

La question hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance

Habib Ayeb

► **To cite this version:**

Habib Ayeb. La question hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance. PCSI - 4e Séminaire international et interdisciplinaire, 2006, Montpellier, France. 12 p. cirad-00153932

HAL Id: cirad-00153932

<http://hal.cirad.fr/cirad-00153932>

Submitted on 12 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La question hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance

Habib AYEBA

Ird – Ur Dynamiques sociales de l'irrigation et Université Paris 8

La tempête Jeanne traverse Haïti. Bilan : plus de 2000 morts et plusieurs dizaines de milliers de sans abris. Le cyclone (l'ouragan) Jeanne traverse la Floride. Bilan : 6 morts et quelques dizaines de sans abris. Quelle différence y a-t-il entre Haïti et La Floride ? : la pauvreté... hydraulique.

Résumé — La question hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance. Cet article porte sur la participation des paysans égyptiens à la gestion des ressources hydrauliques et l'expérience de la mise en place de nouvelles Organisations d'usagers de l'eau (Oue). Cette réflexion se fait dans le cadre théorique du concept de pauvreté hydraulique. Plus que confronter le concept de pauvreté hydraulique à une réalité complexe, mon idée est d'abord de présenter une situation où la question de l'eau ne se décline pas en termes de quantités disponibles mais bien à la jonction de plusieurs contraintes et difficultés sociales et politiques. L'idée est de démontrer qu'en situations de pauvreté et d'absence de démocratie, ce qui fait une différence notable entre les cas égyptiens et indiens, l'accès à l'eau (quantité, qualité ou les deux à la fois) peut être très faible et la participation est totalement absente. De la même manière, quand l'accès est limité, il existe de très fortes chances que l'on assiste à une aggravation de la pauvreté et à une réduction de la participation. Contrairement à la domination d'un certain discours qui ne veut voir dans la problématique de l'eau qu'une seule entrée à la fois, en particulier la disponibilité et le coût (l'ingénieur et le comptable), il me semble que les entrées sont multiples et que leur hiérarchie change en fonction des situations. Deux entrées restent toutefois privilégiées : l'accès et son corollaire, la pauvreté.

Abstract — The Hydraulic Question in Egypt: Poverty, Access and Governance. This article concerns the participation of the Egyptian peasants in the management of the hydraulic resources and the experience of the implementation of new water users organisations (WUOs). This reflection is done in the theoretical framework of the concept of water poverty. More than to confront the concept of water poverty with a complex reality, actually my idea is to present a situation where the water issue does not decline in terms of available quantities but indeed in the connection of several constraints and social and political difficulties. The idea is to demonstrate that in situations of poverty and absence of democracy, what makes a considerable difference between the Egyptian and Indian cases, the access to water (quantity, quality or both at the same time) can be very low and the participation is totally absent. In the same way, when the access is limited, there are very strong chances which we assist an aggravation of the poverty and a reduction of the participation. Contrary to the dominion of certain idea which wants to see in the water problems only one or two aspects at the same moment, in particular the availability and the cost (the engineer and the bookkeeper), it seems to me that the dimensions are multiple and that their hierarchy changes according to the situations. Two "entries" remain however privileged: the access and its corollary, the poverty.

De la pauvreté hydraulique

L'un des indicateurs de l'ampleur de la problématique de l'eau est celui, relativement récent, de la pauvreté hydraulique (ou water poverty¹ en anglais). Le concept de pauvreté hydraulique est bâti sur l'idée des corrélations croisées entre plusieurs variables quantitatives et qualitatives. Il s'agit d'un concept qui tente de traduire l'articulation complexe entre les différents facteurs agissants ou déterminants à la fois sur la gestion des ressources hydrauliques et sur le phénomène et les processus de la pauvreté. Il exprime l'articulation avec sa complexité et ses multiples dimensions et traduit la nature et la force des corrélations entre la gestion de la ressource et la pauvreté.

Je me limiterai ici à reprendre un schéma théorique composé de cinq indicateurs importants de la pauvreté hydraulique : la disponibilité, l'accès, la pauvreté, la capacité et la participation.

