de tout faire par elles-mêmes, mais qu'elles doivent être capables d'assumer un certain nombre de fonctions, tant en interne (gestion de l'eau, des cotisations et redevances, gestion foncière), qu'en externe (rapports avec les sociétés d'encadrement, les commerçants, les structures de crédit). Elles doivent trouver (ou conquérir) leur place dans un environnement institutionnel complexe et diversifié, établir des façons de gérer leurs relations tant avec leurs membres qu'avec les institutions externes et les services de l'État.
- Une telle prise en charge demande un certain nombre de conditions : clarification institutionnelle des tâches et des fonctions, problèmes juridiques (statuts, contractualisation avec les partenaires externes), compétences en gestion/organisation. Mais aussi un environnement économique porteur, pour que les organisations puissent faire face aux coûts d'une structure efficace.
- Comme toute organisation, la gestion des périmètres irrigués pose des problèmes d'action collective, de règles du jeu concernant l'interdépendance entre des acteurs poursuivant des intérêts divergents, de compétition pour le pouvoir, etc.. La définition des règles d'action collective (règlement intérieur, mode de désignation des responsables, mode de recouvrement des redevances, sanctions), est particulièrement importante, et doit faire l'objet d'un consensus social.
- Pour pouvoir prendre leurs décisions (techniques, économiques), les responsables ont besoin d'outils de gestion, d'indicateurs de performances qui puissent servir d'outils de management.
- L'autogestion des organisations paysannes demande enfin qu'elles aient accès aux appuis nécessaires (gestion/comptabilité; organisation) et puissent le cas échéant employer et contrôler du personnel technique.

Ce document propose une synthèse des discussions et conclusions du séminaire, illustrée par des résumés de communications. Il est complété par un texte de D. Vermillion, IIMI, qui présente les conclusions actuelles de l'IIMI, à l'échelle internationale. L'IIMI a en effet récemment mené plusieurs programmes de recherche sur le transfert de gestion, principalement en Asie et en Amérique latine. Pour ceux qui souhaiteraient approfondir les cas ouest africains et malgaches, une sélection des communications présentées à Niamey est également disponible auprès du groupe Irrigation.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

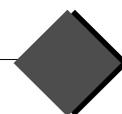


en Afrique de L'Ouest

Le désengagement de l'État au milieu du gué

Par Philippe LAVIGNE DELVILLE,
groupe Irrigation, Inter-Réseaux.

INTRODUCTION



Lancée au milieu des années 80, sous la pression des bailleurs de fonds et des institutions internationales, la thématique du « désengagement de l'État » fait aujourd'hui partie du paysage. Ses principes ne sont plus guère remis en cause, au moins ouvertement : recentrage de l'État sur ses fonctions de définition de politique et de service public, libéralisation de la filière et transfert aux privés de l'amont et l'aval de la production, transfert de la gestion des aménagements aux organisations paysannes.

De profondes transformations, une situation ambivalente

Dix ans après, les filières irriguées se sont profondément transformées, à des degrés divers selon les aménagements et les politiques nationales :

- les Offices se sont restructurés, et ont considérablement réduit leur personnel;
- des structures de crédit, autonomes des Offices, ont vu le jour dans certains cas, avec plus ou moins de succès (mais il faut rappeler que la crise de la CNCAS au Sénégal, ne doit que peu aux aménagements SAED) ;
- la libéralisation - plus ou moins complète - des filières a vu l'émergence d'opérateurs privés pour la commercialisation et la transformation, et a marqué la faillite, sans doute définitive, des grosses rizeries, au profit des petites unités, et surtout des décoratives, qui permettent aux producteurs de conserver une partie de la valeur ajoutée;
- les organisations paysannes se sont différenciées et affirmées, restant parfois à l'échelle locale (les AV de l'Office du Niger), ou se fédérant à différents niveaux, avec une dimension syndicale affirmée, comme au Sénégal. Face aux nouvelles responsabilités qu'on leur confiait, parfois bien malgré elles, elles ont tenté de faire front et de se réorganiser (évolution des structures, renouvellement des responsables, redéfinition des règles internes, etc.), de façon d'autant plus marquée que le « challenge » était fort (au Sénégal) ;
- la représentation des producteurs dans les lieux de débat sur la filière s'est renforcée (contrat plan, comité paritaire de gestion de la redevance, au Mali; participation aux débats sur la filière à travers le CNCR - Conseil national de coordination des ruraux au Sénégal) ; mais on peut s'interroger sur leur poids réel dans les décisions;
- des instances autonomes de conseil aux producteurs et leurs organisations ont parfois pu voir le jour (le centre de prestations de services de Niono, au Mali) ; d'autres, sous formes de structures paritaires, sont en cours de mise en place (au Sénégal) ;
- grâce aux réhabilitations (mais pas seulement à elles), les rendements ont cru de façon spectaculaire. On fait aujourd'hui la moue devant des rendements moyens de 5 t/ha, oubliant déjà que, dans la première moitié des années 80, les rendements n'étaient souvent que de 2 t/ha !



Quand on prend la mesure du changement, en une décennie, l'ampleur des évolutions est assez spectaculaire. Face aux difficultés qui subsistent, et sont nombreuses, et par rapport aux ambitions initiales, on oublie trop vite quelle était la situation il y a à peine dix ans. On oublie que la police économique de l'Office du Niger n'a été supprimée qu'en 1985, que l'évaluation de la filière riz au Sénégal, en 1982, faisait le diagnostic d'une situation complètement bloquée, sur tous les registres. Mais un tel constat ne doit pas faire penser que le processus est achevé et stabilisé. Les interventions lors du séminaire le montrent bien. La situation actuelle est pour le moins contrastée, et fait l'objet d'évaluations assez divergentes selon les acteurs, comme l'illustrent les textes de ce dossier. De tels changements ont été difficiles, douloureux même, pour les cadres des Offices comme souvent pour les paysans, qui ont eu le sentiment, pas toujours injustifié, qu'on leur transférait plus les problèmes (les fonctions non rentables) qu'un réel pouvoir, plus les coûts que les ressources.

Ces changements ont suscité de nombreuses résistances, de tous ordres, et en suscitent toujours. Sommés de se restructurer par les bailleurs, les Offices l'ont souvent fait de mauvaise grâce, et il n'est pas rare d'entendre les responsables paysans se plaindre du refus de collaborer de cadres censés les conseiller. Peu ou pas préparées, peu ou pas accompagnées dans des transferts de responsabilités qui se sont faits trop vite, les organisations paysannes connaissent de multiples faiblesses (que ces mêmes cadres ne se prirent pas de souligner, oubliant que leurs Offices n'avaient pas fait mieux en 30 ans), et n'ont pas toujours su ou pu s'inventer de nouveaux modes d'organisation.

Les besoins en appui ont considérablement évolué mais les dispositifs et la qualification de leur personnel ont rarement suivi, ou en tout cas insuffisamment. La fragilité persistante, quand ce n'est pas une crise ouverte, des systèmes de crédit maintient une épée de Damoclès permanente sur la filière. Au Niger, mais surtout au Sénégal, la dévaluation a largement renforcé la crise économique de la filière.

Les difficultés d'un processus « par le haut », le poids du passé

Une des caractéristiques des processus de transfert de responsabilité, en Afrique et à Madagascar, est en effet qu'ils ont été impulsés par les bailleurs, et non à la demande des producteurs (contrairement aux cas de Colombie et du Vietnam, présentés lors du séminaire). Personne n'était vraiment préparé, et les prévisions de l'époque (désengagement sur 5 ans de la SAED, etc.) témoignent qu'on n'avait pas vraiment pris la mesure de l'ampleur des changements en jeu, ni surtout de la somme des conditions nécessaires pour aboutir à une situation stabilisée. Dix ans après, on voit bien que seule une partie du chemin a été faite, et qu'il reste bien du travail.

Ce n'est toutefois pas la brutalité du désengagement en soi qui est critiquable : dans la situation que connaissaient alors les filières, où chacun campait sur ses positions (les Offices pour justifier leur omniprésence, les paysans pour réclamer des suppressions d'arriérés de crédit), il fallait bien marquer la rupture, faire la preuve que les choses avaient réellement changé. Mais, avec le recul, on prend mieux conscience qu'il est difficile de faire passer des aménagements conçus pour une gestion centralisée/étatique à une gestion paysanne, tant pour des questions d'attitudes des différents acteurs, d'apprentissages multiples et complexes, que parce que tout le système (les réseaux, les stations, les organisations paysannes, etc.) avait été conçu dans une logique de gestion étatique, et que tout - ou presque - est à créer : des organisations différentes, des institutions diverses (crédit, conseils techniques, travaux publics, maintenance, transformation), et surtout, pour chacun, des savoir-faire nouveaux, des façons de travailler, des modes de collaboration et de contractualisation, etc. On ne raye pas en dix ans des décennies d'histoire de l'irrigation, d'histoire des relations État/paysans/Offices.

De plus, la façon dont le processus a été géré a lui-même des répercussions significatives sur les résultats actuels. À cet égard, la confrontation d'une forte volonté politique des bailleurs et d'une résistance des Offices n'est pas que négative : elle autorise des rapports de force, et donc des négociations sur l'avancée du processus, son rythme et ses modalités, là où le cumul de réformes multiples, sans laisser de temps de digérer les étapes, peut au contraire complètement désorganiser la filière.

Et il faut bien dire que les systèmes irrigués du delta du Sénégal, qui cumulent le poids historique de choix techniques très consommateurs de capital (pompage, motorisation), l'absence de protection naturelle contre les importations, une libéralisation brutale de l'accès à la terre et au capital (la dynamique de l'irrigation privée et la crise de la CNCAS), une dévaluation particulièrement sévère et une libéralisation de la filière quasiment simultanées, sont soumis à des chocs particulièrement violents, qui contrastent avec les évolutions beaucoup plus progressives (mais beaucoup plus fragiles quant à l'évolution des pouvoirs?) de l'Office du Niger, qui bénéficie de plus d'un contexte économique porteur, renforcé par la dévaluation.

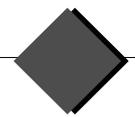
Un transfert de responsabilités au milieu du gué, des appuis qui restent indispensables

Le désengagement de l'État et le transfert de responsabilités sont au milieu du gué. La gestion étatique, centralisée, est aujourd'hui clairement dépassée. Le paysage institutionnel s'est diversifié, de nombreux acteurs nouveaux (organisations paysannes, commerçants, prestataires de services, etc.) sont apparus (et d'autres manquent encore : entreprises locales de terrassement, système d'assurance, etc.). Les rapports de force, auparavant complètement défavorables aux producteurs, se sont partiellement rééquilibrés. Tous ces acteurs tentent de trouver leurs marques et leurs façons de gérer leurs relations, pour que la filière puisse fonctionner.

Pourtant, tout cela reste très fragile, et fait l'objet d'évaluations contradictoires : les Offices tendent à considérer que l'essentiel est fait, et idéalisent parfois la situation pour stabiliser leur situation actuelle; les cadres de terrain tendent à insister sur les problèmes des organisations et de la gestion paysanne, parfois pour regretter, au moins implicitement, de ne pouvoir en reprendre le contrôle; les organisations insistent sur les problèmes économiques, sur l'absence d'appui, etc. sans toujours remettre en cause leurs modes de gestion du pouvoir.

Pour que tout ce processus puisse se stabiliser de façon satisfaisante, garantissant une viabilité des aménagements, un travail énorme reste à faire, sur les plans juridiques, institutionnels, contractuels. Les organisations doivent pouvoir redéfinir leurs modes de fonctionnement et de gestion, et se doter de statuts adéquats, elles doivent pouvoir trouver autour d'elles, à des conditions viables, les institutions susceptibles de leur apporter un appui (crédit, commercialisation, conseil technique et en gestion, etc.), et établir avec elles des relations contractuelles. Elles ont besoin d'outils de gestion et de management adaptés, simples et fonctionnels. Il faut expérimenter des façons d'organiser la maintenance qui soient fonctionnelles, performantes, et peu coûteuses (et donc revoir sans doute les outils type « Note d'entretien et de gestion », qui, tout en étant absolument nécessaires, ne semblent pas avoir fait leurs preuves).

Il faut aussi consolider le rééquilibrage des pouvoirs et l'accès des organisations paysannes à l'information et au lieu de débats, continuer à préciser, par négociation et sur la base d'une évaluation économique, le partage des tâches et des coûts entre État, Offices et Organisations paysannes. Et il y a sans doute besoin pour cela de structures d'appui spécifiques, indépendantes des Offices qui sont juges et partie (ou au moins paritaires), qui apportent à la demande un conseil à la fois technique, économique et de gestion, organisationnel et juridique aux organisations paysannes. Et un contrôle financier externe, aptes à certifier les comptes, tant vis-à-vis des paysans membres que





comme garantie de bonne gestion pour les systèmes de crédit. Sur ces thèmes, l'expérience internationale apporte des outils de réflexion et d'action fort utiles, grâce à une meilleure compréhension des conditions de réussite d'un transfert de gestion (Vermillion), et sur les processus de définition de règles du jeu qui soient légitimes et efficaces (Ostrom).

Enfin, et peut-être surtout, les acteurs des filières irriguées ont besoin d'un cadre politique clair, d'étapes fixées, d'un minimum de stabilité (même si c'est dans un processus) pour pouvoir se positionner et s'adapter.

Faute d'une telle stabilisation du contexte, faute d'un tel appui (et donc faute d'un engagement dans la durée des bailleurs de fonds et des États, sur ces axes, et sur une base de négociation), le processus risque de s'enliser, les médiocres performances de s'accumuler à nouveau, la spirale de l'endettement reprendre, avec les conséquences que l'on connaît sur la maintenance, l'état des réseaux, et donc les performances technico-économiques. Il y a donc un enjeu fort à bien prendre la mesure de la situation actuelle.

Le problème de la rentabilité, assumer la responsabilité des choix passés

Mais tout ce travail organisationnel et institutionnel ne servirait à rien si les performances économiques de la filière ne permettent pas aux producteurs de rémunérer leur travail, de faire face aux charges récurrentes de leurs organisations, d'assurer la maintenance de leurs réseaux et de leurs stations de pompage. C'est une question qui est - à juste titre - revenue comme un leitmotiv dans les interventions des responsables paysans : faute de conditions économiques « justes », les systèmes irrigués ne sortiront pas de leur crise, ne pourront amortir et renouveler leur matériel, échapper à un endettement permanent et croissant.

Face à certains discours étonnamment abstraits, qui supposent acquis que les paysans doivent prendre en charge la totalité des coûts des aménagements, payer le conseil agricole, etc., sans s'interroger sur ce que cela signifie dans les comptes d'exploitation, ce rappel à la réalité économique est salutaire : une gestion paysanne, dans des filières libéralisées, pose de façon cruciale la question des coûts de production (et en particulier des coûts récurrents) et des prix. On sait que la protection des filières n'est plus guère à l'ordre du jour (et qu'elle a aussi, incontestablement, ses effets pervers), bien que des points de vue plus pragmatiques semblent commencer à se faire entendre.

Les marges de manœuvre de ce côté sont sans doute réduites, bien que la remontée de la filière aval, avec le décorticage, permette aux organisations paysannes de récupérer là de la valeur ajoutée. La question reste particulièrement brûlante au Sénégal, où l'absence de protection naturelle due à la situation côtière s'ajoute aux habitudes alimentaires en faveur du riz brisé. Du riz produit sur des aménagements coûteux, avec pompage et itinéraires techniques motorisés, peut-il espérer être compétitif par rapport aux importations de riz brisé, qui est un sous-produit à l'échelle des marchés mondiaux du riz, et dont le prix ne reflète pas les coûts de production dans le pays d'origine ?

Un autre aspect de la question tient à la stabilisation des rendements - et donc à la réduction des aléas de toutes sortes qui pèsent sur le processus de production. On sait que l'irrigation reste une culture étonnamment risquée, les risques institutionnels (dysfonctionnement du crédit ou de l'approvisionnement; retards dans le calendrier de travail, retards dans la moisson suite aux défaillances des entrepreneurs, retards ou absence de paiement de la récolte empêchant l'avance aux cultures de la saison suivante, etc.) étant largement déterminants.

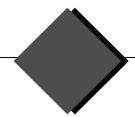
Un autre point tient sans doute aux structures mêmes d'exploitation. Le choix de donner de petites parcelles à un maximum de paysans leur permet certes de produire des compléments alimentaires, mais empêche de dégager des surplus et rend vite insupportable une hausse des coûts de production (qui se traduit immédiatement par une chute plus que proportionnelle du produit net). Un fort taux de charges – inhérent à des systèmes irrigués équilibrés – n'est supportable que si la taille économique de l'exploitation permet de le compenser. Autrement dit, 60 % de charges peuvent être acceptables avec 2 hectares, mais pas avec 0,3 hectare.

Les modalités actuelles d'accès à la terre, en particulier au Niger (à l'Office du Niger et dans le delta du Sénégal, les parcelles sont de plus grande taille, dans la moyenne vallée du Sénégal, le cumul des parcelles sur différents aménagements peut permettre de dépasser en partie ce problème) sont-elles compatibles avec un environnement économique libéralisé et une absence de subvention ? Il y a là un axe de réflexion, socialement délicat, mais peut-être nécessaire.

Un dernier axe, qui est sans doute prioritaire, renvoie aux charges de structures : les aménagements ont été conçus sans se préoccuper des coûts récurrents. Les choix technologiques (pompage, motorisation, mais aussi sophistication des stations de pompage, etc.) induisent des coûts récurrents élevés, qui pèsent lourdement sur la pérennité des systèmes : Quels périmètres arrivaient à amortir leur station de pompage ? Combien le peuvent aujourd'hui, après la dévaluation ?

Il serait à mon sens injuste – et surtout irréaliste – de prétendre faire prendre en charge par les paysans les coûts récurrents liés à des choix technologiques qui ont été faits par d'autres, dans un autre contexte. Sur la base, bien sûr, d'une évaluation économique de la filière et des revenus paysans, il est nécessaire que l'État et les bailleurs assument la responsabilité des choix passés, et travaillent à rendre l'avenir possible.

Cela pose en particulier la question des choix de matériel. Au Vietnam, des moto-pompes de fabrication locale, rustiques mais fiables, coûtent environ 5 à 10 fois moins qu'un matériel équivalent importé d'Europe au Sénégal. Le fait de réduire les investissements d'un facteur deux ou trois réduirait d'autant les coûts d'amortissement et soulagerait notablement les comptes d'exploitation. S'approvisionner en Europe est un luxe que les systèmes irrigués africains ne peuvent sans doute plus se payer. N'est-il pas urgent, quoiqu'en aient les bailleurs et leurs conditionnalités, et quelles que soient les difficultés réelles (réseau de distribution, de maintenance, etc.) d'aller explorer le matériel vietnamien, brésilien, indien, coréen ?



**Les conditions
d'une gestion
paysanne
des aménagements
hydro-agricoles
en Afrique de l'Ouest**

Synthèse du séminaire par Julie GUILLAUME

1

Les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles en Afrique de l'Ouest

Le transfert de responsabilités des périmètres irrigués aux agriculteurs organisés est aujourd'hui amorcé en Afrique de l'Ouest. Au Niger, ou au Sénégal, les organisations paysannes sont censées assumer depuis presque dix ans la gestion financière et technique ainsi que l'entretien des périmètres. Le processus de responsabilisation s'est fait par étapes, au gré des politiques de l'État, des mesures administratives et des modalités de mise en place de structures d'organisations paysannes. Au Burkina Faso, ou au Mali, la mutation est plus récente.

Les modalités de prise en charge des diverses tâches liées à ce transfert sont inhérentes aux particularités des situations nationales (politiques et économie nationales, conditions socio-économiques de l'activité agricole, caractéristiques de périmètres). Toutefois, un certain nombre de problèmes semblent apparaître de façon récurrente. Il est alors possible de discuter de règles communes dans le but d'améliorer les conditions de la prise de responsabilités paysanne, que ce soit pour les périmètres existants et déjà gérés par les agriculteurs ou pour de futures réhabilitations accompagnées de transferts.

Quel que soit le cas présenté et l'historique de l'implication des organisations paysannes et leurs relations avec les acteurs impliqués, le transfert des responsabilités est un processus global qui ne peut se comprendre sans considération de ses multiples facettes : les caractéristiques de gestion technique du périmètre (gestion de l'eau, pratiques culturelles, maintenance physique du réseau, gestion financière), les modalités de fonctionnement de l'organisation paysanne et la gestion de l'action collective, ainsi que le partage des responsabilités entre État, offices et organisations paysannes.

Ces trois thèmes constituent les trois premières parties de cette synthèse. Pour chacune de ces parties, la situation actuelle dans les pays du Sahel constituera les premiers éléments de réflexion, notamment au Niger et au Sénégal. La présentation de certaines initiatives locales susceptibles de répondre à ces problèmes sera complétée par des recommandations générales exposées lors des discussions et débats.

La fin de cette synthèse sera consacrée à la retranscription des travaux de groupes.



1. Modalités de gestion technique des réseaux : regards croisés sur quelques expériences au Sahel

Dans les pays où le transfert de gestion est total (Niger, Sénégal), les organisations paysannes sont depuis environ 10 ans confrontées à l'organisation des activités liées à la gestion technique des périmètres (entretien, maintenance, renouvellement du matériel), à la gestion de l'eau et enfin à la gestion financière de l'ensemble de ces activités.

La gestion des activités agricoles

À la suite des réhabilitations, le processus de transfert (Niger, Sénégal, Mali) s'est généralement accompagné d'une augmentation des rendements rizicoles. Depuis la mise en place des périmètres, les agriculteurs se sont appropriés la plupart des techniques liées à la culture du riz. Les techniciens, autrefois chargés de la vulgarisation dans ces domaines, sont de moins en moins sollicités, excepté dans les périmètres récents (Burkina Faso). Les coopératives financent parfois des techniciens chargés de l'appui agricole (Niger, Mali). Dans d'autres cas, des responsables de ces questions sont nommés par le bureau de la coopérative. Enfin, sur d'autres périmètres, les agriculteurs ont opté pour l'autoformation/sensibilisation, par l'intermédiaire d'un paysan dynamique, dont le savoir et la curiosité sont reconnus.

Dans le cas présenté (Niger), un agriculteur par groupe correspondant à la maille hydraulique est nommé. Il est chargé d'organiser la gestion collective d'activités, telles que la fourniture d'intrants, la mise à disposition de matériel. Malgré cela, la pratique rizicole souffre parfois d'un manque de respect du calendrier technique, ce qui pénalise les rendements. Au Niger ou au Sénégal, la campagne est souvent tributaire des modalités de crédit. Une meilleure base de crédit permettrait un étalement des ventes, qui augmenterait la marge des cultures (Burkina Faso).

La diversification des cultures pourrait permettre de modifier la situation, elle n'est pas toujours possible : selon les pays, les agriculteurs ont une plus ou moins grande marge de manœuvre en ce qui concerne la mise en valeur des terres des périmètres irrigués.

Dans certains cas, les organisations paysannes cherchent à se libérer des contraintes commerciales vis-à-vis des fournisseurs de semences ou d'intrants (Fédération des périmètres autogérés (FPA), Sénégal). Elles cherchent alors à mettre en place leurs propres structures d'acquisition et de distribution. Ces innovations, qui génèrent par ailleurs des fonds propres à l'organisation paysanne, sont encourageantes. Elles semblent facilitées par la mise en réseau des coopératives ou des organisations paysannes, ce qui leur permet d'acquérir un plus fort pouvoir de négociation (FPA, Sénégal).

Enfin, transformation et commercialisation sont parfois prises en charge par les organisations paysannes (Mali), ce qui permet la constitution de fonds propres. Le regroupement ou la mise en réseau des structures paysannes apparaît comme facilitant ces démarches de prise en charge d'une plus grande part de la filière, puisqu'elles nécessitent une bonne connaissance des milieux économiques concernés, un important pouvoir de négociation. La présence et l'implication d'ONG dans les activités d'appui à ces nouvelles activités semblent également faciliter ces démarches. De telles avancées dans la maîtrise des relations avec les opérateurs économiques de la filière sont positives. Elles nécessitent néanmoins une bonne connaissance des conditions de négociation et de contractualisation qui fait souvent défaut (au Mali, certaines expériences ont été douloureuses). Ce point sera repris dans la troisième partie de cette synthèse.

Entretien et maintenance des périmètres

Après plusieurs années de gestion étatique des grands périmètres, il a généralement été constaté une dégradation rapide des infrastructures, qui ont conduit à leur réhabilitation. Outre des problèmes de malfaçon ou de choix techniques inadaptés, le mauvais état des réseaux s'expliquait par

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

le fait que les agriculteurs, simples usagers, ne se sentaient pas concernés par cet aspect de leur activité, et ne participaient pas à l'entretien de l'infrastructure, considérée comme « propriété de l'État ». Cette réflexion a alimenté les justifications du transfert des périmètres aux usagers. La plupart des organisations paysannes présentées sont responsables de l'infrastructure hydraulique (Niger, Sénégal), tout au moins des réseaux secondaires et tertiaires, lorsqu'il s'agit de grands périmètres gravitaires (Mali).

Les entretiens réguliers sont dorénavant organisés par l'organisation paysanne ou la coopérative, qui mobilisent la main d'œuvre nécessaire. Dans le cas où l'entretien doit être effectué directement par les usagers (réseau tertiaire), il semble cependant que les agriculteurs ne prennent que lentement conscience de leur responsabilité commune d'un réseau auparavant étatique. Les questions de propriété foncière sont alors avancées : est-il envisageable de demander à des agriculteurs non propriétaires, d'entretenir un réseau par ailleurs coûteux? La question foncière a d'ailleurs fait l'objet de controverses au sein des participants : certains chercheurs et cadres de l'état considèrent généralement cette question comme centrale dans la problématique de transfert, alors que d'autres considèrent que le droit d'usage ne pose pas de problème majeur.

De fait, peu de représentants paysans l'ont présentée comme cruciale, mais plutôt comme secondaire, en considération de l'ensemble des problèmes auxquels ils doivent faire face. Le directeur de l'ONAHA a d'ailleurs cité une enquête récente, qui plaçait le problème foncier en 13^e position dans les préoccupations des agriculteurs. Cependant, les agriculteurs expriment des préoccupations sur ce thème du foncier, dans la mesure où les modes d'attribution initiaux ne sont plus respectés, ce qui conduit certains agriculteurs à la tête de plusieurs parcelles, alors que d'autres ne peuvent y avoir accès.

Par contre, le respect des règles d'usage peut présenter des obstacles. La décision et l'application de règles et sanctions appartenaient, avant transfert, aux offices. Elles ont été transmises sans changement aux organisations paysannes par l'intermédiaire des règlements intérieurs et sont, d'après plusieurs exposés, peu appliquées. L'utilisation de règles d'organisation locales verbales et même parfois le peu d'influence des responsables des coopératives face à des utilisateurs absentéistes (Niger, périmètre périurbain de Niamey), sont cités comme explication.

La constitution d'un fonds de roulement pour les gros travaux ou le renouvellement du matériel hydro-électrique est une mesure quasi systématique aux périmètres sahéliens. Son utilisation rencontre plusieurs obstacles, d'ordre financier et d'ordre social (problèmes de détournement) (cf. § suivant). En outre, l'estimation des travaux et des coûts relatifs aux gros travaux est très difficile aux agriculteurs, qui demandent des formations dans ces domaines, ainsi que dans celui de la négociation et de la contractualisation, nécessaires pour les relations avec les entreprises chargées des travaux.

Gestion de l'eau

Sur les grands périmètres présentés, le modèle technique de gestion de l'eau, imposé lors de leur constitution consiste en la mise en place de tours d'eau. Ces tours, généralement organisés par mailles hydrauliques ou unités de gestion correspondant à des groupes de parcelles, permettent théoriquement une économie d'eau importante, susceptible de contribuer à la baisse du montant de la redevance. Cependant, les tours d'eau ne sont que très rarement suivis : parfois, seulement lors de mise en place de pépinières (Sénégal), ou encore sur de grands périmètres dans lesquels les parcelles situées en aval souffrent d'une pénurie d'eau relative à une mauvaise répartition entre les groupes de parcelles amont et aval (ADRAO). Malgré de fréquents rappels à l'ordre de la part des conseillers techniques, ou de chercheurs, il semble que le respect du tour d'eau soit difficilement conciliable avec une gestion sur l'ensemble du périmètre. C'est pourquoi certaines coopératives ont opté pour une gestion de l'eau par maille hydraulique (Niger) comparable au système des périmètres colombiens exposé par C. Garces.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Toutefois, la préoccupation financière est tout à fait présente dans les esprits, elle a même généré l'irrigation nocturne au Sénégal, qui permet de bénéficier de tarifs réduits de la SONELEC. Au Vietnam, les agriculteurs ont refusé le modèle technique de distribution de l'eau par tours entre coopératives, au profit d'une organisation plus souple (irrigation à la demande), mais plus contraignante (par écopage) et surtout plus coûteuse (remplacement d'unités de pompage centralisées par de petites unités), comme le présente l'intervention de M. Pillot.

