

Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie)

**FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE**

48



**ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE**

Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie)

Etude réalisée par
Négib Bouderbala
Monique Caverivière
Mohamed Dérrouiche
Danièle Mangatalle
Ramarolanto Ratiaray

pour le
Service droit et développement
Bureau juridique

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

48



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE
Rome, 1992

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

M-56

ISBN 92-5-203171-5

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, en indiquant les passages ou illustrations en cause.

© **FAO 1992**

AVANT-PROPOS

Pratiquée de longue date en Afrique, avec une intensité et un succès variables d'une région à l'autre du continent, l'agriculture irriguée a vocation, aujourd'hui plus encore qu'hier, à contribuer de manière significative à l'augmentation du potentiel hydro-agricole des zones irriguées et à l'amélioration du niveau de vie des populations rurales. En réduisant la dépendance de l'agriculture à l'égard des aléas climatiques, en assurant une meilleure maîtrise des conditions naturelles souvent hostiles, en mobilisant des ressources hydrauliques difficilement accessibles, l'agriculture irriguée tend effectivement à rationaliser la gestion des espaces aménagés, en optimisant les bénéfices socio-économiques qui peuvent être obtenus grâce à leur mise en valeur.

Parallèlement aux avantages qu'elle peut procurer, l'irrigation moderne opère des changements, souvent radicaux, dans les milieux où elle se développe, en y introduisant de nouveaux modes d'aménagement de l'espace rural et d'organisation de la production agricole. Elle induit ainsi des transformations profondes dans les rapports traditionnels de l'homme à la terre et à l'eau, qui appellent à leur tour, sur le plan du droit, la mise en place d'instruments juridiques spécifiques. La présente étude législative a pour objet de donner un aperçu comparatif sur les solutions juridiques et institutionnelles mises en oeuvre pour faire face à ces différents changements dans quelques pays d'Afrique: Madagascar, le Maroc, le Niger, le Sénégal et la Tunisie.

Pour limité qu'il soit, cet échantillon n'en paraît pas moins représentatif, dans la mesure où il englobe des Etats qui, tout en étant largement caractérisés par une économie dominée par l'agriculture, se singularisent en réalité par leurs conditions naturelles, leurs données climatiques, leurs traditions juridiques et leurs structures institutionnelles. Le droit des périmètres irrigués, tel que le révèlent les cinq études de cas réalisées, porte évidemment l'empreinte de cette diversité. Mais au-delà des particularités nationales, il existe également des traits communs à l'ensemble des systèmes étudiés.

De nature composite, les dispositifs normatifs régissant les périmètres irrigués se caractérisent communément par leur complexité et leur hétérogénéité. Partout, en effet, les législations modernes cohabitent avec les règles coutumières, d'une part, alors qu'aux textes de portée générale applicables à la terre et à l'eau s'ajoutent les textes particuliers spécialement conçus pour les terres irriguées, d'autre part. Aussi bien, l'articulation cohérente de ces divers ordres juridiques, souvent antagoniques ou conflictuels, s'avère en pratique extrêmement malaisée.

(ii)

Ce manque de cohésion du droit des périmètres irrigués explique dans une certaine mesure les difficultés rencontrées lors de sa mise en oeuvre. Mais il est par ailleurs d'autres contraintes qui en diminuent également l'effectivité et qui relèvent essentiellement des comportements des acteurs en présence: contrôles déficients de la mise en valeur des terres irriguées de la part de la puissance publique, dont les moyens d'intervention sont généralement limités; défaut d'empressement des exploitants ruraux à l'égard des programmes d'irrigation, dû notamment à leur faible implication dans les processus décisionnels et à l'insuffisante prise en compte de leurs besoins et de leurs aspirations.

Finalement, l'effectivité du droit des périmètres irrigués apparaît comme étroitement tributaire de la réception des normes qu'il édicte par le monde rural. Les paysans étant les véritables acteurs sur le terrain, ils devraient à ce titre en être les artisans privilégiés et les principaux bénéficiaires. Pour que la modernisation de ce droit en évolution réussisse, elle ne devrait donc se faire ni au détriment de leurs intérêts et de leurs valeurs, ni au préjudice de la qualité de leur environnement.

Les monographies qui composent la présente étude législative ont été rédigées en 1990 par Néjib Bouderbala (Maroc), Monique Cavérivière (Niger et Sénégal), Mohamed Dérrouiche (Tunisie) et Ramarolanto Ratiaray (Madagascar). Leur présentation générale est basée sur un travail de synthèse effectué par Danielle Mangatalle. Leur coordination, enfin, a été assurée par Antonio Tavares et Mohamed Ali Mekouar.

Lawrence C. Christy

Chef

Service Droit et Développement

Bureau Juridique

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
Avant-propos	i
PRESENTATION GENERALE	1
I. Introduction	1
II. Critères d'aménagement	2
III. Régime juridique	6
IV. Mécanismes institutionnels	14
V. Eléments de blocage	19
VI. Conclusion	22
ETUDES DE CAS	
Madagascar	25
I. Introduction	25
II. Le processus de décision dans l'institution des périmètres irrigués	28
III. Les institutions d'encadrement des périmètres irrigués	31
IV. Les principes juridiques d'encadrement des périmètres irrigués	34
V. Les enjeux des périmètres irrigués	44
VI. Conclusions	48
Maroc	54
I. Introduction	54
II. Les composantes de l'aménagement hydro-agricole	55
III. La réalisation de l'aménagement retard de la mise en valeur sur l'équipement	65
IV. Une intégration suffisante des données socio-économiques.	69
V. Conclusion	74
Niger	76
I. Introduction	76
II. Le cadre législatif	78
III. Les réalisations	88
Sénégal	98
I. Introduction	98
II. Système agro-foncier et périmètres irrigués	99
III. Présentation critique des aménagements réalisés	111
Tunisie	121
I. Introduction	121
II. Les périmètres privés irrigués	123
III. Les périmètres publics irrigués	127
IV. Les contraintes extérieures à la législation spécifique sur les périmètres irrigués	138
V. Conclusion	146

PRESENTATION GENERALE

I. - INTRODUCTION

Pour appréhender le cadre juridique des périmètres irrigués, il importe d'en mesurer les enjeux socio-économiques. Ces derniers sont au cœur d'une problématique plus vaste, celle de la place et du rôle assignés à l'agriculture au sein des politiques nationales de développement. Des pays comme Madagascar, le Maroc, le Niger, le Sénégal ou la Tunisie, dont les économies sont à dominante agricole, ont tous eu recours à la pratique des cultures irriguées, pour des raisons qui leurs sont propres et à divers moments de leur histoire. Selon les contextes, cependant, l'usage de l'irrigation dans l'agriculture est plus ou moins profondément enraciné. Le Maroc et la Tunisie, par exemple, grâce notamment à leurs conditions naturelles favorables, possèdent de longue date un paysage traditionnel de grande irrigation. Au Niger, à Madagascar et au Sénégal, en revanche, l'agriculture irriguée demeure plus modeste, même si elle a déjà à son actif des réalisations d'une certaine envergure.

A l'heure actuelle, au-delà de la diversité des politiques adoptées ici ou là, les grandes options paraissent presque partout déterminées par deux facteurs essentiels: d'un côté, le souci de parvenir à l'auto-suffisance alimentaire d'une population à fort taux de croissance; de l'autre, la volonté de développer des cultures destinées à l'exportation. Pour mettre en place ces politiques de développement agricole, il a généralement fallu procéder à des réformes. De nature et d'ampleur diverses, ces dernières s'efforcent de résoudre les problèmes alimentaires et d'améliorer le niveau et les conditions de vie des ruraux, en s'appuyant le plus souvent sur une refonte ou une rénovation du régime foncier. Le droit des périmètres irrigués, du moins dans sa branche moderne, est précisément issu de telles réformes.

Tels qu'ils apparaissent actuellement dans les systèmes nationaux, les périmètres irrigués sont conçus comme un moyen de rationaliser l'agriculture. Cette rationalisation consiste principalement à rechercher la maîtrise des données géo-climatiques défavorables et à assurer un certain encadrement, ou du moins une formation des opérateurs ruraux. La maîtrise des données naturelles permet de tempérer la dépendance de l'agriculture à l'égard des contingences climatiques et des conditions géographiques difficiles. En effet, les programmes d'irrigation mis en oeuvre, en ce qu'ils tendent vers la multiplication et la diversification de l'exploitation des ressources hydrauliques, permettent dans une certaine mesure de remédier à la faiblesse de la pluviométrie, à l'aridité des terres, à l'absence d'eaux de surface ou même à la sécheresse. Ainsi, en créant des zones irriguées, les pays arrivent à augmenter leur potentiel hydro-agricole, soit en réaménageant des installations déjà existantes, soit en édifiant de nouvelles structures d'envergure et de technicité variables.

Quant à l'encadrement du monde rural, plus ou moins souple ou ambitieux selon les systèmes, il peut revêtir plusieurs formes et viser divers objectifs. Dans tel pays, il peut tendre vers la réalisation d'une meilleure répartition démographique à l'intérieur de l'espace rural, dans tel autre, vers l'adaptation de l'organisation traditionnelle du monde rural aux objectifs économiques de l'agriculture moderne. L'objectif de rationalisation de la gestion des zones irriguées implique que l'on intègre - voire que l'on substitue- aux différentes traditions rurales existantes une logique d'ensemble s'appuyant sur des systèmes juridiques et des mesures techniques spécifiques.

Il va de soi que l'agriculture irriguée moderne ne va pas sans opérer de profonds changements, sinon un bouleversement du contexte économique, social, juridique et technologique dans lequel elle s'insère, en y introduisant de "nouveaux" modes d'organisation et de production. Dans les espaces ainsi aménagés, et même au-delà de leurs contours, les transformations affectent essentiellement la terre, l'eau et l'homme.

Dans les pages qui suivent, on se propose de donner un aperçu comparatif sur les solutions juridiques et institutionnelles mises en oeuvre dans quelques systèmes africains pour faire face à ces changements. Auparavant, il convient d'examiner, ne serait-ce que succinctement, les critères d'aménagement des périmètres irrigués.

II. - CRITERES D'AMENAGEMENT

Un périmètre irrigué est en principe un espace rural à vocation agricole qui fait l'objet d'aménagements spécifiques destinés à assurer son approvisionnement en eau. Si la décision de créer de tels périmètres procède avant tout de choix politiques et économiques, leur conception et leur réalisation dépendent, quant à elles, de facteurs essentiellement géophysiques, techniques et sociologiques.

2.1. Le cadre géophysique

Ce cadre est constitué par les conditions naturelles caractérisant la zone: climat, pluviométrie, configuration des terrains, etc. La qualité des sols et la nature des ressources hydrauliques, principalement, sont déterminants pour le choix du lieu d'implantation des ouvrages, du type d'équipements utilisés, de la finalité de l'opération d'irrigation.

Dans les zones de terres fertiles (berges des cours d'eau, vallées, polders), l'installation de réseaux hydro-agricoles est destinée à assurer une exploitation intensive des ressources hydrauliques, en procédant à un approvisionnement régulier, mais sans pertes, de l'ensemble des surfaces. En revanche, dans les zones de terres arides, le but de l'opération est de pallier le manque ou l'absence d'eau, en réalisant des installations destinées à acheminer sur les terrains des eaux d'accès plus difficile. Quant aux terres épuisées -du fait de leur surexploitation ou à cause de l'érosion hydrique-, leur aménagement consiste plutôt dans des travaux de réhabilitation ou de bonification des sols.

La réalisation des installations est également tributaire des conditions d'accès aux ressources hydrauliques disponibles. Ainsi, en présence d'eaux de surface provenant de lacs, de cours d'eau ou de marigots, on construit généralement des barrages, des digues, des travaux de canalisation ou de drainage. Par contre, s'il s'agit de réserves souterraines, on accède à la nappe phréatique moyennant des forages, des puits ou tout autre système de pompage. Les eaux de pluie, enfin, bien qu'elles ne constituent pas à proprement parler une ressource sûre pour l'irrigation, n'en font pas moins l'objet d'aménagements complémentaires, à l'intérieur même des périmètres, sous la forme de bassins, de diguettes, etc.

Ces divers éléments sont diversement appréciés et pris en compte, en fonction des spécificités des contextes nationaux. A titre d'illustration, l'on peut comparer les expériences du Maroc et du Niger. Le Maroc, pays à fort potentiel agricole, a mis en place un programme de construction de grands ouvrages d'irrigation dans un but d'extension et d'intensification de sa production agricole. Cette politique, dite des "grands barrages", repose sur des conditions naturelles favorables, caractérisées notamment par l'existence de vastes plaines fertiles et par l'abondance des ressources en eau de surface. A l'opposé, dans un pays comme le Niger, seuls 11,8% du territoire national possèdent une vocation agricole, les zones désertiques occupant plus de la moitié de la superficie totale. La concentration des ressources dans le sud du pays, et leur forte dépendance des aléas saisonniers, a conduit à l'adoption d'une politique d'irrigation diversifiée, orientée vers l'exploitation des ressources souterraines et la restructuration des aménagements existants.

C'est donc sur la base de l'étude de ces différents paramètres, étayée par les avis techniques des experts, que sont élaborées les normes de construction et d'utilisation des périmètres irrigués.

2.2. Les caractéristiques techniques

Parmi celles-ci, il y a lieu de distinguer entre celles qui ont trait à la construction des périmètres irrigués et celles qui concernent leur exploitation.

(a) Au stade de la construction, la dimension de chaque superficie unitaire de périmètre irrigué est fixée notamment en fonction de l'importance des objectifs économiques à atteindre. Il existe généralement deux grandes catégories de périmètres irrigués: les grands périmètres, qui donnent souvent lieu à la mise en place d'installations modernes onéreuses, et les petits périmètres, dits périmètres traditionnels, dotés d'aménagements assez modestes. Entre les deux, on trouve également des périmètres de tailles intermédiaires.

Les grands aménagements sont en général le support d'une politique agro-industrielle à grande échelle, souvent tournée vers l'exportation. Ils font appel à une technologie et à des conditions d'exploitation modernes. Pour leur part, les petits périmètres, quelquefois regroupés par village, sont conçus pour les besoins de l'auto-consommation locale. Ils disposent de moyens d'exploitation plus limités qui s'apparentent aux équipements traditionnels. Les périmètres intermédiaires, quant à eux, essaient de combiner les avantages des deux structures.

Selon la catégorie dont elles relèvent, les superficies unitaires varient entre un seuil plafond et un seuil plancher. A Madagascar, on dénombre quatre principaux types d'aménagements hydro-agricoles: les grands périmètres allant de 3000 à 10000 ha; les petits périmètres variant entre 200 et 3000 ha; les périmètres traditionnels de 200 ha au maximum; et les aménagements familiaux inférieurs à 10 ha. Au Sénégal, les grands périmètres ont plus de 1000 ha, les périmètres villageois sont compris entre 15 et 20 ha, les périmètres moyens se situant entre les deux.

Chaque périmètre irrigué est divisé en un nombre déterminé de parcelles, qui font l'objet d'attributions unitaires aux exploitants. Les parcelles sont disposées, selon des critères techniques, autour des installations hydrauliques. Elles sont soumises aux plans d'assolement définis par les experts.

(b) Au niveau de l'exploitation, les prescriptions techniques ont pour objet, en particulier pour les grands et moyens périmètres, de déterminer les modes d'utilisation de l'eau, les types de cultures à pratiquer et les catégories d'engrais et de pesticides recommandés. Les techniciens sont également amenés à définir de façon pratique le calendrier agricole des parcelles, les temps et les quantités d'eau utile par type de culture et par usager, les normes d'entretien des équipements, etc.

Pour opérer les choix techniques, il est en général fait recours à des spécialistes qui, selon des critères objectifs, décident du site adéquat, du type d'irrigation praticable, du mode d'exploitation approprié et de la nature des aménagements requis. Au Maroc, dans les grands périmètres irrigués, le modèle technique retenu est celui de la trame rationnelle, qui prévoit le découpage des périmètres en blocs d'irrigation de 30 à 40 ha, divisés en soles de culture de 100 à 150 m. Les cultures pratiquées sur ces grands ensembles sont principalement destinées à la consommation nationale (en vue d'assurer l'autosuffisance en céréales ou en sucre par exemple).

Au Niger, plusieurs types d'aménagements ont été réalisés: des aménagements par bonification des terres épuisées ou érodées dans la région de Keita, sur des parcelles de 0,25 à 0,70 ha, avec un mode d'exploitation traditionnel et des cultures diversifiées; des installations d'irrigation par pompage en bordure des fleuves sur des parcelles de 0,25 à 1 ha, où la culture du riz prédomine; des installations par gravitation sur des parcelles consacrées principalement à l'exploitation du coton, du mil et du sorgho.

Afin de garantir le bon fonctionnement des aménagements, ces considérations techniques doivent être accompagnées d'études sociologiques.

2.3. L'élément humain

Le facteur humain constitue, au même titre que l'eau et la terre, un critère déterminant dans la réalisation et le fonctionnement des périmètres irrigués. Les expériences nationales révèlent en effet que des difficultés surgissent chaque fois que l'on sous-estime les données humaines, mettant ainsi en péril l'ensemble des réalisations. Lors de l'aménagement de zones irriguées, deux cas de figures peuvent se présenter:

soit la population est en nombre suffisant pour assurer l'exploitation des parcelles; soit l'on assiste à l'arrivée de migrants venant s'installer aux côtés de la population d'origine.

(a) Dans le premier cas, il importe d'identifier, à l'intérieur même du groupe des autochtones, les centres et les conflits d'intérêt existants. L'étude de l'organisation sociale permet alors d'appréhender la diversité des traditions et des pratiques locales et d'évaluer leur influence sur les activités rurales. La composition ethnique des populations présentes, la situation des propriétaires coutumiers, le rôle joué par les familles, l'organisation des communautés villageoises ou la connaissance des activités rurales traditionnelles, sont autant de données essentielles qu'il convient de maîtriser pour assurer le succès des aménagements envisagés.

La prise en compte du facteur humain est d'autant plus indispensable que les aménagements hydro-agricoles importants bouleversent le monde rural. Ses usagers habituels, les agriculteurs, les éleveurs et les sylviculteurs, sont effectivement soumis à un changement radical de leur environnement physique et de leur statut juridique, et leur mode de vie s'en trouve profondément affecté. C'est ainsi qu'à Madagascar, comme au Niger ou au Sénégal, la création de périmètres irrigués a ravivé le problème de la cohabitation délicate, voire même l'antagonisme entre éleveurs et agriculteurs occupant traditionnellement le même espace. La cause en est, estime-t-on, que l'aménagement de nouveaux réseaux hydro-fonciers se fait au détriment des activités traditionnelles d'élevage, qui se voient désormais cantonnées sur des surfaces de plus en plus restreintes et soumises à des contraintes de plus en plus pesantes.

(b) Dans la deuxième situation, celle où la population autochtone s'avère en nombre insuffisant pour assurer l'exploitation rationnelle des réseaux, la création de périmètres irrigués est parfois accompagnée d'une politique dite de "colonisation rurale". Celle-ci consiste à déplacer des personnes, d'un point n'offrant plus d'opportunités de travail pour cause de saturation, à un autre point où l'on crée des conditions qui y sont plus propices. La population migrante est généralement composée de paysans provenant de régions agricoles plus difficiles, ou même de personnes issues du milieu urbain. La préoccupation des aménageurs à ce niveau est de pouvoir assurer la coexistence harmonieuse entre les deux populations, migrante et d'origine, compte tenu notamment des différences ethniques et des capacités d'intégration des groupes concernés.

Par ailleurs, des mesures d'encouragement sont parfois prises afin de susciter la migration souhaitée vers les zones équipées. L'éventail des mesures d'incitation dont disposent les pouvoirs publics varie selon les pays et peut aller de la simple prestation de service à l'octroi d'aides substantielles de la part de l'Etat. A Madagascar, par exemple, l'ordonnance du 20 juin 1974 relative à l'organisation de la migration rurale dans le cadre de la réforme agraire prévoit la prise en charge par l'Etat des frais d'installation des migrants dans les zones aménagées, ainsi que l'octroi d'aides matérielles et financières diverses. D'après ce même texte, les nouveaux arrivants peuvent se voir remettre un titre d'exploitation consacrant l'occupation de fait de terres non exploitées par leur propriétaire.

Tels sont les principaux critères, physiques, techniques et humains, qui président à la conception et à l'aménagement des périmètres irrigués. Il convient à présent d'examiner le cadre juridique dans lequel les législations africaines étudiées les insèrent.

III. - REGIME JURIDIQUE

Le trait marquant du régime juridique des périmètres irrigués, tel que le révèle l'analyse des systèmes nationaux faisant l'objet de la présente étude, est sa relative complexité. Celle-ci tient surtout à la nature composite des normes régissant ces aménagements: règles générales agro-foncières, d'une part, règles particulières hydro-agricoles, de l'autre. En d'autres termes, le droit des périmètres irrigués puise à des sources diverses et hétérogènes. Les unes sont alimentées par le droit commun du sol et de l'eau, et les autres sont tirées de textes spécifiques relatifs à la création et au fonctionnement des aménagements.

3.1. Le droit commun

Dans l'ensemble des pays étudiés ici, deux catégories de normes, au moins, s'imbriquent pour former le droit commun applicable aux périmètres irrigués: celles élaborées, au cours d'un passé plus ou moins récent, par les législateurs "modernes"; et celles d'origine coutumière, forgées par des pratiques paysannes ancestrales.

3.1.1. Les législations "modernes"

Hérités en grande partie de la période coloniale, codifiés, actualisés ou adaptés depuis les indépendances, les concepts et les principes juridiques consacrés par les législations agro-foncières "modernes" ont, en règle générale, fondamentalement pour finalité d'assurer la maîtrise publique de l'eau et de la terre, particulièrement en milieu rural. Pour ce faire, la plupart des législateurs ont généreusement fait appel à la technique juridique de la domanialisation qui, sans évincer la propriété foncière privée, tant à la cantonner considérablement.

(a) Cette politique de contrôle public des ressources agro-foncières apparaît d'abord à travers le régime du sol. Communément, en effet, les terres sont réparties, selon les systèmes, entre le domaine national, le domaine public et privé de l'Etat et, accessoirement, les propriétés collectives ou privées.

Imprescriptible et inaliénable, le domaine public de l'Etat se compose habituellement de terres destinées à des réalisations d'intérêt public. Ce domaine est en principe géré directement par l'Etat ou par l'intermédiaire de ses organes. Il peut faire l'objet de droits précaires et révocables aux profit des particuliers, mais jamais d'appropriation privée ni de droit réel.

Ainsi, au Niger, le domaine public de l'Etat, encore soumis aujourd'hui à un décret colonial du 29 septembre 1928, est géré par le Service des Domaines. Au Sénégal, le système agro-foncier laisse une place très marginale à la propriété privée de type civiliste. Le sol est réparti entre le domaine national (loi 64-46) et le domaine de l'Etat (loi 76-66).

Le domaine national constitue le droit commun des terres rurales et se compose, en milieu rural, de "zones de terroirs" et de "zones pionnières". Le domaine de l'Etat, quant à lui, se divise en domaine public et privé, tous deux administrés par la Direction des Domaines. Pour sa part, le régime foncier camerounais (ordonnance du 6 juillet 1974 et décret du 27 avril 1976) distingue entre les terres du domaine national (catégorie résiduelle), les terres du domaine privé (composé des terres immatriculées et celles en possession des collectivités traditionnelles) et enfin les terres du domaine public et privé de l'Etat. Un système similaire a été institué par l'ordonnance togolaise du 6 février 1974 fixant le régime foncier et domanial.

Dans le cadre de son domaine privé, l'Etat peut en principe se comporter comme n'importe quel propriétaire privé et, à ce titre, décider de la cession ou du démembrement de son droit de propriété sur des parcelles jusque là immatriculées en son nom. L'appropriation privée passe alors par l'immatriculation des terres, auprès d'un organisme public, au profit des acquéreurs individuels ou collectifs. C'est ce que prévoit, au Niger notamment, l'ordonnance du 11 juillet 1959 (modifiée en 1976) portant réglementation des terres du domaine privé. Au Sénégal, en revanche, l'Etat ne peut céder en propriété une partie de son domaine privé que sur la base d'une autorisation législative.

(b) L'eau, quant à elle, ne fait généralement pas l'objet d'une législation aussi fournie que le sol. Le principe est néanmoins celui de la domanialité publique de l'ensemble des eaux superficielles et souterraines, sous réserve toutefois des exceptions, plus ou moins significatives selon les pays, apportées à cette règle par les différentes législations nationales.

Au Niger, un projet de code de l'eau élaboré en 1985 (mais non encore adopté), ainsi que le texte en vigueur -un décret colonial remontant au 5 mars 1921-, soustraient au domaine public hydraulique les eaux provenant d'aménagements des particuliers, ainsi que celles déclarées "non-domaniales". Au Sénégal, bien que le code de l'eau (loi 81-13 du 4 mars 1981) pose le principe de la domanialité publique des ressources et des ouvrages hydrauliques, il ne reçoit pas d'application dans la pratique. En Tunisie, le même principe est consacré par le code des eaux du 31 mars 1975, qui soumet par ailleurs au régime de l'autorisation ou de la concession l'exploitation privée des ressources hydrauliques à l'intérieur des périmètres privés.

Pays où la grande irrigation constitue une tradition bien assise, le Maroc a mis en place un arsenal juridique assez complet en matière d'eau. Le droit commun de l'eau procède de deux dahirs: l'un du 1er juillet 1914 fixant les principes de domanialité publique de toutes les ressources en eau, l'autre du 1er août 1925 précisant le contenu et les limites du domaine public hydraulique. Le régime de l'eau dans les grands périmètres irrigués est précisé par le code des investissements agricoles du 25 juillet 1969, lequel tient lieu de "charte de la grande irrigation".

(c) Mais aussi étendu soit-il, l'espace domanial cohabite toujours avec les propriétés privées. L'une des difficultés majeures pour l'Etat, désireux de développer l'agriculture irriguée, est alors de se donner les

moyens juridiques d'entreprendre des aménagements importants dans des zones où il ne détient pas un droit de propriété public ou privé. Certes, aucun obstacle juridique sérieux ne se dresse là où les terrains nécessaires à la mise en place d'un périmètre irrigué lui appartiennent en propre. Si par exemple l'Etat décide de réaliser un périmètre irrigué sur des terres protégées, il lui suffit pour cela de recourir à de simples procédures administratives internes.

Par contre, des problèmes épineux surgissent dans les cas -les plus fréquents en pratique- où l'Etat lance des programmes d'irrigation sur des terres relevant de son domaine privé, mais sur lesquelles il a concédé des droits de natures diverses. Pour les besoins du remembrement et de l'uniformisation du régime des sols concernés, l'Etat doit alors procéder, au cours d'une phase initiale, à l'expropriation des anciens propriétaires, pour ensuite octroyer des "droits nouveaux" aux attributaires des parcelles aménagées. Dans les législations nationales étudiées, une telle procédure constitue, avec des variantes, la voie normale de réorganisation foncière des terres irriguées. Quant aux ouvrages hydro-agricoles réalisés, leur sort est plus simple: s'ils sont édifiés par l'Etat, ou si, initialement privés, ils ont été réhabilités par ses soins, ils tombent en général dans le domaine public de l'Etat (domaine immobilier artificiel).

La réalisation des périmètres irrigués peut également s'effectuer sans mise en oeuvre préalable de la procédure d'expropriation. C'est notamment le cas lorsque les terres proviennent du domaine public ou quand les opérations, dues à des initiatives privées, sont exécutées dans des zones appartenant à des individus ou des collectivités privées. En pareilles circonstances, les aménagements réalisés restent aux mains des particuliers qui en assurent la gestion.

C'est dire toute l'importance de la situation foncière des espaces que l'on se propose d'aménager et, partant, la nécessité d'en avoir une parfaite connaissance au préalable. Aussi bien, toute entreprise de création de périmètres irrigués est généralement précédée d'une étude de reconnaissance du contenu et de la nature de la relation liant les hommes à la terre. Ce travail d'inventaire des droits de propriété individuels et collectifs grevant le sol passe non seulement par l'examen des titres modernes remis à l'issue de la procédure d'immatriculation, mais aussi par la prise en compte de la coutume, qui compte avec ses propres règles d'appropriation et de gestion du sol et de l'eau.

3.1.2. Les règles coutumières

Contrairement à la conception individualiste de la propriété civiliste, les règles coutumières possèdent presque partout un caractère collectif et quasi religieux. Dans les pratiques rurales, l'eau et la terre sont souvent considérées comme des dons divins aux communautés bénéficiaires, qui peuvent en user librement, sous réserve du respect des droits des autres.

Dans cet esprit, le régime coutumier de l'eau comporte des servitudes pesant sur les propriétés avoisinant les sources d'approvisionnement en eau. En partant du principe que l'eau doit profiter à tous, les autorités traditionnelles ont élaboré les règles d'accès et les conditions d'utilisation et d'écoulement de l'eau à usage agricole.

Le droit sur la terre est souvent appréhendé comme un droit de propriété ou d'usage collectif. Il possède toujours une finalité sociale servant les intérêts de groupes humains déterminés (clan, famille, village, ethnie). Il convient cependant de nuancer cette affirmation. Ainsi, au Niger, la propriété coutumière a essentiellement un caractère individuel, contrairement aux exemples malgache ou sénégalais.

Mise à part la nature du lien entre l'homme et le sol, les règles coutumières définissent également les modes d'administration et de transmissibilité des terres. Dans la plupart des cas, la terre, propriété collective, est administrée par les représentants de la communauté, qui ne peuvent jamais l'aliéner à titre définitif. La conséquence logique en est que sa transmission à des héritiers individuels est inconcevable, sauf circonstances particulières de rareté des sols ou de forte pression démographique.

Solidement ancrées dans les mentalités et les pratiques paysannes, ces règles coutumières se sont néanmoins trouvées, à un moment ou à un autre de l'évolution des sociétés, confrontées à d'importantes transformations juridiques et économiques. Dans la majorité des pays, la rationalisation de l'espace rural s'est traduite par la transposition locale de principes et de techniques juridiques d'inspiration civiliste. Cette confrontation entre la tradition et la modernité s'est matérialisée de façon différente selon les pays.

Au Niger, des règles coutumières jouissent d'une reconnaissance officielle à travers, par exemple, la loi du 1er juillet 1961 relative aux procédures de confirmation et la loi du 7 mai 1974 consacrant le principe du respect des droits d'usages coutumiers. En outre, le projet de code rural en cours d'élaboration réaffirme la coexistence des deux modes, moderne et coutumier, d'appropriation de la terre, dans le but déclaré d'adapter le droit aux réalités. Au Sénégal, en revanche, la volonté du législateur a été d'affirmer la prépondérance du droit moderne sur le droit coutumier. A titre d'illustration, l'ensemble des terres qui, avant l'indépendance nationale, relevaient de modes de tenure traditionnelle, sont désormais soumises au régime de la domanialité nationale.

A Madagascar, des procédures tendant à convertir les droits coutumiers collectifs en droits individuels de propriété ont bien été définies, mais elles n'ont été que faiblement suivies d'effets. Les objectifs juridico-économiques de la réforme agraire, et notamment son programme d'agriculture irriguée, se sont heurtés en pratique à l'implantation séculaire de la culture irriguée coutumière. A l'inverse, au Maroc et en Tunisie, les règles coutumières, sans être évincées, ne conservent qu'un poids limité: la longue tradition de ces pays de grande irrigation, le rôle important qu'y joue l'Etat et la place particulière qu'y occupe le droit musulman expliquent leur relatif effacement devant le droit moderne.

Aussi bien, l'apport de la coutume en tant que source de droit applicable aux périmètres irrigués doit-il être relativisé, en fonction des types de structures concernées et selon les contextes nationaux. L'observation du paysage actuel des périmètres irrigués révèle que l'impact de la coutume est plus sensible dans les petits aménagements que dans les

grands espaces d'irrigation. Mais là où l'on a résolument opté pour des politiques d'irrigation sur une vaste échelle, le régime juridique des périmètres irrigués fait dans l'ensemble assez peu cas des pratiques coutumières. Leur marginalisation est d'autant plus grande que se mettent en place des législations spécifiques contraignantes.

3.2. Les normes spécifiques

Dans l'ensemble, les textes régissant spécialement les périmètres irrigués consacrent quatre principes fondamentaux qui produisent, tant pour l'Etat que pour les exploitants, des droits et des obligations spécifiques. Ces principes sont: la limitation du droit de propriété, l'octroi d'un "droit d'exploitation", l'obligation de mise en valeur et l'exigence d'une contribution financière.

Il convient de préciser que ces principes s'appliquent surtout dans les situations où l'intervention de l'Etat est nécessaire, soit pour la réorganisation foncière de l'espace agricole, soit pour la réalisation totale ou partielle des aménagements hydrauliques. En revanche, dans les périmètres privés, et singulièrement sur les surfaces appartenant en propre à des particuliers qui les aménagent à leurs frais, les seules règles applicables sont celles d'ordre public découlant du droit commun de l'eau et la terre.

3.2.1. La limitation du droit de propriété

L'établissement de périmètres irrigués comporte une atteinte au droit de propriété en ce qu'il implique souvent, là où le remembrement l'exige, l'expropriation des détenteurs de droits réels coutumiers ou modernes sur les parcelles aménagées. L'expropriation n'est cependant pas systématiquement utilisée, en raison notamment des réactions négatives qu'elle suscite de la part des populations. Elle ne s'impose que lorsque la situation juridique et foncière des espaces requis pour l'aménagement ne permet pas, telle quelle, l'implantation des installations. Le but de l'opération de remembrement est alors d'apurer la situation des espaces ruraux concernés, compte tenu des impératifs juridiques et techniques des projets d'aménagement.

Sur le plan technique, l'expropriation résout le problème des dimensions et de la disposition des parcelles individuelles, dans la mesure où elle crée un espace rural d'un seul tenant, sur lequel l'Etat peut agir librement. Avant remembrement, les aménageurs se trouvent fréquemment en présence d'une multitude de propriétés privées morcelées et dispersées, alors même qu'ils sont tenus par des normes précises de positionnement géographique, de découpage géométrique et de composition pédologique des lots unitaires.

Sur le plan juridique, le problème est que, sur un même espace, peuvent coexister détenteurs de titres modernes de propriété, propriétaires coutumiers, titulaires de droits démembrement de la propriété, occupants sans titres... A la diversité de statut des occupants s'ajoute éventuellement la question de la détermination de l'assiette exacte des droits existants. L'Etat a donc intérêt à procéder à l'expropriation et même à l'indemnisation des ayants-droit afin de pouvoir uniformiser le régime juridique des terres.

La phase d'expropriation est habituellement longue et requiert un travail d'inventaire et d'évaluation exigeant des moyens humains et financiers considérables. En matière de droits et de servitudes coutumiers, un tel travail d'identification est d'autant plus complexe qu'il repose généralement sur de simples témoignages oraux, qu'il s'agit de recueillir et de transcrire. C'est ainsi qu'à Madagascar, par exemple, l'ensemble des renseignements ainsi recueillis sont synthétisés dans des "fiches foncières".

A l'issue de la procédure d'expropriation, les anciens occupants se voient reconnaître un droit à indemnité ou éventuellement un droit préférentiel pour l'attribution d'autres lots. Dans ce dernier cas, un droit pour ainsi dire "d'exploitation", distinct de la pleine propriété, sera exercé par l'attributaire sur sa parcelle.

3.2.2. L'octroi d'un droit d'exploitation

L'étude des différentes législations nationales révèle que toute opération d'irrigation agricole menée par l'Etat, quel que soit au demeurant le régime juridique des terres concernées, a pour conséquence de soumettre l'exploitant à une série d'obligations légales. De ce fait, le droit que celui-ci exerce sur sa parcelle ne saurait être, parfois même dans certains périmètres privés, considéré comme un droit de propriété stricto sensu, en raison des diverses conditions légales qui l'affectent. Ces charges, notamment lorsqu'il s'agit de grands périmètres, sont généralement consignées de façon détaillée dans des actes ou des documents de nature variable. Les droits nationaux en offrent plusieurs illustrations.

Au Niger, la loi du 25 mars 1960 précise que le paysan, dans les périmètres publics, ne dispose pas d'un droit réel sur le lot qui lui est attribué. L'étendue de ses droits et obligations est spécifiée dans le contrat d'exploitation qu'il passe avec l'organisme attributeur des parcelles. Dans le cadre des périmètres privés, les conditions d'intervention et de prestation de services de l'organisme de gestion des aménagements hydrauliques procèdent également d'un contrat d'exploitation. A Madagascar, le remembrement ne fait pas perdre à l'agriculteur sa qualité de propriétaire et opère seulement une mutation de son droit de propriété, qui se trouve en conséquence affecté de contraintes légales détaillées dans le cahier des charges en vigueur sur le périmètre.

Au Sénégal, l'exploitant de parcelles situées dans les périmètres édifiés sur le domaine national bénéficie d'un simple droit d'usage sur ces parcelles et il peut en jouir comme d'un "outil de travail". Par contre, c'est d'un véritable droit réel que dispose l'exploitant ayant passé avec l'Etat un bail emphytéotique (sur le domaine privé de l'Etat). Au Maroc, la situation des paysans opérant dans le cadre des contrats de culture en vigueur sur les grands périmètres publics est comparable à celle d'un "ouvrier agricole" en raison du caractère restrictif des obligations légales d'exploitation. En Tunisie, dans les périmètres publics, les agriculteurs reçoivent des parcelles en vertu d'actes administratifs (procès-verbaux signés par le ministre compétent), en attendant d'obtenir les certificats de propriété prévus par la législation relative à la réforme agraire.

Indépendamment de sa force ou de sa nature juridique, le droit de jouissance conféré sur les terres aménagées est généralement accordé "intuitu personae", en fonction de critères personnels variés tels que: l'appartenance ethnique ou communautaire, la capacité physique ou matérielle, la situation juridique d'ancien propriétaire coutumier ou moderne... Ces critères d'affectation sont fixés soit par le législateur lui-même, soit par les institutions chargées de la redistribution des terres.

Enfin, sauf exception légale strictement définie, le droit concédé est incessible et intransmissible par héritage. Sur sa parcelle, le paysan possède un droit révocable mais pas forcément précaire, dans la mesure où il continue d'en jouir tant qu'il assure une gestion adéquate des biens attribués. Ainsi, l'Etat s'oblige à procurer une certaine stabilité juridique aux paysans, en auto-limitant son droit de révocation. Ce faisant, il cherche surtout à éviter la succession intempestive de plusieurs exploitants sur les mêmes parcelles et à inciter ces derniers à assurer une exploitation régulière et conforme aux objectifs agrofonciers. Si bien qu'en définitive le droit exercé sur les parcelles par l'exploitant après réorganisation foncière dépend étroitement de la bonne exécution de son obligation de mise en valeur.

3.2.3. L'obligation de mise en valeur

Il s'agit là d'une obligation légale fondamentale inhérente au régime juridique des périmètres irrigués, dont la portée dépend de la consistance du droit octroyé sur les parcelles. On sait que le paysan dispose en principe d'un droit de nature révocable. Cependant, ce droit reste stable et inattaquable tant que l'exploitation des terres est réalisée conformément aux normes établies par les institutions étatiques ou communautaires compétentes.

L'obligation de mise en valeur impose au paysan d'assurer une exploitation directe et satisfaisante des parcelles qui lui sont confiées. D'une part, la mise en valeur des terres doit être assurée directement par l'attributaire, les membres de sa famille ou du groupement auquel il appartient. Quoique relativement tempéré, ce caractère personnel de l'obligation a pour but d'éviter les situations où l'attributaire remet à un tiers l'exploitation des biens qui lui sont confiés. Il n'est pas rare, toutefois, que cette restriction soit battue en brèche par la pratique des sous-contrats d'exploitation.

D'autre part, la mise en valeur doit être techniquement appropriée, c'est-à-dire qu'elle doit respecter les normes établies par le cahier des charges ou l'acte liant l'attributaire à l'institution concédant les surfaces à exploiter. De façon pratique, ces prescriptions ont généralement trait au type de culture à pratiquer, aux intrants à utiliser, aux plans d'assolement, à l'utilisation et à l'entretien des installations hydro-agricoles. C'est ainsi que, à Madagascar, les procédures d'individualisation de la terre prévoient la remise de titres de propriété, à la condition expresse que la mise en valeur des lots ait été constatée par l'administration. Au Niger, l'ordonnance du 11 juillet 1959 semble reconnaître la possibilité de transformer les droits d'exploitation des concessions privées du domaine de l'Etat en droits de propriété en cas de mise en valeur effective.

La mise en valeur conditionne ainsi le maintien sur les parcelles et, en cas de manquement constaté, elle est sanctionnée par le retrait d'office de ces mêmes parcelles. La décision d'éviction émane en principe de la même autorité qui a été à l'origine de l'affectation des parcelles.

Dans la pratique, cependant, le retrait n'est pas systématique, en raison des conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de l'exécution de cette obligation. Cette carence peut provenir soit de la dépendance des instances de contrôle à l'égard des paysans, ou soit du manque de moyens matériels dont souffrent les agents d'inspection pour s'acquitter de leur mission. Les contraintes d'ordre pécuniaire ne sont pas, en effet, indifférentes à cet égard.

3.2.3. L'exigence d'une contribution financière

Cette contribution correspond aux sommes dues par les exploitants au titre de leur participation aux frais d'aménagement ou d'entretien des réseaux hydrauliques engagés par l'Etat. N'y sont pas inclus, par contre, les loyers et autres contreparties financières dont sont redevables les exploitants qui ont passé avec l'Etat un contrat leur octroyant la jouissance des surfaces aménagées (contrat de cession du domaine public ou bail emphytéotique).

La contribution aux frais d'installation ou de réhabilitation des réseaux est conçue comme un amortissement partiel des dépenses publiques et prend en compte le coût moyen des investissements. Elle est en principe unique et payable après réalisation des travaux. Son montant peut être fixé à l'hectare et s'appuyer sur des critères objectifs tels que la qualité des sols, le coût de mobilisation de l'eau, le type de culture prévu... Dans les cas où l'Etat réalise des aménagements sur des zones privées, il peut également prendre en considération la plus-value dont vont désormais bénéficier les exploitants du fait des travaux entrepris. La contribution aux frais d'entretien, quant à elle, s'apparente à une redevance périodique et permanente. Elle constitue en fait un élément du prix de l'eau à usage agricole.

Ainsi, au Maroc, le code des investissements agricoles (décret d'application 2-69-37) pose le principe de la participation aux frais d'équipement. Celle-ci se compose d'une somme fixe payable en une fois, comparable à un droit d'accès aux installations, ainsi que d'une redevance annuelle pour utilisation de l'eau d'irrigation. La redevance prend en compte l'amortissement des équipements ainsi que les frais de gestion et de maintenance des réseaux. Actuellement, la participation des agriculteurs au financement des installations atteint à peine 7% du coût moyen pondéré des investissements, alors que selon le code elle devrait se situer à hauteur de 40%. En Tunisie, la contribution aux frais des aménagements hydrauliques est fixée par les décrets portant création des périmètres publics et elle oscille en principe entre 10% et 30% du montant réel des travaux. Elle est payable en une fois, en nature ou en espèces. Le paiement en nature s'effectue par la remise à l'administration des terres excédant le plafond applicable au périmètre public concerné. Si la totalité de la contribution n'est pas couverte par le versement en nature, ou encore si la superficie des parcelles n'atteint pas le plafond, les intéressés s'acquittent de leur dette en espèces.

Au Sénégal, le principe est que l'utilisation des ressources et des ouvrages hydrauliques se fait à titre onéreux. Mais la pratique révèle qu'actuellement l'usage de l'eau demeure gratuit. A Madagascar, enfin, la redevance d'eau pour l'entretien et l'aménagement des installations est normalement collectée par l'Association des usagers de l'eau. Cependant, devant la résistance des paysans à honorer cette obligation, il existe actuellement, dans certains périmètres, un système de conversion de la redevance d'eau en kilogramme de paddy. Ce mode de paiement en nature semble mieux accepté par la population.

Dans la plupart des pays étudiés, le problème majeur rencontré en ce qui concerne l'exigence de cette contribution financière réside dans le fait que son paiement se heurte à la résistance de la majorité des paysans, dans la mesure où ils ont presque partout coutume d'accéder librement et gratuitement aux ressources hydro-agricoles.

Le contrôle des différentes obligations sus-mentionnées est dans une large mesure confié aux institutions mises en place pour veiller au bon fonctionnement des périmètres irrigués.

IV. - MECANISMES INSTITUTIONNELS

Les institutions en charge des périmètres irrigués se caractérisent, d'un système national à l'autre, par un certain degré d'originalité, en ce sens que leur nature, leur forme et leurs attributions se présentent sous un jour relativement contrasté. Dans l'ensemble, cependant, les législations examinées ont ceci de commun qu'elles font reposer l'essentiel des responsabilités sur deux acteurs principaux: l'Etat aménageur, d'une part, et les exploitants regroupés ou représentés au sein d'organismes jouant des rôles complémentaires, d'autre part. Leurs champs d'intervention respectifs varient en fonction de divers paramètres qu'il convient de présenter avant d'examiner les modalités d'exercice de leurs compétences.

4.1. Critères de répartition des attributions

En tant que planificateur et coordonnateur de la politique agricole nationale, l'Etat remplit une fonction capitale dans le domaine de la culture irriguée. Dans plusieurs pays, les réalisations hydro-agricoles s'incrivent en effet dans le cadre de la mise en oeuvre de réformes agraires généralement orchestrées par les pouvoirs publics à l'échelon central. L'examen des différentes modalités d'exécution de ces politiques agricoles permet néanmoins de distinguer principalement deux logiques d'intervention qui, en pratique, se combinent plus souvent qu'elles ne s'excluent. L'une, dirigiste, tend à monopoliser les fonctions institutionnelles au niveau étatique. L'autre, décentralisatrice, s'efforce de responsabiliser les organisations paysannes locales.

(a) De façon schématique, il est possible d'affirmer que la présence de l'Etat est plus sensible au sein des grands périmètres qu'elle ne l'est dans les petits. Les raisons en sont variées et peuvent être résumées comme suit:

- habituellement, la conception de la politique agricole est une prérogative traditionnelle de l'Etat; le développement de la grande irrigation, instrument privilégié de cette politique, n'échappe pas non plus à son emprise, depuis le processus décisionnel jusqu'à la mise en place des installations;

- seul l'Etat possède, en général, les moyens humains et matériels lui permettant d'assurer la maîtrise technologique et la couverture financière nécessaires pour entreprendre de vastes aménagements hydro-agricoles;

- la construction de grands complexes d'agriculture irriguée procède d'intérêts économiques importants et correspond à une mission de service public que l'Etat a la charge d'organiser et de contrôler. Ces complexes sont normalement le siège principal de la production agricole industrielle nationale et sont soumis, de ce fait, à des exigences particulières de productivité, de rentabilité et de technicité qui dépassent généralement les compétences et les possibilités des acteurs ruraux traditionnels. L'envergure des installations est telle que l'Etat est conduit à s'impliquer de façon quasi permanente à tous les stades de leur création et de leur exploitation.

Dans un tel contexte, les institutions mises en place se caractérisent par l'existence d'un contrôle étatique étroit doublé d'un encadrement rapproché des paysans. C'est ce genre de centralisme institutionnel plus ou moins fort selon les pays et les types d'aménagements que l'observation des différentes expériences nationales met en évidence: zones d'aménagement foncier à Madagascar, périmètres publics en Tunisie, grands périmètres au Maroc, périmètres modernes au Sénégal...

(b) Par contraste, à l'intérieur des petits périmètres irrigués, la gestion des structures est en règle générale assurée par des groupements locaux relativement autonomes et faiblement assistés. C'est ainsi que, au Niger, pays où la culture irriguée fait une place prépondérante aux installations de taille modeste, une stratégie dite "révisionniste" a été conçue dans une optique autogestionnaire. Sur le plan institutionnel, ce sont les paysans eux-mêmes, regroupés au sein de coopératives légèrement encadrées, qui exploitent directement les ouvrages.

A Madagascar, la même tendance est observée dans les petits périmètres gérés par les "Fokonolona" et les périmètres traditionnels gérés par les communautés villageoises "Fokontany"; les membres de ces dernières peuvent même prendre l'initiative de créer et d'aménager les réseaux hydro-fonciers. Pareillement, au Sénégal, les petits périmètres irrigués sont gérés dans le cadre des structures villageoises traditionnelles.

(c) Quant à leur forme et à leur nature juridique, ainsi qu'à leur domaine de compétence, les institutions intervenant dans le cadre des périmètres irrigués se caractérisent par une certaine diversité selon les contextes.

S'agissant des institutions étatiques, on trouve notamment: (i) des organismes placés sous contrôle de l'Etat, comme les Sociétés d'aménagement à Madagascar, les Sociétés d'encadrement au Sénégal ou les Sociétés de développement au Niger; (ii) des établissements publics, tels l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles du Niger, l'Office National des Irrigations et les Offices de Mise en Valeur au Maroc ou le Commissariat Régional au Développement Agricole en Tunisie; (iii) des antennes locales de services publics ou encore des commissions administratives.

En ce qui concerne les organisations paysannes, elles s'appuient généralement sur des structures dont l'assise peut être géographique, administrative, ethnique, sociale, familiale, etc. Par exemple, en Tunisie, les Groupements d'intérêt hydraulique et les Associations d'intérêt collectif sont compétents à l'intérieur des gouvernorats. Au Niger, le mouvement coopératif et mutualiste est hiérarchisé selon le découpage administratif (village, canton, arrondissement, département) et s'inspire, par ailleurs, des modèles traditionnels de regroupement de la population par tranches d'âge (Samariya). A Madagascar existent les Associations des usagers de l'eau, les Fokonolona et les Fokontaky. Enfin, au Sénégal, les groupements d'exploitants sont constitués sur les bases traditionnelles des structures villageoises.

Les fonctions de ces institutions varient en fonction du type de périmètre irrigué dans lequel elles opèrent. Cependant, il est possible de cerner le champ de leurs compétences à travers les étapes de création et de fonctionnement des aménagements hydro-agricoles.

4.2. Modalités d'exercice des compétences

4.2.1. Lors de la constitution

Au niveau de la création des périmètres, les principales étapes sont celles du remembrement foncier, de l'affectation des parcelles et de la réalisation des aménagements.

(a) Le remembrement foncier des surfaces à aménager est souvent accompagné d'expropriations, après évaluation des droits et indemnisation des anciens occupants. La phase de remembrement est généralement longue. Elle requiert des moyens administratifs, juridiques et techniques justifiant la présence d'institutions étatiques chargées de veiller au bon déroulement des opérations. Ainsi, en Tunisie, une commission administrative ad **hoc** remplit cette fonction en ce qui concerne les périmètres publics irrigués. A Madagascar, en revanche, plusieurs organismes sont compétents à cet égard, dont les sociétés d'aménagement et la commission régionale de réorganisation foncière et de remembrement.