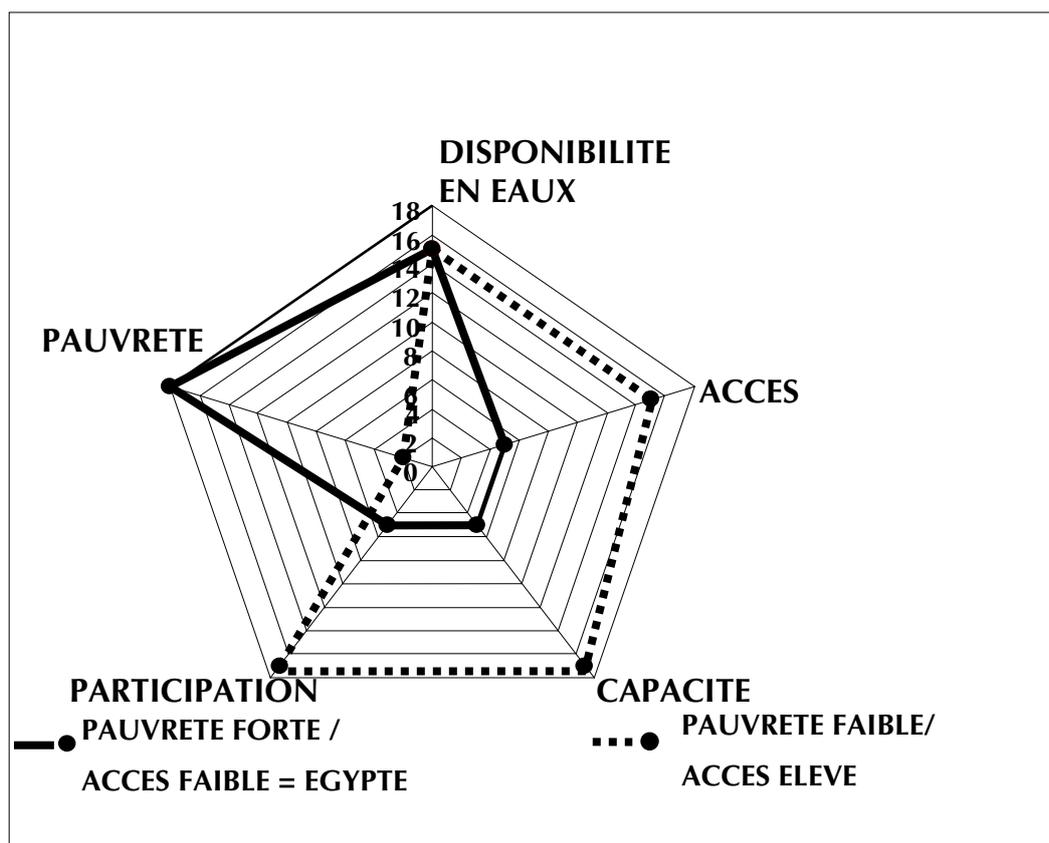


Figure 1. Une structure de la pauvreté hydraulique

Dans cette figure apparaissent à la fois l'importance de l'accès (quantité, qualité, permanence et gestion) et de la pauvreté (matérielle et sociale) et leur effet sur la capacité et, donc, sur la participation. Qu'elles soient plus ou moins faciles à établir statistiquement ou non, les corrélations entre ces différents éléments me semblent être capitales comme entrées ou angles d'attaques dans les études des questions de l'eau. Le cas égyptien démontre s'il en ait besoin qu'il ne suffit pas d'une grande disponibilité volumétrique de la ressource pour considérer que la question est moins inquiétante qu'ailleurs, encore faut-il que les usagers puissent y avoir accès dans les meilleures conditions et puissent participer librement à sa gestion.

Pour le cas égyptien, comme ailleurs, l'utilisation de ce concept et de la construction proposée permettra de bien resituer la problématique de l'eau dans ses « véritables » dimensions et caractéristiques. Cela permettra aussi de faire la démonstration du blocage hydrosocial et hydropolitique en Egypte et

¹ Si le concept, vraisemblablement « élaboré » par Ahmad Qazi, nous vient d'Asie et précisément du Bangladesh et de l'Inde, la « paternité » de l'indice de pauvreté hydraulique revient à Peter Lawrence, Department of Economics, Keele, Staffordshire. Jeremy Meigh et Caroline Sullivan, Centre for Ecology and Hydrology, Wallingford. Lire notamment Q. K. Ahmad, 2003 : 263-277, et Lawrence, Meigh et Sullivan, 2002/19.

l'impossibilité objective d'y mettre en place une véritable gouvernance locale des ressources hydrauliques dans une situation qui se caractérise par au moins deux contraintes majeures : la pauvreté générale de sa paysannerie et l'absence totale de toute forme de démocratie locale effective. Mais arrêtons nous d'abord sur la définition de certains des éléments clefs du concept de pauvreté hydraulique et la situation correspondante en Egypte.