À la lumière de cette analyse, il est cohérent de remettre en question les modalités de gestion de l'eau imposées aux organisations paysannes, et d'envisager d'autres modes d'« économie d'eau » plus adaptables et adoptables par les populations concernées. Les organisations paysannes peuvent mettre en place des modes de gestion de l'eau qui leur sont propres, peut-être en considérant une échelle de groupes de parcelles plus compatible avec une entente entre usagers. La recherche devrait également s'engager dans ce domaine d'investigation, afin de proposer des règles de distribution de l'eau permettant une meilleure productivité de l'eau.

En effet, dans un contexte d'augmentation de la démographie, une meilleure valorisation des ressources disponibles est seule susceptible de garantir l'alimentation des pays du sud.

Gestion financière

La gestion financière des coopératives et organisations paysannes constitue sans doute une des préoccupations majeures des responsables paysans, qui l'ont abordée à plusieurs reprises au cours du séminaire, mais également des États et offices. La formation de responsables paysans, chargés de la comptabilité, reste une préoccupation forte des responsables des coopératives. Depuis longtemps mise en place dans certains pays (Niger, Sénégal), elle est en cours au Burkina Faso (mais y est facilitée par le plus fort taux d'alphabétisation des burkinabés), à Madagascar, ou au Mali. Elle reste une revendication forte des agriculteurs, quel que soit l'ancienneté du système.

Les fonds des coopératives sont pour la plupart constitués des redevances et cotisations prélevées auprès des irriguants. Les montants et modalités de calcul sont bien évidemment extrêmement liés aux caractéristiques du périmètre (irrigation gravitaire ou pompage, nombre de charges incluses) : coût de l'eau, de l'électricité, part du renouvellement du matériel, de l'entretien du périmètre, des frais de fonctionnement de la coopérative (indemnités des élus, salaires des techniciens, aiguilleurs, etc.) et ne seront pas reprises ici en détail.

Les modalités de prélèvement sont par contre intéressantes : dans le cas de périmètres non transférés, la redevance est parfois prélevée sur le produit de vente du riz (Burkina Faso, AMVS). En général, elles sont collectées et gérées par les responsables des coopératives. Le taux de recouvrement est très variable, on l'utilise d'ailleurs comme indice de bon fonctionnement de la structure. Le faible taux de recouvrement de certaines coopératives est en relation avec les faibles disponibilités financières des irriguants. L'augmentation du montant des charges, notamment liées au coût d'entretien du périmètre et de renouvellement du matériel, qui sont à la charge des irriguants depuis le transfert, va parfois de pair avec la baisse du prix du riz, due à la libéralisation des marchés.

Ceci crée un contexte économique très défavorable aux producteurs, qui ne peuvent plus faire face à l'ensemble des dépenses. Sur certains périmètres (Sénégal), cela a conduit les responsables à fixer un montant de redevances inférieur à celui qui considère l'ensemble de ces charges, afin qu'il reste compatible avec les possibilités financières des irriguants. Cet état de fait a d'ailleurs été aggravé par la dévaluation du franc CFA, qui a occasionné un doublement du prix du matériel importé, particulièrement sensible pour les pays dont les activités sont fortement mécanisées ou tributaires des importations (Sénégal, Niger). Ces considérations mènent à un questionnement sur le rôle de l'État. En effet, le transfert des aménagements hydrauliques, qui entraîne l'augmentation des charges de l'agriculteur, ne doit-il pas être accompagné (au moins de façon transitoire) de mesures nationales de protection des prix et de la filière, garantissant une rémunération suffisante au producteur?

Cependant, il est parfois possible de concilier la prise en compte de la totalité des charges d'entretien et de maintenance dans la redevance avec les possibilités financières des agriculteurs, comme l'a montré l'étude de l'IIMI au Burkina Faso. Cela demande toutefois une bonne gestion économique des activités agricoles, par exemple l'étalement des ventes sur l'année, rendu possible par un système de crédit performant. Les participants du séminaire préconisent l'élaboration d'un système de crédit décentralisé (proche des paysans), avec des échéances à moyen et long terme et enfin des procédures simplifiées. La prise en charge des crédits peut être envisagée par des groupements de coopératives, réseaux ou unions.

D'autre part, le taux de recouvrement de la redevance est lié au fonctionnement social de l'organisation paysanne. Dans le cas de coopératives regroupant des membres issus de milieux hétérogènes (par exemple les périmètres périurbains de Niamey, qui sont exploités par des agriculteurs issus des villages originels, mais également de fonctionnaires ou de responsables politiques), le pouvoir des élus paysans est insuffisant pour permettre un taux de recouvrement satisfaisant.

2. Organisation des règles sociales et gestion de l'action collective

Dans le cas des périmètres irrigués, la structure des organisations est liée dans un premier temps aux conditions de mise en place du réseau d'irrigation (déplacement de populations, hétérogénéité ethnique et sociale des exploitants) et dans un deuxième temps aux règles d'organisation imposées lors du transfert. Dans le cas de grands périmètres au Niger, Sénégal ou Mali, les coopératives ou groupements de producteurs ne correspondent pas à un mode d'organisation sociale issu des règles de la société locale, de par leur hétérogénéité mais aussi de par leur taille.

D'autre part, l'irrigation et toutes les modalités de partage des ressources inhérentes, n'étaient pas envisagées dans les règles des sociétés locales. Règles de conduite, de partage des ressources et d'expression du pouvoir sont issues des projets formulés par les concepteurs des périmètres. Les structures sociales de gestion (coopératives, groupements de producteurs et d'irriguants) ont également pour origine des modèles extérieurs. Assez rapidement, des dysfonctionnements liés au non respect de ces règles imposées sont apparus. Malgré cette structure, le fonctionnement concret de la coopérative s'appuie largement sur l'organisation socio-politique locale. Il y a coexistence de deux modèles organisationnels qui s'hybrident, selon des modalités variables dans la pratique.

De nombreux travaux portent sur la résurgence de modes d'organisation propres à la société en place dans les systèmes de gestion originellement décidés. L'expression des statuts sociaux, les structures d'entraide et de pouvoir perturbent un modèle d'organisation très souvent basé sur un partage égalitaire de la ressource. Ces éléments ne peuvent aujourd'hui être masqués : dans un contexte de responsabilisation des agriculteurs, il semble légitime de leur accorder, non pas seulement les charges liées à la gestion des périmètres, mais également une certaine marge de liberté dans les décisions concernant le partage des ressources. Trop souvent, le règlement intérieur étant rédigé selon un modèle fourni par l'office, il n'est pas respecté, au profit de règles d'entente verbales. Il faudrait désormais que les organisations paysannes le reprennent, incluent des éléments issus de leur culture et de leur mode organisationnel (comme cela s'est fait au Mali). Il s'agit en fait d'une redéfinition de ce règlement intérieur, qui, jusqu'à présent n'est pas appliqué, car trop éloigné des aspirations des agriculteurs.

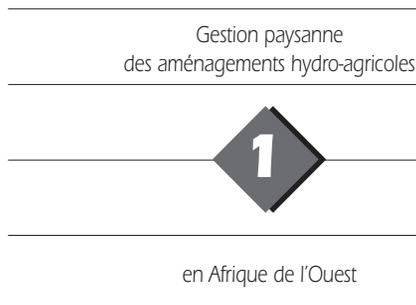
Récemment dans le cas particulier des périmètres irrigués villageois du projet PIVREM, la réflexion sur le cadre réglementaire de fonctionnement des organisations s'est amorcée avant même la constitution juridique des groupements, en impliquant les populations concernées. Il apparaît que les règles sont mieux respectées à partir du moment où elles sont fixées par le groupement lui-même.

L'unité de gestion de l'eau et celle de la redevance peuvent également être remodelées avec profit en considération d'une unité d'organisation sociale compatible avec l'application de règles entre

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest



usagers. Au Niger, par exemple, sur le périmètre de Say 1, la gestion des redevances a été confiée aux Groupements Mutuels de Producteurs (GMP). Une certaine « décentralisation » de tâches, telles que l'entretien, la collecte de la redevance, ou la gestion de l'eau peuvent ainsi être proposées pour une meilleure gestion « sociale » des conflits potentiels inhérents à ces activités.

Afin de mieux appréhender le modèle organisationnel réel, et les conséquences qu'il a sur des questions concrètes comme la gestion financière ou la gestion de la ressource eau, il semble important de mieux connaître les modalités d'action collective de la société locale aux caractéristiques spécifiques des aménagements hydro-agricoles (S. Le Vu).

Relations entre organisations paysannes, offices et états

Bien que le partage des tâches entre les trois acteurs principalement concernés par la gestion soit très variable selon les pays et les types de périmètres, il semble que dans la plupart des cas, le transfert soit toujours accompagné d'un certain manque de clarté. Transfert trop rapide, comme au Sénégal, réticences des offices à déléguer une partie des activités qui leur assurent une activité, ou réticence des agriculteurs à s'approprier une infrastructure jusque-là considérée comme appartenant à l'État, les explications en sont nombreuses. Elles justifient également en partie le fréquent manque de cadre juridique, qu'il s'agisse de l'existence légale, droits et obligations des coopératives, ou encore des contrats liant organisations paysannes, offices et État. Les responsables des coopératives accusent ce manque de clarté et d'intelligibilité des textes existants. Leur traduction en langue locale, leur diffusion permettraient sans doute une meilleure compréhension des textes de la part des organisations paysannes.

Mais surtout, l'édification de textes sur les différentes tâches transférées aux organisations paysannes, et leur modalité d'application doit être un processus fruit de négociation de l'ensemble des acteurs, afin de prendre en compte des éléments spécifiques à la société locale et d'en faciliter l'application par les agriculteurs.

Les organisations paysannes ont montré qu'elles étaient capables d'assurer une grande partie des tâches qui lui ont été confiées : entretien du périmètre, collecte de la redevance, organisation hydraulique et technique de l'activité rizicole, embauche de techniciens et conseillers, voire constitution de groupement à vocation de formation et de conseil, ou encore rapide prise d'initiative dans les domaines de la gestion technique des réseaux (irrigation nocturne, collecte des redevances par groupements décentralisés...). Cependant, ces résultats encourageants ne doivent pas masquer la nécessité pour les offices et l'État d'appuyer cette transformation, de l'encourager et de la permettre par des mesures législatives. Tout n'est pas transférable et tout ne se transfère pas de la même façon. Il importe de négocier, au cas par cas, la progression, le rythme et les modalités du transfert.

L'appui aux organisations paysannes dans les domaines de la formation et du conseil a été reconnu comme une nécessité, même dans les cas où les organisations paysannes commençaient d'acquiescer une certaine forme d'autonomie dans ces domaines. Trop souvent, les structures d'appui mises en place avant le transfert ont été négligées, et ont peu évolué, sans considération des modifications des besoins des agriculteurs. Si la formation dans les domaines agricoles était nécessaire à la création des périmètres, elle est devenue subalterne, compte tenu de l'ensemble des besoins exprimés par les organisations paysannes depuis le transfert.

Il serait souhaitable que l'État assure, par l'intermédiaire des offices, ou par l'intermédiaire d'organismes indépendants, des sessions de formation et des structures d'appui dans les domaines suivants : gestion et financement, droit et négociation des contrats, évaluation technique des besoins d'entretien des périmètres et calculs des charges. Formations et appuis doivent être pris en charge financièrement par l'État de l'avis de la plupart des participants. Il serait souhaitable que les organisations paysannes puissent décider du contenu des formations, afin de les adapter aux conditions spécifiques locales et à l'évolution des besoins dans le temps. Certaines organisations

paysannes ont déjà pris des initiatives dans ces domaines, notamment avec la mise en place d'un processus d'autoformation et sensibilisation. Il est donc envisageable que les organisations paysannes jouent un plus grand rôle dans la mise en place de ces formations, et même qu'elles les financent partiellement.

La gestion de relations contractuelles lors des travaux de maintenance ou commercialisation est également un point à améliorer. En effet, les organisations paysannes sont généralement peu satisfaites des conditions de contrats, qui leur sont imposées, et dont elles ne maîtrisent pas les tenants et aboutissants.

La rédaction en langue locale faciliterait la compréhension des termes du marché et leur négociation. Une contractualisation claire permettrait d'ailleurs aux responsables paysans de meilleures dispositions pour les relations avec les partenaires privés, trop souvent traitées au détriment des intérêts des agriculteurs.

Le transfert ayant eu lieu dans un contexte de libéralisation économique, l'abandon des mesures d'entourage et de protection des filières, et la privatisation des activités de transformation voire de commercialisation ont entraîné des dysfonctionnements graves du marché des produits agricoles, d'autant plus difficiles à assumer par les agriculteurs qu'ils se trouvent face à un beaucoup plus grand nombre de charges. Il semble indispensable que les politiques agricoles tiennent compte de l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'agriculteur. Le regroupement et la mise en réseau des organisations paysannes permettront sans doute une meilleure représentation auprès des instances politiques. Ces initiatives sont donc à encourager.

Conclusion

Depuis une dizaine d'années que les processus de restructuration des Offices et des filières ont débuté, des évolutions considérables ont eu lieu : les Offices ont recentré leurs activités, et réduit leur taille. Les fonctions d'approvisionnement ont été transférées au privé, la commercialisation du riz et la transformation également. Les rizeries industrielles ont presque partout fait faillite, et laissé place à une forte dynamique de décortiqueuses, plus souples, plus efficaces, ce qui a permis aux organisations paysannes de conserver une partie de la valeur ajoutée.

Les organisations paysannes ont tenté de faire face aux responsabilités nouvelles qui leur incombaient : refonte des règlements intérieurs, changements dans les responsabilités, tentatives pour gérer la commercialisation. Elles ont mis en place des innovations techniques (régulations des « hors-casiers », développement du décortilage), organisationnelles, institutionnelles. Elles se sont différenciées (différents niveaux au sein des périmètres, et création de fédérations ayant pour but de défendre les intérêts des producteurs, sauf au Mali). Mais elles n'ont que rarement pu peser dans les choix de transfert, et on leur a souvent transféré plus de charges que de responsabilités.

L'évolution des responsabilités s'est souvent faite sans que les outils d'accompagnement nécessaires (conseil/formation, outils comptables, clarifications juridiques, etc..) aient été mis en place. De plus, la réussite du processus dépend largement des performances économiques de la filière. Les choix initiaux (type de modèle technique, taille des parcelles, choix du matériel) pesant aujourd'hui lourdement sur les producteurs. On est actuellement au milieu du gué, avec un transfert en partie réalisé - la restructuration des offices - mais aussi avec un énorme besoin de renforcement des organisations paysannes, d'élaboration des règles du jeu entre tous les acteurs de la filière.

Un certain nombre de problème subsiste, qui nécessitent un traitement urgent :

- Un manque de clarté dans les relations entre État (ou société d'encadrement) et organisations paysannes, associé à un cadre réglementaire imprécis, inexistant, ou d'accès difficile aux représentants des organisations paysannes.
- La faible performance des dispositifs d'appui conseils, en relation avec le manque de prise en compte des besoins des organisations, qu'elles ont par ailleurs des difficultés à estimer et à communiquer.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

- Le manque de structures de crédits adaptées aux activités des irriguants.
- Une certaine faiblesse de la discipline collective, peut-être liée au manque de cohésion entre le mode d'organisation socio-politique locale et enjeu de gestion du périmètre transféré.
- Des communications internes et externes déficientes.
- Un manque d'efficacité dans les négociations des organisations paysannes avec les partenaires externes et un déficit de maîtrise des aspects juridiques liés.
- Les difficultés financières, liées à la disproportion entre coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures et capacités financières des exploitants.
- Un dysfonctionnement des filières liées au désengagement et à la libéralisation brutaux.

Les recommandations au sujet des relations entre organisations paysannes et État concernent une meilleure prise en compte des aspirations des producteurs, et un renforcement de la participation paysanne à la gestion de la filière (association au contrat plan liant l'État et l'Office comme au Mali; participation au conseil d'administration des Offices, à des instances paritaires de gestion des redevances, etc.), il y a besoin d'instances et de modalités de négociation entre État et organisations paysannes, sur les choix de politique économique, sur les étapes et le rythme des transferts de responsabilités, sur le partage des responsabilités et les engagements réciproques. Le partage des responsabilités, en particulier en ce qui concerne la maintenance des infrastructures hydrauliques, ne peut être le fruit que d'une négociation, qui prenne en compte :

- La dimension de service public de certains ouvrages (protection de l'environnement, ouvrages réalisés par différents publics, et pas seulement les agriculteurs) ou de certaines fonctions (conseil technique, formation).
- Le fait que la filière riz ne bénéficie pas qu'aux producteurs (économie de devises, etc.), ce qui peut justifier un financement partiel de l'État.
- Les performances économiques de la filière et les capacités financières concrètes des paysans.
- La complexité des tâches, aux différents niveaux d'organisation de l'aménagement (réseau primaire, secondaire, tertiaire).

Le transfert des responsabilités ne s'accompagne pas nécessairement d'un transfert total des charges, et il faut veiller à ce que le souci légitime que les paysans assurent le paiement de leur outil de travail n'aboutisse pas à leur transférer des charges trop lourdes, ce qui aboutirait à une dégradation rapide des réseaux et du matériel, faute de pouvoir payer son entretien ou son renouvellement.

Les organisations paysannes doivent avoir pour objectif de s'approprier périmètre et outils de gestion, par une meilleure coordination sociale. La possibilité de fédérations des organisations paysannes a été retenue comme un mode d'expression politique susceptible de servir de groupe de pression, capable d'influencer l'état, en particulier le contenu des politiques agricoles.

Les organisations paysannes ont montré qu'elles étaient capables d'innovations (techniques, organisationnelles) pour faire face aux enjeux : refonte du règlement intérieur, changement des règles de gestion de l'eau ou de collecte de la redevance, battage et/ou transformation du paddy, négociations avec les commerçants... Leur rôle dans la sélection des services (formation, maintenance...) et des partenaires pourvoyeurs de service a également été mis en avant à de nombreuses reprises. La question se pose de savoir si cette forte capacité d'adaptation des organisations paysannes sera suffisante pour faire face aux nouveaux enjeux économiques.

Les recommandations en matière de recherche sur la gestion de l'eau concernent deux domaines : des manques thématiques et des manques méthodologiques.

Les manques thématiques concernent :

- Les modalités de l'appui institutionnel (relations entre différents partenaires, bases contractuelles) et leur évaluation;
- La gestion sociale des organisations : approche sociologique voire anthropologique de la gestion des ressources sur de grands périmètres, analyse de la dynamique de ces modes de gestion, et des conditions dans lesquelles les organisations arrivent à se doter de règles fonctionnelles;
- L'analyse économique des processus de désengagement, impact sur la rentabilité de l'irrigation pour les différents acteurs, sur la filière dans son ensemble;

- La définition, en collaboration avec les organisations de producteurs et les offices, d'indicateurs de performance qui soient fonctionnels et puissent servir d'outils de gestion pour les organisations;
- Une participation aux débats sur le partage des rôles, sur le partage des coûts en introduisant les résultats des analyses économiques de la filière et des éléments sur les comparaisons internationales.

Les manques méthodologiques concernent la diffusion des résultats de la recherche entre organisations paysannes et centres de recherche, mais également le partenariat entre les différents acteurs sur le thème. Il est en effet essentiel que les résultats de la recherche soient disponibles pour les organisations paysannes et les organismes qui les appuient, afin qu'ils puissent en bénéficier pour adapter leurs stratégies et mieux jouer leur rôle.

3. Compte rendu des interventions

Les interventions ont été organisées, autour de la problématique générale, de façon à rendre compte de la diversité des situations nationales et régionales. Pour quelques pays (Sénégal, Mali, Niger, Burkina Faso), deux exposés ont permis de croiser les regards sur une même situation (cadre d'office et responsable paysan, cadre et chercheur). Pour d'autres, un seul texte a été présenté. Le texte qui suit reprend les principaux éléments des interventions et des discussions.

Les autres contributions portant sur le même pays ont fait l'objet de présentations plus succinctes, au cours des débats. Ils font l'objet ici d'un encadré, qui en propose un résumé. Une sélection des textes les plus significatifs a été incluse dans la suite de cet ouvrage.

◆ NIGER

La gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles au Niger

Yaya Madougou, directeur général de l'ONAHA, Office national des aménagements hydro-agricoles

La situation au Niger se caractérise par l'importance des périmètres irrigués dits "modernes" dans l'économie nationale et la précocité de la volonté de désengagement de l'État. En effet, à partir de 1980, la gestion des aménagements hydro-agricoles a été confiée à l'ONAHA. L'État a assuré la gestion (comptable, financière et économique) jusqu'en 1982 (séminaire de Zinder relatif aux stratégies d'intervention en milieu rural). Dès 1984, la gestion des aménagements hydro-agricoles est transférée aux coopératives (qui ne possèdent cependant pas de statut leur accordant une existence légale).

Elles ne seront opérationnelles qu'à partir de 1985 (1). Ces coopératives sont imposées dès la réalisation du périmètre; tout attributaire de parcelles est ipso facto membre de la coopérative. De même, la structure de la coopérative, les modes d'organisation et de répartition du pouvoir, par l'intermédiaire de supports tels que les règlements intérieurs, sont issus de modèles apportés par les représentants de l'ONAHA. L'unité constitutive de base est le Groupement Mutualiste de Production (GMP) qui correspond à un quartier hydraulique. L'ensemble des GMP constitue la coopérative qui assure la gestion technique des aménagements et des terres, la gestion économique (approvisionnement et commercialisation) et enfin la gestion comptable et financière. La coopérative est gérée par un bureau (président, trésorier, secrétaire et 2 conseillers).

Un Directeur de périmètre (DP), nommé par l'ONAHA (dont les frais de fonctionnement sont en partie pris en charge par la coopérative) est l'intermédiaire d'appui entre ONAHA et la coopérative; il est chargé de l'assistance technique. Des actions de formation et de conseil sont prises en

1. Aujourd'hui, le système coopératif est composé de 280 groupements mutualistes associés en 47 coopératives (Assahaba F.).

charge par l'ONAHA. Théoriquement, c'est au titre d'une convention de gérance que l'État charge l'ONAHA de la mise en valeur des aménagements hydro-agricoles, et que l'Office passe à son tour avec la coopérative un contrat-cadre qui la rend directement responsable de l'exploitation, du maintien en état et de la rentabilisation des infrastructures d'irrigation.

Aujourd'hui, après plus de 10 ans de ce système, on constate l'augmentation des rendements moyens en riz et l'augmentation du taux de mise en valeur; l'indépendance des coopératives dans les activités d'approvisionnements en intrants et la commercialisation de la production. Cependant, ces résultats, sans doute encourageants, ne doivent pas cacher l'extrême diversité des situations des coopératives, le problème de la surconsommation en eau quasi général, le faible niveau d'entretien des infrastructures.

Points de vue de directeurs de périmètres

M. Yacouba Boubacar (périmètre de Kourani-Baria II), s'inspire d'une étude de l'IIMI dans sa présentation des problèmes de gestion de l'eau (surconsommation, non application des tours d'eau, rejet par les agriculteurs du pouvoir des délégués chargés de l'irrigation) ; des problèmes de gestion du périmètre (non application des règles et sanctions écrites, du fait de la volonté des responsables d'être réélus) ; des problèmes de gestion financière (non alphabétisation des membres du comité de gestion, difficultés de collaboration avec le comptable et le directeur du périmètre).

M. Daouda Nouhou (périmètre de Say I) présente l'initiative originale de décentralisation des décisions auprès des GMP, en particulier pour la récupération des redevances (qui est supérieure à celle de nombreux périmètres nigériens) et la gestion de l'eau. Le respect du calendrier cultural est organisé en assemblée générale. Cette coopérative a également opté, du fait de l'insuffisance d'encadreurs, pour l'autoformation et sensibilisation, en sélectionnant, au sein de chaque GMP, 2 à 3 agriculteurs en charge de démonstrations sur leurs propres parcelles. Le préfinancement des pépinières, du labour et des engrais reste un impératif en vue du bon fonctionnement du système.

La communication de M. Moussa Ighe (périmètres de Sona et Kokomani) présente la gestion de l'action collective (en particulier les problèmes liés à l'absence d'influence des élus, le manque d'informations, le manque de respect des règlements intérieurs), la gestion des relations avec les partenaires extérieurs (difficultés de négociation des représentants de la coopérative, négociations effectuées au détriment des intérêts de la structure, dominance de l'intérêt de certains élus) et enfin le coût de fonctionnement des coopératives en lien avec les performances économiques de l'irrigation (coût de fonctionnement des coopératives trop élevé, absence d'entretien des réseaux).

Le rôle de l'environnement institutionnel dans l'autogestion des organisations de producteurs dans les aménagements hydro-agricoles, pour le projet basse vallée de la Tarka.

Issa Saadou, IIMI

Ce projet se caractérise par la promotion de l'irrigation individuelle à partir d'eaux souterraines de nappes alluvionnaires peu profondes, captées à l'aide de petits forages manuels ou groupes motopompes, petits périmètres irrigués villageois de 5 à 12 ha autour d'un puits. Les utilisateurs sont organisés en GMP de 5 à 10 personnes. Le projet a fait beaucoup d'efforts sur les thèmes suivants : formation et encadrement technique, appui financier à la mise en valeur, appui à l'approvisionnement en intrants et matériels agricoles, crédit, commercialisation et conservation des produits.

D'un point de vue financier, de nombreuses coopératives doivent faire face à un important manque de fonds et de ressources (faible taux de recouvrement des redevances) et à des dysfonctionnements liés à l'organisation sociale de répartition du pouvoir.

Le directeur de l'ONAHA clôt son exposé par les perspectives pour une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles :

- la mise en œuvre d'une politique contractuelle à tous les niveaux des intervenants sur l'aménagement hydro-agricoles;
- l'existence d'un cadre cohérent d'appui constitué par l'ONAHA;
- la définition d'un cadre juridique clair par l'État;
- le contrôle financier des coopératives;
- la mise en œuvre de compétences propres aux coopératives;
- l'adaptation des infrastructures hydrauliques aux comportements des exploitants et à leur capacité de gestion;
- un code foncier clair assurant la sécurité du droit d'usage.

La gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles de la vallée du fleuve Niger : exemples de Saga, Tillakaina et Kourani-Baria

Fatima Assahaba, sociologue du Projet Management de l'Irrigation (PMI-Niger)

Les travaux de l'IIMI présentés portent essentiellement sur le thème de la structure organisationnelle des coopératives étudiées. La coopérative a généralement la structure suivante : assemblée générale - conseil d'administration - bureau ; le bureau salarie comptable, magasinier, encadreur et pompiste. Le comité de développement regroupe l'ensemble des délégués des GMP (composé de 7 personnes), qui élit un comité de gestion ou bureau de trois membres. La présentation des cas particuliers, a permis à Mme Assahaba d'insister sur :

- Les difficultés de conciliation des modes d'organisation inhérents à la structure de la société rurale locale et les règles de fonctionnement de la coopérative, plus ou moins imposé lors de la constitution de la coopérative.
- Les difficultés financières (notamment dues au faible taux de recouvrement des redevances) des coopératives.
- Les difficultés techniques de gestion de l'eau et de maintenance du réseau.

Mme Assahaba considère que les coopératives les plus anciennes ont davantage de facilités dans la résolution de ces problèmes que les plus récentes. La viabilité d'une organisation paysanne dépendant de sa situation financière, elle insiste sur l'importance des campagnes de commercialisation des produits. D'autre part, les conduites des cultures ne sont pas toujours conformes aux normes préconisées par ONAHA, les tours d'eau ne sont que peu appliqués, la maintenance des réseaux est insuffisante.

Ses recommandations sont les suivantes : former les coopérateurs aux conséquences de la non observation du calendrier agricole, former les comités responsables de la gestion hydraulique aux conséquences du non respect des tours d'eau, former les directeurs de périmètre sur les indicateurs de performance et sur la méthodologie PMI - Niger d'évaluation de performance, réviser les plans de systèmes d'irrigation en utilisant les concepts suivants : réduire les coûts d'unité, utilisation de matériaux locaux, réglage du canal, mais également responsabiliser davantage les GMP, les impliquer dans les critères de constitution des groupes.

Enfin, améliorer l'autogestion des irriguants en : créant des unités de gestion plus petites, déléguant les fonctions d'approvisionnement en intrants et de production des cultures aux GMP, recruter un gestionnaire commercial, inciter à la compétition entre les GMP, revoir les règles d'opération des coopératives.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Débat

La question du coût de production a été reprise par plusieurs personnes, qui insistent sur des caractéristiques importantes de la situation nigérienne : le prix du riz, non protégé, n'est plus rémunérateur et donc ne peut permettre le paiement de la redevance, non plus qu'une situation financière viable pour les coopératives. Ces contraintes économiques influencent d'ailleurs le fonctionnement technique de l'activité agricole, et le respect du calendrier cultural. Les facteurs de production (équipement, intrants) ont des coûts très élevés – du fait notamment de l'enclavement du pays : un intervenant précise qu'excepté l'agriculteur, aucun des moyens de production n'est nigérien, « du tournevis aux engrais ». Les prix de ces produits importés ont d'ailleurs fortement augmenté depuis la dévaluation du Franc CFA.

