

GOUVERNANCE HYBRIDE ET VIABILITÉ DES GRANDS PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS AU NIGER

[Catherine Baron](#), [Alain Bonnassieux](#), [Illiassou Mossi Maïga](#), [Geneviève Nguyen](#)

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2010/3 n° 151 | pages 51 à 66

ISSN 0302-3052

ISBN 9782804161064

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-3-page-51.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Gouvernance hybride et viabilité des grands périmètres irrigués au Niger

Catherine BARON¹, Alain BONNASSIEUX², Illiassou MOSSI MAÏGA³ et Geneviève NGUYEN⁴

L'accès à l'eau reste un facteur essentiel pour la production de ressources alimentaires. Alors qu'au niveau mondial, les surfaces irriguées ne représentent qu'environ un cinquième de la surface totale cultivable, elles produisent 40% de la production agricole mondiale. Un quart des surfaces irriguées se trouve dans les pays développés, où la sécurité alimentaire n'est plus un problème (FAO, 2004). Les données de la FAO montrent qu'ailleurs la proportion de terres irriguées par rapport aux terres arables est généralement élevée (supérieure à 40%) dans les pays dotés d'un climat semi-aride à aride, comme l'Égypte, l'Inde et le Pakistan, où 70 à 80% de la nourriture provient de l'agriculture irriguée. Par contre, dans les pays d'Afrique sub-saharienne où la proportion de population sous-alimentée est forte et où la situation alimentaire s'est dégradée depuis 1990, l'accès à l'eau pour les agriculteurs demeure un problème majeur. Inférieures à 5%, les terres irriguées représentent à peine 15% du potentiel d'irrigation (*Ibid.*). Au Niger, pays à deux tiers désertique, chroniquement déficitaire sur le plan alimentaire et classé parmi les moins développés selon l'IDH (PNUD, 2007), l'agriculture irriguée occupe une place significative dans l'économie. Sa contribution au PIB est estimée en 2005 à environ 14%. Le gouvernement s'est donné comme objectif de doubler cette contribution à l'horizon 2015 (Ministère du Développement agricole du Niger, 2005). Avec moins de 100 000 ha de superficie aménagée sur les 270 000 ha estimés comme irrigables, le potentiel est encore largement sous-exploité. Le développement de l'irrigation a démarré avec l'indépendance du Niger, en 1960. La stratégie reposait, à cette époque, sur l'investissement dans des infrastructures lourdes et sophistiquées permettant la maîtrise totale de l'eau. Les aménagements hydro-agricoles à maîtrise totale couvrent aujourd'hui 13 000 ha, dont la quasi-majorité est située dans la vallée du fleuve Niger. 64% de cette surface concerne des aménagements collectifs de grande taille

¹ Lereps, Université Toulouse 1. baron@univ-tlse1.fr

² UMR Dynamiques Rurales, Université Toulouse 2. alain.bonnassieux@univ-tlse2.fr

³ Chercheur, INRAN Niamey (Niger). imossim@yahoo.fr

⁴ UMR Dynamiques Rurales, Université Toulouse 2, INP-ENSAT. nguyen@ensat.fr

consacrés à la culture intensive du riz (deux récoltes par an), céréale qui ne représente que 3% de la production vivrière mais qui s'inscrit dans la logique d'intensification agricole des politiques sectorielles mises en place en 1960 (Verissimo et Faye, 2008). Comme dans la majorité des aménagements hydro-agricoles (AHA) de moyenne et grande taille en Afrique subsaharienne, l'État jouait un rôle central depuis l'Indépendance dans les années 1960 jusqu'à son désengagement au milieu des années 1980. Cela s'est traduit par le transfert de la gestion aux coopératives agricoles qui ont été, et sont encore aujourd'hui, confrontées à d'importantes difficultés pour assurer la gestion directe d'infrastructures hydrauliques sophistiquées (Zaslavsky et al., 2000). Vingt années après le désengagement de l'État, les rapports d'expertise considèrent qu'aucun aménagement collectif n'est viable selon des critères technico-économiques et les investissements publics ont été réorientés vers la promotion de la petite irrigation privée. Or, contre toute attente, les aménagements de la vallée du fleuve continuent à remplir leur objectif premier, celui de permettre aux agriculteurs de réaliser une double culture de riz par an et d'assurer le fonctionnement de la filière rizicole. Des arrangements institutionnels au cas par cas ont permis de résoudre certains des dysfonctionnements.

Il convient donc de s'interroger sur la nature de ces règles et sur les conditions de leur construction. Pour ce faire, nous identifierons les arrangements élaborés pour assurer le fonctionnement de ces périmètres dans un contexte de désengagement de l'État et nous nous efforcerons de cerner les jeux d'acteurs à l'œuvre. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure le modèle de gestion des aménagements, caractérisé par une pluralité de normes et de nouvelles formes de pouvoir et de participation, contribue à une gestion viable des périmètres, et sur quelle légitimité il est fondé. Mais, au-delà, nous proposons de voir de quelle manière les règles formelles et informelles négociées localement et qualifiées d'arrangements institutionnels locaux impliquent non seulement des acteurs des périmètres mais aussi ceux opérant en dehors de ces espaces. Cette construction de règles, que nous qualifierons "d'hybrides", peut aider à penser l'imbrication entre les différentes échelles et interroger le rapport local/global. Nous concluons sur l'impact des règles hybrides sur la viabilité des périmètres et sur les leçons que nous pouvons tirer de l'expérience du Niger au regard d'autres expériences de la sous-région.