(b) Pour ce qui est de la distribution des parcelles, il convient de distinguer selon que celle-ci est faite de manière directe ou indirecte, individuellement ou collectivement. L'Etat (ou l'un de ses organes) peut confier les terres aménagées directement à l'exploitant individuel. C'est par exemple le cas au Sénégal, où l'emphythéote reçoit les terres du domaine privé de l'Etat lors de la conclusion du bail avec l'Administration des Domaines. De même le paysan des zones de terroirs

peut se voir attribuer directement sa parcelle par le conseil rural dont il relève. Par ailleurs, l'attribution finale des terres peut aussi n'intervenir qu'après une série de "cessions" successives. Ainsi en va-t-il pour les attributions collectives aux groupements de paysans dans les zones pionnières du domaine national au Sénégal. Pareillement, au Niger, l'exploitant individuel de terres immatriculées au nom de l'Etat ne prend possession de sa parcelle qu'à l'issue d'une chaîne contractuelle (contrat de gérance entre l'Etat et les groupements mutualistes, puis contrat d'exploitation entre le paysan et le groupement).

(c) La réalisation des travaux d'aménagement de grande envergure, quant à elle, pour des raisons évidentes de coût et de maîtrise technologique, est généralement confiée aux services du génie rural. Pour ces mêmes raisons, l'aide d'institutions internationales peut également être requise.

Le rôle des institutions étatiques apparaît comme relativement important dans le cadre des opérations préalables d'établissement des périmètres irrigués. Cette remarque vaut également à l'intérieur des périmètres de dimension modeste, dès lors qu'ils sont édifiés sur le domaine public ou privé de l'Etat. Par contre, pendant la phase d'exploitation, le niveau d'engagement de l'Etat dépend de l'ampleur des objectifs à atteindre.

4.2.2. Pendant l'exploitation

Diverses catégories de fonctions peuvent être distinguées à ce stade: établissement des normes d'exploitation, contrôle du respect de leurs obligations par les usagers, assistance et prestation de services, résolution des conflits.

(a) La première, de type normatif, consiste à fixer les règles d'exploitation applicables aux parcelles. Il peut s'agir du choix des cultures, des intrants recommandés, du rythme de production, du plan d'assolement, des techniques culturales...; ou encore de la définition des normes d'entretien et d'utilisation des réseaux: quantités d'eau nécessaires, rythme de rotation de l'arrosage, fréquence des contrôles techniques ou conditions d'utilisation des équipements. Cette fonction, dont l'exercice fait appel à des exigences techniques précises, ne peut échapper à l'Etat, en particulier dans les grands périmètres irrigués.

(b) Vient ensuite la fonction de contrôle des diverses obligations incombant aux exploitants. L'étendue des pouvoirs qu'elle confère dépend de la nature de l'obligation concernée: exploitation directe ou par personnes interposées; contributions financières aux frais d'entretien et d'utilisation des installations; conditions sanitaires et respect de l'environnement; etc.

(c) Le troisième type de fonction octroyée aux institutions de gestion des périmètres irrigués est celui de l'assistance aux paysans. L'une des formes d'aide les plus couramment fournies aux usagers des réseaux consiste à leur accorder des facilités d'accès au crédit. Nombre d'exploitants, en effet, éprouvent des difficultés à obtenir des prêts, compte tenu à la fois de la modestie de leur situation matérielle et de

l'impossibilité où ils se trouvent d'offrir des garanties (les parcelles qu'ils exploitent ne pouvant être hypothéquées, puisqu'ils n'en sont pas propriétaires). Dans les petits périmètres, la solution est parfois venue de la pratique consistant pour les paysans à se regrouper afin d'augmenter leur capacité d'endettement auprès des organismes de crédit.

C'est ainsi qu'au Sénégal, dans les périmètres villageois, le groupement des exploitants est habilité à emprunter auprès des institutions financières, au nom de tous ses membres alors engagés solidairement. A Madagascar, les Associations des usagers de l'eau sont pareillement compétentes pour obtenir des crédits. Au Maroc, dans le cadre des contrats de culture en vigueur dans les grands périmètres, c'est l'Etat qui se charge d'instruire les demandes de crédit et d'accorder éventuellement des aides ou subventions aux exploitants. En Tunisie, enfin, cette fonction revient aux commissariats régionaux au développement agricole, tant dans les périmètres privés que publics.

(d) Au titre des prestations de service, il y a lieu de mentionner aussi le rôle de formation et d'information que jouent certaines institutions auprès des paysans. Cette mission recouvre en fait plusieurs activités aux objectifs variés: (i) elle peut consister dans la formation technique et pratique aux normes d'exploitation et d'entretien des réseaux. Cette fonction revêt une importance particulière dans les grands périmètres où les techniques de production agricole de type industriel constituent pour les paysans un nouveau mode d'exploitation de la terre. Dans les petits périmètres, l'effort porte principalement sur l'apprentissage des règles de fonctionnement et de maintenance des installations de petite hydraulique; (ii) elle peut encore prendre la forme de la sensibilisation aux objectifs d'exploitation fixés sur les parcelles, le but étant aussi bien de diffuser le contenu de la politique étatique auprès des paysans que de collecter des informations sur le monde rural à l'occasion des campagnes de vulgarisation. De cette façon, on cherche à répondre aux attentes des populations rurales et à obtenir leur adhésion et leur collaboration.

(e) S'agissant enfin du règlement des différends, on observe une quasi désertion des organes juridictionnels, due précisément au dynamisme et à la capacité de certaines instances communautaires traditionnelles à résoudre les conflits internes qui surgissent entre exploitants. C'est le cas à Madagascar, où les communautés traditionnelles de gestion des aménagements de micro-hydraulique possèdent des mécanismes et des procédures internes de règlement des conflits: décisions du conseil des anciens, arbitrages du Fokonolona. Mais de telles solutions ne sont viables que dans des petites unités d'exploitation caractérisées par une assez grande cohésion sociale.

Le poids de l'intervention de ces institutions auprès des exploitants dépend finalement de la nature de la politique d'encadrement rural suivie par les pouvoirs centraux. En général, plus les aménagements sont importants, plus l'encadrement est étroit. C'est par exemple le cas à Madagascar dans les aires de mise en valeur, au Maroc dans les grands périmètres, en Tunisie dans les périmètres publics et au Sénégal dans les périmètres modernes. L'Etat y est omniprésent par l'intermédiaire des organes de gestion des périmètres. L'initiative et la participation

paysannes s'en trouvent alors considérablement réduites. A l'inverse, au sein des structures plus modestes, on observe un certain dynamisme des institutions communautaires, à la faveur des pratiques d'auto-gestion paysanne.

Cela dit, au-delà de leur volet institutionnel, les expériences nationales en matière d'agriculture irriguée n'ont pas connu le même degré de réussite d'un pays à l'autre. Les facteurs de succès ou d'échec sont certes très divers, mais il est néanmoins possible de déceler des causes communes de dysfonctionnement des systèmes.

V. - ELEMENTS DE BLOCAGE

Plusieurs facteurs, de nature très diverse, font plus ou moins obstacle à la pleine mise en oeuvre des programmes d'irrigation. Parmi ces éléments de blocage, on peut distinguer principalement trois séries de handicaps généralement communs à l'ensemble des pays étudiés. Bien que ces facteurs soient liés les uns aux autres, on peut considérer que le premier est plutôt d'ordre technique, que le second tient surtout à des considérations humaines, pendant que le troisième concerne plus généralement la faible prise en compte des impacts environnementaux.

5.1. Les défaillances techniques

Prises dans un sens large, ces défaillances recouvrent les erreurs et les carences intervenant dans la conception, la réalisation et la maintenance des installations.

(a) Au niveau de la conception, toute création de zones de culture irriguée est en principe précédée d'études destinées à évaluer le potentiel hydraulique et agricole des terres afin de pouvoir déterminer de manière précise les types d'aménagements les plus appropriés. Cependant, les choix opérés sur la base de ces analyses peuvent s'avérer inadaptés quand ils reposent sur une évaluation approximative ou inexacte des ressources pédologiques ou hydrauliques du site sélectionné.

C'est ainsi que les prescriptions techniques élaborées à partir d'études incorrectes peuvent conduire à une distribution d'eau, en temps et en quantité, inappropriée au type de culture et de sol concernés. De même que les techniques d'irrigation choisies peuvent être inadaptées aux conditions géophysiques existantes: par exemple, construction de barrages dans des zones où les eaux de surface sont insuffisantes ou trop dépendantes des aléas saisonniers. Il peut également s'avérer que la pratique de la culture irriguée elle-même ne soit pas forcément la meilleure solution de mise en valeur pour une zone déterminée, qui serait plus propice un autre type d'activité rurale (par exemple l'élevage) ou à un autre système de production agricole mieux adapté aux conditions naturelles du site (par exemple cultures de décrues ou sous pluies).

(b) Au stade de la réalisation, les techniques d'aménagement ne sont pas non plus toujours suffisamment maîtrisées. Les carences à ce niveau sont souvent décelées immédiatement et peuvent déboucher à terme sur le délaissement des installations. Ces défaillances entraînant en général une mauvaise maîtrise de l'eau, qui peut se manifester soit par

l'écoulement anormal des eaux d'irrigation (phénomènes de stagnation ou d'inondation dans les champs de culture); soit par l'inertie des réseaux hydrauliques conduisant à l'insuffisance ou à l'absence totale d'eau dans les champs de culture; soit encore par un gaspillage des ressources disponibles.

(c) S'agissant enfin de la maintenance des installations, la plupart des échecs provient du manque de techniciens compétents affectés en permanence ou périodiquement aux travaux d'entretien. L'absence de spécialistes du réglage ou de la réparation des équipements se traduit par de fréquentes pannes des réseaux, pouvant déboucher dans les cas extrêmes sur l'abandon des parcelles. A ces cas de défaillances s'ajoute bien souvent un certain désintérêt des paysans à l'égard des installations.

5.2. Les résistances paysannes

L'adhésion des exploitants ruraux aux programmes d'irrigation, bien qu'elle soit en général recherchée, est en pratique assez souvent difficile à obtenir. Dans les faits, pour les raisons déjà évoquées ou qui le seront ci-dessous, on observe une tendance marquée chez bon nombre de paysans à se montrer peu enthousiastes, sinon franchement hostiles, à collaborer avec les institutions chargées de réaliser les aménagements hydro-agricoles.

(a) L'expression la plus fréquente de cette résistance des paysans réside dans la méconnaissance de certaines règles de gestion auxquelles ils sont tenus de se conformer au titre des conditions d'attribution des parcelles. Normalement, l'exploitant n'ayant qu'un droit de jouissance, il n'est pas libre de disposer de la parcelle attribuée. En pratique, toutefois, nombreux sont les paysans qui se comportent en véritables propriétaires, même à l'intérieur des espaces strictement encadrés par l'Etat. L'exemple le plus flagrant est celui de la partition des lots, largement pratiquée dans tous les pays étudiés. Les exploitants, pour des raisons notamment familiales et économiques, concèdent des portions de leur parcelles à leurs héritiers ou à d'autres ayants-droit, alors même qu'elles leur sont attribuées personnellement. Ce phénomène conduit à la constitution de micro-parcelles dont les superficies se situent alors en-dessous des seuils-planchers en vigueur.

C'est par exemple le cas en Tunisie, à l'intérieur des périmètres publics où, malgré la restriction légale du partage aux "unités économiques viables", l'administration s'est trouvée parfois obligée d'abaisser la limite-plancher pour régulariser la situation de fait de certaines exploitations. Au Maroc, pareillement, la limitation légale du morcellement des parcelles par l'institution d'un héritier unique demeure largement théorique. Au Niger, les modes de tenure traditionnels conduisent également à la parcellisation excessive et incontrôlable des surfaces aménagées.

A l'opposé, la question peut se poser en termes de respect des plafonds légaux. Il peut arriver, par exemple, que certains groupements attributaires refusent de répartir entre les exploitants individuels les parcelles qui leur ont été octroyées, gardant ainsi dans "l'indivision" l'ensemble des lots. C'est pourquoi on trouve parfois des dispositions

faisant échec aux dépassements de plafonds, comme en Tunisie, où les propriétaires de lots excédant les limites légales sont soit contraints à une cession en nature à titre de contribution aux frais d'aménagement, soit expropriés à concurrence de la limite-plafond.

(b) L'exécution de l'obligation de mise en valeur qui pèse sur les exploitants rencontre également des difficultés pratiques de cet ordre. Deux séries de remarques peuvent être faites à cet égard:

- d'une part, la mise en valeur, qui doit être en principe directe et personnelle, se heurte dans les faits au problème de l'absentéisme des attributaires et à l'existence de modes de faire-valoir indirects. Pour des raisons variables, telles que l'éloignement des exploitants de leur lieu d'habitation, le mauvais fonctionnement des installations ou le rendement médiocre des terres, le paysan peut être amené à abandonner sa parcelle. Ces mêmes contraintes peuvent aussi le conduire à concéder son exploitation en usufruit, en métayage ou en location à des sous-exploitants sans titre, parce que non attributaires. Ce genre de pratiques s'est par exemple développé à Madagascar, dans certains grands périmètres confrontés à des problèmes de défaillance technique;

- d'autre part, les normes de mise en valeur, telles que fixées par les autorités compétentes, peuvent être jugées trop contraignantes par les exploitants, qui se refusent alors à les appliquer, en tout ou en partie. On a ainsi constaté, dans les grands périmètres irrigués marocains, le non respect des plans d'assolement ainsi que le gaspillage et la mauvaise utilisation de l'eau. Il arrive aussi que l'exploitant se détourne des cultures prescrites et en introduise d'autres, non autorisés mais plus rentables. Les agriculteurs sénégalais, par exemple, ont opéré un retour aux cultures vivrières traditionnelles, en dépit des consignes d'exploitation favorables au développement de la riziculture. De telles situations sont typiques lorsque les rendements des cultures imposées ne suffisent pas à assurer à l'agriculteur une amélioration de son niveau de vie.

Le troisième facteur limitant des aménagements hydro-agricoles résulte de l'insuffisante prise en compte des équilibres **écologiques**.

5.3. Les impacts écologiques

Dans l'ensemble des pays étudiés, la protection de l'environnement ne semble guère constituer une préoccupation majeure des organes chargés de l'aménagement des périmètres irrigués. En particulier, au stade de la conception des ouvrages, les répercussions éventuelles de ces derniers sur le milieu naturel ne font que très rarement l'objet d'une étude d'impact écologique, dont les résultats pourraient être pris en compte au même titre que les autres paramètres habituels (humaines, techniques, économiques, etc.). On peut donc dire qu'en règle générale les données environnementales n'ont pas d'influence sur le processus décisionnel.

Par contre, selon le degré de prise de conscience écologique des pays, des enquêtes sont parfois effectuées a posteriori pour mesurer les effets des ouvrages sur l'environnement des zones aménagées. Mais il ne s'agit pas d'évaluations approfondies, pouvant éventuellement se traduire

par la prise de mesures de restauration du site ou de réparation des dommages constatés. Les exploitants, quant à eux, ne sont pas vraiment sensibilisés à ces aspects environnementaux et ne respectent généralement pas les quelques règles applicables en la matière, dont la sanction n'est guère assurée faute de réels moyens de contrôle.

Pourtant, la culture irriguée n'est pas sans conséquences, parfois néfastes, sur la qualité de l'environnement. Mis à part les risques d'ordre sanitaire liés à la présence de nappes d'eaux stagnantes, la mauvaise maîtrise de l'eau peut aussi constituer une menace pour le sol, la faune et la flore, notamment. Sans compter que le rejet incontrôlé d'eaux usées et de déchets solides pose le problème de la nécessité de mettre en place des moyens de traitement appropriés (comme les stations d'épuration), lesquels continuent le plus souvent de faire défaut. Le recyclage et la réutilisation des eaux usées à des fins agricoles demeurent également largement méconnus. En outre, à défaut de contrôles rigoureux, le niveau et la cadence d'exploitation des nappes phréatiques mettent parfois en péril la capacité de renouvellement des ressources hydrauliques de certains sites. Une irrigation mal mesurée ou mal gérée peut ainsi entraîner l'épuisement des réserves en eau et même la salinisation des sols.

Un autre impact de l'agriculture irriguée est celui de l'intensification de la production qu'elle implique, bien souvent au détriment de la qualité des sols et de l'équilibre des écosystèmes. L'appauvrissement des sols, en particulier, peut être engendré aussi bien par leur surutilisation que par l'érosion des vents et des eaux. Par ailleurs, des espaces forestiers sont inévitablement sacrifiés aux besoins du développement agricole. Sous l'effet conjugué de la pression démographique, de l'extension urbaine et de l'appauvrissement des sols, la déforestation apparaît généralement comme le moyen le plus commode de dégager de nouvelles terres pour les cultures irriguées.

Enfin, là même où il existe une conscience réelle des impacts écologiques de l'agriculture irriguée, les ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en oeuvre les mesures de protection appropriées manquent le plus souvent. Dernièrement, on observe toutefois que certains bailleurs de fonds internationaux, progressivement soucieux des retombées environnementales des projets de développement qu'ils contribuent à financer, encouragent les Etats à intégrer cette dimension écologique dans leurs programmes d'irrigation.

VI. - CONCLUSION

L'examen du droit des périmètres irrigués dans les systèmes juridiques faisant l'objet de la présente étude montre que les règles ayant trait aux aménagements hydro-agricoles sont passablement complexes et relativement peu appliquées.

(a) La première caractéristique du droit des périmètres irrigués est liée à la multiplicité et à l'hétérogénéité des normes applicables: législations modernes d'une part, règles coutumières de l'autre; droit commun de la terre et de l'eau d'un côté, textes spécifiques régissant les espaces aménagés de l'autre.

- Un premier facteur de complexité réside dans la dualité souvent conflictuelle des ordres juridiques, coutumier et moderne, habituellement en présence. La tendance largement observée, à travers notamment la domanialisation des ressources hydro-foncières, est d'accorder au droit moderne la prééminence sur le droit coutumier. Pour autant, ce dernier n'en demeure pas moins vivace partout, quoique probablement de manière moins accentuée au Maroc et en Tunisie. Le problème de la coexistence de ces deux catégories de normes, dans leur diversité et leur antagonisme, reste donc entier. Or la coutume, par essence orale, est souvent incertaine (ou du moins difficilement saisissable) et, qui plus est, extrêmement variable d'une région à l'autre, d'une ethnie à l'autre. En revanche, dans son expression moderne, la loi aspire normalement à la généralité. Mais ses règles ayant trait au sol et à l'eau, édictées dans des contextes historiques et politiques très dissemblables, ne s'articulent guère dans un dispositif normatif cohérent. Si bien que plusieurs pays, n'ayant pas encore mené à terme la codification de leur régime hydro-foncier, possèdent à ce jour un appareil législatif assez hétéroclite.

- Un deuxième facteur de complexité se situe au niveau de la diversité des régimes spécifiques applicables aux périmètres irrigués. En effet, à l'intérieur de ces derniers, on distingue généralement: (i) les règles de portée générale, qui ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des périmètres irrigués et qui fixent les conditions de leur création et de leur fonctionnement; et (ii) les règles spéciales qui ont pour objet d'adapter les dispositions générales aux conditions particulières des différentes catégories de périmètres irrigués (privés, publics, grands, petits, moyens, traditionnels). Une telle diversité de règles, ajoutée à la dualité de sources précédemment évoquée, rend encore plus ardue la nécessaire harmonisation des normes, tant entre elles que par rapport aux espaces qu'elles gouvernent. Cette harmonisation n'étant pas toujours aisée, il en résulte dans les faits un manque d'efficacité ou un défaut d'exécution de certaines règles.

(b) La seconde caractéristique du droit des périmètres irrigués en vigueur dans les pays étudiés réside dans sa faible mise en oeuvre et, partant, son efficacité limitée. Les raisons en sont multiples et peuvent être ramenées à deux principales séries de facteurs, que l'on pourrait schématiquement qualifier d'intrinsèques et d'extrinsèques.

- Certains facteurs limitants sont en effet inhérents au système juridique lui-même, à ses imperfections techniques: (i) il peut ainsi s'agir de l'inapplicabilité de fait de dispositions anciennes, non encore abrogées, bien que ne correspondant plus aux réalités actuelles. Le droit nigérien, composé de textes récents cohabitant avec des textes coloniaux, est illustratif de cette situation. Nombre de ces derniers, relatifs en particulier au régime de la domanialité des sols, subsistent encore alors que des changements politiques, notamment en ce qui concerne la notion de propriété rurale, les ont rendus caducs; (ii) l'inapplication des textes peut en outre résulter de l'absence de dispositions formelles permettant leur mise en oeuvre pratique. Au Sénégal, par exemple, le code de l'eau de 1981, qui pose les principes de la domanialité publique de l'eau et de l'utilisation à titre onéreux de l'eau à usage agricole, n'a toujours pas reçu d'application concrète faute de décrets d'application; (iii) les

difficultés d'application de certains textes peuvent encore provenir d'un manque de cohésion d'ensemble du dispositif normatif. Ce peut être en particulier le cas lorsque des institutions distinctes sont dotées d'attributions, au niveau territorial ou sur le plan matériel, identiques ou similaires, et qu'il devient alors malaisé de déterminer leur champs d'action respectifs. A Madagascar, par exemple, l'Association des usagers de l'eau et le Fokonolona sont également compétents pour édicter des DINA en matière de gestion de l'eau dans certains périmètres traditionnels.

- Il existe par ailleurs des contraintes de nature extrinsèque qui limitent également l'effectivité du droit des périmètres irrigués. Elles relèvent essentiellement du comportement des différents acteurs en présence dans les espaces aménagés: l'Etat (ou ses services) et les exploitants ruraux (ou leurs groupements). Pour sa part, l'Administration peut être en partie responsable de l'inexécution des normes qu'elle est chargée de faire respecter. Faute de ressources ou par manque de diligence, elle ne met pas toujours en oeuvre les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement des aménagements. Ce qui se traduit, en pratique, par une relative déficience du contrôle de la mise en valeur des terres irriguées. L'Administration peut en outre être conduite, dans l'accomplissement de sa mission, à faire preuve de tolérance à l'égard de certains manquements aux obligations légales. Ce faisant, elle cherche à éviter de heurter les utilisateurs, soit en vue de susciter leur adhésion aux programmes d'irrigation, soit plus largement dans le but de préserver l'ordre social. L'attitude de l'Administration est en réalité liée à celle des exploitants, dont la collaboration ne lui est pas toujours acquise. Le défaut d'empressement de ces derniers, fréquemment observé, procède tout à la fois de leur faible implication dans le processus décisionnel, de l'insuffisante prise en compte de leurs pratiques coutumières et de leurs besoins réels, ainsi que du manque de sensibilisation, de vulgarisation et de formation.

Le droit des périmètres irrigués apparaît finalement comme étroitement lié à sa réception par le monde rural. Celui-ci en étant -par les bras des paysans- le véritable acteur sur le terrain, il devrait également en être l'un des artisans privilégiés et le principal bénéficiaire. Son efficacité dépend dans une large mesure de sa capacité à prendre en compte les revendications et les valeurs des paysans. Sa modernisation, souvent nécessaire, ne saurait se faire ni au détriment des intérêts de ces derniers, ni au préjudice de la qualité de leur environnement.

ETUDES DE CAS

- Madagascar
- Maroc
- Niger
- Sénégal
- Tunisia

MADAGASCAR

I. - INTRODUCTION

La présentation d'un document examinant l'expérience juridique et pratique de Madagascar en ce qui concerne l'établissement et la gestion des périmètres irrigués pour le développement agricole impose, au préalable, que soient circonscrits et définis le domaine et le champ d'application de l'étude. Pour ce faire, il est nécessaire de préciser juridiquement la notion de périmètre irrigué à Madagascar.

Celle-ci recouvre, en fait, une variété de projets hydro-agricoles menés à l'instigation, soit des pouvoirs publics, soit des collectivités décentralisées, qui ont tous pour finalité l'amélioration des activités agricoles de la région en cause. Dans la pratique, la confusion est à éviter entre les périmètres irrigués institués dans le cadre d'un "grand projet" -appelés en ce cas grands périmètres-, ceux constitués par les périmètres classés en 1ère et 2ème catégories gérés par les Fokonolona -appelés petits périmètres irrigués (PPI) ou encore moyenne hydraulique-, et ceux créés et aménagés dès leur origine par les paysans groupés en communautés villageoises (les Fokontany), qui font l'objet de l'opération micro-hydraulique. A tout ceci s'ajoutent les aménagements familiaux avec une superficie unitaire de 1 à 5 ha mais qui recouvrent tout de même environ 150.000 hectares dans toute l'Ile (1986)(1).

Les grands périmètres sont des aménagements occupant des superficies géographiques de 3000 à plus de 10.000 ha de terres irriguées et comportant des infrastructures hydro-agricoles modernes. Ils sont gérés par des sociétés d'aménagement et recouvrent plus de 300.000 hectares, tous périmètres confondus (Lac Alaotra 100.000 ha dont 35.000 gérés par la SOMALAC; Bas Mangoky 120.000 hectares dont seuls 10.000 hectares exploités par la SAMANGOKY; Marovoay 38.400 hectares dont 17.000 irrigués et gérés par la FIFABE; MORONDAVA 15.000 hectares dont 6.000 hectares exploités par la SODEMO; Andapa 40.000 hectares dont 4000 aménagés et gérés par la SOAMA; Antananarivo 20.000 hectares dont 15.000 mis en valeur depuis le 19ème siècle; Ankaizina 70.000 hectares; Maintirano 7.000 hectares; et la Tsiribihina 17.000 hectares) (2).

Les petits périmètres irrigués (PPI) sont au nombre de 250 (fin 1988) et occupent environ 200.000 hectares, leur superficie individuelle variant de 200 à environ 3.000 hectares. Les PPI ont fait l'objet d'un classement par les textes législatifs (3). Sont dits "classés" les réseaux pour lesquels la puissance publique ou les collectivités traditionnelles avaient consenti des investissements. Dans la pratique, presque tous les réseaux d'une certaine ampleur ont fait l'objet d'un classement.

Enfin les périmètres "traditionnels" ou encore les petits aménagements créés par les paysans et objet de l'opération micro-hydraulique couvrent environ 700.000 hectares et sont de dimension individuelle n'excédant pas 200 hectares.

Tous ces périmètres -hormis les "aménagements familiaux" d'une superficie unitaire inférieure à 10 hectares- ont un trait commun : ils font l'objet de sources de financement internationales dont l'objectif est, à terme, de réhabiliter et d'étendre l'importance des périmètres.

Jusqu'au début des années 1980, les réseaux d'hydraulique agricole n'ont cessé de se dégrader faute d'entretien suffisant dû, semble-t-il, au manque de moyens et au défaut d'intérêt des usagers. On estime que seule la moitié des superficies dominées sont convenablement irriguées et donc susceptibles de rentabilité selon des facteurs modernes de production. De plus, l'augmentation annuelle des superficies irriguées est allée décroissant de 1960 jusqu'en 1982 (1960-1970 : 15.000 hectares; 1970-1978: 6.300 hectares; 1979-1982 : 3.200 hectares). Enfin, les grands périmètres existent toujours virtuellement dans les textes, mais ne sont actuellement opérationnelles qu'une demi-dizaine de sociétés d'aménagement sur les 15 initialement instituées (4).

Des mesures ont été prises pour redresser la situation. En premier lieu, on a cherché à responsabiliser les usagers des réseaux, d'abord par la création d'associations d'usagers de l'eau chargées de l'entretien des réseaux et de la distribution de l'eau, ensuite par la participation des usagers aux coûts de réhabilitation ou d'aménagement et aux frais d'entretien des réseaux. Ce fut l'une des raisons d'être de la nouvelle réglementation de 1981 sur la gestion des réseaux d'irrigation. Dans les grands périmètres, ce fut la SOMALAC qui procéda, la première, à l'installation des "Comités de gestion de l'eau" (1984), devenus par la suite "associations des usagers de l'eau" (AUE). Pour les petits périmètres, l'association des usagers commença à être instaurée d'abord à Soavina, puis à Behara, Belamoty, enfin à Ambohibary. 25 AUE sont actuellement constituées dans les PPI. 50 autres sont prévues avant la fin du premier projet.

Mais surtout fut mise en place depuis 1981 une politique d'amélioration et de réhabilitation des réseaux hydro-agricoles existants. Concernant les grands périmètres, fin 1987, les actions en matière d'irrigation ont touché plus de 6.000 ha (Samangoky, SODEMO-Morndava, FIFABE et SOMALAC). Pour les petits périmètres, sept chantiers de travaux ont été ouverts, avant fin 1988, totalisant 8.000 ha tandis que quinze nouveaux chantiers devraient être mis en route en 1990 représentant 5.500 ha. Enfin, les périmètres traditionnels sont l'objet de l'opération micro-hydraulique qui porte sur 37.440 ha (1987). Le coût d'entretien s'élevait en 1987 pour les grands périmètres à 14.300 FMG/ha (3.730 millions FMG sur 65.000 ha) et pour les petits périmètres à 8.000 FMG/ha (3.505 milliards FMG pour 108.000 ha).

Pour 1990 et les années à venir, l'objectif demeure identique, soit la réhabilitation totale de tous les réseaux d'irrigation. Pour les grands périmètres, l'objectif de réhabilitation est de 44.000 ha sur un total de 70.000 ha. Déjà, en 1986, 8.940 ha ont été réhabilités au sein de la SOMALAC. Les travaux, sur financements extérieurs continuent actuellement dans les divers autres périmètres (ANDAPA, Samangoky, SODEMO). Pour les PPI, le plan directeur de réhabilitation établi en 1986 pour une période de dix ans avait prévu un objectif à terme de 60.000 ha. Enfin, pour les périmètres traditionnels, l'opération micro-hydraulique prévoit la

réhabilitation d'environ 26.000 ha à partir de 1987. L'objectif final de 100.000 ha réhabilités, tous périmètres confondus, paraît être réalisable.

Une autre source de confusion terminologique peut résider dans l'identification des périmètres "modernes" et "traditionnels". La distinction peut recouper tant les grands périmètres que les opérations de micro-hydraulique ou les aménagements familiaux. Mais, plus précisément, les périmètres traditionnels s'entendront, pour les besoins de la présente étude, des périmètres autres que les grands et petits périmètres, ayant fait l'objet de financement important pour leur réhabilitation (on suposera qu'au départ les périmètres de l'opération micro-hydraulique n'étaient que de simples aménagements familiaux ayant bénéficié d'appuis financiers et matériels conséquents) (5). En tout état de cause, cette double distinction n'est prise en compte dans le cadre de l'étude que pour situer son champ d'application. Elle tendra à recenser les expériences et conclusions tirées de l'observation des différents périmètres.

A l'épreuve des faits, il est apparu que toute expérience menée en dehors de l'assentiment de la collectivité directement intéressée tend à se heurter à des difficultés considérables. A cet égard, les énormes investissements financiers et techniques effectués dans le cadre des périmètres modernes (PPI et GPI) ne doivent pas faire illusion. L'insuccès de la majorité des sociétés d'aménagement instituées dans le cadre des Aires de Mise en Valeur Rurale (AMVR) en constitue un témoignage indirect. La mutation de toutes les fermes d'Etat, conçues initialement comme des institutions pilotes dans le domaine agricole, en est un autre. Les exemples abondent et seront abordés en leur temps, l'essentiel demeurant, au seuil de l'étude, de préciser l'orientation à suivre. Une expérience qui a réussi n'attire l'attention que par sa discrétion. En revanche, les tentatives qui n'ont pas abouti nécessitent que l'on s'y arrête pour se prémunir contre les aléas de l'avenir. L'étude tiendra compte de cette double proposition et insistera plus sur les facteurs d'insuccès observés dans l'expérience des périmètres irrigués à Madagascar.

Il est un autre facteur, juridique celui-là, qui entre en ligne de compte et dont l'importance est réelle dans l'étude des périmètres irrigués à Madagascar: le statut juridique des terrains environnant les ouvrages d'hydraulique agricole est différent du statut de ces derniers. Plus encore, le statut juridique de l'eau, des ouvrages aménagés pour son écoulement, des terrains irrigués peuvent ne pas être identiques. Si ceux-ci relèvent en principe du domaine privé de l'Etat ou de la propriété privée d'un particulier, les ouvrages d'irrigation font toujours partie du domaine public. Les conséquences s'en ressentiront notamment en matière de transfert de gestion desdits ouvrages. La différence est capitale par rapport aux systèmes des pays africains pour lesquels les trois éléments (eau, ouvrages, terrains) relèvent du domaine public.

Cette étude a été réalisée à partir de la collecte de documents et de la consultation de sources officielles écrites émanant de diverses institutions (Ministères, Université d'Antananarivo, institutions financières, organismes internationaux). Quant aux sources "coutumières" recueillies lors d'enquêtes sur le terrain, elles ont permis de vérifier l'effectivité des décisions élaborées au sein des cabinets urbains. Sont également annexées à la fin de l'étude des indications bibliographiques.

Enfin, les actes du séminaire national sur les petits périmètres irrigués (26 Février au 3 Mars 1990) ont permis de réactualiser les réflexions initiales de l'étude.

Ce faisant on n'a pas eu la prétention de procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des périmètres irrigués à Madagascar. L'étude a porté essentiellement sur les problèmes jugés primordiaux et communs aux périmètres.

Pour la confection du présent document, il a été estimé utile de présenter l'expérience des périmètres irrigués selon un plan chronologique: de la décision qui leur donne vie jusqu'aux aspects ultra-agricoles, en passant par l'étude des différents principes juridiques et institutions d'encadrement qui les régissent.

II. - LES PROCESSUS DE DECISION DANS L'INSTITUTION DES PERIMETRES IRRIGUES

La création et l'établissement d'un périmètre moderne résultent d'un texte à valeur législative (ordonnance) ou réglementaire (décret présidentiel) (8). L'institution d'un périmètre traditionnel est en revanche le fruit d'une concertation entre les membres des collectivités intéressées par son fonctionnement. Force est alors de constater que, en règle générale, les périmètres traditionnels donnent des résultats plus satisfaisants du point de vue de leur fonctionnement que les périmètres modernes. Cela ne veut pas dire que ceux-ci soient systématiquement voués à l'échec -au contraire, les exemples du Lac Alaotra, d'Andapa, du Bas-Mangoky témoignent de la réalité de l'institution-, mais il faut reconnaître que les risques d'échec y sont plus fréquents qu'au sein des périmètres traditionnels.

L'examen des périmètres modernes (GPI autant que PPI) démontre que les facteurs de réussite sont les mêmes quel que soit leur lieu d'implantation: une gestion (par les sociétés d'aménagement) adéquate, une réelle compréhension des problèmes socio-économiques de la zone, et, enfin un effort de convaincre et non d'imposer. On remarquera en revanche que, s'agissant du périmètre traditionnel, le consentement unanime des intéressés est acquis dès le début de toute opération. De plus, si un conflit venait à surgir, les mécanismes internes de résolution des conflits se mettent automatiquement en place (Conseil des anciens, arbitrage du Fokonolona) (9).

Reste alors à chercher les facteurs de résistance et les causes de déconvenues observés dans les périmètres modernes. Ces dernières sont variées, mais la principale réside dans la manière avec laquelle est prise toute décision relative à la création et à l'établissement des périmètres. Administration et institutions non publiques (les bureaux et cabinets d'étude) y ont leur part de responsabilité.

2.1. Le choix des périmètres

Deux attitudes ont pu être relevées ces dernières années dans l'expérience des périmètres irrigués, et plus généralement, dans le domaine du développement économique à Madagascar. La première consiste à faire

appel, après avoir décidé du choix d'une zone à développer, à des techniciens et experts nationaux ou étrangers pour en assurer la gestion et l'exploitation. La seconde attitude consiste à prévoir l'établissement ou la réfection de chantiers agricoles qui, après un début d'exploitation, seront condamnés à la fermeture, faute de structures et d'encadrement adéquats. Les causes d'échec dans les deux cas de figure sont identiques: les opinions des premiers intéressés que sont les ruraux ne sont pas prises en compte.

Une illustration de ce manque de prise en considération des réalités techniques et socio-économiques est celle de la vallée de Doroha dans la région d'Antsohihy (Nord-Est). Sept barrages avaient été prévus pour l'irrigation de la vallée, dont trois ont été effectivement construits. L'immigration des populations environnantes s'est faite au détriment du village principal (Ankerika). La maintenance et l'organisation de toute l'opération étaient laissées au soin du service civique et des collectivités locales. En 1972, l'opération prit fin. Actuellement, seuls subsistent les trois barrages laissés à l'abandon. Toutefois, les autorités locales sont désireuses de redynamiser les installations, mais elles se heurtent aux exigences financières de l'opération.

Plus proches de nous, les décisions prises concernant l'AMVR de Laniera (Antananarivo) et la côte orientale du Lac Alaotra (Taomasina) s'inscrivent dans le même ordre de considérations. L'enchevêtrement des droits fonciers dans le périmètre irrigué de Laniera empêche toute tentative de rationalisation juridique. Seule est "développée" aujourd'hui la côte occidentale du Lac Alaotra, au détriment de la côte orientale initialement conçue comme zone de colonisation agraire sous la royauté Merina. De même, la présence d'un barrage "moderne" dans une région aussi reculée que l'Ikongo (sud-est) s'explique par ces mêmes considérations issues de l'époque coloniale.

2.2. Le rôle des bureaux d'études.

Les sociétés, cabinets, bureaux d'étude étrangers ou nationaux ont aussi leur part de responsabilité. Leurs compétences techniques en matière d'aménagement, d'exploitation ou de gestion des périmètres ne sont pas mise en cause, mais ils favorisent une certaine inertie de l'administration. De plus, ils ont tendance à mésestimer les aspects socio-économique réels de la zone à exploiter.

Le recours aux bureaux d'études est indispensable la plupart du temps et, pratiquement, il n'est aucun périmètre irrigué (moderne) à Madagascar qui n'ait eu recours à leurs compétences. L'inconvénient majeur de leur intervention est dans l'habitude prise par l'administration de se reposer entièrement sur eux. Les conséquences s'en ressentent au sein même de l'administration concernée, notamment au niveau de la gestion de la documentation existante.

Sur un autre plan, l'action des bureaux d'études ne devrait pas se cantonner exclusivement aux aspects techniques des aménagements hydro-agricoles et devrait prendre en compte les données socio-économiques de la zone à développer, quel qu'en soit le coût. Nombre de déconvenues

auraient ainsi pu être évitées. l'importance de l'entraide traditionnelle (valin-tanana) dans la région du Lac Alaotra, comme le nombre de migrants dans la région de la SAKAY ou de MANDOTO, la prise en compte des éléments FADY (tabous) dans la zone du sud-est sont autant de considérations susceptibles d'influencer l'avenir des périmètres irrigués. Actuellement, en matière de police des réseaux hydroagricoles, il est quasi-impossible de trouver des agents verbalisateurs autonomes et suffisamment affranchis des pesanteurs de la vie communautaire du milieu local. Le recours préalable aux institutions traditionnelles ("MPANJAKA" du lieu ou anakandriana-nobles, Zone Est) aurait peut-être permis d'envisager la difficulté en cours d'aménagement des périmètres au lieu de s'y heurter lors des phases de réception et d'exploitation.

Enfin, on note l'apparition de plus en plus croissante de bureaux d'études nationaux en matière de développement économique et agricole. Le phénomène est révélateur du dynamisme intellectuel des cadres nationaux. La question demeure néanmoins de leur indépendance face d'une part aux bailleurs de fonds étrangers, d'autre part au pouvoir local.

2.3. La participation du milieu rural

Cette participation est inexistante lors de la phase de décision ou du processus d'institution du périmètre. De là, les difficultés actuellement rencontrées dans l'exploitation des périmètres irrigués. Il est vrai que la majorité des périmètres actuellement en place sont issus de l'ère coloniale (notamment pour les PPI), mais la recherche d'une tentative de compréhension du milieu environnant n'est pas tributaire de ces données historiques. La conséquence, à l'heure actuelle, est la sensation aigüe chez les ruraux d'être l'objet de décisions prises unilatéralement, malgré les avantages qui leur sont octroyés. Une participation véritable supposerait une structure issue du milieu rural, permettant aux paysans d'exprimer librement non seulement des propositions concrètes, mais aussi toute revendication qu'ils estiment nécessaire. En l'absence de pareille institution d'intermédiation, les réactions ne peuvent se traduire que par la contestation des décisions adoptées en dehors du milieu local. C'est ce qui explique les résistances paysannes à toute innovation. Pareil processus de décision entraîne une démission du monde rural, qui n'est plus habitué à recueillir le fruit de son effort, toute innovation étant considérée comme un don de l'Etat et des pouvoirs publics.

Une illustration de ce propos peut être observée notamment à travers l'expérience des DINA (conventions collectives rurales) pris par les Associations des Usagers de l'eau. En milieu restreint, l'effectivité du DINA est acquise (surtout dans les périmètre traditionnels Manjakandriana, Mahavanona). Mais dès qu'elle concerne diverses communautés (Fokonolona), des difficultés apparaissent soit parce que l'on n'est pas membre de l'Association, soit parce que l'on n'est pas membre des Fokonolona en cause (Soavina, Belamoty). Les résistances observées en matière de grands périmètres (Alaotra, Samangoky, Andapa) s'inscrivent dans le même ordre d'idées (refus d'accepter le remembrement, institution détournée du métayage, usage d'homonymie pour se voir octroyer de nombreuses parcelles ...).

III. - LES INSTITUTIONS D'ENCADREMENT DES PERIMETRES IRRIGUES

En la matière, l'expérience et la réglementation suivies à Madagascar se sont voulues "progressistes" en anticipant sur l'évolution du droit et en instituant des structures d'encadrement du développement agricole. L'environnement du paysan s'est ainsi juridiquement et institutionnellement transformé. Concernant les périmètres irrigués, mention sera faite en premier lieu des sociétés d'aménagement des aires de mise en valeur rurale ou des Zones d'Aménagement Foncier (Z.A.F). Parce qu'elles incluent dans leur domaine des périmètres traditionnels, les fermes d'Etat méritent également que l'on s'y arrête. Enfin, l'effectivité de la participation paysanne et des diverses institutions de participation du monde rural sera évoquée en dernier lieu.

3.1. Les sociétés d'aménagement

Instituées pour la gestion des aires de mise en valeur rurale (AMVR), elles ont la charge de procéder à l'aménagement des périmètres en cause et, à terme, à la redistribution des terres entre les allocataires à l'intérieur de la zone d'aménagement foncier. Les résultats n'ont cependant pas été à la hauteur des espérances initiales. Sur les quinze périmètres originaires prévus, seuls quatre sont encore viables et opérationnels à l'heure actuelle. Cette expérience des quatre sociétés d'aménagement -Lac Alaotra (SOMALAC), Bas-Mangoky (Samangoky), ANDAPA, SOAMA, ODEM0- tient au fait qu'elles ont pu composer avec les réalités techniques, sociologiques, et climatiques: pratique d'une double culture, association des usagers de l'eau, cahier des charges généralement respecté par les allocataires et par la société elle-même. Les résultats (10) ne sont que partiellement satisfaisants, mais les sociétés ont prouvé leur aptitude à gérer convenablement le périmètre qui leur a été affecté.

Les difficultés proviennent en partie de la conception même de la société d'aménagement. Vue de l'extérieur, elle s'apparente à toutes les autres structures d'intervention instituées par les pouvoirs publics. Déjà, à ce stade, se pose la question de son acceptation par le milieu rural. Vue de l'intérieur, la société d'aménagement se présente comme une société d'économie mixte à participation publique majoritaire. Elle est dirigée par un Directeur général nommé par le Conseil d'administration sur agrément du Conseil des ministres. Elle est contrôlée par un commissaire aux comptes et un commissaire du gouvernement. L'emprise des pouvoirs publics et surtout la mission de quasi-service public qui lui était dévolue a constitué, semble-t-il, le principal frein à son expansion. En effet, à ses débuts, tous les espoirs étaient permis et rien n'était refusée à la société pour ses tâches d'aménagement et de gestion du périmètre. Les conséquences sociologiques et financières se firent ressentir à l'issue de quelques années de gestion. L'action des sociétés, dans ce qu'elle a de "positif" (par exemple l'aménagement des réseaux hydro-agricoles), fut et demeure considérée purement et simplement comme un dû. Dans ses aspects "négatifs", par exemple en matière de remembrement foncier, elle fut et demeure repoussée. Sur le plan financier, les fonds (internationaux et nationaux) prévus pour l'action des sociétés d'aménagement ont commencé à se réduire, conduisant à terme à leur déclin. Peu importait l'état d'avancement des travaux, les bailleurs de fonds se retiraient, laissant les choses en l'état et le gouvernement aux prises avec les questions de

maintenance et de suivi des opérations. Actuellement, les financements publics étant limités, la reprise d'une opération hydraulique ou de développement agricole en général dépendra de la disponibilité d'autres sources de financement international.

A cette situation s'ajoutent les conflits de compétence entre les divers organismes chargés de gérer la zone d'aménagement foncier. En plus de la société d'aménagement, il est prévu un conseil consultatif composé pour moitié de fonctionnaires et de paysans installés dans la zone. Il est chargé d'associer les populations locales aux décisions prises par l'administration en matière domaniale et foncière. Le nom actuel du conseil est désormais, dans le cadre des nouvelles dispositions, la "Commission régionale de réorganisation foncière et de remembrement". Ensuite est prévue la consultation du commissaire aux affaires immobilières, dont la tâche est d'informer et de sensibiliser la population des lieux sur les opérations à entreprendre. Enfin, une commission d'enquête chargée de procéder au recensement des propriétés peut être instituée dans le cadre des opérations d'aménagement. Avec la présence quasi-permanente des agents de vulgarisation agricole, des agents du génie rural et autres antennes des différents ministères, l'on assiste actuellement à une saturation psychologique et administrative du paysan des zones à aménager. Ainsi il s'est avéré presque impossible de mener certaines enquêtes, l'hostilité des paysans étant physiquement ressentie. Le problème ne réside pas dans le nombre d'organismes d'interventions, il se situe au niveau de leur efficacité pratique.

3.2. Les fermes d'Etat

Des considérations du même ordre peuvent être faites en ce qui concerne les fermes d'Etat, autre structure de développement rural. En 1971 par décision réglementaire (11), 14 fermes d'Etat ont été instituées dans diverses zones (Provinces d'Antananarivo, de Toamasina et de Majunga). L'objectif était de constituer en milieu rural des structures d'intervention pilotes ayant pour mission d'encadrer les populations locales. En principe, les fermes n'intervenaient qu'en "cas d'incapacité du secteur privé à réaliser à lui seul l'objectif de production"(12). De fait, les 14 fermes d'Etat ont été opérationnelles dans les premiers temps (jusqu'à la fin des années 1970), puis sont tombées en état de léthargie administrative et technique. Elles ont été dissoutes par décision réglementaire en 1989 puis confiées, du moins pour certaines d'entre elles, à des opérateurs privés début 1990.

Le statut juridique des fermes était celui d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière (sous réserve du contrôle de tutelle). De plus, les règles de gestion étaient celles d'une entreprise privée soumise à la comptabilité commerciale. Mis à part le financement initial, réalisé sur une avance globale du Trésor en principe remboursable, la ferme d'Etat était tenue d'assurer son fonctionnement et ses investissements éventuels sur ses fonds propres. A l'inverse des autres établissements publics, administrés par un Conseil d'administration et par un Directeur, la ferme était gérée par un gérant unique nommé par arrêté ministériel sur la base de critères de compétence sévères. Ledit gérant était intéressé aux bénéfices et pouvait encourir une responsabilité

personnelle pour faute de gestion. Toutes ces règles devaient garantir une certaine rentabilité de l'institution.

L'insuccès de l'expérience tient à la conception des fermes. Conçue au départ comme étant, d'une part un centre de transformation industrielle et de commercialisation des produits ouvriers, d'autre part un centre de vulgarisation des techniques agricoles créateur d'emplois, la ferme d'Etat s'est avérée inadaptée au milieu traditionnel. A quoi il faut ajouter les difficultés financières auxquelles ont dû se heurter ces fermes faute de débouchés, de marchés et d'une organisation technique suffisante.

3.3. La participation paysanne

Cette participation a toujours été prônée dans les textes, rarement appliquée dans la pratique. Cela est particulièrement vrai en matière de gestion de l'eau et des périmètres irrigués, dans un pays où pourtant l'histoire démontre l'importance des réseaux hydroagricoles et leur succès, du moins dans certaines régions (13). Encore tout récemment, la question a été débattue de savoir comment rendre effectifs, à l'endroit de la population locale concernée, les DINA édictés par les Associations des Usagers de l'Eau, de manière à prévenir les divagations de bétail sur les barrages, la confection de prises sauvages (ou prise-pirate) sur les canaux tertiaires, ou tout simplement la destruction du matériel hydraulique (14).

Depuis l'indépendance, et déjà sous la colonisation, nombreuses étaient les organisations créées en vue de venir en aide aux populations rurales des zones reculées en matière de développement agricole en général, et de réhabilitation des réseaux hydro-agricoles et des périmètres irrigués en particulier. On citera, par exemple, les coopératives de tenanciers agricoles (15), les groupements pour la productivité rizicole (GOPR) (16), les associations des paysans en matière de travaux ruraux (17) et tout dernièrement l'association des usagers de l'eau (18). Toutes, sans exception, ont connu de sérieuses difficultés. On remarquera que pareil constat est surtout observé dans le cadre des périmètres modernes. Au sein des périmètres traditionnels (notamment Manjakandriana, une partie de Behara-Sud), l'entente règne au niveau du Fokonolona concernant la gestion et la réglementation de l'eau.

Les raisons de l'échec sont principalement de trois ordres. D'une part, toutes ces organisations sont le fruit d'une décision prise directement par le pouvoir central (malgré les efforts d'intégration de la population). La population se trouve alors, du jour au lendemain, en présence d'une structure à laquelle elle a seulement le sentiment de devoir participer. Les réponses des paysans questionnés à cet égard sont unanimes dans tous les périmètres étudiés (Soavina, Behara, Mahavanona ...). En second lieu, et corollairement, la population locale n'a participé ni à la conception, ni aux décisions, ni aux objectifs de l'organisation instituée. En troisième lieu, enfin, même si les paysans "acceptent" la présence de l'organisation sur leur "territoire", seuls les dirigeants de celle-ci suivent une formation adéquate. Le même phénomène psychologique se reproduit, les paysans membres de l'organisation s'estiment exclus de la marche interne de celle-ci et, de ce fait, perdent tout intérêt à son endroit. Pareil processus psychologique n'est par relevé dans les

périmètres traditionnels, notamment de Manjakandriana ou du Sud-Est (l'Ikongo). Toute infraction aux "DINA" des réseaux hydro-agricoles est réprimée et la sanction prononcée par le Fokonolona (Vonodina) et sera respectée par le récalcitrant et par le groupement local dans son entier.

Le reproche adressé à ces organisations est que malgré leur aspiration à associer le milieu rural, elles pèchent par manque de confiance dans les institutions traditionnelles et par excès d'assurance dans les normes modernes de développement. Ne se sentant pas concernés, les paysans fuient toute tentative d'innovation structurelle. L'exemple des périmètres traditionnels devrait faire réfléchir. La réussite enregistrée dans ces zones tient à un facteur fondamental: la participation effective des paysans.