Les vraies dimensions de la pauvreté hydrauliques en Egypte

La disponibilité : en Egypte, l'eau ne manque pas... mais tout le monde n'y a pas accès

Par disponibilité il faudrait entendre un certain nombre d'indications importantes :

- la présence de ressources hydrauliques techniquement accessibles et exploitables ;
- l'eau présente doit être propre et potable ;
- selon les normes internationales, il faut que l'eau soit disponible à moins d'un kilomètre et d'un quart d'heure de marche ; plus l'eau est proche, plus le confort hydraulique est élevé ;
- l'eau doit être fournie en permanence à moins que les usagers soient équipés de systèmes de stockage adéquats ;
- l'accès à la quantité d'eau indispensable à la vie humaine et à la production vivrière doit être garantie gratuitement et en toute circonstance ;
- enfin, il ne faut pas oublier la disponibilité d'un système d'évacuation des eaux usées.

En Egypte l'urgence n'est pas dans la nécessité de trouver immédiatement des quantités d'eau manquantes mais de trouver des solutions pour que tous les Egyptiens puissent accéder à l'eau sans limitation en quantités, qualités ou temps de disponibilité. Ce qui n'est pas encore le cas, loin s'en faut. En effet, l'Egypte vit incontestablement une situation hydrosociale très grave liée à l'accès à la terre et à l'eau. Si la démographie peut apparaître comme une cause principale, les inégalités sociales et l'ampleur de la pauvreté collective et particulièrement celle de la paysannerie sont incontestablement les premiers facteurs surdéterminants de cette situation de pauvreté hydraulique qui tend à s'aggraver sous l'effet des politiques agricoles et hydrauliques actuelles.

L'Egypte est incontestablement un des pays où l'articulation entre les questions sociales et hydrauliques est particulièrement pertinente. Il en découle une très forte complexité à la fois pour la lecture et l'analyse et pour l'action. Ici le concept de pauvreté hydraulique prend tout son sens et s'impose comme l'entrée principale à la problématique de l'eau.

L'accès : le paradoxe de la privation dans l'abondance

La présence d'un point d'eau potable à moins d'un kilomètre n'est pas forcément un indicateur d'un accès à l'eau potable. Encore faut-il que le temps que met l'utilisateur à récupérer l'eau correspondant aux nécessités domestiques ne soit pas trop long. Ainsi plus que la distance, c'est le temps que met une personne pour accéder à une eau potable qui doit être pris en compte. On considère généralement qu'il ne doit pas excéder le quart d'heure.

Par ailleurs, l'accès peut être limité plus ou moins longtemps par plusieurs autres situations relevant du social, de l'économique, du politique (juridique) et le plus souvent de la combinaison des trois :

- la maladie qui peut empêcher des personnes seules et démunies à se procurer l'eau dont elles ont besoin ;
- les privations punitives collectives ou individuelles.

La tarification de l'eau : en situation de pauvreté ou de difficultés conjoncturelles et accidentelles, des familles entières peuvent se trouver avec des robinets « secs » pour non paiement de la facture.

Les changements brutaux de situation et plus particulièrement celles des femmes comme les divorces, les répudiations, les veuvages ou les incapacités physiques « passagères » ou « chroniques ».

En additionnant les différentes sources, l'Egypte dispose d'environ 65 milliards de mètres cubes d'eau dont 55,5 milliards des eaux du Nil, 4 à 5 milliards des nappes fossiles du désert occidental et environ 4 milliards de mètres cubes de la nappes aquifère de la vallée et du delta du Nil, continuellement alimentée par le fleuve et l'irrigation. A ces chiffres il faut ajouter les quantités d'eau considérables que constitue la réutilisation quasi-systématique des eaux qui ont déjà servi à l'irrigation. En effet, le système

hydraulique égyptien étant totalement clos jusqu'à la côte méditerranéenne, l'eau qui a servi à l'irrigation débouche dans le canal de drainage qui revient, en général, dans le circuit en aboutissant dans un canal principal ou plus directement dans le Nil.