1. LA GOUVERNANCE DES PÉRIMÈTRES IRRIGUÉS DE L'INDÉPENDANCE À NOS JOURS

1.1 *Le passage difficile d'une gestion centralisée à l'autogestion paysanne*

Depuis l'indépendance du Niger en 1960, l'accent a été mis, avec l'appui des bailleurs de fonds, sur la construction de grands aménagements hydro-agricoles avec maîtrise totale de l'eau. La logique était celle de l'intensification agricole et

de la promotion des cultures de rente. Dans un contexte de développement de la filière, la double récolte de riz a été choisie pour la mise en valeur des aménagements. L'État, par l'intermédiaire de l'Union nationale de crédit et des coopératives (UNCC) depuis 1970, réalisait les aménagements, se chargeait de leur encadrement et de leur gestion, et de la commercialisation du riz. L'UNCC s'occupait de l'entretien, de la maintenance des aménagements hydro-agricoles, et de l'approvisionnement en intrants agricoles. L'autonomie des producteurs organisés en coopératives était très limitée. Ces derniers assuraient l'exploitation des aménagements et payaient une redevance dont le montant devait couvrir les charges d'exploitation courante (fonctionnement, frais de personnel) et la maintenance des ouvrages d'irrigation. Ce mode de gestion étatique a très tôt montré ses limites tant du point de vue financier qu'organisationnel.

Face à cette situation, l'Office national des aménagements hydro-agricoles (ONAHA) a été créé à la fin des années 1970 pour assumer la réalisation, la gestion et l'entretien des aménagements, l'encadrement des paysans en liaison avec l'UNCC qui assurait l'approvisionnement des aménagements en intrants agricoles. Pourtant, malgré les bons résultats obtenus en termes de production⁵ (Ayoub, 2003), les coûts d'entretien et de fonctionnement très élevés ont engendré un déficit important de l'ONAHA. Sous la pression des institutions financières internationales, la gestion des aménagements a été transférée aux organisations paysannes regroupées en coopératives au milieu des années 1980, avec une convention de gérance les liant à l'État (Lavigne Delville, 1997). Une coopérative est formée par plusieurs groupements mutualistes de producteurs (GMP). Un GMP, unité de base des organisations paysannes, est constitué sur la base du village ou du quartier. Désormais, le rôle de l'ONAHA se limite à des fonctions de conseil aux coopératives et de fournisseur de services aux exploitants. Les organisations paysannes ont bénéficié des fonds de roulement mis à leur disposition par les bailleurs de fonds. Ces fonds doivent être remboursés par les exploitants sous forme de redevance, calculée au prorata de la superficie attribuée à chacun.

Cette nouvelle forme de gestion s'inscrit dans un contexte où l'État n'a pu compenser la diminution de l'aide internationale et soutenir les mutations dans la gestion des aménagements (Ayoub, 2003 ; Zaslavsky et al., 2000). Il en a résulté une diminution des moyens financiers de l'ONAHA et la prise en charge par les coopératives de l'ensemble des coûts croissants de fonctionnement des aménagements. Or, les responsables paysans et les organisations paysannes n'ont pas été préparés à assumer le fonctionnement d'un système conçu dans l'optique d'une gestion centralisée et technicienne (Lavigne Delville, 1997). Une vingtaine d'années après le transfert de la gestion des aménagements hydro-agricoles aux organisations paysannes, le bilan est mitigé (Zaslavsky et al., 2000). Les aménagements sont confrontés à de nombreux problèmes qui limitent considérablement leur mise en valeur : non-respect des tours d'eau, branchements clandestins, vieillissement généralisé des infrastructures,

⁵ En moyenne, 5 tonnes par campagne et par ha, soit près de 10 pour deux récoltes par an.

détournement des fonds au niveau des coopératives, non-paiement des redevances, baisse du niveau d'eau du Niger et baisse des rendements des cultures de riz (Mossi Maïga, 2009).

Toutefois, même s'il existe une forte disparité au niveau de la nature des dysfonctionnements et des facteurs explicatifs, la majorité des aménagements hydro-agricoles continue de fonctionner⁶. Il convient, cependant, de s'interroger sur le décalage entre le modèle préconisé en amont et sa mise en œuvre effective à travers la nature des arrangements locaux.

1.2 De la diversité des arrangements locaux qui ont émergé depuis le désengagement de l'État

Des règles formelles strictes ont été établies par l'encadrement (techniciens nationaux et expatriés) pour assurer la pérennité d'un système complexe et sophistiqué d'irrigation impliquant une pluralité d'acteurs. La plupart ont été conçues lors de la réalisation des aménagements sans que les organisations paysannes n'aient été associées à leur élaboration. Ces règles portent sur plusieurs domaines :

- le respect des tours d'eau, pour assurer une distribution équitable de l'eau ;
- le respect du calendrier agricole, pour permettre une double culture du riz dans le cadre d'une gestion rigoureuse des ressources en eau limitées ;
- le paiement de la redevance par les attributaires des parcelles, pour couvrir les charges d'exploitation courantes et de maintenance ;
- une allocation du foncier conditionnée par l'exploitation en propre des parcelles et le paiement de la redevance.

Dans les faits, les aménagements ne sont pas gérés selon les règles édictées lors de leur réalisation. Les dirigeants des coopératives, soumis à certaines contraintes d'ordre financier et social, au lieu d'appliquer le modèle de gestion normatif, ont opté pour une gestion moins performante sur le plan économique et technique, mais qui traduit mieux les attentes des exploitants (Moulaye et Almadjir, 1998). Le tableau 1 résume quelques exemples d'arrangements sur deux aménagements rizicoles en bordure du Niger, celui de Saga, à la périphérie de la capitale Niamey, et celui de Sébéri, en milieu rural.