Les membres et dirigeants d'une organisation rurale ne prennent intérêt au succès de ses activités que s'ils sont associés personnellement à la conception, l'exécution et l'aboutissement du projet. En dehors de cela, il est vain de chercher leur collaboration. A cet égard, le recours aux institutions traditionnelles que sont les Fokonolona (désormais érigées en collectivités locales autonomes depuis 1973) paraît être une nécessité. Le succès relevé dans les périmètres traditionnels participe de cette observation.

IV. - LES PRINCIPES JURIDIQUES D'ENCADREMENT DES PERIMETRES IRRIGUES

Du point de vue strictement juridique, les règles d'institution et de création des périmètres irrigués à Madagascar s'inscrivent dans une logique de développement agricole. Cependant, l'expérience des périmètres modernes, grands et petits, présente actuellement des résultats mitigés. En matière foncière, la résolution des conflits de titre s'avère aussi ardue qu'aux premiers temps de la réglementation. On notera toutefois une nette tendance à une certaine "maturité juridique" au sein des grands périmètres, spécialement au Lac Alaotra, où les paysans ne remettent pas en cause les principes du remembrement. En revanche, la perception des droits coutumiers et traditionnels au sein des petits périmètres empêche encore actuellement d'y constater une sérénité juridique.

Le même constat vaut en matière de gestion de l'eau. Les conflits qui surgissent à propos des réseaux hydro-agricoles dans les grands périmètres trouvent leur exutoire dans une procédure spécifique de règlement élaborée par les usagers. Au contraire, au sein des petits périmètres modernes, des difficultés subsistent qui tiennent soit aux pesanteurs coutumières, soit à la politique d'intervention non encore rodée des agents de développement, soit la plupart du temps à la combinaison des deux facteurs. On notera encore que, dans les périmètres traditionnels, la gestion de l'eau suscite rarement des difficultés insolubles, la spécificité du milieu coutumier faisant en sorte que les règles secrétées par la collectivité trouvent toujours à s'appliquer d'une manière ou d'une autre.

Enfin, les ouvrages d'hydraulique agricole ainsi que les voies de desserte qui les accompagnent relèvent du domaine public de l'Etat (19), alors que les biens fonciers qui les environnent -mis à part 4 mètres de part et d'autres canaux d'irrigation (20)- ou bien font partie du domaine

privé de l'Etat, ou bien appartiennent à des particuliers. La règle est que les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles, contrairement à ceux du domaine privé de l'Etat qui peuvent entrer dans le commerce juridique au même titre que les biens des particuliers. Il en résulte chez les ruraux, une certaine incompréhension des modalités de transfert de gérance des réseaux d'irrigation en leur faveur.

Ces considérations conduisent à séparer les problèmes fonciers de la gestion de l'eau dans les périmètres irrigués et ce d'autant plus que tout aménagement hydro-agricole doit s'occuper d'apurer au préalable, sous peine d'ineffectivité, la situation foncière existante.

4.1. Les problèmes fonciers dans les périmètres irrigués

La situation foncière dans les périmètres irrigués est dominée par une idée fondamentale: la mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique qui précède les mesures de remembrement dans les périmètres ne change pas la nature juridique des droits sur les terrains. Ce sont toujours des droits privatifs qui s'exercent sur les zones d'aménagement foncier avant, pendant et après l'opération de restructuration. Les deux dernières phases de cette restructuration entraînent, il est vrai, une légère mutation du droit de propriété, lequel devient conditionnel (sous réserve de mise en valeur et autres exigences prévues par une législation spéciale). Avant l'opération de remembrement, les terrains peuvent être placés sous l'empire de deux droits dont l'importance est de degré variable, le droit écrit moderne et le droit coutumier non écrit. Se pose alors la question de savoir quel est l'impact de ce statut juridique dans l'effort de modernisation agricole entrepris par les pouvoirs publics. La question est d'autant plus cruciale que la finalité de la législation foncière est la disparition de toute forme de propriété coutumière. A la multitude des réglementations générales concernant la matière, s'oppose l'effectivité des réglementations spéciales aux périmètres aménagés, étant entendu que la solution des litiges avant les opérations de restructuration ne peut être trouvée que dans la réglementation générale foncière. Après l'institution du périmètre, on verra que tout essai de solution met en cause non seulement la réglementation générale mais également celle spéciale aux opérations d'aménagement.

4.1.1. La multitude des réglementations générales

L'idée fondamentale qui sous-tend la réglementation à Madagascar est d'assurer la sécurité du commerce juridique en matière foncière. Pour ce faire, est favorisé le propriétaire d'un titre foncier de propriété au détriment de l'occupant ou du "propriétaire" sans titre, toutes les mesures légales tendant de ce fait à transformer la propriété collective traditionnelle et à la transformer en droit individuel de propriété (21). Ce processus d'individualisation est élaboré selon divers procédés juridiques qu'il importe de déterminer avant d'en envisager la portée réelle. On précisera que cette réglementation est de portée générale et absolue et s'applique virtuellement à tout périmètre, moderne aussi bien que traditionnel. La législation sur les grands périmètres y déroge néanmoins sur nombre de points, notamment une fois le périmètre fermé à toute appropriation individuelle.

(a) Présentation des mesures légales

1. La première mesure consiste à dénier tout droit de propriété à une collectivité traditionnelle "sur les terrains où les habitants exercent un droit de jouissance collective" (22). Dans cette hypothèse, ladite collectivité pourra obtenir, sur sa demande, lesdits terrains en dotation à charge pur elle de procéder à une répartition individuelle des terrains entre ses membres. Cette demande de la collectivité doit toutefois s'inscrire dans une perspective de développement économique pour être recevable. Ainsi, elle doit au préalable démontrer une mise en valeur effective et ensuite justifier que sa demande est nécessitée par les "besoins futurs" de ses membres. La répartition entre ceux-ci des terrains ainsi délimités se fera en fonction de critères de résidence (il faut avoir habité le territoire de la collectivité depuis au moins un an), de mise en valeur (chaque attributaire étant tenu de mettre son lot en valeur) et de détention (l'attributaire ne peut aliéner son lot que sur autorisation de la collectivité).

Dans l'ensemble du processus ainsi dégagé, deux titres de propriété sont observés, l'acte de dotation et le titre domanial délivré à l'attributaire du lot. L'acte de dotation consacre le droit de propriété de la collectivité avec cette particularité que c'est un droit éminemment transitoire et provisoire, jusqu'à l'attribution totale des périmètres ainsi délimités à leurs membres. Le titre domanial est le titre délivré aux attributaires du lot pour constater leur droit. Mais c'est aussi un titre provisoire qui ne devient définitif qu'après mise en valeur des lots attribués. Celle-ci régulièrement constatée, le titre domanial devient un titre foncier individuel d'immatriculation intangible et inattaquable.

2. La deuxième démarche concerne la propriété collective traditionnelle. Tout terrain objet de droits de jouissance collectifs (pratiquement la quasi-totalité du territoire national) a vocation à faire l'objet de droits de propriété individuels. La mesure porte le nom de procédure cadastrale (23) à l'issue de laquelle est délivré aux intéressés un titre de propriété, le titre cadastral. Si, à l'origine, le titre cadastral avait une force juridique moindre que celle du titre d'immatriculation, actuellement les deux titres ont la même valeur juridique. Dans la pratique, la procédure cadastrale commence par une phase administrative de "délimitation d'ensemble" sur décision ministérielle, à la suite de laquelle une "brigade des opérateurs" procédera après diverses mesures de publicité au bornage des terrains en cause. La procédure continue par l'institution du "tribunal terrier" chargé de consacrer le droit de propriété résultant de la procédure cadastrale et de régler tout litige né ou à naître issu de cette procédure.

3. La troisième mesure d'individualisation de la terre vise à faciliter la mutation d'un droit individuel coutumier en un droit individuel "moderne" basé sur un titre foncier. Pour ce faire, il est offert au propriétaire traditionnel (sans titre) deux solutions successives, exclusives l'une de l'autre. D'une part, le propriétaire coutumier peut se prévaloir de la prescription acquisitive décennale en justifiant que, pendant cette durée, il a effectivement procédé à une "emprise personnelle, réelle, évidente et permanente" sur le sol (24). Cette emprise est constatée par une commission administrative dite de mise

en valeur. Si la commission admet effectivement "l'emprise", elle délivrera de suite un titre domanial de propriété qui sera muté en titre foncier d'immatriculation définit et inattaquable au bout d'une certaine durée. A défaut, et c'est la seconde alternative offerte au propriétaire, l'occupant traditionnel dont la mise en valeur n'a pas été reconnue pourra toujours demander qu'on lui accorde le terrain sous forme de concession (laquelle pourra aussi donner lieu à la délivrance d'un titre domanial de propriété toujours sous condition de mise en valeur effective constatée par l'administration) (25).

4. Enfin, dernière mesure tendant à favoriser le processus d'individualisation de la propriété, le titre foncier d'immatriculation revêt une valeur juridique suprême conduisant à dévaloriser les deux autres titres -domanial et cadastral- délivrés dans le cadre des différentes procédures précédemment relatées. A terme, dès que les conditions requises sont remplies, tout titre doit être changé en titre foncier d'immatriculation inattaquable et intangible.

(b) Portée des mesures légales

Appliquées aux périmètres irrigués, les diverses mesures sus-évoquées se sont avérées d'une efficacité limitée (on mettra à part l'analyse des grands périmètres qui fera l'objet de développements ultérieurs), en particulier au regard de la perception individuelle du droit de propriété par le biais du titre foncier d'immatriculation. En effet, il n'est pas de procédure qui ait été engagée par une collectivité locale ou traditionnelle en vue de s'"approprier" des terrains de manière à les "répartir" entre leurs membres, à titre individuel. De ce strict point de vue, la loi est restée lettre morte. Ce que l'on constate, en revanche, est la propension des collectivités à vouloir étendre leur domaine foncier, mais en tant qu'élément d'actif exclusif de leur patrimoine personnel. Il en est ainsi des terres longeant les canaux d'irrigation comme des terrains antérieurement laissée à l'entière jouissance de leurs membres.

Le constat inverse prévaut en matière d'immatriculation collective (procédure cadastrale). A l'heure actuelle, environ 2.000.000 d'hectares cadastrés ont vocation à être mutés en titres fonciers individuels d'immatriculation. De plus, les opérations cadastrales ont repris depuis maintenant une dizaine de mois. Ici, le constat est relativement optimiste. On note une réelle volonté de collaboration entre paysans et administration et seules les pesanteurs traditionnelles empêchent actuellement la procédure d'aboutir (on mettra à part le poids financier et matériel de l'opération).

Les mêmes remarques peuvent être formulées à l'égard de la prescription acquisitive revendiquée par le propriétaire traditionnel pour étayer sa volonté de muter son statut en titre moderne de propriété. La principale observation à énoncer est d'ordre procédural: la demande présentée par l'aspirant à la propriété moderne fait l'objet, dans la majorité des cas, de contestations et d'oppositions de la part des titulaires d'autres droits de jouissance sur le terrain. L'analyse des décisions judiciaires montre une tendance certaine des tribunaux à recourir non à la prescription de dix ans prévue par la loi domaniale, mais à celle de trente ans prévue par le droit commun, le but recherché étant,

semble-t-il, de décourager les contestations chicanières en leur opposant une occupation longue, permanente et effective. Une quantification générale des démarches fondées sur la prescription acquisitive devrait permettre de vérifier l'effectivité réelle des textes. Car les données disponibles ont été recueillies auprès des juridictions principales des chefs-lieux de Fivondronana ou Faritany et ne reflètent donc pas la réalité foncière rurale de tout le pays.

La même observation est à énoncer en matière d'immatriculation systématique des terrains. Mises à part les procédures instaurées au sein des périmètres modernes encadrés par diverses institutions, on constate une réticence continuelle des paysans des zones reculées à demander l'immatriculation de leurs biens fonciers; seuls, dit-on, éprouvent le besoin d'immatriculer leurs terres ceux qui doutent de leur droit de propriété coutumier ...

Plus généralement, les périmètres traditionnels se caractérisent, sur le plan foncier, par la conjonction de deux facteurs juridiques, la reconnaissance implicite du droit moderne écrit et l'acceptation sans réserve du droit coutumier. Il en résulte, de la part du paysan aux prises avec les difficultés juridiques d'admission de son droit sur "sa" terre, une attitude mitigée voire "maligne" face aux prétentions d'un revendiquant. Sa politique de défense variera alors en fonction des régies qu'il jugera les plus efficaces pour la protection de ses droits: par exemple, recours aux règles coutumières ignorant la prescription acquisitive ou reconnaissance des règles modernes l'admettant, selon les cas (26). Le même constat se retrouve en matière de mesures de réforme agraire touchant les grands périmètres et les périmètres modernes.

4.1.2. L'effectivité de la réglementation spéciale

Des mesures spéciales ont été édictées concernant la mise en oeuvre juridique de la réforme agraire à Madagascar. Ces dispositions sont venues se greffer sur les textes de base concernant l'accès à la terre pour le paysan. Il en résulte que certaines catégories de terrains situés dans les périmètres aménagés peuvent se trouver régies cumulativement par diverses réglementations, sans préjudice du recours toujours possible aux principes du droit coutumier. La résolution d'éventuels conflits juridiques s'opérera en donnant la précellence aux règles spécifiques concernant les périmètres aménagés. Le conflit peut ne pas être résolu pour autant, pour peu que l'appel aux principes du droit coutumier ait été effectué par l'un des plaideurs. Quoi qu'il en soit, l'intérêt et l'importance des mesures de réforme agraire sont indéniables, d'autant qu'au sein des grands périmètres, spécialement la SOMALAC, la tendance est à leur acceptation pure et simple. Plus même, les usagers et résidents du périmètre finissent par secréter leur propre droit de "bon voisinage" en matière foncière et hydraulique.

(a) Les apports de la Réforme agraire

1. L'une des plus récentes mesures relatives à la perpétuation de la réforme agraire concerne l'instauration des Zones d'Aménagement Foncier (ZAF) (27), continuatrices des anciennes Aires de Mise en Valeur Rurale. Elle distingue le rôle de l'Etat des obligations des attributaires des terrains situés dans les périmètres à aménager:

- Il appartient à l'Etat de déclarer une zone ouverte aux opérations de restructuration foncière. La procédure commence par une décision administrative -décret en conseil des ministres- qui déclare d'utilité publique les travaux à entreprendre dans la zone. A compter de cette décision et de leur création, les zones sont fermées à toute nouvelle occupation de manière à annihiler toute volonté de spéculation et, surtout, à éviter toute complication dans la reconnaissance des droits fonciers. Le choix de la zone est fonction de deux critères principaux, ses perspectives de rentabilité et ses virtualités en matière d'aménagement hydro-agricole. L'obstacle principal est constitué, à ce stade, par les réactions imprévues et imprévisibles de la population des lieux. De manière générale, on peut énoncer que la population des périmètres à fort taux de migrants (Alaotra, Sakay-Odemo) éprouve moins de réticence face aux mesures de restructuration que celle des zones incluses dans des "poches" régionales (Andapa, Laniera ...). A ce stade de la procédure, la difficulté est plus d'ordre psychologique -les rumeurs concernant une main-mise étatique circulent très rapidement- que véritablement matériel.

- Avec la fermeture de la zone à tout nouvel occupant, commencent les opérations d'inventaire foncier dont l'objectif est de délimiter et de démarquer toute occupation foncière sur les lieux. Les véritables difficultés commencent au moment de l'enquête, quand il faut procéder aux délimitations des parcelles sur la base des affirmations des paysans. Si la propriété est titrée, la difficulté est moindre théoriquement. Mais sitôt qu'elle obéit au statut coutumier, surgissent les manoeuvres des paysans tendant à se faire octroyer plus de parcelles qu'il ne leur est dû (en jouant par exemple sur les homonymies dans la famille ou, au contraire, en faisant jouer la différence de nom propre de chaque membre de la famille)(28). A ces difficultés s'ajoutent les erreurs propres à l'administration, submergée par l'envergure de sa tâche et qui, par exemple, laisse se conclure des ventes de propriétés titrées en pleine période de fermeture des périmètres.

- L'inventaire foncier va permettre d'établir une "fiche foncière" pour chaque famille de propriétaire qui récapitulera l'ensemble des parcelles possédées, le nombre de personnes la composant, le matériel en sa possession et les propositions faites au chef de famille. La redistribution des lots dépendra en effet de ces critères. Il s'agira, dans un premier temps, de procéder au remembrement des surfaces incluses dans le périmètre (opération à la charge de l'organisme d'aménagement) et ensuite de répartir les terres une fois remembrées aux différents propriétaires en fonction de leur ancienne situation foncière et juridique sur les lieux, l'idée étant de leur offrir un lot d'un seul tenant proportionnel aux surfaces qu'ils détenaient auparavant. De manière générale, il s'agit d'offrir aux propriétaires, en fonction des critères précédemment décrits, un revenu brut pouvant leur assurer des moyens d'existence et le dégagement d'un surplus honorable. Pour ce faire, il a été déterminé une superficie de référence variant entre 4 ha (Alaotra) et 10 ha (zones de migration du moyen Ouest) qui répondrait à ces objectifs. Autant que possible, la réinstallation des paysans se fera à l'emplacement choisi par eux, mais de toutes les manières, en fonction des grands axes hydrauliques tracés dans le cadre des travaux d'aménagement. Enfin, pour l'attribution des

nouvelles terres, il est dressé un barème en fonction de l'âge du postulant, de son origine, de sa situation de famille, de ses activités, du matériel possédé et de son statut.

- Les attributaires des lots situés dans la zone d'aménagement "redeviennent" propriétaires des lots qui leur sont distribués. Mais ce sera une propriété soumise à certaines charges légales, notamment celles de procéder à une mise en valeur directe des lots, sans possibilité de métayage ou de fermage, à peine de déchéance du droit accordé. De manière générale, les allocataires devront se conformer aux instructions concernant les diverses opérations du calendrier cultural et, plus particulièrement, le respect de certaines dates impératives de travaux dictées par les exigences du bon fonctionnement et de l'entretien du réseau hydraulique ou la conformité aux règlements d'eau, de défense des cultures et de conservation des sols (interdiction de modifier les aménagements et les ouvrages, d'en changer la destination; exécution des travaux d'entretien exigés par les réseaux d'hydraulique agricole ou par les pistes de desert; ne pas laisser divaguer le bétail dans le périmètre ...) (29).

Dans toute cette procédure, l'accent doit être mis sur la mécanique juridique utilisé pour procéder à la création du périmètre à aménager, l'expropriation pour cause d'utilité publique, laquelle s'accompagne, en principe, d'indemnités à devoir aux expropriés. En pratique, cette expropriation s'effectue à deux niveaux: la reprise des terres s'opère d'abord en vue de l'installation d'ouvrages publics (barrages, canaux, digues de protection ...). Elle est ensuite prononcée en vue de la restructuration des exploitations. Dans les deux cas, les propriétaires frappés par la mesure ont droit à indemnisation, soit après le prononcé de la mesure, soit après la redistribution des parcelles. Mais l'intérêt juridique doit être porté sur le fait que l'expropriation pour installer les ouvrages publics aura pour conséquence de faire tomber ceux-ci, et la bande de terrains les longeant sur 4 mètres, dans le domaine public, rendant ainsi les ouvrages imprescriptibles et inaliénables.

2. Conjugée avec ces mesures de restructuration foncière ou leur succédant, la législation sur l'installation et l'encouragement des migrants ruraux (30) obéit au même esprit de promotion agricole (les zones de migration sont en principe déclarées zone d'aménagement foncier). Les charges initiales sont laissées aux soins de l'Etat, qui s'occupe de l'installation matérielle des migrants (transport, frais de déplacement, hébergement). Une fois sur les lieux, ceux-ci pourvoient eux-mêmes à leurs propres besoins, moyennant une aide (financière (31) et matérielle) des pouvoirs publics. L'attribution définitive des terres suit le schéma classique observé en matière d'aménagement foncier, notamment l'accession à la propriété est subordonnée à l'exécution du contrat et au respect du cahier des charges.

3. Est favorisée, dans l'esprit de réussir la réforme agraire, l'occupation de fait sur les terrains inexploités (32), quel que soit le lieu de leur situation. L'idée de base demeure qu'au lieu de sanctionner le propriétaire d'un terrain inexploité par le recours aux règles sur l'abus de droit de propriété, on facilite l'occupation de ce terrain par tous ceux qui y sont intéressés. Pour les terrains agricoles, on maintient l'exploitant sur place, sauf au propriétaire à prendre l'engagement de

procéder à l'exploitation; pour les terrains rizicoles, on provoque l'occupation des parcelles par tout exploitant intéressé à son exploitation. Les deux formules sont heureusement enfermées dans des limites strictes qui exigent la bonne foi de l'occupant, l'intervention d'une commission de constatation de mise en valeur, et l'inaction du propriétaire du terrain. Si ce dernier persiste dans son attitude de vouloir négliger son exploitation, la commission peut décider l'attribution du terrain à l'occupant sans droit.

4. Enfin, dernière figure -mais non la moindre des solutions de réforme agraire- , la réglementation sur l'abus de droit de propriété consacre la fonction sociale de la propriété en sanctionnant, en l'expropriant, tout propriétaire ayant négligé de faire usage de son droit de propriété par l'exploitation de ses terrains (33).

(b) Les constats

Les constats sont mitigés. Au sein des grands périmètres, l'exemple de la SOMALAC (Alaotra) est unique: non seulement le respect du cahier des charges est entré entièrement dans les moeurs des allocataires, mais de plus ceux-ci sont arrivés à sécréter eux-mêmes leur propre système de régulation juridique interne (notamment en matière de contrôle des réseaux hydrauliques). Pour le reste (Andapa, Sakay-Odemo, Sodemo, Mangoky), force est de noter, malgré une nette reprise en main depuis trois années, que le système d'une zone d'aménagement foncier n'est pas encore entré dans les moeurs. Les résistances sont surtout d'ordre psycho-sociologique, une expropriation (a priori en faveur d'une personne morale) étant toujours considérée comme une remise en cause, sans compensation, des droits acquis.

Les modalités d'établissement des migrants s'avèrent en revanche satisfaisantes. Si, au départ, on avait constaté une désertion des zones de migration par les migrants pour cause d'insecurité ou de mauvais encadrement (34), on relève une amélioration de la situation. Une centaine de familles occupent actuellement quelques 15.000 ha situés dans le moyen-ouest. On note même une forte demande émanant des étudiants, jeunes en âge de travailler, anciens du service national, d'aller migrer vers les terres incluses et libres de toute appropriation.

La véritable difficulté réside dans la fortune, auprès des paysans, des dispositions légales sur l'occupation des terrains à vocation agricole. Identifiées à l'adage populaire "La terre à qui la cultive", ces prescriptions sont à l'origine de 15% en moyenne des affaires qui encombrant les tribunaux judiciaires et les tribunaux terriers. Le problème devient aigu quand la demande se greffe sur les dispositions propres aux périmètres aménagés au sein desquels est interdite toute forme d'exploitation de la terre autrement qu'en faire-valoir direct. En principe, dans ce dernier cas, la difficulté est résolue par l'arbitrage des usagers sur place (notamment, cas de la SOMALAC). Si l'affaire arrive devant les tribunaux judiciaires, le juge essaiera de statuer sur la base de la bonne foi des plaideurs, car la plupart du temps peuvent aussi être invoquées les dispositions relatives à l'abus de droit de propriété.

Toutes ces dispositions légales pèchent par excès d'abstraction. Bien sûr, les intéressés paysans, administrations, citoyens...) y ont recours, mais la présentation des conflits sur les terrains concernés fait fi de ces normes juridiques. La difficulté est aisée à surmonter quand elle surgit dans le cadre d'une même communauté (même association ou même Fokontany). Ainsi, en matière de conflits de jouissance d'un lot ou d'usage de l'eau (Lac Alaotra, Manjakandriana), le conflit s'arrête toujours au niveau de l'institution locale chargée de le régler (arbitrage du Fokonolona ou du "tribunal" de l'eau), ce qui démontre l'existence d'un équilibre social à l'intérieur du groupe. Mais pour peu que le conflit intéresse différentes communautés ou divers groupes sociaux, le recours aux normes de droit écrit n'est d'aucune utilité. On appliquera alors les normes coutumières secrètes par les communautés ou groupes en cause, comme les DINA (conventions de Fokonolona) relatifs aux problèmes d'insécurité engendrés par les voleurs de bétail et qui régissent de nombreux Fokonolona (35). Plus spécialement, concernant les périmètres irrigués, un conflit surgissant entre les pasteurs du sud et les cultivateurs des lieux se résout toujours par le recours à un tribunal coutumier (cérémonie du JORO) à l'exclusion des tribunaux étatiques. Or, nombreux sont les conflits qui opposent les cultivateurs et les pasteurs de la région sud, zone à forte densité de bétail, à l'occasion des dégradations causées par le bétail en transhumance sur les cultures et les ouvrages d'irrigation. C'est là le secteur du "non-droit" par excellence qui échappe à l'emprise de la réglementation moderne.

4.2. Les problèmes hydro-agricoles des périmètres irrigués

Avant toute opération d'aménagement et de restructuration d'hydraulique agricole, il importe d'apurer la situation foncière des lieux, généralement compliquée par la coexistence de divers droits modernes et coutumiers ayant tous vocation à être respectés. Les difficultés auxquelles se heurtent actuellement les projets hydro-agricoles tiennent au fait, notamment en matière de transfert de gérance des installations aux Associations des Usagers de l'Eau, que tout aménagement hydraulique effectué en milieu rural a pour conséquence de faire relever du domaine public, donc rendre insusceptibles d'aliénation et de prescription, les ouvrages construits (barrages, digues, canaux d'irrigation ...). Se pose aussi le problème des redevances exigées des usagers de l'eau pour l'entretien et l'aménagement des canaux et autres ouvrages d'irrigation. Ainsi, dans le cas d'Andapa, les problèmes fonciers, aux dires de nombreux experts (36), auraient dû être résolus avant tout aménagement. Les travaux furent néanmoins entamés et achevés sur fond de conflits fonciers qui attendent encore leur solution. Devant ces situations, il est impératif de composer au préalable avec les communautés des lieux, de chercher à les convaincre du bien-fondé de l'action à entreprendre avant de procéder aux aménagements.

L'ineffectivité des DINA (conventions assorties de sanctions) secrètes par les Associations des Usagers de l'Eau (AUE) participe des mêmes remarques. Les responsables s'inquiètent des infractions perpétrées sur les canaux, digues et autres travaux d'aménagement hydraulique et renforcent les sanctions en augmentant le taux des amendes et les pénalités. Mais la solution paraît ailleurs. Elle passe par la participation des populations concernées à l'élaboration initiale des DINA.

L'ineffectivité peut aussi être due à la multiplicité des réglementations en matière de réseaux d'irrigation. Les textes de base, les DINAMPOKONOLONA, les DINA des AUE édictent chacun leurs dispositions lesquelles, parfois, s'excluent au lieu de se compléter. Elaborer les Dina au seul niveau du Fokonolona semble plus approprié, les Dina des AUE faisant double emploi, d'autant qu'une association est toujours située au sein d'une Fokonolona.

La superposition du Fokonolona et de l'Association des Usagers de l'Eau pose d'ailleurs d'autres questions. Le rôle de l'AUE est de gérer les canaux hydrauliques; notamment, il lui appartient de répartir l'eau entre ses membres, d'entretenir le canal, de collecter les redevances d'eau ou de régler les conflits entre les usagers. La question s'est posée de savoir où est la place de l'AUE en cas de conflit entre un usager et un non-usager, tous deux membres du même Fokonolona (cas de Belamoty, où il y a des ressortissants du même Fokonolona, mais qui n'ont aucune parcelle ou qui n'ont pas recours théoriquement aux eaux du barrage ou du canal). La solution serait de régir tout membre du Fokonolona et tous ceux qui, à différents titres, utilisent, empruntent ou se servent des canaux, des pistes de desserte et autres ouvrages, par les DINA émanant du ou des Fokonolona du lieu d'établissement des canaux et ouvrages concernés.

Le projet de transférer la gestion des canaux et ouvrages d'irrigation aux Associations des Usagers de l'Eau revêt en fait deux aspects: le premier aspect concerne le transfert de gérance proprement dit. En soi l'opération est souhaitée et ne soulève, juridiquement, pas de difficultés, les textes ayant prévu la situation: les ouvrages faisant partie du domaine public, le transfert de propriété se fera d'abord de l'Etat à la collectivité décentralisée du lieu de situation des ouvrages, laquelle procédera au transfert de gestion en faveur de l'AUE. La difficulté est d'ordre psychologique. Il a été évoqué que les paysans payant des redevances au titre de l'entretien et de l'aménagement des ouvrages, ils concevraient mal un simple transfert de gestion (donc de jouissance) et non pas un transfert en pleine propriété. Tout est, à cet égard, dans l'art et la manière de convaincre les paysans, car tout le domaine public (rues, routes, mer territoriale ...) est par essence insusceptible d'appropriation privée et pourtant les usagers s'acquittent normalement d'une redevance quelconque (vignette, impôts locaux, droit d'entrée ...) pour s'en "servir". Il appartiendra au vulgarisateur agricole ou au conseiller animateur de savoir présenter juridiquement la question aux paysans concernées.

Le deuxième aspect du transfert concerne justement les redevances à devoir par les paysans. La difficulté est dans le fait que certains projets n'exigeaient pas, à leur début, de redevances de la part des paysans (opération microhydraulique, Andapa). Vouloir convaincre ces derniers du contraire n'est pas aisé. Plus généralement, la réticence sinon le refus des paysans de s'acquitter des redevances tient à trois considérations: ou bien l'irrigation existait auparavant sans qu'aucun paiement n'ait été exigé (microhydraulique); ou bien les problèmes de droits fonciers subsistent (Andapa); ou bien le rôle des redevances n'a pas été bien explicité aux paysans. Actuellement, le système ayant le plus de faveur est la conversion des redevances d'eau en kilogrammes de paddy (Lac Alaotra 300 kg/ha; Samangoky: 500 Kg/ha). Pour le reste, le taux de recouvrement des redevances est fonction de leur destination effective portée à la

connaissance du paysan. En vérité, vouloir édicter des règles rigides en la matière s'avère délicat eu égard aux différentes réalités locales. La perception des redevances d'eau dans le Sud aride et sec serait mieux acceptée par la population (l'eau se vend par baril ou par tonneau dans certaines régions) que dans le Nord et l'Est où le climat est plus clément.

Est aussi maintes fois relevée l'indiscipline des usagers (SOMALAC, ANDAPA) entraînant d'importants dégâts (construction d'habitations sur les pistes de desserte, cultures vivrières sur les digues de protection, traversées des canaux par la population et le bétail en dehors des zones de passage autorisés ...). Le phénomène participe toujours de la même cause: le manque de conscientisation du paysan et donc son manque d'intérêt pour les ouvrages. Le rôle du vulgarisateur ou du conseiller animateur est ici important.

Enfin, en ce qui concerne la police des réseaux, les textes limitent les personnes aptes à poursuivre et à verbaliser les auteurs d'infractions en matière d'irrigation à deux catégories d'individus lesquels, en fait, ne pourront pas se trouver concrètement sur terrain (il s'agit surtout des officiers de police judiciaire). Une solution consisterait à désigner des agents verbalisateurs au sein même des usagers. La difficulté est dans la soumission de ceux-ci aux pesanteurs traditionnelles (refus, par exemple, de verbaliser un MPANJAKA dans le Sud ou un ANAKANDRIANA dans l'Est). Mais ceci peut être contourné par le recours à un organe collectif de prise de décision finale de manière à empêcher la personnalisation de la poursuite.

V. - LES ENJEUX DES PERIMETRES IRRIGUES

Il est diverses considérations qui entrent en jeu dans l'étude des périmètres irrigués à Madagascar. Les unes tiennent aux conditions matérielles et financières des paysans intégrés dans les périmètres. Les autres s'articulent sur des préoccupations de développement du périmètre à aménager.

5.1. Le crédit octroyé aux usagers des périmètres.

L'importance du crédit rural peut être observée à deux niveaux. Ce peut être l'usager du périmètre lui-même, en tant que tel, qui cherchera à augmenter sa puissance financière pour diverses raisons. Se posent alors les questions d'octroi et de garantie du crédit. Mais, d'autre part, ce peut être l'Association des Usagers de l'Eau qui recourra aux services d'un organisme de crédit pour d'autres raisons. Doivent être envisagés dans ce cas le statut juridique de l'Association et les garanties exigées par les institutions bancaires et financières.

1. Le crédit sollicité par l'usager des périmètres est envisagé par la réglementation. L'idée de base est de faciliter le recours du paysan au crédit pour le sortir des procédures usuraires pratiquées par les commerçants ou les notables locaux. A cette fin, il est prévu, notamment pour favoriser l'installation des migrants, qu'ils pourront solliciter des prêts à un taux préférentiel auprès des établissements de crédit. Pour les crédits de campagne ou pour les fournitures agricoles, des prêts à court terme peuvent être consentis. L'octroi de prêts à long terme est

conditionné par "l'envergure économique" de l'opération (achat de cheptel, amélioration de l'habitat rural, amélioration de la structure d'exploitation ...). Dans tous les cas, l'octroi des prêts implique pour l'agriculteur la sujétion à un contrôle permanent de l'utilisation des crédits à lui offerts. Le contrôle incombera évidemment à l'organisme de crédit, mais le contrôle du responsable du périmètre peut très bien être suggéré. Ce fut d'ailleurs la règle en matière de crédit rural dans les zones aménagées, mais la lourdeur de la procédure -intervention de certains membres du Fokonolona ou des collectivités décentralisées elles-mêmes (FMR, financement du Monde rural) en tant que caution, la masse des impayés (40% en 1983, 30% en 1985), l'absence de suivi systématique par la BTM (Banque de Développement Rural)- a fait que le système fut aboli et remplacé par l'Opération de Développement Rural Intégré (ODRI). Dans ce dernier mécanisme, seuls les agriculteurs bénéficiant d'un encadrement technique estimé suffisant peuvent accéder au crédit ODRI. Mais là aussi la faiblesse du taux de recouvrement (59% en 1985) n'a pas permis la pérennisation de l'institution. Actuellement, la tendance est à l'établissement d'un nouveau système de gestion du portefeuille rural par des contacts plus fréquents avec le monde paysan. Il paraîtrait que ce nouveau système donne des résultats optimistes (95% de recouvrement sur 6 agences concernées) (37). Pratiquement, est à retenir le système de crédit à deux volets mis en place par l'opération de Développement Rural (38) dans la région d'Antsirabe et d'Ambositra aux fins de favoriser l'accès des ruraux aux intrants agricoles (semences, produits phytosanitaires ...). D'une part, l'institution des "Banques de céréales" permet d'accorder un crédit donné pour 40% en intrants et 60% en espèces à partir de la constitution d'un stock de paddy servant de garantie. D'autre part, l'encouragement à la création d'associations de crédit solidaire permettra à un groupe de 7 à 15 personnes de se porter garant des demandes individuelles de crédit émanant de ses membres. C'est un crédit en nature, portant sur les intrants et l'équipement des exploitants. Les rapports font état d'un taux de recouvrement proche de 100% (dû au caractère récent de l'institution?).

2. Le crédit aux associations des usagers de l'eau pose la question du rôle conféré aux collectivités décentralisées (VIP) de tutelle. Doit-on envisager leur intervention dans les opérations de crédit sollicitées par les AUE, alors que celles-ci, dotées de la personnalité morale, ont l'autonomie financière et juridique? Juridiquement, la réponse est négative. Pratiquement, pour des raisons de sécurité financière, les institutions financières exigent dans la majorité des cas l'intervention du VIP de tutelle, qui accepte d'avaliser la demande de l'association ou du groupement. En cas de non recouvrement du crédit, la question peut être posée de savoir quelle est la valeur juridique de l'engagement du VIP de tutelle.

5.2. Les infrastructures de communication

La remarque est peut-être et traditionnelle en matière de développement agricole, mais l'état de l'infrastructure routière conduisant aux périmètres, en régression malgré de réels efforts entrepris depuis une dizaine d'années, plus généralement la faiblesse sinon l'absence de voies de desserte et d'écoulement des produits, retentit fortement sur le comportement de l'agriculteur enclavé dans les périmètres aménagés et, par voie de conséquence, sur la production nationale. Le constat est en effet

d'évidence: il faut arriver à évacuer le surplus de production des zones excédentaires vers les zones plus défavorisées, "pourvoir les zones reculées en biens de consommation pour entretenir la dynamique de développement". Des mesures ont été prises au niveau du projet de réhabilitation des périmètres irrigués. En 1987, en ce qui concerne les routes de desserte, la réhabilitation et l'entretien se sont tenus à un rythme de 1000 km/an. Dans le cadre du projet Opération de Développement Rizicole (ODR) sur les hauts-plateaux, 154 km de routes rurales ont pu être réhabilités en 1988 (39). Le programme est intensifié depuis 1987 mais l'essentiel est de transposer le problème au niveau national et non le limiter dans le cadre d'un projet de réhabilitation des périmètres irrigués.

5.3. Les limites de l'irrigation

La question peut être posée de savoir quelle est l'utilité réelle des périmètres irrigués dans l'expérience Malgache, Madagascar étant pour une certaine partie suffisamment pourvu en systèmes d'irrigation coutumière et pluviale. L'intérêt de l'irrigation est indéniable dans les zones reculées du sud soumis à un climat de sécheresse rigoureux (Belamoty, Bezaha). Mais pour d'autres, notamment Mangoky et Andapa, il semblerait qu'elles auraient pu offrir d'autres alternatives de développement que l'irrigation, notamment par l'introduction de l'élevage. Les facteurs d'introduction d'une autre voie de développement sont fonction des perspectives offertes par la zone considérée avant tout lancement des travaux d'aménagement. Devraient être pris en compte les ressources naturelles disponibles, la structure foncière, les besoins de la population locale, l'état du système d'irrigation. L'effort devrait porter financièrement sur les zones les plus déshéritées en système d'irrigation, sans pour autant délaisser les zones naturellement favorisées, mais en orientant leur développement par l'exploitation de l'agriculture existante (introduction des variétés à haut rendement, introduction de meilleures techniques agricoles, amélioration de l'infrastructure routière, motivation des agriculteurs ...).

5.4. Les impacts écologiques et sanitaires

Les réalités à Madagascar en matière d'expérience des périmètres amènent à ce constat qu'actuellement les risques écologiques, au sens strict du terme, ne sont pas observés en ce sens que tous les périmètres existant faisant l'objet de réhabilitation ont été institués soit sous l'ère coloniale, soit au lendemain de l'indépendance. Les données manquent pour évaluer l'impact écologique des périmètres construits et aménagés à cette époque. En revanche, les périmètres actuels perturbent les conditions socio-économiques de vie en communauté. Les conflits entre éleveurs -se réclamant des coutumes immémoriales sur les zones de pâturage-et cultivateurs -se réclamant des règles régissant le périmètre-, en sont une illustration. La perpétuation des modes de culture interdits, sinon réglementés (TAVY et feux de brousse), en est une autre manifestation, pareilles pratiques s'étant analysées comme la réaction de la population locale à toute innovation. On estime actuellement à 200,000 ha les forêts ou plaines détruites par ces pratiques des feux de brousse, sans compter leurs effets sur l'environnement physique. Diverses mesures, notamment de sensibilisation et de "reforestation" (programme de reboisement villageois), ont été prises, mais le succès de telles initiatives dépend de la manière avec laquelle sont présentés les travaux effectués dans les

périmètres. Le choix des responsables semble maintenant limité: ou bien prendre, parallèlement au suivi des périmètres, des mesures financières de redressement de la situation "environnementale", ou bien oeuvrer ponctuellement au sein des périmètres irrigués. L'alternative est difficile. La véritable solution consiste, en une conscientisation des populations locales, en tenant compte de leur culture, leurs traditions et leur "savoir-vivre". En outre, la dégradation du milieu et notamment la menace de désertification résultent de l'inégale répartition de la population (200 habitants au km² sur les hauts-plateaux, 5 dans le Nord-Est), conjuguée avec une mauvaise exploitation du milieu.

Les dangers de l'irrigation dans les périmètres sont réels, si l'on envisage la construction et l'extension des aménagements en empiétant sur les forêts environnantes (Andapa, Iazafo). A terme, au lieu de favoriser la lutte contre le sous-développement, l'irrigation risque d'apparaître comme un facteur de la désertification. Il impote également de prendre en considération les impacts qu'une telle entreprise aura sur la faune sauvage et, peut-être, sur la pêche.

Les dangers de salinité engendrée par l'opération menée sur le Mangoky peuvent être aussi évoquées. Des rapports indiquent qu'une certaine quantité d'eau, en plus du processus d'évaporation, serait nécessaire pour le lessivage des sols dans la zone racinaire des sols salés. Heureusement, l'expérience montre qu'il se produit suffisamment de pertes en eau involontaires sur les champs pour fournir le lessivage nécessaire. De plus, la région étant suffisamment pourvue en eau de pluies, le processus de lessivage s'accomplit sans difficultés réelles. Mais il n'empêche que faire dépendre le développement d'une région des aléas climatiques s'avère problématique.

Les risques sanitaires des périmètres sont malheureusement réels. Ici aussi, l'illustration la plus frappante est celle du delta du Mangoky, région dans laquelle la bilharziose porte atteinte à la santé des habitants et "est peut être à l'origine de bien de difficultés de la Samangoky". Plus généralement, on constate que si les aménagements avancent, aucune infrastructure sanitaire -sinon très rare- n'est prévue pour protéger les usagers contre les maladies inhérentes au maniement et à la présence d'une nappe d'eau permanente (paludisme, bilharziose). Des mesures devront être prises en ce sens. Les actions préventives sont prévues, notamment le drainage et l'assainissement des masses permanentes et l'information des populations ou encore la chasse aux escargots vecteurs de maladies.

Méritent enfin d'être mentionnées ici les fonctions écologiques de l'eau en riziculture irriguée, relevées dans les pratiques des communautés rurales des hautes terres. On a pu démontrer les principales fonctions de "l'eau qui irrigue, qui nourrit le riz et qui désherbe". Le réseau de circulation des eaux dans les "périmètres traditionnels" est d'une ingéniosité telle dans tout aménagement que les "tatatra" (canaux) remplissent une double fonction successive, d'une part à travers le cananl d'irrigation, d'autre part moyennant le canal d'évacuation vers l'axe hydrographique collecteur. Mais surtout, "en relation avec les exigences du riz, les riziculteurs savent améliorer, grâce à l'eau, les conditions d'un bon développement de la plante et savent également corriger les mauvais effets des eaux froides. La qualité comme la quantité des eaux est un élément qu'ils prennent en compte ... L'eau contient des nutriments et les paysans en ont l'intuition qu'ils expriment par le terme "zezika tsy hita maso" (fumier qu'on ne peut pas voir à l'oeil nu) (40).

VI. - CONCLUSIONS

1. La première difficulté à laquelle se heurte à Madagascar tout programme d'irrigation dans les périmètres définis est en fait double: ou bien il se greffe sur un système différent déjà existant (Andapa, Hauts-Plateaux); ou bien il requiert techniquement un effort financier et matériel considérable (Mangoky). La principale tâche des responsables est alors de venir en aide aux agriculteurs aux prises avec de nouvelles techniques qui les dépassent. Pour ce faire, une formation permanente, assistée par les services techniques appropriés, doit être prodiguée aux agriculteurs. De plus, il faut reconnaître les avantages procurés par la réhabilitation des projets d'irrigation réalisés, mais sous-utilisés (microhydraulique) par rapport à l'institution de nouveaux projets. Enfin, il faudrait, avant tout projet d'irrigation nouveau, peser sérieusement ses chances de "réception" par la population locale et chercher s'il n'y a pas une autre voie de développement agricole dans le milieu considéré.

2. Le suivi des opérations d'aménagement doit être effectif et ne pas être cantonné au stade des principes dans un dossier à classer. La responsabilité des bailleurs de fonds et de l'administration est ici partagée. Tout travail entrepris pour (ou par) les communautés villageoises traditionnelles est toujours une oeuvre de longue haleine et, surtout, nécessite une disponibilité de tous les instants. Il arrive qu'un projet s'arrête parce que les fonds manquent ou parce que le personnel d'encadrement est insuffisant en nombre et en qualité. Les réactions des paysans de la plaine d'Ambohibary sont à cet égard révélatrices, qui se plaignaient de la fréquence des enquêtes d'évaluation entreprises.

3. Il importe d'assurer la sécurité des droits sur la terre d'une part, sur les ouvrages d'irrigation d'autre part. Dans les deux cas, le projet qui réussit est celui où les usagers se considèrent directement impliqués par les ouvrages et dans la détention de la terre (SOMALAC). La propriété de la terre doit être assurée, de même que son éventuelle transmission héréditaire. En revanche, le statut de domaine public des ouvrages d'irrigation pose, psychologiquement, la question du transfert de leur gestion aux AUE. L'obstacle n'est pas dirimant et peut être surmonté par le recours à d'autres exemples de biens du domaine public qui profitent à tous les usagers mais gardent leur statut d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité; transférer la propriété à titre privatif aux AUE poserait des problèmes juridiques insolubles, chaque AUE pouvant très bien refuser de se soumettre aux décisions des autres, en se prévalant de son droit de propriété.

4. Enfin, on déplore les redevances non payées et le mauvais fonctionnement des Associations des Usagers de l'Eau qui éprouvent des difficultés à faire participer les usagers. La cause tient à un même fait: n'ayant pas été associés dès sa phase initiale à la conception du projet, les usagers ne comprennent pas toujours les exigences que celui-ci implique. Ainsi, par exemple, s'acquitter des redevances alors qu'auparavant celles-ci n'existaient pas et que virtuellement tout le monde profitait du réseau d'irrigation rendait incompréhensible leur institution. Aussi les usagers devraient-ils être impliqués dans le projet dès sa phase initiale d'élaboration. Bien des difficultés pourraient ainsi être évitées.

NOTES

- (1) Sur l'histoire et l'évolution des ouvrages hydrauliques, v. Y. Guillon: Deux exemples d'aménagement hydro-agricole à Madagascar, SAMNAGOKY et ANDAPA, Terre Malgache, n. 16, 1974, p. 1 et s. Sur le classement et la typologie des réseaux, cf. MPARA: Projet de réhabilitation des PPI, schéma directeur (édition définitive) - Louis BIRGER INTERNATIONAL Inc., 1986 p. 11 et s.
- (2) MPARA: Projet de réhabilitation des PPI, rapport spécial, 1989, p.2 et s.
- (3) Ord. 60-144 du 3 octobre 1960 sur le classement, la gestion, l'entretien et la police des réseaux hydro-agricoles, JORM du 22 Octobre 1960.2202.
- (4) Liste des AMUR (grands projets) initiales: 1 - SAKAY créé le 7/09/1961; 2 - IFANJA créé le 2/11/61; 3 - LANIERA créé le 11/01/1962; 4 - MADIROVALE créé le 15/02/1966; 5 - LAC ALAOTRA créé le 12/07/61; 6 - ANDILAMENA créé le 12/07/61; 7 - BAS-MANGOKY créé le 28/02/62; 8 - BAS-FIHERENENA créé le 28/06/62; 9 - TAHEZA créé le 21/08/63; 10 - MORONDAVA créé le 2/11/61; 11 - AMBILA créé le 7/03/62; 12 - SOAVNA créé le 24/08/61; 13 - MANANATANA créé le 18/05/62; 14 - AMBILOBE créé le 31/10/67; 15 - NOSSI-BE créé le 13/08/1968.
- (5) Sur ces aménagements familiaux et leur historique à Madagascar, cf. R. BALARD: La servitude aquae-ducandae en droit malgache écrit et coutumier dans son application à l'hydraulique agricole, in Etudes de Droit africain et Malgache, ouvrage collectif sous la direction de J. POIRIER, 1965, p. 169 et s.
- (6) Cf. les interventions des représentants des pays africains, notamment du BENIN (p. 241 et s.), du BURKINA (p. 255 et s.), du SENEGAL (p. 567 et s.), du GHANA (p. 351 et s.) in "Les politiques de l'eau en Afrique - Développement agricole et participation paysanne", ouvrage collectif dirigé par G. CONAC, Cl. SAVONNET-GUYOT et F. CONAC, Economica, 1985.
- (7) Ord. 62-042 du 19/09/62 fixant la réglementation générale applicable aux AMVR (JORM du 28/9/1962, p. 1992)
- (8) Déc. 63-285 du 22/05/63, JORM 1/6/1963, p. 1337.
- (9) cf. RAMAROLANTO-RATILARAY: Le droit, l'homme et la terre dans les zones irriguées de Madagascar, in "Les droits de la terre et de l'eau dans les zones irriguées d'Afrique subsaharienne et de Madagascar", Colloque de Dakar, 14-19 décembre 1987, Paris 1, Section Droits Africains, 1989, p. 148 et s.
- (10) Nettement déficitaires; mais les rapports prévoient une possible reprise sans grande difficulté à condition que soient respectées certaines exigences techniques et financières.

- (11) Déc. 71.354 du 27/07/1971: 5 fermes d'élevage (Tsiroanomandidy, Tamatave, Sakay), 7 fermes agricoles (Antsirabe, Vatomandry, Mahabo) et 2 fermes forestières (Ambilobe, Mahajanga).
- (12) G. HANICOTTE: Les fermes d'Etat, Terre malgache n. 15, 1973, p. 152
- (13) V. R. BALARD, précité p. 171 et s.
- (14) Actes du séminaire national sur les PPI, Antsirabe du 26 février au 3 mars 1990 (à paraître).
- (15) Ord. 62-043 du 19 Septembre 1961, JORM du 28/09/62, p. 1996.
- (16) D. SJEUX: Le Groupement Opération Productivité Rizicole, Terre malgache, n. 15, p. 69 et s.
- (17) Exemple, ord. 60.143 du 3 Octobre 1960 réglementant les associations syndicales paysannes.
- (18) V. Ord. 81026 du 22/12/81 (JORM du 9 Janvier 1982, p. 16 et s.) et les textes modificatifs subséquents.
- (19) Art. 3, 16è, ord. 60.099 sur le domaine public: "Les canaux d'irrigation et de dessèchement, les aqueducs, conduites d'eau, digues et barrages, chaque fois qu'ils ne sont pas contruits dans un intérêt privé, ensemble les installations de toute nature (travaux de captage, usines, machines élévatoires et autres appareils de distribution, vannes) qui en sont les accessoires indispensables, ainsi que les chemins réservés, le long de ces ouvrages, pour l'entretien dans les limites déterminées par le bord extérieur desdits chemins ..." font partie du domaine public artificiel de l'Etat.
- (20) Art. 3, 16è, ord. 60.099 et art. 11, ord. 85.020 du 27/12/85 complétant et modifiant certaines dispositions de l'ord. 81.026 du 22/12/81: "La structure d'opération peut ... prendre toutes mesures nécessaires pour réparer les dommages résultant des infractions ci-après ... 5) le fait d'établir ou de planter sans autorisation préalable et spéciale des clôtures de quelque genre que ce soit à moins de 4 mètres du pied des remblais ou déblais des canaux" (c'est nous qui soulignons).
- (21) Sur ce point, v. RAMAROLANTO-RATIARAY: L'accès à la terre en droit rural malgache, Rev. Int. Droit comparé, 1989, p. 637 et suivantes.
- (22) Art. 31, loi domaniale du 15 février 1960.
- (23) Art 77, loi domaniale du 15 février 1960 (rédaction de 1967) et art. 153 (nouveau) de l'ordonnance du 10 décembre 1990.
- (24) Art. 18 et 26, loi domaniale du 15/02/60.
- (25) Art. 45 et s., loi domaniale du 15.02.60.