La gestion de l'eau constitue le second problème du fonctionnement des coopératives.

Le problème de la formation a également été débattu : pour certains intervenants, il est secondaire par rapport à la nécessité d'une adaptation aux conditions locales, en particulier les formes d'organisation et de partage du pouvoir issus de la société locale (S. Le Vu). Il est évident pour de nombreux intervenants que la question de la formation est liée à des processus de politique locale, notamment la constitution du bureau sans considération du niveau d'alphabétisation et d'éducation, ainsi que l'instabilité de ce bureau. Les difficultés des agriculteurs dans les domaines de la négociation et plus généralement de connaissance du marché doivent être prises en considération pour de nouveaux contenus de formation.

Les interventions d'agriculteurs ou de responsables paysans ont montré la détresse de ces acteurs face à la libéralisation économique de tous les secteurs d'activité, qui rend d'autant plus difficile la compréhension des rouages des filières agricoles et remet en cause les conditions de responsabilisation des agriculteurs et des coopératives. Par ailleurs, le transfert de gestion des périmètres est-il compatible avec l'objectif social de la mise en place de ces périmètres ? En effet, la petite taille des parcelles (jusqu'à 0,25 ha) rend difficile voire impossible la nécessité de faire face à des taux de charges élevés, ce qui explique le faible recouvrement des redevances.

Un intervenant s'étonnant de l'absence de la question foncière dans les deux exposés, il lui a été répondu que cela ne faisait pas partie des préoccupations principales des agriculteurs, si l'on exclut le manque de disponibilités foncières de certains périmètres. Le directeur de l'ONAHA a cité une enquête d'après laquelle cette question ne figurait qu'en 13^e position parmi les préoccupations des agriculteurs.

En ce qui concerne l'étude des coopératives, il semble nécessaire d'utiliser des critères définis pour l'analyse de performance des coopératives, le rôle des acteurs et les groupes cibles.

En conclusion, les principaux points résumant la situation nigérienne sont les suivants :

La structure coopérative est ancienne, comparativement aux pays voisins; les principes de collaboration avec l'ONAHA sont en évolution, mais montrent encore une certaine réticence des cadres à déléguer leurs responsabilités aux coopératives, situation facilitée par l'absence de textes juridiques et de contrats stipulant le partage des tâches entre les associations et l'Office.

Les problèmes récurrents à la majorité des coopératives de périmètres irrigués nigériennes sont la gestion financière (difficultés liées au contexte économique national de libéralisation et à la dévaluation, à un manque de formation en gestion, ainsi qu'à la difficulté de rendre l'activité rizicole rentable), la gestion technique (surconsommation en eau).

La stratégie de promotion de l'irrigation privée au Niger

Allahoury Amadou, ANPIP

La note d'information sur la promotion de l'irrigation privée au Niger, rédigée par A.A. Diallo apporte des éléments de réflexion sur la stratégie de promotion de l'irrigation privée : définition des objectifs nationaux quantitatifs par filière et diversification des cultures non traditionnelles; amélioration de l'environnement socio-économique (avènement de Groupements d'Intérêts Économiques, cadre de partenariat entre acteurs privés, publics, favorisant leur responsabilisation respective), assistance technique aux irriguants (choix du matériel, dimensionnement des infrastructures), sécurité foncière et maîtrise de l'eau et enfin préservation de l'environnement.

L'Agence Nigérienne de Promotion de l'Irrigation Privée, assistée de la Banque Mondiale, se donne pour mission générale de contribuer à créer des conditions optimales de l'émergence d'irriguants privés, d'aider les promoteurs de projets d'irrigation privée à former des associations et des Groupements d'Intérêts Économiques, de coordonner les actions liées aux programmes d'irrigation privée. Il s'agit d'une opération pilote sur quatre ans, qui comporte cinq composantes principales : "gestion privée de l'irrigation", "petite irrigation mécanisée", "amélioration des techniques d'irrigation manuelle", "protection de l'environnement" et "mutuelles d'épargne et de crédit".

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Présentation du projet basse vallée de la Tarka

Assako Imolem, Cellule appui technique et méthodologique

Les calculs de modélisation de résultats économiques des périmètres irrigués villageois (culture de l'oignon) montrent que ce type de culture génère un bon revenu brut et une valorisation de la main d'œuvre assez appréciable, à la condition que les agriculteurs bénéficient d'un crédit. Afin de résorber les problèmes de baisse de rendement et de réduction de prix de vente, le projet a mis en place un programme d'amélioration des techniques culturales, de maîtrise de la surproduction par la diversification, de diminution des charges (production de semences par les agriculteurs). Ce projet est en plein essor (1 770 forages en septembre 1996) et poursuit sa politique de formation aux forages individuels. Ses avantages par rapport aux périmètres publics sont la disparition de la contrainte foncière, et la baisse des charges de l'État. Le projet cherche à diminuer les charges d'exploitation (formation et vulgarisation de résultats de recherche), à accroître le principe de la vente différée, et s'emploie à la recherche de techniques de gestion plus performantes. L'auteur redéfinit ainsi les rôles de l'État : la garantie de commercialisation des produits, le contrôle des importations et des prix; l'intensification de l'encadrement des organisations paysannes en utilisant le secteur privé et son contrôle.

Préparer et gérer le changement dans les aménagements hydro-agricoles au Sahel

Sophie Le Vu, PGI - NIGER

Au Sahel, le désengagement de l'État et le transfert des périmètres irrigués aux organisations paysannes est en cours de réalisation. Les agents de cette transition se trouvent face à des problèmes liés aux modalités des changements techniques et organisationnels nécessaires. Une méthode d'analyse sociologique spécifique aux périmètres irrigués peut apporter des éléments de compréhension du système social informel d'un périmètre et contribuer à préparer l'introduction des changements appropriés.

Cette méthode se fonde sur l'analyse des objectifs et stratégies des différents acteurs impliqués dans la gestion des périmètres, afin de dégager une vision globale du fonctionnement informel de l'organisation concernée. Logique de l'État, logique technicienne et logique paysanne individuelle se mêlent. Elles doivent être conciliées dans un but collectif.

La première étape de la démarche consiste en un diagnostic social du périmètre. Puis, les résultats de cette étape sont associés aux propositions techniques et organisationnelles des hydrauliciens et agronomes pour mettre en place un projet d'action.

Quatre périmètres ayant des caractéristiques comparables (superficie, structure de la coopérative, encadrement technique, mise en valeur des terres et objectifs identiques) ont fait l'objet de ce diagnostic social. Dans tous les cas, ce sont les règles d'organisation locales (fondées sur un système inégalitaire et centre de décision centralisé) qui conditionnent le fonctionnement de la coopérative. La structure coopérative est accaparée par l'élite locale originelle et/ou économique. Ceci se traduit au sein de l'aménagement par une gestion arbitraire de l'attribution et du retrait des parcelles, une gestion financière monopolisée, la mise à l'écart des attributaires des décisions et de la gestion de la coopérative et de l'aménagement, parfois même un accaparement de la distribution de l'eau.

Dans les périmètres non réhabilités, les problèmes techniques sont incompatibles avec les propositions de gestion techniques mises en place par les techniciens (calendrier cultural, tour d'eau). Cependant, lorsque l'unité de gestion de l'eau correspond à une organisation villageoise, des règles d'organisation et de solidarité spécifiques se mettent en place pour compenser ces problèmes techniques. Dans ces conditions, il existe un interlocuteur privilégié pour l'introduction des nouveaux modes de gestion liés au transfert.

Une connaissance approfondie du fonctionnement informel de l'aménagement permet d'identifier les centres de décision et les différentes logiques en présence, et contribue à définir l'enjeu local des changements de gestion du périmètre. Pour l'auteur, la vision globale du fonctionnement de l'aménagement a permis de mettre en évidence le fait que l'identification des interlocuteurs susceptibles de participer au changement est possible à l'échelle du GMP.

Ces micro-systèmes révélés par l'analyse montrent les limites de la vision égalitaire du partage des ressources à l'origine de la conception technique de l'aménagement mais également du modèle de fonctionnement coopératif. La connaissance du fonctionnement social s'avère indispensable à l'intervention. L'introduction de l'innovation relèverait davantage de la prise en compte de règles sociales locales existantes que de la durée d'apprentissage des populations concernées.

◆ SÉNÉGAL

Performance de la gestion paysanne des aménagements transférés

Ibrahima Dia, consultant

Au Sénégal, l'ajustement structurel a imposé le désengagement de l'État des activités de gestion des périmètres irrigués. Initialement, le programme Irrigation de la SAED visant la réhabilitation des grands périmètres du delta a été effectué par l'État et les bailleurs de fond. En cours d'exécution, le transfert de la gestion aux paysans organisés a été imposé comme préalable de financement par les bailleurs de fonds. Mis en place très rapidement en 1990, il a été peu préparé : la SAED et les coopératives paysannes ont eu des difficultés à initialiser leur collaboration.

Les relations entre la SAED et les coopératives restent floues : la plupart des activités ont aujourd'hui été déléguées aux coopératives. Les organisations paysannes ont du mal à se dégager de l'influence de la SAED, qui prend toujours de nombreuses initiatives. Les axes de recherche, par exemple, sont généralement négociés par la SAED.

Afin d'apporter des éléments de comparaison entre les différents types de périmètres présentés à ce séminaire, il semble utile de préciser que les périmètres de la vallée du fleuve Sénégal se caractérisent par des tailles variables, ils sont généralement alimentés par de petites stations de pompage électriques ; les problèmes de salinisation des sols sont fréquents ; le travail est mécanisé. Les objectifs de production sont fortement orientés vers le marché. La double culture est un des principaux objectifs de l'État, qui est propriétaire des terres. Les groupes sociaux sont hétérogènes d'un point de vue ethnique et de l'origine géographique.

M. Dia présente tout d'abord les performances internes de la gestion paysanne. La gestion de l'eau est handicapée par le mauvais état des infrastructures, lié au manque d'entretien régulier. D'autre part, certains agriculteurs ont aménagé des parcelles hors périmètres (appelées "pirates"), irriguées grâce à des cassures volontaires de canaux. Ces agriculteurs sont acceptés par les irriguants autorisés, alors qu'ils ne le sont pas par la SAED qui refusait de les intégrer dans le périmètre. Lors du processus de réhabilitation/transfert, une des réclamations des coopératives d'irriguants a été de reconnaître ces parcelles pirates comme partie du réseau, ce qui entraîne pour ces nouveaux irriguants le paiement de l'eau et autres charges liées à l'utilisation et à l'entretien. Outre l'intégration des irriguants pirates, les agriculteurs ont également instauré l'utilisation de l'eau en nocturne, afin de bénéficier de tarifs d'électricité inférieurs et de la limitation de l'évaporation. Ces deux points montrent donc un dynamisme important des coopératives du delta du fleuve, qui ont su s'approprier la gestion de l'eau des périmètres, et imposer certaines modifications à la SAED.

L'entretien et la maintenance des périmètres sont satisfaisants dans la plupart des cas ; les agriculteurs se sont impliqués dans la mise en place de systèmes d'entretien et des mesures disciplinaires associées.

Par contre, le fonds de roulement destiné au remplacement des matériels est parfois utilisé à d'autres fins (prêts, financement de campagne...) qui mettent en péril la viabilité du système. La gestion externe : les relations avec la SAED sont complexes et contradictoires.

En effet, les activités de la SAED comprennent le suivi-évaluation, l'appui et la formation, activités qui doivent répondre à une demande de la part des organisations paysannes. Il est notable que l'initiative provient généralement de la SAED, qui, par ailleurs conserve une attitude paternaliste à l'égard des organisations, ce qui lui permet de garder l'initiative et le pouvoir de décision dans de nombreux domaines.

Les relations des organisations paysannes avec des partenaires professionnels (fournisseurs d'intrants, autres prestataires de services) se caractérisent par le dysfonctionnement du système de crédit et les coûts élevés des prestations de services des privés. Pour M. Dia, l'efficacité externe des organisations paysannes est faible, notamment du fait des limites régionales d'action des groupements paysans : une coordination à l'échelle régionale des organisations paysannes permettrait de renforcer les capacités de négociation des différentes organisations, vis-à-vis de la SAED, des fournisseurs et du système de crédit.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Difficultés de gestion et d'entretien d'un périmètre irrigué en autogestion villageoise : le cas du périmètre de Pont Gendarme dans le delta du fleuve Sénégal

Madiop Rimba Diop, président de la section villageoise de Pont Gendarme.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

L'intervention de R. Diop permet la présentation d'un cas concret de gestion paysanne d'un périmètre de plus de 300 ha (initialement 170 ha), par une organisation de 248 membres, organisés en huit GIE (Groupements d'Intérêts Économiques). Les difficultés rencontrées depuis le transfert de gestion du périmètre sont d'abord organisationnelles, notamment en ce qui concerne la facturation et le recouvrement des coûts hydrauliques, en liaison avec le remboursement du crédit. La répartition des responsabilités entre section villageoise et GIE pour les aspects d'exploitation, de gestion de l'eau, d'entretien, de crédit et de commercialisation a été adaptée par l'organisation (cependant le problème de la dégradation du périmètre par la divagation des troupeaux n'a pu être traité en interne).

Sur les plans techniques et financiers, R. Diop insiste sur les difficultés de prise en charge de l'entretien de l'aménagement, du fait de facteurs physiques et humains (érosion, réhabilitation incomplète, dégradation par les troupeaux, insuffisance de faucardage des canaux par peur de la bilharziose) mais également financiers, les fonds prévus pour cette activité n'étant pas toujours disponibles (utilisés pour l'entretien ou pour faire face au non paiement du paddy commercialisé auprès de certains riziers).

D'autre part, la section villageoise ne possède pas les connaissances techniques nécessaires pour estimer et organiser les travaux d'entretien.

Les difficultés rencontrées par les organisations paysannes prennent place dans un contexte institutionnel et économique national défavorable (dévaluation du franc CFA, désengagement de l'État de la commercialisation et de la transformation du paddy, libéralisation des importations de riz). Depuis la dévaluation, les marges dégagées par la production de riz ou de tomates ont chuté. La section n'a cependant pas procédé à l'augmentation des coûts hydrauliques et a répercuté seulement l'augmentation de l'électricité sur la redevance. Face à la baisse des

Contraintes du transfert de responsabilités et initiative paysanne : le cas de la Fédération des périmètres autogérés

Fédération des périmètres autogérés.

Après quelques années d'autogestion des périmètres par les unions paysannes, la fédération des périmètres autogérés a été créée en 1993, pour accompagner les unions dans leur quête d'autogestion, par la mise en commun des expériences et la mise en place de structures d'appui. Aujourd'hui, la FPA compte 10 membres, représentant 156 GIE et sections villageoises, soit 9 000 chefs de famille, exploitant 8 000 hectares. Le montant global de l'ensemble des dépôts à terme est de 200 millions de FCFA.

La FPA fournit des semences (elle possède deux fermes semencières) et constitue un centre d'organisation de la profession, qui permet la représentation des agriculteurs. Elle a déjà effectué de nombreuses démarches auprès des autorités gouvernementales dans le but de protéger la filière riz. Les contraintes rencontrées par la structure sont : le crédit et la commercialisation (retard de paiement de riziers, prix non rémunérateur).

Le rôle d'appui de la FPA devra être renforcé pour créer les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles. Sont prévus : le renforcement de la fourniture de semences, la constitution d'une centrale d'approvisionnement en intrants, la négociation entre les aménagements hydro-agricoles pour le respect d'un prix plancher du paddy, l'étude et la constitution de nouveaux marchés et enfin, le renforcement de son pouvoir de négociation auprès des décideurs.

marges, la section villageoise a fait le choix de ne pas prendre en compte l'ensemble des charges (surtout les caisses d'amortissement) dans le calcul de la redevance, afin de s'adapter aux possibilités de paiement des agriculteurs.

Enfin, la privatisation de la transformation et la libéralisation des importations ont provoqué de graves perturbations (entreprises privées n'honorant pas leurs contrats, non paiement du paddy, baisse des prix du fait de l'importation de riz brisé).

Bilan de la politique de transfert des aménagements hydro-agricoles aux organisations paysannes du delta du fleuve Sénégal

El Hadji Adama Toure, Seydou Camara, El adj Sene, groupe Irrigation de l'Inter-Réseaux de St Louis.

D'après des éléments recueillis auprès de la SAED, le cadre contractuel de la concession des aménagements n'est pas respecté : pratiquement pas d'entretien annuel des réseaux, pas de connaissance du paiement des redevances hydrauliques. Ceci est attribuable au fait que la constitution des organisations paysannes résulte d'une volonté extérieure plutôt que d'un engagement responsable et volontaire des exploitants. La décision de transférer les charges de gestion et d'entretien a entraîné la SAED dans la création d'unions, qui sont des instruments de sa politique, plutôt que l'expression d'un engagement réel de la responsabilité des exploitants dans l'appropriation des réseaux et dans la maîtrise de leur outil de production.

L'étude des organisations paysannes laisse apparaître les insuffisances et dysfonctionnements suivants :

- L'objet de ces organisations est mal défini au départ. Polyvalentes, elles s'impliquent dans plusieurs fonctions, au détriment de l'entretien des aménagements.
- Le cadre législatif qui régit les organisations est insuffisant et mal préparé.
- Leur fonctionnement est très centralisé et on constate une nette tendance à la concentration des pouvoirs.
- Les mandataires de ces organisations ont généralement des compétences insuffisantes en matière.
- D'organisation, de distribution de l'eau, d'entretien et de maintenance des aménagements.
- L'encadrement de terrain, très motivé, ne bénéficie pas suffisamment de moyens pour apporter les appuis suffisants.
- Il y a un flou juridique concernant les responsabilités en matière de gestion financière des casiers aménagés par l'État.

Les indices positifs de cette politique de transfert sont nombreux : certaines organisations paysannes utilisent une référence commune, plus ou moins explicite, ce qui laisse entendre qu'il peut y avoir une représentation fédérale des unions d'aménagements, qui pourrait être un interlocuteur privilégié de l'administration pour réformer le cadre actuel. Certaines unions ont constitué au moins pendant quelques campagnes des provisions significatives.

En conclusion, les organisations paysannes rencontrent aujourd'hui les mêmes difficultés que le mouvement coopératif dont elles sont issues. Du fait de l'absence de réflexion en leur sein, de l'absence d'obligations particulières (cadre juridique insuffisant), et surtout de l'absence d'appui adapté pour promouvoir la réflexion, les résultats risquent d'être anéantis. Il semble donc urgent d'améliorer le cadre législatif et réglementaire existant, concernant la concession des casiers (les fonctions des organisations paysannes et de l'État), concernant la gestion foncière. D'autre part, il est nécessaire de réorganiser l'ensemble du dispositif d'appui aux organisations paysannes, par la mise en place d'animation, l'appui technique.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

Difficultés d'organisation interne des groupements de producteurs dans le cadre du transfert des aménagements réalisés par l'État (delta du fleuve Sénégal)

Kasriel Alain, Diapante

Le transfert aux organisations paysannes est formalisé par un contrat de concession accompagné d'une note d'entretien et de gestion. Ces contrats définissent les obligations des organisations paysannes (entretien des casiers, des réseaux d'irrigation et drainage, pistes, matériel hydromécanique et électromécanique, élaborer un plan de campagne...) Les organisations paysannes n'ont pas été associées à la conception de ces contrats. Les textes ne sont pas discutés avant signature, l'explication en est sommaire.

On peut observer trois niveaux : le producteur, responsable de sa parcelle, le GIE (correspond maille hydraulique) responsable de l'entretien des canaux II et III, gestionnaire du crédit des membres, et enfin l'union hydraulique, responsable des infrastructures d'exhaure et de drainage, et des réseaux principaux. Ce schéma organisationnel est un montage imposé par la SAED et la Caisse nationale de Crédit agricole, lors du transfert. Cette forme d'organisation, non négociée avec les agriculteurs, aboutit à une confusion des rôles entre les différents niveaux, une centralisation des pouvoirs au niveau de l'union et des dysfonctionnements internes. Groupements et unions ont un certain nombre de tâches définies, mais une bonne gestion de l'ensemble nécessite une organisation forte et cohérente. Or, les unions et groupements n'ont jamais élaboré de règlements intérieurs et statuts pour organiser et clarifier leur fonctionnement interne. Elles ne s'entourent pas non plus de techniciens compétents : il en résulte la centralisation des pouvoirs et la confiscation de l'information par un petit groupe de décideurs, qui entraînent un conflit permanent. L'instabilité de l'environnement agro-économique et le manque de clarté de la politique de l'État sont autant d'éléments de la situation que les organisations paysannes doivent pouvoir comprendre. La mise en place de nouvelles structures d'encadrement est essentielle à cette mutation.

Discussion

Tout d'abord, certaines précisions sur les conditions de gestion technique et humaine ont été demandées. Un responsable paysan nigérien s'interroge à propos de l'irrigation nocturne, considérée comme du gaspillage au Niger, mais elle est rendue possible au Sénégal par la plus grande taille des parcelles.

L'intégration des parcelles pirates a fait l'objet de quelques questions (essentiellement justifiée par le partage de la redevance), ainsi que l'existence de tours d'eau (qui est variable selon les périmètres, mais généralement limitée à la période de mise en place des pépinières).

Des aspects d'organisation ont également été abordés, comme les modalités de constitution des GIE : les GIE ont été mis en place en 1984, structures plus petites et plus souples que les sections villageoises, elles ont été instaurées dans le but d'obtenir un crédit. Ils ne sont pas en relation avec les mailles hydrauliques.

D'autre part, de nombreuses interventions ont souligné les caractéristiques de la situation sénégalaise sur plusieurs points.

- Le transfert a été rapide et mal préparé, imposé par les bailleurs de fonds. Les objectifs initiaux étaient de rentabiliser les aménagements, d'atteindre un taux d'utilisation de 160 % (aujourd'hui 100 %) et un rendement de 6 t/ha (aujourd'hui 4 à 5 t/ha). Aucun de ces objectifs n'a été atteint.
- Le problème de gestion financière des réseaux a également été rediscuté (notamment du fait de la difficulté des sections villageoises à maintenir des caisses d'amortissement suffisantes à long terme). Ce problème est aggravé par le contexte économique actuel, la désorganisation de la filière riz, qui entraîne une baisse de revenus des agriculteurs.

De Nombo-Thiago à Debi-Tigueti : quelques éléments de l'expérience autogestionnaire dans le delta du fleuve Sénégal

Seydou Camara, SAED

L'auteur, sociologue de la SAED, analyse les conditions d'autogestion des périmètres dans le delta du fleuve. Il note tout d'abord que les logiques de production des agriculteurs, marquées par l'extensivité des systèmes agraires dans l'histoire, ont été insuffisamment prises en compte dans la gestion de l'irrigation. D'autre part, depuis la fin de la gestion étatique, se distinguent deux périodes au cours desquelles des politiques de gestion différentes ont été mises en place par la SAED.

Les premiers constats généraux se présentent ainsi : l'influence de l'époque de l'encadrement s'est fait ressentir dans les comportements des agriculteurs qui ne croyaient pas au désengagement de l'État et des problèmes identiques se sont posés touchant la maintenance des aménagements hydro-agricoles et l'intensification de la production. Le cas du périmètre de Nombo-Thiago, transféré avant la deuxième phase, constituait une sorte de test. Après 5 ans de gestion paysanne, aucun des objectifs de responsabilisation paysanne n'a été atteint (constitution du fonds de roulement, augmentation de la mise en valeur, augmentation du rendement). Pour les agriculteurs, les causes en sont une responsabilisation prématurée, l'aberration du fonds d'amortissement, la qualité de l'aménagement et du matériel. Du point de vue des développeurs, l'environnement était inadéquat (le reste du delta bénéficiait toujours d'aides de l'État), et le subventionnement ne permettait pas aux agriculteurs de prendre leurs responsabilités.

Aujourd'hui, on peut faire les constats suivants : les problèmes d'environnement (crédit et commercialisation) sont les plus importants. On note également les problèmes internes à l'aménagement (entretien et amortissement) liés aussi bien aux règles et procédures de police de l'eau que la gestion comptable et financière. Enfin, les problèmes qui concernent les dispositions des exploitations familiales attributaires de parcelles. Il semble donc nécessaire d'intégrer aux mesures déjà recommandées (règle de police de l'eau, règles organisationnelles, information et formation juridique, appui aux tâches d'entretien et leur suivi), la résolution des problèmes posés par l'environnement de la production ainsi que la présentation des systèmes de production des exploitations familiales. Dans le cas du delta du fleuve Sénégal, il est également important de prendre en compte l'irrigation privée qui se présente comme le complément de l'aménagement hydro-agricole public au niveau de l'exploitation familiale.

Outre ces aspects généraux, il s'agit de considérer les besoins en appui et en formation des organisations d'irriguants, qui ont montré dans de nombreux domaines, leur volonté et leur dynamisme face à la prise en charge du réseau. Les agriculteurs insistent sur leurs difficultés à maîtriser l'entretien technique des réseaux (appréciation des travaux à fournir et organisation), sur leur dénuement face à un contexte économique national très défavorable.

Le système de crédit à de nouveau été cité comme un élément expliquant le dysfonctionnement de certaines sections villageoises, prises dans la spirale des remboursements.

Les relations avec la SAED sont complexes et ambiguës : les contrats de concession aux Unions Hydrauliques ont été négociés à l'initiative de la SAED et la répartition des activités reste encore mal définie. En effet, les organisations paysannes ont la responsabilité de la plupart des domaines, mais la SAED conserve l'initiative et la négociation. La relation est ambiguë dans la mesure où les groupements paysans en difficulté font parfois appel à la SAED, qui retrouve alors une forme de pouvoir dans la prise de décision. La SAED peut intervenir dans la gestion financière, sous forme de subventions.

La gestion externe est un élément déterminant dans le succès de ce transfert : pour l'instant, les agriculteurs ont des difficultés parce qu'ils n'ont pas de poids dans la prise de décision.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Cependant, la possibilité de former des groupements régionaux ou professionnels a été évoquée pour augmenter la force de représentation des agriculteurs.

En conclusion, la gestion paysanne des périmètres irrigués du Sénégal, bien que récente, illustre le dynamisme et la volonté d'action des agriculteurs qui ont d'ores et déjà mis en place d'importantes modifications de la gestion des réseaux qui leur ont été confiés. C'est également un cas illustrant la dépendance de ces dynamiques vis-à-vis des politiques nationales et du contexte économique en particulier.

Les relations avec les partenaires extérieurs sont un autre point faible des organisations paysannes, qui demandent une base contractuelle claire. Des structures d'appui, de formation et d'information doivent être mises en place ou consolidées dans les domaines de la gestion financière et technique, ainsi que législative.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Conception participative d'un périmètre irrigué villageois Un exemple dans la région de Bakel au Sénégal

Franz Huibers, L. Postma, J. Beeker (Wageningen)

Cette communication relate l'expérience d'une organisation paysanne, qui a été financée dans le but de la construction de petits périmètres irrigués villageois, dans la région de Bakel, vallée du fleuve Sénégal. Cette organisation paysanne, La Fédération des Paysans Organisés du Département de Bakel, regroupe 11 groupes d'irriguants, 3 000 agriculteurs. Cet article s'intéresse particulièrement à la participation paysanne dans les décisions du projet, et leur participation dans la phase de reconstruction d'un périmètre irrigué villageois. Les auteurs distinguent, lors de l'étude du processus, les acteurs suivants : les bailleurs de fonds, la fédération, le groupe des irriguants, l'ingénieur consultant, et les membres des groupes d'irriguants, en tant qu'individus.

Les observations montrent que les interactions entre acteurs n'ont eu lieu que pour un nombre restreint d'éléments. Les alternatives de construction ont été décidées par le bailleur et la fédération ; l'ingénieur a également eu un poids très important dans les décisions. Par contraste, les agriculteurs et groupes d'agriculteurs n'ont eu qu'une très faible influence. En fait, le projet n'était pas divisé en étapes claires et intelligibles par tous. Il est clair que les agriculteurs n'ont pas investi autant d'efforts de travail que ce qui était attendu. Des distensions entre le président âgé et de jeunes agriculteurs ont affecté la cohésion du groupe. En ce qui concerne la fédération, elle a très vite mis en place une stratégie personnelle, dans la mesure où de nombreux autres périmètres devaient être construits avec le même processus.