Les arrangements observés se présentent comme des solutions apportées au cas par cas aux problèmes quotidiens de chaque périmètre. Ils renvoient à des règles le plus souvent de nature informelle. En palliant certains dysfonctionnements, ils permettent de fournir les exploitations en intrants agricoles, de payer les factures d'électricité pour que le système de pompage fonctionne, et d'assurer l'entretien courant des infrastructures afin d'alimenter les parcelles en eau. Par ailleurs, si la viabilité sociale des aménagements est relativement préservée, cela ne signifie pas pour autant équité de l'accès à certains services. Par exemple, d'importantes disparités entre usagers existent quant à la fourniture d'eau : les tours d'eau prescrits ne sont pas suivis et

⁶ Sur les 48 aménagements, seulement 7 sont réellement en cessation d'activités.

certains détournent l'eau au profit de leurs parcelles (obstruction de canaux, branchements clandestins). Sur plusieurs aménagements, il y a un mode de distribution de l'eau qui est lié à la position des exploitants sur l'aménagement et recoupe, en partie, les clivages sociaux (Mossi Maïga, 2009).

Tableau 1 : Exemples d'arrangements locaux mis en œuvre

	<i>Aménagement de Saga</i>	<i>Aménagement de Sébéri</i>
Caractéristiques	Créé en 1966 et réhabilité en 1987 390 ha ; 7 GMP ; 1 100 attributaires de 11 villages	Créé en 1980, réhabilité en 1988 380 ha ; 6 GMP ; 1 100 attributaires de 14 villages
Gérants de la coopérative	Gestion dès son origine par des membres des mêmes familles. Le président de la coopérative est aussi président de la Fédération des Unions des coopératives rizicoles du Niger.	Jusqu'en 2003, coopérative gérée comme un bien familial par un marabout malvoyant. Après son décès, nouveau bureau composé de fonctionnaires retraités avec expérience de gestion.
Distribution de l'eau	Coexistence de deux systèmes de tours d'eau : système avec modifications en fonction de contraintes ponctuelles ; système tenant compte de branchements clandestins (maraîchage et arboriculture).	Fonction de distribution de l'eau transférée aux GMP. Problèmes partiellement compensés par la prolongation des temps d'irrigation.
Affectation des coûts d'entretien	Entretiens courants assurés selon les règles prescrites. Si non faits, les exploitants paient des amendes utilisées pour sous-traiter le travail. Montant des charges fixes non inclus dans redevance.	La priorité de la coopérative est de fournir aux usagers l'eau de façon régulière en s'acquittant au moins des charges d'électricité.
Paiement de la redevance	Étalement des dettes selon un échéancier de quatre mois. En cas de difficultés, paiement des redevances dues reporté en fin d'hivernage. Sanctions négociables.	Retards dans le paiement des charges fixes non comptabilisés dans le taux de recouvrement des redevances. Sanctions négociables.
Approvisionnement en intrants	Engrais fournis à crédit par les coopératives aux usagers bon payeurs seulement.	Seuls sont fournis les exploitants qui paient <i>cash</i> .
Règles informelles de gestion du foncier pour collecter les redevances	Déroptions au principe d'exploitation en propre des parcelles. Retrait des parcelles quand non-paiement de redevances, ré-attribution après acquittement de la dette.	Dérives nombreuses (vente, morcellement, location de parcelles) avec la coopérative souvent mise devant le fait accompli.

À ce niveau, un retour vers la littérature théorique nous semble nécessaire afin de nous doter d'une grille de lecture pertinente pour appréhender la nature des nouvelles règles en jeu, le processus de leur construction et leur contribution à la viabilité des aménagements.

2. LES APPORTS ET LIMITES DES TRAVAUX DE RECHERCHE SUR LA GESTION DE L'EAU

Nombreux sont les travaux, théoriques et appliqués, qui cherchent à expliquer les dysfonctionnements des systèmes irrigués, à identifier et à analyser les solutions mises en œuvre. Notre revue de la littérature, centrée sur quelques travaux clefs en lien avec la question de la construction des règles, montrera la diversité des approches, leurs apports et leurs limites. La plupart des travaux dans ce domaine tendent, premièrement, à opposer le plus souvent la nature des règles élaborées au niveau global à celles émanant du niveau local, et deuxièmement, à associer, d'un côté, l'État à l'échelle globale, à la sphère publique et à la formulation de règles constitutionnelles, et, de l'autre, les acteurs locaux au seul niveau local, à la sphère privée et à la formulation de règles opérationnelles ou primaires. Cette lecture est critiquée par Le Meur (2003) et les débats sur le concept de gouvernance traduisent ces ambiguïtés.

2.1 *La prédominance des macro-institutions et de la "bonne gouvernance"*

La Banque mondiale, dans une publication de 1992, se réfère au concept de "bonne gouvernance", notion reprise ensuite par la plupart des institutions internationales (ONU, FMI, OCDE, UE). Les présupposés à cette conception de la gouvernance sont les suivants. Les conditions d'émergence des règles ne sont pas prises en considération puisqu'elles sont contenues dans la définition par optimisation d'un contrat entre les agents. Les règles sont comprises comme cadre contraignant l'action, et elles sont *a priori* automatiquement modifiées quand elles ne remplissent plus efficacement leur rôle. Enfin, on ne s'interroge pas sur leur interprétabilité, dans la mesure où elles sont le cadre de référence (Corei, 1995). Dans cette conception, l'analyse des institutions renvoie à des mécanismes de coordination contractuels afin de réduire les coûts de coordination et l'incertitude quant au comportement des autres agents. Le cadre économique de l'efficacité prime sur les objectifs d'équité.