- (26) Sur tous ces points, cf. RAMAROLANTO-RATIARAY: L'accès à la terre, précité, p. 648.
- (27) Ord. 74.022 du 20 juin 1974, JORM du 21 Juin 1974, p. 1687.
- (28) Sur tous ces points, v. l'article toujours d'actualité de G. LOUZON, in Terre malgache, n. 2, 1967, p. 100 et s. (le remembrement au Lac Alaotra).
- (29) Sur tous ces points, v. Déc. 467 du 30/07/63, JORM du 3 août 1963.1801.
- (30) Ord. 74.187 du 20/06/1974 portant organisation de la migration, JORM du 22/06/1974.1692.
- (31) Sous forme de crédit à taux préférentiel.
- (32) Loi 66-026 du 19/12/66 tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole, JORM du 26/12/1966.
- (33) Ord. 62-110 du 1er octobre 1962 abrogée et refondue par ord. 74.021 du 20/06/74, JORM du 22 Juin 1974, p. 1682.
- (34) FAO: Paysans sans terre à Madagascar, document de travail, 1988, Recommandations, p. 64.
- (35) V. RAJAONA ANDRIANAIVO RAVELONA: Essai sur les DINAMPOKONOLONA à MADAGASCAR, mémoire DEA droit public interne, Aix-en-Provence, 1980; H. RAHARIJAONA: Le droit malgache et les conventions de Fokonolona, in Etudes de droit africain et malgache, précité, p. 49 et s.
- (36) International Insitute for Land Reclamation and Improvement (ILRI): Evaluation des projets hydro-agricoles financés par la CEE, 1985, p. 32.
- (37) Sur tous ces points, v. MPARA, Bilan du sous-secteur rizicole de 1983 à 1986 et perspectives, mai 1987 p. 60.
- (38) Sur la question, v. MPARA, Réhabilitation du 10 PPI dans les régions d'Antsirabe et Ambositra - SOMEAH, SOGREAH, SOFREL0, 1988, 20.
- (39) MPARA, Bilan du sous-secteur rizicole, p. 61.
- (40) V. l'article de Mme C. BLANC-PAMAR0, Communautés rurales des hautes terres malgaches et gestion de l'eau, in Les Politiques de l'eau en Afrique, op.cit., p. 421 et s.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- G. CONAC, Cl. SAVONNET-GUYOT, F. CONAC: Les politiques de l'eau en Afrique, Economica, 1987.
- CENTRE D'ETUDES JURIDIQUES COMPARATIVES, Section DROITS AFRICAINS: Les droits de la terre et de l'eau dans les zones irrigués d'Afrique sub-saharienne et de Madagascar - Université de Paris 1, 1989.
- COURTOY: Etudes pour la mise en valeur de la cuvette d'ANDAPA, 1978.
- FAO: Land reform. Land settlement and cooperatives, 1985.
- FAO: La participation des pauvres aux organisations rurales (Programme FAO d'action en faveur des organisations rurales), 1979.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LAND RECLAMATION AND IMPROVEMENT: Evaluation des projets hydro-agricoles financés par la CEE, Wageningen, Pays-Bas, 1985.
- MINISTERE DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET DE LA REFORME AGRAIRE (MPARA): Projet de réhabilitation des Petits Périmètres Irrigués, rapport spécial, 1989.
- MPARA: Projet de réhabilitation des PPI, schéma directeur, L. BIRGER Int., 1986.
- MPARA: Documents techniques - MORONDAVA-SODEMO : étude économique sommaire sur les projets agricoles de la région de MORONDAVA, 1979.
- MPARA: SODEMO: Plan de redressement actualisé 1985-1987.
- MPARA: Etude de la phase de l'aménagement hydro-agricole du BAS MANGOKY SOMEAH SOGREAH, 1984.
- MPARA: Etude complémentaire de la relance de la riziculture dans la vallée de la TAMEZA. Inventaire Foncier - SEIMO, MADAGASCAR, 1985.
- MPARA: Mise en valeur agricole de la cuvette d'ANDAPA, S.A. AGRER, 1985.
- MPARA: Réhabilitation de 10 PPI dans les régions d'Antsirabe et Ambositra, SOMEAH, SOGREAH, SOFRECO, 1988.
- MPARA: Bilan du sous-secteur rizicole de 1983 à 1986 et perspectives, 1987.
- RAMAROLANTO-RATILARAY: Accès à la terre en Droit Rural Malgache. Rev. Int. Droit comparé, 1989. 636 et s.
- RAMAROLANTO-RATILARAY: Le droit, l'homme et la terre dans les zones irriguées de Madagascar, in Centre d'études comparatives Paris 1, 1987, p. 148 et s.

- REVUE DE GEOGRAPHIE.
- REVUE TERRE MALGACHE.
- SATEC-DEVELOPPEMENT: Méthodes et moyens en matière d'organisation paysanne sur les PPI-ODR à Madagascar, 1987.
- SCET-COOPERATION: La SOMALAC, 1965.

M A R O C

I. - INTRODUCTION

Dès la fin des années soixante, le gouvernement marocain décide de faire de la grande hydraulique le pilier du développement de l'agriculture. À la même époque est lancé l'objectif du million d'hectares irrigués pour l'horizon 2000. Désormais, cette option, qui ne va cesser d'être confirmée, porte le nom de "politique des barrages". Les conditions naturelles font en effet du Maroc un milieu particulièrement favorable à l'introduction de la grande irrigation: de puissants massifs montagneux constituent des châteaux d'eau dominant de vastes plaines fertiles irrigables, le Gharb, le Tadla, la Basse Moulouya, le Haouz ...

Ces exceptionnelles potentialités du Maroc ont déjà été décelées sous le Protectorat français. Le premier résident général, Lyautey, disait au début du siècle: "plus une goutte d'eau à la mer". L'administration coloniale n'a certes pas pu réaliser ce programme puisqu'en 1954, à la veille de l'Indépendance, la superficie irriguée dans les périmètres de grande irrigation ne représente que 54.500 ha . Les progrès de l'irrigation ont été bloqués par la situation coloniale. La mobilisation de l'eau a été exclusivement réservée à la production d'électricité, à l'alimentation en eau des villes nouvelles et à l'irrigation des périmètres de colonisation. Cependant, l'inventaire des ressources, l'identification des sites de barrage et des zones d'irrigation sont déjà très avancés: périmètre du Beht, des Triffas, du Haouz, des Beni Amir-Beni Moussa qui vont devenir après l'Indépendance les zones d'action des grands offices régionaux de mise en valeur agricole du Gharb, de Basse Moulouya, du Haouz, du Tadla.

Mais le véritable tournant de la politique marocaine en matière d'hydraulique agricole est pris après l'Indépendance, en deux grandes étapes. En 1961 est créé l'Office National des Irrigations qui va fixer pour l'essentiel la doctrine de l'intervention en matière de développement hydro-agricole: priorité à la grande hydraulique, création des grands périmètres, mise au point du modèle d'aménagement et en particulier de la fameuse trame rationnelle d'irrigation, introduction des cultures sucrières et du contrat de culture entre l'Etat et les agriculteurs, création de structures locales d'intervention plus proches des agriculteurs, les Centres de Mise en Valeur. La deuxième étape se situe au début des années soixante-dix avec le lancement de la politique des barrages et de l'objectif du million d'hectares irrigués. Ces objectifs avaient été fixés dès 1967, mais c'est en 1974 qu'une accélération brusque du rythme passe de 10.000 ha par an à 25.000 ha par an.

Cette politique est fondée sur l'élaboration d'un modèle d'aménagement d'une très grande qualité technique et va aboutir à d'importantes réalisations sur le plan physique. Cependant elle va se heurter à de grandes difficultés qui compromettent une partie des résultats obtenus en raison de l'insuffisante prise en compte de la situation réelle des exploitants agricoles.

II. - LES COMPOSANTES DE L'AMENAGEMENT HYDRO-AGRICOLE

2.1. Les réalisations physiques

Depuis l'Indépendance, l'agriculture irriguée demeure un sous-secteur prioritaire malgré quelques variations dans les efforts consentis par le gouvernement. Les investissements consacrés à l'aménagement irrigué représentent une part toujours importante de la totalité des investissements dans l'agriculture:

- 13% entre 1965 et 1967
- 40% entre 1968 et 1972
- 20% entre 1973 et 1980
- 10% entre 1980 et 1985

La période de la crise a un peu ralenti mais n'a pas stoppé l'effort public dans ce domaine. Il reprend nettement ces dernières années avec la mise en chantier de deux grands ouvrages, Aït Chouarit dans le Haouz (retenue de 9.500.000 m³, périmètre irrigué de 35.000 ha) et Natmata dans le Haut Sebou (un million de m³, 30.000 ha irrigués). Le Maroc vient, au surplus, d'obtenir des concours financiers pour le barrage géant de Mjara sur l'Ouergha (25 millions de m³, 100.000 ha irrigués), dont les études sont terminées.

Pendant les deux dernières décennies, le Maroc a construit un barrage par an en moyenne. Les potentialités d'irrigation pérenne représentent, en 1986, 1.229.000 ha répartis en 809.000 ha de grande hydraulique. Le Maroc est parvenu à mobiliser à cette date environ la moitié de ce potentiel. La progression des superficies équipées en grande hydraulique a été la suivante:

ORMVA	BARRAGES	1957	1967	1977	1986	A L'ACHEVEMENT
Basse-Moulouya	Mohammed V (1976)	2.350	20.190	50.718	65.400	65.400
Gharb	El Kanserra (1936, 1963) Indriss ler (1973)	11.200	24.210	65.410	76.750	234.400
Doukkala	El Massira (1979)	6.900	12.200	31.800	59.700	126.000
Haouz	Moulay Youssef (1969)					
	Lalla Takerkoust (1936, 1980)	-	11.000	38.018	30.050	151.600
Tadla	Bine El Ouidane (1963) Kasba Tadla (1931)	33.000	66.400	104.100	97.050	105.000
Tafilalt	Hassan Addakhil (1971)	-	-	22.497	29.900	27.900
Ouarzazate	Mansour Addahbi (1972)	-	-	11.400	26.000	26.000
Souss Massa	Youssef Ben Tachfine (1972)					
	Abdelmoumen (1981)	-	-	19.500	32.760	32.800
Loukkos	Oued El Makhazine (1979)	-	-	1.500	16.00	40.50
Total		55.405	134.000	344.943	431.610	809.600

La petite et moyenne hydraulique a été beaucoup moins développée. La part des investissements qui lui ont été réservés pendant la période faste 1973-77 ne représente que 4,5% de l'ensemble des investissements consacrés à l'irrigation. Cette part s'est cependant légèrement améliorée dans la période comprise entre 1981 et 1985 pour atteindre 9%. L'intervention en petite et moyenne hydraulique est beaucoup plus difficile, plus dispersée, plus morcelée et se prête mal aux bilans spectaculaires et aux mutations massives du paysage rural. A la date de 1985, l'Etat est intervenu sur moins de 200.000 ha en périmètres de petite et moyenne hydraulique.

Les résultats en matière de production agricole sont également significatifs. Le plus intéressant concerne le plan sucrier visant à l'autosuffisance de la consommation nationale, qui repose sur la culture irriguée de la betterave à sucre et de la canne à sucre. La consommation de sucre par tête au Maroc est particulièrement élevée et les besoins, il y a encore peu, étaient couverts par l'importation (92% en 1967) sur le marché mondial à un moment où le prix du sucre était élevé. En 1985, les cultures sucrières s'étendent sur 62.000 ha de betterave à sucre et 16.000 ha de canne à sucre. Le taux de couverture des besoins passe de 8% en 1967 à 64% en moyenne entre 1981 et 1984. De même entre 1960 et 1980 la production de lait augmente de 5% par an pour le Maroc entier et de 9% par an dans les périmètres d'irrigation qui regroupent 80% de l'ensemble de la production laitière.

On pourrait multiplier les exemples montrant, à la fois, l'ampleur des transformations opérées et la qualité des résultats obtenus par la politique des grands barrages au Maroc. Elle peut incontestablement être qualifiée de réussite à divers égards: (1) l'administration agricole et son élite technique ont démontré leur capacité à réaliser, à un rythme soutenu, des équipements et des aménagements complexes. La gestion des aménagements réalisés atteint, malgré quelques faiblesses, un degré de maîtrise exceptionnel dans des expériences similaires dans le tiers monde; (2) le développement rapide de la grande irrigation a abouti à une transformation complète du paysage, à l'introduction réussie de nouvelles cultures et de nouvelles techniques culturales; (3) dans les grands périmètres d'irrigation, l'intensification des interventions a fait apparaître de nouvelles catégories d'agriculteurs faisant reposer leur promotion sur l'amélioration de la productivité plutôt que sur la spéculation. La concentration des investissements a entraîné des déplacements de population vers les zones équipées et a permis le développement rapide des petits centres situés à l'intérieur des zones aménagées.

Dans l'ensemble, l'expérience marocaine d'aménagement hydro-agricole bénéficie d'une appréciation largement positive. Elle est cependant marquée par un certain nombre d'incertitudes, de difficultés ou de faiblesses, généralement liées à l'insuffisante adaptation du modèle technique aux conditions socio-économiques.

2.2. Le modèle technique

Ce modèle a été arrêté par l'Office National des Irrigations au début des années soixante. Il résout avec élégance le problème majeur de l'articulation de données nombreuses dans un aménagement intégré:

satisfaction des besoins en eau, disposition des cultures et des propriétés de façon à permettre le respect de l'assolement préconisé et la distribution des doses d'eau appropriées aux besoins des cultures. Ce modèle est celui de la trame rationnelle dite trame B². Ses principales caractéristiques ont les suivantes:

- l'espace aménagé est partagé en blocs d'irrigation de 30 à 40 ha. Les blocs sont divisés en soles de culture de 100 à 150 m de large dominées par un canal arroseur;

- les propriétés sont disposées perpendiculairement aux soles de façon que chacune recoupe toutes les soles et que l'exploitant puisse pratiquer l'assolement complet. La longueur des propriétés étant imposée par celle du bloc, seule leur largeur peut varier en fonction de leur superficie. Aussi les propriétés doivent-elles avoir une superficie suffisante (5 ha) pour ne pas se présenter comme des lanières longues et étroites. En fait, un autre type de trame, la trame A ou trame libre, dans laquelle l'assolement est laissé à la discrétion des agriculteurs, est également prévu. Cette trame, qui a été conçue pour les petites propriétés est en réalité étrangère à la logique de l'aménagement rationnel et considérée comme une simple solution de secours, un pis-aller. D'ailleurs, les aménageurs l'ont très peu utilisée et ont même remembré en trame B de nombreuses exploitations de petite superficie auxquelles elle ne convenait guère.

Ce modèle d'aménagement répond aux objectifs de mise en valeur suivants³:

- renforcer la petite et moyenne exploitation agricole (5 à 20 ha) faisant appel à la main d'oeuvre familiale et utilisant la traction animale plutôt que le tracteur;
- permettre, par la disposition des soles et des propriétés, de rendre l'assolement préconisé par l'administration obligatoire;
- faciliter, en constituant des soles communes à plusieurs propriétaires au sein du bloc, les travaux mécaniques et l'intervention des Centres de Mise en Valeur;
- favoriser la constitution de groupements d'agriculteurs.

2.3. Le cadre institutionnel

L'aménagement irrigué au Maroc a été réalisé dans le cadre d'un dispositif législateur intervenant dans trois domaines principaux: le régime juridique de l'eau à usage agricole, le statut des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole et des Centres de Mise en Valeur, et le code des investissements agricoles.

2.3.1. Le régime juridique de l'eau à usage agricole

Le droit commun du régime de l'eau d'irrigation est défini dans les textes fondateurs de 1914 et de 1925. Le premier (dahir du 1er juillet 1914 sur le domaine public) énonce le principe de la domanialité publique de toutes les ressources en eau du pays, superficielles ou souterraines.

Le second (dahir du 1er août 1925 sur le régime des eaux) précise le contenu et les limites du domaine public hydraulique et définit les conditions d'utilisation des ressources en eau⁴. Il y a deux exceptions importantes à ce régime général.

(a) Les droits acquis par une mobilisation de l'eau antérieure à la loi

Il s'agit de droits de propriété, d'usufruit ou d'usage régulièrement acquis par une mobilisation de l'eau dans le cadre de la coutume. Comment faire admettre en effet à des usagers individuels ou à des groupes d'usagers, qui depuis des décennies ou des siècles, sans attendre l'intervention de l'Etat national, irriguent leurs parcelles, après avoir mobilisé leur eau par des travaux exigeants en savoir et en main-d'oeuvre, que cette eau ne leur appartient pas, qu'ils devront pour l'utiliser solliciter une autorisation et payer une redevance? Malgré sa répugnance à accepter des exceptions au bel édifice domanial, l'administration coloniale, qui a créé la législation hydraulique, a été contrainte, dès les débuts du Protectorat, de reconnaître et de maintenir les droits de propriété légalement acquis sur le domaine public antérieurement au dahir du 1er juillet 1914. Les conditions de cette reconnaissance sont très étroitement réglementées (dahir du 1er août 1925, articles 10 et 11; arrêté viziriel du 1er août 1925). Mais l'importance vitale des ressources en eau pour les populations concernées, leur vive sensibilité à toute intervention dans ce domaine, ont conduit l'administration coloniale, en l'occurrence le directeur des Travaux Publics, administrateur général du domaine public, à procéder à un certain nombre de reconnaissances de droits acquis, au demeurant peu nombreux, notamment dans la région du Haouz.

Le problème de ces droits acquis s'est de nouveau posé récemment lorsque des zones irriguées par une eau sur laquelle des droits acquis avaient été reconnus, ont été intégrées dans un aménagement en grande hydraulique. Dans la région du Haouz, la solution adoptée a consisté à reconnaître ces droits, à les racheter après une évaluation contradictoire et à intégrer l'ensemble des ressources concernées au domaine public hydraulique. Ainsi est unifiée, à l'intérieur des grands périmètres d'irrigation, la règle applicable à l'ensemble des utilisateurs de l'eau.

(b) Le régime de l'eau dans les périmètres d'irrigation

Dans les périmètres d'irrigation tels qu'ils sont définis par le Code des Investissements Agricoles (25 juillet 1969), l'eau, qui est mobilisée à grands frais par l'Etat, reste bien sûr domaniale. Mais ses conditions de distribution, d'utilisation et sa tarification sont définies dans un décret qui fait partie du code (décret No. 2-69-37 du 25 juillet 1969). Ce texte cherche à obtenir les résultats suivants:

- Faire participer les agriculteurs aux frais d'équipement jusqu'à concurrence de 40% du coût moyen pondéré des investissements. Cette participation se compose de deux éléments:

. Une participation directe à la valorisation des terres irriguées, payable en une seule fois, fixée en 1969 à 1500 dirhams par hectare irrigué et inchangée depuis;

. Une redevance annuelle et permanente pour l'usage de l'eau d'irrigation. Cette redevance est progressive pour ne pas trop peser sur les premières années de mise en eau. Elle n'atteint son équilibre qu'à la cinquième campagne. Son montant est variable pour tenir compte de l'évolution du coût de la distribution de l'eau et des différences de coût de mobilisation d'un périmètre à un autre.

- Inciter à une utilisation minimale de l'eau (3000 m³ à l'hectare sont facturés quelle que soit la consommation réelle) et éviter le gaspillage en fixant le prix du m³ à un niveau dissuasif.

A la date où ces textes ont été publiés, la participation des agriculteurs prévue par le code était déjà extrêmement réduite par rapport aux coûts et rarement recouvrée. Il en résultait pour les propriétés se trouvant à l'intérieur des périmètres d'irrigation, et notamment pour les plus importantes, une énorme plus-value (la valeur de la terre pouvait être multipliée par 5) acquise gratuitement par les propriétaires du fait d'investissements consentis par l'Etat. Cette situation anormale a été tolérée tant l'aisance financière relative n'incitait pas à la rigueur. Mais avec l'arrivée de la crise et l'augmentation continue du coût des équipements, le gouvernement va être contraint à augmenter les contributions des agriculteurs. Nous verrons plus loin que ces augmentations brutales, après une période de laxisme et de quasi gratuité, pourront produire des effets négatifs sur le comportement des agriculteurs.

2.3.2. Le Code des Investissements Agricoles; une charte de la grande irrigation

Le régime juridique de l'eau à usage agricole n'est qu'un aspect de l'intervention de l'Etat dans les périmètres d'irrigation. Il ne prend sa véritable signification que dans le système intégré que constitue l'ensemble du dispositif législatif applicable à l'irrigation. Ce dispositif est contenu dans le Code des Investissements Agricoles qui regroupe 49 textes, presque tous consacrés à l'aménagement hydro-agricole. Il fixe les obligations réciproques de l'Etat et des agriculteurs, (a) Un Etat omniprésent

(i) L'Etat exécute les équipements externes aux exploitations (barrages, canaux d'irrigation et de drainage, remembrement), mais aussi les équipements internes (défrichement, nivellement, réseau interne d'irrigation et de drainage). Il en assure le financement sur fonds publics pour environ 60% de leur coût.

(ii) L'Etat opère seul les choix fondamentaux en matière d'aménagement hydro-agricole. Une "Commission locale de mise en valeur" est prévue (article 7 du dahir No. 1-69-25) pour associer les usagers aux grandes décisions, mais elle est dominée par les représentants de l'administration et son rôle est purement consultatif. Dans les faits, son intervention est encore plus discrète. Il ne peut guère en être autrement si l'on observe que le type d'aménagement choisi, de grande dimension et marqué par une nécessité de cohérence d'ensemble, ne laisse guère de place à la négociation et à la flexibilité. C'est l'Etat qui décide de la forme et de

l'emplacement des propriétés (remembrement), du choix et de l'emplacement des cultures (plan d'assolement obligatoire), des techniques culturales et des modes d'irrigation.

(iii) L'Etat se donne les moyens d'intervenir sur les structures agraires pour les rendre compatibles avec le type d'aménagement choisi. L'objectif central est de constituer des exploitations de taille viable. Les moyens sont les suivants:

- Limitation du morcellement. Le dahir No. 1-69-29 interdit les opérations immobilières aboutissant à créer des propriétés ou des exploitations de moins de 5 ha.

- La création d'exploitations viables dans le cadre de la Réforme agraire, par attribution de lots de 5 ha sur les terres du domaine privé de l'Etat. Ce projet peut se réaliser au moyen des textes suivants:

- . Dahir No. 1-69-26 sur le contrôle des opérations immobilières qui, en soumettant à autorisation des transactions sur la terre, permet à l'Etat, en exerçant son droit de préemption, d'alimenter son domaine privé puis d'attribuer des parcelles à de petits agriculteurs dans le cadre du dahir du 29 Décembre 1972 (No. 1-72-277) relatif à la Réforme Agraire.

- . Dahir No. 1-69-27 déclarant d'utilité publique l'aménagement des structures foncières et la création de lotissements agricoles dans les périmètres d'irrigation et instituant une procédure spéciale d'expropriation pour les terrains nécessaires à cet effet. Ce texte qui recourt à l'utilité publique pour exproprier dans le but de redistribuer la terre manifeste le souci du législateur de respecter la propriété privée. Malgré toutes les précautions dont il entoure l'expropriation, il n'a guère été utilisé.

- . Dahir No. 1-69-30 relatif au terres collectives situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation. Ce dahir très important, qui prévoit la transformation de ces terres en propriété melk (privée) dans l'indivision cherche à stopper le morcellement en bloquant les listes d'ayants-droit et en instituant l'héritier unique. Il cherche également à constituer de petites propriétés privées de dimension viable en permettant le lotissement en parcelles d'au moins 5 ha chaque fois que la situation foncière le rend possible. Les tentatives d'application de ce texte se sont toujours soldées jusqu'à aujourd'hui par des échecs du fait de la résistance d'une partie des ayants-droit et des interprétations opposées des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture, le premier permettant aux listes d'ayants-droit de se rallonger pour apaiser les revendications et maintenir l'ordre social, le second ayant tendance à diminuer le nombre des ayants droit pour réduire la pression sur la terre et constituer des exploitations techniquement viables.

- Rationalisation foncière technique. Certains textes n'interviennent pas sur la modification des droits sur la terre. Ils cherchent seulement à améliorer les procédures existantes et à rationaliser le parcellaire (dahir No. 1-69-32 sur le remembrement rural; dahir No. 1-69-174 relatif à l'immatriculation d'ensemble des propriétés rurales).

- L'Etat définit également les modes de faire-valoir qu'il estime compatibles avec la mise en valeur (mode de faire-valoir direct ou location réglementée) et interdit tous les autres et notamment toutes les formes d'association à part de récolte (dahir No. 1-69-25, articles 30 à 34).

(b) Des agriculteurs assistés

Les agriculteurs, en ce qui les concerne, sont tenus de respecter les normes d'exploitation définies par l'Etat. C'est une obligation légale et donc assortie de sanctions. Elle est prévue par l'article 5 du dahir No. 1-69-25 qui rend la mise en valeur obligatoire. A l'intérieur de chaque secteur hydraulique, un arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Réforme Agraire fixe les normes d'exploitation obligatoires: plan d'assolement, techniques culturales, modes d'irrigation. En échange, ils reçoivent les bienfaits de l'Etat providence:

- l'Etat réalise des équipements qui, comme on l'a vu, donnent une énorme plus-value gratuite aux propriétés foncières;

- dans le cadre des contrats de culture qui sont passés entre l'Etat et les agriculteurs, principalement sur les cultures industrielles (betterave à sucre, canne à sucre, coton) l'Etat fournit les intrants, instruit les demandes de crédit, exécute une grande partie des travaux, transporte la production du champ à l'usine, achète la totalité du produit à un prix garanti;

- chaque fois que l'Etat veut encourager la pratique d'une culture, l'utilisation d'un intrant, l'adoption d'une technique, il peut accorder des subventions et des aides diverses dans le cadre du Code. Ainsi, la production de semences et de plants, la réalisation de travaux de défense et restauration des sols, l'acquisition de matériel agricole, l'intensification de la production végétale et animale, la création de vergers sont encouragés en moyen d'aides financières dont les modalités d'attribution sont définies dans de nombreux textes faisant partie du Code.

On peut dire que le Code formalise une relation entre l'Etat et les agriculteurs dans laquelle le premier prend en charge toutes les décisions importantes et une partie du risque économique et les seconds acceptent, en compensation de multiples aides techniques et financières qu'ils reçoivent de l'Etat, d'être largement dépossédés de leur pouvoir de décision sur leurs exploitations. "Nous sommes, disent les agriculteurs d'une façon imagée, comme un poulet sous un panier". Cette situation est perverse car elle a conduit à alourdir sans cesse les charges et l'engagement de l'Etat sans que se développe simultanément la capacité de prise en charge par les producteurs de leurs propres affaires.

2.3.3. Un encadrement des agriculteurs de plus en plus dense; Les Offices Régionaux de mise en valeur agricole et les Centres de mise en valeur.

Une transformation des pratiques des agriculteurs aussi profonde et multiforme que celle qui suit l'aménagement en grande irrigation suppose que les institutions chargées d'assurer l'adoption et l'application du modèle d'aménagement par les producteurs, soient dotées de moyens humains, institutionnels et financiers suffisants. L'Etat avait le choix entre plusieurs formules:

- soit de créer des institutions d'encadrement décentralisées, initiées par les producteurs eux-mêmes ou les représentant largement qui puissent prendre le relai des services publics en assumant une partie croissante des tâches d'organisation de la production;
- soit de renforcer la capacité d'intervention des services publics administratifs.

C'est la seconde formule qui a été choisie. Dans les zones de grande irrigation, l'encadrement par l'administration agricole a été fortement renforcé. Ce renforcement, qui a pris la forme des Offices Régionaux de mise en valeur, s'est accompagné d'une déconcentration avec transfert des pouvoirs qui étaient auparavant exercés par l'administration centrale aux Offices Régionaux. Ces Offices, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, pourvus de puissants budgets d'équipement, sont désormais le siège de l'essentiel des moyens de l'administration agricole.

Dans les offices régionaux sont créés, au contact immédiat des agriculteurs (zone d'action réduite à 5000 ha), des Centres de mise en valeur qui sont chargés de l'encadrement rapproché des agriculteurs. Ces centres succèdent aux Centres de Travaux qui constituaient les cellules de base de l'intervention avant l'aménagement. La zone d'action des C.M.V. est bien plus réduite que celle des C.T. Par contre leur autonomie est bien en recul. En effet, les C.T. étaient dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ils étaient administrés par un conseil d'administration dans lequel les agriculteurs avaient des représentants élus. En 1961, le secrétaire général de l'Office National des Irrigations pouvaient écrire à leur sujet: "le Centre de Travaux apparaît donc comme un établissement public ayant pour mission d'accomplir provisoirement tout ou partie des tâches qui, dans un pays à agriculture évoluée, sont de la compétence des paysans, soit qu'ils se trouvent en mesure de les remplir individuellement, soit qu'ils aient recours à des organisations collectives chaque fois que leurs problèmes ont un caractère collectif".⁵

Cette tendance à la décentralisation s'exprime encore nettement en 1963, au lendemain de la création des C.M.V., dont la mission est présentée comme devant favoriser la création d'associations multiples de producteurs. "Un jour, les responsabilités des C.M.V. seront transférées à ces associations qui se transformeront en véritables coopératives, disposant elles-mêmes de conseillers, payés sur leurs frais généraux".⁶

C'est l'évolution inverse qui s'est produite. Le 22 Octobre 1966, les C.T. situés à l'intérieur des périmètres d'irrigation sont dissous. Les institutions locales qui leur succèdent, les C.M.V., ne sont plus des établissements publics et perdent toute autonomie. Leurs biens et prérogatives sont transférés à l'Office régional de mise en valeur agricole. La réforme introduite en 1966 est double: elle consiste d'une part à déconcentrer, en transférant aux offices régionaux les prérogatives de l'administration centrale et, d'autre part, à centraliser en transférant à l'Office régional les prérogatives des C.T. Il est vrai que cette réforme correspond à la réalité de l'évolution. Les C.T. n'ont jamais pu créer les associations de producteurs destinées à se substituer à eux et n'ont pas réussi, non plus, à mettre en pratique l'autonomie que leur accordaient les textes.

2.3.4. La logique d'ensemble des grands périmètres d'irrigation

On peut faire la synthèse des données concernant les grands périmètres d'irrigation en identifiant les principales caractéristiques de cet ensemble fortement intégré.

(a) Le grand périmètre d'irrigation (G.P.I.) a une logique systémique, en ce sens qu'il constitue un ensemble présentant un haut degré de cohérence de toutes ses composantes. Cette rationalité globale, qui rend solidaires le choix du site du barrage, le dimensionnement des réseaux, la forme des parcelles, le choix des cultures, la localisation de l'usine, est intellectuellement très séduisante. Ses grandes dimensions, ses objectifs spectaculaires en font une utopie mobilisatrice. Mais le G.P.I. n'est performant que si cette cohérence est maintenue, à tout moment et en tous points du système. Dans des pays où la qualité du "suivi", l'organisation du contrôle technique n'a pas atteint un niveau élevé, ce système est fragile. Une rupture dans l'approvisionnement en eau des cultures en saison sèche, la panne d'une sucrerie en pleine récolte, une inondation peuvent avoir des conséquences en chaîne catastrophiques.

(b) Le G.P.I. est centralisateur et dirigiste. La dimension du périmètre et sa nécessaire cohérence créent une forte tendance à une gestion centralisée. Lorsque l'Etat consent à des investissements énormes (de l'ordre de 150.000 dirhams à l'hectare), il ne peut permettre aux agriculteurs de faire librement l'usage de l'eau qui leur convient. Il donne donc aux obligations des agriculteurs un caractère précis et légal.

(c) Ce système postule un type idéal d'exploitation agricole répondant aux caractéristiques suivantes:

- une exploitation de dimension appropriée. L'exploitation devra avoir une superficie minimale pour être viable et pour s'inscrire sans inconvénients majeurs dans les blocs d'irrigation. Cette superficie minimale a été fixée par le Code au seuil devenu légal de 5 ha. Mais l'exploitation ne doit pas non plus dépasser la superficie des blocs d'irrigation car l'exploitant, dans ce cas, a tendance à ne pas respecter la disposition des soles à l'intérieur des blocs et à pratiquer un assolement interbloc contraire à la logique du plan d'aménagement. La dimension optimale se situe donc entre 5 et 30 ha environ;

- une exploitation remembrée en une parcelle unique. Le remembrement est obligatoire à l'intérieur des périmètres d'irrigation. Il a pour objectif de rassembler les parcelles dispersées, de rationaliser la forme et la situation des propriétés pour les faire entrer dans les trames d'irrigation;
- une exploitation en faire-valoir direct ou à bail réglementé. Le Code interdit, on l'a vu, toutes les formes traditionnelles d'association. Le seul mode de faire-valoir indirect permis est la location, à condition que sa durée soit égale à un nombre entier de cycles de rotation prévu à l'assolement (par exemple 4, 8 ou 12 ans pour un assolement quadriennal);
- une exploitation pourvue d'une unité de commandement et de décision, nécessaire pour assurer l'intégration des composantes complexes d'une exploitation en phase d'intensification accélérée. L'indivision familiale, qui reste la règle générale des exploitations, n'est guère favorable à cette unité de décision.

III. LA REALISATION DE L'AMENAGEMENT: RETARD DE LA MISE EN VALEUR SUR L'EQUIPEMENT

Périodes	Coût à l'hectare de l'équipement hydro-agricole (en dirhams courant)	
	Aménagement intégré	Aménagement de rénovation ou d'adaptation de réseaux traditionnels
1968-1972	4.000 à 7.500	2.500 à 3.500
1973-1977	6.700 à 16.600	4.700 à 5.700
1978-1980	17.000 à 23.600	4.000 à 6.000

Nous avons constaté que l'aménagement physique avait été réalisé avec des résultats remarquables. Cependant, il faut noter que ce qui a été réalisé est sensiblement différent de ce qui avait été prévu et que, dans l'ensemble, l'évolution de la mise en valeur, sur le plan qualitatif et quantitatif, accuse un net retard sur la progression de l'équipement.

3.1. Des coûts d'équipement et de gestion beaucoup plus élevés que prévus

La grande hydraulique est un choix coûteux. Comme le montre le tableau ci-après, le coût à l'hectare de l'aménagement intégré (G.P.I.) est trois à quatre fois plus élevé que celui de la rénovation des réseaux traditionnels (petite et moyenne hydraulique). Ce coût augmente beaucoup plus rapidement. Il a quadruplé en dix ans, alors que le coût à l'hectare+

de la P.M.H. n'a que doublé dans le même temps. Cette croissance brutale pose deux problèmes majeurs dans les relations de l'Etat aménageur avec les agriculteurs:

(a) Les systèmes de production prévus à l'origine sont-ils toujours en mesure d'assurer un taux de rentabilité répondant, même imparfaitement, à cette augmentation des charges? Avec des coûts d'équipement à l'hectare qui atteignent parfois 50.000 dirhams, ce qui est très largement au-delà du prix le plus élevé de la terre agricole pratiqué dans le pays, que faudrait-il faire pour rentabiliser les investissements?

(b) Comment résoudre le problème de la nécessaire participation des agriculteurs au financement des investissements lorsqu'ils atteignent ces sommets, alors que l'on n'est pas parvenu à le faire au moment où ils étaient deux à trois fois moins élevés? La participation des agriculteurs reste, à l'heure actuelle, fixée légalement à 1.500 dirhams, c'est-à-dire à moins de 7% du coût moyen d'équipement. L'actualisation de cette participation semble désormais inévitable, bien qu'elle se heurte à des résistances très fortes. Des projets ont été élaborés qui s'articulent autour des modifications suivantes:

- . La participation serait maintenue à 40% du coût moyen et serait toujours composée de deux parties: une participation directe et une redevance pour l'eau d'irrigation;
- . La part de la participation directe passerait à 30% et celle de la redevance à 10%;
- . La participation directe serait calculée, non au niveau national, mais pour chaque zone de mise en valeur;
- . L'administration maintiendrait les exonérations prévues par le Code pour les petits agriculteurs et pour ceux des zones défavorisées.

La mise en application de ces modifications entraînerait une réévaluation notable de la participation directe (qui, dans certains cas, pourrait dépasser 15.000 dirhams) et de la redevance pour l'eau d'irrigation. En admettant que ces modifications, logiques sur le plan financier, puissent être adoptées, elles reposeraient, en termes plus aigus, la question du respect par les agriculteurs des normes d'exploitation.

En fait, à l'heure actuelle, les agriculteurs des périmètres d'irrigation reçoivent de l'Etat des équipements très coûteux qui donnent à leur exploitation des gains de productivité importants. En contrepartie, la puissance publique leur demande de respecter l'ensemble de leurs engagements pris dans le cadre du Code. C'est-à-dire, par exemple, de pratiquer toutes les cultures prévues dans le plan d'assolement, et pas seulement les plus rentables. Or, malgré l'importance des avantages qu'il leur consent, l'Etat ne parvient pas à obtenir de ses partenaires le respect des normes. Comment l'obtiendrait-il d'agriculteurs dont les charges seraient sensiblement augmentées?

(c) L'augmentation de la redevance pour l'eau d'irrigation. La tarification de l'eau est un problème complexe qui doit prendre en compte l'amortissement des équipements et les frais de gestion et de maintenance du réseau. Comme ces éléments sont variables selon les périmètres d'irrigation, l'administration est conduite à imposer aux irrigants des différentes zones des niveaux de redevance d'eau très différents. Ces différences ne sont pas comprises par les agriculteurs, car elles sont le résultat de facteurs extérieurs à leur exploitation et de choix effectués par l'administration sans qu'ils aient été consultés. Ainsi, il arrive que deux agriculteurs voisins, l'un situé dans un secteur irrigué en gravitaire et l'autre dans un secteur équipé en irrigation par aspersion, se voient imposer des tarifs au m³ sensiblement différents. L'irrigation par aspersion va coûter beaucoup plus cher en raison du renchérissement du prix de l'énergie. Les agriculteurs qui n'ont jamais demandé à être irrigués par aspersion se demandent pourquoi ils font les frais d'une option qui leur a été imposée.

Dans un secteur d'irrigation par aspersion du Gharb, les agriculteurs ont eu à subir en quatre ans une augmentation de 25% du prix de l'eau du seul fait de l'augmentation du coût de l'énergie. En 1987, la facture pour l'eau d'irrigation dans ce secteur se montait à 3060 dirhams par hectare (pour une consommation moyenne de 10.000 m³) ce qui représente une part de charge totale comprise entre 50% et 90% et une part de la valeur brute de la production comprise entre 10% et 50%. Dans ce cas, la redevance pèse assurément d'un poids trop lourd pour l'exploitation. Ce prix de l'eau pèse évidemment sur les pratiques des agriculteurs qui essayent d'y échapper de multiples façons: vol d'eau, destruction des compteurs, doses d'eau utilisées inférieures aux besoins des cultures ...

3.2. Le plan de mise en valeur n'est pas respecté

Les Offices Régionaux de mise en valeur agricole se sont engagés dans une réflexion sur l'utilisation de l'eau d'irrigation qui les a conduit à constater les problèmes suivants .

(a) Une utilisation irrationnelle de l'eau

- L'eau est gaspillée du fait du manque de surveillance et de l'absentéisme des usagers de l'irrigation et du mauvais entretien des équipements;
- Les besoins en eau des cultures ne sont pas respectés;
- L'eau n'est pas utilisée pour les cultures autorisées par le plan d'assolement et détournée vers des cultures non autorisées;
- Les vols d'eau sont fréquents.

(b) Le plan d'assolement prévu n'est pas respecté

Les Offices Régionaux constatent que les assolements prévus ne sont jamais réalisés à 100%. On peut donner l'illustration de cette observation en citant le cas d'un secteur d'irrigation de l'Office Régional de mise en valeur agricole du Gharb, le secteur P11 de Sidi Abdelaziz .

Dans le modèle d'aménagement choisi par le Maroc, le choix d'un assolement est une opération complexe qui doit tenir compte des éléments suivants:

- qualité des sols, succession des cultures pour le renouvellement de la fertilité;
- disponibilité en eau liée à la capacité du réseau de distribution;
- revenu des agriculteurs;
- priorité de l'économie nationale, par exemple les cultures de substitution d'importation pour économiser les devises ...

ASSOLEMENT PREVU ET ASSOLEMENT REALISE DANS LE SECTEUR P11

Cultures	(Assolement théorique) Superficie théorique		(Assolement actuel) Superficie réalisée			
	nette		nette			
	ha	%	ha	%		
Betterave à sucre	480	17,8	557	20,7	116	
Blé	480	17,8	816	30,3	170	
Coton	480	17,8	15	0,6	3	
Fourrage	480	17,8	14	0,5	3	
Maraîchage	85	3,2	421	15,7	495	
Agrumes	690	325,6	268	9,9	38,8	
Rosacées	-	-	240	8,9	-	
Maïs	-	-	220	8,2	-	
Autres	-	-	144	5,2	-	
TOTAL	2695	100	2700	100	-	

L'examen du tableau ci-dessus montre que les objectifs poursuivis par l'assolement préconisé sont compromis par les choix effectifs des agriculteurs:

- Certaines cultures pratiquées sont en net dépassement: le maraîchage, le blé, la betterave à sucre. Le maraîchage est une spéculation de haute rentabilité qui valorise très bien l'eau. La betterave à sucre est une culture sous contrat qui a, en année normale, un rendement acceptable et qui permet de bénéficier de multiples aides de l'Etat. Pour le blé, il s'agit d'une culture qui, bien que valorisant

moins l'espace cultivé, correspond à un objectif toujours présent chez beaucoup d'exploitants, la recherche de la sécurité par une culture autocontrôlée;

- Des cultures ne sont pas prévues au plan d'assolement mais sont introduites irrégulièrement par les agriculteurs: rosacées, maïs ... Ce sont des spéculations de haute valeur marchande (nectarine) que les exploitants, en général de gros propriétaires, ont imposées contre les normes du plan d'assolement;

- Certaines cultures prévues sont quasiment refusées par les exploitants qui les trouvent non suffisamment productives: le coton et le fourrage.

A l'assolement prévu par l'Etat, conçu comme un compromis entre l'intérêt des agriculteurs et l'intérêt général, les agriculteurs ont substitué des choix correspondant à leurs propres intérêts, sans que l'Etat soit en mesure d'obtenir le respect des normes fixées.

IV. - UNE INTEGRATION INSUFFISANTE DES DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES

L'examen de l'expérience marocaine des grands périmètres d'irrigation montre que le retard observé de la mise en valeur sur l'équipement est principalement causé par la méconnaissance et l'insuffisante prise en compte des données concernant la répartition de la propriété foncière et de l'exploitation agricole.

4.1. Une connaissance insuffisante des données foncières

Les instruments dont nous disposons nous donnent une connaissance très partielle de la réalité foncière. Cette réalité est le résultat de facteurs nombreux, parmi lesquels on peut citer: droit de la propriété et de l'exploitation agricole; droit de la famille et rapports intra-familiaux; situation parcellaire; généalogie et régime successoral ...

Dans les grands périmètres d'irrigation, un premier élément de connaissance est indispensable lorsque l'on aborde la question des conditions structurelles de la mise en valeur, c'est le dimensionnement de l'exploitation viable. Dans les périmètres irrigués au Maroc, le seuil de viabilité est fixé à 5 ha. En Mauritanie et en Guinée, on distribue dans les périmètres irrigués des lots ne dépassant pas un hectare et se situant souvent à 0,25 ha.

Malgré tout, notre perception de la structure continue à être déterminée par la tyrannie des surfaces et des classes: seuil magique de 5 ha, petits, moyens et grands propriétaires. Il n'y a pas, on le sait, de chiffre universellement valable. Cela dépend des situations géographiques, des objectifs socio-économiques, du niveau historique de la technologie et des besoins de consommation. Il n'y a pas de chiffre idéal mais il peut y avoir une ou plusieurs méthodes pour identifier, dans chaque cas, le seuil à chercher.

Les informations en matière foncière privilégient les données concernant la propriété. Elles sont plus stables et plus faciles à recueillir que celles concernant l'exploitation, qui peuvent changer d'une année à l'autre. Or c'est dans l'exploitation que se réalise l'effort productif, c'est donc l'exploitation que doit connaître l'aménageur.

Le cas du remembrement est particulièrement intéressant, car il est obligatoire dans les grands périmètres d'irrigation. C'est un remarquable instrument de connaissance, car il recense les droits sur la terre et en fixe les limites territoriales avec une très grande précision. Or, dans deux cas, les terres melk (privées) indivises et les terres collectives, qui représentent une grande part des terres aménagées, des informations essentielles pour l'aménageur manquent. En effet, le remembreur considère le titre foncier comme une unité élémentaire. Un immeuble collectif sera donc remembré comme une seule propriété, et le remembrement ne donnera aucune indication sur la très complexe distribution des terres entre les ayants-droit. Et même lorsque l'aménageur dispose des listes officielles des ayants-droit, il continue à ignorer l'essentiel. Il ne peut qu'induire une part moyenne par ayant-droit. Or, dans la réalité, les parts sont le plus souvent inégales et chaque part est dispersée en de nombreuses parcelles sur l'espace collectif. La localisation de ces parcelles est très importante pour le groupe et a fait l'objet de négociations et d'arbitrages.

En ce qui concerne le melk indivis, le remembreur inscrit parfois dans les états parcellaires la liste des indivisaies, mais il ignore la superficie de leur part et, a fortiori, la localisation de leurs parcelles.

Dans ces deux cas, on ne dispose que des données de droit et absolument pas des données de fait (associations, localisations non déclarées, partages familiaux de fait), qui font toute la complexité de la réalité foncière sur le terrain. Autant dire que du point de vue foncier l'aménagement se fait à l'aveuglette.

Pourtant, cette connaissance peut être acquise sans délais excessifs et à un coût supportable. Il suffit de fixer avec précision et rigueur des protocoles d'enquête. De tels protocoles, concernant les enquêtes sur les terres collectives et sur le melk indivis, ont été élaborés et testés et pourraient être utilisés très rapidement.

4.2. Une situation effective marquée par le morcellement

Les données des enquêtes générales concernant le morcellement sont inquiétantes. Le recensement agricole national de 1973 indique:

- une moyenne nationale de 6 parcelles par exploitation avec une superficie de 0,8 ha par parcelle;
- la part des petites exploitations de moins de 5 ha représente 58,5% en nombre et 24% en surface. Ces exploitations comptent plus de six parcelles en moyenne. Les exploitations de moins de un hectare comptent plus de cinq parcelles en moyenne!

Les statistiques tirées de l'exploitation des remembrements des périmètres irrigués du Gharb font ressortir l'importance de la petite exploitation et du morcellement: la part moyenne en collectif représente moins de 2 ha, la propriété melk de moins de 5 ha représente 70% du nombre des propriétés et 23% des surfaces. Dans le statut melk, la part des propriétés en situation d'indivision représente plus de 70% en superficie. La superficie moyenne par indivisaire est de 1,09 ha pour l'ensemble du Gharb, mais de 0,39 ha dans la zone plus peuplée du Beht. Encore cette situation pourrait-elle être aggravée si les femmes ne continuaient pas à être écartées de la propriété de la terre au moment des successions. Elles ne représentent, en effet, que 25% du nombre des indivisaires, alors qu'elles devraient, sur un nombre total d'indivisiaires de 17.687, être à égalité avec les hommes.

Sur les terres collectives, on constate également une tendance à l'accentuation du morcellement. Les ayants-droit de la collectivité des Ouled Tazi recevaient, en 1957, 12 ha et seulement 8,5 ha en 1970. La tendance à la stratification des parts s'accentue, les derniers servis recevant des parts de plus en plus réduites. Dans la colléctivie de Siah, l'âge moyen de ceux qui ne possèdent qu'une parcelle est de 24 ans, de 37 ans pour ceux qui détiennent entre 2 et 4 parcelles et de 48 ans pour ceux qui ont plus de 5 parcelles. Par ailleurs dans les terres collectives avant aménagement, on remarque une tendance à multiplier le nombre des parcelles par ayant-droit dans le but de répartir les risques et les avantages de toutes les situations de l'immeuble collectif. Ainsi dans la collectivité des Ouled Tazi, le domaine collectif est partagé en 10 blocs dans lesquels chaque ayant-droit dispose d'une parcelle tirée au sort. Ces blocs sont créés d'après les critères suivants: pédologiques, topographiques, d'exposition aux vents dominants, de proximité à la zone d'habitat et d'exposition aux risques de divagation des troupeaux.

Le morcellement sur le melk indivis. Une enquête faite sur une période de 20 ans en melk indivis fait ressortir l'augmentation des indivisaires entre 1967 et 1987. L'augmentation du nombre des indivisaires est annuellement de 8%. La superficie moyenne par indivisaire passe de 3,2 ha en 1967 à 1,26 ha en 1987.

Indivision et morcellement dans le secteur de la réforme agraire. La superficie des lots de la réforme agraire, aux termes des textes de 1966 et 1972, doit rester stable et elle est placée sous le contrôle étroit de l'administration. Les seuls changements possibles ne peuvent se produire qu'à l'occasion des déchéances, désistements et surtout des ouvertures de succession.

Une enquête réalisée dans le Gharb (1988) a relevé 150 ouvertures de succession sur 3000 attributaires enquêtes. Les textes prévoient dans ce cas une procédure complexe qui vise à éviter toute situation de partage ou d'indivision et à faire choisir un successeur correspondant aux critères définis pour l'attribution des lots de la réforme agraire.

En fait, dans 80% des cas, c'est l'épouse de l'ayant-droit décédé qui est choisie pour lui succéder. Ce choix ne correspond nullement à l'esprit des textes et il obéit à des considérations sociales: "si on donne

le lot à un des fils de l'ayant-droit décédé, il va chasser tous les autres!". On se retrouve donc dans la situation que les textes voulaient éviter, une indivision de fait.