Toutefois, ce système hydraulique clos présente l'énorme inconvénient de la pollution excessive qui est devenue, avec la pauvreté des paysans, le véritable problème d'eau en Egypte. En traversant les parcelles irriguées les eaux se chargent de déchets organiques, de sels et de tout un ensemble complexe de produits chimiques utilisés comme engrais ou traitements pour les cultures (insecticides, pesticides... etc.). Par conséquent, plus on avance vers l'aval, plus l'eau est polluée. Un rapport confidentiel du ministère de la santé publique de la fin des années 1980 considérait, déjà, l'eau du Nil entre le sud du Caire et l'extrémité nord du delta non valable à la consommation humaine !

En 1996, les chiffres officiels situent le pourcentage de la population rurale non connectée au réseau d'eau potable à domicile à environ 61,9 %. La population rurale qui n'avait aucun accès « immédiat » à l'eau potable était d'environ 31,3 % de la population rurale totale (tableau I). Sachant que la population rurale constitue environ 60 % de la population totale, cela nous donne une idée de la population qui n'a pas accès à une eau potable : environ 15 à 20 millions de personnes ! Certains se servent directement de l'eau dans le canal d'irrigation chargé de polluants de toutes sources et, plus grave encore, de tout un stock bactériologique à l'origine de plusieurs maladies endémiques comme la bilharziose. Rappelons que le contact des ruraux avec les eaux d'irrigation et de drainage est permanent et généralisé par le seul fait que la très grande majorité des travaux agricoles et d'irrigation sont encore manuels. Ceux qui n'utilisent que les eaux de la nappe (10 à 15 m), s'ils ont de fortes chances d'échapper aux bactéries, qui ne descendent pas si profondément dans la nappe, ils ont, par contre, toutes les chances de consommer une eau surchargée en polluants chimiques divers.

Tableau I. Pourcentage des ménages accédant à l'eau potable en 1996.

| | Robinet au domicile % |
|--------------------|-----------------------|
| Population totale | 60,46 |
| Population urbaine | 87,80 |
| Population rurale | 38,10 |

Sources : (Capmas, 1996).

Quand aux autres difficultés d'accès à l'eau elles pourraient être rappelées rapidement :

- dans plusieurs endroits et notamment dans les grandes agglomérations rurales, l'eau du réseau est à peine filtrée mais pas ou très peu traitée ; par conséquent, on fournit au consommateur une eau jamais traitée mais avec le « label » officiel de potabilité ;
- certains habitants des quartiers urbains n'ont pas accès au réseau d'eau potable parce qu'ils ne peuvent pas payer l'installation ou parce qu'ils réduisent volontairement leur consommation pour ne pas « gonfler » la facture ;
- enfin, un grand nombre d'Égyptiens n'a pas accès au tout à l'égout. En 2001, les taux de connexions seraient de 99,6 % des ménages pour les populations urbaines et 78,2 % pour les populations rurales (Inp, 2004). Dans la campagne la situation est encore plus dramatique parce que les eaux usées rejoignent systématiquement les canaux et la nappe participant directement à l'aggravation de la pollution de l'eau qui est, comme nous l'avons vu, directement utilisée par les consommateurs sur place ou plus en aval.

L'ampleur de la pauvreté paysanne

Habituellement on entend par pauvreté un rapport déficitaire entre revenus et consommations ou besoins. Autrement dit, une difficulté plus ou moins grande et prolongée d'accéder aux ressources, aux biens productifs et aux revenus. Ici on parle de seuils de pauvreté correspondant à des seuils de consommations de base. Mesurable et quantifiable, la pauvreté telle qu'elle est définie par ces seuils chiffrés correspond à une pauvreté absolue. Si elle nous aide à mesurer et à dresser une cartographie statistiquement fine de la pauvreté, indispensable avant toute action volontariste, elle n'exprime pas ou très indirectement ce que l'on pourrait appeler la pauvreté « sociale » ou « humaine ».

Selon le Nobel d'économie, Amartya Sen, la pauvreté se caractérise par « l'absence des capacités fondamentales pour fonctionner », pour « être et faire » (Amartya Sen, 1990). Cette approche qui part de la notion de « capacité » établit une relation entre la pauvreté absolue et la pauvreté relative, entre la

pauvreté économique et la pauvreté sociale. Elle permet de mieux comprendre le phénomène de pauvreté et celui de vulnérabilité.