Selon les principes de "bonne gouvernance", dans la mesure où les efforts financiers de la communauté internationale ne suffiront pas, comme dans le cas des aménagements hydro-agricoles au Niger (Zaslavsky et *al.*, 2000 ; Ministère du Développement agricole du Niger, 2005), les acteurs locaux (collectivités locales, coopératives, communautés villageoises, ONG et acteurs privés) sont invités à s'impliquer de façon plus directe, en respectant les principes généraux de ce référentiel défini au niveau global. Cette dimension prescriptive des règles, qui caractérise le référentiel en matière de gestion des aménagements depuis les années 1980, ne permet pas de penser la négociation de ces règles par les acteurs "du bas", ni leur interprétation. Au mieux, elle considère au niveau local l'adaptation *ex-post* des règles prescrites, faisant de fait du niveau global l'unique instance de décision et le lieu de construction des règles.

2.2 Des travaux centrés sur la "gestion locale"

À côté des approches en termes de bonne gouvernance, de nombreux travaux mettent en avant le niveau local de résolution des problèmes de gestion des ressources. Les plus connus sont ceux d'Ostrom (1992) qui a construit une grille d'analyse originale à partir de l'identification et de la compréhension des mécanismes institutionnels élaborés au niveau local pour gérer des ressources caractérisées par une propriété collective (*common-pool resources*). Cette grille a permis de préciser la définition endogène des institutions, entendues comme un ensemble de règles construites et mises en pratique au sein d'un collectif, ainsi que la nature des différentes règles constitutives.

L'adoption d'une approche plus systémique par la prise en compte des dimensions technique, sociale et historique permet incontestablement d'enrichir cette grille en inscrivant les institutions dans l'histoire des sociétés locales et les contraintes de l'environnement agro-pédo-climatique (Ruf, 1999). Elle montre que, loin d'être figée, une institution est dans un processus permanent de redéfinition des règles en fonction de la structuration sociale à l'œuvre et des ressources matérielles et immatérielles disponibles.

Ces travaux, qui s'inscrivent dans le champ de l'action collective, présentent des apports et des limites. Ils font apparaître une extrême diversité des solutions locales face aux dysfonctionnements des grands périmètres et mettent l'accent sur le fonctionnement des institutions. La volonté d'apporter une connaissance fine de la réalité locale représente l'immense richesse de ces travaux. Elle laisse cependant apparaître plusieurs faiblesses. L'une d'entre elles est de considérer les règles établies au niveau global comme uniquement un cadre de contraintes ne pouvant être négocié. De plus, cette approche permet difficilement d'identifier et de hiérarchiser les facteurs qui jouent un rôle déterminant dans la gestion locale à long terme des aménagements. Cette considération du long terme questionne, d'une part, l'insertion de ces règles localement établies dans un ensemble plus vaste de règles, et, d'autre part, l'articulation des différents espaces de négociation (Petit, 2002).

Face à l'incomplétude de ces approches par la gestion locale, comme de celles privilégiant le niveau global, nous proposons de nous intéresser à des approches qui interpellent directement les interactions entre les deux niveaux.

3. PROPOSITION D'UNE GRILLE DE LECTURE PAR LA GOUVERNANCE "HYBRIDE"

Dans un contexte où les frontières entre le local et le global deviennent floues, où la distinction entre public et privé s'avère de plus en plus complexe du fait de la décentralisation, le recours systématique à la notion de gouvernance a donné lieu aux ambiguïtés énoncées dans la partie précédente. Nous proposons de construire une grille d'analyse qui dépasserait l'antagonisme local/global et rendrait compte des interactions, voire des enchâssements, entre ces échelles

locale et globale. Pour ce faire, nous nous référons à des travaux originaux existant sur la gouvernance territoriale, en les complétant à partir de questionnements issus du terrain du Niger.

Les approches sur la gouvernance territoriale se dégagent de tout contenu normatif et prescriptif, afin de construire un cadre conceptuel (Baron, 2003 ; Stocker, 1998) pour comprendre l'évolution des processus de coordination au cours du temps. Elles renvoient aussi à une tentative d'endogénéisation des institutions et des règles afin de rendre compte de la diversité des modes de gouvernance et des possibilités de co-construction des règles. L'accent mis sur le rôle "d'acteurs clés" situés "ici et ailleurs" permet d'intégrer la question du pouvoir dans l'analyse des modes organisationnels. Enfin, ces approches récusent tout déterminisme aussi bien du local que du global, mais insistent, au contraire, sur une "influence réciproque, variable dans l'espace et dans le temps" (Gilly et Perrat, 2003, 7), raison pour laquelle nous parlerons de "gouvernance hybride". Cependant, ces approches, portant sur les sociétés occidentales, doivent être complétées sur le plan de l'analyse des processus participatifs. Il convient, par exemple, de prendre en considération les rapports hiérarchiques qui existent au sein de certaines structures locales (telles que les GMP, les coopératives) et le rôle des réseaux sociaux pour comprendre la complexité des jeux d'acteurs dans un environnement incertain caractéristique du Niger.

En nous appuyant sur une grille d'analyse par la "gouvernance hybride", nous proposons une interprétation renouvelée de la nature des arrangements institutionnels locaux dans les périmètres irrigués au Niger en mettant l'accent sur quatre points : l'enchâssement des règles dans un système social ; les règles au sein des enjeux de pouvoir socio-économiques ; la gouvernance hybride et le territoire ; les règles et leur co-construction.

3.1 Les règles sont enchâssées dans un système social

Le concept de gouvernance hybride est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les règles sont enchâssées dans un système social. Les rapports de force, la confiance, les traditions culturelles ou historiques, la nature des relations sociales jouent un rôle déterminant. Prendre en compte les rapports hiérarchiques qui existent dans la société permet d'analyser l'émergence et la pérennisation de certaines règles.