Même si la fédération a contribué à la préparation, au financement et à la construction de périmètre villageois, son implication n'a pas mené à la démarche participative désirée. En fait, le projet de Bakel se différencie peu d'un processus conventionnel : les membres des groupes d'agriculteurs n'ont pas été directement impliqués dans les décisions et leur participation s'est limitée à une action physique. Par contre, la fédération, qui a investi financièrement dans le projet, a eu un réel pouvoir de décision. Dans ces conditions, il est probable que les agriculteurs ne se sentent pas propriétaires du périmètre, ce qui limite évidemment leur participation à l'entretien de l'infrastructure.

L'assurance agricole en irrigation dans le delta et la vallée du fleuve Sénégal

El Hadji Sene, MAS

La Mutuelle Agricole du Sénégal (MAS) est une société d'assurance à caractère professionnel qui travaille dans le domaine de la gestion des risques agricoles depuis 1993.

Le désengagement a entraîné un profond changement de l'intervention de l'État, une multiplication de nouveaux acteurs économiques, une forte libéralisation de l'accès aux ressources (notamment foncier et crédit). Cette situation a permis une dynamisation de la production et l'émergence d'une réelle organisation des producteurs (constitution des GIE). D'autre part, la CNCAS, le FED et plusieurs ONG ont appuyé la mise en place de structures villageoises et ont permis l'équipement agricole des agriculteurs et des entreprises privées. Ce contexte d'organisation des producteurs et le début de mécanisation constituent un cadre idéal pour l'assurance agricole : professionnalisation de l'agriculture, changement d'échelle (constitution d'unions, de fédérations, réels supports institutionnels d'un mouvement paysan, permettent la capitalisation intellectuelle et financière), processus identitaire (agriculture considérée comme une activité économique à part entière), évolution vers un nouveau modèle d'agriculture, mais également l'émergence de risques agricoles spécifiques liés à l'irrigation (équipements, intrants constituent des capitaux importants).

L'évaluation de la demande par enquête accorde une place importante aux produits suivants : assurance matérielle agricole et équipements annexes, assurance sur les cultures, assurance crédits, assurance transports de produits agricoles et intrants, assurance bétail, assurance incendies, assurance dégâts des eaux, assurance des personnes et enfin assurance des chantiers de travaux agricoles.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

◆ MALI

La gestion des grands aménagements : cas de l'office du Niger

Ilias D. Goro, Office du Niger

M. Goro expose rapidement l'historique de l'aménagement de l'Office du Niger, qui est un des plus anciens (1932) et des plus grands projets d'aménagements hydro-agricoles d'Afrique au Sud du Sahara (initialement prévus : 1 million d'hectares). La ressource en eau provient d'un barrage.

Après l'indépendance, les 50000 ha aménagés sont gérés par le gouvernement malien qui réaffirme les objectifs de pourvoir une certaine sécurité alimentaire, la lutte contre la sécheresse, ainsi que l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs. Les cultures de coton mis en place par les colons sont quasi abandonnées au profit de cultures de riz et de canne à sucre. L'Office du Niger assurait initialement l'ensemble des activités liées aux activités de production et de commercialisation des produits, de la maintenance du réseau jusqu'au système de crédit. En 1979, les rendements chutent (1,6 t/ha) et la surface cultivée diminue de 30 %. 1980 marque le début d'une vaste campagne de réhabilitation : des programmes de formation paysanne sont mis en place, de nouvelles variétés, des engrais sont introduits.

En mars 1994, les missions de l'Office du Niger sont recentrées sur la gestion de l'eau, la maintenance des aménagements, la gestion des terres, la maîtrise d'ouvrages, le conseil rural et l'assistance aux exploitants des terres aménagées en approvisionnement, en intrants et matériel agricole. La transformation industrielle est confiée à des entreprises privées. De nombreuses activités sont petit à petit confiées aux exploitants agricoles : crédit, commercialisation, battage, approvi-

Présentation du comité paritaire de gestion des fonds d'entretien à l'Office du Niger, Mali

Abou Diarra, président du ton villageois de Niono Coloni, membre du comité paritaire

Constatant les problèmes de drainage et d'irrigation, le projet Retail a pris en charge la réhabilitation du périmètre à la condition que la maintenance des aménagements soit organisée à l'avenir. Dans ce but, le comité paritaire a été créé en 1991, dans le but d'assurer le suivi de l'entretien du réseau et de la gestion des fonds alloués à cet entretien. Il est composé de représentants paysans et de ceux de l'ON.

Les représentants paysans sont au nombre de 6, un par casier; ils ont été désignés par les agriculteurs. Le directeur de zone (président du comité paritaire), le chef SAF, le chef conseil rural et le chef service gestion de l'eau représentent l'ON. Avant chaque campagne d'hivernage, chaque représentant paysan est chargé du recensement des travaux à effectuer sur la partie du réseau qu'il représente. La réunion des doléances permet au comité une hiérarchisation des travaux d'entretien.

La mise en place du comité a permis une prise de conscience de la part des agriculteurs d'entretien du réseau qui était à leur charge.

La difficulté majeure est le manque de formation, notamment pour la compréhension du calcul des dépenses, la gestion des appels d'offres.

Les périmètres villageois de la région de Kayes (Mali)

Patrice Beaujault, responsable programme irrigation, GRDR, région de Kayes (Mali)

Le projet de GRDR présenté intervient sur 6 périmètres irrigués villageois (PIV) de la région de Kayes. Le programme irrigation du GRDR comprend plusieurs phases : construction des périmètres irrigués, appui à la mise en valeur, appui à une organisation paysanne, l'interPIV.

La phase d'appui à la mise en valeur comprend des formations et conseils dans les domaines techniques et financiers, ainsi que sur certains points particuliers tels que l'insertion des femmes dans le périmètre. Au cours du temps, les groupements se sont structurés et l'union interPIV est née. Le GRDR s'est donc progressivement désengagé de la gestion des fonds d'investissement, de la maîtrise d'œuvre de certaines activités. Les organisations paysannes ont alors été confrontées à de nouvelles tâches telles que la négociation et la contractualisation des services, la gestion financière, la rédaction de comptes rendus financiers et d'activités.

Aujourd'hui, le périmètre irrigué est géré par le bureau de l'association : gestion de l'eau, gestion financière, commercialisation, approvisionnement et choix des cultures. Les difficultés rencontrées sont la non application des règlements intérieurs (entraînant des dysfonctionnements dans les comptes, les délais de vente), l'établissement des bilans financiers, le cumul des responsabilités pour certains membres, la commercialisation des productions. Cependant, le fonctionnement de la caisse d'amortissement est très satisfaisant, le recouvrement des charges de fonctionnement et d'amortissement du groupement est assuré par les redevances et les produits des champs collectifs.

En ce qui concerne la phase d'appui au groupement interPIV, elle consiste en appui institutionnel, gestion financière, mise en place d'outils de suivi évaluation des PIV pour la mise en place des formations adaptées, appui financier pour la logistique. Le rôle de l'interPIV est de faciliter le travail des périmètres irrigués et de permettre des économies d'échelle (approvisionnement en gasoil, pièces détachées, commercialisation de l'oignon). D'autres activités de cet ordre sont en projet et devraient permettre un meilleur recouvrement des charges.

sionnement en intrants et matériels agricoles. L'historique de la prise en charge de ces activités par les organisations paysannes est très variable : la mise en place de batteuses fournies par l'office pour remplacer les grosses unités de battage a été très progressive; des fonds villageois sont instaurés pour assurer le renouvellement de cet équipement. De même, le crédit (engrais, charrue) était contrôlé par la Banque Nationale jusqu'en 1986.

Les taux de recouvrement ont été satisfaisants jusqu'en 1992, mauvaise année pour la commercialisation. Le décorticage du riz était à l'origine effectué dans des rizeries nationales; depuis 1992, les rizeries ont été privatisées et de nombreux et associations villageoises ont investi dans cette activité de transformation. La démocratisation du pays, en 1991 a augmenté le champ d'action des organisations paysannes.

En ce qui concerne la gestion physique des réseaux, des comités paritaires ont été mis en place pour assurer la gestion financière de la redevance et l'entretien des canaux. Ces comités paritaires sont constitués d'agriculteurs et de responsables de l'Office du Niger. L'Office du Niger détermine le taux de la redevance hydraulique, destiné à 50 % à l'entretien des canaux secondaires et tertiaires. L'entretien des canaux primaires reste à la charge de l'État.

Le partenariat entre État, Office du Niger et organisations paysannes présente des aspects techniques (mis en place progressivement) mais également juridiques. Ces aspects juridiques manquent encore de base contractuelle claire.

Présentation du Centre d'appui à la gestion comptabilité et au conseil

Bréhima Coulibaly, Secrétaire général de l'association Farawfasi Bo

L'évaluation des projets Retail 1 et 2, a mis en évidence une mauvaise gestion des périmètres, ainsi que des problèmes de commercialisation. Les agriculteurs maîtrisent globalement les techniques culturales. Il a donc été décidé la création du Centre de Prestation de Services (CPS) pour l'appui à la gestion comptabilité et au conseil juridique. Le CPS est une structure autonome de l'association villageoise. L'adhésion au CPS est volontaire, les services en sont payants. Dans une première phase, les organisations paysannes adhérentes ont participé au diagnostic de leurs besoins : battage, crédit, commercialisation.

Dans la mesure où les organisations paysannes devaient s'approprier le centre et l'assumer financièrement, il a été décidé que 5 % des produits de battage seraient prélevés dans ce but et que l'adhésion serait fixée à 5 000 FCFA.

Le centre a permis la rédaction de documents d'appui, mais également des visites régulières de conseillers, qui répondent effectivement à un besoin des agriculteurs.

Les agriculteurs insistent sur la nécessité d'un appui dans les domaines de la gestion des coopératives et de la négociation des contrats, notamment avec les commerçants. En effet, de nombreux exemples d'escroquerie au moment de la contractualisation de la vente des produits agricoles illustrent la nécessité de former les groupements paysans aux modalités des contrats.

À l'avenir, il s'agit d'améliorer les documents rédigés, d'envisager une utilisation des fonds, plutôt que de les déposer sur un compte bancaire. Il serait intéressant d'étendre cette initiative à d'autres zones que celle de Niono, ce qui augmenterait le nombre d'adhérents et donc de baisser le montant de l'adhésion.

Questions et discussion

Des éclaircissements ont été apportés concernant les modalités financières de partenariat entre l'Office et les organisations paysannes (le calcul de la redevance comprend le coût de l'eau et l'ensemble du dispositif administratif, entretien du réseau). Le dispositif de formation est pris en charge par les agriculteurs. Au début du partenariat entre Office et organisation paysanne, une certaine opacité dans la gestion de la redevance a été dénoncée par les agriculteurs, la situation actuelle montre une amélioration.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

L'organisation du partage de la responsabilité dans les tâches a également été abordée. Actuellement, les organisations paysannes ont la charge financière de nombreuses activités (formation, entretien). Le représentant de l'Office du Niger insiste sur la démarche "participative" mise en place récemment pour la responsabilisation des agriculteurs, et le caractère progressif de la mise en place de l'autogestion.

Le problème du prix du riz (disparition de la protection des prix par l'État) a fait l'objet d'une comparaison avec les situations déjà exposées.

◆ BURKINA FASO

Les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles en Afrique de l'Ouest : cas du Sourou

Yaya Diaet Alain Campore, Autorité de la Mise en Valeur de la Vallée du Sourou (AMVS).

L'AMVS, est une institution para-étatique, créée en 1985. Elle a permis l'aménagement de quelques centaines d'hectares de la vallée du Sourou, dans le but d'assurer l'autosuffisance alimentaire des populations. La mise en place d'un premier périmètre de 50 ha (pour la population locale) a été suivie de l'aménagement de divers périmètres, totalisant 3 000 ha, qui eux, ont été colonisés par des populations originaires de toutes les provinces du Burkina Faso. De 1986 à 1993, l'AMVS a pris en charge la totalité des éléments d'organisation et de fonctionnement des organisations paysannes.

Cette situation d'assistanat était liée au fait que les populations étaient d'origine géographique et ethnique variable. Les structures organisationnelles mises en place ont contribué, dans une certaine mesure à créer une nouvelle unité d'organisation. Depuis 1993, l'autonomie de gestion des périmètres est à l'ordre du jour. Ceci sous-entend une bonne maîtrise technique de l'irrigation et de la production rizicole (qui n'étaient pas pratiqués auparavant au Burkina) ainsi que la constitution d'une base financière solide (possible par l'intensification de la production, la mise en place de processus d'épargne et de crédit, et la commercialisation).

Les nouveaux rapports entre organisations paysannes et AMVS sont organisés comme suit : l'AMVS prend en charge la formation, l'alphabétisation pendant une période de 2 à 5 ans, avant de laisser les organisations paysannes en situation d'autogestion (y compris l'encadrement et l'entretien du périmètre). Aujourd'hui, les organisations paysannes ont une certaine liberté de décision pour la rédaction des règlements intérieurs (cf. Annexe de la publication), mais également dans le choix des structures d'encadrement (nombre d'encadreurs, recrutement, négociation directe des tâches et salaires) et de gestion (choix du gestionnaire). Des commissions sont mises en place pour organiser et assurer les différentes activités : technique, sociale, aménagement, contrôle.

La redevance comprend les éléments suivants : l'eau (salaire mécanicien et aiguardier, entretien et fonctionnement de la station de pompage), le fonctionnement (encadrement), le renouvellement du matériel et enfin une somme prévoyant les réfections exceptionnelles (rupture de canaux, drains, pistes...). Le coût de l'aménagement reste à la charge de l'État. Les modalités d'installation des nouveaux irriguants sont régies par l'AMVS : ils doivent construire leur habitat et reçoivent 1,25 ha/personne, ainsi que la jouissance des commodités communautaires (école, dispensaire...). Les possibilités de revenus des agriculteurs doivent rester suffisamment attractives pour inciter les agriculteurs à rester sur les périmètres.

Les négociations des organisations paysannes avec les partenaires extérieurs sont encore problématiques, du fait de l'inexpérience des agriculteurs dans ce domaine. L'application des sanctions est également difficile : auparavant, elle était entièrement assurée par l'AMVS.

**Vers une gestion autonome, par les exploitants,
des aménagements hydro-agricoles.
L'expérience du Projet Sensibilisation et Formation des paysans
autour des barrages, au Burkina Faso**

Hans Raadschilders et Mamadou Kondabo

Dans les années 60 et 70 de nombreux barrages et périmètres irrigués ont été construits au Burkina Faso. Les évaluations du projet bilatéral "40 petits barrages en terre" ont montré que l'utilisation de ces barrages avait été négligée et que les populations n'avaient pas été suffisamment impliquées. Le projet sensibilisation (1981) a pour objet de promouvoir les aspects de mise en valeur des terres irriguées; il intervient dans de petits et moyens périmètres.

L'autogestion des périmètres par les populations est un moyen de garantir leur exploitation rationnelle et durable. Le projet se donne donc pour objectif d'améliorer le niveau d'organisation des groupes d'agriculteurs (création des structures responsables de la gestion financière agricole et technique), améliorer l'état physique des réseaux (programmes d'entretien et gestion de l'eau) et enfin améliorer la production agricole. Le projet prend en charge plusieurs activités : la formation : alphabétisation, formation technique (gestion de l'eau et du périmètre, du matériel) et financière; les appuis au fonctionnement (autodiagnostic/évaluation, gestion financière, organisation des organisations paysannes, gestion de l'eau) ; la vulgarisation agricole; et enfin les mesures d'accompagnement (constitution d'un fonds de roulement, crédit).

Les résultats sont encourageants, particulièrement en ce qui concerne les aspects de l'organisation, de la gestion de l'eau, de l'entretien du réseau et de la production agricole. Pour chacun des domaines (organisationnel, technique, financier) un certain nombre de critères sont utilisés pour l'évaluation du groupement. L'organisation des groupements est évaluée grâce à des critères concernant le fonctionnement du bureau, l'assemblée générale, le règlement intérieur, statut juridique. Le problème principal pour de nombreux groupements reste la gestion financière, notamment l'élaboration des comptes d'exploitation et des budgets. La production agricole souffre d'un déficit de maîtrise de certaines pratiques culturales, mais également d'un manque d'investissement dans les activités de commercialisation.

**L e cas du projet "petits barrages" dans le sud-ouest
(Pebaso/GTZ) au Burkina Faso**

Au Burkina, le choix des sites d'implantation des petits barrages a souvent été fonction de critères physiques, et leur conception technique uniquement orientée vers la disposition en eau. Il semble que les notions d'économie agricole ou de pratiques de la culture irriguée aient été négligées. Ces périmètres nécessitent aujourd'hui une réhabilitation physique. Dans ce contexte, le projet "petits barrages" a été mis en place en 1991. Ce projet s'appuie sur l'implication paysanne à toutes les étapes de la réhabilitation. Il intervient si un certain nombre de conditions sont respectées, conditions sur l'organisation des groupes, critères d'attribution de parcelles, participation aux travaux d'aménagement et au fonds de roulement, égalité des hommes et femmes pour l'attribution de parcelles. Le projet intervient alors et appuie les agriculteurs dans les domaines tels que le choix des sites et l'élaboration des projets techniques, l'encadrement, l'appui à l'organisation, la vulgarisation, l'appui à la commercialisation, le suivi et conseil pour l'organisation, les domaines techniques et la gestion. État et collectivités doivent être liés par contrat ou conventions. Cela suppose une nouvelle politique d'hydraulique agricole, qui s'exprime par l'établissement de cahiers des charges sur l'occupation et l'exploitation des périmètres, la convention de rétrocession, le contrat de concession, des textes réglementaires des redevances eau et enfin le contrat type d'exploitation. Ces éléments devraient permettre une intensification de la production.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

D'autre part, du fait de la vague de privatisation dans le secteur agricole, les relations avec les partenaires privés ne peuvent qu'augmenter pour les organisations paysannes. Il est donc nécessaire que les agriculteurs deviennent capables de gérer les termes des contrats. Le programme d'ajustement structurel et la libéralisation des prix créent un contexte économique difficile pour les producteurs, notamment du fait du doublement du prix des intrants. D'une façon générale, les charges augmentent régulièrement alors que les revenus sont en baisse nette.

La conclusion de cette présentation porte sur la nécessité de renforcer les capacités d'organisation des associations paysannes, la mise en place d'unions d'organisations paysannes, le développement des capacités de négociation avec des partenaires très divers et enfin la construction d'un véritable esprit coopératif.

La maintenance des petits périmètres irrigués du Burkina Faso dans le contexte de l'autogestion paysanne

Hilmy Sally, IIMI Burkina Faso

L'étude dont les résultats sont présentés porte sur le problème de maintenance des périmètres irrigués dans un contexte de gestion paysanne. Elle a été menée sur cinq aménagements hydro-agricoles, dont la superficie est de 100 à 45 ha en moyenne. Les types de périmètres (gravitaire ou pompage) ainsi que la disponibilité en eau sont variables selon les sites.

Le premier constat est que les coûts d'aménagement sont élevés (8 à 9 millions FCFA/ha, barrage non compris), entièrement financé par l'État. Le suivi de fonctionnement des périmètres est assez irrégulier, et le déficit de maintenance est estimé à 200 000 à 250 000 FCFA/ha. Les causes en sont les moyens d'intervention limités de l'État, le manque de motivation des usagers pour la maintenance de périmètres qu'ils considèrent comme propriété de l'État. Il existe un manque de clarté dans le partage des responsabilités de l'État et des organisations paysannes. La question se pose également des capacités financières des organisations paysannes à assurer la maintenance. D'autre part, dans la mesure où les usagers de ces périmètres sont des privilégiés, connaissant le coût de ces infrastructures pour l'État, est-il logique que l'État continue à prendre en charge l'entretien? Comment concilier la prise en charge paysanne avec le maintien des infrastructures?

Les bénéficiaires payent des redevances qui sont censées représenter "la contribution de l'exploitant aux frais de fonctionnement et amortissement du périmètre irrigué" et qui sont "calculées sur la base de la production à un taux compris entre 5 % et 15 % en fonction du type d'aménagement; ce taux est fixé par l'organe de gestion du périmètre" (cahier des charges sur l'exploitation des périmètres hydro-agricoles; 1990). Dans la pratique, aucun recouvrement des coûts des infrastructures n'est recherché auprès des bénéficiaires car les redevances arrivent à peine à couvrir l'entretien courant. En ce qui concerne la redevance des 5 sites étudiés, il apparaît que les modalités de calcul, de collecte et d'utilisation sont variables et ne sont pas compatibles avec les coûts d'entretien.

La capacité de prise en charge du réseau par les usagers a été évaluée par plusieurs calculs économiques. Le calcul du ratio charges institutionnelles/produit brut pour les 5 périmètres (campagne 94/95) montre qu'il est variable et compris entre 1,9 à 8,1 % alors que le taux préconisé par le cahier des charges est de 5 à 15 % (de plus, la campagne 94/95 a souffert d'inondations, ce qui laisse présager d'un ratio moyen plus bas). Le ratio charges institutionnelles/revenu varie de 2,4 % à 13,9 % selon les périmètres. De plus, dans les périmètres où l'on pratique une culture de contre-saison, la redevance eau n'est calculée qu'une fois par an. C'est dire à quel point l'augmentation du montant de la redevance eau serait une possibilité sur certains sites.

En ce qui concerne le recouvrement de la redevance, et la comparaison du montant total avec les réparations effectuées, on observe que les coûts des réparations sont généralement inférieurs aux montants annuels collectés au titre de la redevance eau. Le taux de recouvrement de la redevance est très variable selon les années, compris entre 70 à 92 %. En 94/95 (année d'inondations), le montant collecté n'a pas suffi à couvrir les frais de réparations des dégâts, ce qui pourrait être amélioré.

ré par une maintenance préventive régulière, l'augmentation du taux de recouvrement de la redevance (mesures incitatives et coercitives, paiement de la culture de contre-saison), une meilleure gestion des fonds collectés, qui devraient être réservés aux travaux d'entretien, voire des possibilités de prêts auprès d'agences financières.

La dernière partie de la présentation concerne une approche alternative du calcul de la redevance. Le coût annuel de l'entretien du périmètre peut être estimé à 5 %-10 % de son amortissement annuel. Cette estimation (ramenée à l'ha) du taux de la redevance, a été comparée aux montants mobilisables (en conservant le taux moyen de collecte de la redevance) et la capacité de prise en charge de l'entretien et des réparations. L'application de cette méthode de calcul de la redevance montre une augmentation du ratio charges institutionnelles/valeur brute de 3,6 à 5,1 % pour un premier périmètre, de 8,1 à 13,1 % pour un second périmètre. Ces résultats montrent que la fixation du montant de la redevance doit rester adaptée aux spécificités de chaque site, tant au niveau de la nature et des coûts d'entretien qu'au niveau de la capacité de paiement des exploitants.

Les discussions à l'issue de cette présentation portent sur le rôle de l'État; soumis à de plus en plus de contraintes économiques et à la réticence des bailleurs de fonds à poursuivre leur appui dans le domaine des aménagements hydro-agricoles, jugés coûteux et peu rentables.

L'auteur constate que les aspects de redevance eau et de son utilisation n'ont pas fait l'objet d'attention particulière au moment de la mise en place des périmètres, contrairement aux aspects techniques de production. Le processus de transfert souffre donc d'un manque d'information concernant les aspects de maintenance et de pérennisation de l'infrastructure. Dans la situation actuelle, les organisations paysannes parviennent généralement à assurer les dépenses de fonctionnement et les petits travaux de maintenance. Il est cependant possible de revoir les calculs de redevance pour permettre une meilleure prise en compte des besoins en gros travaux de maintenance.

La question du droit d'accès à l'eau mérite également une réflexion approfondie : en effet, les études de l'IIMI montrent que l'utilisation de l'eau n'est pas aussi productive qu'elle pourrait l'être. De même les barrages devraient pouvoir irriguer des surfaces plus importantes et ainsi accroître la productivité d'utilisation de la ressource eau. Une implication plus grande des usagers dans la gestion du droit d'accès à l'eau de la retenue renforcerait les finances de l'organisation paysanne, inciterait les agriculteurs à mieux valoriser l'eau. Une plus grande implication des agriculteurs dans la gestion financière de l'infrastructure favoriserait également un plus grand respect des calendriers culturels, dans la mesure où la recherche individuelle de valorisation des ressources (terre, eau) serait plus forte.

Le suivi et le regard de l'État sur ces aspects techniques et financiers doivent rester forts. Il serait souhaitable d'instaurer un suivi technique et de mettre en place un système de contrôle des bilans annuels des coopératives.

Enfin, le partage des responsabilités en matière de maintenance des périmètres irrigués doit être réfléchi différemment s'il s'agit d'un périmètre actuel ou futur. Pour les premiers, il serait souhaitable de mettre en place des mesures administratives et légales d'accompagnement. En ce qui concerne les aménagements futurs, on peut envisager une période de transition de 3 à 5 ans durant laquelle l'État assurerait une prise en charge partielle, notamment en cas de dégâts importants.

Questions

Quelques précisions ont été apportées sur la situation de la vallée du Sourou, notamment en ce qui concerne les conditions de déplacement des agriculteurs, les modalités de recouvrement de la redevance, l'encadrement, le calcul des coûts réels et les possibilités de les concilier avec les capacités de paiement des paysans. Le recouvrement des redevances y est élevé, car il est prélevé sur le produit de la vente du riz. La formation des agriculteurs comprend d'abord une base en production agricole et en gestion, qui permet, en 2 ans d'atteindre des rendements élevés. Puis ils délèguent aux agriculteurs et leur laissent choisir les formations. Le principe de colonisation spécifique au Sourou (hétérogénéité de population) ne présente pas d'incompatibilité avec le transfert de responsabilités.

Ils notent même la rigueur d'application du règlement intérieur, qui constitue une sorte de règle-

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

ment des comportements sociaux, bien au-delà des simples règles de gestion de l'eau et des terres.

La question foncière a également été citée, dans la mesure où elle peut être reliée aux problèmes de maintenance des périmètres. D'autre part, la taille de parcelles attribuées aux agriculteurs est généralement réduite, ce qui rend difficile une culture monétarisable. Dans ces conditions, est-il réaliste de transférer la totalité des charges financières aux agriculteurs? La question de l'objectif des périmètres : social ou productif a donc été une nouvelle fois abordée. Elle peut être enrichie par une réflexion sur les modalités de gestion de périmètres en Occident, qui ne comprennent jamais l'entretien des routes ou de l'électricité : dans ces conditions, pourquoi exiger des agriculteurs africains qu'ils prennent en charge tous ces coûts? Cependant, la prise en charge paysanne des aménagements est de plus en plus une condition de financement par les bailleurs de fonds.

Les modalités de calcul de la redevance renvoient effectivement à des questions plus fondamentales sur les limites du transfert de responsabilités. Mais elles questionnent également sur les moyens de juger l'efficacité d'une organisation paysanne, les paramètres fondamentaux de suivi-évaluation qui doivent être mis en place pour une juste compréhension de l'ensemble des paramètres. La définition de paramètres indicateurs de fonctionnement des organisations paysannes constituera d'ailleurs un des thèmes de réflexion des groupes de travail à la fin du séminaire.

4. Autres exemples en Afrique de l'Ouest et Madagascar

◆ MADAGASCAR. Le cas des Petits Périmètres Irrigués de Madagascar

Baoholy RAMAROSON, Patrice RAMANAMALALA, Marcel DAVIDSON, Programme de Réhabilitation des Périmètres Irrigués

Madagascar se caractérise par une proportion de surface agricole irriguée de 50 % des superficies agricoles, avec des types d'aménagements divers (dérivation de fleuve ou rivières, barrage de retenue, ruissellement naturel ou résurgence de nappes de surface). La classification des périmètres se réfère à leur taille et à leur origine. On distingue les grands périmètres irrigués, les petits périmètres irrigués, les micropérimètres et les périmètres familiaux. Les petits périmètres irrigués (167 000 ha) ont été créés par l'État, gérés et entretenus par les services du Génie rural.

Du fait du manque de diversification des cultures (essentiellement riz, dont seulement 15 % sont commercialisés), des rendements agricoles faibles et stagnants, de l'échec de la politique de recouvrement des frais d'entretien des périmètres et enfin du manque d'entretien des réseaux, l'État décide en 1985 d'initier un vaste programme de réhabilitation de périmètres irrigués avec le concours de bailleurs de fonds. Une première phase de ce programme s'est achevée en 1993, avec la définition d'une méthode d'intervention intégrant les usagers des périmètres à tous les stades d'intervention. Les agriculteurs sont regroupés en Association d'Usagers de l'Eau (AUE), condition nécessaire à l'intervention de l'État dans la réhabilitation.

La mise en place de ces associations a lieu après l'APS : elles sont définies sur consultation de critères hydrauliques, des statuts types régissent l'organisation et le fonctionnement de ces associations. La deuxième phase de réhabilitation des périmètres irrigués a pour objet le transfert de la responsabilité de la gestion et de l'entretien à ces AUE ; elle devrait permettre l'augmentation de la production agricole par une meilleure gestion de l'eau et l'intensification, la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement.

