

GRANDS AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRIQUES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : POURSUIVRE LES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Jean-Claude Devèze *et al.*

De Boeck Supérieur | *Afrique contemporaine*

2003/1 - n° 205
pages 193 à 203

ISSN 0002-0478

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-1-page-193.htm>

Pour citer cet article :

Devèze Jean-Claude *et al.*, « Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles »,
Afrique contemporaine, 2003/1 n° 205, p. 193-203. DOI : 10.3917/afco.205.0193

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.

Grands aménagements hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles

*Jean-Claude Devèze, en collaboration avec Jean-François Jullien et Vatche Papazian**

Dans les grandes zones d'aménagements hydro-agricoles d'Afrique, qui ont été l'objet d'importantes interventions extérieures et le sont encore, le désengagement de l'Etat et les impératifs de la compétitivité internationale se traduisent aujourd'hui par des transitions difficiles à conduire. Si les ajustements économiques, organisationnels et surtout institutionnels nécessaires ne sont pas effectués dans un avenir proche, les risques de marginalisation des agricultures familiales, à la suite de la dégradation des conditions de production, du fonctionnement des services de l'eau et de la commercialisation des produits agricoles augmenteront. Les évolutions institutionnelles en cours seront étudiées ici dans le cas de 5 grands aménagements hydro-agricoles en Afrique au sud du Sahara et à Madagascar, en s'appuyant sur les résultats d'une évaluation rétrospective de 4 interventions conduites par l'Agence française de développement (AFD)¹ et sur des travaux et suivis de projet plus récents.

* Agence française de Développement (AFD), Paris.

1) Voir, à ce sujet, J.-C. Devèze, *Le Réveil des campagnes africaines*, Paris, Karthala, 1996, p. 25-34.

Une histoire marquée par des sociétés d'aménagement

Dès la période coloniale, la France, à l'origine de la création de vastes zones irrigables en Afrique francophone au sud du Sahara et à Madagascar, a soutenu avec détermination leur mise en valeur. Ces aménagements ont en effet été réalisés en grande partie durant la période coloniale (21 000 hectares au lac Alaotra entre 1923 et 1960, 40 000 à l'Office du Niger entre 1934 et 1960) ou furent commencés dès cette époque (6 000 ha réalisés en 1953 dans le delta du fleuve Sénégal, 2 000 le long du Logone au Cameroun en 1960).

Après les indépendances, les nouveaux Etats, avec l'appui, entre autres, de la coopération française, prirent en charge ces aménagements existants et cherchèrent à les agrandir. A cet effet, ils eurent tous recours, sur un modèle développé en France même, à la formule de la société d'aménagement : l'Office du Niger (ON), créé en 1932 ; la Société malgache d'aménagement du lac Alaotra (Somalac), créée en 1963 ; la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED), créée en 1965 ; la Société d'expansion et de modernisation de la riziculture de Yagoua (SEMRY), relancée en 1971.

Toutes ces sociétés avaient, jusqu'à ces dernières années, des rôles similaires : conception et contrôle des travaux d'aménagement, de réhabilitation et d'entretien – qu'elles assuraient aussi souvent avec leurs propres moyens en personnel et en matériel –, encadrement des paysans, gestion de l'approvisionnement et du crédit, achat du paddy, transformation du paddy en riz, vente du riz.

Un premier bilan de ces grands aménagements hydro-agricoles et une réflexion sur leurs perspectives furent engagés au cours des années 1990-1991 à partir de 4 cas : les périmètres irrigués réhabilités dans la région du lac Alaotra à Madagascar, un secteur aménagé de l'Office du Niger au Mali, les grands aménagements du Nord-Cameroun et les périmètres du delta du fleuve Sénégal.

Dans ces 4 grands ensembles, il y avait au total, en 1989, 108 000 ha aménagés dont 40 000 avaient dû être réhabilités. Mais, en fait, seuls 97 000 ha étaient mis en culture, le reliquat se trouvant dans un état trop dégradé pour être exploité effectivement.

La production de paddy y dépassait les 300 000 tonnes, soit un rendement moyen de 3 tonnes par an, plus élevé au Cameroun, mais plus faible à Madagascar.