Au sein des aménagements, les arrangements sont élaborés dans le cadre de rapports hiérarchisés qui prévalent dans les coopératives. En effet, le fonctionnement de ces dernières reflète celui de sociétés fortement hiérarchisées selon l'ascendance. De plus, la référence à l'Islam procure du pouvoir et légitime les pratiques (cas de Sébéri, tableau 1). Les lignages dominants sont très représentés dans les instances dirigeantes des coopératives et, sur plusieurs aménagements, on note une faible rotation des responsables. Lorsqu'elles se combinent avec le statut social, les compétences liées au savoir-faire technique et à l'expérience de gestion confèrent plus de légitimité pour

accéder à des responsabilités. Mais cette asymétrie sur le plan statutaire et sur le plan des capacités techniques ne veut pas dire nécessairement que les adhérents soient dénués de moyens de pression. Ils peuvent remettre en cause le statut des dirigeants si ceux-ci ne sont pas capables de fournir les services essentiels en matière d'engrais et en eau, et de faire preuve de souplesse concernant le paiement de leurs redevances. Les arrangements se présentent alors comme des compromis entre acteurs. Comme le faisait observer un responsable de l'ONAHA, *"trois principales raisons peuvent faire sauter un bureau d'une coopérative avant terme : quand l'engrais manque en début de campagne, quand le bureau exerce une trop forte pression sur les exploitants pour réclamer le paiement de la redevance et quand les coupures d'eau sont fréquentes"*.

Un certain nombre d'arrangements reflètent l'importance des relations sociales au sein des communautés et des familles. À Saga, l'utilisation de l'eau sur le périmètre par des maraîchers est facilitée par leurs relations de parenté avec les riziculteurs qui, selon le règlement, sont les seuls autorisés à utiliser l'eau des aménagements. Du fait de ces relations, une petite proportion des coûts induits par l'utilisation de l'eau par les maraîchers est récupérée par la coopérative. De même, le souci des familles anciennement installées de préserver leurs acquis donne lieu à de nombreuses dérogations en matière de gestion du foncier. Le prêt de la parcelle entre héritiers, la cession de parcelles en métayage, le prêt de parcelles en cas d'exode constituent des pratiques courantes, alors que la règle d'exploitation en propre des parcelles est la norme prescrite. Cette gestion souple du foncier, qui permet de conserver les parcelles au sein de la famille, se traduit par un émiettement de la dimension des parcelles qui peut aussi altérer leur rentabilité.

3.2 Les règles et le pouvoir socio-économique

Les enjeux de pouvoir imprègnent donc le fonctionnement des aménagements. Ces rapports de force peuvent être de nature socioculturelle, comme cela transparaît dans le point précédent, mais ils peuvent aussi être de nature socio-économique. Par exemple, les aménagements à proximité des villes (comme celui de Saga) se caractérisent par une présence plus marquée de fonctionnaires et de commerçants au niveau de l'exploitation des parcelles, en comparaison des aménagements localisés en milieu rural (Sébéri). Ces exploitants disposent de plus de moyens que les paysans vivant uniquement de leur parcelle de riz et de la production aléatoire de champs de mil et de sorgho sur des sols appauvris situés en dehors des aménagements. Ces disparités de nature socio-économique orientent les stratégies d'approvisionnement en intrants et de commercialisation du paddy. À Saga, les fonctionnaires exploitants ont les moyens d'acheter directement des engrais sur le marché et c'est la coopérative qui fixe le prix d'achat du paddy. Au contraire, sur d'autres aménagements, comme à Sébéri, les exploitants et la coopérative sont tributaires des conditions imposées par les commerçants qui leur fournissent des intrants à crédit.

Par ailleurs, on observe des rapports de type clientéliste entre responsables administratifs, dirigeants des coopératives et adhérents. C'est le cas des responsables des coopératives qui vont parfois au-delà de leur fonction de médiation et entretiennent des relations privilégiées avec certains acteurs pour obtenir des moyens pour le fonctionnement des aménagements. Les services offerts sont fréquemment assortis de contreparties non officialisées dont la forme varie selon les cas : avantages à l'occasion de certains marchés, soutien lors d'élections, accès facilité à des parcelles sur les périmètres. On peut se demander si l'autogestion des aménagements par les coopératives ne se traduit pas par la constitution de rentes privées au profit de leurs dirigeants (comme cela a été observé au Sénégal par Dahou, 2005), ce qui irait à l'encontre des intérêts de la majorité des exploitants.

3.3 *Gouvernance hybride et territoire*

Le concept de "gouvernance hybride" permet d'insister sur le pouvoir qu'ont des acteurs, situés à différentes échelles, à modeler les règles. Selon nous, la gouvernance suppose l'élaboration de compromis collectifs face à des conflits d'intérêt. Les fondements du pouvoir ne sont pas seulement juridiques, mais aussi sociaux et économiques. On s'éloigne d'une vision hiérarchique État/acteurs locaux, où le premier imposerait des règles quasi immuables, pour tendre vers une vision hybride de différentes structures de pouvoir qui s'avère indispensable dans le nouveau contexte institutionnel du Niger. De plus, la reconnaissance de l'enchâssement de ces différents niveaux nous amène à reconsidérer les contours du territoire pertinent sur lequel l'analyse doit porter. La compréhension des arrangements, et plus précisément de leurs logiques et de leurs processus d'émergence, nécessite de s'intéresser non seulement aux acteurs traditionnels intervenant directement sur les aménagements (irrigants, gestionnaires, techniciens, projets et bailleurs de fonds), mais également à des acteurs qui s'inscrivent dans des territoires d'action autres que le périmètre. La capacité des dirigeants à mobiliser des ressources par le biais de leur capital social pour le fonctionnement des aménagements leur permet de maintenir leur position à la fois au sein de la coopérative et d'espaces publics locaux où la concurrence entre factions dominantes et émergentes est forte. Les relations établies dans le cadre de réseaux jouent un rôle stratégique. Les relations personnelles auprès de parents, de cadres, de commerçants permettent de faire face à des problèmes urgents : paiement des factures d'électricité pour assurer la continuité de la fourniture d'eau et des fournitures d'intrants. Concernant les relations avec les cadres, celles avec les directeurs des aménagements s'avèrent très utiles en raison, d'une part, de leur bonne connaissance de l'environnement technique, institutionnel et économique dans lequel s'insèrent les aménagements, et d'autre part, de leur rôle clé dans la mise en œuvre des arrangements au niveau local.