Dans « pauvreté », il faut « mettre » le manque d'autonomie, de dignité et de capacité. Il faut aussi tenir compte des critères de pauvreté tels qu'ils sont définis par les pauvres eux-mêmes. La pauvreté économique produit ou aggrave la pauvreté sociale qui est une perte plus ou moins grave de la dignité et de la capacité individuelles ce qui participe fortement à l'aggravation de la pauvreté économique..., et l'on redécouvre le cercle infernal : la pauvreté produit de la pauvreté et le seul moyen d'intervenir consiste à casser ce processus.

Il faut aussi souligner l'importance de la pauvreté féminine et surtout de ses conséquences multiples sur l'ensemble de la sphère de la vie collective quotidienne. « Il y aura toujours quelqu'un de plus pauvre que l'homme le plus pauvre : sa femme ». On estime généralement que 70 % des pauvres sont des femmes. S'agissant de la pauvreté hydraulique, ce pourcentage est certainement en deçà de la réalité quotidienne des femmes.

En 1990-1991, plus du tiers (34,1 %) de la population rurale égyptienne est considéré comme en dessous de la ligne de pauvreté estimée par rapport aux besoins de consommation. Selon le rapport sur le développement humain en Egypte, en 1995-1996 la part des pauvres se situe à 23,3 % en milieu rural (Inp, 1996). En tenant compte des « modérément pauvres », le pourcentage atteint 50,2 %. Selon L'Ifpri, en 1995, 63 % des pauvres et 74 % des ultra-pauvres vivent en milieu rural (Ifpri, 1997). Les chiffres les plus récents continuent à situer la pauvreté entre 30 et 50 % de la population selon les définitions des critères préférentiellement utilisés par les uns et les autres.

La différence des indices de pauvreté entre les grands et les petits exploitants est statistiquement significative. Il existe une corrélation négative entre l'indice de pauvreté et la taille de la terre cultivable passant de 35,28 % pour les petits exploitants (soit moins de 294 m² par personne) à 23,82 % pour les moyens exploitants (entre 294 m² et 1 008 m²) et 7,08 % pour les grands exploitants (plus de 1050 m²) (Ifpri, 1997). Si l'on calculait ces indices en comptant le total de la terre cultivée au niveau du ménage et non des personnes les résultats sont les suivants 32,63 % des petits cultivateurs, 22,81 % des moyens et 13,97 % des grands cultivateurs sont pauvres (Ifpri, 1997, p 64).

La moyenne de la disponibilité en terres agricoles est de 857 m². Environ 70 % des exploitants disposent de moins de 4 200 m². La taille de 93 % des exploitations est en moyennes inférieure à 1,6 ha. La moitié de des terres cultivées appartient à cette dernière catégorie alors que l'autre moitié appartient aux autres 10 % des propriétaires. Enfin, seulement 2 % des propriétaires s'accaparent le tiers de la totalité des terres cultivées (Inp, 1996).

L'émiettement de la propriété et de l'exploitation agricole empêche la plus grande partie des paysans égyptiens de dégager des revenus suffisants pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles. Leur niveau de revenus en production agricole (animale et végétale) ne dépasse pas les 35 % des revenus correspondants au seuil de pauvreté (Keshk, 1996). Une enquête de 1992 montre que les exploitations dont les surfaces se situent à moins 8 400 m² ne peuvent pas répondre aux besoins des familles. Par conséquent, 70 à 80 % des paysans ont régulièrement recours à une activité extérieure, parfois même au détriment des tâches et travaux indispensables à la production de leurs propres exploitations.

La capacité : en plus de la pauvreté, l'impossible liberté d'agir

La capacité d'action en terme de participation à la gestion de la ressource fait référence à un certain nombre de conditions :

- la capacité physique ;
- la capacité juridique ;
- la capacité sociale et économique ;
- la capacité politique ;
- la capacité administrative.

En plus d'un niveau social et économique suffisamment aisée pour être dégagé de la nécessité de multiplier les sources de revenus et d'y consacrer tout le temps libre, l'individu citoyen doit disposer d'un certain nombre de facilités pour pouvoir agir pour le bien collectif en commençant par les plus proches.

Pour répondre aux besoins de sa famille, un paysan égyptien pauvre, est, d'abord, obligé de chercher une deuxième, voire une troisième activité. Matériellement il lui serait très difficile de réserver un temps pour des activités collectives qui ne lui ramènent pas un revenu direct. Il est en permanence en situation d'urgence.