Ces résultats avaient été obtenus à la suite d'une vision et d'une action volontaristes de l'aménagement, fruits de plusieurs préoccupations convergentes : les ingénieurs avaient cherché à améliorer les conditions d'irrigation et de drainage pour permettre l'intensification de la culture du riz² ; les coûts élevés des aménagements et des réhabilitations avaient conduit les économistes à prôner cette politique d'intensification ; enfin, pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire en riz, les autorités nationales, quant à elles, avaient recherché l'augmentation de la production.

Cependant, cette première approche volontariste des grands aménagements s'est heurtée, à partir des années 1980, à de multiples difficultés : techniques (rigidité de certains schémas techniques d'intensification à la SEMRY et à la SAED) ; financières (liées au coût pour l'Etat des sociétés d'aménagement et de la filière riz) ; économiques (le franc CFA surévalué favorisait les importations de riz au détriment de la production locale) ; et surtout institutionnelles.

Des transitions institutionnelles laborieuses

Les bailleurs de fonds internationaux ont remis en cause, à la fin des années 1980, à la fois l'omnipotence des sociétés d'aménagement et l'organisation étatique des filières riz qui aboutissaient, avant la dévaluation du franc CFA, à des prix de revient supérieurs à ceux du

2) Le repiquage est prééminent à la SEMRY ; il est pratiqué à peu près à 100 % sur les périmètres réhabilités de l'Office du Niger, présent à la Somalac et rejeté à la SAED.

riz importé et donc à la mévente de la production locale. De nouveaux objectifs furent alors définis avec les pouvoirs publics pour assurer la mise en valeur de ces grands aménagements : association à la gestion des infrastructures et périmètres irrigués des représentants des producteurs, recentrage des sociétés para-étatiques sur des fonctions plus restreintes d'aménagement et de gestion de l'eau, privatisation des activités en aval de la production du paddy (par exemple rizeries de l'Office du Niger), etc.

Dans le cas de la Somalac, les organismes de financement extérieurs obtinrent sa disparition au début des années 1990 sans que de nouveaux partages de responsabilités aient alors été mis en place de façon concertée ; à la SAED, à l'Office du Niger et à la SEMRY, des "contrats plans" ou des "lettres de mission" régissent les relations entre l'Etat et les sociétés d'aménagement, mais les producteurs ne furent pas suffisamment associés à leur établissement.

Une décennie plus tard, il convient de se pencher sur le bilan réel des évolutions institutionnelles de ces différents périmètres irrigués africains.

Dans le cas de la SEMRY, l'Etat camerounais n'a jamais lancé de débat général entre tous les acteurs concernés sur l'avenir d'aménagements dont la gestion demande pourtant une grande discipline. Il s'en est suivi une dégradation progressive, entraînant des baisses de rendement et des redevances de moins en moins bien perçues.

L'Office du Niger a été réformé par les autorités maliennes en 1994, au terme d'un second plan de restructuration auquel les représentants des producteurs ont été associés, ce qui a permis de revoir le mandat de gérance des terres, de recentrer l'ON sur ses fonctions d'aménagement et de gestion de l'eau, et de lui en confier, à titre temporaire, certaines autres, d'accompagnement, dont l'Etat a pris en charge les coûts (entretien des réseaux primaires, maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et extension, conseil rural et recherche-développement).

La transition vers une prise de responsabilité des producteurs est toujours en cours à l'Office. Un contrat plan entre l'Etat, l'ON et les représentants *ad hoc* des producteurs³ est régulièrement renouvelé. L'utilisation de la redevance des producteurs est gérée par des comités de zone où les représentants des producteurs ont encore du mal à influencer sur les décisions d'entretien des périmètres. Les fonctions d'appui à la gestion des organisations de producteurs ont été externalisées et confiées à des centres de prestation de services auxquels ces organisations peuvent adhérer librement en payant une partie du coût des prestations. C'est surtout dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de développement de la zone de l'Office du Niger que se poursuit le débat sur des évolutions institutionnelles et organisationnelles encore nécessaires (voir *infra*).