Morcellement et aménagement hydro-agricole. En bonne logique, le remembrement devrait installer, sur le parcellaire aménagé, des propriétés d'un seul tenant, alignées perpendiculairement aux sols:

- Cas d'une propriété melk indivise après aménagement. Dans cet exemple pris dans le secteur 9 de la PTI, une propriété de 26 ha est remembrée sur un seul bloc. Cette situation est apparemment favorable puisqu'elle loge une seule propriété dans un bloc. Mais cette propriété comporte 40 copropriétaires indivis qui ont installé leurs 40 exploitations sur le bloc. Le remembrement ignore totalement ces exploitations. Les 40 exploitants indivisaires ont réparti le bloc entre eux en tenant compte: de la superficie très inégale de leurs parts indivises (régime successoral); et de leur volonté d'accéder à certaines cultures (canne à sucre et céréales).

Le résultat est le suivant: (i) aucune exploitation n'est d'un seul tenant ni alignée perpendiculairement aux soles; (ii) il y a en tout 65 parcelles, soit 0,4 ha en moyenne par parcelle; (iii) l'assolement n'est pas appliqué dans les exploitations réelles puisque vingt indivisaires se situent entièrement en canne à sucre et douze autres entièrement en soles libres; et (iv) le morcellement et la dispersion parcellaire augmentent: 15 indivisaires ont plus d'une parcelle, 7 indivisaires ont au moins 3 parcelles, un indivisaire a 5 parcelles.

Lorsque l'on compare la situation réelle (65 parcelles distribuées anarchiquement sur les soles du bloc) et la simplicité apparente du bloc remembré avec un seul titre foncier, on perçoit bien que le remembrement, dans sa forme actuelle, n'est pas un instrument suffisant de connaissance et de transformation de la situation foncière.

Cas des collectifs aménagés. On a vu que la tendance des collectifs avant aménagement est de répartir leur espace en blocs homogènes et de donner à chaque ayant-droit une parcelle dans chaque bloc. L'aménagement aurait dû normalement faire disparaître cette complexité par le remembrement et grâce à l'apport de l'irrigation qui réduit les inégalités naturelles. Mais on sait que les collectifs sont remembrés en un seul bloc, sans aucune indication sur la répartition interne des parts et la situation des exploitations sur le parcellaire. Aussi se retrouve-t-on souvent, après aménagement, avec un parcellaire réel aussi complexe et anarchique qu'avant l'aménagement. Ainsi, dans un collectif du Gharb de la commune rurale de Dar Gueddari, chaque ayant-droit reçoit après remembrement 5 ou 6 parcelles.

4.3. Insuffisante prise en compte de l'impact écologique

Le problème de l'impact de l'aménagement des P.I. sur l'environnement n'a jamais été posé par les pouvoirs publics. Les P.I. ont sur ce point plutôt bonne réputation. Ils se situent en grandes plaines, moins sensibles à l'érosion, apportent beaucoup d'eau et devraient en principe permettre d'améliorer la couverture végétale. En fait, ils

provoquent un certain nombre de perturbations dont on n'a sans doute pas encore mesuré toutes les conséquences:

- En premier lieu, imposant la loi d'airain technicienne de la nouvelle trame spatiale, ils bouleversent les équilibres anciens que les groupes humains entretenaient avec leur milieu. Aujourd'hui, la vocation du sol n'est plus décidée par les collectivités paysannes mais par le plan d'assolement obligatoire. Aussi se sentent-elles complètement déssaisies de la responsabilité de la conservation des sols, qui est transférée à l'aménageur, lequel ne semble pas s'en soucier outre mesure;
- L'aménagement a attiré une population nouvelle et donc augmenté considérablement la pression sur les ressources, par exemple sur les boisements;
- L'implantation des unités industrielles de transformation des produits agricoles, et notamment des sucreries, dans les agglomérations ou à proximité, provoque des pollutions multiples contre lesquelles il semble bien qu'aucune mesure d'envergure n'ait été prise;
- Enfin, et c'est sans doute la conséquence la plus grave car elle porte directement sur la santé des habitants des zones irriguées, les énormes apports d'eau supplémentaires, les fuites du réseau bétonné provoquent la formation de grosses mares stagnantes et par voie de conséquence l'apparition de la bilharziose et le retour du paludisme dans certaines régions.

4.4. La politique foncière de l'Etat

Les pouvoirs publics au Maroc ont renoncé à intervenir d'une façon massive pour réduire les inégalités de répartition de la terre entre les propriétaires fonciers. L'Etat a bien procédé à la distribution de terres dans le cadre de la Réforme Agraire (400.000 ha), mais ces distributions sont marginales si on les compare aux besoins en terre des agriculteurs insuffisamment pourvus, et ne peuvent en aucun cas constituer un moyen général de former des exploitations viables. L'action de l'Etat en matière foncière s'est donc limitée à édicter des mesures pour éviter que ne s'aggrave le morcellement dans les périmètres d'irrigation. Cette réglementation qui interdit les opérations aboutissant à des propriétés et à des exploitations de moins de 5 ha, a été assortie d'un contrôle des opérations immobilières portant sur les transactions et sur les baux ruraux. Elle a été complétée par des mesures ayant pour objet de limiter le morcellement à l'occasion des successions. Ces textes ont prévu que, dans les cas de risque de morcellement, le partage était interdit et un seul héritier devait être choisi, pour être maintenu sur la terre. Cet héritier devait indemniser des cohéritiers avec l'aide financière de l'Etat.

Ces mesures n'ont pu être mises en application pour les raisons suivantes:

- le système de crédit nécessaire à l'indemnisation des cohéritiers n'a pas été créé;
- les familles paysannes et les agents judiciaires locaux ont continué à appliquer le régime successoral du droit musulman en ignorant la législation étatique anti-morcellement;
- les familles ont préféré se maintenir en indivision de fait sans partage entre les cohéritiers et quelquefois même sans aucune attribution de quote-part d'héritage à chacun.

V. - CONCLUSION

La création des grands périmètres d'irrigation a été précédée de longues et savantes études préliminaires. Avant de procéder à la mise en eau, l'Etat aménageur a eu recours aux méthodes les plus sophistiquées pour connaître les ressources en eau et toutes leurs caractéristiques techniques, les ressources en sol et toutes leurs aptitudes. Il n'ignore rien des relations complexes entre l'eau, le sol et la plante. Il peut donc établir un modèle d'aménagement qui optimise l'utilisation des sols et de l'eau, le choix des cultures et des techniques culturales; la connaissance du milieu physique est donc très poussée et très fine. Mais on semble ignorer que l'espace du futur aménagement n'est pas seulement physique, qu'il est un espace social transformé par des groupes humains qui l'ont marqué de leur manière particulière d'occuper et de partager la terre et de produire leurs ressources. Tout se passe comme si l'aménagement était conçu dans un espace socialement vide et que le projet de transformation globale que constitue l'aménagement était terminé lorsque le modèle d'aménagement physique était prêt.

On s'aperçoit maintenant, parce qu'il faut bien expliquer les disfonctions des périmètres mis en eau depuis déjà plusieurs lustres, que les principales difficultés rencontrées viennent du fait que l'analyse du milieu socio-économique n'a pas été suffisante et que le canal le mieux calibré est totalement inutile s'il ne correspond pas aux besoins du groupe humain, utilisateur de l'eau. Encore faudrait-il ne pas réduire la connaissance du milieu social à l'état d'accessoire destiné à faire accepter aux populations concernées un aménagement qui a été pensé en dehors d'elles sans connaissance préalable de leurs besoins.

Il n'est pas inutile que le modèle d'aménagement soit pensé, dans un premier temps, dans la perspective des performances techniques maximales, de façon à ne pas se priver des progrès de la science dans ce domaine. Mais, dans un deuxième temps, il est nécessaire de prévoir une confrontation réelle entre ce modèle et les possibilités et besoins du groupe humain rigoureusement analysés. Ainsi pourrait être articulés, dans un modèle dynamique, les facteurs techniques et les facteurs sociaux de la mise en valeur.

NOTES

- (1) Numéro spécial du Bulletin économique et social du Maroc du 15 septembre 1954 sur l'équipement hydraulique du Maroc.
- (2) Voir figure page suivante.
- (3) Ph. JOUVE, "Un modèle d'aménagement à l'épreuve du temps: le cas des grands périmètres d'irrigation au Maroc", in Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production, CIRAO, Montpellier, 1986.
- (4) N. BOUDERBALA, "Le régime juridique des eaux à usage agricole au Maroc", La question hydraulique, Rabat, 1984.
- (5) R. AUBRAC, "L'Office National des Irrigations", Les hommes, la terre, l'eau, No. 4, janvier 1963.
- (6) J. SCALABRE, "Les Centres de mise en valeur de l'O.N.I.", Les hommes, la terre, l'eau, No. 4, janvier 1963.
- (7) A.N.A.F.I.D. La distribution de l'eau dans les grands périmètres d'irrigation. Gestion et exploitation des réseaux, Rabat, décembre 1988.
- (8) O. LAHLOU, "Aménagement hydro-agricole et mise en valeur au Maroc", Aménagement hydro-agricole et systèmes de production, C.I.R.A.D., Montpellier, décembre 1986.

N I G E R

I. - INTRODUCTION

Le Niger s'étend sur 1 267 000 km² entre 12 et 23 degrés nord et entre 0 et 15 degrés est, dans la zone soudano-sahélienne et saharienne.

Le pays se divise en deux grandes régions climatiques:

- la zone soudano-sahélienne se situe au sud du pays en deça de l'isohyète 150 mm par an. Elle connaît une saison des pluies par an entre juillet et septembre. La population s'y consacre traditionnellement à l'agriculture et accompagne de plus en plus fréquemment cette activité par la pratique d'un petit élevage sédentaire;
- la zone saharienne, au-delà de l'isohyète 150 mm par an, occupe le nord, l'ouest et le centre du pays. Elle est désertique ou semi-désertique dans sa plus grande partie. La population se consacre presque exclusivement à l'élevage nomade mais on y trouve toutefois quelques poches de cultures irriguées dans les oasis et certaines vallées où ont été réalisés des forages artésiens.

Plus de la moitié du territoire est envahie par le désert. On estime que 23,7% seulement de la superficie nationale (concentrée au sud de l'isohyète 350 mm) est utilisable pour des activités productives et que la moitié, soit 11,8% du territoire a une vocation agricole.

Le Niger a été durement frappé par la sécheresse et les pluies, même lorsqu'elles sont abondantes, sont mal réparties dans l'espace et dans le temps. Le réseau hydrographique est, quant à lui, très réduit. Le fleuve Niger coule sur 500 km dans la partie occidentale du pays et au sud-est la présence du lac Tchad est devenue intermittente pendant les grandes sécheresses. Il faut mentionner quelques petits cours d'eau saisonniers comme la Koumadougou qui se jette dans le lac Tchad, les oueds qui coulent temporairement dans les vallées à l'est de Niamey ou dans les goulbis proches de Maradi. Si l'on excepte quelques petits koris qui coulent par intermittence dans l'Aïr, on constate que les eaux de surface sont concentrées dans le sud du pays. Il faut préciser enfin qu'à part quelques petits barrages réalisés autour de Birni Nkonni, ces eaux sont mal maîtrisées, ce qui engendre non seulement une déperdition des ressources hydrauliques mais également une détérioration des sols, les oueds et les goulbis pouvant couler avec une rare violence entraînant les terres arables sur leur passage. Par ailleurs, le projet de barrage de Kandji à l'étude depuis près d'une décennie, a été abandonné en 1990.

Les eaux souterraines semblent relativement abondantes, mais les données fiables sont absentes en ce domaine. Il s'agit essentiellement d'eaux fossiles qui ne peuvent donc être utilisées qu'avec la plus extrême prudence et les services hydrauliques déplorent les processus anarchiques de creusement de puits mais, faute de moyens suffisants, ne semblent pas en mesure d'imposer une procédure cohérente.

Compte tenu de cet ensemble de données, on estime toutefois aujourd'hui à 300 000 ha le potentiel de terres irrigables, essentiellement concentrées dans la partie méridionale du pays et réparties comme suit: 150.000 ha dans la vallée du Niger et 150.000 ha dans les vallées sèches, plus particulièrement: goulbi de Maradi, Ader-Doutchi-Maggia, les Korama, le Talak et l'Iraner. Actuellement, approximativement 7.000 ha sont irrigués.

La population se chiffre à environ 6.000.000 d'habitants parmi lesquels on dénombre 85% de ruraux, ce qui explique une forte pression foncière dans les zones méridionales du pays, qui atteint le point de saturation.

Les activités du monde rural s'ordonnent autour de deux pôles: l'agriculture et l'élevage. Au petit élevage pratiqué dans les familles de paysans sous la responsabilité des jeunes ou des femmes, s'ajoute le grand élevage nomade ou transhumant. Cet élément revêt une importance particulière dans la mesure où la méconnaissance des intérêts des éleveurs, qui accompagne trop souvent les opérations d'aménagement de périmètres hydro-agricoles, constitue un facteur de conflit entre les divers acteurs du monde rural et une cause d'échec des projets concernés. En effet, il arrive fréquemment que l'extension des terres cultivables ou la modification de la configuration des exploitations entraîne la suppression ou la limitation de terres de pâturage ou la modification des chemins de parcours, tandis que le passage à une culture intensive supprime une utilisation alternative des sols par les agriculteurs et les éleveurs au détriment de ces derniers et ce, sans qu'ils aient été consultés, voire informés, ni que leur soit allouée une quelconque contrepartie.

Par ailleurs, il est un second élément qui caractérise la population et présente une importance déterminante. En effet, comme la majorité des habitants de la sous-région, les divers groupements humains du Niger n'ont pas de tradition de maîtrise de l'eau. Contrairement à ce qui existe en Afrique du Nord ou en Asie, le développement de la culture irriguée est récent et se heurte à des contraintes culturelles très pesantes. Le fait que pendant des siècles, en raison de la faible densité de la population et des vastes espaces qui s'ouvraient à elle, la terre n'ait pas été perçue comme rare, a amené les paysans à se déplacer au fur et à mesure de l'épuisement. Ce mode de vie a fortement contribué à accélérer la détérioration de l'environnement et à diminuer le potentiel de la ressource foncière. Aujourd'hui encore il rend souvent très difficile l'utilisation rationnelle des terres irrigables, qui suppose non seulement la mise au point de certaines techniques et doit faire face à des contraintes matérielles, financières et autres, mais nécessite également un profond changement des mentalités et donc un important travail d'information et de formation.

Jusqu'au début des années 1970, on n'a apporté au problème posé par la sécheresse que des solutions ponctuelles et on n'a mené à bien que des actions sectorielles. En 1975, après la grande sécheresse de 1974 qui a durement frappé le pays, le gouvernement, conscient que le maintien des modes ancestraux de culture sur des espaces désormais réduits ne permettait plus de nourrir une population à fort taux de croissance, a mis au point une politique globale visant à assurer une meilleure maîtrise des

ressources foncières et a placé le secteur hydraulique au centre de ses préoccupations. En 1980, le Ministère du Plan a confié à un consultant l'étude et l'établissement d'un schéma directeur destiné à optimiser l'allocation des ressources en eau aux populations et aux activités économiques du pays.

Le déficit céréalier est estimé en moyenne annuelle à 150.000 t. et l'équilibre vivrier est jugé précaire; sur les sols épuisés, les rendements moyens sont faibles. Pour assurer l'auto-suffisance alimentaire, il faut donc décider d'améliorer les terres dunaires et surtout d'accroître le développement et les rendements des aménagements hydro-agricoles pour obtenir une production complémentaire sûre de 100.000 t. de céréales par an.

En 1982, du 15 au 22 novembre, s'est tenu à Zinder un "Séminaire National du Développement Rural au Niger" au cours duquel a prévalu ce que l'on a appelé la stratégie "révisionniste" consistant à tout mettre en oeuvre pour permettre l'auto-gestion des périmètres par les coopératives et la limitation de l'encadrement. Cette stratégie a été consacrée par le Conseil des Ministres les 28 et 29 mars 1983.

Cette politique est mise en oeuvre dans un cadre institutionnel original: la Société de Développement basée sur trois principes: "Consultation, Concertation, Participation" et qui a pour but d'organiser la responsabilisation des populations et leur participation aux actions de développement. Les principes directeurs de la Société de Développement ont conduit à la mise en place de "samariya" et au développement du mouvement coopératif. Les samariya sont la traduction dans la société moderne d'organisations traditionnelles au Niger. Elles regroupent la population par tranches d'âge et se situent à tous les échelons administratifs. Les coopératives, régies par l'Ordonnance 78-19 du 12 octobre 1978 et le Décret du 18 janvier 1979, visent à organiser les agriculteurs, comme les samariya, les institutions coopératives sont présentes à tous les échelons administratifs.

Deux séries de questions sont à envisager. Il s'agit tout d'abord de préciser le cadre juridique dans lequel cette politique de développement des aménagements hydro-agricoles est mise en oeuvre. Dans un second temps il y a lieu de procéder à une présentation des réalisations effectuées en décrivant le processus suivi et en tentant de dégager un certain nombre de facteurs de blocage.

II. - LE CADRE LEGISLATIF

La caractéristique réside ici dans la dichotomie entre les textes et la réalité. Du point de vue législatif, le Niger présente en effet une situation tout à fait spécifique. Le corpus législatif est important et rassemble des textes de l'époque coloniale non encore abrogés, ainsi que de nombreux textes adoptés depuis l'indépendance surtout entre les années 1960 et 1974. Mais aucune harmonisation n'a été opérée, ce qui les rend difficilement utilisables; l'ensemble est donc inadapté et extrêmement confus. Un Code rural est actuellement à l'étude et son adoption devrait prochainement entraîner l'abrogation de cette législation disparate.

Actuellement, on peut considérer que les textes en vigueur, méconnus et inadéquats, ne sont pas ou peu appliqués. Certaines de leurs dispositions ont été frappées d'une caducité de fait par des directives émanant du chef de l'Etat, telle la déclaration de 1976 selon laquelle "la terre appartient à ceux qui la travaillent"; d'autres ne peuvent être mises en oeuvre faute d'un encadrement administratif efficient; d'autres enfin se heurtent aux fortes résistances du droit coutumier.

Le cadre législatif est donc particulièrement flou. Devant cet état de fait, nous nous attacherons toutefois à rappeler les grandes lignes des principaux textes relatifs au régime du sol, au régime des eaux et aux aménagements agricoles avant d'exposer les grandes lignes des réformes en cours.

2.1. Le cadre existant

2.1.1. Le régime du sol

La répartition coloniale des terres entre patrimoine public et patrimoines privés a été maintenue.

2.1.1.1. Le domaine de l'Etat

Il se divise en domaine public et domaine privé et les dispositions du droit colonial n'ont pas été abrogées.

(a) Le domaine public est en principe toujours régi par le décret colonial du 29 septembre 1928 (B.O.C. octobre 1928, p. 1522). L'article 1er de ce texte permet d'inclure dans le domaine public, entre autres éléments, les "pas géométriques marins" (sans grand intérêt ici) et les "pas géométriques fluviaux", soit une bande de terre de 25 m de large en bordure des cours d'eau navigables ou flottables sur chaque rive et sur chacun des bords des îles à partir de la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une bande de 25 m en bordure des lacs, étangs et lagunes sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles à partir des limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement. Ces terres sont normalement soumises à la gestion du Service des Domaines et leurs occupants ne peuvent se voir octroyer que des droits précaires et révocables. Cette disposition est intéressante dans la mesure où elle soumet à la domanialité publique, même si ce n'était pas le but recherché à l'origine, les bandes de terres les plus fertiles et susceptibles, sans grands investissements, de servir d'assiette à l'aménagement de petits périmètres irrigués.

En pratique, soit que la législation soit ignorée, soit que l'Administration n'ait pas les moyens de la faire respecter, la domanialité publique est totalement occultée sur ces terres qui restent soumises à la maîtrise traditionnelle. Il en est ainsi notamment sur les bords du fleuve Niger où se développent les jardins maraîchers. On constate toutefois que les exploitants de ces parcelles se considèrent tenus de respecter les servitudes d'accès à l'eau; mais plus qu'une application d'une règle fixée par le texte de 1928, il faut voir là la mise en oeuvre d'un principe

général du droit coutumier. Des enquêtes menées auprès des populations sur le régime foncier applicable aux îles situées dans le fleuve fait également ressortir la survivance du droit coutumier et l'occultation totale du décret de 1928.

La loi 74-7 du 7 mars 1974 fixant le régime forestier (JORN 15 mars 1974) élargit la consistance du domaine de l'Etat en disposant que "les forêts vacantes et sans maître, ainsi que les périmètres de restauration définis à l'article 6, appartiennent à l'Etat" (art. 1er). L'affectation au domaine public n'est pas précisée, mais dans la mesure où les terres ne font pas l'objet d'une immatriculation et où cette incorporation au domaine de l'Etat est opérée à l'évidence dans un but de protection d'une richesse destinée à tous et non dans un but d'exploitation par la puissance publique, on peut penser que c'est bien dans cet ensemble que les biens en cause sont incorporés. Ce texte, s'il préserve - sous certaines conditions - des droits d'usage coutumiers, interdit toute mise en culture sur le sol des forêts classées et à l'intérieur des périmètres de restauration, tandis qu'il réglemente strictement les modes de culture dans les forêts protégées (art. 15).

(b) Le domaine privé de l'Etat est géré par le Service des Domaines comme le ferait un propriétaire privé. Les terres qui le composent peuvent être cédées à des particuliers ou leur être confiées sur la base de l'octroi de droits précaires ou de droits réels démembres. Cet ensemble est régi par l'Ordonnance 59-113 du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger (JORN 15 août 1959) ratifiée par la loi 59-2 du 7 août 1959 (JORN du 15 août 1959, p. 481), modifiée par l'Ordonnance du 11 novembre 1976 (JORN du 1er décembre 1976, p. 883). La consistance de ce domaine privé non plus que son régime ne sont précisés et restent aujourd'hui tout à fait incertains. S'il manque une définition globale, quelques textes sont cependant intervenus pour incorporer expressément des terres dans cet ensemble domanial: c'est ainsi que la loi 64-16 du 16 juillet 1964 incorpore au domaine privé de l'Etat les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés (JORN du 1er août 1964, p. 4). De même, l'on s'accorde à considérer que l'Ordonnance 74-38 du 16 décembre 1974 portant confiscation de certains biens meubles et immeubles acquis par les membres du gouvernement et de l'Assemblée Nationale de l'ancien régime (JORN janvier 1975) incorpore ces biens dans le domaine privé de l'Etat: en effet, bien que le texte manque de précision et n'évoque qu'une confiscation "au profit de l'Etat", les terrains visés sont immatriculés et ont donc vocation à venir accroître la consistance du domaine privé. En réalité, la question essentielle qui reste aujourd'hui posée est celle de savoir si ce domaine est un ensemble résiduel dans lequel il y a lieu d'incorporer toutes les terres à statut incertain; il remplacerait alors le domaine privé présumé colonial. Aucune disposition ne l'indique expressément, mais on constate que la règle semble implicite.

La même incertitude règne sur les droits qui peuvent être exercés sur ce domaine privé. L'Ordonnance de 1959 dispose seulement que le Président du Conseil des Ministres peut accorder en zone rurale "dans un but d'exploitation agricole, zootechnique, forestière ou fermière" (art. 2a) des "concessions rurales" en principe toujours "à titre provisoire et à titre onéreux pour une période déterminée par l'acte de concession" (art.

19); mais le même article précise que ces concessions sont susceptibles de faire l'objet d'un titre de propriété après constat de mise en valeur.

Cette fois encore il semble que l'application du texte soit restée marginale. Concrètement donc c'est la maîtrise du sol par les personnes de droit privé qui semble être la règle.

2.1.1.2. La propriété privée

On distingue la propriété introduite par le colonisateur et la propriété coutumière.

(a) Comme dans les autres territoires de l'ancienne A.O.F., la propriété foncière de type occidental relève à la fois du Code civil et du décret foncier du 26 juillet 1932. Coexistent ainsi les droits de propriété transcrits à la Conservation des Hypothèques et les droits qui s'exercent sur les terres immatriculées. Si la procédure de constitution et de preuve de ces droits est double, les prérogatives qu'ils confèrent à leurs titulaires sont identiques et sont concrétisées par la formule: usus, fructus et abusus. La sécurité que procure le droit de propriété foncière sur une terre immatriculée reste une des aspirations des populations rurales. Force est pourtant de constater qu'elle n'est pas plus répandue ici que dans les autres Etats anciennement colonisés par la France. En effet, la procédure d'immatriculation est longue et complexe et beaucoup trop sophistiquée pour les capacités de l'Administration et le niveau de culture juridique de la population. En fait, l'immatriculation de terres agricoles au nom de personnes de droit privé est excessivement rare. En outre on constate que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres Etats comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire par exemple, si les paysans souhaitent que le régime du sol soit clarifié afin qu'ils puissent jouir d'une plus grande sécurité, ils ne désirent guère que soient reproduits les modèles occidentaux mais se prononcent beaucoup plus nettement en faveur d'un système à la fois plus souple et administrativement plus facile à manier qui reconnaîtrait pleine valeur aux droits coutumiers. Il ne semble donc pas que cette forme d'appropriation doive se développer dans les années à venir.

(b) Le système coutumier de maîtrise du sol reste donc dominant et il présente ici plusieurs caractéristiques. Certes, les modes de tenures varient à l'extrême d'une ethnie ou d'une collectivité à l'autre et l'on retrouve un certain nombre de constantes communes à la grande majorité des coutumes africaines, comme par exemple les règles relatives au mode d'accès au sol par le feu, la hache, l'épée ou la houe. Mais le caractère collectif de la tenure semble moins généralisé que dans d'autres régions africaines; s'il existe des terres administrées par le chef de village pour l'ensemble de la communauté ou des terres attachées à la fonction: terres de chefferie, qui ne sont donc pas susceptibles d'aliénation et ne peuvent qu'être confiées pour une utilisation temporaire et souvent précaire, le caractère individuel de la maîtrise paraît largement répandu. Cela entraîne d'ailleurs une conséquence néfaste: le morcellement excessif des parcelles entre héritiers.

En outre, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays, la législation nigérienne présente la caractéristique d'être

relativement favorable au maintien des droits coutumiers. On remarque tout d'abord - nous l'avons précédemment souligné - que, même si certaines interprétations de la législation en vigueur permettent d'aboutir concrètement au même résultat, aucun texte ne pose le principe selon lequel au Niger toutes les terres non appropriées (sous-entendu selon les procédures du droit occidental) appartiennent à l'Etat. En outre et surtout, la législation nigérienne est très favorable aux droits traditionnels, qui bénéficient d'une réglementation avantageuse, même si elle n'est pas toujours respectée. Le texte de base en la matière est la loi 61-30 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger (JORN 25 septembre 1961, p. 88). Il établit une procédure simple permettant - sans qu'un quelconque délai soit fixé - de faire reconnaître les droits coutumiers collectifs ou individuels s'exerçant sur le sol et d'obtenir la délivrance d'un titre foncier. Il dispose en outre que "dans la République du Niger, le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable aux droits coutumiers sous certaines réserves" (art. 27). Même si les demandes d'immatriculation ont été rares et si la puissance publique n'a pas toujours hésité à violer les dispositions relatives à l'expropriation, cette loi présente un intérêt primordial dans la mesure où elle fait la preuve de la volonté d'assimiler les droits coutumiers aux droits régis par le Code civil ou le décret foncier de 1932.

Outre ce texte de base, il y a lieu d'évoquer la loi 60-29 du 25 mai 1960 portant interdiction de la dîme et de l'Achoua (JORN du 1er juillet 1960) et la loi 62-7 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie (JORN du 15 mars 1962, p. 98), qui visent à assurer au titulaire de droits coutumiers une pleine liberté d'exercice de ces droits. Il faut signaler enfin qu'un ensemble de dispositions ont pour but de coordonner l'utilisation de l'espace rural par les pasteurs et les agriculteurs. C'est ainsi qu'a été fixée une limite nord des terres de culture et que sont réglementées la création et l'utilisation des couloirs de passage et des zones de pâturages dans les terres de culture.

En conclusion de cette présentation, il faut insister sur l'ineffectivité de la législation foncière et l'insécurité qu'elle engendre dans le monde paysan. Pour tenter une clarification du régime du sol, le Chef de l'Etat déclara en 1976 qu'à partir de la présente déclaration, tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeurera à la disposition permanente du dit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir" (cité par Sidikou Hamidou in Politiques foncières étatiques en Afrique Noire, p. 191). Cette déclaration à la radio fut suivie de télégrammes aux autorités administratives mais n'a pas été traduite dans les textes. Elle aboutit à un résultat contraire au résultat recherché. En effet, au lieu d'entraîner une augmentation des investissements et une amélioration de la productivité des terres en stabilisant les exploitants, elle incita les propriétaires coutumiers à geler les parcelles qu'ils ne pouvaient mettre en valeur directement de peur de se voir définitivement privés de leurs droits.

2.1.2. Le régime de l'eau

La réglementation coloniale qui date pour l'essentiel du 5 mars 1921 n'a pas été abrogée. En principe, donc, toutes les eaux font partie du domaine public. Echappent à cette règle les eaux fluviales, les sources qui par exception sont déclarées non domaniales et les eaux des puits, citernes et abreuvoirs construits par des particuliers sur leurs terrains privés.

Cette législation se caractérise par son insuffisance et son ineffectivité. Quelques dispositions éparses ont été certes adoptées en la matière. Elles concernent essentiellement les aspects institutionnels liés à la recherche et l'utilisation des ressources hydrauliques, comme la loi 63-31 du 7 mai 1963 modifiée par la loi 63-37 du 10 juillet 1963 et le décret du 3 janvier 1964 relatifs à l'Office des Eaux du sous-sol (OFEDES) ou le décret 65-16 du 20 février 1965 portant création et organisation de la Commission de l'eau, ou encore par exemple la Convention et le statut relatifs à la mise en valeur du bassin du Tchad en date du 21 mai 1964. Mais, mises à part quelques tentatives ponctuelles et non appliquées de réglementation de l'utilisation des ressources en zone pastorale, la législation en vigueur ne permet pas d'établir les conditions de mise en valeur de la richesse hydraulique. Par ailleurs, l'Administration ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder à une évaluation sérieuse des besoins et pour faire respecter la législation existante. Les populations continuent donc à utiliser l'eau de manière tout à fait anarchique aussi bien en zone agricole qu'en zone pastorale. Un projet de Code de l'eau, terminé en janvier 1985 et revu en 1990, n'est toujours pas adopté.

2.1.3. Les dispositions légales spécifiques applicables aux aménagements agricoles réalisés par la puissance publique

Deux séries de dispositions permettent d'une part de préciser les modalités de constitution et de fonctionnement de ces aménagements agricoles et d'autre part de mettre en place un cadre institutionnel adapté.

(a) Dès l'indépendance fut adoptée la loi 60-28 du 25 mai 1960 (JORN du 1er juillet 1960) fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique. Si ce texte a le mérite d'exister, soulignant ainsi l'importance de la question, on ne peut que déplorer son ambiguïté quant au statut foncier des aménagements réalisés. La question est évoquée dans un "Préambule" parfaitement sibyllin qui dispose que "les terres situées dans la République du Niger aménagées ou qui seraient aménagées par la Puissance publique, sont immatriculées au nom de la République du Niger, si la Puissance publique estime cette procédure nécessaire". Près de trente ans plus tard on peut toujours s'interroger sur le sens d'une telle disposition. Faut-il y voir un cas particulier où l'expropriation des terres en cause pourrait être réalisée au profit de l'Etat sans que soit respectée la procédure normalement prévue à cet effet? Ou faut-il considérer que le texte confirme en faveur de la Puissance publique la liberté de choix du statut du sol aménagé?

Le texte ne prévoit pas davantage la procédure suivie pour aboutir à la décision de réaliser l'aménagement et concernant notamment le choix du site, l'information des populations... Le texte précise seulement les règles de mise en valeur de l'aménagement réalisé en distinguant selon qu'il y a eu ou non immatriculation des terres au nom de l'Etat. Dans le premier cas, l'exploitant se voit confier une parcelle à la suite d'une chaîne contractuelle. En effet, l'aménagement comprend deux sortes de périmètres. Les uns dévolus au paysannat sont exploités par les paysans à la suite d'un contrat d'exploitation passé avec un organisme de gestion qui se voit confier la mise en valeur et la gestion des terres immatriculées ainsi que l'entretien des aménagements (art. 1er) à la suite d'un contrat de gérance passé avec l'Etat. Ces organismes peuvent être des organismes de mutualité, des coopératives agricoles ou encore des services administratifs dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. 2). Hors de ces périmètres, ces organismes peuvent exceptionnellement se substituer par contrat soumis à l'approbation du Président du Conseil des Ministres (depuis le décret 69-150 du 19 octobre 1969, JORN du 1er novembre 1969, cette compétence appartient au Ministre de l'Economie rurale) à toute personne physique ou morale.

La loi ne détermine pas les critères permettant d'attribuer des parcelles aux exploitants mais prévoit que "les anciens titulaires de droits coutumiers sur les terres nouvelles aménagées et réservées au paysannat et les candidats appartenant aux familles déjà établies dans ces conditions bénéficient d'une priorité pour leur établissement sur ces terres" (art. 6 al. 3). Les droits, charges et obligations de l'organisme de gestion à l'égard de la puissance publique et des exploitants, ainsi que ceux des exploitants à l'égard de l'organisme de gestion, sont fixés par les contrats de gérance et d'exploitation dans le respect des principes fixés par la loi.

L'étude du texte ne permet guère de dégager nettement le statut de l'exploitant. En effet, on n'y trouve qu'une série de dispositions ponctuelles qui ne permettent point de procéder à une analyse d'ensemble. C'est ainsi que si, conformément au droit des obligations, la parcelle peut être retirée par l'organisme de gestion à l'exploitant qui ne respecte pas les termes du contrat (art. 18), cet organisme dispose du "droit de modifier (unilatéralement) les superficies en fonction de (l'évolution de) la capacité de travail de la famille de l'exploitant ou si la mise en oeuvre de nouvelles formules de production permet de réduire légitimement la surface antérieurement attribuée à l'exploitant " (art. 21). Dans ces deux hypothèses la Puissance publique est tenue d'indemniser l'exploitant pour les améliorations qu'il a apportées sur les terres qui lui sont retirées, si ces améliorations ont été faites avec l'accord de l'organisme de gestion. L'article 12 confirme l'absence de droit réel de l'exploitant sur la terre qui lui est confiée en disposant qu'il ne peut transférer ni céder tout ou partie de ses droits: mais l'alinéa 3 du même texte prévoit qu'en cas de décès de l'exploitant le contrat est transmis de plein droit à l'héritier qui est appelé à remplir les fonctions de chef de famille.

Dans le second cas, lorsque les terres ne sont pas immatriculées au nom de l'Etat, les agriculteurs propriétaires restent installés sur les terres aménagées et passent avec l'organisme de gestion un contrat d'exploitation (art. 33). Dans l'hypothèse où le propriétaire ne

respecterait pas les obligations qui lui incombent en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'aménagement, "l'organisme de gestion cesse immédiatement tout service envers l'exploitant" (art. 35).

(b) Il fallut attendre neuf ans pour que le 19 octobre 1969 soit pris le décret 69-149 portant application de la loi 60-28 (JORN du 1er novembre 1969). Le même jour était promulgué le décret 69-151 portant création d'un fonds de solidarité des aménagements et fixant les règles de son fonctionnement (JORN du 1er novembre 1969): "ce fonds est destiné à couvrir les dégrèvements éventuels de redevances dues par les exploitants bénéficiaires des aménagements lorsque leurs récoltes se révèlent nulles ou insuffisantes du fait de circonstances échappant à leur responsabilité" (art. 2).

Le décret 69-149 apporte un certain nombre de précisions sur la mise en valeur des aménagements agricoles, mais il est difficile d'y voir un texte d'application dans la mesure où il pose un certain nombre d'options fondamentales par rapport à la loi et où il ne reprend point la distinction établie entre les aménagements réalisés sur les terres immatriculées au nom de l'Etat et ceux réalisés sur les autres terres. L'article 8 dispose en effet que "les aménagements réalisés par la puissance publique seront classés dans le domaine public de l'Etat tant que leur gestion sera confiée à un établissement public de l'Etat ou à défaut à un service administratif. Ces aménagements seront transférés du domaine public de l'Etat au domaine public de la collectivité territoriale intéressée lorsque leur prise en charge par des organismes à caractère coopératif sera effective. Ce transfert se fera par décret pris en Conseil des ministres."

Une stricte analyse juridique peut amener à douter de la portée de ce texte, certes postérieur au texte législatif, mais inférieur dans la hiérarchie des normes. On peut se demander dans quelle mesure un simple décret d'application peut faire échec à la législation relative à l'expropriation notamment. Or, contrairement à la législation en vigueur, l'article 14 du décret confirme l'éradication par simple négation des droits existants: "Quels que soient les droits acquis antérieurement, la répartition des terres dans un aménagement est faite au prorata de la capacité de travail de la famille du futur exploitant." Cela contribue à faire régner l'incertitude sur les droits des paysans et rend fort difficile l'application du texte.

Mais au-delà de faiblesses certaines, le décret de 1969 offre cependant l'intérêt de mettre en évidence un certain nombre d'options qui semblent toujours approuvées par la population nigérienne et pourront valablement inspirer la législation future. Ainsi, l'une des grandes innovations de ce texte par rapport à celui de 1960 réside dans la volonté affirmée de s'appuyer sur le paysannat pour mettre en valeur les aménagements réalisés par la Puissance publique. L'article 2 notamment dispose que "ce paysannat prend en charge les aménagements hydro-agricoles qu'il exploite par l'intermédiaire d'organismes à caractère coopératif. Cette participation paysanne sera recherchée, par l'organisme responsable de la gestion, dès la mise en valeur. Elle gouvernera notamment toutes les prises de décisions affectant les changements apportés aux structures agraires traditionnelles et plus particulièrement les modalités de

répartition des terres et les systèmes de cultures." De même l'objectif des aménagements consiste dans "l'amélioration du revenu net des paysans bénéficiaires ..." (art. 3)

Le texte précise également dans un Chapitre V le "rôle et (la) responsabilité des différentes autorités intervenant dans la mise en valeur et la gestion des aménagements". Si le rôle du Chef de l'Etat est déterminant dans le processus de décision de création d'un aménagement, la part des organes locaux n'est pas négligeable; il n'apparaît pas cependant qu'elle soit toujours respectée en pratique.

(c) Pour assurer le succès des options énoncées dans le décret de 1969, les pouvoirs publics se sont appuyés sur un certain nombre d'institutions, les unes spécialement créées à cet effet, les autres ayant une vocation plus large.

C'est ainsi que le 28 décembre 1978 furent promulgués l'Ordonnance 78-39 portant création d'un établissement public de l'Etat chargé de la réalisation et de l'exploitation des aménagements hydro-agricoles (ONAHA) et le décret 78-151 portant statut de l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA) (JORN du 15 janvier 1979). Placé directement sous la tutelle du chef de l'Etat ou du Ministre par lui délégué, l'Office a pour objet:

- "1) d'assurer la réalisation des aménagements hydro-agricoles pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales;
- 2) d'assumer le fonctionnement, la gestion et l'entretien des aménagements. (...);
- 3) de dresser et tenir à jour l'inventaire des aménagements." (art. 2 de l'Ordonnance).

A partir de 1979 les contrats de gestion sont en principe passés entre l'Etat et l'ONAHA et les contrats d'exploitation entre l'ONAHA et les paysans. L'adoption d'un corpus législatif applicable aux coopératives entraîna la mise en place d'un échelon intermédiaire entre l'ONAHA et les exploitants.

L'Ordonnance 78-19 du 12 octobre 1978 portant statut des organismes ruraux à caractère coopératif et mutualiste (JORN du 15 novembre 1978) fut complétée par le décret 79-5 du 18 janvier 1979 (JORN du 1er février 1979).

Ces textes viennent combler le vide créé par l'abrogation par la loi 62-38 du 29 septembre 1962 des institutions aménageant l'organisation collective du monde rural, telles les sociétés mutuelles de prévoyance et les sociétés mutuelles de développement rural. Ils mettent en place une série d'organes dont la hiérarchie est calquée sur celle de l'organisation territoriale. Ainsi, à la base, le groupement mutualiste correspond à l'échelon du village et regroupe les producteurs. Ces groupements sont organisés en coopérative à l'échelon du canton, tandis qu'au niveau de l'arrondissement les coopératives sont regroupées dans l'union locale coopérative. Enfin, à l'échelon départemental et national, l'union coopérative départementale et l'union nationale coiffent cet ensemble.

Outre leurs attributions dans le domaine strictement rural, ces organismes sont directement impliqués dans les structures administratives de la Société Développement, puisqu'ils participent à l'élection des Conseils de développement aux différents échelons.

Les textes sont muets sur la nature juridique des coopératives, mais l'article 14 de l'Ordonnance leur donnant la possibilité de gérer un patrimoine, on peut sans doute en déduire qu'elles sont dotées de la personnalité morale.

Une bonne organisation de ces institutions doit notamment permettre l'auto-gestion des périmètres aménagés au bout d'une certaine durée de fonctionnement; l'objectif défini est de faciliter un allègement des structures d'encadrement et la gestion totale des affaires de l'organisme par ses propres membres.

L'ensemble législatif présenté paraît cohérent, il n'a cependant jamais été correctement appliqué et l'adoption d'un Code rural et d'un Code de l'eau devrait simplifier le contexte juridique.

2.2. Les principes directeurs des projets de textes

2.2.1. Le projet de Code rural

Ce Code doit répondre au besoin de stabilité et de sécurité éprouvé par les populations paysannes du Niger; il n'a donc pas pour objectif de réaliser une réforme radicale du système existant, tant dans le domaine foncier que dans le domaine agraire, mais de poser un certain nombre de principes dégagés le plus souvent des pratiques ou des aspirations du paysannat.

La démarche suivie tend à adapter le droit aux données concrètes du Niger; dès lors, deux régimes juridiques seront vraisemblablement proposés, l'un adapté à l'exploitation de l'espace par les pasteurs, l'autre plus spécialement conçu pour l'exercice d'activités fixes, agricoles essentiellement. Ce second régime, qui nous intéresse ici, reposera sur l'appropriation privée du sol. Il n'est pas envisagé d'étendre la domanialité publique. Cette démarche mérite quelques précisions. Tout d'abord, afin d'éviter les errements du passé, il n'est pas envisagé de réduire à un seul les modes d'appropriation foncière et ce sous couvert de simplification. Au contraire, le texte posera clairement l'égalité de tous les modes d'appropriation foncière et sa conséquence, à savoir que le droit de propriété, quelle que soit son origine (coutumière ou moderne), confère à son titulaire des prérogatives équivalentes qu'il y aura lieu de présenter. Ensuite le Code, dans la perspective du développement, précisera que ce droit de propriété ne peut être qu'un droit finalisé par la nécessaire mise en valeur du sol et de l'espace et doit s'exercer de façon à gérer au mieux les ressources naturelles tout en assurant la protection de l'environnement.

Toutes les procédures envisagées par le Code seront enfin établies dans le respect des principes de la Société de Développement fondés sur la participation et la concertation: cela pourra se traduire dans la volonté de privilégier la voie contractuelle dans les rapports

Administration-population et dans ceux des divers utilisateurs de l'espace entre eux qu'il s'agisse des pasteurs et des cultivateurs ou des propriétaires et des exploitants.

2.2.2. Le projet de Code de l'eau

Il semble conserver la répartition qu'avait adoptée la législation coloniale entre les eaux intégrées dans le domaine public et les eaux dont le régime suit le régime du sol privativement approprié. Mais le texte n'est pas clair, il procède par énumération sans poser de principe général.

Par ailleurs, outre le fait que la rédaction est souvent défectueuse - l'article 8 par exemple vise à la fois le statut juridique des eaux et des berges - le texte s'attache à prévoir des interdictions visant à la protection qualitative et quantitative des eaux, mais l'on eut aimé trouver ici les principes directeurs d'accès à la ressource hydraulique. Quoi qu'il en soit, le texte ne sera vraisemblablement pas adopté en l'état et devra en tout état de cause être mis en harmonie avec le Code rural.

Dans ce contexte d'une législation incertaine et en pleine mutation, un certain nombre de réalisations ont cependant été effectuées. Il s'agit donc de présenter les voies suivies en pratique et les résultats obtenus en tentant de préciser éventuellement certains facteurs de blocage.

III. - LES REALISATIONS

La création et la gestion rationnelle de périmètres destinés à la culture irriguée pose un certain nombre de problèmes techniques et de gestion.

3.1. Les choix techniques

(a) Conformément à l'option nigérienne de réaliser un développement à visage humain, le Niger n'a pas opté pour la réalisation de grands travaux sur les eaux de surface ni pour l'aménagement de grands périmètres. Les unités restent de taille modeste et la politique menée en vue d'une meilleure exploitation des ressources hydrauliques a écarté l'édification d'infrastructures d'envergure qui, trop souvent, donnent de piètres résultats par rapport aux investissements réalisés.

Les travaux effectués pour améliorer la maîtrise de l'eau ont jusqu'à présent porté sur l'amélioration des procédés du captage des eaux souterraines et sur la création d'ouvrages modestes destinés à retenir l'eau de pluie. C'est ainsi que les efforts ont porté sur la création de forages et de puits. La multiplication des premiers a permis de développer une petite hydraulique villageoise, mais les résultats sont nuancés dans la mesure où ils font appel à des techniques encore mal contrôlées par les populations et au maniement d'un matériel dont l'entretien se révèle parfois délicat. Les puits conservent donc la primauté en milieu rural: en effet, bien que l'eau soit souvent de mauvaise qualité, elle est en général peu profonde et assez facile d'accès. On peut toutefois déplorer que ces réalisations se fassent en fait sans coordination. Elles sont toutefois complétées par la construction de diguettes anti-érosives ou filtrantes, mais bien souvent les populations perçoivent mal le but de tels

aménagements et n'hésitent pas - au risque de contribuer à l'accélération de l'érosion des sols - à démolir certaines constructions qui limitent temporairement l'écoulement des eaux sur leur parcelle.

(b) On trouve des aménagements hydro-agricoles dans les diverses régions du Niger, mais ils sont surtout concentrés le long du fleuve Niger, notamment dans le département de Tahoua, sur les berges du goulbi de Maradi et de la Komodougou. On dénombre dix-sept périmètres aménagés sur près de 10 000 ha environ. Il est toutefois difficile d'avoir une estimation précise dans la mesure où si l'ONAHA centralise en principe l'ensemble des données relatives aux aménagements, il semble que l'information reste insuffisante. Il se peut que cela tienne au fait qu'à côté des aménagements réalisés par l'Etat et dans lesquels l'Office intervient directement, des organismes privés ou étrangers, gouvernementaux ou non, ont également effectué un certain nombre d'opérations dans lesquelles la participation de l'ONAHA n'a été qu'indirecte.

On estime à 4 000 ha les terres consacrées à la monoculture du riz avec deux récoltes par an et un rendement moyen à l'hectare de sept tonnes de paddy. Ces rendements peuvent parfois être plus élevés. Ainsi, dans l'aménagement de Tahoua, réalisé en 1975 grâce à un financement du F.E.D., situé en aval de Tillabéry et à 114 km en amont de Niamey sur le Niger, le rendement annuel à l'hectare s'élève à 9.5 t de paddy. De même dans le goulbi de Maradi, les pompages réalisés dans la nappe phréatique permettent d'obtenir jusqu'à trois mises en culture par an. Trois mille hectares sont plantés en sorgho, coton, niébé, blé, oignons, poivrons et l'on y pratique un peu de culture maraîchère.

(c) Plusieurs types d'aménagements ont été réalisés présentant des caractéristiques différentes. Il s'agit des aménagements par bonification de terres, des aménagements hydro-agricoles par pompage et des aménagements hydro-agricoles par gravitation.

(i) Les premiers visent à réhabiliter les terres abandonnées à la suite d'une érosion trop importante. Ce projet a été mis en oeuvre dans la région de Keita grâce à l'aide de la coopération italienne. La réhabilitation que l'on estime à 4 000 ha n'a pu être menée à bien que grâce à la participation active des populations qui ont érigé les terres en banquettes. Il est important de souligner que, les paysans ayant abandonné ces terres pour cultiver des champs plus éloignés, la participation des femmes et des "paysans sans terre" à ces travaux d'aménagement a été particulièrement importante. La réhabilitation a été en outre accompagnée de vastes travaux de reboisement destinés à protéger le bassin versant et à limiter l'érosion du sol. Les parcelles sont de taille variable et les superficies oscillent entre 0.25 et 0.70 ha. L'exploitation est familiale et le mode de culture reste traditionnel; mais l'apport d'engrais et d'intrants et une certaine maîtrise des eaux de pluies permettent cependant des rendements plus élevés que ceux des champs traditionnels. On y produit essentiellement du sorgho, du mil, du tournesol, du haricot et du maïs.

(ii) Les aménagements hydro-agricoles alimentés en eau par pompage sont relativement anciens: les périmètres de Kokomani, Sona et Lossa ont de dix à quinze ans d'existence, tandis que le périmètre de Firgoun créé il y a vingt cinq ans est en cours de réhabilitation. La

monoculture du riz y est dominante et les plantations en sorgho ou autres céréales ou produits maraîchers ne dépassent pas 10% des terres irriguées. La création de ces aménagements en bordure de fleuve a souvent été accompagnée d'efforts de reboisement et de plantation de haies brise-vent. Mais les zones traditionnelles de pâturage sur les berges du fleuve n'ont pas été respectées non plus que les couloirs de passage des animaux, ce qui constitue une source importante de conflit avec les éleveurs. Les difficultés d'alimentation en eau sont inégalement résolues et se posent parfois avec acuité lors de la deuxième culture pendant la saison sèche, les parcelles éloignées du fleuve ne pouvant bien souvent être desservies à temps. La taille des parcelles est ici encore variable et va de 0.25 ha à 1 ha. L'exploitation est familiale ou individuelle.

(iii) Les aménagements hydro-agricoles par gravitation sont concentrés dans le département de Tahoua, celui de Ibohamane est le plus ancien (vingt ans), tandis que ceux de Birni N'Konni et Galmi se caractérisent par la proximité d'une agglomération importante. Ils sont consacrés essentiellement à la culture du coton, du sorgho et du mil. Le rendement y est relativement élevé; on estime que la productivité est deux fois supérieure à celle des champs traditionnels, qui ont pourtant une surface plus importante. Les actions de reboisement sont très importantes dans ces aménagements mais l'érosion menace les digues de protection. Là encore la composante pastorale a été négligée et la divagation des animaux est particulièrement importante lors de la deuxième campagne de saison sèche.

3.2. La création et la gestion des périmètres

Afin d'apprécier les difficultés susceptibles de se présenter, nous nous attacherons à présenter chronologiquement le processus de constitution d'un périmètre et les diverses phases de son fonctionnement.