Il y a aussi les représentations, souvent très négatives, que les paysans égyptiens pauvres se font d'eux-mêmes. Des représentations fortement renforcées pour des croyances culturelles et religieuses fortement enracinées dans la « culture » collective : Dieu donne et Dieu reprend... etc.

La participation : les raisons de l'échec des Associations des usagers de l'eau

Il ne suffit pas d'avoir un accès pour être à l'abri d'une coupure ou d'une interruption de la ressource en question. Encore faut-il disposer des moyens de pérenniser et de protéger cet accès. C'est toute la problématique classique de l'amont et de l'aval ; le rapport entre le décideur qui détient tous les pouvoirs et l'utilisateur qui vit en permanence avec le risque de voir le décideur changer de politique. Par conséquent, disposer d'une ressource supposerait à la fois un accès non limité, en l'occurrence à l'eau, et l'opportunité réelle de participer activement à sa gestion et à l'élaboration de la politique hydraulique et hydro-agricole globale : définition des priorités, distributions géographiques et sectorielles, établissement des conditions de la distribution et choix des modes d'organisations locales, régionales et nationales en véritables partenaires des pouvoirs publics et éventuellement de contre-pouvoirs.

Mais au-delà des discours, il serait utile de s'interroger sur le sens de la participation dans le contexte égyptien. Que peut signifier la participation dans le double contexte de la pauvreté généralisée et de l'absence totale de tous espaces de libertés politiques ? Du reste, si intellectuellement on pourrait envisager des situations particulières où des pauvres pourraient participer effectivement à de grands projets ou programmes d'intérêts collectifs, l'absence des libertés politiques exclue à mon sens toute démarche participative réelle, en supposant qu'elle soient réellement souhaitée ou tolérée.

Dans tous les cas en Egypte le mot participation a, aux yeux du pouvoir politiques et des fonctionnaires des différentes administrations un sens très précis celui de la collaboration « volontaire » ou « obligée » des usagers à la réalisation des objectifs définis exclusivement par l'Etat.

Pour s'appuyer sur le cas précis de la mise en place des Oue (Water User Organisations) en Egypte, rappelons la démarche globale suivie par les autorités en charge du secteur de l'eau :

- le gouvernement a choisis les canaux d'irrigations, les lieux et les moments précis pour mettre en plus les premières « associations » d'utilisateurs de l'eau ;
- le gouvernement a choisi la formule et la structure de l'association et a défini par un décret loi son cadre juridique et ses modes de fonctionnement ;
- les paysans dont les terres se trouvent sur les sites choisis par l'administration n'ont pas le choix d'intégrer ou non l'organisation proposée ;
- les paysans membres obligés ne sont pas habilités à changer les modes de fonctionnement interne de l'organisation ;
- les organisations ne participent pas à la définition de la politique hydraulique globale et sont obligées de l'appliquer intégralement sur leurs territoires.

D'autres aspects fortement révélateurs du sens réel de la participation chez les autorités égyptiennes dans les lois qui encadrent ses associations et dont je reproduis, ici, quelques articles qui me paraissent clefs.

Les Associations des usagers de l'eau en Egypte : la réforme impossible

Les nouvelles associations viennent dans le paysage égyptien sur les ruines des anciennes *communautés d'irrigants* disparues sous l'effet « ravageur » de la mécanisation incontrôlée de l'irrigation par l'introduction massive et anarchique des petites pompes à eau individuelles sur les bords du Nil². Contrairement à ce que certains pourraient affirmer, les petites pompes ont non seulement fait disparaître les belles *seqia* (roues hydrauliques à traction animale) et les *communautés d'irrigants* qui leur étaient liées et avec elles tout un corpus juridique de *gestion sociale* de l'eau, mais elles ont aggravé la corruption des fonctionnaires en charge de la gestion de l'eau, provoqué de profondes déchirures

2 Ayeb H., 2005. La gestion de l'eau d'irrigation en Egypte à l'épreuve de la libéralisation » et « L'Etat égyptien entre menace de crise hydraulique et pauvreté paysanne : les risques d'une gestion libérale de l'eau » In *Territoires en mutation* n° 12.

sociales et exclu davantage de paysans pauvres incapables de suivre les conséquences financières de la mécanisation. La campagne égyptienne, qui offre aujourd'hui une couverture mécanique sonore, cache un paysage social dont les couleurs dominantes sont d'abord celles de la pauvreté.