L'action de la SAED, pour sa part, a évolué au fil de lettres de mission successives du gouvernement sénégalais, d'une part, vers une maîtrise d'ouvrage, déléguée par l'Etat, de réalisation des aménagements, de gestion globale des réseaux primaires et d'entretien des infrastructures et des aménagements, et, d'autre part, vers un appui aux communes pour la gestion du foncier. Les producteurs sont organisés en associations d'usagers de l'eau, qui collaborent avec la société d'aménagement pour la gestion et l'entretien des infrastructures. Par ailleurs, des associations professionnelles participent aux différents cadres interprofessionnels mis en place (pour la production de riz, de tomates, d'oignons et le maraîchage). Des centres de prestation de services appuient les acteurs de l'économie agricole de la vallée du fleuve Sénégal (rive gauche sénégalaise exclusivement) en matière juridique, comptable et de gestion.

Dans le cas du lac Alaotra à Madagascar, après la disparition de la Somalac, la France a continué à soutenir le développement de l'agriculture de deux périmètres adjacents, le PC15 (situé au kilomètre 15) et la vallée Marianina, qui couvrent une surface totale irriguée de 2 300 ha et bénéficient à 2 300 usagers. Ils sont maintenant gérés par une fédération d'usagers de l'eau qui regroupe 16 associations et qui a bénéficié d'un transfert de gérance de l'Etat. Le fonctionnement de cette fédération fait figure de modèle à Madagascar en matière de gestion

3) Deux syndicats d'agriculteurs coexistent, l'un soutenu par l'Office du Niger et l'autre qui demeure indépendant.

décentralisée de l'eau. La redevance perçue en nature, qui atteint maintenant 65 kg de paddy à l'hectare, est la plus élevée de Madagascar, ce qui permet d'ores et déjà de prendre en charge dans de bonnes conditions l'entretien courant et la police des eaux. Des appuis financiers dégressifs de l'AFD sont apportés à cette fédération pleinement responsabilisée mais encore appuyée par une société d'ingénierie.

Au vu de ces diverses expériences, les évolutions institutionnelles des grands périmètres hydro-agricoles d'Afrique francophone sont plus ou moins couronnées de succès. Elles dépendent en effet, d'une part, de la capacité des Etats subsahariens, avec l'appui des bailleurs de fonds, à proposer aux acteurs concernés une politique clairement définie et à faire appliquer les règles qui en découlent et, d'autre part, de la maturité et du poids des organisations de producteurs.

Les transitions engagées sont donc nécessairement longues car les politiques restent, aujourd'hui encore, délicates à définir et surtout à appliquer. Les sociétés d'aménagement demeurent réticentes à voir remises en cause leurs prérogatives antérieures ; les producteurs mettent également du temps à s'organiser et à maîtriser les dossiers complexes que constituent la mise en valeur des grands périmètres irrigués et la gestion de l'eau. L'une des nouvelles orientations à suivre avec attention est l'éventuelle délégation à des intérêts privés, dans le cadre de concessions, de la gestion – totale ou partielle – de l'eau, ce partenariat entre secteur privé et secteur public devant prendre en compte l'avis de l'ensemble des usagers pour devenir durable.

Office du Niger : les enjeux en cours

Les 66 000 ha irrigués actuellement dans la zone dépendant de l'Office du Niger bénéficient d'une dynamique importante depuis la libéralisation du choix de cultures et de la commercialisation des productions, mais aussi avec l'innovation technique majeure qu'a constituée naguère l'introduction du repiquage⁴.

⁴) Introduit dans le cadre du projet AFD Retail phase I.

Dans le cadre du schéma directeur de développement des zones de l'ON, un certain nombre d'enjeux importants sont en cours de discussion.

Le premier concerne les possibilités d'augmentation des surfaces irriguées, en liaison avec la disponibilité en eau. Ce choix ne pourra se justifier que dans le cadre d'une meilleure gestion de l'eau et d'un bon entretien des canaux, en relation avec la façon dont sera aménagé à terme l'ensemble du bassin du fleuve Niger (voir *infra*).