3.2.1. Le processus de décision

Il est avant tout informel, variable d'un aménagement à l'autre. L'idée peut émaner d'une décision politique du chef de l'Etat (cas de Birni N'Konni), d'une initiative du Ministère de l'Agriculture, du Ministère du Plan, des bailleurs de fonds, ou enfin, plus rarement d'une demande des populations. Comme la plupart des AHA sont financés sur aide extérieure, concrètement c'est la signature de la Convention entre le Niger et l'organisme de financement qui constitue le premier acte de naissance de l'AHA. Il est parfois sanctionné, mais sans que cela ait un quelconque caractère obligatoire - par une ordonnance ou un décret. Le plus souvent la décision est simplement portée à la connaissance du public par les voies de communication officielle (presse et radiodiffusion) voire même par l'arrivée sur les lieux des aménageurs.

Ce processus entraîne deux types de problèmes qui hypothèquent dès son origine la réussite de l'opération:

- le premier tient au caractère tout à fait illusoire de l'application à ce stade du principe de la concertation, encore moins de la participation des populations concernées. Cela est bien souvent à l'origine de résistances sociales ou

de stratégies destinées à contrôler le futur espace aménagé dans la mesure où la création du périmètre remet en cause l'ordre traditionnel des choses. C'est ainsi que l'annonce de la création d'un aménagement s'accompagne d'un mouvement d'atomisation des familles qui espèrent ainsi cumuler un plus grand nombre de parcelles à leur profit et obtenir en fin d'opération une surface aménagée au moins égale à la surface détenue à l'origine. On constate également que, bien souvent, les notables, mieux informés que les autres membres du groupe, bénéficient lors de la distribution des parcelles les mieux situées.

- le second tient au fait que beaucoup de projets sont hétérogènes et qu'il manque à l'échelon national une coordination effective des aides et des programmes pourtant indispensable pour rationaliser le choix des sites et de limiter les difficultés de commercialisation et de stockage (cf. 3.2.7.).

On comprend dès lors que bien souvent la décision sera prise sans que des études suffisantes aient été menées sur le choix du site, la viabilité ou la rentabilité de l'aménagement.

3.2.2. Le choix du site et les études préparatoires

Deux séries d'éléments sont à prendre en considération: d'une part, les conditions de l'accès à l'eau et la qualité des sols; et d'autre part, la disponibilité de la main d'oeuvre et donc la situation du périmètre par rapport aux zones habitées.

(a) Les conditions de l'accès à l'eau permettent d'opérer un choix entre les modes d'irrigation: par pompage ou par gravité. Les périmètres irrigués par pompage sont situés là où la disponibilité de l'eau est quasi-permanente; en fait dans la vallée du fleuve Niger, les aménagements irrigués par gravité sont situés essentiellement dans le département de Tahoua où l'existence de lacs de barrage permet de sécuriser la production alimentaire en saison d'hivernage et de stocker suffisamment d'eau pour assurer les cultures de contre-saison. Les aménagements sont alors réalisés sur les champs irrigables à partir du lac de retenue. La distance entre le lac de barrage et les périmètres irrigués dépend des conditions géographiques spécifiques et de la proximité de la main d'oeuvre disponible. Il faut noter que dans l'aménagement de Firgoun (l'un des premiers à avoir été réalisé, il y a 25 ans environ), jusque-là irrigué uniquement par gravité, des travaux de réhabilitation devraient permettre la mise en place d'un système d'irrigation mixte par gravité et par pompage.

S'il est évident que les conditions d'accès à l'eau sont déterminantes pour le choix du site d'aménagement, on peut toutefois déplorer que les études préliminaires sur la structure de l'espace et ses règles traditionnelles d'utilisation ne soient pas plus poussées. En effet, les périmètres sont implantés au détriment des espaces pastoraux et notamment des couloirs de passage et des voies de transhumance du bétail sans qu'aucune solution de remplacement ne soit envisagée. Cela augmente la

tension entre pasteurs et agriculteurs qui supportent difficilement les dégâts causés par les animaux, non seulement aux cultures mais aussi aux infrastructures elles-mêmes (digues et canaux).

(b) Le succès de l'aménagement est également lié au potentiel de main d'oeuvre disponible dans un faible rayon. Il s'avère toutefois difficile de trouver le juste équilibre entre les avantages et les inconvénients que procure la proximité urbaine. Si la proximité de villages traditionnels apparaît positive, par contre la quasi-intégration du plus grand périmètre aménagé dans la ville de Birni N'Konni constitue un handicap sérieux. En effet, non seulement cette proximité ne procure pas les avantages attendus, notamment en ce qui concerne les débouchés commerciaux, mais elle crée des difficultés spécifiques. Coincée entre la frontière nigérienne et l'aménagement hydro-agricole, Birni N'Konni se trouve privée d'axes de développement. Cela n'a pas manqué d'engendrer une forte inflation du prix des terrains ainsi que d'importants conflits fonciers. En outre, la permanence des eaux stagnantes augmente l'insalubrité des lieux. Enfin, il faut souligner que la proximité urbaine engendre une perversion du système d'exploitation du périmètre. On relève en effet qu'une proportion importante de parcelles aménagées sont affectées à des salariés urbains qui ont recours à des travailleurs agricoles. Cela est en contradiction avec le principe du faire-valoir direct présenté comme la principale règle d'exploitation des périmètres irrigués (cf. 3.2.6.) mais, en outre, ces parcelles ayant été demandées dans un but essentiellement spéculatif, les "propriétaires" s'en désintéressent dès lors qu'elles ne procurent pas rapidement les profits pécuniaires escomptés.

3.2.3. La préparation juridique du site

Elle est essentiellement pragmatique et se fait dans l'ignorance la plus totale des textes existants. Nous nous bornerons donc à présenter le schéma concret le plus fréquemment retenu.

En général, l'ONAHA ou le bailleur de fonds, avec la collaboration des autorités locales (modernes et/ou coutumières), diligente une enquête visant à établir un recensement exhaustif des villages concernés, des "propriétaires" de champs compris dans le périmètre aménagé, des exploitants agricoles et des personnes désirant obtenir une ou des parcelles après réalisation de l'aménagement. Cette enquête, même si certains efforts sont faits pour évaluer l'importance des familles et leur capacité de travail, est en fait extrêmement sommaire. Elle ignore notamment la position et la qualité des terres occupées ainsi que la nature véritable des droits s'exerçant sur le sol, ce qui ne manque pas d'entraîner des conflits notamment entre propriétaires ou héritiers et exploitants.

Les résultats ainsi obtenus, bien souvent après une simple audition de la population précédée d'une publicité sommaire, sont donc particulièrement aléatoires. Cela est extrêmement grave pour deux séries de raisons:

- d'une part, dans la mesure où les données ainsi recueillies servent de base de sélection des affectataires des parcelles aménagées ;

- d'autre part, parce que ces enquêtes sont dépourvues de valeur juridique alors que d'un côté, elles vont fonder en fait - au mépris de la loi - l'"expropriation" des "propriétaires" coutumiers en leur imposant de facto un mode d'indemnisation par compensation décidé unilatéralement par l'ONAHA, le bailleur de fonds, ou les autorités locales ! et que, de l'autre, elles vont fonder - toujours en fait - le droit des futurs attributaires.

En pratique donc aucun processus légal de reconnaissance et de transfert de droit n'est respecté, ce qui rend incertains aussi bien le statut juridique de la parcelle que celui de son exploitant.

3.2.4. Préparation matérielle du périmètre aménagé

En général, c'est l'entreprise chargée de la réalisation du périmètre qui prend en charge les relevés topographiques avec l'aide de techniciens nationaux et internationaux. Certs, l'absence de cadastre rural et la faiblesse des moyens de l'Administration ne facilitent guère les opérations. Malgré cela, ces travaux topographiques sont la plupart du temps jugés insuffisants et à cette déficience s'ajoutent des travaux de génie civil de qualité contestable. Il y a là indubitablement un handicap essentiel qui se traduit aussi bien dans l'élaboration du schéma d'aménagement, que dans la détermination de la taille des parcelles ou dans les atteintes portées à l'environnement.

Ainsi, l'on constate trop souvent, au sein d'un aménagement donné, la coexistence de parcelles exondées et de parcelles trop arrosées; dans une as comme dans l'autre, les rendements sont pénalisés. Cela est d'autant plus grave qu'il s'agit là d'un reproche général qui ne semble pourtant pas être pris en considération. C'est en effet la même critique qui est faite dans des périmètres anciens comme ceux de Firgoun (25 ans) ou Ibhamane (20 ans) et dans le érimètre récent de Kourani-Barria où les enquêtes révèlent que 40% des terres seraient concernées. Dans bien des cas, ces parcelles ne peuvent supporter qu'une seule campagne annuelle, ce qui réduit considérablement leur rentabilité et crée des tensions entre les différents exploitants, notamment lors de la répartition des charges de l'aménagement. Pourtant, les zones difficilement irrigables sont souvent connues des paysans, qui désignent sous le vocable de "tombola" les parcelles dont la desserte en eau est aléatoire et bien des aménageurs déplorent le défaut d'un lien officiel entre le chef de chantier et les populations.

La même approximation régit la détermination de la dimension des parcelles et l'intangibilité de leur surface reste aussi incertaine que leur statut juridique. Même si les cahiers des charges des aménagements prévoient le maintien du découpage originel, l'incertitude qui règne tant sur le statut juridique du sol que sur celui de l'exploitant, combinée avec la nécessité de permettre aux paysans de recourir aux contrats traditionnels (cf. infra 3.2.6. et 3.2.7), font que concrètement on aboutit souvent à un morcellement préjudiciable à la rentabilité.

Enfin, en ce qui concerne l'environnement, les résultats globaux sont très mitigés. On constate en effet que la création de périmètres a parfois permis l'amélioration des zones de proximité, notamment grâce à des

plantations d'arbres qui fixent le sol, ce qui est le cas en particulier dans les aménagements de Kokomani, Sona ou Lossa, qui datent d'une dizaine ou d'un quinzaine d'années. Mais le développement de l'irrigation par pompage a conduit la plupart du temps à l'envahissement des bras morts du fleuve par une flore sauvage qui les rend impropres à tous usages domestiques. A cela s'ajoute une concentration des vecteurs du paludisme et de la bilharziose qui suffit à justifier l'abandon des périmètres par leurs exploitants.

3.2.5. Critères d'attribution des parcelles

Une fois les principales infrastructures de l'aménagement réalisées, il y a lieu de procéder à l'attribution des parcelles irrigables. Ici encore règne l'empirisme le plus total.

Dans la mesure où le contexte économique interdit toute indemnisation des anciens titulaires de droits fonciers, les organes répartiteurs (ONAHA ou bailleur de fonds ayant réalisé l'aménagement) tentent de procéder à une indemnisation par compensation. La valeur des parcelles aménagées étant supérieure à la valeur des parcelles avant aménagement, ce procédé permet en théorie de dégager un surplus de terres arables et de faciliter ainsi l'accès à la terre d'un plus grand nombre d'exploitants. Cela conduit à établir une hiérarchie de critères d'affectation que l'on retrouve à peu près à l'identique dans tous les aménagements.

(a) Ainsi, la priorité est donnée aux détenteurs de droits coutumiers de "propriété"; viennent ensuite les anciens titulaires de droits de culture. Le nombre ou la taille des parcelles affectées est évalué en fonction des surfaces antérieurement maîtrisées mais aussi de l'importance des familles et de leur capacité de travail.

Etant donné les conditions dans lesquelles sont réalisées les enquêtes préparatoires, il n'est pas nécessaire de s'appesantir sur l'évidente subjectivité des modalités de répartition, surtout dans la mesure où l'on a souligné l'inégale qualité des parcelles. La plupart des exploitants se plaignent des injustices commises au cours des opérations de distribution. Les propriétaires fonciers coutumiers considèrent que le rapport entre la superficie de la parcelle initiale et celle de la parcelle aménagée est trop souvent calculé en leur défaveur (c'est particulièrement le cas dans l'aménagement récent de Kourani-Barria), tandis que les catégories d'individus traditionnellement exclus de la propriété foncière estiment que leur accès au sol n'a guère été facilité.

(b) les difficultés soulevées par la répartition des surplus de terres dégagés se retrouvent de façon à peu près identique dans tous les périmètres.

(i) Très souvent un quota de terres (environ 2%) est réservé aux exploitants qui n'exercent pas l'agriculture à titre principal et disposent de revenus monétaires extra-agricoles. En général proches des organes dirigeants de l'aménagement, ils accèdent à de bonnes parcelles susceptibles de leur garantir un rendement correct. Mais comme nous avons été amenés à le souligner (cf. 3.2.2.), dans la pratique ils présentent

l'inconvénient de constituer un groupe instable dans la mesure où ils cessent l'exploitation dès que se posent des problèmes de rentabilité.

(ii) Les attributions de parcelles se faisant au nom du chef de famille, la marginalisation des femmes se pose avec acuité notamment pour celles qui ne sont pas intégrées dans un foyer d'exploitation et expriment la volonté d'accéder à une parcelle à titre individuel. En effet, si aucune règle légale ne les exclut, la pression sociale suffit à les écarter des clés de distribution. A ce propos, on retiendra par exemple le cas du site de Kourani-Barria où seulement trois femmes ont été attributaires; en général les affectations de parcelles à des femmes n'atteignent pas 0,5% de l'aménagement et encore se voient-elles attribuer les terres les plus mal situées. Il faut souligner à cet égard le cas particulier de l'aménagement de Tillakaina consacré au maraîchage qui se caractérise par un taux d'exploitation féminin de 20%, mais les fluctuations du marché des fruits et légumes rendent les résultats aléatoires.

(iii) La mise en oeuvre des critères de répartition conduit également à limiter l'accès aux parcelles irriguées des travailleurs récemment sédentarisés et plus généralement de tous ceux dont le statut social ne permet pas l'accès aux terres coutumières. Ils occupent au mieux les parcelles périphériques souvent menacées par l'érosion.

3.2.6. Statut de l'exploitant

La même incertitude règne sur le statut de l'exploitant et les droits qu'il peut exercer sur la terre, qu'il soit attributaire de la parcelle en son nom personnel ou en qualité de membre d'un coopérative. Il ne dispose d'aucun titre et le processus extra-légal qui a permis l'accès de l'exploitant au sol ne lui permet nullement de se prévaloir d'un droit de propriété ou d'un droit réel.

En pratique, l'examen des chartes des charges qui fixent les normes d'exploitation des périmètres permet de relever les droits et obligations des paysans, mais non de se prononcer sur la nature de leurs droits fonciers, surtout dans la mesure où les règles édictées restent le plus souvent théoriques faute de moyens permettant la mise en oeuvre de sanctions efficaces.

(a) Les obligations

L'exploitant a l'obligation de mettre en valeur la parcelle dans le respect des conditions matérielles fixées par la charte des charges (choix des cultures, intrants, tour d'irrigation...). En outre, l'exploitation des périmètres irrigués est en général fondée sur le principe du faire-valoir direct. En réalité, cette règle n'est pas respectée et sur l'ensemble des AHA le mode de faire-valoir est mixte. On constate même que le fait que les modes de tenure traditionnelle puissent se rétablir constitue un facteur de réussite; c'est notamment le cas sur les périmètres les plus anciens comme celui d'Ibohamane (20 ans). Une remarque identique peut être faite dans les AHA de Kokomani, Sona et Lossa qui fonctionnent depuis plus d'une dizaine d'années de manière à peu près satisfaisante et où l'occupation des parcelles s'est stabilisée dans les

cercles familiaux. Les expulsions sont alors quasiment inexistantes mais les parcelles sont transmises par le jeu des contrats coutumiers et le salariat agricole joue un rôle régulateur; cela rend particulièrement délicat le suivi de la situation des affectations et donc du paiement des redevances.

En principe, il est prévu que le non respect par l'exploitant de ses obligations entraîne le retrait de la parcelle, mais ces hypothèses sont assez rares. Quelques coopératives déclarent cependant recourir à cette sanction voire même saisir les terres dunaires appartenant au défaillant et les vendre aux enchères. On peut émettre quelques doutes sur la régularité juridique des procédures suivies, mais il semble que le système soit efficace dans les anciens aménagements comme ceux de Kokomani, Sona ou Lossa où la pression sociale est forte.

(b) Les droits

Il est de pratique constante qu'en cas de décès de l'exploitant les parcelles soient dévolues à ses héritiers. Cela rend d'autant plus délicats le respect de la règle du faire-valoir direct et la mise en valeur ou plus généralement de non respect des règles d'exploitation. Par ailleurs, on remarquera qu'une telle pratique ne suffit pas à fonder l'existence d'un quelconque droit réel sur le sol.

Cette incertitude sur la situation foncière a pu conduire à des situations aberrantes où l'on a vu les propriétaires coutumiers, qui avaient accepté (sous quelle forme ?) de céder leurs terres en vue de la réalisation d'un aménagement, chercher à les reprendre en totalité dès la fin des travaux. Bien évidemment, la jurisprudence est absente mais on peut s'interroger sur la façon dont les tribunaux régleraient un tel conflit.

3.2.7. Suivi des aménagements

Les insuffisances et incertitudes relevées au cours du processus de constitution des périmètres irrigués se répercute immanquablement dans l'entretien et la gestion des aménagements. L'ONAHA qui devrait centraliser les renseignements relatifs aux aménagements hydro-agricoles ne dispose que de données éparses et, mis à part quelques cas exceptionnels, les responsables des périmètres ne sont pas à même de fournir les données essentielles.

Le manque de connaissances fiables sur les ressources hydrauliques et la consommation implique que les redevances - dont le coût de l'accès à l'eau représente la majeure partie - soient calculées uniquement en fonction de la surface détenue. Or, outre le fait que les paysans jugent souvent le montant excessif, ce mode de calcul est une source inépuisable de conflit car il n'est pas accepté dans la mesure où il ne tient pas compte de la situation plus ou moins favorable des parcelles qui n'ont pas la même valeur qualitative.

L'insuffisance des dossiers de préparation et de coordination des projets, jointe à l'échec des coopératives dont la rôle et la finalité sont mal compris, n'ont pas permis de régler la question de la commercialisation de la production des périmètres. Cela entraîne à certaines périodes de

l'année des surproductions dramatiques qui détournent les paysans de l'agriculture irriguée, puisque les cultures "industrielles" n'apportent pas les profits monétaires escomptés alors que les cultures vivrières ont été délaissées à leur profit. Ces problèmes de commercialisation sont particulièrement sensibles dans les aménagements de Tillakaina, périmètre maraîcher, et de Galmi pourtant proche d'une zone urbanisée.

La question de l'entretien technique des aménagements se pose avec acuité. Les digues, notamment, sont très souvent abîmées par les animaux, mais des ouvrages plus importants sont également concernés. Ainsi, le lac de retenue qui permet d'alimenter l'aménagement d'Ibohamane est menacé d'ensablement et sa capacité de rétention s'amenuise d'année en année; de plus, en raison d'une forte érosion hydrique incontrôlée, le périmètre perd chaque année des dizaines d'hectares par ravinement. Il faut cependant souligner que se développe un effort de réhabilitation d'anciens aménagements (Kokomani, Sona, Lossa et Firgoun où les travaux sont en cours) avec une participation efficace de la population; la démarche paraît concluante puisque les difficultés généralement rencontrées dans les aménagements semblent moins sensibles dans les périmètres réhabilités.

Les mêmes erreurs de gestion sont trop souvent répétées: l'on déplore par exemple que dans le récent aménagement de Kourani-Barria les résultats de la première campagne aient été altérés par l'établissement d'un calendrier des cultures défectueux ignorant la synchronisation nécessaire entre cultures irriguées et cultures sous pluie. En outre, l'absence de statut juridique certain et de normes de gestion clairement établies est source de rivalités entre chefs de villages ou de cantons et responsables des coopératives, qui nuisent à la bonne marche des aménagements et perturbent la participation des paysans.

En conclusion, il est difficile de porter un jugement fondé en l'absence de données fiables. Mais l'on constate que l'ensemble du processus se réalise de manière informelle, ce qui porte à croire que les textes existants sont inadaptés (par exemple aucun périmètre n'a fait l'objet d'une immatriculation au nom de l'Etat). Il manque des moyens matériels suffisants et un tissu juridique efficient, accepté par la population. Dans la mesure où l'on constate que les périmètres qui fonctionnent le mieux sont ceux où ont été reproduits les modes d'occupation et les transactions coutumières, il serait souhaitable que la future législation en tienne compte en organisant notamment une meilleure participation paysanne.

SENEGAL

I. - INTRODUCTION

Pays sahélien peuplé à 75 % de ruraux, le Sénégal est durement frappé par la sécheresse depuis plusieurs décennies. Les modes traditionnels de culture soumis aux aléas climatiques s'avèrent inaptes non seulement à contribuer au développement économique du pays mais encore à assurer l'autosuffisance alimentaire des seules populations paysannes. Les surfaces de terres fertiles s'amenuisent, favorisant l'exode rural. Les jeunes privés de terres viennent grossir les bidonvilles de Dakar ou d'ailleurs, tandis que les plus téméraires ou les moins démunis s'expatrient pour tenter de trouver un emploi qui assurera la survie de la famille restée au village.

La décision de recourir à l'irrigation pour sinon vaincre, du moins limiter les effets des contraintes du milieu, était alors inéluctable. Le choix a été fait de remplacer l'utilisation traditionnelle du sol adaptée à une économie de subsistance par un mode d'exploitation différent plus conforme aux exigences du développement.

L'agriculture sénégalaise entrevoit aujourd'hui la perspective d'un tournant. Le passage de la culture sous pluie pratiquée sur sol sableux ou de décrue sur sol argileux à la culture irriguée est devenu une priorité. Des travaux de plus ou moins grande envergure ont déjà été réalisés par les pouvoirs publics grâce à une importante collaboration internationale. Au Nord du pays la vallée du fleuve Sénégal connaît une profonde mutation grâce à l'achèvement du grand barrage de Diama, en amont de Saint-Louis, qui empêche la remontée de la langue salée, et de celui de Manantali, sur le territoire de la République du Mali, qui va permettre de réguler le débit de l'eau. L'attention est certes attirée par cette vaste entreprise qui devrait permettre à terme l'irrigation de 240 000 hectares de terres sur la rive gauche du Fleuve. Mais il faut ajouter à cette révolution au Nord, la multiplication de projets d'irrigation de moindre envergure, le long du fleuve Gambie, dans les Niayes et le Sine Saloum, où ils sont favorisés par les forages qui permettent une utilisation rationnelle des eaux souterraines, ou encore en Casamance où le barrage anti-sel d'Affiniam a été inauguré le 21 octobre 1988; cet ouvrage constitue le premier acte d'une série de réalisations devant aboutir à l'autosuffisance alimentaire de la population de la région et l'exploitation agricole de 11 480 hectares de terres, dont 5600 sont actuellement sous l'emprise de l'eau salée.

La modification des méthodes culturelles touche donc toutes les régions du Sénégal. Elle affecte des zones qui sont géographiquement fort dissemblables et de traditions différentes, qu'il s'agisse des coutumes

touchant à l'organisation du travail au sein du groupe, au rôle des femmes, des castes ou des cultures traditionnellement pratiquées. De plus, dans le contexte local et contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays comme les pays asiatiques, ceux d'Afrique du Nord ou Madagascar par exemple, les paysans n'avaient pas réussi une, réelle maîtrise de l'eau, qu'il s'agisse des ressources de surface ou des ressources souterraines. A ces réalités il faut ajouter la diversité de l'origine des financements: internationaux, publics ou privés et dont la coordination n'est pas toujours aisée à opérer.

Pour l'agriculture, pour le Sénégal, c'est un défi. On espère qu'à terme la mise en valeur des richesses agricoles permettra d'atteindre l'autosuffisance alimentaire locale, puis nationale et de développer la production à l'exportation.

Dès lors, deux séries de questions sont à envisager. Il s'agit d'une part de déterminer si le système foncier sénégalais conçu dans les premières années de l'indépendance est adapté à ces bouleversements. D'autre part, après quelques années au cours desquelles un certain nombre de périmètres ont été aménagés en vue de l'irrigation, il s'agit, bien qu'il soit encore trop tôt pour dresser un bilan définitif, d'essayer de cerner les principales causes de succès ou d'échec de ces périmètres.

II. - SYSTEME AGRO-FONCIER ET PERIMETRES IRRIGUES

Pour appréhender les mécanismes de constitution et d'aménagement des périmètres irrigués et tenter de cerner les facteurs susceptibles de freiner ou d'améliorer leur fonctionnement, il est indispensable de présenter -même sommairement- les traits spécifiques du droit foncier sénégalais, qui reflète une très grande originalité, et du régime des eaux. En effet, à la différence de la plupart des pays d'Afrique Noire francophone, après l'indépendance le Sénégal s'est doté d'une législation foncière moderne qui évacue du champ du droit positif les systèmes traditionnels qui régissaient les rapports de l'homme à la terre. Si les coutumes sont donc évoquées aujourd'hui, ce ne peut être que dans l'optique d'une démarche de type sociologique ou dans le cas où la loi nouvelle laisse volontairement place à la référence à certaines pratiques traditionnelles.

2.1. Principes directeurs du régime du sol

En milieu rural l'appropriation privée de type civilistique est marginale voire inexistante. Le sol est réparti entre le domaine national (loi 64-46 et décrets d'application) et le domaine de l'Etat (loi 76-66 et décrets d'application).

2.1.1. Le domaine national

Il constitue le régime de droit commun et regroupe approximativement 98 % des terres rurales, notamment l'ensemble de celles qui, au moment de l'indépendance, constituaient des tenures coutumières.

2.1.1.1. Approche globale

Ce domaine est conçu comme un espace de développement et non comme un bien juridique et économique. ainsi il n'est la propriété de personne et n'est donc intégré dans aucun patrimoine. Il est simplement détenu par l'Etat qui l'administre conformément aux plans de développement (L. 64-46, art. 2), définissant ainsi au niveau national les règles de la macro-mise en valeur. Cela comporte trois conséquences essentielles:

- les terres du domaine national ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction (D. 64-573, art. 13 et D. 72-1288, art. 3). Le système se veut donc exclusif de toute spéculation foncière;
- l'accès au sol est gratuit;
- celui (personne physique ou morale) qui se voit affecter une parcelle reçoit un outil de travail pour une durée indéterminée (D. 64-573, art. 19 et D. 72-1288, art. 3) en vue de réaliser au niveau local la micro-mise en valeur foncière. Il jouit d'une situation stable dans la mesure où le sol ne saurait lui être retiré s'il réalise correctement cette mise en valeur, sauf si l'intérêt général de la collectivité l'exige et encore se verra-t-il alors attribuer -dans la mesure du possible- une parcelle équivalente (D. 64-573, art. 18 et D. 72-1288, art. 11). Mais il n'a pas de droit sur le sol. Il bénéficie seulement d'une remise pour usage. L'affectation ne lui permet donc pas de procéder à une mobilisation d'un titre en vue d'obtenir du crédit et la transmission des parcelles à cause de mort ne saurait se faire selon les règles successorales, dans la mesure où la parcelle ne figure point à l'actif du patrimoine du défunt. Par contre, l'affectataire dispose de l'intégralité de la propriété culturale.

Les terres du domaine national sont réparties entre quatre zones dont deux regroupent les sols agricoles: les zones des terroirs et les zones pionnières.

2.1.1.2. Les zones des terroirs

Le terroir est constitué de l'ensemble des terres qui sont nécessaires à une communauté rurale pour l'habitat rural, la culture, l'élevage (pâturage et parcours), les boisements et une éventuelle extension (loi 64-46 art. 7 et 8, décret 64-573 art. 3). Aujourd'hui les limites de chaque terroir fixées par décret coïncident avec les limites de la communauté rurale, institution administrative (loi 72-25 art. 2).

La communauté rurale est administrée, sous l'autorité des instances hiérarchiquement supérieures, par un conseil rural doté entre autres de la fonction foncière (décret 72-1288, art. 2 et suivants). Le système privilégie donc la participation paysanne. Les parcelles sont affectées par une codécision du conseil rural et du préfet (décret 72-1288 art. 2 et suivants modifiés par le décret 86-445) aux personnes ou groupements qui en font la demande et qui sont sélectionnés en fonction de leur appartenance à la communauté et, surtout, de leur capacité personnelle ou familiale de mise en valeur.

Ces affectations doivent être inscrites sur un registre rural. Ce document n'a aucune valeur constitutive de droit et n'est qu'un élément de preuve parmi d'autres. Il n'existe d'ailleurs que rarement en pratique et les décisions d'affectation sont mentionnées dans le compte rendu des délibérations du conseil rural.

Les mêmes organes disposent du pouvoir de désaffectation des parcelles, à titre de sanction (décret 72-1288, art. 9), lorsque l'une des conditions d'affectation cesse d'être respectée (le retrait de la terre se fait alors sans indemnité) ou lorsque l'intérêt de la collectivité l'exige (décret 72-1288, art. 11) (l'affectataire reçoit dans la mesure du possible une parcelle équivalente). Ils prennent acte des demandes de désaffectation formulées par les occupants et les entérinent, le réaffectaire devant indemniser ce dernier pour les impenses effectuées.

En cas de décès de l'affectataire, la désaffectation a lieu de plein droit; les organes communautaires prononcent la réaffectation de la parcelle en respectant le droit de priorité que la loi reconnaît aux héritiers s'ils remplissent par ailleurs les conditions requises, étant entendu que leur participation antérieure à l'aménagement de la parcelle en cause suffit la plupart du temps à attester de leur capacité de mise en valeur. Cette procédure présente l'avantage, en excluant l'application des règles successorales, d'éviter le morcellement des parcelles.

Ces pouvoirs du conseil rural, s'ils sont réels et essentiels, ne doivent pas être trop largement perçus du fait de l'existence d'un certain nombre de contraintes:

- une contrainte juridique tout d'abord, dans la mesure où la législation relative au domaine national prévoit le maintien en place des occupants qui, au moment de son entrée en vigueur, réalisaient une mise en valeur effective (loi 64-46, art. 15). Cette disposition (reprise en 1972 lors de l'instauration des communautés rurales administratives et en 1987 lors du reversement des terres de certaines zones pionnières en zone des terroirs) réduit considérablement -et de manière inégale selon les terroirs- l'espace disponible à affecter. Il est toutefois très important de souligner que le corpus législatif existant permettrait, s'il en était besoin, de procéder à une opération de remembrement. Outre le recours à la désaffectation dans l'intérêt de la collectivité, le conseil rural peut, sur la base de l'article 20 du décret 64-573 et de l'article 12 du décret 72-1288, demander une révision générale des affectations pour tenir compte de l'évolution des conditions démographiques, culturelles et économiques. Cette opération d'envergure se traduira par une multitude de décisions simultanées; l'échange des parcelles s'analysera comme une mesure de désaffectation suivie d'une réaffectation. Certaines questions seraient assurément délicates à régler mais il est aujourd'hui difficile de les apprécier exactement dans la mesure où, si la base légale du remembrement existe, la procédure n'a jamais été utilisée à ce jour.
- un ensemble de contraintes matérielles ensuite: les conseils ruraux disposant de très faibles ressources n'ont pas la capacité matérielle

de contrôler de manière constante l'effectivité de la mise en valeur. Cela explique que la plupart des désaffectations se font à la demande d'un autre membre de la communauté, qui entend obtenir la réaffectation à son profit, donc dans un contexte trop souvent conflictuel.

Les communautés rurales couvrant aujourd'hui l'intégralité du territoire, ce régime d'administration foncière devrait être exclusif de tout autre. Or, s'il constitue le régime de droit commun, il coexiste avec celui qui a été institué dans les zones pionnières.

2.1.1.3. Les zones pionnières

Elles étaient initialement conçues (loi 64-46, art. 7), avant que ne soient installées les communautés rurales, comme des zones à vocation résiduelle dans la mesure où elles étaient composées de terres qui ne pouvaient être incluses ni dans les zones urbaines, ni dans les zones des terroirs, ni dans les zones classées (protection des sites). La généralisation des communautés rurales aurait dû entraîner leur disparition, mais les avantages qu'elles offrent ont conduit les pouvoirs publics à les maintenir en les détournant de leur fonction première.

Ces zones pionnières constituaient en effet des réserves foncières en vue d'aménagements ultérieurs. Lorsque ces aménagements étaient réalisés, le pouvoir foncier était exercé par les pouvoirs centraux, par l'intermédiaire d'institutions de formes variables. Dans un second temps, lorsque les pouvoirs publics ont voulu procéder à des aménagements fonciers d'envergure, comme la création de périmètres réservés à la culture irriguée, ils ont artificiellement constitué par décret des zones pionnières, en soustrayant un ensemble de terres au pouvoir foncier naturel des conseils ruraux pour en confier la gestion, pendant la durée des aménagements, à des sociétés d'Etat. Une fois les aménagements réalisés, les terres doivent être reversées en zone des terroirs et les organes communautaires retrouver la plénitude de leurs attributions. C'est selon cette procédure et dans ce but que plusieurs zones pionnières ont été constituées dans diverses régions.

La différence fondamentale entre les zones des terroirs et les zones pionnières réside dans la suppression de l'administration communautaire, le conseil rural et le préfet étant relayés dans leur pouvoir d'affectation et de désaffectation par la société d'encadrement. Par contre, cette dernière doit respecter pour les octrois de parcelles aux individus les mêmes critères que ceux précisés pour les affectations en zone des terroirs et la situation juridique des paysans sur leur parcelle est identique.

Mais si la différence de régime d'administration des terres entre les deux types de zones peut être simplement exprimée, elle emporte des conséquences pratiques fondamentales.

En zone pionnière, les affectations de parcelles se feront rarement à titre individuel. La procédure la plus couramment suivie consiste à affecter un lot de terres à un ensemble de cultivateurs qui

s'auto-organisent à l'intérieur d'un groupement, souvent en conformité -de manière tout à fait licite- avec les anciennes normes coutumières d'accès au sol. Cette procédure permet donc de procéder à des mises en valeur cohérentes de surfaces de grande dimension.

Par ailleurs, la société d'encadrement disposant de moyens matériels et humains dont sont privés les organes d'administration communautaires, elle a la possibilité de veiller à la réalisation effective des programmes de mise en valeur en réalisant à la fois assistance et contrôle.

2.1.2 Le domaine de l'Etat

Si le régime de la domanialité nationale est celui que l'on rencontre le plus fréquemment, une proportion -encore faible mais qui a vocation à s'étendre- du sol rural est intégrée dans le domaine de l'Etat et soumise en tant que telle au pouvoir de gestion de la Direction des domaines (Ministère chargé des Finances).

Le domaine de l'Etat se divise en domaine public et domaine privé soumis, chacun en ce qui le concerne, à des règles d'occupation et d'utilisation autonomes.

2.1.2.1. Le domaine public

Son impact est théoriquement important dans le cadre de notre étude. La législation du Sénégal indépendant a en effet conservé et étendu l'institution coloniale des "pas géométriques". Se trouvent donc inclus dans le patrimoine de l'Etat (loi 76-66, art. 5):

- les pas géométriques maritimes constitués par une bande de terre de cent mètres de large à partir de la limite atteinte par les plus fortes marées,
- ainsi que les pas géométriques "fluviaux" constitués par une bande de terre de vingt cinq mètres de large sur chaque rive des cours d'eau navigables ou flottables et sur chacun des bords des îles, et par une bande de terre de dix mètres de large en bordure des cours d'eau ni navigables ni flottables et autour des lacs, étangs et mares permanentes.

Ceci implique donc que les terres naturellement les plus fertiles ou les plus aisément irrigables sont de lege soustraites au régime de la domanialité nationale. Actuellement, une large proportion des périmètres irrigués aménagés au Sénégal le sont sur le domaine public, ou le plus souvent pour partie sur le domaine public et pour partie sur le domaine national. Théoriquement, l'accès au sol devrait donc être autorisé par les services de l'Administration des Domaines, qui ne peut accorder sur le domaine public de l'Etat, en contrepartie d'une contribution financière, que des permissions d'occupation essentiellement précaires et révocables, ce qui est tout à fait inadapté aux objectifs poursuivis.

Actuellement, ce régime de domanialité publique est largement occulté et, soit par méconnaissance du droit positif, soit par manque de moyens de l'Administration des Domaines, ces sols sont en pratique intégrés dans les zones des terroirs ou les zones pionnières et administrés par les organes communautaires ou les sociétés d'encadrement.

Dans la perspective du développement de la culture irriguée, il faut souligner qu'il y a là un risque grave de conflit de compétences qu'il serait préférable de prévenir en clarifiant la législation sur ce point.

2.1.2.2 Le domaine privé

A côté du domaine public, l'Etat est propriétaire d'un domaine privé qui comprend entre autres biens mobiliers et immobiliers les terres que l'Etat a immatriculées à son nom, soit après les avoir reçues de propriétaires privés, soit après avoir procédé -pour cause d'utilité publique- à l'immatriculation d'une parcelle du domaine national et à la création d'un titre foncier à son nom (loi 76-66, art. 21).

Les terres intégrées dans le domaine privé immatriculé de l'Etat, hormis le fait qu'elles ne sauraient être vendues sans autorisation législative, sont gérées par l'Administration des Domaines comme le ferait un propriétaire privé. Pour réaliser la micro-mise en valeur du sol et notamment aménager des périmètres sur son domaine, l'Etat va faire appel à des personnes de droit privé (personnes physiques ou morales), auxquelles il va consentir des droits réels démembres, en pratique un bail emphytéotique (loi 76-66, art. 39, décret 81-557, art. 26 et suivants). Ce bail est consenti pour une longue durée, de dix-huit à cinquante ans, prorogeable une fois et renouvelable une fois, en contrepartie du versement par le preneur ou emphytéote d'un loyer annuel et du respect d'une obligation de mise en valeur.

Contrairement à l'affectataire du domaine national, l'emphytéote ne bénéficie donc pas de l'accès gratuit à la parcelle, mais par contre il dispose d'un droit réel sur le sol qui lui procure un sentiment de sécurité accrue. Cette appréciation mérite cependant d'être tempérée. En effet, tout d'abord l'emphytéote peut être privé de sa parcelle en zone des terroirs si l'intérêt général l'exige. Mais surtout il sera mis fin au contrat par anticipation si le preneur ne respecte pas l'obligation de mise en valeur. Donc une présentation comparative tend à prouver que la stabilité de l'emphytéote n'est pas plus grande que celle de l'affectataire, le système foncier sénégalais liant en tout état de cause cette stabilité à la réalisation de la mise en valeur du sol. En fait, quel que soit le régime juridique du sol sur lequel est constitué le périmètre (domanialité nationale ou domanialité privée de l'Etat), il ressort de ce qui précède que ce qui constitue la véritable garantie de stabilité de l'occupant, c'est la réalisation d'une mise en valeur effective. En effet, d'une part elle écarte tout risque de retrait de la parcelle à titre de sanction, et d'autre part elle limite le risque de retrait fondé sur l'invocation de l'intérêt général ou de l'utilité publique, l'obligation de dédommager financièrement l'occupant en fonction des aménagements réalisés constituant ici un obstacle fortement dissuasif.

Il reste toutefois que le bail emphytéotique sur le domaine privé de l'Etat a la faveur de ceux qui se proposent de réaliser des aménagements d'une certaine envergure dans la mesure où, étant un droit réel, il est susceptible d'hypothèque, facilitant donc l'accès au crédit. Accordé en contrepartie du versement d'un loyer, il n'emporte pas au contraire l'adhésion des populations paysannes locales qui disposent de faibles revenus financiers et risqueraient de n'obtenir en mobilisant leur titre que les sommes nécessaires à l'accès au sol. C'est ainsi qu'après avoir souvent réagi de manière défavorable à la mise en oeuvre des dispositions de la législation relative à la domanialité nationale, les populations rurales traditionnelles ont aujourd'hui de plus en plus tendance à l'invoquer à leur profit, craignant qu'un passage à une gestion patrimoniale du sol non seulement ne leur assure pas de plus grandes facilités financières ni une plus grande stabilité sur leur parcelle, mais ne les prive de leur pouvoir d'administration foncière au détriment de détenteurs de capitaux souvent étrangers à la communauté.

2.1.3. Perspectives

Actuellement, il n'est envisagé aucune remise en cause de ce système foncier et seuls des aménagements ponctuels pourraient être apportés. Le développement inégal de l'agriculture irriguée ne saurait non plus autoriser une régionalisation de la loi. La question a été clairement posée, largement discutée et tranchée en 1987. Les terres nouvellement irrigables de la vallée du fleuve Sénégal ayant été en grande partie aménagées et de nombreux périmètres irrigués constitués, les zones pionnières ou du moins certaines d'entre elles n'avaient plus de raison d'être et le sol devait retrouver un régime juridique de droit commun. Entre ceux qui préconisaient la primauté de l'administration communautaire et les tenants d'une gestion patrimoniale du sol, le décret 87-720 du 4 juin 1987 a tranché en décidant le reversement en zone des terroirs de certaines zones pionnières. Le pouvoir foncier des sociétés d'encadrement est donc appelé à disparaître. En ce qui concerne par exemple la S.A.E.D. (Société d'Aménagement et d'Equiperment du Delta), il était prévu dès 1981 (premier contrat) que cette société se désengagerait progressivement de certaines activités. Dans la deuxième lettre de mission, des objectifs précis de désengagement lui ont été assignés et la société va désormais s'occuper essentiellement de la planification et du contrôle des actions d'aménagement du territoire, ainsi que du conseil et de la coordination des actions de mise en valeur conduites par les organisations socio-professionnelles. Il en est de même pour la SODEVA (Société d'Equiperment de la Vallée de l'Anambé) dont l'article 6 du contrat-plan qui la lie à l'Etat prévoit le transfert aux organisations de producteurs, aux fournisseurs et fabricants de matériel et d'intrants agricoles, des fonctions crédit, approvisionnement, commercialisation et diffusion massive des connaissances techniques.

Donc désormais les périmètres irrigués doivent être constitués et administrés dans le respect des règles régissant la domanialité nationale. Ce n'est que dans des hypothèses exceptionnelles, pour des projets qualifiés d'utilité publique (notion qui mériterait d'être précisée), que l'Etat pourra immatriculer à son nom des parcelles du domaine national et consentir aux aménageurs des baux emphytéotiques, voire procéder à une vente de terrain, à condition qu'une loi l'y autorise.

2.2. Aperçu sur le régime des eaux

Si le Sénégal est doté d'un régime foncier cohérent et répondant ou tentant de le faire à des objectifs clairement définis (maîtrise étatique du développement agricole, mise en valeur optimale du sol, active participation paysanne et administration communautaire des terres), la réglementation de l'utilisation des eaux est encore à l'état embryonnaire, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes importants pour le bon fonctionnement des périmètres irrigués.

Certes, le Sénégal est doté d'un Code de l'Eau (loi 81-13 du 4 mars 1981) qui pose le principe de la domanialité publique des ressources et ouvrages hydrauliques, donc leur intégration dans le patrimoine de l'Etat, ce qui postule leur gestion par l'Administration des Domaines et l'utilisation à titre onéreux par les cultivateurs. Ce texte prévoit plusieurs formules de déclaration et d'utilisation des ressources hydrauliques. Mais, outre le fait que l'on peut lui reprocher certaines ambiguïtés rédactionnelles, son respect risque de poser des conflits de compétence et de délicats problèmes d'harmonisation au niveau des périmètres entre les pouvoirs d'administration des terres des conseils ruraux et les pouvoirs de gestion des eaux de l'Administration des Domaines ou de ses représentants. Il est pour le moment difficile d'apprécier exactement ce risque dans la mesure où le Code n'est pas actuellement appliqué, les décrets d'application n'ayant pas été élaborés.

Aujourd'hui donc, l'eau est de fait gratuite pour les paysans, même s'ils doivent participer aux frais de création des petits ouvrages hydrauliques, et la répartition des ressources se fait en fonction de règles définies dans chaque périmètre aménagé. Cette situation ne saurait perdurer. En effet, l'Etat sénégalais, pour permettre le développement de l'agriculture irriguée, a investi des sommes colossales en faisant largement appel à des bailleurs de fonds étrangers. Il est impératif pour les pouvoirs publics de se procurer les ressources permettant d'honorer les échéances de remboursement; le problème apparaît d'autant plus aigu que l'accès au sol est gratuit. En ce qui concerne les eaux d'irrigation fournies par l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal, le principe de la participation des populations des Etats membres de l'OMVS (Organisation de la Mise en Valeur de la Vallée du Fleuve Sénégal), à savoir le Mali, la Mauritanie et le Sénégal, a été retenu. Il appartient maintenant à chaque pays de se doter des moyens nécessaires pour mettre en oeuvre cette décision. Des études sont actuellement en cours au Sénégal, tant pour la mise en place d'une structure administrative adéquate utilisant au mieux les institutions existantes et aménageant une collaboration entre les organes chargés de la gestion du patrimoine de l'Etat et les conseils ruraux (cf. Caponera, Rapport ONU, mai 1989), que pour estimer au mieux, en fonction d'un ensemble de paramètres, le montant des redevances à exiger. Toutefois, pour éviter des tensions trop graves, voire des conflits qui pourraient contribuer à l'échec de certains périmètres, il a été décidé que les avantages acquis seraient maintenus. C'est ainsi que les groupements (en général des sociétés de quelque importance comme c'est le cas par exemple pour la Compagnie Sucrière Sénégalaise) qui ont réalisé des aménagements dans le cadre d'un contrat les liant à l'Etat et définissant clairement leurs droits et obligations, ne devraient pas se voir -au moins

dans un premier temps- imposer une modification unilatérale de la convention. Il a toutefois été prévu que lors des réexamens périodiques des contrats, le montant de la contrepartie financière due par ces groupements serait évalué avec une plus grande rigueur.

2.3. Procédure de création des périmètres irrigués

C'est en conformité avec cet ensemble de dispositions législatives que sont constitués et aménagés au Sénégal les périmètres destinés à la culture irriguée. Le schéma type du déroulement juridique des opérations peut être présenté d'une manière synthétique.

2.3.1. En zone des terroirs

La personne privée ou le représentant du groupement qui souhaite obtenir un périmètre soumet son projet au conseil rural qui l'apprécie en fonction des critères définis ci-dessus (2.1.1.2.) et affecte une parcelle de dimension adaptée au projet ou rejette la demande. La décision ne devient exécutoire qu'après accord du préfet. Elle peut être contestée par le biais du recours administratif porté devant les membres du commandement territorial. Plusieurs points méritent d'être soulignés:

- L'organe d'affectation a évolué dans le temps. L'affectation a tout d'abord été le fait d'une codécision du président du conseil rural et de l'ensemble du conseil. Puis ces organes ayant été jugés trop proches des populations concernées et donc susceptibles de subir de trop fortes pressions, la codécision a été ensuite le fait du conseil rural et du sous-préfet. Les mêmes raisons ont enfin conduit à substituer le préfet au sous-préfet;
- La notion de capacité de mise en valeur, qui conditionne non seulement l'affectation mais encore les dimensions de la surface à affecter, a évolué parallèlement à l'évolution du mode cultural. Lors de la conception initiale du régime foncier, la capacité de mise en valeur était considérée comme une capacité physique et si l'affectataire pouvait faire appel à la force de travail des membres de sa famille, il n'avait pas le droit, sinon pour des travaux exceptionnels comme l'aménagement initial de la parcelle, d'employer régulièrement des salariés. Le passage de l'agriculture sous pluie ou de l'agriculture de décrue à l'agriculture irriguée conduit à nuancer cette interprétation des textes. La mise en valeur des périmètres nécessite en effet des investissements relativement lourds pour les familles paysannes, même si les pouvoirs publics ont réalisé les infrastructures d'envergure. D'une conception physique de la capacité de mise en valeur, on s'oriente donc aujourd'hui vers une conception économico-financière de cette capacité. La notion de capacité physique n'est pas pour autant totalement abandonnée et les femmes qui se voient confier des parcelles à titre personnel obtiennent des surfaces cultivables plus réduites que les hommes;
- Enfin, l'appréciation de la condition d'appartenance à la communauté s'est elle aussi assouplie. D'abord obligation de résidence au sein du

terroir, la condition est désormais considérée comme satisfaite si l'affectataire est originaire du terroir et y revient régulièrement pour participer activement à la gestion des terres. Une telle orientation était inéluctable si l'on ne voulait pas priver l'agriculture des capacités d'investissement issues des ressources que certains membres des familles rurales peuvent tirer d'un emploi salarié en ville. Cet impératif financier, associé au fait que dans les années à venir même si le rythme d'aménagement, notamment sur la rive gauche du fleuve Sénégal, reste constant, les terres irrigables devraient excéder la capacité de culture des habitants traditionnels des terroirs, conduit à envisager l'intégration aux communautés existantes de populations venues de régions moins favorisées. Des solutions sont d'ores et déjà à l'étude qui reposent sur un prédécoupage en zones de l'espace communautaire, chacune de ces zones ayant vocation à recevoir soit des types de cultures différentes (riz, autres céréales, cultures maraîchères), soit des modes de mise en valeur distincts (méthode culturale traditionnelle avec amélioration par intégration d'une petite hydraulique villageoise ou culture agro-industrielle par exemple). Suivant l'importance des projets d'aménagement, la définition de l'organe compétent pour procéder à l'affectation pourrait également varier, les autorités hiérarchiquement supérieures intervenant dans la codécision au lieu du préfet dès lors que la réalisation du projet présenté nécessiterait la mise à disposition d'un ensemble de terres d'une certaine importance. Ces réflexions sont guidées par la volonté de préserver la fonction foncière des conseils ruraux tout en permettant l'accueil de tous les types d'intervenants potentiels.

Dans la gestion du périmètre qui lui a été affecté, le paysan devra respecter les normes fixées par l'organe communautaire que constitue le conseil rural, qu'il s'agisse du choix des cultures ou des conditions d'utilisation de l'eau.

Si le contrôle par les instances communautaires est en pratique délicat lorsqu'il s'agit d'une affectation individuelle, les groupements qui bénéficient de l'affectation globale d'un lot de parcelles organisent au contraire dans la plupart des cas un système d'auto-contrôle interne efficace. La collectivité assumant un certain nombre de charges communes, celui qui ne remplit pas correctement sa mission voit sa parcelle reprise par un tiers.

2.3.2. En zones pionnières

Les pouvoirs centraux affectent à l'institution d'encadrement un vaste ensemble de terres à mettre en valeur. Cette institution procède à un certain nombre d'aménagements et opère des "sous-affectations" aux paysans. Mais les affectations individuelles sont ici l'exception et l'organisme aménageur affecte le plus souvent un périmètre important à un groupement, laissant ensuite à ses membres tout loisir pour procéder à la répartition fine des parcelles. Le paysan obtient donc "sa" terre à la suite d'une chaîne d'affectations, ce qui rend ses possibilités de contestation des décisions beaucoup plus théoriques que lorsque l'affectation a lieu dans le cadre communautaire.

Les remarques faites ci-dessus à propos des zones de terroirs restent en principe valables, mais en pratique l'accès privatif à la terre se fait le plus souvent par référence aux règles coutumières, qu'il s'agisse de la sélection des affectataires ou même de la situation des parcelles au sein du périmètre, bien qu'ici la procédure du tirage au sort ait tendance à se généraliser. La législation sur le domaine national apparaît dans ce cas nettement comme une législation cadre, ce qui n'est pas sans créer quelques ambiguïtés dans la perception par le paysan de sa situation juridique. Cultivant la même terre que ses ancêtres, il ignore ou feint d'ignorer la loi moderne et se considère comme "propriétaire" coutumier. Mais l'intervention pressante et constante de la société d'encadrement, qui lui impose le choix des cultures, organise minutieusement son travail et en contrôle strictement les résultats, lui donne à penser qu'il a été dépouillé de son bien pour cultiver ce qu'il appelle "les jardins de l'Etat" et entraîne de sa part un désintérêt pour le programme d'aménagement.