Bien que l'État, par le biais de l'ONAHA, influe de manière en apparence limitée sur la gestion des périmètres, il est présent de façon informelle, du fait

de sa proximité avec les notables locaux qui, directement ou indirectement, jouent un rôle dans la gestion du système. Dans leur majorité, les responsables des coopératives sont des personnes influentes dans les espaces publics locaux. Ils sont proches des notables locaux (chefferie traditionnelle, chefs religieux, commerçants). Certains de ces notables ont exercé auparavant des fonctions importantes dans la haute administration, sur les périmètres irrigués. Les compétences acquises du fait de cette expérience renforcent leur légitimité. Les autorités locales, en particulier les chefs traditionnels, lorsqu'elles ne font pas partie des bureaux des coopératives, interviennent souvent dans leur gestion à cause du pouvoir qu'elles exercent sur les espaces où se trouvent les aménagements. Par exemple, à Saga, les chefs de village sont responsabilisés dans la récupération des redevances auprès des exploitants et, en cas de retrait de la parcelle, la coopérative leur donne le droit de décider à qui celle-ci doit être réattribuée au sein de leur village. C'est sur cette clientèle constituée de notabilités locales que s'appuie l'État pour asseoir son influence au sein du monde rural. Lorsqu'il y a des conflits entre factions de notables qui menacent la viabilité des périmètres, parfois à cause du contrôle des ressources qu'ils génèrent, l'État, dans son rôle de régulation, est amené à dissoudre les instances coopératives et à mettre en place un comité de crise pour assurer la continuité du fonctionnement des aménagements.

3.4 Les règles et leur co-construction

Les règles reflètent un rapport de pouvoir, et cette répartition du pouvoir peut avoir un impact, au niveau global, sur les institutions. On se démarque d'une vision stratégique de la règle (comme dans le cas de la bonne gouvernance) où la participation des acteurs locaux (qualifiée d'*empowerment*) signifie une participation à l'opérationnalisation des règles. Nous nous inscrivons, au contraire, dans une vision qui conçoit la participation des acteurs locaux en amont, au niveau même de la construction des règles. Cependant, afin de se démarquer d'une vision "idéalisée" du local et de la participation, il s'agit de mettre en lumière les interactions entre les différents niveaux de décision.

Dans quelle mesure est-il possible de parler de co-construction des règles dans le cas des aménagements ? Ce processus de co-construction peut être identifié à travers les pratiques d'acteurs issus de différentes sphères (coopératives, notabilités locales, ONAHA, réseaux commerciaux). Mais il n'est pas abouti et n'est pas formalisé ; il est mis en œuvre par des acteurs qui n'ont pas le même niveau de pouvoir et disposent de compétences inégales. Les liens qui existent au niveau relationnel, l'adhésion à des références socioculturelles partagées du fait des appartenances ethniques et des croyances, la pluri-appartenance de certains responsables coopératifs à des structures qui interviennent à différentes échelles contribuent à la résolution des problèmes rencontrés et à l'hybridation du mode de gouvernance.

Nous pouvons l'illustrer à travers un exemple concernant la perception de la redevance. Une co-construction de règles entre les acteurs locaux et l'État a

donné lieu à une augmentation significative du taux de recouvrement des redevances sur les aménagements. La moyenne pour la période 2003-2006 est de 92% pour la région de Tillabery à une centaine de kilomètres de Niamey. Le taux de recouvrement pour la région de Niamey est de 88%. Pendant la saison sèche de 2006, ce taux est même monté jusqu'à 95%. Cette évolution a été possible parce que les responsables des coopératives, dans un contexte où les fonds ne rentraient pas, ce qui mettait en péril la viabilité des aménagements, ont fait appel à l'encadrement et aux autorités administratives pour contraindre les coopérateurs à payer leurs dettes. Bien que peu d'attributaires de parcelles aient été exclus des périmètres pour non-paiement des redevances, des délais plus stricts ont été établis avec l'appui de l'encadrement pour leur paiement. Pour faciliter le recouvrement des redevances, d'un commun accord entre les bureaux des coopératives et de l'ONAHA, la possibilité pour les attributaires de parcelles de s'acquitter de la redevance en nature a été systématisée. Cela a permis aux coopératives de vendre aux structures étatiques les quantités perçues au titre de la redevance pour avoir des fonds pour faire face aux charges auxquelles elles sont confrontées (électricité, salaires, règlement des prestations de l'ONAHA). En accord avec l'encadrement, de nouvelles règles ont été établies localement sur la plupart des périmètres concernant la réaffectation de parcelles retirées à des exploitants à cause du non-paiement de la redevance. Elles portent sur l'acquittement de droits d'entrée sur les périmètres dont le montant et les modalités de paiement sont décidées par chaque coopérative.