Un second enjeu se rapporte aux modes de mise en valeur à privilégier et donc aux types d'agriculture à promouvoir. Aujourd'hui, prime encore une agriculture paysanne, ne parvenant pas, faute de terres aménagées, à faire face à la demande d'attribution de parcelles pour les enfants des cultivateurs pratiquant l'irrigation, les femmes et les habitants des villages proches des périmètres de l'Office. Mais il existe aussi, parallèlement, un grand périmètre sucrier et une première concession accordée à un opérateur privé ; ce dernier a été obligé de mettre en fermage ses terres après l'échec d'une mise en valeur reposant sur la motorisation. Enfin, une activité dite "agro-industrielle", concernant des attributaires cultivant chacun une cinquantaine d'hectares, est actuellement expérimentée.

Un troisième enjeu a trait à l'attribution et à la sécurisation du foncier. Une proposition est actuellement à l'étude à ce sujet. Elle repose sur la création d'une société foncière pouvant assurer une gestion transparente de l'attribution des terres à aménager et de la mise en fermage des parcelles déjà mises en valeur.

L'un des problèmes les plus importants de l'ON reste le mode de financement des réhabilitations des anciens périmètres, mais surtout des nouveaux. A l'avenir, les attributaires – et même des investisseurs privés qui devraient alors recourir au système bancaire – pourraient participer de façon accrue à ce financement.

On peut se demander également si le principal enjeu pour demain ne sera pas la place effective de l'agriculture paysanne familiale à l'Office du Niger, sachant que les producteurs devront rapidement renforcer

leur compétitivité et leur poids économique et améliorer leur niveau actuel de structuration s'ils veulent peser dans les choix qui les concernent.

Des réformes à intégrer dans le cadre de politiques de l'eau

La gestion de l'eau par bassin fluvial reste parallèlement un problème politique parmi les plus délicats. L'eau agricole constitue en effet un des principaux enjeux du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Considérons le cas d'un autre grand périmètre hydro-agricole, celui de Chokwe au Mozambique, qui rencontre des difficultés similaires à celles abordées ci-dessus. Il s'agit en effet d'un ensemble de 25 000 ha irrigables avec les eaux du fleuve Limpopo, retenues à Maccaretane et, en période de débit hydraulique normal, en partie régulées grâce au barrage de Massingir sur un de ses affluents, le Rio Elephantes.

Mis en valeur du temps de la colonisation portugaise par des colons et des petits producteurs locaux, cet ensemble vieilli est très mal utilisé du fait de multiples problèmes : alimentation en eau insuffisante en raison des fuites des barrages de Massingir et de Maccaretane ainsi que des prélèvements en amont, particulièrement en Afrique du Sud, sur ce fleuve frontalier ; dégradation des réseaux d'irrigation et de drainage, très mal entretenus ; concurrence d'une partie des productions par l'aide alimentaire ; problèmes fonciers accumulés avec la fin de la colonisation portugaise, la période socialiste puis l'actuelle phase de libéralisation économique avec introduction d'agro-industries ; salinisation d'une partie des terres, etc.

La sécheresse avait encore aggravé dernièrement la situation de l'ensemble de Chokwe, si bien que le potentiel théorique de ses périmètres n'était utilisé qu'à 10 % en 1994. Dans de telles conditions, le prélèvement des redevances nécessaires à leur entretien était com-

promis, rendant plus difficile à la fois la relance et la production. L'intervention de l'aide française, par le canal de l'AFD, s'est appuyée sur le principe d'une réhabilitation globale, mettant également les divers acteurs devant leurs responsabilités. Un atelier de travail fut organisé en mars 1995 avec toutes les parties concernées. L'Etat mozambicain précisa aussi sa politique sur l'utilisation future des périmètres et sur le schéma organisationnel et institutionnel ; à la suite des inondations de l'année 2000, divers autres bailleurs de fonds internationaux se mobilisèrent sur ce dossier. Les problèmes de répartition et de gestion de la ressource en eau devront en fin de compte être réglés grâce à divers travaux de réhabilitation et à un accord avec l'Afrique du Sud.