La méthodologie appliquée comprend trois mesures : étude et approbation des plans de réhabilitation par les usagers, engagement des usagers à financer intégralement et à exécuter l'entretien du périmètre, paiement anticipé par les usagers de la première année d'entretien du réseau. Ces différentes mesures sont présentées, discutées au cours de nombreuses réunions avec les représentants des AUE.

La participation des usagers est exigée pendant les études (APS, APD), les travaux de réhabilitation, puis la maintenance. Le rôle de l'administration est d'appuyer les usagers à la constitution de la structure de gestion (élaboration du statut et des règlements intérieurs, élection d'un bureau pro-

visoire), de formaliser l'AUE auprès de autorités administratives, de réaliser les études et la réhabilitation physique du périmètre, de conseiller l'AUE sur la gestion de périmètre (chaque PPI a deux techniciens : animateur et hydraulique). De nombreux problèmes ont été exposés :

1. Concernant la participation des usagers à la conception de la réhabilitation (consultation de l'ensemble des usagers, lassitude des réunions, conciliation des conceptions paysannes et techniques).
2. Concernant l'entretien des réseaux (engagement écrit des usagers).
3. Concernant la mise en place d'une association stable (la mise en eau des réseaux étant liée au recouvrement des redevances, en retour, les redevances ne sont pas payées s'il y a retard dans les travaux).
4. Concernant la gestion hydraulique, les problèmes sont liés au fait que les manuels de gestion et d'entretien ont été rédigés par les bureaux d'étude et sont difficiles à comprendre et à utiliser par les usagers; d'autre part les systèmes de gestion de l'eau préconisés sont sans rapport avec les habitudes de gestion de l'eau des usagers.
5. Concernant la prise en charge de l'entretien (efficacité de la police des réseaux, liée à l'organisation propre de l'association d'usagers, calcul de frais d'entretien du réseau opaque pour les usagers).

Trois cas concrets de la région de Miarinarivo ont été présentés. Les périmètres concernés (d'environ 100 ha) sont gérés par des AUE constituées en 1990; le transfert de gérance est officiel depuis 1 à 3 ans selon le périmètre. Les termes de comparaison entre périmètres sont constitués de l'évolution du paiement des cotisations et des frais d'entretien. Le médiocre taux de recouvrement d'un des périmètres est lié à un problème foncier.

Les intervenants malgaches insistent sur la nécessité d'une réelle "motivation" des usagers à prendre en charge l'entretien des périmètres. L'initiative de la réhabilitation doit donc être paysanne. Le changement de mentalité des paysans dans leurs relations avec les cadres a été cité comme condition nécessaire au bon déroulement du processus de transfert.

Questions et discussion

De nombreuses interventions ont porté sur les activités exigées des AUE et aux conditions de partenariat entre l'État et les associations. Dans quelle mesure la structure organisationnelle (règlement intérieur, statut) des associations d'usagers est-elle en cohérence avec le mode d'organisation social local? La constitution des AUE est obligatoire mais les droits de regroupements sont établis selon les besoins définis par les agriculteurs eux-mêmes.

Les charges financières des associations ont été précisées : elles comprennent la prise en charge progressive des techniciens, le recouvrement des frais d'entretien, l'organisation des corvées d'entretien du réseau.

L'État a pour rôle la formation et le conseil, l'appui à la mise en place des AUE, l'encadrement des conseillers. Il assure les travaux de réhabilitation partiellement financés par les AUE.

◆ MAURITANIE. Aménagements hydro-agricoles en Mauritanie, approche et expérience de l'AGETA

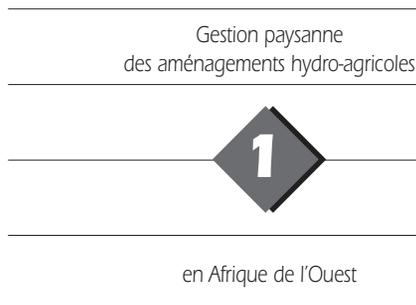
Sidi Mohamed Ould Hmeida, AGETA.

La promotion de l'irrigation privée en Mauritanie par l'AGETA a débuté en 1984. Auparavant, la SONADER, organisme public, était chargée de la gestion de 20 ha par des coopératives. Aujourd'hui, les périmètres privés recouvrent environ 15 500 ha et 190 membres. Les modalités de concession se font en plusieurs étapes : autorisation d'exploitation, concession provisoire, puis définitive. L'acquéreur doit respecter le cahier des charges de l'AGETA. Cette structure a attiré les coopératives anciennement gérées par la SONADER par son dynamisme. Le financement des cadres de la structure est assuré par un prêt de la CFD à l'État, qui rétrocède les fonds à l'AGETA.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest



Le conseil d'administration est composé de représentants des ministères et des bailleurs de fonds.

L'AGETA fournit aux exploitants un système de crédit (qui pour le moment ne concerne pas la contre-saison). La maintenance et l'entretien des aménagements posent problème.

Les perspectives de développement sont importantes car les structures privées ont un fonctionnement plus souple que les coopératives instaurées par le système public. Les revenus dégagés permettent la commercialisation des produits, ce qui permet la viabilité des aménagements.

◆ TCHAD. Présentation des groupements des petits périmètres irrigués proche de N'Djamena

Tchouadang Kadjonga, Direction du Génie rural

L'intervention tchadienne concerne les petits périmètres proches de N'Djamena (au nombre de 7), d'une surface moyenne de 30 ha, mis en place à la fin des années 80. La ressource en eau est le fleuve Chari, le mode d'exhaure étant des motopompes. Les parcelles ont une surface de 0,25 ha et sont irriguées à partir des canaux secondaires par siphonnage. Le tour d'eau s'organise autour des canaux secondaires, par groupes de parcelles annoncés par un système d'affichage. Les cultures sont le riz et en contre saison, gombo, tomate et blé. Les rendements sont élevés, avec 6 t/ha en moyenne. Un groupement villageois pour la gestion de chaque périmètre a été créé depuis la fin des travaux d'aménagement des périmètres.

Dès leur aménagement, il était prévu de confier leur gestion aux agriculteurs. Une campagne de sensibilisation des villageois a donc été menée avant leur installation. Le groupement villageois est constitué d'une assemblée générale. Un comité de gestion, composé de 8 personnes, agriculteurs, aiguadiers et pompistes, est chargé de la collecte de la redevance et de la distribution des intrants, de la commercialisation des redevances données en nature, de l'application des sanctions en cas de non respect du règlement intérieur. Les agriculteurs sont organisés en GPA ou Groupements de Production Agricole, composé de 8 à 12 membres, dont un est représentant au comité de gestion. Outre les travaux de pépinières et de repiquage, les GPA s'organisent pour l'entretien de tous les ouvrages du réseau. Les groupements ont acquis une décortiqueuse sur fonds de roulement.

Les membres du comité de gestion et notamment les motopompistes et les aiguadiers ont reçu une formation dès la première campagne et continuent de suivre des formations continues périodiques. L'intervention extérieure se limite à ces formations.

Le fonds de roulement initial a été fourni aux groupements; il a servi à payer le gasoil, lubrifiant et engrais. Depuis cette date, le fonctionnement financier du périmètre est basé sur les redevances des membres (taux de recouvrement de l'ordre de 90 %). Cependant, 7 ans après la création des premiers périmètres, au moment du renouvellement des pompes, de nombreuses associations n'ont pu faire face aux dépenses. Les dotations aux amortissements étaient prévues, mais sur quatre groupements, seuls deux ont pu ouvrir un compte bloqué où ils épargnent les dotations aux amortissements pour un renouvellement éventuel du matériel de pompage.

En conclusion, ces groupements sont toujours cités comme de bons exemples dans le pays. Mais on ne peut affirmer que les conditions d'une gestion paysanne sont déjà remplies. La plus grande difficulté réside dans le renouvellement des motopompes.

Les conditions de réussite sont la conception du périmètre (taille, simplicité des ouvrages), l'implication des bénéficiaires, la maîtrise de la gestion hydraulique et la maîtrise des techniques culturales.

◆ GHANA

Conditions for farmer management of irrigation schemes in West Africa - The Ghanaian experience

Yaw Yeboah, Irrigation Development Authority, Accra.

Au Ghana, les projets de développement de l'agriculture irriguée ont débuté dans les années 60. L'État prenait en charge la maintenance du périmètre, ainsi que les services suivants : équipement et personnel pour le travail du sol, la récolte et le transport, système de crédit pour les intrants, eau d'irrigation, assistance à la commercialisation. L'agriculteur avait donc un rôle très passif.

En 1984, l'État décide d'impliquer davantage les agriculteurs, un processus lent de transfert de responsabilités aux agriculteurs est initié. Plusieurs facteurs influencent la réelle participation paysanne à la gestion des périmètres irrigués. Ces facteurs sont historiques, physiques, et économiques, socioculturels et politiques (système foncier, outils dont disposent les agriculteurs, accès au crédit et au marché...). L'intérêt et les modalités du système irrigué étaient à l'origine étrangers aux agriculteurs ghanéens, qui pratiquaient l'agriculture pluviale : plusieurs expériences de formation, sensibilisation, ont été menées auprès des agriculteurs; les méthodes audiovisuelles de « conscientisation » ont montré une certaine forme de succès.

En ce qui concerne les facteurs économiques et physiques, les agents de développement ont remarqué que le degré d'implication des agriculteurs était supérieur sur les périmètres de petite taille, ce qu'ils mettent en relation avec une sécurité foncière supérieure, qui engendre un plus grand soin apporté aux terres. La propriété des terres est ainsi considérée comme un facteur de motivation essentiel des agriculteurs à la production, la conservation et l'amélioration des sols, ainsi que sur l'entretien des infrastructures du périmètre. Le crédit et l'accès au marché sont également des facteurs importants de motivation des agriculteurs.

En ce qui concerne les facteurs socio-culturels, l'auteur insiste sur les modalités d'organisation des agriculteurs. En effet, les acteurs doivent mettre en place des règles sociales permettant de sécuriser l'approvisionnement en eau, la diviser en parts utilisables, organiser sa distribution et la payer. Même si les modalités techniques sont importantes, il convient de prendre en compte ces données afin de faciliter les tâches de gestion et d'encourager la participation paysanne.

En conclusion, l'État se doit d'intervenir sur les questions foncières afin d'assurer une sécurité foncière compatible avec de bonnes conditions de participation paysanne. Les agriculteurs (habités à des systèmes de culture pluviale) doivent s'adapter à la gestion de l'action collective adaptée à un système de partage de la ressource eau.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

◆ NIGERIA

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

Joint irrigation management of Kano River project : **Results of the HJRBDA/WUA Join Effort to desilt 6 km of West Branch Main canal of Kano River Irrigation Project**

Engr. Olugbenga O. Adbowale et Alhadji Abdullahi Maikano Garko, Water Resources and Rural Development, River Basin and Rural Development

En 1987, le gouvernement décide, dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, de privatiser les entreprises publiques. Pour les périmètres irrigués, cette mesure se traduit par un partage des responsabilités de gestion entre les agriculteurs et les offices. La maintenance des réseaux est un des points sur lesquels agriculteurs et offices doivent collaborer. Les 12 RBDA (River Basin Development Authorities) ayant été en partie privatisés, les agriculteurs doivent maintenant payer les charges inhérentes à leurs services. À l'avenir, le gouvernement assumera uniquement les frais de construction des périmètres. Cette nouvelle politique implique des changements dans les dispositions institutionnelles et légales de la gestion des systèmes d'irrigation, le rôle des associations d'irriguants et la mobilisation des ressources. Cet article résume les efforts de collaboration entre le RBDA de Hadejia Jama'are et l'association des irriguants dans le projet de désensablement d'un canal destiné à irriguer 14 000 ha. Les objectifs étaient de : prendre en charge le désensablement de 6 km de canal par les associations paysannes, de comprendre le mécanisme de participation et de maintenance du système d'irrigation par les associations paysannes, et enfin d'augmenter la surface en terres irrigables de 2 000 ha.

Les modalités de désensablement ont été établies lors de consultations entre agriculteurs et représentants des offices. Il a finalement été décidé que les associations d'usagers fourniraient la main d'œuvre et que les offices prendraient en charge les outils de travail, le transport et la logistique.

Les premiers bénéfices du désensablement sont l'augmentation du débit, 1 200 ha irrigables supplémentaires, un premier exercice de participation paysanne dans la maintenance du système ayant eu des bénéfices directs encourageants, des données de base sur le désensablement qui permettent de mettre en place un système de contrôle. De plus, les agriculteurs situés à l'aval ont pu irriguer normalement et suspendre l'irrigation de nuit.

Le projet du RBDA est donc une première étape concluante de participation paysanne dans la gestion du périmètre. D'autres projets sont à l'étude, pour encourager la formation de « Water Users Associations » (Associations d'Usagers de l'Eau) et mettre en place une collaboration effective avec les agences. Cependant, il est nécessaire que l'État prenne des dispositions concernant le statut légal des associations, les responsabilités et privilèges d'associations d'usagers de l'eau. D'autre part, certains responsables des offices sont anxieux à la perspective de perdre leur travail, mais il est indéniable que le processus de transfert prendra place sur de nombreuses années, pendant lesquelles le rôle des RBDA sera important.

En conclusion, le programme participatif de gestion de l'irrigation a montré que la collaboration entre les agriculteurs et l'office pour le partage des responsabilités de gestion et de mobilisation des ressources peut avoir des effets positifs sur la performance hydraulique du système, une meilleure collecte des redevances, un gain des temps pour les agriculteurs qui respectent davantage les calendriers culturels, une augmentation du coefficient cultural, des gains rapides dans l'efficacité, la productivité, l'équité et la durabilité de l'agriculture irriguée et enfin une baisse des dépenses publiques.

Le projet de désensablement a encouragé les agences à s'impliquer dans une politique de partage des responsabilités avec les associations d'irriguants. Par exemple, l'office prend en charge l'entretien et la maintenance du canal principal, alors que les associations d'usagers organisent la maintenance des autres canaux, peuvent collecter les redevances, résoudre les conflits et assurer la vulgarisation et la formation des agriculteurs.

Participatory irrigation management in Nigeria

I.K. Musa, Water Resources and Rural Development

La question d'une gestion autonome de l'agriculture irriguée par les agriculteurs est aujourd'hui un des principaux challenges de l'État. Il n'existe pas encore de théories sur les modalités de transfert aux groupes d'agriculteurs ni de discipline globale de la gestion de l'irrigation. En fait, la gestion est une tâche. Transférer une tâche et utiliser une approche participative pour accomplir cette tâche, nécessitent des compromis de la part des agences d'irrigation, les agriculteurs et leurs groupes, mais également du gouvernement qui est propriétaire du réseau d'irrigation.

Le Nigeria a fait des progrès considérables dans la gestion participative de l'irrigation dans l'objectif de rendre les agences de l'eau plus autonomes et de permettre que les agences et les associations d'agriculteurs plus viables financièrement.

Les River Basin Development Authorities (RBDAs) ont été créées entre 1973 et 1976. En 1981, un système de redevances payables par les agriculteurs est mis en place. Cependant, le taux de recouvrement des redevances reste très faible, du fait des dysfonctionnements des réseaux. La privatisation partielle des RBDAs a eu lieu en 1988.

Le projet d'irrigation de Kano (Kano River Irrigation Project) est initié en 1991, en partenariat avec l'IIMI, le ministère des ressources en eau et du développement rural et le RBDA de Hadejia Jama'are. Le projet a initié la formation d'associations d'usagers de l'eau (correspondant aux usagers d'une partie du périmètre). Ces associations ont à leur charge : la maintenance des canaux tertiaires, des canaux de distribution, la collecte des redevances (dont elles conservent 15 %), le désensablement de leur portion de réseau.

En conclusion, augmenter les responsabilités des agriculteurs et de leurs associations requiert de considérer la sécurisation du foncier et des droits d'eau. Amener les agriculteurs à une bonne gestion demande également un changement d'attitude de leur part mais également des employés des agences.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

5. Éclairages internationaux

COLOMBIE. Impacts of management turnover in two irrigation systems in Colombia

Carlos Garcès et Douglas L. Vermillion, IIMI

En Colombie, les périmètres irrigués sont nombreux; la plupart d'entre eux sont privés. Toutefois, les périmètres publics, majoritairement situés dans la partie centrale du pays, représentent 40 000 ha. Ils ont été mis en place au début des années 50. Contrairement à la majorité des périmètres africains, l'initiative du transfert de responsabilités aux agriculteurs provient de ces derniers. En effet, les paysans ont commencé à payer pour l'entretien des périmètres de 1955. En 1975, ils demandent le transfert à l'État, concédé en 1976.

Les termes de la négociation portaient sur la mise à disposition de personnel, la propriété de l'infrastructure, le rôle de l'agence de gestion après le transfert, et les conditions de paiement pour la réhabilitation.

Après 20 ans d'autogestion paysanne, il est possible de faire les constatations suivantes : la surface de périmètres a globalement augmenté, les rendements sont restés identiques, la quantité d'eau utilisée par ha est très variable; les revenus par ha sont satisfaisants, et les dépenses sont aujourd'hui équilibrées. La redevance comprend deux parts, dont une proportionnelle à la quantité d'eau utilisée.

Le constat global est que les périmètres sont autosuffisants. Le transfert s'est effectué à plusieurs niveaux : la gestion de la ressource eau, les modalités de distribution, etc. Les conditions pour un transfert efficace définies par l'IIMI sont des droits d'eau bien définis, des groupes d'irriguants forts, d'importantes responsabilités des groupes d'utilisateurs, un sentiment d'appropriation du périmètre par les agriculteurs et enfin des règles et droits stricts.

Le cas des systèmes irrigués asiatiques

Dr D. BARKER, IIMI

La question de la gestion de l'eau d'irrigation est un des enjeux du monde agricole de demain. En Asie, 60 % des terres sont irriguées, dont 80 % consacrées à la riziculture. Les questions inhérentes à la disponibilité de l'eau et à son usage sont alors primordiales; elles sont liées à la notion de productivité de l'eau. Cette notion, indépendante de celle de rendement est en effet un des enjeux futurs dans un contexte d'augmentation des activités agricoles irriguées et de croissance de la population.

Le transfert des périmètres irrigués dans de nombreux pays d'Asie a été initié rapidement. Aujourd'hui, de nombreux périmètres sont privés. Si l'on expose le cas de Philippines, les périmètres sont à 50 % communautaires. Il y a 10 ans, ce pays faisait figure de pionnier en matière de transfert : dans les années 70, l'État initie un système d'autogestion des périmètres. Sont ainsi définis le transfert du système de maintenance, le transfert de la distribution de l'eau, et la mise en place d'organisations paysannes. Dans un premier temps, les redevances sont augmentées, le taux de recouvrement augmente de façon nette. L'État reste cependant réticent à effectuer le transfert aux organisations paysannes, notamment en ce qui concerne la gestion des redevances. En fait, très peu de périmètres ont atteint la deuxième étape définie par la banque mondiale (seulement 20 %), ce qui peut également être lié à la lourdeur administrative asiatique.

Sur certains périmètres, les agriculteurs ont à charge le curage des canaux et paient les redevances à l'État, qui a ainsi bénéficié de l'augmentation du taux de collecte.

Aujourd'hui l'impact du processus de transfert sur l'irrigation, sur la production, ainsi que les liens entre maintenance et rendements sont mal connus. Il importe donc de mener une réflexion sur ces thèmes et de définir des critères d'étude qui permettent une étude comparative des différentes situations.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

VIET-NAM. L'invention d'une gestion décentralisée dans le delta du fleuve Rouge

D. PILLOT, GRET, Comité ONG du GCRAI

L'histoire de l'irrigation au Vietnam est liée aux processus de collectivisation/décollectivisation des périmètres et de l'activité rizicole. Peu avant la collectivisation, le Vietnam était en situation de pénurie de riz dramatique. En 1996, il produit un excédent de 2,5 millions de tonnes, il est devenu troisième exportateur mondial dès 1990.

La situation du delta du fleuve rouge

La densité de population y est extrêmement forte : 1 200 hab/km², ce qui représente une surface moyenne de 0,4 ha par famille. Le coefficient cultural y est de 2,3 à 2,5, ce qui représente 2 récoltes annuelles sur 100 % du territoire, et 1 culture de saison sèche sur 30 à 50 % de la superficie.

Si l'on considère un rendement moyen de 5 t/ha/saison, la quantité de riz produite par famille et par an est de 4,6 tonnes. Avec une marge brute de 40 %, la quantité de riz disponible par famille est de 1,84 tonne soit environ 368 kg/personne. La consommation moyenne étant de 300 kg par personne et par an, les 68 kg restants sont disponibles pour les investissements.

Cependant, ces chiffres moyens maquillent la grande fragilité du système. En effet, si l'on considère un rendement de 4,5 t/ha (sur parcelles de moindre qualité ou situées en zones inondables), la marge brute est réduite à 288 kg/personne.

Ce système fonctionne et permet même l'exportation si les conditions de production sont très favorables. La maîtrise de l'eau est donc essentielle pour les résultats économiques du pays.

Le delta du fleuve est entièrement endigué, afin de le protéger des risques de crue de mousson. Avant 1960, le drainage des terres basses se faisait par un ensemble de canaux, reliés au fleuve par un système d'écluse. L'eau d'irrigation entraînait dans le delta à marée haute, les écluses étant ouvertes. Les caractéristiques de l'agriculture de l'époque étaient une petite agriculture familiale, un coefficient cultural compris entre 1 et 2. L'irrigation se faisait de manière individuelle, par un système d'écope.

En 1960, l'État communiste instaure la réforme agraire. La gestion des terres et de l'eau est organisée en coopératives, regroupant 500 à 2000 familles. Le rôle des paysans est rapporté à celui d'un ouvrier agricole; les aménagements sont pris en charge par l'État : de grands systèmes hydrauliques centralisés sont créés. D'importantes stations de pompage sont mises en place, elles permettent l'irrigation de 1000 à 5000 ha chacune.

Cependant, le système se désorganise rapidement : le suivi de tours d'eau très stricts était nécessaire au bon fonctionnement du système, mais il disparaît rapidement. D'autre part, la gestion de l'eau centralisée entraîne des déséquilibres de répartition de l'eau, les coopératives situées en amont prélevant davantage d'eau. Les vols d'eau entre coopératives apparaissent. Un second système d'irrigation se superpose alors au premier, avec la mise en place par les coopératives de petites stations de pompage dans les canaux de drainage. Pour ce faire, les canaux d'irrigation sont surcreusés, afin de permettre le stockage d'une plus importante quantité d'eau. Le coefficient cultural est alors compris entre 1 et 2. Le surcreusement des canaux entraîne un abaissement du niveau d'eau par rapport aux parcelles, qui entraîne la réapparition du système d'écopage manuel.

En 1988, interviennent l'abandon du système coopératif et la redistribution des terres agricoles. La question se pose alors de l'adéquation du système hydraulique au nouveau mode de production. En ce qui concerne la disponibilité en eau, elle est largement suffisante du fait du double système de pompage et correspond à huit fois la quantité nécessaire. Par contre, le renouvellement du matériel de pompage n'est plus assuré par l'État, et le mode de calcul de la redevance ne permet pas d'envisager les dépenses inhérentes.

Dans un premier temps, les agriculteurs ont refusé de payer la redevance car les services assurés n'étaient pas satisfaisants : en effet, de nombreuses parcelles n'avaient pas accès à l'eau. Aujourd'hui, le problème de la disponibilité en eau est résolu par l'installation de nombreuses petites stations de pompage et le taux de recouvrement atteint 100 %. Les instances locales responsables du pompage sont chargées de la collecte de la redevance.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles



en Afrique de l'Ouest

Le système technique d'irrigation optimal mis en place par l'État n'a pas été accepté par la société vietnamienne. Les agriculteurs ont fait le choix d'utiliser l'écopage manuel, plus contraignant mais qui garantit une certaine sécurité que le tour d'eau ne permettait pas d'obtenir. Le système de pompage local est une revendication forte des agriculteurs, qui sont prêts à payer une redevance élevée pour bénéficier de ce système.

Le drainage est un problème préoccupant des terres basses du delta, il s'agit en effet de protection des habitations et des terres. L'État prend en charge cette fonction pour laquelle les agriculteurs ne sont pas prêts à payer une redevance, dans la mesure où il s'agit d'une règle de protection publique.

La conclusion est présentée en quatre points. Les agriculteurs sont prêts à payer cher un service qui soit adapté à leurs besoins. Le modèle technique gravitaire, considéré comme optimal, n'est pas toujours adapté aux pratiques sociales. Les agriculteurs doivent jouir d'une certaine liberté de décision en ce qui concerne les modalités de gestion de leur système de production. Enfin, l'État ne doit pas déléguer toutes ces fonctions aux agriculteurs, comme l'illustre le problème du drainage.

Questions

La présentation de quelques situations hors Afrique de l'Ouest a suscité de nombreuses réactions de la part des participants, notamment des représentants des organisations paysannes. En effet, de grandes différences ont été notées entre les modalités du transfert en Afrique de l'Ouest et en Asie ou en Amérique latine. Les réactions peuvent se classer en deux points : des questions techniques (variétés de riz, techniques de distribution de l'eau) et des questions relatives aux modalités de transfert (situation économique nationale, intérêts des différents acteurs dans le transfert). Ces questions se sont mêlées de problèmes de fonds, tels que la remise en question des modalités de transfert en Afrique à la lumière des autres expériences.

La gestion de l'eau, notamment les possibilités de diminuer la quantité d'eau utilisée, et donc d'augmenter la productivité de l'eau a été fréquemment abordée par les agriculteurs. L'abandon du tour d'eau par les agriculteurs vietnamiens et sa justification par une demande sociale de libre accès à l'eau génère une sorte de remise en question du modèle technique imposé. En effet, le tour d'eau est toujours présenté comme la seule alternative possible au gaspillage : existe-t-il une autre alternative technique pour réduire la consommation en eau ? L'expérience du Vietnam est intéressante en ce qu'elle illustre le cas d'une population « disciplinée » soumise à un État fort. Pourtant, les tours d'eau n'ont pas été respectés. Faut-il en déduire que le bon fonctionnement des réseaux sera lié à l'instauration de systèmes de distribution de l'eau plus souples et plus coûteux ?

Les modalités de calcul de la redevance en Colombie ont dû être précisées : la part de redevance proportionnelle à la quantité d'eau utilisée n'est pas calculée à l'échelle de chaque agriculteur, mais à celle du réseau secondaire.

Pour M. Garces, le point primordial expliquant la réussite du transfert des périmètres dans les cas qu'il a présentés est que l'initiative du transfert était paysanne. Pour lui, l'explication n'est donc pas liée au fait que les agriculteurs colombiens aient une longue tradition en irrigation. D'ailleurs, sur d'autres périmètres colombiens non présentés dans sa communication, le transfert n'a pas été aussi réussi.

Sur les périmètres présentés, les agriculteurs ont rapidement pris des initiatives de gestion, en diminuant la quantité d'eau utilisée par hectare, ce qui a entraîné la baisse de la redevance. Les organisations paysannes ont été créées par les paysans eux-mêmes. Au début, le personnel des agences était réticent à l'augmentation des responsabilités paysannes, puis l'État a réellement décidé le transfert et incité l'ensemble des acteurs à l'accepter.

Les intervenants originaires d'Afrique ont été nombreux à réagir sur le fait qu'en Colombie, l'État ait été réticent à transférer la gestion des périmètres, contrairement à ce qui se passe en Afrique de l'Ouest. Le taux de réussite peut-il être le même en Afrique dans la mesure où le transfert est rapide car initié par l'État ?

Le rôle de l'État en matière de protection des prix et d'organisation de la filière a de nouveau été discuté à l'issue de ce débat. Au Vietnam, L'État a redonné les terres aux paysans car la filière et la commercialisation étaient déplorables, et non pas pour des raisons hydrauliques. Le gouvernement vietnamien n'a jamais désiré le transfert; il y a été contraint par la pression sociale et les conditions économiques, et ce, en plusieurs étapes : abandon des tours d'eau, transformation de l'équipement en pompes, réforme agraire. Il est d'ailleurs probable qu'il se résolve à transférer la gestion de la redevance.

Dans ce cas particulier, le coût de l'eau est considéré par les agriculteurs comme moins important que la souplesse dans la distribution de l'eau.

Pour M. Barker, l'augmentation de la productivité de l'eau passera par la cession des droits sur les terres et l'eau aux agriculteurs.

Façonner les institutions, l'approche d'Elinor OSTROM

Philippe Lavigne Delville, Inter-Réseaux, groupe Irrigation

L'approche d'Elinor Ostrom, trop peu connue en milieu francophone, s'appuie sur une démarche d'économie institutionnelle, que l'auteur applique à différents thèmes, tels que la gestion des ressources naturelles, ainsi que récemment aux périmètres irrigués anciens et étatiques. L'auteur met en évidence l'enjeu essentiel que représentent les règles qui gouvernent les comportements des différents acteurs impliqués dans le fonctionnement d'un système irrigué.