2.4. Conclusion

Le corpus législatif sénégalais apparaît donc suffisamment riche et suffisamment souple pour que le passage de l'agriculture traditionnelle sous pluie ou de décrue à l'agriculture irriguée se fasse sans qu'il soit besoin de remodeler les textes ou de réenvisager l'équilibre des pouvoirs en milieu rural. Il est indiscutable toutefois que le système recèle quelques faiblesses que nous avons pu souligner. Deux d'entre elles méritent que l'on s'y attarde quelque peu: il s'agit de l'adéquation du régime foncier aux contraintes financières et des détournements de procédure.

2.4.1. Les contraintes financières

Le problème est réel. Quelle que soit l'importance des infrastructures déjà réalisées, les investissements doivent être poursuivis et complétés par les affectataires de périmètres, qu'il s'agisse de groupements ou de simples particuliers. Or, étant donnée sa faible capacité financière, il est indispensable de faire accéder le paysan au crédit, si l'on ne veut pas priver du développement issu de la modernisation de l'agriculture 75 % de la population sénégalaise au profit d'une marge d'investisseurs en majorité étrangers. Mais dépourvu de droit sur le sol, l'affectataire ne peut obtenir un financement en contrepartie d'une garantie immobilière. En outre, son matériel de culture est le plus souvent d'une faible valeur marchande; quant aux matériels plus onéreux acquis par l'ensemble d'un groupement, l'insuffisance criante de la maintenance et l'état du marché ne permettent guère d'espérer qu'il puisse être mobilisé pour obtenir un crédit.

Par delà les avantages qu'il offre, le système foncier sénégalais ne va-t-il pas constituer un frein au développement en décourageant les investissements? Un retour à la logique patrimoniale et propriétaire n'apporterait pourtant qu'une solution de façade. En effet, sauf à se priver sans contrepartie de la maîtrise du développement, l'Etat ne peut céder gratuitement les terres en pleine propriété. Dès lors, le crédit que le paysan obtiendrait en accordant une hypothèque sur sa parcelle serait consacré à l'acquisition de celle-ci et il se trouverait tout aussi démuné pour en assurer la mise en valeur.

Quant aux groupements -quelle que soit leur nature juridique- qui peuvent être conduits, pour aménager de grands périmètres et pratiquer une agriculture mécanisée, à réaliser des investissements très importants, ils peuvent recourir au crédit mobilier. En outre, c'est justement en raison de l'importance de cet investissement que leur situation est particulièrement stable. Ayant par hypothèse réalisé la mise en valeur du périmètre, ils ne peuvent se voir retirer la parcelle que contre une indemnisation des peines que l'Etat hésitera à s'infliger.

Inutile pour les investisseurs, l'appropriation du sol n'est guère satisfaisante pour le petit paysan. C'est donc vers la recherche de sûretés personnelles que celui-ci devra s'orienter. La voie est ouverte avec la multiplication des groupements d'intérêt économique et la Caisse Nationale de Crédit Agricole Sénégalaise consent des crédits d'un montant appréciable garantis par l'engagement solidaire des membres des groupements paysans.

2.4.2. Les détournements de procédures

Le plus important concerne le gel de terres. Certaines personnalités influentes n'ont pas hésité dans certains cas à user de leur entreegent pour se faire affecter par les organes communautaires de vastes parcelles du domaine national actuellement négligées par les paysans du fait de la sécheresse, mais qui devraient rapidement susciter la convoitise au fur et à mesure de la réalisation des projets d'aménagement. Ces pratiques se rencontrent bien entendu dans les zones particulièrement sensibles, à savoir dans la région du Fleuve, notamment aux alentours du lac de Guiers et à proximité du tracé supposé du futur canal du Cayor. Il est évident qu'un contrôle effectif est très difficile à exercer et que le moyen de lutte le plus efficace réside dans l'auto-discipline des organes communautaires de gestion, ce qui devrait être facilité dans les années à venir par l'évolution de la représentation sociologique des conseils ruraux. Il faut noter toutefois qu'au cours de l'été 1988 une opération d'envergure a été menée dans la Région du Fleuve à l'occasion du reversement en zone des terroirs des terres jusque là intégrées dans certaines zones pionnières. Le décret 87-720 prévoyait dans son article 2 que les affectations opérées par les organes d'encadrement seraient maintenues et s'imposeraient donc aux conseils ruraux, à condition que les paysans aient respecté les obligations de mise en valeur déterminées par les sociétés d'encadrement qui administraient les zones pionnières. Toujours en conformité avec les dispositions du même texte, une commission a été constituée pour "apprécier la réalité de la mise en valeur". Les travaux d'évaluation ont rapidement débuté et ont progressé dans des délais raisonnables. En outre, les conditions du contrôle privilégiant la concertation entre les membres de l'Administration centrale et les représentants des communautés rurales facilitent la mise au point rapide de solutions adéquates destinées à éviter ou du moins à atténuer atermolements et conflits. A l'issue de cette phase d'enquête, la commission sera en mesure de proposer des critères généraux de mise en valeur, facilitant ainsi pour l'avenir le rôle des conseils ruraux. En septembre 1988, on estimait à 75% de la zone de référence les terres non mises en valeur, ce qui a permis aux conseils ruraux nouvellement investis des pouvoirs fonciers de disposer ainsi de quatorze mille hectares à affecter. Ces

premiers résultats traduisent une conception "objective" de la mise en valeur, en ce sens qu'il n'a pas été tenu compte des conditions économiques ou sociologiques qui avaient pu motiver cette absence de valorisation. Jusqu'à présent, les retraits d'affectation semblent s'opérer sans difficulté, dans la mesure où ces terres incultes avaient été attribuées à des "étrangers" à la communauté. Il y a là une démarche salubre qui mériterait d'être poursuivie, car elle permettrait de mettre un terme aux gels de terre à but spéculatif.

En conclusion, on retiendra donc que si des difficultés subsistent, plutôt que d'ordre juridique, elles sont d'ordre social ou économique et c'est dans cette direction que les recherches doivent être poursuivies. C'est d'ailleurs l'opinion qui domine aujourd'hui au sein du groupe de travail de la "Cellule Après-Barrage" constituée auprès de la Présidence de la République. Si conflits fonciers il y a, si certains périmètres périlissent ou sont même abandonnés, les causes doivent être recherchées ailleurs que dans une quelconque déficience de la législation. C'est pour tenter de les isoler que nous allons présenter maintenant une étude synthétique des expériences concrètes qui ont pu être réalisées.

III. - PRESENTATION CRITIQUE DES AMENAGEMENTS REALISES

Dès avant l'achèvement des travaux d'infrastructure lourde destinés à alimenter en eau et à fertiliser de vastes zones, diverses tentatives d'aménagement ont été effectuées essentiellement dans les zones pionnières, dans la vallée du fleuve Sénégal par la Société d'Aménagement et d'Equipeement du Delta (SAED), mais aussi dans d'autres régions du Sénégal sous la maîtrise d'autres sociétés de développement et souvent avec le concours de diverses organisations non-gouvernementales ou l'appui des services de coopération de gouvernements étrangers. Ces tentatives visaient à dominer au mieux les difficultés techniques posées par l'aménagement des parcelles, tout en évitant ou en limitant dans une large mesure les résistances sociologiques aux bouleversements en cours.

3.1. Contraintes techniques d'aménagement et de gestion

3.1.1. Taille des périmètres

Le premier problème qui s'est posé aux aménageurs a consisté à déterminer la taille optimale des périmètres à aménager. Si on a opposé dans un premier temps les "grands périmètres" aux "périmètres irrigués villageois", une solution semble être aujourd'hui recherchée dans la création de "moyens périmètres".

3.1.1.1. Les grands périmètres

La création de grands périmètres constitue une rupture brutale avec les modes de culture traditionnels. Les grands périmètres d'une surface totale dépassant largement le millier d'hectares et divisés en parcelles de deux à trois hectares chacune devaient permettre de réaliser une double culture intensive de riz. Conçus pour une production de type

industriel, nécessitant une forte utilisation d'engrais et une mécanisation à outrance de la phase de préparation des sols à l'évacuation des récoltes, les grands périmètres n'ont pas connu les succès escomptés. Nécessitant des investissements et des coûts de fonctionnement très élevés, ils sont d'une faible rentabilité. Surtout, le transfert de technologie violent qu'ils impliquaient a suscité des réactions de rejet de la part des populations paysannes. La nouveauté de ce mode de culture impliquait en effet l'exercice d'un pouvoir de direction et de contrôle pratiquement constant de la part des organes d'encadrement. Le rapport fondamental de l'homme à la terre se trouvait remplacé par le rapport de l'homme à la machine et il conduisait par là même à écarter les paysans qui se trouvaient supplantés par des ouvriers.

Ces grands périmètres aménagés sur certaines parties de la rive gauche du fleuve Sénégal, notamment dans la cuvette de Dagana, sont aujourd'hui presque unanimement considérés comme des échecs et l'expérience ne devrait pas être renouvelée.

3.1.1.2. Les périmètres villageois

A l'opposé, les périmètres irrigués villageois -ou petits périmètres- aménagés à partir de 1974 procèdent d'une démarche radicalement différente. Destinés à garantir essentiellement l'auto-consommation locale et à constituer un cadre d'initiation des paysans à la culture irriguée en l'intégrant dans le système agricole traditionnel, ils s'appuient sur les structures villageoises existantes.

De taille réduite (15 à 20 hectares en moyenne), ils sont cultivés par des groupements de paysans, chaque famille disposant d'une parcelle extrêmement réduite mais dont les dimensions moyennes tendent à s'accroître (huit à dix-sept ares environ). Ils sont implantés sur les terres attenantes aux villages (en général moins de un kilomètre en moyenne), ce qui évite un trop grand bouleversement de la vie paysanne et limite les coûts d'aménagement. Ces aménagements sont en effet réalisés sans gros travaux, avec un large recours à la main d'oeuvre locale et l'organisation du pompage et de la distribution de l'eau reste relativement simple, ce qui limite le coût de réalisation au prix maximum de un million de francs CFA.

Suivant les cas, ces périmètres villageois bénéficient d'appuis techniques et financiers (dons ou parts) et de l'encadrement d'une organisation non-gouvernementale ou d'une société de développement. Mais le principe de l'auto-gestion paysanne reste fondamental; c'est le groupement des exploitants qui distribue les parcelles et prend en charge les opérations d'irrigation et d'entretien. Cette attribution est faite au profit des chefs de famille ou de ménage ayant participé aux travaux d'aménagement, sans que soit prise en compte leur position sociale coutumière. La désignation des parcelles se fait le plus souvent par tirage au sort. Si un recours au crédit s'avère indispensable, soit pour réaliser les premiers aménagements du périmètre (planage, construction de petits canaux, achat d'une motopompe...), soit pour obtenir semences ou intrants, c'est également le groupement qui, en contrepartie de l'engagement

solidaire de ses membres, contracte le prêt auprès de l'organisme d'assistance ou d'une institution spécialisée (Caisse Nationale de Crédit Agricole -CNCAS- par exemple) et se charge tant de recouvrer les remboursements individuels que de mettre en oeuvre les sanctions en cas de non respect de leurs obligations par les paysans (essentiellement retrait de la parcelle). Sur sa parcelle, chacun garde une large autonomie, tant quant au choix des cultures que des méthodes et des rythmes de travail, bien que les concertations soient fréquentes et permettent des productions harmonieuses au niveau de la communauté, simplifiant notamment la commercialisation des produits.

Cette auto-gestion du périmètre par les producteurs, dans la mesure où le groupement ne s'identifie pas aux anciennes organisations coutumières, facilite l'accès à la terre de nouvelles couches de la population jusque là laissées pour compte, surtout dans les cas où la société traditionnelle était fortement hiérarchisée. Mais elle n'aboutit pas pour autant à une répartition parfaitement égalitaire, dans la mesure où sont respectées certaines sensibilités ancestrales variables suivant les régions. C'est ainsi que bien souvent dans la Moyenne Vallée du fleuve Sénégal peuplée en majorité de Halpulars, les femmes et les célibataires sont exclus de l'accès direct à la terre, leur participation aux travaux agricoles n'étant envisagée que dans le cadre de la famille. Par contre, dans la Haute Vallée du Fleuve où les Soninkés constituent un groupe à forte émigration, la notion de chef de ménage est pratiquement abandonnée comme critère d'affectation de la terre et les parcelles sont réparties entre les hommes et les femmes restés dans la communauté. Il en est de même dans d'autres régions comme les Niayes dans le Cap Vert ou en Casamance.

Ces groupements de producteurs sont structurés selon un schéma uniforme. Il y a l'Assemblée générale, la Direction générale et la Direction des groupes. L'Assemblée générale, qui réunit l'ensemble des adhérents, a la responsabilité d'élire la Direction générale composée d'un Président, d'un Vice-Président, des Chefs des groupes et d'un Trésorier. Ensuite les responsabilités sont décentralisées et chaque groupe élit son directeur qui statue sur la gestion du périmètre. Généralement, les membres d'un groupement appartiennent au même village, ce qui crée une plus grande solidarité entre les exploitants.

3.1.1.3. Les moyens périmètres

Ils sont conçus comme un type d'aménagement conciliant les atouts du grand périmètre et ceux du petit périmètre. Evitant la mécanisation à outrance et ses conséquences négatives, il vise à réaliser un programme d'aménagement de plus grande envergure que celui des petits périmètres et à permettre aux exploitants de dégager un surplus monétaire de plus en plus important.

La formule est très proche de celle des Coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA). Il s'agit d'introduire en milieu rural une unité mécanisée autonome afin de conduire l'ensemble des opérations agricoles en culture mécanisée dans les conditions compatibles avec l'objectif de la double culture annuelle.

Le jugement que l'on peut porter aujourd'hui sur le fonctionnement de ces périmètres d'une surface de 500 à 700 hectares en moyenne est mitigé et il faut souligner qu'en tout état de cause ils ne sauraient être considérés que comme une étape vers une forme idéale d'aménagement.

On peut d'ores et déjà noter certaines supériorités sur les grands périmètres:

- en laissant aux villageois le soin de se répartir les parcelles, on a respecté les structures traditionnelles, ce qui constitue incontestablement un facteur de réussite de l'aménagement;
- les relations entre l'organisme d'encadrement et les paysans ont été fortement assouplies.

Mais tous les inconvénients relevés à l'égard des grands périmètres n'ont pas été éliminés. Le plus important tient sans doute au fait que les paysans n'ont pas suffisamment participé aux travaux d'aménagement du périmètre. Ils ont trop souvent le sentiment d'avoir reçu la terre "clé en mains" et - leur savoir faire ayant été négligé - ils se sentent peu concernés par les résultats obtenus.

Quoi qu'il en soit, si cette tentative des moyens périmètres mérite d'être suivie avec attention, il faut noter que pour l'instant elle ne concerne que l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal et encore essentiellement le périmètre de Ndombo-Thiago. Si la question posée par la taille des périmètres aménagés est donc loin d'être résolue, elle n'est qu'une des difficultés auxquelles les initiateurs d'aménagements sont confrontés.

3.1.2. Contraintes géophysiques

Le Sénégal étant dépourvu de cadastre rural, le problème de la division parcellaire du sol se pose avec acuité. Cela se conjugue avec divers facteurs tels que la texture du sol, les erreurs de mesure, les conditions topographiques ou le déplacement des diguettes par les exploitants, pour faire de l'inégalité le principal caractère des parcelles. Les contraintes techniques sont en effet très lourdes et hypothèquent fortement le bon fonctionnement de nombreux périmètres. Nous évoquerons ici celles qui se révèlent le plus fréquemment et paraissent déterminantes; mais il faut remarquer que si l'on ne peut que déplorer la trop faible disponibilité des sols légers, comme le fondé et le faux hollaldé qui facilitent les travaux d'aménagement manuels, les autres font apparaître une maîtrise insuffisante des techniques d'aménagement. Il s'agit notamment:

- du faible dénivelé des canaux par rapport aux parcelles qui n'autorise pas une assise suffisante en eau;
- des longueurs excessives de canaux entraînant une inertie du réseau;
- soit de trop fortes pentes dans les canaux qui aggravent les phénomènes d'érosion, soit au contraire des contre-pentes rendant impossible l'écoulement normal de l'eau;

- du manque de planage des parcelles qui engendre de fortes baisses de rendement des parties hautes par rapport aux parties basses.

Ces difficultés sont bien souvent aggravées par la situation des périmètres constitués en partie en sol de fondé (sableux) et en partie en sol de faux hollaldé (argileux). En effet, dans ce cas, les paysans, pour que chacun d'entre eux ait dans sa parcelle les divers sols, ont tendance à modifier le morcellement en créant des parcelles en bande qui longent les canaux secondaires descendant la pente. Cette technique, si elle permet d'éviter certaines tensions sociales, pose cependant de délicats problèmes de gestion de l'eau; aussi tend-on aujourd'hui à l'abandonner et à constituer des parcelles sur des sols uniformes. L'inégalité est corrigée lors de la distribution des parcelles: chaque paysan ayant plusieurs parcelles sur des sols différents, ce qui permet de prévoir un type de canal par type de sol.

3.1.3. Contraintes liées à la maîtrise de l'eau

Le problème de l'eau réside davantage dans sa maîtrise que dans sa disponibilité et cette maîtrise se révèle en pratique très difficile à assurer par des populations qui, contrairement à celles d'Afrique du Nord, du Maroc notamment, n'ont pas traditionnellement pratiqué l'irrigation à grande échelle. Dès lors, la difficulté est double: il s'agit d'une part de réaliser les aménagements adéquats et d'autre part d'utiliser rationnellement la ressource hydraulique.

3.1.3.1. La réalisation des aménagements hydro-agricoles

Il s'agit tout d'abord de créer les infrastructures permettant d'amener l'eau où l'on en a effectivement besoin. Cela suppose que soient réalisés des travaux de grande envergure, mais également des aménagements adéquats sur chaque parcelle.

(a) Les grands ouvrages

Il a fallu attendre les années 60 pour voir les premières réalisations en matière de grands aménagements hydro-agricoles. De 1960 à 1975 l'Etat, aidé par les bailleurs de fonds, s'est lancé dans de vastes programmes d'infrastructures sophistiqués destinés à permettre l'irrigation de plusieurs centaines de milliers d'hectares. Ces grands ouvrages sont aujourd'hui achevés ou en voie de l'être et si les pouvoirs publics entendent poursuivre le programme d'extension de l'agriculture irriguée, le choix devrait se porter sur des réalisations beaucoup plus modestes, si l'on excepte la construction du canal du Cayor, mais dont la vocation première est constituée par l'approvisionnement en eau de la Région de Dakar.

(b) Les autres techniques

La gamme des techniques est étendue et si l'on peut citer pêle-mêle les puisages, forages, retenues d'eau, aspersions, pompes manuelles ou motopompes, il est difficile d'en hiérarchiser les vertus.

Le recours à ces techniques présente un avantage certain dans la mesure où, si l'Etat continue d'assumer son rôle en réalisant directement certains ouvrages, l'intervention privée et l'association des paysans sont facilitées.

3.1.3.2. L'utilisation rationnelle de la ressource hydraulique

Une fois l'eau disponible sur le périmètre, encore va-t-il falloir déterminer des critères d'utilisation permettant de combiner les besoins des cultures et la capacité des réseaux d'irrigation. Cela devra en outre être fait de telle sorte que la supériorité du nouveau système de production sur le système traditionnel apparaisse incontestable aux yeux des paysans faute de quoi, dans les zones où les conditions naturelles, principalement les pluies offrent des alternatives autres que l'irrigation, la mise en place de l'agriculture irriguée est vouée à l'échec.

En pratique, on remarque que si les besoins en eau sont globalement couverts pour l'ensemble des périmètres, ce n'est pas toujours le cas pour les parcelles individuelles. En fonction de la nature des sols ou de la plus ou moins grande sécheresse suivant les saisons, l'efficacité des réseaux est extrêmement variable. Il est donc très difficile de prévoir des normes en la matière. Elles permettraient pourtant de faciliter les conditions de distribution de l'eau.

Ces conditions, en fait, ne sont définies qu' a posteriori après une certaine pratique. De plus, la distribution est en général basée sur un schéma standard de rotation entre les arroseurs. Or il est évident que les types de sol étant différents et les cultures pratiquées ne nécessitant pas la même quantité d'eau, avec la même durée d'irrigation, on ne peut prétendre arriver à des résultats comparables suivant les parcelles. C'est pourquoi, actuellement, il semble que l'on ait tendance à substituer à ce système de rotation fixe, dans lequel une dose précise est attribuée à chaque parcelle, une logique différente: chacun prend à son tour la quantité qui lui est nécessaire, la solidarité entre paysans jouant dans ce cas suffisamment pour faire changer le tour de rôle en tenant compte du déficit hydrique de certaines parcelles. Mais il reste évident que le système est déficient et qu'il est très difficile pour les aménagistes de prévoir un schéma de rotation qui tienne compte de tous les facteurs influents.

3.1.4. Conclusion

Les contraintes techniques d'aménagement et de gestion ainsi présentées entraînent des faiblesses graves. Malgré certaines affirmations intempestives, elles constituent un frein beaucoup plus important au développement de l'agriculture irriguée que le régime foncier, même si ce dernier peut déconcerter au premier abord par son originalité. On ne peut guère compter sur une modification législative pour résoudre les insuffisances tant de la mise en valeur que du rythme d'aménagement des périmètres ou de la maintenance.

3.1.4.1. Les insuffisances de la mise en valeur et du rythme d'aménagement

Bien que le rythme d'aménagement des terres soit allé croissant au cours de la dernière décennie, il se révèle aujourd'hui tout à fait insuffisant et il apparaît avec certitude que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints. Les ouvrages réalisés sur le fleuve Sénégal devaient permettre l'irrigation de 240 000 hectares sur la rive sénégalaise; si l'on tient compte du fait que le rythme d'aménagement annuel se situe, selon les estimations, entre 2 800 et 3 500 hectares, le projet ne saurait être mené à bonne fin avant près d'un siècle. En fait, même si l'on fonde aujourd'hui beaucoup d'espoirs sur une hypothétique intervention de l'agro-business, l'on s'accorde à penser que les estimations ont été beaucoup trop optimistes et qu'au terme du projet il ne sera guère possible d'arroser plus de 54 000 hectares.

A ces difficultés s'ajoutent celles issues d'un choix de cultures parfois contestable. A partir de 1985, en effet, la chute du cours mondial du riz a rompu l'équilibre des filières nationales, malgré les mécanismes de protection du marché local qui ont pu être mis en place. En outre, l'option en faveur de la monoculture a souvent amené les paysans à se désintéresser des parcelles qui leur étaient confiées pour se consacrer aux cultures vivrières traditionnelles.

3.1.4.2. L'insuffisance de la maintenance

On s'accorde aujourd'hui à mettre en évidence parmi les causes de l'échec de certains périmètres, l'inefficience du matériel servant à la culture irriguée, qu'il s'agisse du gaspillage de l'eau par l'infiltration, du mauvais fonctionnement des grands ouvrages, du mauvais entretien des canaux, conduites et motopompes ou de l'introduction d'un perfectionnement technologique mal dosé (cf. notamment les conclusions du Congrès international sur l'irrigation et le drainage -ICID-, réuni à Casablanca en septembre 1987).

Plusieurs correctifs sont actuellement mis en oeuvre dont on pourra apprécier les résultats dans les années à venir:

- l'effort de formation des paysans doit tout d'abord être intensifié;
- il doit toutefois être complété par un choix plus judicieux du matériel et la rédaction d'un cahier des charges lors du démarrage des opérations;
- il faut noter enfin que beaucoup de projets portent aujourd'hui sur la réhabilitation d'aménagements délaissés.

Si les difficultés techniques sont déterminantes, on ne saurait toutefois conclure cette étude sans dire quelques mots des résistances sociologiques qui, dans certains cas, constituent un frein à l'extension de la culture irriguée.

3.2. Contraintes tenant aux résistances sociales

Dans la zone d'aménagement divers groupes interviennent dont les intérêts sont souvent divergents ou du moins difficiles à concilier.

3.2.1. Divergences entre paysans et décideurs

L'initiative de l'aménagement est rarement le fait des populations traditionnellement installées sur le site. Or, si d'une manière générale les paysans, quelle que soit la région concernée, sont favorables -ou du moins ne sont pas a priori opposés- à la transformation de leurs modes traditionnels de culture, ils déplorent une insuffisance d'information et de concertation.

Cette insuffisance de l'information est souvent soulignée au cours de la phase pendant laquelle il est procédé au choix du site. C'est ainsi par exemple qu'à Baïla, en Casamance, les paysans se plaignent aujourd'hui de voir des équipes d'enquêteurs effectuer des recherches en vue de la réalisation d'un barrage, sans que leur soient fournies un minimum de données relatives par exemple à l'ampleur des travaux, aux terroirs concernés... Il faut bien comprendre qu'une telle attitude constitue dès le départ un handicap pour la réussite du projet. Les populations s'inquiètent du devenir de leurs parcelles et d'ores et déjà -sur des critères sans fondement- prennent des "mesures de sauvegarde", créant ainsi des tensions dans la zone.

Il est évident que si le choix des sites d'aménagement dépend en grande partie de critères physiques et ne saurait être modifié de manière radicale pour tenir compte de certaines féodalités traditionnelles actuellement dépassées, une plus grande transparence au cours de la phase de conception du projet pourrait limiter les résistances.

Des difficultés du même type se rencontrent après aménagement du site lorsqu'il s'agit de définir les conditions d'exploitation et de mise en valeur. Si l'aménageur -comme ce fut le cas au début des opérations de grande envergure- a pour principal objectif la rentabilité des parcelles, cette attitude qui a conduit inexorablement à la monoculture ne peut qu'être rejetée par les paysans; ceux-ci, en effet, dès lors qu'ils ne retirent pas un revenu suffisant de leur travail, abandonnent rapidement les parcelles qui leur sont confiées pour revenir à la culture vivrière traditionnelle. On peut constater ces dernières années qu'un effort important est réalisé pour associer les paysans tant au choix des cultures, qu'à l'adoption d'un calendrier cultural qui leur permette de combiner -au moins pendant un temps- culture de type traditionnel et culture irriguée, ou qu'à l'organisation des tours d'eau ou du travail. Tout danger n'est cependant pas écarté, et il est à craindre que si des entreprises de type industriel participent dans les années à venir à la mise en valeur des terres de la vallée du Sénégal, on ne retrouve les mêmes errements que ceux que l'on a pu connaître à l'époque de la toute puissance des sociétés d'aménagement.

Des divergences d'un autre ordre peuvent se révéler en outre à l'intérieur du groupement des paysans.

3.2.2. Divergences paysannes

Les tensions entre agriculteurs et éleveurs sont bien connues et se résolvent le plus souvent au détriment des éleveurs, qui voient l'espace pastoral reculer inexorablement devant le développement de l'agriculture.

D'autres tensions apparaissent souvent au sein du groupement des agriculteurs qui manque d'homogénéité. En effet, le groupement de producteurs ne s'identifie que rarement aux organisations communautaires traditionnelles et constitue souvent, au contraire, une source de contre-pouvoir par rapport au pouvoir traditionnel. Si dans certains cas la coexistence des deux pouvoirs est bien vécue, dans d'autres des contradictions sérieuses les opposent. Pour assurer la réussite de l'aménagement, il est donc indispensable de prendre en compte les réalités locales et leur évolution. C'est ainsi que, suivant les cas, il sera souhaitable que le président du groupement soit un représentant du pouvoir traditionnel ou du pouvoir politique, voire un "technicien" respecté par tous mais indépendant des forces politiques.

En conclusion de cette étude, il faut souligner que l'introduction de la culture irriguée au Sénégal et son développement apparaissent toujours comme la condition fondamentale du décollage économique. Si certains succès ont été enregistrés et certaines erreurs rectifiées, de grands efforts restent encore nécessaires. Un appel de plus en plus large aux investisseurs s'avère indispensable, mais il ne portera ses fruits que s'il ne se fait pas au détriment de la paysannerie traditionnelle, ce que devrait permettre normalement d'éviter le régime foncier en vigueur et si ne sont pas réitérées les fautes antérieurement commises, notamment lors de la constitution de périmètres de grande surface.

PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS UTILISES

1. Le domaine national

- Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (J.O. 11.07.1964, p. 905).
- Décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi 64-46 (J.O. 29.08.1964, p. 1183).
- Loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales (J.O. 11.07.1972, p. 755).
- Décret 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales (J.O. 18.11.1972, p. 1894).
- Loi 75-67 du 9 juillet 1975 complétant la loi 72-25 (J.O. 1975, p. 1004).
- Loi 80-14 du 3 juin 1980 abrogeant et remplaçant certains articles de la loi 72-25 (J.O. 20.09.1980, p. 1102; erratum J.O. 8.11.1980, p. 1298).
- Décret 80-1051 du 14 octobre 1980 abrogeant et remplaçant les articles 2, 8, 14, 19 et 20 du décret 72-1288 (J.O. 8.11.1980, p. 1298).
- Décret 86-445 du 10 avril 1986 modifiant l'article 2 du décret 72-1288 (J.O. 10.5.1986, p. 198).
- Décret 87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs (J.O. 1987, p.526).

2. Le Domaine de l'Etat

- Loi 76-66 portant Code du domaine de l'Etat (J.O. 20.9.1976, p. 1478).
- Décret 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé (J.O. 5.9.1981, p. 820).
- Loi 85-15 du 25 février 1985 abrogeant et remplaçant l'article 5 a du Code du domaine de l'Etat (J.O. 9.3.1985, p. 139)

3. L'Expropriation pour Cause d'Utilité Publique

- Loi 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique (J.O. 28.07.1976, p.1118) modifiée par la loi 85-02 du 3 janvier 1985 abrogeant et remplaçant le premier alinéa de l'article 31 de la loi 76-67 (J.O. 3.1.1985, p. 2).
- Décret 77-563 du 3 juillet 1977 portant application de la loi 76-67 (J.O. 30.7.1977, p. 990).

4. L'Eau

- Loi 81-13 du 4 mars 1981 (J.O. 11.4.1981, p. 412).

TUNISIE

I. - INTRODUCTION

1.1. Aperçu historique sur la question hydraulique

La population de la Tunisie est estimée à 7.900.000 habitants. Sa superficie totale est de 16.224.000 ha dont 9.173.000 ha de terres agricoles. Les terres labourables couvrent une superficie de 4.826.000 ha; le reste étant constitué de parcours (3.365.000 ha) et de forêts (982.000 ha).

De tout temps, le climat est capricieux et aride: les pluies sont insuffisantes, brutales et irrégulières. Pour pallier les difficultés d'exploitation des ressources hydrauliques naturelles, des technologies spécifiques ont été adoptées. Sous la domination romaine, l'alimentation en eau des villes et des thermes était la préoccupation majeure. L'apport le plus remarquable en matière d'hydraulique fut le développement du réseau d'aqueducs. La technologie hydraulique agricole n'a connu de grands progrès que durant l'occupation arabe. L'idéologie arabo-islamique s'est basée sur le principe de l'égalitarisme quant à l'exploitation des ressources naturelles. L'eau, considérée comme un élément aussi vital que l'air et la lumière, ne pouvait être appropriée individuellement et devait être distribuée à toute la communauté.

Le développement des foyers hydrauliques a été axé sur trois éléments technologiques fondamentaux: (i) l'introduction de la noria, version améliorée de la roue persane, fut la première tentative de mécanisation du puisage et la base de toute une agriculture intensive sur le littoral tunisien; (ii) la technologie de construction des barrages permit de surélever le niveau de l'eau pour la dévier dans des canaux ou pour créer une pression suffisante à son écoulement vers les terres éloignées ou hautes à arroser. L'irrigation se pratiquait alors sur une grande échelle; (iii) enfin, les techniques de captage des sources (qanat) permirent d'atteindre l'eau au piémont des montagnes et de l'utiliser ainsi par gravité pour l'amener à la surface et arroser les oasis. Cette technologie raffinée était au service d'un système de gestion permettant une distribution rationnelle de l'eau. Ce système est connu en Tunisie sous le nom de Ibn Chabbat, ingénieur qui a réglementé au Moyen-Age la distribution de l'eau dans les oasis du Jérid.

Les colonisations turque et française n'ont pas fait évoluer les techniques hydrauliques. L'occupation turque, soucieuse de nourrir la métropole (Istanbul), a ruiné toute forme d'agriculture intensive, en prélevant le maximum de richesses, et détruit les foyers hydrauliques. La colonisation française a importé des technologies traduisant la réalité coloniale, à savoir un investissement de plus en plus important de capitaux dans l'agriculture et le discrédit des formes traditionnelles de technologie s'appuyant sur le travail et les matériaux locaux.

La forme traditionnelle de gestion de l'eau a été abandonnée au profit de la conception moderniste qui a introduit le paiement de cette ressource en argent, alors qu'elle avait toujours été payée par le travail. L'érosion, l'épuisement des nappes phréatiques, le tarissement des sources, l'affaiblissement de l'artésianisme et l'augmentation du ruissellement empêchant l'alimentation des nappes phréatiques ont été accentués par l'introduction massive de la motorisation, de puissantes techniques de forage et du tracteur qui a été à l'origine du défrichement inconsidéré des forêts pour la création de grands domaines céréaliers. Cette situation de pénurie s'est aggravée, enfin, par la pratique du transfert systématique des ressources hydrauliques de la campagne vers les agglomérations urbaines.

Néanmoins, après la seconde guerre mondiale, les européens se sont intéressés à la culture irriguée dans les terres où le sol est de bonne qualité. De grands barrages ont été réalisés: El Aroussia, le Nebeur et Beni Métir, respectivement sur le Medjerda, le Mellègue et Oued Ellil. Ces grands ouvrages vont permettre l'irrigation de 30.000 ha dans la basse vallée de la Medjerda. Les grands investissements étaient réalisés au Nord, le Sud n'intéressait guère les agriculteurs européens.

La Tunisie indépendante est confrontée à des problèmes de développement, dont celui de satisfaire les besoins alimentaires. Pour venir à bout des aléas climatiques et des méfaits de la sécheresse, l'agriculture devait recourir à la mobilisation des ressources hydrauliques en optant pour l'agriculture irriguée moderne. La mobilisation des ressources hydrauliques constitue en effet une des constantes de la politique agricole. C'est ainsi que près de 27% des investissements agricoles ont été alloués aux aménagements hydro-agricoles entre 1962 et 1972, près de 37% des investissements au cours de la décennie 1972-1981 et environ 38,2% des investissements au cours du VIème Plan économique 1982-1987.

Pour l'année 1989, le montant des investissements consacrés à l'hydraulique agricole a été de l'ordre de 147,5 millions de Dinars. Quant au budget de 1990, il a prévu 166,8 millions de Dinars à ce secteur, soit 41,6% des investissements accordés à l'agriculture (401 millions de Dinars). Cette enveloppe représente environ 6,9% de l'ensemble des investissements programmés pour le budget d'investissement de l'Etat, évalué à 2.400 millions de Dinars.

Ces investissements ont été principalement consacrés à la construction des barrages, aux forages et au transport de l'eau, à l'équipement des périmètres publics irrigués, ainsi qu'à la petite hydraulique qui s'est développée surtout grâce aux investissements privés.

1.2. Données générales sur les ressources hydrauliques

Sur un potentiel total de 4,355 milliards de m³ d'eau par an, les ressources souterraines connues du pays représentent près de 40%, soit un volume de 1,725 milliards de m³ par an.

Les ressources souterraines sont constituées par: (i) les nappes phréatiques: 586 millions de m³/an, dont 563 millions de m³ exploités en 1988. Les puits de surface existants sont au nombre de 83.000; (ii) les nappes profondes: 1,139 milliards de m³ par an, dont 808 millions de m³ sont exploités par 2.000 forages profonds.

Les eaux de surface contribuent pour 2,630 milliards de m³. Les ouvrages de mobilisation sont: les grands barrages, les barrages collinaires, les lacs collinaires et les barrages d'épandage.

Compte tenu des besoins sans cesse croissants tant pour l'eau potable que pour l'irrigation d'une part, et de la sécheresse qui a sévi dans le pays durant les deux dernières années d'autre part, le gouvernement a décidé la mobilisation de la quasi-intégralité du potentiel disponible en eaux de surface à l'horizon 2000, soit 981 millions de m³. Il s'agit de réaliser:

- 21 grands barrages pour un investissement total de 755 millions de Dinars;
- 200 barrages collinaires pour un coût estimé à 400 millions de Dinars;
- 100 lacs collinaires pour 23 millions de Dinars;
- 14 ouvrages d'épandage pour un coût global estimé à 80 millions de Dinars;
- 4000 petits ouvrages d'épandage des eaux de crues et de recharge des nappes pour 38 millions de Dinars.

Les efforts déployés dans le domaine de l'infrastructure hydraulique ont permis, grâce au potentiel existant (3,020 milliards de m³ d'eau par an), de satisfaire aussi bien la demande en eau potable que la création de 260.000 ha de périmètres irrigués.

Le secteur de l'agriculture irriguée, dont la superficie s'étend sur 90.000 ha de périmètres publics et 170.000 ha de périmètres privés, contribue pour 30% de la production agricole globale, alors qu'il ne représente que 5% de la superficie agricole du pays.

Cette politique de mise en place d'une infrastructure hydraulique pour la pratique de l'agriculture irriguée a été favorisée par la coexistence de mesures d'accompagnement, d'ordre juridique, institutionnel et d'encadrement, qui intéressent beaucoup les périmètres publics irrigués où l'Etat a consenti des investissements lourds. Mais il n'en demeure pas moins que certains problèmes juridiques pratiques et autres persistent encore et atténuent la portée de cette politique.

II. - LES PERIMETRES PRIVES IRRIGUES

La réglementation coloniale avait reconnu et maintenu les droits privés de propriété des cours d'eau et des sources, mais avait exigé que

les titulaires de ces droits en demandent la reconnaissance administrative. Après l'indépendance, un code des eaux a été promulgué en 1975 par la loi No. 75-16 du 31 mars 1975.

2.1. La réglementation du domaine public hydraulique

D'après l'article premier de ce code, "les cours d'eau de toutes sortes, et les terrains compris dans leurs francs bords, les retenues établies sur les cours d'eau, les sources de toutes sortes, les lacs et les sebkhas, les aqueducs, puits et abreuvoirs à l'usage du public ainsi que leurs dépendances, les canaux de navigation, d'irrigation ou d'assainissement exécutés par l'Etat ou pour son compte dans un but d'utilité publique ainsi que les terrains qui sont compris dans leurs francs bords et leurs dépendances" font partie du domaine public hydraulique. Le domaine public hydraulique est inaliénable et imprescriptible; il est administré par le ministre de l'Agriculture, qui est assisté par un comité national de l'eau et d'une commission du domaine public hydraulique.

Les droits de propriété existants auparavant sont convertis en droits d'usage transmissibles, mais révisables selon les disponibilités en eau. Les forages et les puits ne dépassant pas cinquante mètres de profondeur peuvent être réalisés sur simple déclaration à l'Administration.

Deux régimes sont institués par le code des eaux: le régime de l'autorisation et celui de la concession. L'application de l'un ou l'autre de ces deux régimes diffère selon la catégorie d'actes à entreprendre sur le domaine public hydraulique.

Sont soumis au régime de l'autorisation les actes portant sur: l'établissement d'ouvrages non permanents pour l'utilisation des eaux du domaine public hydraulique; la construction ou la réparation des conduites et canaux d'irrigation; les dépôts, plantations sur les francs bords et dans le lit des cours d'eau; les travaux de recherche et de captage d'eaux souterraines ou jaillissantes; les travaux de captage et l'utilisation des eaux des sources naturelles des propriétés privées; le curage, l'approfondissement, le redressement ou la régularisation des cours d'eau temporaires ou permanents; l'établissement dans le domaine public hydraulique d'installations de toute nature d'accès ou de sortie sur les digues et les francs bords.

Le régime de la concession intéresse les prises d'eau permanentes dans le lit des cours d'eau, l'utilisation des eaux jaillissantes ou non, l'utilisation des sources minérales et thermales, la construction des barrages permanents, ainsi que l'utilisation des eaux retenues ou dérivées et le dessèchement des lacs et des sebkhas et leur utilisation. La concession peut être déclarée d'utilité publique. L'Administration peut fixer le débit dont l'usage est concédé ou autorisé. Pour les concessions et autorisations non déclarées d'utilité publique, l'Etat perçoit une redevance révisable. La déchéance de la concession peut être ordonnée dans certains cas, tel que l'inobservation de la législation par exemple.

Les prises d'eau, même autorisées, peuvent être supprimées ou modifiées pour utilité publique. Dans le but de protéger le patrimoine hydraulique contre tout abus et notamment dans les périmètres irrigués et aménagés par les privés, le code a institué des périmètres d'interdiction et des périmètres de sauvegarde délimités par décret.

2.2. La protection et la police du patrimoine hydraulique

2.2.1. Les périmètres de sauvegarde

Ils intéressent les nappes pour lesquelles le taux et la cadence de l'exploitation des ressources existantes risquent de mettre en danger la conservation quantitative et qualitative des eaux.

A l'intérieur de ces périmètres, les travaux de recherche ou d'exploitation des nappes souterraines, à l'exclusion des travaux de réfection ou d'exploitation des ouvrages existants, sont soumis à une autorisation du Ministre de l'Agriculture.

2.2.2. Les périmètres d'interdiction

Ils sont créés dans les zones où la conservation ou la qualité des eaux sont mises en danger par le degré d'exploitation des ressources existantes. A l'intérieur des périmètres décrétés d'interdiction, il est interdit de procéder à l'exécution de tout puits ou forage ou à tout travail de transformation de puits ou forages dont l'objet est d'en augmenter le débit.

Les travaux de remplacement ou de réaménagement des puits ou forages non destinés à augmenter le débit exploité par ces puits ou forages sont soumis à l'autorisation préalable du Ministre de l'Agriculture.

Est soumise à autorisation et prescriptions du Ministre de l'Agriculture l'exploitation des eaux souterraines. Les prescriptions peuvent porter sur une limitation du débit maximum à exploiter par puits ou forages, sur la mise hors service d'un certain nombre de puits ou forages, ou sur toute autre disposition propre à éviter les interactions nuisibles et à assurer la conservation des ressources existantes.

2.2.3. La police des eaux

Par ailleurs, et dans le but de préserver le domaine public hydraulique de toute dégradation, le code des eaux a institué une police chargée de la conservation de ce domaine. Il donne la latitude aux agents du Ministère de l'Agriculture dûment habilités à effectuer sur les cours d'eau, puits et sondages existants toutes observations et mesures destinées à suivre l'évolution des ressources en eau à l'intérieur des périmètres de sauvegarde, notamment pour obtenir tout renseignement sur les débits prélevés et les conditions de ce prélèvement.

Les auteurs d'infractions aux prescriptions du code des eaux et des textes pris pour son application encourent une amende de 50 à 1000 Dinars et un emprisonnement de 6 jours à 6 mois, sans préjudice du paiement des frais de réparation des dommages causés au domaine public et, également, de la démolition des ouvrages établis irrégulièrement sur le domaine aux frais du contrevenant.

2.3. Les problèmes rencontrés

Malgré l'existence d'une réglementation des eaux satisfaisante, certains problèmes sont rencontrés au niveau de l'utilisation et de la gestion des ressources en eau. On fait état à cet égard des difficultés suivantes:

- l'insuffisance du contrôle des rejets des effluents dans le milieu rural, entraînant des risques de pollution et d'eutrophisation des ressources en eau;
- l'insuffisance du contrôle également par manque de moyens matériels et humains au niveau de l'exploitation des nappes, conduisant à leur épuisement et à leur salinisation;
- la remontée de la nappe phréatique et la salinisation des sols en cas d'eau saumâtre à cause des pertes en eau importantes à partir des forages artésiens et surtout des forages griffonnés;
- le refus de la prise en charge des frais de pompage par les irrigants lors du rabattement excessif des nappes artésiennes.

Par ailleurs, il est à noter que d'après l'art. 102 du code des eaux, "la mise en valeur des terres agricoles ou à vocation agricole dans les périmètres d'irrigation d'intérêt privé collectif ou individuel doit procéder de la valorisation du mètre cube d'eau utilisé". Ainsi, le taux d'intensification des périmètres irrigués par des privés a été de 89% au cours de l'année 1987. Bien que ce taux soit supérieur à celui du secteur public, il reste encore en deça du taux d'intensification requis dans le secteur (120%). Les 83.000 puits existants ne sont pas encore tous équipés, seuls 47.352 le sont (57%). Les infrastructures de distribution sont encore réduites, ce qui augmente les pertes d'eau par évaporation. Enfin, malgré les incitations accordées pour le creusement des puits dans le cadre de l'encouragement de l'Etat à l'agriculture (FOSDA), soit dans le cadre de projets ponctuels ou de projets intégrés, soit dans le cadre des projets de développement rural intégré, les montants des crédits accordés pour la réalisation des puits et leur équipement sont encore très bas et inférieurs aux montants réels nécessaires pour la réalisation de tels travaux. Beaucoup d'agriculteurs qui ont eu recours aux institutions financières pour obtenir des crédits de ce genre, ne sont pas encore en mesure d'achever le creusement de leurs puits, par manque de moyens; ceci explique le faible recours au crédit agricole d'une façon générale (40% seulement ont recours au crédit).

III. - LES PERIMETRES PUBLICS IRRIGUES

A côté des périmètres privés, il existe une autre catégorie de périmètres dénommés périmètres publics irrigués. Ils sont régis par des dispositions législatives et réglementaires particulières qui confèrent à l'Etat ou à son représentant un pouvoir d'intervention directe et lui permettent de contrôler cette catégorie de périmètres, même sur des terres appartenant aux particuliers, ainsi que d'exercer les prérogatives de puissance publique.

3.1. Le cadre juridique

La réforme agraire dans les périmètres publics irrigués est régie par la loi No. 58-63 du 11 juin 1958 concernant le périmètre public irrigué de la basse vallée de la Medjerda et par la loi No. 63-18 du 27 mai 1963 modifiée et complétée par la loi No. 71-9 du 16 février 1971 pour les autres périmètres publics irrigués. Ces législations édictent les principes et la procédure d'application de cette réforme.

Il s'agit d'une réforme agraire qui "n'est pas une fin en soi; elle constitue un moyen pour aboutir à une mise en valeur rationnelle, à une bonne exploitation de l'eau, à la rentabilisation des investissements réalisés, à l'augmentation de la production et à l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs intéressés."

La réforme agraire dans les périmètres publics irrigués créés et aménagés par l'Etat permet la réalisation de la rationalisation des structures foncières caractérisées par des exploitations traditionnelles excessivement morcelées et parcellisées très éloignées les unes des autres, grâce aux opérations de remembrement et de réorganisation foncière qui "doivent tendre à constituer des parcelles continues, régulières et dont les limites s'adaptent à la distribution et à l'utilisation de l'eau d'irrigation jouissant d'accès indépendants et aussi rapprochés que possible du siège d'exploitation" (art. 16 de loi 63 du 27 mai 1963).

Plusieurs institutions sont intervenues et interviennent encore pour son application. Plus d'une trentaine d'années se sont écoulées depuis la mise en oeuvre de cette réforme agraire; les résultats obtenus sont positifs, mais sa portée demeure aujourd'hui limitée en raison des problèmes et difficultés tant intrinsèques qu'extrinsèques à ce cadre juridique et institutionnel.

3.1.1. Les principes fondamentaux

Quatre principes fondamentaux affirmés par la loi de 1958 et repris avec quelques aménagements par la loi de 1963 régissent la réforme agraire: la limitation de la propriété, la contribution aux frais d'aménagement hydraulique, le remembrement des terres et la réorganisation foncière, ainsi que l'obligation de mise en valeur.

3.1.1.1. La limitation de la propriété

Selon l'article 8 de la loi de 1963, "la superficie totale des parcelles appartenant à un même propriétaire ne peut en aucune façon excéder ou être inférieure à une limite maximum ou minimum ...". La limitation de la propriété à l'intérieur des périmètres publics irrigués est justifiée par la coexistence d'une multitude de propriétés, tant de tailles très réduites ne permettant pas la réalisation d'une culture irriguée moderne, que de dimensions assez importantes inappropriées au cas particulier des cultures irriguées qui exigent une technique plus difficile à maîtriser. Elle est également dictée par le souci et la volonté politique de dégager des disponibilités en terres qui permettraient à certains propriétaires d'atteindre la taille minimale exigée, ou bien l'installation de nouveaux propriétaires qualifiés en la matière.

La loi portant réforme agraire de 1963 a renvoyé à un texte réglementaire (décret) pour déterminer les limites minimum et maximum de chaque périmètre, compte tenu de la vocation et de la nature du terrain. Mais l'aspect social n'en est pas exclu, puisque pour la fixation du lot plancher, on doit garantir à l'exploitant une valeur ajoutée minimum; quant au lot plafond, il doit assurer à son bénéficiaire un avantage par l'irrigation sur toute la superficie qu'il possédait avant l'application de la réforme agraire et la déduction de la superficie excédant le plafond autorisé; c'est le cas des périmètres de Lakhmès, de Ghardimaou et de Badhrouna, dont les plafonds ont été fixés respectivement à 64, 60 et 50 ha.

Pour permettre à l'administration de réaliser cette réforme, le législateur a mis à sa disposition un instrument efficace, mais caractérisé par son aspect contraignant. Il s'agit de l'expropriation des terres d'un même propriétaire, dont la superficie excède le plafond, après déduction de sa contribution gratuite en terres à titre de contribution aux frais d'aménagement hydraulique. Cette expropriation d'office de l'excédant des propriétés obéit à une procédure dérogatoire aux règles du droit commun de l'expropriation. Le transfert de la propriété est immédiat; l'évaluation de l'indemnité est faite par une commission administrative ad hoc dont les décisions ne sont susceptibles d'aucune voie de recours; les indemnités sont payées ou consignées: moitié en bons du trésor productifs d'intérêts à 4% remboursables en dix ans. Pour le périmètre de la Medjerda, ces indemnités sont réglées en bons de trésor payables en 25 annuités avec un délai de grâce de 5 ans et un taux d'intérêt de 2%. Cette modalité de remboursement de l'indemnité rencontre dans la pratique l'hostilité des intéressés, qui exigent qu'elle soit payée intégralement et en font un prétexte pour refuser l'application de la réforme qui porte atteinte à leur droit de propriété.