4. L'IMPACT DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS LOCAUX SUR LA VIABILITÉ DES PÉRIMÈTRES

L'évaluation de la viabilité des aménagements hydro-agricoles fait appel, dans la plupart des cas, à des critères d'efficience technico-économique tels que le remplacement régulier des pompes, l'entretien des canaux, le respect des itinéraires techniques préconisés et le paiement de la redevance qui doit permettre en théorie de couvrir non seulement les charges opérationnelles, mais également les charges fixes. Selon les évaluations réalisées, aucun des aménagements rizicoles de la vallée du fleuve n'est viable. Toutes identifient les problèmes d'organisation et de gestion comme à l'origine de la non-viabilité. Cependant, l'ensemble des recommandations, qu'il s'agisse du passage à l'irrigation privée, de la gestion déléguée de l'eau, ou encore de la mise en place d'entreprises privées de prestation de services, sont faites dans une logique de "*best practices*" (bonnes pratiques) (Verissimo et Faye, 2008 ; Inter-Réseaux/IIMI, 1997). Il s'agit de changer de modèle, d'en appliquer un autre, sans avoir véritablement pris en compte les changements locaux qui se sont opérés.

Rappelons que les aménagements n'ont pas été conçus sur le seul principe de la viabilité technico-économique. L'analyse critique des décrets publiés dans les

années 1960 et régissant le fonctionnement des aménagements montre que la logique sous-tendant la mise en valeur des périmètres est beaucoup plus développementaliste : améliorer le revenu des agriculteurs, permettre l'accès au foncier, limiter l'exode rural et soutenir un paysannat familial (Mossi Maïga, 2009). Dès lors, d'autres dimensions de la viabilité doivent être intégrées, celles renvoyant à la capacité des acteurs et de leurs organisations à s'adapter aux contraintes et aux évolutions de l'environnement physique, économique, institutionnel et social des périmètres. Le tableau 2 résume la manière dont des arrangements locaux observés peuvent constituer, ou non, un facteur de viabilité.

Tableau 2 : Contribution des arrangements locaux à la viabilité des aménagements

Domaine	Type d'arrangements	Facteur de viabilité	Facteur de non-viabilité
Mise en place de la pépinière	Gestion individuelle des semences (conservation, achat direct)		Qualité des semences non garantie
	Sous-traitance	Respect du calendrier cultural	
Gestion du foncier	Gestion par la coopérative et le village	Équité dans l'accès	
	Pratiques de vente, location, mise en gage	Entrées d'argent	Morcellement et logique de privatisation
Distribution de l'eau	Tour d'eau mixte	Accès de l'eau à tous	
	Irrigation de nuit		Problème de contrôle
	Intégration de maraîchers	Diversification des activités	Concurrence pour les ressources
Entretien des périmètres	Sous-traitance	Qualité de l'entretien	
	Ajustements des fonds à la capacité de paiement	Entretien minimum assuré	Retards et irrégularités
	Amendes en cas de non-paiement	Entretien minimum assuré	

Si les nouvelles règles négociées permettent aux usagers des périmètres d'avoir accès à l'eau, toutes ne contribuent pas à la viabilité des périmètres. Bien que les acteurs soient capables de s'adapter aux aléas (baisse du niveau d'étiage du fleuve, volatilité du prix du riz, etc.), leur marge de manœuvre est relativement étroite face aux contraintes financières et techniques. Les principaux acteurs participant au processus de prise de décision sont essentiellement des notables à la tête des comités de gestion. Pour se maintenir à leur poste et continuer à bénéficier d'avantages liés à leur position, ils savent faire preuve de souplesse et de pragmatisme. L'inclusion d'acteurs hors des périmètres (commerçants d'intrants notamment) et la diversification des activités au niveau des ménages permettent d'élargir leurs champs d'action.

Mais les acteurs locaux, responsables des organisations et des exploitants, auront tendance à privilégier une logique à court terme tant que leurs ressources financières et humaines restent limitées. Le renouvellement du matériel de pompage et l'entretien des canaux, quant à eux, sont conditionnés par le recouvrement de la redevance et la disponibilité de compétences techniques.

CONCLUSION

L'observation montre que les modes de gouvernance qui prévalent sur les aménagements hydro-agricoles sont des constructions sociales d'interactions (locales et globales) spécifiques à chaque situation. Ils résultent de l'élaboration, toujours partielle et provisoire, de compromis. Dans le cas du Niger, les arrangements locaux ne permettent certes pas une gestion efficace et durable des aménagements. Cependant, ils contribuent à la viabilité sociale d'un système qui dépasse le simple cadre du périmètre. Les arrangements, négociés par des acteurs aux profils hétérogènes et aux réseaux variés, sont conçus en fonction des problèmes spécifiques à chaque périmètre et des moyens qu'il est possible de mobiliser. Cette diversité explique qu'ils soient difficilement reproductibles d'un aménagement à l'autre.

Ces arrangements s'inscrivent dans le cadre d'un processus qui n'est pas abouti. Cela s'explique en partie par le fait que les relations de pouvoir sont asymétriques et fluctuent en fonction du contexte. Or, actuellement, le contexte économique et social, aux niveaux local et global, est particulièrement difficile et présente une forte incertitude. Depuis le transfert de la gestion des aménagements aux organisations paysannes, on ne peut parler de réelle co-gestion du système. L'ONAHHA n'a pas de pouvoir contraignant sur l'utilisation des fonds récupérés par les coopératives. Les logiques que privilégient les responsables des coopératives dans l'affectation de ces fonds visent principalement le fonctionnement courant du système au détriment de la viabilité à long terme des infrastructures. D'une part, les coopératives n'ont pas été associées à la définition initiale des règles de fonctionnement des aménagements complexes et sophistiqués. D'autre part, les conditions d'exploitation du système se sont dégradées car les coopératives n'ont pas pu mobiliser des moyens suffisants pour faire face aux besoins des exploitants et, en même temps, assurer l'entretien et le renouvellement des infrastructures.