Dans trois des autres cas abordés (Office du Niger, SAED et, à un moindre degré, SEMRY), l'importance de la définition d'une politique commune pour l'utilisation des eaux des fleuves et rivières concernés, à travers des agences inter-Etats, devrait également être affirmée.

Dans le cas du fleuve Niger, sur les ressources duquel les autorités maliennes souhaitent accroître à nouveau les surfaces aménagées de l'ON, alors que sont étudiés d'autres projets de barrages – en Guinée (Fomi), au Mali même (Tossaye) et au Niger (Kandadji) –, la question des arbitrages autour de la répartition de la ressource en eau fluviale est fondamentale⁵.

Depuis presque 30 ans, l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), appuyée constamment par la coopération française, fournit le cadre institutionnel de concertation entre le Mali, le Sénégal et la Mauritanie, pour l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal. Mais les impératifs nationaux en matière d'utilisation des ressources en eau ne facilitent pas toujours non plus la définition et le respect d'intérêts communs aux trois Etats concernés. Un Observatoire de l'environnement et un dispositif de suivi de la gestion des emplois et des ressources en eau ont été mis en place sur financement de la France (Fonds français pour l'environnement mondial, FFEM) ; les

5) L'Autorité du bassin du Niger (ABN), mise en place entre la Guinée, le Mali, le Niger et le Nigeria, manque encore de pouvoir et de moyens.

instances de concertation au niveau technique et politique se réunissent régulièrement, une charte de l'eau définissant les règles de gestion du barrage de Manantali (au Mali), principal ouvrage de régulation du fleuve, vient d'être achevée. Il n'en reste pas moins que la question des arbitrages sur les usages et entre usagers de l'eau reste étroitement liée à la volonté politique des agences de bassin comme l'OMVS et, au delà, à celle des Etats membres de privilégier effectivement une gestion optimale et durable de la ressource sur des intérêts nationaux étroits.

Dans le cas du lac Alaotra, enfin, la gestion des bassins versants prime toujours, afin d'éviter l'érosion et la dégradation des périmètres à la suite de leur ensablement.

Maintenir le soutien de la communauté internationale

La coopération française, engagée depuis longtemps dans la pérennisation de grands périmètres hydro-agricoles, a réalisé un travail de prospective sur l'agriculture irriguée en Afrique subsaharienne⁶. Elle y privilégiait les axes de coopération suivants : l'efficacité de l'utilisation de la ressource en eau, la clarification et le renforcement du rôle des différents acteurs, la création d'un contexte favorable à la croissance de la productivité.

Ce travail mettait aussi en évidence la dépendance de ces grands systèmes irrigués vis-à-vis des financements extérieurs et donc l'importance d'une bonne coordination entre bailleurs de fonds. Celle-ci ne peut trouver sa place que dans le cadre de la définition et de la mise en application de politiques agricoles et d'aménagement cohérentes.

6) *Prospective de l'agriculture irriguée en Afrique subsaharienne. Stratégie de coopération pour une pérennisation des grands périmètres irrigués*, Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, Groupe d'experts, "Les études de la DGCIID", n° 16, Paris, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, décembre 2000.

La poursuite des réformes institutionnelles indispensables reste sans doute le plus difficile et demande l'effort le plus continu, car ces réformes remettent souvent en cause les habitudes et surtout les fondements de pouvoir associé à la gestion de l'eau et du foncier. Les évolutions en ce domaine dépendent en premier lieu d'un renforcement de la position des acteurs locaux (en particulier celle des organisations d'usagers et de producteurs).

En conclusion, il faut rappeler que les grands périmètres irrigués répondent à des finalités importantes en termes de sécurité alimentaire, de développement économique, d'aménagement et d'utilisation de l'eau. Ils constituent des réalités essentielles en termes géopolitiques autant par leurs profondes implications socio-politiques que par la coopération inter-étatique que la majorité d'entre eux suppose. Il convient donc que la communauté internationale continue dans l'avenir à les accompagner dans leurs évolutions, malgré les critiques dont ces grands périmètres ont fait l'objet et les crises d'adaptation qu'ils traversent.