Son approche n'est pas juridique ni institutionnelle au sens classique : il ne s'agit pas de rédiger un nouveau règlement intérieur. Ce qui est en jeu, ce sont les règles pratiques, celles qui orientent dans la pratique le comportement des acteurs, même si elles n'ont peut-être jamais été formulées.

L'étude des systèmes irrigués anciens montre que, alors même que les infrastructures physiques paraissent rudimentaires, les systèmes de gestion sont extraordinairement sophistiqués et performants. Cette constatation permet de définir un certain nombre de principes, qui sont respectés par tous ces systèmes, au-delà de l'immense diversité des règles pratiques appliquées.

Force est de reconnaître que les systèmes hydrauliques construits sur initiative étatique dans les dernières décennies ne remplissent guère ces principes, ce qui pourrait en partie expliquer leurs déboires.

En particulier, il paraît essentiel à Elinor Ostrom que les usagers paient au minimum l'ensemble des coûts récurrents du système; et qu'il y ait un rapport direct entre paiement de la redevance et qualité du service. D'autre part, les règles utilisées doivent être négociées par l'ensemble des acteurs, ce qui pose les questions suivantes : Qui doit les mettre en œuvre? Comment les modifier? Quelles procédures de discussion doit-on utiliser?

Elinor Ostrom utilise également dans son analyse la notion de coût de transaction, c'est-à-dire les coûts, monétaires ou non, impliqués par le fait d'avoir une relation d'échange. Si ceux qui conçoivent les réseaux et définissent les règles du jeu ne cherchent pas les moyens de maintenir les coûts de transaction liés aux activités de coordination et d'information à des niveaux bas; on peut obtenir des coûts extrêmement élevés, et donc des dysfonctionnements dans ces activités et des baisses de performance.

Des réformes sont possibles, et des exemples significatifs existent de par le monde, mais ils nécessitent des gains de productivité significatifs, et impliquent des investissements importants pour la constitution d'un capital social du système, un renversement radical des rapports entre paysans et agents des offices. Tout cela suscite de multiples résistances, tant de la part des cadres de l'irrigation que de la part des paysans et des politiques.

Il nous a paru important de mettre ces analyses à la disposition des intervenants francophones de l'irrigation : les problèmes rencontrés par les systèmes irrigués d'Afrique ne sont pas spécifiques! Les processus des désengagements qu'ils vivent actuellement vont dans le sens des restructura-

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

tions proposées par Elinor Ostrom. Mais l'investissement dans la constitution d'un capital social, les efforts consentis pour permettre aux usagers de se définir des institutions viables et performantes, paraissent largement insuffisants. Le management des systèmes, même transférés aux paysans, continue à être pensé selon une logique technicienne, bien souvent par manque de perception de ces enjeux, autant que par la résistance des Offices.

6. Compte rendu des travaux de groupe

Les participants au séminaire se sont répartis en quatre groupes de réflexion, sur les thèmes suivants :

1. Le fonctionnement et les performances des organisations paysannes, dans leurs relations internes et/ou extérieures, et leurs évolutions récentes : la gestion de l'action collective (définition des règles du jeu, règlements intérieurs, gestion des conflits), la gestion des relations avec les prestataires externes (négociation, contractualisation), le coût de fonctionnement des coopératives, en lien avec les performances économiques de l'irrigation.

2. Les outils de gestion et de management au service des organisations paysannes (cahier des charges d'entretien des réseaux, contrats de prestations de service...).

3. Le rôle de l'environnement institutionnel : les dispositifs d'accompagnement novateurs, pour renforcer l'autonomie des organisations, les expériences où des organisations paysannes emploient des salariés techniciens, etc., le contexte juridique (législation actuelle, limites, adaptations nécessaires).

4. Le rôle des différents acteurs (État, organisation paysanne) en situation d'autogestion : responsabilisation, exécution, contrôle, financement etc. sur les différents plans de fonctionnement des systèmes irrigués.

En guise de synthèse de l'ensemble des conclusions des différents groupes, nous présenterons un certain nombre de constatations générales sur la situation actuelle ainsi que les recommandations des participants. La séparation en thèmes ne sera pas systématiquement reprise ici, beaucoup de réflexions étant communes aux différents groupes de travail.

La gestion de l'organisation collective au sein des organisations paysannes s'exprime dans différents domaines, que l'on peut présenter avec les distinctions suivantes : gestion de l'activité agricole et gestion de l'eau, gestion économique. L'ensemble des tâches inhérentes fait donc appel à un règlement intérieur, généralement issu de modèles fournis par les offices d'encadrement, et non appliqué. Son appropriation par les usagers, qui conditionne le respect des clauses devrait être facilitée par la concertation de l'ensemble des membres et une rédaction en langue locale.

La gestion financière des associations est compromise par le faible niveau de formation des responsables (qu'il faudrait renforcer) et de trop fréquents problèmes de corruption ou autre manque de transparence interne, qu'il conviendrait de réduire par une meilleure circulation de l'information au sein de la structure, ainsi qu'un contrôle régulier. Ce contrôle, de l'avis de la plupart des participants, doit être externe à l'association, compte tenu des enjeux et effectué de façon régulière.

Un second point de discussion concerne les relations avec les partenaires extérieurs. Au sein de ces partenaires, on peut distinguer l'État et les offices d'encadrement des partenaires privés et prestataires de services (entretien, commercialisation, transformation, formation, etc.).

En ce qui concerne l'État et ses relations avec les organisations paysannes, le manque de clarté concernant le partage des responsabilités et leurs évolutions a été très souvent souligné. Contractualiser de façon consultative et concertée l'ensemble des activités communes à la gestion des périmètres apparaît donc comme une revendication forte de l'ensemble des participants représentants des organisations paysannes. D'autre part, l'État doit permettre une existence légale aux associations, accordée par des textes législatifs spécifiques. Ce manque de clarté s'exprime parti-

culièrement dans les relations entre les sociétés d'encadrement et l'organisation paysanne. Une contractualisation des relations aux différents niveaux (de l'office au producteur) pour définir et préciser les engagements réciproques, apparaît donc nécessaire. L'association des organisations paysannes aux choix techniques et stratégiques concernant le périmètre permettrait d'améliorer la communication entre offices et organisation paysanne.

L'État, dans la plupart des cas présentés assure un dispositif de formation des usagers et responsables de l'organisation paysanne, en particulier dans les domaines techniques et comptables. Il ressort du jugement général que le dispositif d'appui conseil est trop souvent obsolète et mal adapté à l'évolution rapide des besoins des organisations paysannes et producteurs. Le transfert des responsabilités aux organisations paysannes nécessite une émergence de fonctions spécialisées. Afin d'améliorer les prestations de ce type, la possibilité de recruter du personnel spécialisé directement par les organisations paysannes a été présentée. De nombreux cas montrent que les gains de productivité sont supérieurs aux charges engendrées. Dans le cas, plus fréquent, où l'organisation paysanne participe au recouvrement des frais du personnel mis en place par l'État, il est indispensable qu'elle participe à l'évaluation objective des performances de ce personnel. D'une manière générale, l'organisation paysanne doit participer à l'évaluation de ces propres besoins en formation.

En ce qui concerne les partenaires privés, leurs relations avec les organisations paysannes sont généralement traitées au détriment des intérêts des producteurs, peu formés aux subtilités des négociations et contractualisations nécessaires. Une formation dans ces domaines précis a été reconnue comme indispensable par les participants. Pour certains participants, l'État doit mettre en place un dispositif de contrôle de ces rapports contractuels.

Pour mieux défendre leurs intérêts et mieux gérer leurs rapports avec leurs partenaires, les agriculteurs doivent être constitués en groupe de pression (fédérations, réseaux...).

Le crédit a également été très discuté lors de ces travaux. Le financement des activités par les organisations paysannes dépend fortement de l'existence de structures de crédit adaptées à la nature des activités. Pour certains participants, les crédits doivent être décentralisés, avoir des échéances à moyen et long terme, avoir une procédure simplifiée, avec des crédits individuels favorisés.

Le désengagement brutal de l'État et la libéralisation ont entraîné des dysfonctionnements graves des filières, dans une période d'augmentation des charges pour les producteurs, déjà accentuée par la dévaluation du FCFA. L'État doit mettre en place une politique de protection des filières, permettant la viabilité économique des productions sur périmètres.

Un dernier point concerne les indicateurs de performance des organisations paysannes. Plusieurs propositions ont été faites, notamment :

- Des critères techniques agricoles : production, rendement, coefficient cultural.
- Des critères techniques hydrauliques : quantité pompée, quantité pompée/quantité théorique, productivité de l'eau, approvisionnement relatif en eau.
- Des critères économiques : marges de production, marge/ha aménagé, taux de recouvrement des redevances, pouvoir de commercialisation.

Gestion paysanne
des aménagements hydro-agricoles

1

en Afrique de l'Ouest

**Le transfert
de gestion
de l'irrigation :
Conditions de succès,
options de changement**

*Douglas L. VERMILLION,
Institut international du management de l'irrigation*

2

Le transfert de gestion de l'irrigation : conditions de succès, options de changement

Ce document résume les leçons apprises jusqu'à présent sur les conditions nécessaires pour que le transfert de gestion de l'irrigation puisse avoir un résultat couronné de succès. Le document présente également un cadre qui précise les éléments clés de la gestion d'irrigation et indique comment ils sont reliés entre eux. Des études de réforme de gestion devraient inclure l'analyse de quatre domaines fondamentaux dans la gestion de l'irrigation :

- Le service d'eau
- La technologie hydraulique
- Les fonctions de management
- Les organisations.

L'analyse commence par une définition précise du service d'eau nécessaire et en précise ensuite la technologie et la gestion les mieux adaptées pour arriver à une norme de résultats acceptable sur la mise à disposition d'eau. L'analyse devrait porter sur :

- des écarts entre le service existant et le service nécessaire;
- des écarts entre le service nécessaire, et la compatibilité de la technologie existante et du management.

L'analyse déterminera largement si des réformes sont réellement nécessaires et si elles le sont, quelle devrait être leur étendue et quelles sont les options les plus réalisables.

1. Introduction

Les pays en voie de développement, les organismes bailleurs et d'autres tentent de réformer les systèmes d'irrigation pour permettre une viabilité économique et améliorer les performances. Pendant qu'on expérimentait diverses réformes, on analysait moins systématiquement les systèmes de gestion et leurs performances. Il y a besoin de regrouper au niveau international les leçons acquises sur les réformes de gestion et de fournir des conseils sur les options, les implications et les modalités fondamentales d'une réforme stratégique.

Les principales fonctions en rapport avec la gestion de l'irrigation peuvent être résumées comme suit :

- légaliser l'utilisation d'eau pour l'irrigation;
- charger des organisations de posséder les biens de l'irrigation, de la régulation d'eau, de la mobilisation de ressources et de la fourniture du service d'irrigation;
- mobiliser des ressources pour le service;
- fournir le service;
- posséder des actifs d'irrigation;
- régler et contrôler le fournisseur du service.



Les deux premières fonctions appartiennent fondamentalement au gouvernement. Les autres pourraient aussi bien être effectuées par le gouvernement que par le secteur privé. Le « secteur privé » peut être une communauté ou des groupes d'utilisateurs de ressources, des particuliers ou des sociétés. À la lumière de notre définition et de la liste de fonctions ci-dessus, le transfert de gestion signifierait alors de changer en partie ou en totalité la responsabilité et l'autorité afin de gérer les fonctions de fourniture de ressources nécessaires au service, de fourniture du service, de possession des biens de l'irrigation et/ou de règlement et contrôle de la gestion de l'irrigation.

Dans une perspective hydrologique, le transfert de gestion peut vouloir dire contracter la gestion par le gouvernement en amont - ce qui est loin des niveaux tertiaires ou de distribution des systèmes d'irrigation - pour ne gérer à nouveau que le système principal. Des groupes de paysans ou d'autres entités du secteur reprennent les fonctions de gestion pour les sous-systèmes, et, dans ce cas, nous pouvons dire que le système est conjointement géré par les services gouvernementaux au niveau du système principal et par les groupes de paysans à un niveau hydraulique inférieur du système. Le transfert peut inclure la responsabilité entière de l'arrivée d'eau et de l'irrigation, et le réseau de drainage.

Les raisons les plus courantes pour lesquelles le gouvernement choisit de poursuivre le transfert sont les suivantes :

- manque de fonds du gouvernement pour régler les coûts périodiques d'irrigation;
- incapacité du gouvernement à collecter les droits d'irrigation auprès des paysans;
- mauvaise gestion de la part des services gouvernementaux;
- supposition que les paysans soient capables de gérer l'irrigation efficacement.

Nous examinerons d'abord brièvement quelques-unes des leçons clés concernant le transfert, la gestion de l'irrigation, et puis nous proposerons un cadre pour analyser les options d'une réforme.

2. Conditions pour un transfert réussi de gestion de l'irrigation : les leçons de l'expérience

Conditions préalables à un transfert viable de gestion de l'irrigation

Des résultats comparatifs, entre des études de cas de l'IIMI et d'autres rapports sur les programmes de transferts, indiquent qu'il existe dans les cas de transferts les plus réussis, un droit d'eau clair au niveau du système et de l'utilisateur, avec un dispositif de distribution d'eau compatible (Svendsen et Vermillion, 1994a; Vermillion, Wang, et coll., 1994; Vermillion et Garces-Restrepo, 1994).

Là où ils n'existent pas, il peut être difficile de former des groupes de paysans pour gérer collectivement l'irrigation, ainsi que l'ont démontré Kloezen (1994), Woodhouse et Ndiaye (1990) et Vermillion (1994b).

Là où les paysans manquaient d'une complète reconnaissance légale et politique pour pouvoir prendre toutes les décisions nécessaires à la gestion du système d'irrigation, ils eurent des difficultés à maîtriser les coûts, à collecter des recettes adéquates, à appliquer des sanctions et avoir des rapports contractuels avec des tiers (Garces-Restrepo et Vermillion, 1994). Les organisations de paysans devraient aussi avoir normalement le plein contrôle des collectes de recettes et des dépenses, des embauches et des licenciements du personnel, de l'application des sanctions et des rapports contractuels avec des tiers.

Une recherche comparative sur des irrigations gérées par des paysans suggère que ces derniers ne sont prêts à investir dans la maintenance ou la gestion du système, que quand les bénéfices obtenus (en fourniture d'eau ou production agricole) sont proportionnels à leurs investissements dans le système (Ostrom, 1992). Autrement dit, les bénéfices de l'autogestion (comme le rendement des investissements, un service plus attentif et fiable, la productivité et la viabilité) l'emporteront sur les coûts supplémentaires (en temps ou dépenses). La valeur des investissements du paysan dans

l'irrigation est supérieure aux coûts d'opportunité (Ostrom, 1994). Les organisations de paysans devraient être considérées comme bénéfiques pour une large majorité de paysans de la région concernée.

Les paysans devraient avoir une base claire pour imaginer que le transfert de gestion leur permettra d'améliorer la rentabilité de l'agriculture irriguée. Des divisions factionnelles ou des différences socio-économiques extrêmes peuvent empêcher l'émergence d'une action collective efficace pour prendre le contrôle de la gestion (Wade 1988). Des investissements par les paysans dans la construction ou dans l'exploitation et la maintenance, sous forme de travail, paiement de droits, ou autres, stimule leur sens de la propriété et l'intérêt qu'ils portent à la performance et à la viabilité de l'irrigation (Lam, 1994). Les compétences nécessaires à la gestion des systèmes d'irrigation doivent pouvoir se trouver parmi les paysans ou être recrutées par eux.

Reste à résoudre l'important problème de la taille optimale d'une organisation de paysans qui devient responsable de la gestion de l'irrigation. En rapport avec ceci se pose la question de la fédération des organisations de paysans, et de savoir si des systèmes d'irrigation moyens ou grands devraient être gérés à tous les niveaux par des organisations de paysans ou par une gestion conjointe organisme/paysans (Merrey, 1995; Ostrom, 1992). Dans quelques cas de systèmes d'irrigation grands ou complexes, des formes de gestion par le district ou par une société sont plus indiquées que des organisations de paysans (Svendson et Vermillion, 1994a; Maass et Anderson, 1986). En résumé, des recherches indiquent jusqu'à présent que le transfert n'est acceptable que pour les organisations de paysans et ne donne une gestion locale viable que si les dispositions suivantes sont réunies :

- Au niveau des coûts un bénéfice de transfert pour la majorité des paysans.
- Des divisions sociales insuffisamment fortes pour empêcher la communication entre paysans et la prise de décision commune.
- Des droits d'eau clairs et viables assignés à l'entité de gestion.
- Une politique de transfert claire sur les responsabilités, l'autorité, les mesures de soutien et d'encouragement au niveau de l'exploitation - y compris la désignation claire du responsable de la maintenance à long terme et de la remise en état.
- Une infrastructure du système d'irrigation appropriée aux capacités locales de gestion;
- Des ressources humaines, financières et d'information disponible pour soutenir la direction locale.

Le processus de transfert de gestion

Dans quelques cas, comme au Chili, le transfert de gestion a déjà été mis complètement en application, sur tous ou la majeure partie des systèmes d'irrigation du pays. Dans la plupart des cas, le transfert de gestion en est aux premières phases de développement, soit dans la définition de politiques, soit dans l'adoption du pilote, soit dans une mise en œuvre limitée - à des systèmes de petite taille ou des unités de terminaison de grands systèmes. Les gouvernements introduisent de telles réformes à cause de leur incapacité à financer la gestion de l'irrigation par des fonds publics, de la pression des bailleurs, de leur incapacité à recouvrer les coûts de l'irrigation auprès des paysans, d'une gestion défailante de l'irrigation publique, et de l'hypothèse souvent non vérifiée qu'une gestion par les paysans ou le secteur privé serait meilleur qu'une gestion par le secteur public.

Des recherches ont montré à ce jour que pour transférer, de forts encouragements au plus haut niveau du gouvernement devraient être adressés aux services d'irrigation, afin que la résistance de la bureaucratie ne puisse interférer dans le transfert, particulièrement au niveau des mises en œuvre (Srivastava et Brewer, 1994; Vermillion et Garces-Restrepo, 1994). Des services chargés de l'irrigation ou des ressources d'eau ont fait pression pour mettre en application rapidement des politiques d'ajustement structurel, comme le transfert de la gestion ou la privatisation complète de systèmes d'irrigation qui ne repose que sur la réhabilitation par une organisation de paysans, sans élaboration complète de stratégie pour la réorientation du service d'irrigation lui-même et sans disposition pour le personnel déplacé suite au transfert. Ceci vient compenser le problème de la résistance bureaucratique (Samad et Dingle, 1994; Kloezen, 1994; Vermillion et Johnson, 1990).

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

Pendant les premières phases des programmes de transfert on utilise dans quelques pays le test du pilote et des recherches, mais cela sert le plus souvent à entraîner le personnel à mettre en application le transfert plutôt qu'à développer une stratégie reproductible par des moyens expérimentaux et comparatifs (Vermillion, 1989a).

Comme démontré aux Philippines, l'utilisation d'organiseurs paysans formés peut être une approche effective et efficace, pratique à appliquer sur une grande échelle (Bautista, et coll., 1994). Ceci peut être plus efficace, et moins coûteux que des essais, pour que les paysans s'organisent avec le personnel des services gouvernementaux (Bagadion, 1994; Helmi et Vermillion, 1990).

Des programmes de transfert dans des lieux aussi divers que l'Indonésie et la Colombie ont montré que des négociations entre le gouvernement et les représentants des organisations de paysans sont nécessaires à chaque étape du processus de transition pour résoudre les divers problèmes de responsabilité de gestion, de réhabilitation, de financement, etc. (Bruns et Sudar, 1994).

Des organisations non gouvernementales orientées vers des questions d'ordre organisationnel sont très souvent utilisées pour assister les organisations de paysans à créer leurs propres statuts, systèmes de comptabilité, propositions pour l'amélioration de l'infrastructure du système et des programmes de gestion, adaptés à la région (Bruns et Sudar, *ibid*; Mott MacDonald, 1993). Il peut être nécessaire à cette étape de créer un système comptable qui implique des vérifications financières et techniques par un corps externe neutre, et qui fasse autorité. Ceci peut aider à établir la confiance entre les paysans et prévenir les abus (Vermillion et Garces-Restrepo, 1994; Svendsen et Vermillion, 1994a).

La conception du système et la technologie d'origine pour une gestion par des services et un personnel technique, ont peut-être besoin d'être révisées pour être compatibles avec les capacités de gestion et les droits d'eau locaux (Vermillion, 1994c; Diemer et Slabbers, 1992). Des réhabilitations faites par le gouvernement avant le transfert, sans participation ou investissement des paysans, tendent à augmenter la dépendance de ceux-ci vis-à-vis de lui et entrave la réalisation des objectifs des programmes de transfert (Vermillion, 1989a; Vermillion, 1989b).

Là où il y a un manque de clarté au sujet des termes, des conditions de réhabilitation future et des améliorations du système, spécialement en ce qui concerne les obligations financières, les paysans ont peu de chances de collecter des fonds de remplacement (Garces-Restrepo et Vermillion, 1994a). Là où il y a une politique claire sur le fait que les paysans doivent financer la réhabilitation, il est plus probable qu'ils collecteront des fonds de remplacement, dès lors qu'ils sauront qu'ils sont responsables de la viabilité à long terme du système (Svendsen et Vermillion, 1994a).

Là où il y a un manque de connaissances au niveau de l'organisation et de la gestion, un renforcement de la formation des paysans et du personnel gestionnaire peut être essentiel pour introduire une gestion locale viable (Wijatayaratna et Vermillion, 1994; Plusquellec, 1989). Là où il y a transfert du personnel d'exploitation de terrain du service dans de nouvelles associations de paysans, le besoin en formation peut être moindre (Svendsen et Vermillion, 1994b). Les gouvernements, les bailleurs, les consultants et les ONG ont besoin de trouver un équilibre entre le renforcement de la construction de capacités locales et la nécessité de réaliser les objectifs dans les délais impartis stricts.

En résumé, le transfert de l'irrigation ne permet l'installation d'irrigations locales viables que là où :

- Le programme de transfert est appuyé à un niveau politique élevé.
- Avant la mise en œuvre, le gouvernement définit clairement les rôles alternatifs et les lieux d'implantation du personnel du service d'irrigation après le transfert.
- Les organisations de paysans se développent avant le transfert et impliquent des institutions traditionnelles de soutien et des paysans expérimentés.
- Les statuts, les modes de résolution de conflits, les systèmes comptables et les projets d'exploitation et de gestion sont élaborés pendant la phase de transfert.
- Quand elle est nécessaire, la réhabilitation ne se fait que si les paysans sont impliqués dans la prise de décision et l'investissement.

Des dispositions pour l'après-transfert

Après le transfert, une entité qualifiée, telle que le service d'irrigation, peut être nécessaire pour fournir des **conseils techniques** aux organisations de gestion de paysans afin de les aider à préserver l'intégrité des structures d'irrigation et les protéger de facteurs externes indésirés tels que les dégâts naturels (Garces-Restrepo et Vermillion, 1994a). Un **contrôle financier** régulier de la comptabilité de l'organisation de paysans par une entité neutre reconnue par le gouvernement peut aider à prévenir des abus et à légitimer l'organisation vis-à-vis des paysans. Là où le gouvernement conserve un rôle d'assistance future pour réhabiliter ou améliorer les systèmes d'irrigation gérés par les paysans, il peut encourager une gestion responsable de l'irrigation et la collecte locale de **fonds de remplacement du capital** en faisant de l'évaluation des résultats par des contrôles techniques et financiers le préalable nécessaire à l'aide promise (Svendsen et Vermillion, *ibid.*).

La viabilité à long terme des organisations locales dépend largement de leur capacité à s'adapter aux conditions de changement et à devenir des entreprises profitables. Des services de soutien aux organisations d'irrigation gérées par des paysans seront largement nécessaires pour les aider à se passer du stade d'organisations d'exploitation et de maintenance limitées à celui d'organismes de production orientés vers les affaires. Ils seront surtout nécessaires pour augmenter le profit de l'exploitation agricole par des achats de matériaux en gros, pour résoudre à temps des problèmes techniques d'exploitation et de maintenance du système d'irrigation, pour les crédits et les financements, l'assistance juridique, la résolution de conflits, les informations d'ordre commerciales et le traitement des produits et leur commercialisation (IIMI, 1987).

Comme la compétition pour l'eau augmente, comme la gestion des systèmes d'irrigation incombe aux organisations locales et comme des problèmes d'environnement liés à l'eau se posent dans beaucoup de parties du monde, il est nécessaire et urgent de créer des organisations d'un niveau supérieur au stade de la ressource de base (bassins de fleuve, bassins hydrographiques, aquifères) pour gérer, réguler et protéger durablement une productivité des ressources de l'eau et de la terre. L'intérêt porté au développement de communautés fédérées d'utilisateurs, ou aux groupes communs de propriété susceptibles de prendre les fonctions de planification, allouer et faire respecter l'utilisation des ressources au niveau des bassins hydrographiques ou des aquifères, augmente. (Vermillion, prochainement).

Des mesures de résolution de conflits devraient être prévues pour les organisations locales qui gèrent des systèmes d'irrigation. Les organisations de paysans, à un niveau de système d'irrigation ou à un niveau de fédération, devraient pouvoir résoudre la plupart des conflits liés à l'eau de manière rapide, objective et qui fasse autorité.

La définition de paramètres institutionnels permettant aux secteurs de l'eau de travailler efficacement et équitablement suscite également un intérêt grandissant. En ce qui concerne le financement, comme les subventions du gouvernement pour l'agriculture irriguée diminuent, les nouvelles organisations de gestion locales trouvent souvent nécessaire, pour garder viables les systèmes d'irrigations sur le plan financier, de remplacer les anciennes subventions par de nouvelles formes de revenus secondaires, comme la vente d'eau et des activités commerciales supplémentaires (Vermillion, et coll., 1994; Johnson, et coll., 1994; Svendsen et Vermillion, 1994a). La mise en place de revenus secondaires peut aussi renforcer la motivation des paysans à soutenir leurs organisations.

Modèles appropriés de gestion locale

Quatre importantes propositions pour une réforme de l'irrigation dans les pays en voie de développement découlent de l'ensemble des informations en nombre croissant, produites par les actions de recherche et de développement sur le terrain.

1. La gestion de l'irrigation par le secteur public se caractérise généralement par de mauvais résultats, par une insolvabilité financière et une détérioration physique. Ceci est vrai pour les petits et les grands systèmes d'irrigation des pays en voie de développement.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

2. La dimension et la taille des fédérations dirigées par les associations d'utilisateurs d'eau sont limitées. Elles semblent être les mieux placées pour gérer de petits systèmes d'irrigation.

3. On a observé que la gestion conjointe des systèmes d'irrigation grands et moyens par des organismes avec financement de l'état et par des associations d'utilisateurs d'eau, n'est ni stable ni efficace.

4. Pour stopper une détérioration sérieuse et des inefficacités, il est nécessaire et urgent de créer de nouveaux modèles alternatifs pour la gestion de moyens et grands systèmes d'irrigation dans les pays en voie de développement. Deux d'entre eux paraissent plus viables et plus efficaces que la gestion par l'organisme ou la gestion conjointe. Ce sont : 1) des « districts d'irrigation » administrés par des comités élus par les paysans et par un personnel spécialisé et 2) des « entreprises de gestion d'irrigation » mutuelles ou recrutées.

Si les hypothèses ci-dessus sont vraies, comme les gouvernements dans les pays en voie de développement diminuent leur rôle direct dans la gestion des systèmes d'irrigation, nous voyons le besoin d'évoluer vers trois modèles de gestion alternatifs. S'ils obtiennent le soutien stratégique approprié, on peut s'attendre à ce que ces modèles se développent de la manière suivante :

- La gestion directe par les organisations de paysans de petits systèmes d'irrigation.
- La gestion des systèmes d'irrigation de taille ou de complexité moyenne par des districts d'irrigation, administrés et supervisés par des comités élus par les paysans, possédant un personnel de gestion spécialisé.
- La gestion des systèmes d'irrigation de grande taille ou très complexes par des entreprises d'irrigation appartenant à une organisation fédérale de paysans ou choisies par elle, et administrées (mais non surveillées) par un comité élu par les paysans.

Des recherches indiquent à ce jour que le transfert de gestion de l'irrigation obtiendra de meilleurs résultats, là où le niveau de professionnalisation, de spécialisation et de responsabilité des entités de gestion sera en adéquation avec le niveau de complexité du milieu à gérer.