L'évolution observée sur les périmètres irrigués au Niger est similaire à celle d'autres périmètres en Afrique. Comme le soulignent Devèze (2003), Couture et *al.* (2002), les transitions institutionnelles qu'ont subies les grandes zones d'aménagement hydro-agricole d'Afrique sont longues et complexes. Le succès des transitions en termes d'impact sur la viabilité à long terme dépend non seulement de la résilience du système, mais nécessite également l'appui continu de l'État et de la communauté internationale. Dès 1995, Le Gal (1995) s'interroge sur la pertinence de remplacer le "tout État" par le "tout paysan" dans un souci de "bonne gouvernance". L'appui des acteurs globaux est essentiel pour la mise en œuvre, le suivi et le contrôle du respect de normes indispensables au bon fonctionnement d'aménagements sophistiqués sur le plan technique. Notre analyse en termes de gouvernance hybride suggère que cette nécessaire participation des acteurs globaux ne doit pas s'inscrire dans une conception hiérarchique où l'État et les institutions internationales prescrivent des règles. Pour contribuer à la viabilité sur le long terme, l'idée de "co-construction" impliquant des acteurs à différentes échelles et fondée sur la

reconnaissance réciproque des savoirs peut être invoquée pour l'élaboration et la formalisation de nouvelles règles concernant les tours d'eau, la perception des redevances, l'attribution des parcelles, la contractualisation et l'entretien des réseaux. Rappelons, enfin, que la marge de manœuvre de l'ensemble des acteurs est d'autant plus limitée que les obstacles auxquels ils sont confrontés s'inscrivent dans un contexte environnemental et économique de plus en plus contraignant : diminution du niveau d'eau du Niger, concurrence du riz importé, volatilité du prix des matières premières et des intrants. Nous pouvons penser que les règles hybrides observées seront amenées à évoluer rapidement, renforçant l'intérêt d'une analyse dynamique qui privilégie les mécanismes d'élaboration des règles. Les critères classiques d'évaluation des modes de gestion des aménagements devraient être questionnés : à côté des performances technico-économiques sur le long terme, la capacité des acteurs en place à faire évoluer les règles pour garantir la viabilité sociale des aménagements devient une dimension à part entière de la durabilité.

BIBLIOGRAPHIE

- AYOUBA M. (2003) La riziculture au Niger, une filière sacrifiée !, *Grain de sel*, n°24, Inter-Réseaux.
- BANQUE MONDIALE (1992) *Governance and Development*, Washington D.C.
- BARON C. (2003) La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Revue Droit et Société*, 329-351.
- COREI T. (1995) *L'Économie institutionnaliste. Les fondateurs*, Paris, Economica, Coll. Economie-Poche.
- COUTURE J.-L., LAVIGNE-DELVILLE Ph., SPINAT J.-B. (2001) *Institutional innovation in water management in the Office du Niger (1910- 1999) : Failure and success in a large irrigation scheme*, CWP Research Papers n°7, Irrigation and Water Engineering, Wageningen University, 48 p.
- DAHOU T. (2005) *Entre parenté et politique. Développement et clientélisme dans le Delta du Sénégal*, Coll. Homme et Société, Paris, Karthala.
- DEVÈZE J.-C. (2003) Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles, *Afrique Contemporaine*, printemps, 193-203.
- FAO (2004) L'eau, l'agriculture et l'alimentation. Une contribution au Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau, Rome.
- GILLY J.-P., PERRAT J. (2003) La dynamique institutionnelle des territoires entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahiers du Gres*, n°5.
- INTER-RESEAUX/Institut international du management de l'irrigation (1997) Les conditions d'une gestion paysanne des aménagements hydro-agricoles en Afrique de l'Ouest, Paris, *Inter-réseaux*.
- LAVIGNE DELVILLE P. (1997) Le désengagement de l'État au milieu du gué, *in* Inter-Réseaux, 9-13.

- LE GAL P.-Y. (1995) *Gestion collective des systèmes de culture en situation d'incertitude. Cas de l'organisation du travail en double culture dans le Delta du fleuve Sénégal*, Thèse de doctorat, INA-PG, Paris.
- LE MEUR P.-Y. (2003) Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources, *Coll. Coopérer aujourd'hui*, n°34, Paris, GRET.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DU NIGER (2005) Stratégie nationale de développement de l'irrigation et de la collecte des eaux de ruissellement (SNDI/CER), *Rapport*, République du Niger.
- MOSSI MAÏGA I. (2009) *Gestion collective des aménagements hydro-agricoles au Niger : gouvernance locale et mobilisation des ressources pour une mise en valeur viable*, Thèse en Études rurales, Université Toulouse Le Mirail.
- MOULAYE A., ALMADJIR R. (1998) La gestion hydraulique des périmètres irrigués au Niger, in Legoupil J.-C., Lindon B., Mossi Maïga I., Ndiaye S. (eds.) *La gestion technique et l'organisation sociale et foncière de l'irrigation*, PSI, CORAF, Sénégal, 281-294.
- OSTROM E. (1992) *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco, ICS Press.
- PETIT O. (2002) *De la coordination des actions aux formes de l'action collective : une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines*, Thèse en Sciences économiques, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- PNUD (2007) *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, Paris, La Découverte.
- RUF T. (1999) Traditions et innovations dans la gestion des systèmes irrigués andins (Équateur), in Chauveau J.-P. et al. (eds.), *L'Innovation en agriculture, questions de méthodes et terrains d'observation*, IRD À Travers Champs, 273-286.
- STOCKER G. (1998) Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars, 19-30.
- VERISSIMO P., FAYE I. (2008) Développement de l'irrigation au Niger : diagnostic et options stratégiques, *Revue sectorielle de l'irrigation*, Banque mondiale/Ministère de l'Agriculture, Niger.
- ZASLAVSKY J., DABAT M. H., NGUYEN G., BOSC P.-M., HAMADOU S., LIDON B., MOSSI MAÏGA I. (2000) Programme d'appui à la filière riz : étude de faisabilité, *Rapport* pour Union européenne/Ministère du Plan, Niger.