Par ailleurs, la loi portant réforme agraire dans la basse vallée de la Medjerda comporte deux dérogations de nature à faire échapper les propriétés excédant le plafond à l'expropriation. Ainsi l'expropriation peut être évitée lorsque le propriétaire:

- pratique ou s'engage à pratiquer de façon régulière des cultures irriguées intensives sur ses parcelles et réalise un programme d'exploitation et d'emploi de main-d'oeuvre agréé par le ministre de l'Agriculture;
- s'engage à procéder à un lotissement volontaire et à la vente des lots excédant chacun quatre hectares selon un plan agréé par l'administration.

A ce principe de la limitation de la taille maximale de la propriété échappent, sans justification juridique, les terres domaniales gérées par les unités coopératives de production agricole, les agro-combinats et les fermes pilotes ou les sociétés de mise en valeur.

Plus est contraignante la législation en matière de respect du lot plafond, moins elle l'est en ce qui concerne le plancher. Alors qu'aucun plancher n'est requis pour la création du périmètre de la Medjerda, pour les autres périmètres publics irrigués, plusieurs possibilités s'offrent aux propriétaires possédant des lots ayant des superficies inférieures au seuil minimum:

- possibilité de cession à l'amiable entre les propriétaires des terres situées dans le même périmètre pour parvenir à la superficie plancher;
- agrandissement des terres inférieures au plancher par l'acquisition de terres domaniales disponibles à l'intérieur du périmètre;
- possibilité d'échange avec des terres domaniales disponibles en dehors du périmètre et réservées à cet effet;
- acquisition éventuelle par l'Etat des parcelles des propriétaires qui en formuleraient le désir compte tenu des disponibilités budgétaires;
- regroupement des propriétaires des terres de superficies inférieures au plancher pour l'exploitation en commun et dans l'indivision d'un lot plancher ou par la cession de leurs parts à l'un d'entre eux.

En cas de refus, il est procédé à l'expropriation, mais avec paiement ou consignation pour la totalité.

Les différentes alternatives précitées sont à l'origine de l'inapplicabilité du seuil minimum requis par référence au critère technique. En effet, l'Administration s'est trouvée à plusieurs reprises contrainte d'abaisser le plancher pour permettre aux propriétaires d'avoir des lots individuels. L'indisponibilité des terres domaniales dans les périmètres a conduit au regroupement des agriculteurs en lots foyers pour une exploitation en commun fictive; dans la pratique les agriculteurs procèdent au partage de la terre et au travail des sols chacun selon la part qui lui revient.

Les trois décennies d'application de la réforme agraire ont par ailleurs engendré un problème de dévolution successorale et de partage des biens entre les cohéritiers. On assiste actuellement à un démembrement de la propriété avec des lots de tailles inférieures au lot plancher. On pourrait penser dans ce cas à la possibilité d'appliquer l'article 140 du code des droits réels: le bien dont le partage entraînerait des lots inférieurs au plancher est une unité économique viable indivisible. Le cohéritier le plus apte à travailler la terre peut demander au tribunal que le bien lui soit attribué, moyennant une soulte de désintéressement à verser à ses cohéritiers. Toujours est-il que les ayants-droit s'arrangent entre eux pour procéder au partage de la terre, car la personne qui remplit les conditions pour se faire attribuer le lot est démunie de moyens financiers pour désintéresser les autres cohéritiers, d'autant plus qu'elle risque d'être déboutée, au terme d'un procès coûteux, pour la simple raison que la législation permet le regroupement en lots foyers. 3.1.1.2. La contribution aux frais d'aménagement hydraulique

En contrepartie des investissements lourds engagés par l'Etat pour la construction des barrages, la conduite de l'eau jusqu'aux parcelles, leur aménagement, leur nivellement et l'équipement des périmètres d'une façon générale, les bénéficiaires de lots sont appelés à contribuer aux dépenses effectuées.

En pratique, la contribution ne prend pas en ligne de compte les frais de réalisation du barrage ou des forages, mais plutôt une partie des frais engagés pour la réalisation des canaux de distribution, des routes et pistes. La contribution aux frais d'aménagement hydraulique varie généralement entre 10 et 30% du montant réel de l'investissement. Pour le périmètre de Nebhana, le montant de la contribution, fixé par le décret de création, prend en considération l'environnement du périmètre, l'investissement par hectare, la catégorie pédologique du sol et la nature des cultures prévues. Par contre, pour le Medjerda, la contribution est calculée en fonction de l'augmentation de la productivité des terrains devant résulter de l'irrigation, de la plus-value qu'ils sont susceptibles d'acquérir.

La contribution est soit en nature soit en espèces. Elle est obligatoirement acquittée en nature par une remise au profit de l'Etat des superficies de valeur égale au montant de la contribution due par le ou les propriétaires dont la superficie est supérieure au plafond. Au cas où la superficie remise n'est pas suffisante pour couvrir la quote-part dans la contribution, le complément est requis soit en nature soit en espèces. A défaut de paiement de la contribution en nature, il est procédé à l'expropriation d'une superficie correspondant au pourcentage fixé pour la contribution. Les propriétaires dont les superficies sont comprises entre le plafond et le plancher ont le choix de s'acquitter du montant de leur contribution soit en nature soit en espèces ou les deux à la fois, sans que pour autant la contribution en nature compromette le seuil minimum. Les propriétaires des terres de taille inférieure au plancher paient en espèces, excepté les propriétaires de moins de 2 ha dans le périmètre de la Medjerda, qui sont exonérés de toute forme de contribution.

La valeur vénale de la superficie à céder est établie par voie d'arrêté du ministre de l'Agriculture qui notifie à chaque propriétaire le montant de sa dette et le délai de son acquittement. Le versement peut être échelonné sur une période allant de cinq à dix ans par décision du ministre de l'Agriculture, et le recouvrement est effectué dans les mêmes conditions que le recouvrement des créances de l'Etat. Mais encore faudrait-il qu'il y ait un suivi de l'acquittement du montant dû annuellement par chaque contribuable. Les états des montants et des débiteurs sont dressés par le ministère de l'Agriculture et envoyés au ministère des Finances pour exécution. Or il n'est pas certain qu'un suivi rigoureux et systématique soit effectué pour l'acquittement de ces créances, quand bien même les propriétaires acceptent l'application de ce principe.

En fait il y a une réticence voire même un refus de la part des intéressés de contribuer aux frais d'aménagement, qu'ils soient en nature ou en espèces. Certains s'opposent à l'aménagement tant que l'Administration ne renonce par écrit au prélèvement de la contribution. Plus encore, ils insistent pour que l'Administration renonce à appliquer cette mesure. La même hostilité est rencontrée dans les fermes de l'Etat, en l'occurrence les unités coopératives de production agricole, dont les responsables refusent de céder ne serait-ce que les terres nécessaires à la réalisation des pistes et la plantation des brise-vents.

3.1.1.3. Le remembrement et la réorganisation foncière

La réussite de la réforme agraire doit également tenir compte de la situation foncière existante. Généralement, on se trouve devant une situation caractérisée par des structures foncières dominées par des terres morcelées et parcellisées. C'est le cas, par exemple, du périmètre de Nebhana, d'une superficie de 5.000 ha répartis entre 13.000 parcelles appartenant à 8.000 ayants-droit, ce qui représente 1,62 ha par ayant-droit et 0,67 ha par parcelle. On cite également le cas du périmètre de Bouhertma, d'une superficie de 4.686 ha pour 7.500 propriétaires et 1.574 parcelles, soit une moyenne de 0,62 ha par ayant-droit et 3 ha par parcelle. Pour le périmètre de Bembla, qui compte 437 ha, 1.062 ayants-droit et 1.401 parcelles, la superficie moyenne est de 0,41 ha par ayant-droit et 0,31 ha par parcelle.

La réorganisation foncière nécessite souvent, pour des raisons techniques, des parcelles d'un seul tenant. A cet effet, l'Administration peut procéder, en cas de refus des propriétaires, à l'apurement foncier et juridique des terres et au remembrement des propriétés morcelées et dispersées, ainsi qu'à l'aménagement des chemins et voies d'eau. Cette opération de remembrement implique le déplacement des propriétaires de leurs lieux d'origine pour se fixer sur un lot unique. Mais, compte tenu de la réticence des ayants-droit, par attachement à leurs anciennes terres, à leurs constructions et aux améliorations foncières réalisées, une indemnisation est prévue pour ceux qui ont subi une perte. La valeur des aménagements peut être remboursée à ceux qui en feraient la demande si elle n'a pas été prise en considération dans le calcul de la contribution gratuite.

Cependant, lorsque la situation foncière dans le périmètre est telle que la réorganisation foncière s'avère impossible du fait de l'existence d'un nombre de propriétés très élevé ou en raison d'une situation foncière inextricable, caractérisée par un morcellement excessif, le périmètre est exproprié soit en totalité soit en partie moyennant une indemnisation. Cette procédure n'a cependant été appliquée qu'à deux reprises: dans le périmètre public irrigué de Monastir, qui compte 706 ayants-droit pour une superficie de 186 ha; et pour une partie du périmètre de Sbiba couvrant une superficie de 141 ha détenus par 197 propriétaires ou groupes de propriétaires.

Si, dans le périmètre de la Medjerda, l'Administration ne rencontre pas de difficultés pour la mise en place des agriculteurs sur les nouveaux lots aménagés et remembrés, en raison de la domanialité de la plupart des terres du périmètre et du fait que les intéressés sont de nouveaux acquéreurs des lots domaniaux, il n'en est pas de même pour les autres périmètres. On assiste à une réticence de la part des agriculteurs propriétaires, voire même un refus catégorique de quitter leurs lots d'origine et accepter le remembrement. Il arrive également que certains propriétaires signataires de procès-verbaux de mise en possession sur les nouvelles parcelles remembrées expriment le désir de retourner à leurs parcelles d'origine. Dans les deux cas, l'adhésion des agriculteurs à ce principe provoque une réaction en chaîne de la part des autres agriculteurs concernés et paralyse ou retarde l'application de la réforme agraire.

3.1.1.4. L'obligation de mise en valeur

L'article 101 du code des eaux édicte que "la mise en valeur des terres agricoles ou à vocation agricole à l'intérieur des périmètres publics irrigués est obligatoire dans les conditions définies par la législation régissant les périmètres publics irrigués". D'après l'article 19 aussi bien de la loi de 1958 que celle de 1963: "Les propriétaires de terrain à vocation agricole sont tenus de les mettre en valeur par la pratique constante et régulière des cultures irriguées. Est considérée comme normalement mise en valeur une propriété irriguée au moins sur deux tiers de sa superficie".

A cet effet, chaque attributaire dispose d'un délai de deux ans pour procéder à l'équipement et aux aménagements nécessaires à partir de la date à laquelle les canaux de distribution sont en fonctionnement et peuvent apporter l'eau à la parcelle. Passé ce délai, l'Administration effectue les travaux requis aux lieux et places des défaillants contre remboursement par ces derniers des montants dus. Sur le périmètre de la Medjerda, la loi prévoit une taxe annuelle de 5 D/ha à l'encontre de ceux qui ne se soumettent pas à cette obligation et ne remplissent pas leur devoir de mise en valeur. Mais en pratique, cette sanction n'a pas été appliquée, la définition de la mise en valeur étant imprécise.

Pour les autres périmètres, et en l'absence de sanctions pour défaut de mise en valeur, deux textes pourraient servir à contraindre les récalcitrants à mettre en valeur leurs parcelles selon les critères exigés

par la législation: la loi du 7 mai 1959 permet la mise sous séquestre des terres qui ne sont pas normalement ou régulièrement mises en valeur; et la loi du 12 mai 1964 relative à la nationalisation des terres agricoles prévoit le transfert des propriétés mises sous séquestre au domaine privé de l'Etat moyennant une indemnisation par une commission ad hoc. Mais vu la gravité de cette mesure, elle n'a jamais été appliquée dans les périmètres publics irrigués.

Le taux d'intensification dans le secteur public a évolué au cours de la campagne 1989 par rapport aux campagnes précédentes. Ce taux a atteint 90% contre 80% en 1988. Malgré cette amélioration notable, le taux d'intensification reste encore en deçà des exigences techniques (120%) et ce pour les raisons suivantes:

- la pratique de la culture irriguée exige une maîtrise de la technique, or les agriculteurs sont habitués aux cultures céréalières, et même dans le cas où leurs parcelles étaient irriguées, elles étaient de taille réduite et les débits d'eau qu'ils utilisaient n'étaient pas aussi abondants. De plus, ils continuent à cultiver selon les procédés traditionnels, refusant d'irriguer la nuit comme ils le font pendant la journée, n'utilisant que peu d'eau pour l'irrigation, alors qu'elle est abondante si elle est utilisée de jour et de nuit;
- beaucoup d'agriculteurs estiment que les prix de l'eau d'irrigation sont élevés, alors qu'en fait ils ne dépassent pas en moyenne 40% de leur prix de revient. En conséquence, ils continuent à pratiquer les cultures céréalières et ne recourent pas à l'eau pour l'irrigation conformément aux directives des techniciens;
- la politique des prix de l'eau est également parmi les causes de la diminution du taux d'intensification. La prise en charge par l'Etat de la conduite de l'eau jusqu'aux exploitations agricoles ne couvre pas le coût de l'eau. Dans un premier temps, les tarifs de l'eau avaient été fixés en fonction des volumes consommés: à l'augmentation de la consommation correspondait une baisse des prix. Mais ce mode de tarification dégressif, conçu pour stimuler l'utilisation de l'eau d'irrigation, a été vite délaissé, peut-être parce qu'il a engendré dans certains cas un gaspillage de l'eau. Un projet de texte instituant le tarif binôme (un tarif fixe et un tarif variable) a été élaboré aux fins d'une utilisation rationnelle de l'eau dans tout le secteur public, mais il n'a pas encore vu le jour;
- l'incidence des dimensions des lots soumis à l'application de la réforme agraire sur le taux d'intensification n'est pas à négliger. Selon des enquêtes, l'intensité de l'irrigation est inversement proportionnelle à la taille des exploitations est de toute façon inférieure aux objectifs fixés sur l'ensemble des périmètres publics irrigués. Supérieure à 100% pour les exploitations de dimensions moyennes inférieures à 5 ha, elle tombe à 63% pour les exploitations irriguées de 10 ha et à moins de 50% pour les exploitations irriguées de plus de 20 ha;

- le mode de faire-valoir a également ses répercussions sur l'intenssification. Les petites propriétés, généralement gérées directement par leurs propriétaires sous forme d'exploitation familiale, réalisent de meilleurs résultats. Les grandes propriétés, exigeant de nombreux salariés, sont gérées extensivement ou données en métayage. Les propriétaires ou les métayers sont peu ou pas disposés à réaliser des investissements de mise en valeur lourds et à long terme;
- on relèvera enfin l'impact de l'inapplication, par les propriétaires, des cultures préconisées par les études techniques sur le rendement des terres et sur la réduction des superficies irrigables. A titre d'exemple, le périmètre de Nebhana, destiné initialement aux cultures arboricoles, est actuellement à prédominance maraîchère, ce qui a engendré une sur-utilisation de l'eau et une diminution des superficies irrigables et de leur rendement.

3.1.2. Les limites de la mise en oeuvre

Souvent, les difficultés d'application de la réforme agraire dans les périmètres publics irrigués s'aggravent du fait de la répugnance ou de l'incapacité de l'administration à mettre en oeuvre, dans les faits, les sanctions et prérogatives de droit mises à sa disposition contre les récalcitrants.

L'on constate parfois une certaine contradiction des points de vue des autorités techniques et des autorités politiques locales et régionales. Les premières voient le problème sous un angle plutôt technique et recherchent avant tout l'application de leur plan, alors que les autorités locales et régionales voient le problème sous un angle politique, leur souci étant de ménager l'élément humain. Elles tiennent à éviter le mécontentement des agriculteurs, même si cela doit se faire au détriment de la réforme agraire, qui se voit alors ralentie ou reportée.

La loi de 1958 a été prise, entre autres, pour faire évacuer les étrangers des terres fertiles de la basse vallée de la Medjerda. Elle a obtenu un succès incontestable sur le plan de la productivité. Sa réussite a été pour beaucoup dans la décision prise d'étendre le champ d'application de la réforme agraire à tous les périmètres d'irrigation à vocation rurale, concédés à des particuliers peu efficaces. La loi du 27 mai 1963 fut promulguée pour répondre à cette préoccupation et déclencher, à travers l'institution d'un nombre croissant de coopératives agricoles, le processus de contrôle par l'Etat de toutes les terres insuffisamment exploitées et dont les propriétaires furent recrutés parmi la catégorie la plus pauvre de la paysannerie tunisienne.

Les lois sur la réforme agraire et sur le système coopératif signifièrent, pour beaucoup une attente à la propriété privée. Les agriculteurs concernés ont par la suite accueilli avec suspicion toute réforme de nature à limiter leur propriété. C'est pourquoi, en 1971, une modification de la loi de 1963 a assoupli considérablement l'application de la réforme agraire. De plus, de nombreuses circulaires et notes de services ont incité les agents de l'administration à recourir de façon exceptionnelle à la procédure d'expropriation.

3.2. Le Cadre Institutionnel et Procédural

3.2.1. Les institutions

Les autres difficultés d'application de la réforme agraire résident dans la coexistence de plusieurs institutions chargées de cette mission.

La réforme agraire dans la basse vallée de la Medjerda a toujours été confiée à un seul organisme: l'Office de mise en valeur de la Medjerda, chargé aussi bien de l'aménagement hydraulique que de toutes les autres opérations aboutissant à la réforme agraire. Avec la dissolution de cet office en 1989 et l'avènement des Commissariats Régionaux au Développement Agricole, une question se pose: Est-ce à ces commissariats ou à l'Agence de la réforme agraire qu'il appartient désormais de mettre en oeuvre la réforme agraire?

Le décret No. 89-1246 du 31 août 1989 portant organisation spécifique du Commissariat régional au développement agricole de l'Ariana, ne précise pas si le Commissariat prend la relève de l'Office de mise en valeur de la Medjerda pour l'application de la réforme agraire. Cette mission, dans un souci d'unification des normes et de coordination des activités, devrait être confié à l'Agence pour la réforme agraire.

Pour les autres périmètres, il est à noter que lorsqu'elle fut promulguée, la loi de 1963 (art. 13) faisait allusion à la création d'un organisme qui représenterait l'Etat dans la réalisation de cette mission. Entre-temps, cette mission était remplie par la direction des affaires foncières et de législation au Ministère de l'Agriculture jusqu'à la loi 77.17 du 17 mars 1977 portant création de l'Agence de la réforme agraire dans les périmètres publics.

D'autres institutions interviennent en amont de l'application de la réforme agraire dans les périmètres publics irrigués. Elles s'occupent généralement des études pédologiques, hydrauliques et agro-économiques et déterminent l'implantation du périmètre, ses ressources en eau, sa qualité, les cultures possibles et les revenus économiques potentiels. En aval, l'Agence de la réforme agraire effectue le plan parcellaire et mène une enquête foncière et sociale afin d'identifier les propriétaires et établir leurs droits respectifs. Le manque de coordination entre ces différentes institutions et la non participation de l'Agence au choix du site perturbent la bonne application de la réforme agraire.

Dans certains cas, où des périmètres ont été mis en eau avant l'application de la réforme agraire, les propriétaires ont conservé leurs anciennes parcelles et continuent d'utiliser l'eau. S'étant habitués à cette situation, ils refusent en suite tout changement requis pour la mise en oeuvre de la réforme dans ces périmètres.

Cette situation n'est pas sans répercussion sur le rendement et le développement de l'agriculture d'une part, et sur l'application de la réforme agraire d'autre part. La coexistence de deux institutions chargées

de la réforme n'a pas manqué de poser un problème de conflit de compétence territoriale à l'occasion de la création du périmètre public irrigué de Bourchatou à Medjez El Bab. Il a été constaté qu'une superficie de 5000 ha était comprise dans le périmètre de la Medjerda alors qu'une autre partie était en dehors. Une loi a dû être prise pour réviser les limites du périmètre de la Medjerda et permettre à l'Agence d'opérer dans tout le périmètre de Bourchatou.

3.2.2. La procédure

A la suite des études effectuées par les différentes institutions précitées une note de synthèse est envoyée à la Commission nationale consultative. Au vu de cette note, la Commission prend connaissance de la situation géographique du périmètre à créer, de la structure de la propriété dans le périmètre, du nombre de propriétaires, des cultures préconisées, des investissements hydrauliques, du plancher et du plafond retenus et de la contribution à l'hectare. Si la Commission approuve les propositions, un décret de création du périmètre est promulgué. Il détermine les limites du périmètre et sa situation, fixe le montant de la contribution aux frais d'aménagement hydraulique à l'hectare et les tailles minimum et maximum de chaque lot à l'intérieur de chaque périmètre.

Un arrêté du ministre de l'Agriculture ouvre dans chaque zone la procédure de réaménagement foncier. Une innovation a été introduite par la loi 1977 portant création de l'Agence de la Réforme agraire: le droit de la préemption et la soumission de toute transaction à l'intérieur du périmètre à l'autorisation du gouverneur. L'Agence limite les cessions aux non-propriétaires du périmètre par le droit de préemption. La durée d'exercice du droit de préemption est fixée à un an à compter de la date de l'établissement du contrat par acte authentique. Le receveur de l'enregistrement est tenu de transmettre à l'Agence un exemplaire de ces actes. Mais le bon déroulement de la procédure suppose que, l'Agence dispose des moyens matériels et humains nécessaires pour contrôler ces opérations dans les délais impartis.

A partir la parution du décret créant le périmètre, "toute aliénation volontaire à titre onéreux notamment de gré à gré, adjudication volontaire, échange ou apport en société d'immeuble bâti ou non bâti à l'intérieur de ce périmètre est subordonnée à une déclaration préalable du propriétaire". L'Agence dispose alors de deux mois pour exercer son droit de préemption. Son silence est considéré comme renonciation tacite à ce droit. Un arrêté du Ministre de l'Agriculture ouvre dans chaque zone la procédure de réaménagement foncier.

L'Agence de la réforme agraire ou l'Office de mise en valeur de la vallée de la Medjerda, chacun dans le cadre de ses compétences territoriales, procède aux enquêtes socio-foncières dans les périmètres, détermine les droits des propriétaires et établit un projet de remembrement et réaménagement des terres morcelées et dispersées, afin de créer des exploitations régulières dont la taille est comprise entre le plancher et le plafond légal.

Lors de ces enquêtes, il est souvent constaté que les mutations des terres immatriculées ne sont pas inscrites dans les registres de la conservation de la propriété foncière. Les occupants, dans ce cas, ne peuvent se prévaloir de leurs droits de propriétés tant qu'ils n'ont pas régularisé leur situation auprès de la conservation. Mais en fait les occupants, propriétaires potentiels au vu de la législation sur l'immatriculation foncière, se trouvent dans l'impossibilité physique d'actualiser le livre foncier en inscrivant les mutations. C'est le cas notamment quand un ou plusieurs maillons de la chaîne est manquant: un des acquéreurs par exemple est décédé sans laisser de trace de son contrat. Cette législation rigide des terres immatriculées exige la mise à jour continue des titres fonciers et la rédaction des contrats y afférents car nul ne peut se prévaloir de l'usucapion ou de quelque droit que ce soit sur cette catégorie d'immeubles. Par ailleurs, l'opération de réorganisation foncière est parfois l'occasion pour l'Agence de déceler des erreurs techniques dans la délimitation de certains périmètres décrétés et leur non-concordance avec l'état du terrain. Dans ces cas, la révision de ces périmètres s'impose.

Lorsque le projet de remembrement est établi, il est procédé à son affichage. Le plan de réaménagement foncier est, pour le cas de la Medjerda, affiché dans les bureaux de l'Office et notification est en faite à chaque propriétaire concerné. S'agissant des autres périmètres, l'affichage est effectué au siège du Gouvernorat de la délégation concernée et de l'Agence de la réforme agraire. Un avis est également publié dans certains journaux quotidiens. L'affichage dure deux à trois mois afin de permettre aux intéressés d'émettre leurs observations et réclamations. A l'expiration de ce délai, une commission ad-hoc examine le bien-fondé des réclamations et observations.

L'avis de la commission régionale et le plan d'aménagement sont transmis au Ministre de l'Agriculture qui les fait mettre en état définitif et les homologue par arrêté qui emporte transfert de propriété. Toutefois, l'Agence de la réforme agraire procède dans la pratique, avant l'homologation définitive de l'opération de remembrement, à la mise en place des agriculteurs intéressés pour contrôler et tester la bonne application du plan de réaménagement foncier.

Il a été constaté que malgré le délai d'affichage et les avis insérés dans les journaux ainsi que les différentes précautions prises par l'Administration grâce aux réunions de sensibilisation à l'échelle régionale et locale, les agriculteurs manifestent leurs contestations, réclamations et observations lors de la mise en possession et de la matérialisation des nouvelles limites. Des litiges surgissent et retardent l'opération de mise en possession. Les efforts déployés par l'administration n'aboutissent pas toujours. Les différends sont parfois soumis aux tribunaux qui prononcent dans certains cas des jugements en faveur des anciens propriétaires qui refusent de quitter leurs lots d'origine. Il arrive aussi que l'Administration renonce et abandonne un périmètre (cas du secteur I du périmètre public irrigué de Kairouan) en procédant à son déclassement.

Le recours à la procédure du testage n'est pas non plus sans inconvénients: faute de promptitude dans l'intervention des autorités régionales, elle retarde de plusieurs années la mise en oeuvre de la réforme agraire. On cite le cas typique du périmètre de Bembla où la réforme agraire n'a pu être appliquée qu'en 1988, soit 19 ans après la création du périmètre.

La mise en place des agriculteurs après homologation du plan d'aménagement est assurée par l'Office pour les terres de la Medjerda, tandis que pour les autres périmètres elle est réalisée par la commission régionale. Des procès-verbaux de mise en possession sont réunis aux intéressés et des certificats de possession sont délivrés à ceux qui désirent obtenir des crédits auprès des organismes financiers. Ces mesures restent provisoires tant que la régularisation de la réforme agraire n'a pas abouti à la délivrance à chaque attributaire de lot d'un certificat de propriété en bonne et due forme.

Au titre de ses missions, l'Agence de réforme agraire est appelée à requérir l'immatriculation des terres non-immatriculées dans le cadre du programme de cadastre obligatoire. Les mutations intervenues à la faveur d'un remembrement sont notifiées au conservateur de la propriété foncière par l'Agence. Les frais de toutes ces opérations sont supportés par l'Agence, qui manque néanmoins de moyens matériels et humains pour remplir sa mission avec toute la célérité voulue. Ainsi, sur 68.113 ha créés par décret, 11.630 ont été immatriculés dans le cadre du cadastre obligatoire et 12.729 ha ont fait l'objet de nouvelles opérations.

IV. - LES CONTRAINTES EXTERIEURES A LA LEGISLATION SPECIFIQUE SUR LES PERIMETRES IRRIGUES

4.1. L'encadrement des agriculteurs

4.1.1. Les offices de mise en valeur et la restructuration des commissariats régionaux au développement agricole

Jusqu'en 1980, il existait cinq offices de mise en valeur dont les attributions s'étendaient uniquement aux périmètres publics irrigués. Depuis lors, d'autres offices ont été créés et des textes ont été pris pour étendre le champ d'intervention des offices déjà existant et leur conférer des attributions dans les périmètres irrigués privés.

Les offices de mise en valeur sont chargés dans les périmètres publics irrigués d'assurer la distribution et l'exploitation de l'eau ainsi que la maintenance des ouvrages d'irrigation et des pistes agricoles; de veiller à l'application des plans de mise en valeur des périmètres publics irrigués; de mettre en place des structures d'encadrement capables de sensibiliser l'agriculteur et de le faire participer à la réalisation de ces plans; de vulgariser les nouvelles techniques culturales au secteur irrigué et d'assister les agriculteurs intéressés, en leur facilitant l'obtention des crédits auprès des organismes financiers; enfin, d'assister l'agriculteur dans la création des structures adéquates d'approvisionnement

et de commercialisation ou dans l'organisation et l'amélioration des structures déjà existante. Dans les périmètres privés irrigués les mêmes missions sont confiées aux offices, à l'exception de la maintenance du réseau d'irrigation, qui reste du ressort des agriculteurs privés.

Les offices sont représentés au niveau de chaque gouvernorat par une direction régionale. Le système a atteint une certaine maturité et l'expérience acquise a permis de vérifier sa validité. Sur le plan institutionnel, les missions, les fonctions et le territoire d'intervention des offices couvrent tout le champ des actions de développement agricole de l'amont à l'aval de la production. Les offices sont amenés à jouer les rôles d'animateur, de gestionnaire et de prestataire de services. Par leur canal, l'Etat mène une politique d'encouragement financier à l'agriculture familiale.

Leur intervention suppose une autonomie d'action et une coordination harmonieuse avec les autres intervenants. Mais les textes ont limité étroitement l'autonomie de décision du conseil d'administration. Le statut privé des offices n'a pas été mis à profit et les règles de fonctionnement sont restées très administratives; le caractère impératif du budget et l'application rigoureuse des règles de passation des commandes et des marchés ont entraîné des procédures compliquées. Composés essentiellement d'agronomes, les offices se comportent avant tout comme des organismes agricoles et non hydrauliques, alors même qu'ils entretiennent des relations avec les acteurs de l'aménagement rural et du développement agricole, notamment avec les directions générales des études des grands travaux hydrauliques et du génie rural, les usagers et le secteur privé. Le contexte historique de la réforme agraire a déresponsabilisé les agriculteurs vis-à-vis des ouvrages. L'habitude prise de se substituer au secteur privé a détourné les offices des missions spécifiques qui leur sont assignées par la loi. Ceux-ci sont devenus de véritables sociétés privées ou coopératives de service chargées de l'écoulement des produits des terres irriguées.

Sur le plan de l'organisation des moyens, on assiste à un manque de formation en matière hydraulique et à une tendance à la dispersion face aux multiples activités des offices. Les moyens en personnel sont numériquement suffisants pour accomplir les tâches hydrauliques. Cependant, le niveau de qualification laisse à désirer. Les moyens matériels ou d'accompagnement sont insuffisants en nombre et en performance, si bien que les offices ont été confrontés à des problèmes de gestion et d'entretien des ouvrages.

Et bien que les offices aient réalisé un travail considérable, on ne peut faire abstraction de la lenteur de la diffusion du progrès technique en milieu agricole. Le revenu monétaire de beaucoup d'exploitants est juste suffisant pour assurer la subsistance de leur famille et ne peut permettre le lancement d'un programme de modernisation du système de culture.

En plus de ces contraintes, on a assisté à l'intervention de plusieurs offices dans un même gouvernorat alors que certains gouvernorats ne disposent d'aucun office. Par ailleurs, à côté de l'intervention des offices dans le domaine de la vulgarisation, les commissariats régionaux au développement agricole, autorités déconcentrées, remplissent entre autres la même mission de vulgarisation. D'une manière caricaturale, un même agriculteur peut se voir confronter à quatre ou cinq vulgarisateurs appartenant à différents services et administrations lui préconisant différents conseils et techniques agricoles.

Devant cette situation caractérisée par la coexistence de plusieurs institutions et structures, l'Administration s'est trouvée en difficulté voire même incapable de maîtriser la situation compte tenu de la faiblesse de ses potentialités humaines et de l'incompréhension des agriculteurs du rôle assigné à chacune de ses institutions. D'autant plus que les offices ont perdu de leur autonomie et sont devenus en fait de simples directions régionales recevant des instructions du directeur général auprès du Ministère de l'Agriculture chargé de la coordination des offices. La loi No. 89-44 du 8 mars 1989 portant création des commissariats régionaux au développement agricole est intervenue pour remédier à ces problèmes. Désormais, il y a un seul et unique interlocuteur des agriculteurs dans l'ensemble des régions, qu'elles soient irriguées ou à sec. Il s'agit d'une unification des différentes structures existant auparavant.

Le commissariat régional au développement agricole est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'office de mise en valeur des périmètres irrigués, établissement à caractère industriel et commercial, et le commissariat régional au développement agricole, autorité déconcentrée, sont désormais "fusionnés" en un établissement à caractère hybride dénommé commissariat régional au développement agricole. Les biens de ces institutions sont transférés au nouvel établissement. Cette expérience étant encore à ses débuts, il est prématuré de se prononcer sur les résultats qu'elle a pu atteindre.

4.1.2. Les groupements d'intérêt hydraulique et les associations d'intérêt collectif

La mobilisation de l'eau disponible a été toujours parmi les plus grandes préoccupations de l'agriculteur tunisien. Depuis le début du siècle, les agriculteurs conscients de la faiblesse de leurs moyens se sont associés pour constituer des groupes organisés en vue de l'exploitation commune des disponibilités en eau. Ces groupes ont pris plusieurs formes dont les deux plus importantes sont les groupements d'intérêt hydraulique et les associations d'intérêt collectif.

Le code des eaux a prévu dans son article 153 la constitution dans chaque gouvernorat d'un organe consultatif composé de représentants de l'Administration et des usagers dénommé "groupement d'intérêt hydraulique". Ce groupement est chargé de présenter des suggestions touchant les utilisations d'intérêt général du domaine public hydraulique situé dans sa

zone d'action, d'émettre des avis sur les projets d'aménagement et de répartition des eaux intéressant le gouvernorat, et de contrôler les associations de propriétaires et d'usagers intéressés par l'exploitation des eaux dans le gouvernorat.

Les associations de propriétaires et d'usagers, telles que prévues par les articles 153, 154 et 155 du code des eaux ont pour objet l'exploitation des eaux du domaine public hydraulique, l'exécution, l'entretien ou l'utilisation des ouvrages intéressant les eaux du domaine dont elles disposent. Ces organismes devraient constituer un cadre adéquat pour le développement des périmètres irrigués et la rentabilisation optimale des eaux. Les associations étaient régies par le décret du 30 juillet 1936 qui en avait fait des structures quasi-administratives relevant du groupement d'intérêt hydraulique, du gouverneur, et soumises à la tutelle des services centraux des ministères des Finances et de l'Agriculture. Ceci a engendré une complication dans leur organisation et une lenteur dans l'exécution de leurs budgets voire même une limitation des activités de certaines d'entre elles. Pour pallier ces inconvénients, l'on a procédé à la modification des articles 153, 154 et 155 du code des eaux par la loi No. 87-35 du 6 juillet 1987. Cette modification a eu pour objet:

- L'uniformisation des appellations des différentes associations des propriétaires et usagers par une dénomination commune dite "association d'intérêt collectif";
- L'extension des attributions des associations d'intérêt collectif à l'exploitation d'un système d'eau potable;
- La dotation des associations d'intérêt collectif de la personnalité civile afin qu'elles puissent avoir une capacité juridique leur permettant d'assurer une bonne gestion de leur patrimoine et de garantir une meilleure administration de leurs structures;
- La création d'associations soit à la demande des usagers, soit à l'initiative des l'administration, au cas où il s'agit de l'exploitation d'un périmètre irrigué, d'un système d'eau potable ou de zones d'assainissement, de drainage ou d'assèchement créés ou à créer par l'Etat ou tout autre organisme public ou para-public.

Un délai d'un an a été accordé aux associations d'intérêt collectifs existantes pour se conformer aux statuts-types à partir de la date de leur publication, faute de quoi elles sont considérées dissoutes. Le décret No. 87-1261 du 27 octobre 1987 relatif à l'organisation et au mode de constitution et de fonctionnement des associations a prévu notamment:

- En ce qui concerne le mode de fonctionnement, le remplacement du comité de direction prévu par le décret de 1936 par un conseil d'administration auquel sont confiés les pouvoirs les plus étendus pour gérer l'association et agir en son nom;

- Sur le plan financier, l'association dispose d'un budget propre qu'elle arrête annuellement, le soumet à l'approbation du gouverneur, du président du groupement d'intérêt hydraulique territorialement concerné et l'exécute sous son contrôle.

Compte tenu de cette nouvelle restructuration, il a été procédé au courant de l'année 1989 à la mise en place d'un groupement d'intérêt hydraulique dans chaque gouvernorat. Ainsi 556 associations d'intérêt collectif ont été créées dont 438 ont pour objet l'exploitation du réseau d'eau potable en milieu rural; les 118 autres associations concernent l'exploitation et la maintenance du réseau d'irrigation. Les études sont encore en cours pour permettre la création dans les trois années à venir de 2.000 autres associations de nature à inciter les agriculteurs à mieux maîtriser l'exploitation rationnelle et la maintenance du réseau hydraulique, d'une part, et à les impliquer davantage dans la prise de décision et la réalisation de leur propres projets, d'autre part.

4.2. Les périmètres irrigués et l'environnement

4.2.1. L'extension urbaine

"La capitale est en train de manger son propre estomac" avait déclaré un des responsables chargés d'étudier des mesures à préconiser pour arrêter l'extension urbaine au détriment des terres agricoles fertiles qui constituaient la ceinture verte de Tunis. Après l'échec du système coopératif et l'adoption par la Tunisie d'une politique axée principalement sur l'industrialisation, les grandes villes et notamment la capitale ont connu une immigration sans précédent. Les terres à vocation agricole ont été délaissées pour être converties en zones urbaines aménagées ou non. Les propriétaires préférèrent alors vendre leurs terres à des prix forts plutôt que de les exploiter à des fins agricoles. Avec la création des agences foncières d'habitation ou industrielles et touristiques, les terres situées aux alentours des agglomérations ont pris beaucoup plus de valeur et les propriétaires et détenteurs des terres mêmes domaniales sont devenus de véritables promoteurs immobiliers.

A partir des années 80, l'Etat conscient du rôle important que doit jouer l'agriculture pour atteindre la sécurité alimentaire, a pris des mesures de nature à la favoriser pour qu'elle occupe de nouveau sa première place dans l'économie du pays et redevienne un secteur prioritaire. Aussi, et dans le but de préserver les terres agricoles de toute invasion urbaine incontrôlée, la loi No. 88-87 du 11 novembre 1983 a été promulguée avec un ensemble de textes d'application. Pour la première fois, une définition légale des terres agricoles est apportée. L'article premier dispose: "On entend par terres agricoles toutes les terres présentant des potentialités physiques et affectées ou pouvant être le support d'une production agricole, forestière ou pastorale, ainsi que celles qui sont classées comme telles par les plans d'aménagement dûment approuvés, dans les zones urbaines, touristiques ou industrielles". Les terres agricoles sont classées selon leur importance en trois zones: les zones d'interdiction, les zones de sauvegarde et les zones soumises à autorisation. Le changement de leur vocation ne peut intervenir que dans les conditions prévues par la loi.

Les périmètres publics irrigués sont compris dans les zones d'interdiction et la modification de leur vocation ne peut être opérée que dans le cadre des lois particulières les régissant. Le législateur a toutefois donné un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi relative à la protection des terres agricoles pour que les limites des périmètres publics irrigués dont la vocation a été modifiée à la date de la parution de la loi soient révisées par décret. Tous les actes, contrats ou autres opérations foncières effectuées en violation des dispositions de la loi sont frappés de nullité absolue. La cessation immédiate des travaux réalisés en violations des dispositions législatives peut être ordonné par les agents habilités à cet effet, ainsi que la saisie des matériaux et le matériel de chantier, et l'apposition de scellés s'il y a lieu. Lorsque les travaux sont poursuivis malgré les sommations ou lorsqu'on procède à la construction de logements sans autorisation préalable des autorités compétentes, celles-ci peuvent procéder aux frais et risques du contravenant à la démolition de la construction et à l'enlèvement des ouvrages exécutés en violation des dispositions édictées par la loi.

Outre ces dispositions, les infractions commises dans les zones d'interdiction, en l'occurrence les périmètres publics irrigués, sont punies d'une amende de 1 200 à 10 000 dinars. Hormis ces peines, les propriétaires des terres domaniales qui sont encore sous l'empire de la tutelle administrative en ce qui concerne la libre disposition du bien domanial se voient encourir la déchéance du droit de propriété. Cette mesure a été utilisée avec beaucoup de rigueur avant la promulgation de la loi relative à la protection des terres agricoles pour atténuer le phénomène de changement des vocations des terres domaniales constaté dans le périmètre de la Medjerda. La déchéance, bien qu'elle soit de nature à déposséder l'acquéreur de son droit de propriété, ne pénalise en fait que le second acquéreur. En effet, la déchéance a pour conséquence, entre autres, de permettre à l'office, propriétaire initial de reprendre la terre, théoriquement. Mais, en pratique, on se trouve en présence de situations sociales délicates: les cités construites spontanément rendent impossible la reprise de la terre. L'administration est alors amenée, tôt ou tard, à régulariser la situation du nouvel acquéreur. La réglementation en vigueur ne prévoit pas d'autre sanction à l'encontre du propriétaire déchu ayant fait fortune; seul l'acquéreur a la possibilité de se retourner contre le vendeur pour le remboursement des sommes déjà versées.

La loi de 1983 a permis depuis sa mise en oeuvre de préserver les terres agricoles fertiles en orientant les expansions urbaines et industrielles vers des terres qui présentent moins de potentialités agricoles. Toutefois, là où les terres des périmètres publics irrigués avaient déjà été touchées par l'urbanisation, il a été procédé dans certains cas à la modification des limites des périmètres créés. Ainsi, plusieurs périmètres relevant de la compétence de l'Agence de Réforme agraire ont nécessité un déclassement ou une révision.

4.2.2. La pollution

Les études réalisées en matière de pollution et de ses effets nuisibles sur l'agriculture sont rares. Toutefois, une enquête fut réalisée en 1985 par le Ministère de la Santé Publique en collaboration avec le Centre de Recherches pour le Développement International du Canada concernant le contrôle de la pollution des eaux de la Medjerda. La Medjerda est la rivière la plus importante de la Tunisie. Elle prend sa source en Algérie et draine les eaux d'un bassin versant couvrant une superficie de totale de 23.700 km² dont 7.600 sont situés en Algérie avec un débit annuel moyen d'un milliard de m³.

L'économie de la région de vallée de la Medjerda est basée essentiellement sur l'agriculture. Les cultures irriguées et surtout maraîchères contribuent pour 64% au produit agricole du pays. Le plus grand complexe industriel est la sucrerie de la Béja d'une capacité de production de 300 tonnes de sucre par jour.

Le problème de l'assainissement se pose en des termes particulièrement délicats en raison, d'une part, des rejets des eaux usées à l'état brut et, d'autre part, des déchets solides déversés dans les affluents ou directement dans la Medjerda. La dégradation de la qualité des eaux de cette rivière est aggravée par les apports polluants venant de l'Algérie, car la majorité des agglomérations et des unités industrielles du bassin versant algérien déversent aussi leurs rejets sans traitement dans la Medjerda.

L'enquête a révélé que la qualité des eaux dans la majorité des tronçons étudiées est médiocre. Elles nuisent tant à la santé humaine et animale qu'à l'agriculture. Aussi convient-il d'élaborer une convention algéro-tunisienne pour la protection des eaux de surface, d'une part, et d'instituer des pré-traitements au niveau des unités de production conformément aux textes relatifs à la réglementation des conditions de branchements et de déversements des effluents dans les réseaux publics d'assainissement (décret No. 75-768 du 8 septembre 1979) et à la réglementation des rejets dans le milieu récepteur (décret No. 85-56 du 2 janvier 1985), d'autre part. Par ailleurs, il y a lieu également de doter les grandes agglomérations de stations d'épuration et de prévenir le phénomène d'eutrophisation.

L'enquête a par ailleurs conclu à la nécessité de prendre en considération l'impact des industries polluantes ou semi-polluantes grandes consommatrices d'eau. Ces établissements sont généralement implantés près des cours d'eau et déversent leurs rejets dans les Oueds. Ceci n'est pas sans conséquence néfaste sur l'agriculture. L'Agence Nationale de Protection de l'Environnement, créée par la loi No. 88-91 du 2 août 1988, et les services techniques des Ministères de la Santé, de l'Agriculture, de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Habitat, des Finances et de l'Économie (Industries et Mines) sont appelés à collaborer étroitement pour protéger les eaux contre la pollution.

4.2.3. L'irrigation par les eaux usées

Le potentiel d'eaux usées constitue une ressource hydraulique nouvelle à valoriser par les moyens appropriés dont le plus indiqué est le recyclage. D'après les articles 105 et 106 du Code des eaux: "Les eaux utilisées aux fins d'irrigation doivent conserver des caractéristiques qui leur permettent de ne pas constituer une source de propagation de maladies ni d'incommoder le voisinage". L'utilisation d'eaux usées à des fins agricoles n'est autorisée qu'après traitement approprié de ces eaux en station d'épuration et sur décision du Ministre de l'Agriculture, prise après accord du Ministre de la Santé Publique. Dans tous les cas, la réutilisation des eaux usées même traitées pour l'irrigation ou l'arrosage est interdite". Etant donné l'importance quantitative des eaux usées traitées disponibles soit 75 millions de m³ en 1988, et les projets d'irrigation en démarrage et en cours de réalisation, le pays sera amené à recourir cette ressource en eau assez particulière.

L'assainissement et le traitement des eaux usées sont pratiqués en Tunisie depuis 1940. Actuellement, 26 stations d'épuration sont en fonctionnement et permettent de traiter 100 millions de m³ par an. Mais 10% seulement du volume des eaux traitées sont réutilisées dans l'agriculture; le reste est encore rejeté dans le milieu récepteur (mers, oueds, sebkhas ...). En 1988, la superficie irriguée par les eaux usées traitées était 1140 ha. Ces périmètres sont situés à la Soukra (600 ha), Oued Souhil à Nabeul (250 ha), Sousse (248 ha) et Monastir (42 ha). Les spéculations pratiquées sont l'arboriculture, les cultures fourragères, céréalières et industrielles.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance de l'utilisation des eaux usées traitées comme ressources additionnelles en agriculture, une étude a été réalisée par le Centre de recherches du Génie Rural pour évaluer les apports des eaux usées traitées, des boues résiduaires et de la fertilisation minérale à partir des eaux de la station d'épuration de la Charguia à Tunis.

Enfin, certaines problèmes sont posés par le rejet des eaux traitées. Les stations d'épuration libèrent les eaux d'égout d'un pourcentage de leur pollution organique et le restituent au milieu récepteur constitué par la mer, les oueds et les dépressions. La pollution bactériologique et virale ne subit aucun traitement dans les stations d'épuration actuellement en fonction. Ce milieu est sensible et fragile et se transforme dans la plupart des cas en zones de nuisance. Comme les oueds sont souvent à sec, le rejet dans ce milieu récepteur et adducteur jusqu'à la mer ne permet ni la dilution ni l'auto-épuration complémentaire.

4.2.4. La sécheresse

La sécheresse qui a dernièrement sévi dans le pays n'a pas épargné l'agriculture ni même les cultures irriguées. Il ressort en effet de l'enquête réalisée dans le secteur des périmètres irrigués en 1988 que:

- 49 et 28% des irrigants ont respectivement diminué leurs superficies en cultures maraîchères et grandes cultures;
- les dépenses ont augmenté pour 74% des agriculteurs;
- des maladies sont apparues et ont touché les piments, les tomates, les melons, les pastèques, l'arboriculture et les pommes de terre;
- la localisation de l'attaque de ces maladies a été constatée sur les feuilles des cultures par 56% des irrigants et sur les fruits par 33% d'entre eux. 11% ont remarqué des infections au niveau des racines des cultures.

Ainsi l'échec de la campagne pour les trois quarts des irrigants est dû par ordre décroissant d'importance au manque d'eau, à la faiblesse des rendements, à la dissémination des maladies et au sirocco.

V. - CONCLUSION

La mobilisation totale des ressources hydrauliques du pays est un pari en partie déjà gagné. La mise en place d'une agriculture irriguée constitue un atout pour l'agriculture tunisienne, considérée comme étant la pierre angulaire de l'économie. L'Etat a engagé des investissements considérables et déployé des efforts importants pour la mise en place d'un arsenal juridique, institutionnel et d'incitations financières dans le secteur irrigué et notamment dans les périmètres publics irrigués. Les résultats obtenus sont relativement satisfaisants: des emplois permanents ont été créés, réduisant ainsi l'exode rural; le secteur agro-industriel et a été développé et sur le plan de la production alimentaire, l'agriculture irriguée apporte une contribution majeure. Les grands profits tirés des cultures irriguées et les avantages financiers et fiscaux substantiels accordés par le Code des investissements agricole ont attiré les investisseurs. La terre est devenue très rare et son prix exorbitant.

Cependant, malgré les acquis, de multiples actions restent encore à entreprendre tant les obstacles et les difficultés sont nombreux à différents niveaux. L'assimilation de la réforme agraire dans les périmètres publics irrigués à la collectivisation a conduit les agriculteurs à s'y opposer. Certes, la loi du 22 Septembre 1969 relative à la réforme des structures agricoles a introduit le principe de la liberté d'adhésion aux coopératives. Mais il n'en demeure pas moins que la loi de 1971 exige l'exploitation en commun des parcelles de tailles inférieures au minimum requis.

L'Administration hésite encore à utiliser avec détermination les moyens juridiques et les prérogatives mises à sa disposition par les textes pour faire fléchir les récalcitrants. De plus, la croissance démographique et le système successoral font que l'exploitation agricole reste caractérisée par le morcellement, l'indivision et le faible degré d'intensification. Ces caractéristiques ne permettent pas aux exploitants d'accéder aux avantages financiers, surtout si leurs titres sont gelés. La

lenteur de la mise en valeur observée d'une façon générale, en raison notamment du manque d'esprit d'entreprise des agriculteurs et de confiance vis-à-vis du service de distribution de l'eau, du statut foncier, du système de gestion de l'eau, a également un impact négatif au niveau de la production elle-même. Tous ces éléments, joints à la déficience des infrastructures d'écoulement et de stockage nuisent à la rentabilité et la viabilité économique des exploitations.

Les difficultés rencontrées aussi bien au niveau des structures qu'à celui des institutions et de la législation, amènent à conclure qu'il serait utile, en particulier:

- de réviser et d'unifier aussi bien la législation de la réforme agraire que les institutions chargées de son application, afin qu'il y ait un seul responsable de sa mise en oeuvre, de l'amont à l'aval;
- en raison de l'inexistence d'une assiette juridique d'application de la réforme agraire, il y aurait lieu de considérer le périmètre, dès le début, comme une zone de préemption et de procéder à l'expropriation des terres puis à leur redistribution compte tenu de certains critères objectifs à arrêter;
- la notion de superficie ou de taille optimale pourrait elle-même être remplacée par une notion plus souple; telle la mise en valeur: Chaque agriculteur serait tenu à un certain niveau de mise en valeur compatible avec les facteurs limitants (eau, sol, ...) et les facilités de crédit auxquelles il peut avoir accès;
- d'adopter une politique incitative des prix pour une meilleure mise en valeur et un meilleur rendement des terres;
- développer les structures de service et de renforcer les structures d'encadrement mises en place.

La culture irriguée est un état d'esprit: au lieu de bouleverser les habitudes ancestrales, les adopter progressivement au modernisme et aux innovations technologiques.

La culture irriguée est finalement un état d'esprit: au lieu de heurter les convictions et de dévaloriser les traditions, il convient plutôt de les faire évoluer progressivement, afin tenir compte à la fois des facteurs socio-économiques et des données scientifiques et techniques.