3. Schéma d'analyse pour la réforme du management de l'irrigation

Nous proposons ici un schéma d'analyse pour examiner la réforme du management de l'irrigation et fournir des conseils pratiques aux professionnels confrontés au défi de mettre en place des réformes. Nous suggérons quatre domaines d'analyse pour les gestions alternatives de l'irrigation :

1. Le service d'eau
2. La technologie hydraulique
3. Les fonctions de gestion
4. Les organisations.

Pour chacun de ces domaines, nous donnerons une gamme universelle de choix puis nous montrerons dans l'étude d'options pour une réforme de gestion comment ces axes doivent être reliés les uns aux autres.

Premier domaine ■ **Le service d'eau**

Le premier domaine de ce schéma concerne la prestation de base visée par la gestion d'irrigation, la distribution d'eau et le drainage. Le service d'eau peut inclure la régulation de la source, l'acquisition d'eau à la source, le transport, la distribution à travers le réseau de canaux et les points de division, l'utilisation d'eau dans les champs, le contrôle du drainage et du flux. La mesure de l'eau constitue un aspect important de la distribution.

Pour l'irrigation, le service d'eau est d'abord défini par la quantité (ou proportion) à distribuer sur des lieux et à des périodes (ou séquences périodiques) spécifiques. Ces dispositions sont en principe définies dans un code de l'eau, qui peut distinguer plusieurs niveaux, du paysan à la source d'eau.

Les trois défis de gestion majeurs du service d'eau pour l'irrigation sont :

- Comment répartir l'eau entre les différents cours d'eau et les paysans, et s'assurer que les règles de répartition sont respectées ?
- Comment gérer les variations de la distribution d'eau, des surplus et de la pénurie en respectant les règles de répartition et en limitant les effets négatifs sur l'environnement ?
- Comment limiter les effets négatifs sur l'environnement ?

Le service d'eau exige des actions à un niveau donné et fournit un service convenu à un autre. En général, le service est fourni au niveau des interfaces entre chacun des niveaux hydrauliques de base.

Dans les systèmes d'écoulement par gravité, les débits et le niveau de l'eau doivent être contrôlés pour satisfaire aux paramètres hydrologiques. Selon la technologie des systèmes, la fréquence et la durée des flux d'eau peuvent également être contrôlées. Le contrôle peut être fixe ou flexible, manuel ou automatique.

Les quatre variables de base contrôlées de la distribution d'eau des systèmes d'irrigation sont :

- le débit de l'eau (Q) ;
- le niveau de l'eau (H) ;
- la durée de l'écoulement (T) ;
- la fréquence des écoulements (F).

Ces variables définissent deux modèles de base de gestion de systèmes de distribution d'eau, chacun d'eux offrant un service différent au sein et entre les niveaux prédéterminés d'un système d'irrigation. Ce sont :

- des systèmes à écoulement continu (basés sur l'offre et la demande) ;
- des systèmes à rotation (fixe ou variable).

Les systèmes à écoulement continu basés sur la demande ont pour but de distribuer l'eau selon les demandes ou les besoins. Ces systèmes permettent l'écoulement continu en quantités définies dans le canal principal et les canaux de distribution existants. Les systèmes à rotation fournissent l'eau à tour de rôle aux différentes unités du système, en fonction de la durée de l'écoulement, ou de sa fréquence, ou des deux. Le tableau 1 présente une typologie de base des systèmes de distribution d'eau actuellement connus dans le monde, tirée des typologies définies par Replogle, et coll. (1983) et Maass et Anderson (1986).

Le transfert de gestion
de l'irrigation



Tableau 1. Les systèmes de distribution d'eau pour l'irrigation

N°	Système de distribution	Variables contrôlées	Remarques
1	Continu à la demande	Q, F, T sont contrôlés suivant les demandes.	Écoulement continu dans le canal principal et les canaux de distribution existants. L'eau est distribuée dans les champs à partir des demandes. Besoins en moyens technologiques et coûts élevés.
2	Continu modifié ou adapté à la demande	Des affectations de base pour Q ou F sont données avec une option de demandes supplémentaires de Q, F ou T suivant les contraintes d'alimentation.	Écoulement continu dans le canal principal. Utilisé dans les environnements avec une plus grande abondance d'eau, ou là où l'on dispose d'informations plus sophistiquées et d'installations de contrôle.
3	Écoulement continu réglé, basé sur l'alimentation	Le Q réglé s'écoule sans interruption au même niveau, à travers tout le système.	Écoulement continu dans le canal principal et les canaux de distribution. Dans les rizières d'Asie du Sud-Est et du sud de l'Inde.
4	Écoulement continu variable, basé sur l'alimentation	Q variable. T et F peu important.	Écoulement continu jusqu'au niveau de distribution, fourniture finale en fonction des besoins de la culture.
5	Rotation fixe	F, T et Q sont (en théorie) limités au niveau du cours d'eau.	Utilisé dans les régions Warabandi du Nord Ouest de l'Inde et au Pakistan.
6	Rotation semi-fixe	T et F fixe, Q variable. En général rotation entre les cours d'eau pour la distribution.	Irrigation du blé et du maïs en Chine; utilisé en cas de pénurie dans les systèmes pour le riz en Asie du Sud Est.
7	Rotation variable	Q et F forcés, T variable.	Canal avec un débit d'un pied cube par seconde au Sri Lanka; utilisé au niveau de la distribution et du tertiaire pour préparer la terre dans les pays d'Asie.

Le transfert de gestion de l'irrigation

2

Deuxième domaine ■ Technologie hydraulique

La technologie hydraulique des systèmes de distribution ci-dessus varie en complexité selon les manipulations d'écoulement d'eau pour le service demandé et le niveau de gestion nécessaire pour mesurer l'eau et manier la technologie hydraulique. La technologie hydraulique impose le type de système de distribution possible. Les structures peuvent déterminer s'il est ou non possible d'avoir un contrôle en amont ou en aval, une distribution flexible ou fixe, l'ajustement manuel ou automatique de la vanne, etc. Il serait difficile ou impossible d'introduire une irrigation par rotation dans un système dépourvu de structure pour les contrôles croisés.

Les systèmes de ressource d'eau peuvent être divisés comme suit en six catégories hydrauliques :

1. La source d'eau
2. Le système principal (y compris l'arrivée et les canaux principaux)

3. Le système de distribution (y compris les canaux de distribution et des canaux mineurs)
4. Le cours d'eau (y compris des chenaux tertiaires et de champs)
5. Les champs des paysans
6. Le système de drainage.

Dans un système d'irrigation, le système de transport et de distribution se constitue d'un réseau de canaux ou de conduits comportant des structures pour réguler, contrôler et mesurer les flux de l'eau. La gestion des systèmes d'irrigation par gravité implique l'utilisation d'une technologie hydraulique à partir de l'arrivée jusqu'au système de drainage. Bien que les systèmes de drainage constituent souvent un réseau distinct au-dessous du niveau d'application d'eau dans les champs, leur gestion est généralement incluse à celle des structures, allant du système principal aux champs des paysans. Des fonctions de gestion de l'irrigation apparaissent à chaque niveau et à leur interface. Les quatre interfaces clés pour la gestion de systèmes d'irrigation sont donc :

- Interface entre la source d'eau et le système principal.
- Interface entre le système principal et le sous-système de distribution.
- Interface entre les sous-systèmes de distribution et le cours d'eau.
- Interface entre le cours d'eau et les champs des paysans.

Les technologies typiques de l'interface entre la source d'eau et le système principal sont les barrages, les déviations et les structures de levage. Des régulateurs de croisement, structures d'enlèvement et diviseurs se retrouvent en général à l'interface entre les canaux principaux, de distribution et le cours d'eau. Des barrières mobiles, des tuyaux d'écoulement, des siphons ou de simples coupures dans les digues des canaux peuvent être vus à l'interface entre le cours d'eau et les champs des paysans.

Avec les domaines du service d'eau et de la technologie hydraulique nous pouvons analyser quelles sont les fonctions de gestion nécessaires, aux différents niveaux d'un système d'irrigation. Une définition prudente du service et des fonctions de gestion nécessaires, aide à déterminer quels seront les types d'organisations pour l'irrigation les plus appropriés.

Troisième domaine ■ **Les fonctions de gestion**

Le rôle de la gestion est d'assurer le service primaire de distribution d'eau et de drainage par chacune des fonctions de gestion liées à ce service. Les cinq fonctions de base de la gestion de l'irrigation sont :

1. La capture de la ressource d'eau
2. L'exploitation des structures
3. La maintenance des structures
4. La résolution des conflits
5. La mobilisation des ressources.

Chacune d'elles peut être divisée en activités spécifiques pouvant être définies en termes d'actions humaines, d'utilisation des ressources, de standards de performance, de besoins d'informations et de critères de décision. La capture de la ressource d'eau est la fonction d'acquisition de l'eau en dehors du système d'irrigation pour l'amener dans le système, afin de la distribuer pour l'agriculture.

L'exploitation des structures d'irrigation inclut le contrôle et la mesure de l'eau, de son arrivée aux champs des paysans, à l'aide de l'utilisation et de la manipulation de la technologie hydraulique. La nature du service d'eau et la technologie déterminent ce qui est nécessaire aux opérations de barrage, aux mesures de l'eau et à la gestion d'information qui permettent de mettre en application le service.

La maintenance entraîne l'attribution de rares fonds, de la main d'œuvre, et de l'équipement pour réparer, nettoyer, désenvaser, lubrifier, protéger et embellir l'infrastructure du système d'irrigation et de la propriété. La nature et le niveau de maintenance requis sont largement déterminés par la comparaison entre le service nécessaire et la capacité des structures hydrauliques à les fournir.

Le transfert de gestion
de l'irrigation



La résolution de conflits est la clarification ou la maîtrise de disputes entre utilisateurs d'eau, personnel gestionnaire et autres utilisateurs extérieurs au système d'irrigation, à l'origine de celles-ci ou concernés par elles. Des conflits non résolus peuvent sérieusement empêcher la distribution de l'eau, la maintenance et la mobilisation des ressources. Mais les différents peuvent être difficiles à résoudre dans les systèmes où les droits d'eau ou les responsabilités de gestion ne sont pas clairement définis. Des systèmes d'irrigation très performants et durables prévoient des dispositions efficaces pour résoudre les conflits rapidement et localement. Elles prennent des formes différentes, comme des tribunaux d'eau spéciaux en Espagne, des systèmes judiciaires aux États-Unis et au Japon et des entités de village ou d'eau traditionnelles en Indonésie. Les concepteurs oublient souvent d'incorporer dans les réformes sur la gestion du secteur de l'irrigation des dispositions relatives à la résolution de conflits.

La mobilisation des ressources inclut l'acquisition, la répartition, la consommation, et la comptabilisation, des fonds, de la main-d'œuvre, de l'équipement et des autres ressources utilisées dans la gestion de l'irrigation. Elle peut également prévoir la mobilisation des connaissances par la formation. Le niveau de ressources exigé est déterminé en grande partie par la complexité et la technicité du matériel hydraulique, et par les ressources humaines qui sont nécessaires au fonctionnement de l'irrigation. Que les ressources proviennent des paysans, des subventions gouvernementales ou des revenus annexes, elles sont largement déterminées par des négociations au niveau des politiques et du système.

La plupart des réformes sur la gestion de l'irrigation de ces dernières années résultent d'un échec à réunir des ressources suffisantes pour couvrir les coûts de gestion. L'expansion rapide des surfaces irriguées à partir des années 50 jusqu'aux années 80 a créé une demande toujours croissante de fonds pour payer les dépenses courantes d'exploitation et de maintenance. Au fil du temps, les gouvernements ont de moins en moins pu financer les coûts périodiques, et les budgets d'exploitation et de maintenance par hectare ont décliné dans beaucoup de pays en voie de développement. Souvent, les gouvernements n'ont recours au renouvellement de la gestion qu'après un échec à réunir suffisamment de fonds de l'État ou à collecter des droits d'eau adéquats auprès des paysans.

L'attitude fréquente des Services projet ou financier consiste à réduire les subventions aux services d'irrigation. Le service peut d'abord réagir en demandant aux paysans des charges plus élevées. Des pressions supplémentaires peuvent mener à un changement de gestion qui a pour effet de transférer aux paysans la responsabilité de réunir les ressources. Une question clé pour le changement de gestion est de savoir si les coûts supplémentaires d'irrigation pour les paysans seront compensés par une meilleure productivité économique.

Quatrième domaine ■ **Les organisations**

Précédemment nous avons vu comment la technologie hydraulique et un service d'eau défini peuvent exiger des niveaux d'intensité de gestion largement différents, en termes de ressources, d'information et de contrôle. Les organisations d'irrigation jouent deux rôles fondamentaux : la direction et la gestion. Il est important de réaliser que l'un et l'autre sont différents et peuvent impliquer deux organisations distinctes. La direction d'un système d'irrigation inclut la réalisation d'une charte d'autorité pour l'organisation de la gestion, le développement de statuts et de règles pour l'utilisation du système d'irrigation, le développement de droits d'eau, la sélection des dirigeants d'organisations, l'établissement et le contrôle du principe de base, la mise en exploitation des services et la résolution de conflits qui ne peuvent être résolus par des procédures de gestion établies.

Les organisations se différencient par leur capacité à fournir des services de gestion d'intensité et de responsabilité variables. Cette capacité est principalement déterminée par le fondement de l'autorité, son type de financement et l'incitation de ses membres à atteindre les normes de performance. Il existe dans le monde, 8 modèles de base d'organisations, chargées de la direction de systèmes d'irrigation de taille moyenne à grande. Ce sont : le service gouvernemental; l'organisme public; l'administration locale; l'association de paysans; le district d'irrigation; l'entreprise mutuelle de participations; l'entreprise privée; l'entrepreneur.

• **Les services gouvernementaux** qui gèrent des systèmes d'irrigation sont en général totalement financés ou presque par des revenus d'État, et réglementés par des codes de la fonction publique et des procédures budgétaires. Ils peuvent exister au niveau national ou régional et possèdent, normalement, l'autorité judiciaire sur beaucoup de systèmes. Ils sont soit des départements détachés, soit des services intégrés.

• **Les organismes publics** sont en général complètement autonomes financièrement ou presque, et mandatés par le gouvernement pour avoir le monopole de la distribution d'eau à l'intérieur d'une juridiction, comme une région ou le bassin d'un fleuve. Les organismes publics sont contrôlés par des commissions ou des comités de direction, composés de fonctionnaires de départements du même secteur et d'administrations locales, d'utilisateurs et autres intéressés. Par exemple l'administration Nationale d'Irrigation (National Irrigation Administration) aux Philippines (seulement partiellement autonome) et la Compagnie d'Électricité de Bonneville (Bonneville Power Corporation) aux États-Unis. Les revenus proviennent principalement de la vente de l'eau.

• **Les administrations locales** comme des villages ou des communes, dirigent parfois les systèmes d'irrigation. C'est souvent le cas avec les systèmes d'irrigation de petite taille ou des cours d'eau dans les systèmes plus grands, pour lesquels des organisations locales viables pouvant suppléer les villages et les villes n'existent pas. On a trouvé des exemples en Turquie (où le gouvernement remet souvent la gestion des systèmes d'irrigation à l'administration du village; Cagil, 1995). En Chine, villages et communes sont souvent responsables du développement et de la gestion au niveau de la distribution et au niveau des cours d'eau, des systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande. Des Administrations de village en Inde (Panchayat) et en Indonésie (Desa) sont souvent chargées de la gestion de l'irrigation à l'intérieur même du village. La principale source de revenus semble être la taxe foncière.

• **Les associations de paysans.** Dans des pays comme l'Indonésie et le Népal les associations de paysans sont traditionnellement fédérées lorsqu'elles gèrent des systèmes d'irrigation de taille moyenne (c'est-à-dire, supérieur à 1 000 ha). Le système de Chattis Muda au Népal (Yoder, 1994) et Balinese Subak en Indonésie sont des exemples. Les paysans gèrent eux-mêmes directement les systèmes avec un personnel qu'ils sélectionnent. Le système s'autofinance, bien qu'il reçoive parfois une aide du gouvernement.

• **Le district d'irrigation.** Le modèle de district d'irrigation aux États-Unis, en Espagne, au Mexique, en Colombie et à Taiwan est courant pour la gestion de systèmes d'irrigation de taille moyenne à grande. Le district est considéré comme une « semi-municipalité » ou une sorte d'organisme public local spécialisé dans cette fonction, ce qui autorise certains privilèges et exemptions impossibles pour d'autres organisations du secteur privé. Les membres sont des utilisateurs d'eau qui élisent un comité de direction. En général, le comité de direction recrute un directeur général et une équipe professionnelle chargés de diriger le système à temps complet. Ils sont employés par le district. Le comité supervise le directeur général et élabore la politique générale. Le directeur général supervise les autres employés. Les districts sont financés principalement par les charges d'eau et éventuellement quelques revenus annexes.

• **L'entreprise mutuelle.** Une entreprise mutuelle d'irrigation est une compagnie à responsabilité limitée, créée par le partage des actions du système d'irrigation détenues par les utilisateurs. En général, la valeur des actions se base sur une évaluation de l'actif du système d'irrigation et un partage entre les membres. Dans une entreprise mutuelle, les actions ne sont vendues qu'aux paysans utilisateurs d'eau. Comme pour le modèle de district, les paysans élisent un comité de direction qui surveille la gestion de la compagnie. Le comité choisit un directeur général qui à son tour recrute une équipe de gestion professionnelle. Les revenus principaux proviennent des droits d'eau, mais, en tant qu'entreprise, la direction a la possibilité de trouver des revenus annexes pour « subventionner transversalement » les coûts d'irrigation du secteur privé. Elle peut également faire des profits et conclure des joint-ventures avec d'autres organisations, privées ou publiques. On trouve ce modèle en général aux États-Unis dans des systèmes d'irrigation qui avaient été en grande partie financés par des paysans ou par le secteur privé.

Le transfert de gestion
de l'irrigation



Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

La Chine adopte actuellement le modèle d'entreprise mutuelle par actions dans des régions pilotes des provinces de Shandong et Hunan, même si en Chine la « propriété » y a officiellement un statut de bail de longue durée.

- **Entreprise privée.** Dans l'agriculture de plantation ou les grosses fermes dirigées par des entreprises privées, les systèmes d'irrigation sont parfois gérés par l'entreprise qui gère la production agricole dans la région irriguée.

- **Entrepreneur.** La gestion de l'irrigation est effectuée par une société privée ayant passé un contrat à durée limitée avec l'organisation gouvernementale. En Chine, des administrations communales concluent des contrats de franchise avec des « équipes professionnelles de gestion de l'irrigation » qui reprennent la gestion des tuyaux de puits profonds afin de faire des bénéfices. Dans la province de Hunan, des « enchères d'eau » pour des contrats de 1 à 3 ans sont organisées par des services de conservation de l'eau ou des districts d'irrigation, ouvertes à tous, pour gérer l'exploitation et la maintenance de systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande. L'entrepreneur est rémunéré par l'entité qui commande ses services.

Une organisation peut avoir le pouvoir d'administrer le système d'irrigation en entier ou seulement à certains niveaux. Un seul système peut être géré par plusieurs organisations, comme c'est le cas des systèmes d'irrigation, dits « gérés en commun », où l'organisme administratif gère le niveau principal et de distribution, et l'association des paysans, le niveau tertiaire ou du cours d'eau.

La gestion conjointe (par le gouvernement et les associations de paysans) est une approche utilisée dans des pays comme l'Inde, le Sri Lanka et l'Indonésie, où le service gouvernemental et les organisations de paysans sont responsables de la gestion à différents niveaux, et des décisions importantes, comme celles concernant des modèles de culture ou d'irrigation par rotation, sont prises en principe en commun par les fonctionnaires du gouvernement et par les représentants des paysans (Chambers, 1988). Pour les systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande au Sri Lanka, « des comités de gestion commune » se rencontrent pour prendre des décisions clés au sujet de la gestion et du système principal. Au Mexique également, dans les grands systèmes d'irrigation, le gouvernement gère en général l'arrivée d'eau et le canal principal alors que les associations d'utilisateurs d'eau gèrent la distribution et les cours d'eau. Des représentants des deux parties forment un « comité hydrologique » qui assure une coordination claire des interfaces entre le canal principal et les canaux de distribution.

C'est une autre variante de gestion commune quand le service se concentre sur la gestion du système principal et éventuellement de distribution, et que les organisations de paysans gèrent le système au niveau du terminal ou du cours d'eau. Au lieu de prendre des décisions de gestion importantes en commun, c'est un système de gestion duale dans lequel le service fournit une prestation convenue juste au niveau de l'interface organisationnelle avec les groupes de paysans. Les deux organisations fonctionnent à des niveaux différents de manière relativement indépendante.

La plaine de Chine du Nord est un exemple de gestion duale où les « districts » d'irrigation (semblables aux installations publiques) ont des agréments pour fournir des quantités d'eau spécifiées aux terminaux d'eau, à partir du canal principal ou de distribution. La gestion de l'eau, la maintenance et les modèles de culture après les terminaux relèvent strictement de la responsabilité des utilisateurs ou des villages (avec la réserve qu'il existe à certains endroits des quotas de culture). Autrement, le service et les associations de paysans sont gérés de manière relativement indépendante l'un vis-à-vis de l'autre.

4. Organisations et niveaux hydrauliques

Pour simplifier, nous pouvons regrouper nos types d'organisation en trois catégories : une administration centrale, une organisation intermédiaire et un groupe de paysans. Une administration centrale est un organisme gouvernemental ou semi-gouvernemental (par exemple un service d'État ou du secteur public) dont la juridiction est une région administrative qui englobe plusieurs systèmes d'irrigation. Il existe une organisation intermédiaire entre une administration d'État et un groupe de paysans de base. Par groupe de paysans nous entendons des groupes relativement petits et informels, de moins de 50 paysans en général, qui fonctionnent surtout par interactions directes entre les personnes. Une association d'utilisateurs d'eau plus importante, qui se situe au-dessus du niveau d'un seul groupe de personnes, est considérée ici comme une organisation intermédiaire.

La matrice suivante (tableau 2) compare ces trois types d'organisations avec les trois niveaux hydrauliques identifiés plus haut et montre neuf configurations connues d'organisation de systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande.

La première des configurations du tableau 2 existe dans les systèmes d'irrigation gérés par l'État en Afrique, comme les systèmes de Gezira ou Rahad au Soudan (avant les récents changements des deux dernières années). Pour ces systèmes, l'eau est gérée, jusqu'au cours d'eau, par le gouvernement. Même la culture a été gérée par l'État par des systèmes de pompage le long du Nil Blanc.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

Tableau 2. Niveaux hydrauliques et organisations de systèmes d'irrigation

Système principal*	Sous-système de distribution	Niveau cours d'eau	Exemple
1. CA	CA	CA	Parastatal au Soudan
2. CA	CA	IO	Systèmes en Indonésie avec des associations formelles d'utilisateurs d'eau
3. CA	CA	FG	Systèmes en Inde avec de petits groupes informels après le terminal d'eau
4. CA	IO	IO	Bassin de Columbia, États-Unis et Mexico
5. CA	IO	FG	Districts de grande taille en Chine et aux Philippines
6. IO	IO	IO	Districts d'irrigation aux États-Unis et en Amérique Latine
7. IO	IO	FG	Districts d'irrigation moyens en Chine, systèmes d'irrigation fédérés gérés par les paysans au Népal
8. IO	FG	FG	Petits systèmes gérés par les paysans avec une gestion formelle
9. FG	FG	FG	Petits systèmes gérés par les paysans avec une gestion informelle.

* Pour simplifier, le système principal inclut la gestion de l'admission à la source d'eau et le canal principal. Pour quelques cas, l'admission et le canal principal peuvent être gérés par des organisations différentes. CA = Administration d'État; IO = Organisation Intermédiaire; FG = Petit groupe de paysans non officiel. Il n'est pas possible d'inclure toutes les possibilités de permutation qui existent. Pour quelques cas il peut y avoir plus qu'une administration d'État ou une organisation intermédiaire pour gérer les sous-niveaux des trois niveaux de base ci-dessus.

Aussi, pour simplifier, le tableau 2 n'inclut-il que trois niveaux de base. Cependant, pour des systèmes plus grands comportant de nombreux niveaux, il est possible de trouver plus de trois organisations impliquées dans la gestion du système entier (1).

Un exemple de la deuxième configuration est donné par les systèmes d'irrigation « gérés conjointement » pour lesquels existe, au niveau du cours d'eau, une association d'utilisateurs d'eau formelle : c'est le cas des systèmes de taille moyenne ou grande en Indonésie, aux Philippines et en Inde. Le type 3 ne se différencie du type 2 que par la taille, plus petite, et la nature, moins officielle, des groupes de paysans au niveau du cours d'eau.

Le type 4 possède une administration d'État au niveau du système principal et des organisations intermédiaires formelles au niveau de la distribution et des cours d'eau. Par exemple le projet du bassin de Colombia aux États-Unis, de grande taille, où l'Agence pour la Mise en Valeur (Bureau of Réclamations) du gouvernement des États-Unis gère la déviation et le canal principal, et les districts d'irrigation sont chargés de la distribution et des cours d'eau, et fournissent l'eau directement aux points d'arrivée dans les fermes. Ceci existe aussi en Chine dans les districts d'irrigation de grande taille, où le service gouvernemental gère le système principal, un district d'irrigation autonome, le système de distribution (IO1) et un groupe formel villageois de gestion d'irrigation, le cours d'eau (IO2).

Le type 5 possède trois organisations séparées, une à chaque niveau. L'exemple est donné par un système d'irrigation en Chine où le service gouvernemental (Water Conservancy Bureau - Service de conservation de l'eau), gère le système principal, un district d'irrigation, le système de distribution, et les paysans distribuent officiellement au niveau du cours d'eau. Ceci existe aussi aux Philippines où l'administration d'État de l'Irrigation gère le système principal, une association d'utilisateurs d'eau, le sous-système de distribution et un groupe informel de paysans, le cours d'eau.

Le type 6 possède une organisation intermédiaire qui gère les trois niveaux. C'est courant aux États-Unis et en Amérique Latine où les districts d'irrigation gèrent des systèmes entiers d'irrigation, du système principal au cours d'eau.

Le type 7 existe en Chine où des districts d'irrigation de taille moyenne gèrent le niveau principal et de distribution, tandis que des petits groupes non officiels de paysans gèrent le cours d'eau. Autre exemple, celui des systèmes d'irrigation gérés par des paysans fédérés en Indonésie et au Népal, où des organisations officielles existent au niveau principal et de distribution mais non au niveau du cours d'eau. Le type 8, qui est une petite variation du 7, existe dans des systèmes plus petits où une organisation officielle de paysans gère le système principal, mais où les niveaux de distribution et de cours d'eau sont soumis à des interactions informelles entre personnes.

Le type 9 ne peut se trouver normalement que dans de très petits systèmes d'irrigation, desservant en général des superficies de moins de 150 hectares, où des groupes non officiels de paysans gèrent le système entier.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

1. Au Mexique, pendant la première phase de la gestion CA au système principal et IO au sous-système de distribution. Pendant la deuxième phase, la CA se trouve à la source d'eau et une fédération de IO se trouve au niveau du système principal. Il n'existe aucun FG au niveau du cours d'eau.

5. Configurations d'organisation de systèmes d'irrigation de taille moyenne à grande

Nous allons maintenant appliquer cette matrice à la question de savoir : « Quelles sont les configurations d'organisation ci-dessus les plus appropriées aux systèmes d'irrigation de taille moyenne ou grande des pays en voie de développement, dans lesquels les gouvernements tentent de confier la gestion de l'irrigation à des organisations intermédiaires non gouvernementales ? ». Nous répondrons par les hypothèses de travail ci-après, basées sur des observations générales.

Après les contraintes financières et les ajustements structurels qu'ont connus les pays en voie de développement pendant les 15 dernières années, le type 1 n'existe pratiquement plus. Il est trop cher et généralement mal géré. Le type 2 est toujours très courant dans beaucoup de pays en voie de développement, spécialement en Asie, mais il est en général insuffisamment financé, offre un faible transfert de responsabilité du gouvernement aux paysans, n'est pas performant et nécessite des réformes. Le type 3 présente les mêmes problèmes que le type 2, sauf que les groupes non officiels se trouvent probablement dans une position de plus grande faiblesse vis-à-vis de l'administration d'État.

Le problème du type 5 est que les groupes informels de paysans ont tendance à être de plus en plus inefficaces, dans un contexte de plus grande compétitivité pour l'eau et un besoin accru de responsabilité pour son utilisation et son financement. Même constat pour les types 7 à 9. Pour les systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande, des organisations intermédiaires formelles seront de plus en plus indispensables au niveau de la distribution et du cours d'eau.

Ceci fait des types 4 et 6 la meilleure sélection pour expérimenter de nouvelles configurations de gestion. Le type 4 semble être le plus adapté aux systèmes d'irrigation de grande taille dans lesquels une administration d'État doit toujours garder le contrôle du système principal. Il peut comporter soit une seule organisation intermédiaire fédérant la gestion de la distribution et des cours d'eau, soit deux organisations séparées à chacun de ces niveaux. Cela dépendra en partie de la relative indépendance ou intégration du contrôle de l'eau et du financement, à l'interface des niveaux de distribution et du cours d'eau.

Le type 6 correspondra à une situation dans laquelle une ou plusieurs organisations intermédiaires peuvent gérer le système entier sans aucune Administration d'État. Encore une fois, la nature du service d'eau et l'interface financière entre les trois niveaux détermineront largement si deux ou trois organisations sont finalement nécessaires. Nous émettons l'hypothèse qu'en général une seule organisation sera moins efficace que plusieurs pour gérer un système d'irrigation de grande taille dans son entier, car il manque le « conflit créatif » entre les organisations, souvent nécessaire à la responsabilisation des participants à un système d'irrigation (voir la discussion ci-après).

6. Le défi de la responsabilisation

On peut désigner les personnes ayant un intérêt direct dans les résultats des systèmes d'irrigation comme « partie prenante ». Les parties prenantes principales des systèmes d'irrigation comprennent les paysans, les ouvriers agricoles et le personnel de la direction d'irrigation. Plus largement, elles englobent des fournisseurs de matières premières agricoles et les services de support, les acheteurs et transformateurs de produits agricoles, d'autres utilisateurs de la terre et de l'eau connectés au système d'irrigation, et, moins directement, les consommateurs urbains de produits agricoles.

La manière de répartir la responsabilité entre les parties prenantes principales (c'est-à-dire le personnel de gestion et les paysans) représente peut-être le plus grand défi des organisations d'irrigation (Merrey, 1995). Le degré de responsabilité des organisations pour fournir les services et les ressources convenus est déterminé en partie par la manière dont les services et les ressources sont échangés à l'interface des niveaux hydrauliques et des organisations.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

La responsabilisation du personnel à l'intérieur des organisations peut être réalisée de plusieurs façons, comme des méthodes de financement, des politiques du personnel, des motivations, des accords contractuels, des termes de compensation, des bonus, récompenses et pénalités. Le degré de la responsabilisation dans les organismes publics financés par l'État, est souvent le moins élevé. Le personnel est tenu par des codes de la fonction publique qui lui interdisent des libertés. Des augmentations de salaire ne sont accordées qu'en fonction de l'ancienneté. Primes et pénalités varient d'après les performances de travail et ne sont, en général, pas admises dans les codes de la fonction publique. À l'autre extrême, les organisations du secteur privé sont souvent libres d'engager ou de licencier du personnel, de l'employer par contrats renouvelables et de prévoir dans les contrats des motivations, primes et pénalités en fonction de la qualité du travail.

La capacité d'une d'organisation à imposer la responsabilité au personnel dépend largement de ses mécanismes internes, mais aussi - probablement plus important - des forces qui lui sont extérieures qui **l'obligent**, en tant qu'entité unique, à réaliser elle-même les performances attendues. Un des enseignements des économies modernes et des théories sur les organisations, souvent oublié dans les stratégies de développement promues par l'État, est :

À moins que le soutien de base d'une organisation ne dépende de la réalisation des niveaux de performance attendus, celle-ci n'aura pas la volonté politique d'imposer des mécanismes internes efficaces de responsabilisation.

Il existe cinq stratégies de base pour responsabiliser l'organisation : Des dispositions administratives internes • La réglementation par l'état • La concurrence • Une interdépendance des organisations • Des dispositions de propriété commune.

1. Des dispositions administratives internes. C'est la supervision, la direction et la surveillance des procédures et pratiques de gestion, par une unité désignée par l'administrateur principal de l'organisation de l'irrigation. Par exemple le comité de direction élu par l'association d'utilisateurs d'eau, qui nomme des personnes pour vérifier les projets annuels d'exploitation et de maintenance, les budgets et, là où la gestion est assurée par des professionnels, la performance de leur travail.

2. La réglementation. Les organisations doivent être responsabilisées par des règles et des sanctions qui sont imposées par une autorité de l'État supérieure à la direction. Le thème de la réglementation est le plus important pour des questions sensibles d'ordre juridique, politique ou de sécurité, ou bien là où existent des monopoles, comme l'armée. Les gouvernements financent parfois les contrôles techniques et financiers des organisations de gestion de l'irrigation, pour vérifier si l'intérêt public est pris en compte. Souvent, les gouvernements appliquent trop la réglementation de l'État dans des cas où elle est inefficace, chère et lorsqu'ils ne sont pas capables de la faire respecter. Par exemple les réglementations du gouvernement contre l'épuisement des aquifères, et l'utilisation de garde-forestiers pour prévenir la déforestation ou l'élimination d'espèces sauvages « protégées ».

3. La concurrence. Là où des monopoles, naturels ou non, sont inexistants, où il y a un terrain favorable pour une concurrence équilibrée et où des inefficacités temporaires n'auraient pas d'effets désastreux - la compétition entre les fournisseurs a prouvé historiquement qu'elle est une manière efficace d'améliorer les services et d'encourager l'efficacité dans le temps. Beaucoup de gens supposent que les systèmes d'irrigation sont des monopoles naturels qui ne peuvent avoir qu'un fournisseur de service par système. En fait, la concurrence peut être introduite dans les systèmes d'irrigation, à l'aide de contrats pour les différentes prestations (comme l'exploitation, la maintenance, collection des droits, etc.) passés avec des organisations différentes. Le fournisseur qui souhaite obtenir des contrats pour d'autres services ou pour le même service dans un système d'irrigation différent, doit auparavant optimiser son efficacité financière pour y prétendre. Passer un contrat avec un fournisseur de service peut aussi, à terme, introduire la concurrence dans un système d'irrigation défini.

4. Une interdépendance des organisations. Une interdépendance entre les organisations peut être créée là où elles sont plusieurs à gérer les différents niveaux hydrologiques d'un système d'irrigation. Ceci arrive souvent sous forme d'un service fourni en une direction au travers d'une interface (comme la fourniture d'eau) alors que les ressources prennent la direction inverse (comme le paiement pour la fourniture d'eau). L'interdépendance, pour qu'une organisation n'en domine pas une autre, implique un équilibre approximatif du pouvoir. L'interdépendance peut créer une tension énergisante ou un « conflit créatif » entre les organisations, qui les rend responsables de leurs objectifs communs.

Une autre interdépendance peut être créée en séparant la direction et la gestion en deux organisations ou au moins en deux entités distinctes. Les associations d'utilisateurs d'eau regroupent traditionnellement ces fonctions au sein d'une même organisation. Ceci rend difficile la responsabilisation des directeurs par rapport aux normes de performances vis-à-vis des membres, spécialement dans les associations de plus de 50 adhérents. Des paysans peuvent souhaiter « participer » à quelques fonctions de direction (comme l'élection des représentants ou l'approbation de politiques de base ou de projets annuels) mais ils manquent souvent de temps et d'intérêt pour être directement impliqués dans les différentes fonctions de gestion. En outre, les systèmes d'irrigation de taille moyenne et grande nécessitent un niveau de gestion et de professionnalisme plus grand que celui d'une association d'utilisateurs d'eau où les paysans à la fois dirigent et gèrent directement.

Dans des districts d'irrigation de taille moyenne ou grande aux États-Unis, au Mexique et en Colombie, une assemblée générale de paysans élit un comité de direction et approuve les politiques de base, les projets annuels et le montant des droits d'eau. Le comité de direction recrute et contrôle le personnel professionnel affecté aux fonctions de gestion. Le personnel de gestion est responsable vis-à-vis du comité de ses performances. Le comité peut embaucher, licencier et attribuer des primes ou des pénalités selon les résultats obtenus.

Les membres du comité sont responsables vis-à-vis de l'ensemble des utilisateurs d'eau. En théorie, ils peuvent être relevés de leur fonction ou maintenus par la communauté des membres.

Des vérifications peuvent être utilisées pour créer des interdépendances entre les organisations. Parfois c'est une organisation supplémentaire qui est chargée d'effectuer les contrôles techniques et financiers. Certaines subventions ou bénéfiques peuvent être liés aux résultats de ces contrôles. Aux États-Unis, le « Bureau of Reclamation » a le droit de reprendre la gestion aux districts d'irrigation qui ont été repérés, lors d'un contrôle, comme étant au-dessous des normes de performances financières ou d'exploitation et de maintenance (Svendsen & Vermillion, 1994a). Des conditions d'éligibilité pour une aide à une réhabilitation future pourraient être liées aux bons résultats des contrôles de maintenance.

Dans le Canal de Distribution Mohini du système d'irrigation Kakrapar à Gurjarat en Inde, l'eau est « vendue » par le Service d'Irrigation à la société coopérative de distribution d'eau Mohini (Mohini Water Distribution Cooperative Society) sur une base volumétrique saisonnière. Le service dépend de la société pour le revenu, et la société dépend du service pour la fourniture en eau (Datye & Patil, 1987).

Autre exemple, celui du District d'Irrigation du Réservoir Bachawa dans la province Hubei en Chine. Le district d'irrigation (un service public local financièrement autonome) fournit l'eau au village. Il collecte les droits d'eau volumétriques auprès des groupes villageois de gestion de l'irrigation mais il doit en reverser un certain pourcentage au service de protection de l'eau du district. Le service collecte les droits d'eau fixés en fonction de la superficie et doit en distribuer un certain pourcentage au district d'irrigation. Le district fournit des données et des informations au service, et le service fournit au district d'irrigation une assistance technique et des liaisons avec le gouvernement. Les exigences dans les deux sens au niveau des flux de ressources et des prestations engendrent la responsabilité des flux de prestations entre les deux organisations (Conférence Internationale, 1994).

5. Des dispositions de propriété commune. Si les utilisateurs locaux d'une ressource s'organisent pour créer des droits de propriété et des restrictions quant à l'utilisation de cette ressource, on

Le transfert de gestion
de l'irrigation



appelle ceci une organisation de propriété commune. Cela a été fait pendant des siècles afin de gérer des systèmes d'irrigation, des forêts, des terres agricoles communales, des pâturages et des zones de pêche (Ostrom, 1990). Ce sont en général des organisations locales d'assez petite taille qui développent leur propre système de droits, de règles et de sanctions, qui peuvent fonctionner efficacement au moyen de pressions sociales et qui possèdent des dispositions locales pour résoudre les conflits. (Par définition, une association d'utilisateurs d'eau dans un système d'irrigation de grande taille qui n'a pas de droits d'eau n'est donc pas une organisation de propriété commune.) Les systèmes d'irrigation gérés par les paysans traditionnels nous montrent comment des réformes de gestion contemporaines peuvent profiter de leurs principes d'organisation au niveau de la distribution et du cours d'eau (Yoder et Thurston, 1990; Horst, 1984).

Le choix d'organisation

Ici nous allons brièvement identifier quelques exigences organisationnelles communes de base qui semblent être présentes là, où l'irrigation est gérée avec succès et de manière durable. À part les spécificités de quelques organisations d'irrigation particulières, on retrouve des caractéristiques générales des systèmes d'irrigation qui fonctionnent bien (ou plus largement, des systèmes de gestion des ressources d'eau).

Nous supposons, qu'en général, une organisation d'irrigation (ou configuration d'organisations) performante et viable présente la plupart des caractéristiques d'organisation claires suivantes :

- est un service qui s'autofinance;
- est administrée substantiellement par les utilisateurs d'eau;
- a des objectifs de service d'eau définis avec soin et mesurables, compatibles avec le droit d'eau reconnu;
- a la propriété des actifs de l'irrigation;
- a des droits de domaine éminents;
- a le pouvoir d'imposer rapidement des règles et de collecter de revenus;
- a une administration, une exploitation et des résultats transparents;
- fixe et utilise des droits de services selon des pratiques comptables strictes;
- coopère avec une entité indépendante qui assure la surveillance (1).

L'étendue des pouvoirs décrits ci-dessus maîtrisée par une organisation unique, que ce soit une entité publique ou privée, une entreprise de district ou mutuelle ou une association coopérative, sera largement déterminée par les facteurs spécifiques à chaque situation. Nous émettons comme hypothèse que les critères clés pour déterminer le type spécifique d'organisation nécessaire et réalisable pour posséder la série des caractéristiques organisationnelles ci-dessus, sont :

- la « maturité » des institutions du pays;
- la politique du gouvernement pour ce qui concerne la gestion des ressources d'eau;
- la complexité et la sensibilité politique du service d'eau;
- le stade de perfectionnement et les traditions organisationnelles des utilisateurs d'eau;
- le degré de corruption, et l'efficacité des mesures pour l'empêcher (Fredericksen, 1996).

La maturité institutionnelle fait référence à l'efficacité du système légal/judiciaire, au degré de libéralisation, redondance et compétition entre les organisations, et au degré de reconnaissance socio-politique des institutions. Les politiques gouvernementales, concernant l'utilisation et la conservation des ressources, déterminent l'ensemble des choix organisationnels disponibles, à travers la mise en place de limites pour le contrôle de gestion et l'utilisation des droits. Le niveau de complexité et de gestion, et la sensibilité politique du service d'eau, déterminent dans une large mesure si l'organisation peut appartenir au secteur public ou privé, et si des extériorités et des engagements peuvent être gérés en interne par une organisation unique ou par un réseau d'organisations. Le degré de connaissances, de disponibilité de l'information, et les orientations culturelles vers une participation politique et une organisation locale, montrent comment des mesures

1. Ceux-ci ont été adaptés à partir d'une communication personnelle de Harald Fredericksen, 25 février 1996.

de direction et de responsabilisation doivent être structurées dans un contexte donné. Et non le moins important, le degré de corruption et comment elle peut être maîtrisée vont déterminer de quelle manière le contrôle financier (souvent la plaie des associations d'utilisateurs d'eau) doit être effectué. Là où la « série des caractéristiques d'organisation » n'existe pas, mais où ceux qui font la politique souhaitent l'introduire, un engagement fort et de niveau supérieur est nécessaire pour provoquer de telles réformes.

Bibliographie

- Bagadion, Benjamin U. 1994. *Joint Management of the Libmanan-Cabusao Pump Irrigation System Between Farmers and the National Irrigation Administration in the Philippines*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Bautista, Apolonio V., Jose A. Galvez et Renato S. Gamboa. 1994. *Irrigation System Management Transfer Program : The Philippine Experience*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Bruns, Bryam et Sudar Dwi Atmanto. 1994. *How to Turn Over Irrigation Systems to Farmers? Questions and Decisions in Indonesia*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'Irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Cagil, Mehmet. 1995. *Turkish Experience with Irrigation Management Transfer*. In *Irrigation Management Transfer in Asia : Papers from the Expert Consultation on Irrigation Management Transfer in Asia*, Bangkok and Chiang Mai, 25-29 septembre 1995, édité par J.C.M.A. Geijer. Bangkok : FAO et IIMI.
- Chambers, Robert. 1988. *Managing Canal Irrigation : Practical Analysis from South Asia*. Wye Studies in Agricultural and Rural Development. Cambridge : Cambridge University Press.
- Datye, K.R. et R.K. Patil. 1987. *Farmer Managed Irrigation Systems : Indian Experiences*. Bombay : Centre for Applied Systems Analysis in Development.
- Diemer, Geert et Jacques Slabbers, Editors. 1992. *Irrigators and Engineers*. Amsterdam : Thesis Publishers.
- Fredericksen, Harald. 1996. *Communication personnelle à l'auteur*, 25 février.
- Garces-Restrepo, Carlos and Douglas Vermillion. 1994a. *Results of Irrigation Management Transfer in Coello and Saldana Irrigation Districts, Colombia*. Document présenté lors du Compte rendu de Programme Interne de 1994 de l'international Irrigation Management Institute. Colombo, Sri Lanka.
- Garces-Restrepo, Carlos et Douglas Vermillion. 1994b. *Irrigation Management Transfer in Colombia : An Assessment of Seven Transferred Districts*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Helmi et Douglas L. Vermillion. 1990. *Using Irrigation Agency Staff as Institutional Organizers : The Small Systems Transfer Program in Indonesia*. In *Role of Social Organizers in Assisting Farmer-managed Irrigation Systems*, Édité par S. Manor, S. Patamatamkul et M. Olin. Colombo, Sri Lanka : International Irrigation Management Institute.
- Horst, L. 1984. *Irrigation Water Management in Indonesia*. *International Journal for Development Technology*, Vol. 2 211-221.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'Irrigation. 1994. *Feuilles d'Informations de voyages d'études*. Conférence organisée à Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre.

IIMI [International Irrigation Management Institute] et WECS [Water and Energy Commission Secretariat. Ministry of Water Resources, Gouvernement du Népal]. 1987. *Public Intervention in Farmer-Managed Irrigation Systems*. Digana Village, Sri Lanka.

Johnson III. Sam H, Mark Svendsen et Xiyang Zhang. 1994. *Performance Impacts of Transfer*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'Irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.

Kloezen, Wim H. 1994. *Changing Pillows for a Headache? Financing Participatory Irrigation Management in Sri Lanka*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.

Lam, Wai Fung. 1994. *Institutions, Engineering Infrastructure, and Performance in the Governance and Management of Irrigation Systems : The Case of Nepal*. Dissertation de doctorat de 3^e cycle. Bloomington, Indiana : Département des Sciences Politiques, Indiana University.

Maass, Arthur et Raymond L. Anderson. 1986 *...and the Desert Shall Rejoice : Conflict, Growth, and Justice in Arid Environments*. Deuxième édition. Malabar, Florida, USA : Robert E. Krieger Publ. Co.

Merrey, Douglas J. 1995. *Institutional Design Principles for Accountability on Large Irrigation Systems*. In *Irrigation Management Transfer : Documents sélectionnés de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, Chine, 20-24 septembre 1994*. Rome : International Irrigation Management Institute et Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Mott MacDonald International Ltd. 1993. *Irrigation O & M. and Transfer Component, Irrigation Subsector Project II (ISSP-II), Transfer Evaluation Report, Volume I : Rapport principal*. Rapport soumis au Gouvernement de la République d'Indonésie, Ministère des travaux publics, Conseil d'Administration Général du Développement des Ressources d'Eau.

Ostrom. Elinor. 1994. *Neither Market Nor State : Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century*. IFPRI Série de conférences présentée le 2 juin 1994. Washington, DC : International Food Policy Research Institute.

Ostrom. Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, California : ICS Press.

Ostrom. Elinor. 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press.

Plusquellec, Herve. 1989. *Two Irrigation Systems in Colombia : Their Performance and Transfer of Management to Users' Associations*. Policy, Planning, and Research Working Papers, Agriculture Production and Services, Agriculture and Rural Development Department. Washington, DC : Banque Mondiale.

Replogle, J.A.; J.-L. Merriam; L.R. Swarner et J.T. Phelan. 1983. *Farm Water Delivery Systems*. In *Design and Operation of Farm Irrigation Systems*, édité par M.E. Jensen. ASAE Série de Monographies N° 3. St. Joseph, Michigan, USA : American Society of Agricultural Engineers.

Samad, M. et M.A. Dingle. 1994. *Privatization and Transfer of Irrigation Schemes in Sudan : A Case Study of the White Nile Pump Schemes*. Document présenté lors du Compte rendu de programme interne de 1994 de l'International Irrigation Management Institute. Colombo, Sri Lanka.

Srivastava, L.P. et Jeffrey D. Brewer. 1994. *Irrigation Management Transfer at Paliganj, Bihar, India*. Série de compte rendus sur des irrigations localement gérées n° 7. Colombo, Sri Lanka : IIMI.

- Svendsen, Mark et Douglas Vermillion. 1994a. *Irrigation Management Transfer in the Columbia Basin : Lessons and International Implications*. Monographie de Recherche. Colombo, Sri Lanka : IIMI.
- Svendsen, Mark et Douglas Vermillion. 1994b. *Lessons from Management Transfer in the Columbia Basin Project, USA*. Document présenté lors de la Conférence internationale sur le Transfert de la gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Vermillion, Douglas L. 1994a. *Towards a More Participatory Framework for Information Systems in Natural Resource Development : Where Do We Go Next ?* In *From Farmers' Fields to Data Fields and Back*, Édité par J. Sowerwine. Kathmandu, Nepal : IIMI et Institute of Agriculture and Animal Science, Université de Tribhuvan.
- Vermillion, Douglas L. 1994b. *Irrigation Management Transfer : Towards an Integrated Management Revolution*. Discours tenu lors de la Conférence internationale sur le Transfert de la gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20-24 septembre 1994.
- Vermillion, Douglas L. 1994c. *Farmer-improved Design Changes Prior to Management Transfer, Indonesia*. GRID, n° 5, Septembre.
- Vermillion, Douglas L. 1989a. *Efficient Irrigation Management and System Transfer*. Small Scale Irrigation Transfer Program, vol. III. Rapport final soumis au Conseil d'Administration d'Irrigation 1, Département des travaux publics, Gouvernement de l'Indonésie; Banque de Développement d'Asie et la Fondation Ford. Colombo, Sri Lanka : International Irrigation Management Institute.
- Vermillion, Douglas L. 1989b. *Second Approximations : Unplanned Farmer Contributions to Irrigation Design*. ODI/IIMI Irrigation-Management Network. Paper No. 89/2c. London, UK : Overseas Development Institute.
- Vermillion, Douglas L. et Carlos Garces-Restrepo. 1994. *Transfer of Irrigation management to Farmers in Colombia : Assessment of Process and Results*. Quarterly Journal of International Agriculture, n° 4.
- Vermillion, Douglas L. et Sam H. Johnson III. 1990. *Indonesia's New Policies to Achieve Economically Sustainable Irrigation*. Irrigation and Drainage Systems, vol. IV, pp. 231-247.
- Vermillion, Douglas, Wang Xinyuan, Zhang Xiyang et Mao Xuesen. 1994. *Institutional Reform in Two Irrigation Districts in North China : A Case Study from Hebei Province*. Document présenté lors de la Conférence Internationale sur le Transfert de la Gestion d'irrigation, Wuhan, République Populaire de Chine, 20 au 20 septembre 1994.
- Wade, Robert. 1988. *Village Republics : Economic Conditions for Collective Action in South India*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Wijavaratne, C.M. et Douglas L. Vermillion. 1994. *Irrigation Management Transfer in the Philippines : Strategy of the National Irrigation Administration*. Série de compte rendus sur des irrigations localement gérées, n° 4. Colombo, Sri Lanka : IIMI.
- Woo & ouse, Philip et Ibrahima Ndiaye. 1990. *Structural Adjustment and Irrigated Food Farming in Africa : The « Disengagement » of the State in the Senegal River Valley*. Development Policy and Practice Research Group. Document de Travail DPP n° 20. Milton Keynes, UK : The Open University.
- Yoder. Robert. 1994. *Organization and Management by Farmers in the Chhattis Mauja Irrigation System, Nepal*. Colombo, Sri Lanka : IIMI.
- Yoder, Robert et Juanita Thurston, Éditeurs. 1990. *Design Issues in Farmer-Managed Irrigation Systems*. Colombo, Sri Lanka : International Irrigation Management Institute.

Le transfert de gestion
de l'irrigation

2

LISTE DES PARTICIPANTS

Groupe de travail Irrigation

ALLAHOURY Amadou	NIGER	Directeur général - ANPIP
AMALI Sanda	NIGER	Technicien formation IIMI-PMI
ASSAHABA Fatima	NIGER	Sociologue - IIMI-PMI
ASSAKO IMOLEN	NIGER	Ingénieur GR - Projet Basse Vallée de La Tarka
AYOUBA ARZIKA	NIGER	Projet Basse Vallée de La Tarka
AYOUBA Moussa	NIGER	DMV/ONAHA
BARKER Randy	SRI LANKA	Director National & Special Programs - IIMI
BARKIRE Abdoulaye	NIGER	Secrétaire général - MAG/EL
BEAUJALUT Patrice	MALI	Responsable Programme irrigation - GRDR
CAMARA Seydou	SÉNÉGAL	Sociologue - SAED
CHEGOU Maman	NIGER	Expert système de production - IIMI-PMI
CHETIMA MAI Moussa	NIGER	Chef programme - Cultures irriguées INRAN
CISSE Yacouba Alfa	NIGER	Président - Coopérative de Say 1
COMPAORE B. Alain	BURKINA FASO	Direction de la mise en valeur du Sourou (AMVS)
COULIBALY Brehima	MALI	Secrétaire général Association villageoise
DAVIDSON Marcel	MADAGASCAR	Coordination nationale PPI
DIA Ibrahim	SÉNÉGAL	Sociologue, consultant indépendant
DIA Yaya	BURKINA FASO	Agronome - Autorité de mise en valeur du Sourou
DIARRA Abou	MALI	Président Ton villageois - Comité paritaire de gestion des fonds d'entretien.
DIARRA Yaya	MALI	Service Promotion des OP - Office du Niger
DIOP Cheikh		Interprète
DIOP Madiop Rimba	SÉNÉGAL	Président Section villageoise Pont-Gendarme
DJIBO Harouna	NIGER	Président de coopérative
DJIBO Moussa	NIGER	Interprète adjoint
DJIBO Naroua	NIGER	Chef service régional - ONAHA
EKOYE Adamou	NIGER	Chef service Vulgarisation - ONAHA
GARCES Carlos	COLOMBIE	Irrigation Specialist - IIMI
GORO Ilias D.	MALI	Direction Aménagement & Développement Rural - Office du Niger
GUERO Yadji	NIGER	Agro-pédologue - IIMI-PMI
GUILLAUME Julie	FRANCE	Ingénieur agronome - Groupe Irrigation
HAMBALLY Yacouba	NIGER	Sociologue - PSI - INRAN
HILMY Sally	BURKINA FASO	Représentant régional - IIMI
HMEIDA Sidi Mouhamed Ould	MAURITANIE	Vulgarisateur - AGETA
HUIBERS Franz	PAYS-BAS	Chercheur - Université agronomique Wageningen
IDE Abdou Hassane	NIGER	Technicien - IIMI-PMI
IGUE Moussa	NIGER	Directeur - Périmètre SONA, ONAHA
ILLIASSOU MOSSI Maiga	NIGER	Agronome irrigation - INRAN PSI
KASRIEL Alain	SÉNÉGAL	Délégué - ONG DIAPANTE
KONDABO Mamadou	BURKINA FASO	Chef de projet - Projet Sensibilisation/Formation
KOROMBE Boureima H.	NIGER	Chef section - ONAHA
KY François de Sales	BURKINA FASO	Économiste agricole - IIMI
LAOUAN Saley		Ingénieur Génie rural - MH/E
LAVIGNE DELVILLE Philippe	FRANCE	Chercheur - GRET - Groupe Irrigation de l'Inter-Réseaux
LEGOUPIL Jean-Claude	SÉNÉGAL	Coordinateur régional - CORAF-PSI
LEVU Sophie	NIGER	Sociologue - Programme Grande Irrigation
LIDON Bruno	FRANCE	Agronome - CIRAD CA
LONSWAY Kurt	NIGER	Ingénieur en irrigation - IIMI-PMI
MADOUYOU Yaya	NIGER	Directeur général - ONAHA
MOULAYE Ahmed A	NIGER	Expert hydraulicien - IIMI-PMI
MOUMOUNI Tahirou	NIGER	Président coopérative - SONA
NOUHOU Daouda	NIGER	Directeur de Périmètre - ONAHA
OUATTARA Sibiry	BURKINA FASO	Ingénieur agronome - PMI
OUEDRAOGO Adama	BURKINA FASO	Ingénieur GR, Direction générale de l'hydraulique
PARE Ibrahim	BURKINA FASO	Coordinateur national - PMI
PILLOT Didier	FRANCE	Comité ONG GCRAI
RAADSCHILDERS Hans	BURKINA FASO	Conseiller technique, Projet Sensibilisation et Formation
RABIOU ALMADJIR	NIGER	Technicien hydraulicien - IIMI-PMI
RAMAHAMALALA Patrice	MADAGASCAR	Chef de division - Transfert de gérance PPI MADR
RAMAROSON Baoholy	MADAGASCAR	Adjointe au coordinateur national - PPI-MADR
RAMI SITHOU	NIGER	Directeur de Périmètre - ONAHA
SAADOU Issa	NIGER	Coordinateur/Projet Basse Vallée de La Tarka
SAMINOUE El Hadji	NIGER	Responsable mise en valeur - ONAHA
SANDOZ Mickael		Consultant indépendant
SOUNAKOYE Adamou Garba	NIGER	Chef service régional - ONAHA
SOUSSOU Moussa	NIGER	Directeur général - Riz du Niger
TCHOUADANG Kadjonga	TCHAD	Aménagement hydro-agricoles, GR & Hydraul. agricole
TOURE Abdourahmane Ali	NIGER	Agro-économiste - PSI-INRAN
WADE Samba Laobe	SÉNÉGAL	Secrétaire général Fédération des périmètres autogérés