La mécanisation de l'irrigation en Egypte a tué les traditionnelles communautés d'irrigants, aggravé la pauvreté hydraulique... et renforcé le monopole de l'Etat

La campagne égyptienne a connu pendant ces cinq dernières décennies probablement les bouleversements les plus profonds de son histoire. L'introduction de la pompe à moteur et la très rapide mécanisation de l'irrigation est visiblement le fait le plus marquant du paysage physique et social de la campagne égyptienne. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la multiplication de la petite pompe a provoqué au moins une chaîne de réactions mécaniques en trois étapes importante :

- la dissolution relativement rapides, quoique jamais annoncée, des traditionnelles *communautés d'irrigants* ;
- l'introduction non programmée des mécanismes du marché dans la sphère de l'irrigation, induit notamment par la location des pompes contre une somme d'argent et par conséquent la disparition totale de toute forme de gestion sociale et collective de l'eau ;
- face à ce vide et profitant aussi de ce vide qui était une sorte d'aubaine offerte aux plus libéraux dans la sphère du pouvoir, le gouvernement a réagi lentement par l'adoption d'un programme de mise en place progressive de nouvelles organisations des usagers de l'eau en adoptant les modèles proposés par la banque mondiale tout en prenant soin de le vider de toute forme de réelle participation ou transfert de compétences de décisions.

Par ailleurs, l'une des conséquences directes de la disparition des *seqias*, comme structures traditionnelles de gestion sociale et communautaires (dans le sens de communauté d'irrigants), avait été le renforcement de la place et des pouvoirs des fonctionnaires de l'administration locale de l'eau et particulièrement ceux des ingénieurs chargés de l'application sur le terrain des politiques élaborés par le ministère et d'assurer un contrôle sur l'ensemble des activités liées à l'utilisation des eaux destinées à l'irrigation.

Etant le plus souvent originaires de la campagne et généralement du village autour duquel ils exercent leurs métiers, le fait d'avoir comme interlocuteur un groupe d'irrigants avec à leur tête ou soutenus par quelqu'un qu'on pourrait qualifier de leader local (cheikh, « grand » propriétaire, haut dignitaire du village...), imposait à l'ingénieur beaucoup de diplomatie et le plus souvent beaucoup de compromis, parfois à la limite de la légalité, pour continuer à exercer sa fonction et protéger sa place.

Dans cette relation entre le leader représentant les intérêts des irrigants et du village et l'ingénieur représentant les intérêts de l'administration et l'Etat, le compromis était une nécessité pour les deux parties. Les deux « leaders » sont condamnés à s'entendre parce qu'en cas de conflit radical et de rupture, ils risquent de perdre beaucoup de leur statut, privilèges et avantages formels ou informels.

L'individualisation de l'outil d'exhaure et la disparition de la communauté d'irrigants a définitivement libéré l'ingénieur de cette relation ambiguë avec le village. Mais ça lui a retiré du même coup les avantages en nature qui y lui étaient souvent accordés par le village. Mais comme le seul salaire de moins de 300 LE par mois (avril 2004), pour un ingénieur qui a plus de 5 années d'expérience, ne pouvait suffire, il lui fallait trouver de nouvelles sources de revenus pour compenser le manque. Deux solutions s'offraient sans difficultés : établir une alliance d'intérêt avec les nouveaux propriétaires et loueurs de pompes mobiles et/ou devenir lui-même propriétaire d'une pompe destinée à la location. En moyenne, la pompe se loue à environ 12 LE de l'heure (soit environ 500 g de viande aux prix de 2004).

Par conséquent les ingénieurs ont joué un rôle extrêmement important pendant les années 1980 et 1990 à la fois dans la multiplication phénoménale et non contrôlée des pompes à eau et dans celui de la hausse des quantités d'eaux destinées à l'irrigation parce que leurs revenus informels étaient proportionnels au temps global du travail de la pompe ou des pompes dont il était propriétaire et dont il assurait une sorte de « couverture » et de « protection » légale.

Progressivement, beaucoup d'ingénieurs ont fini par devenir officiellement ou non agriculteurs en rachetant ou seulement en louant des terres « abandonnées » par des petits paysans démunis et incapables de suivre la hausse des coûts de l'irrigation et de l'agriculture. De nouveau, ils se sont retrouvés dans une double appartenance : représentant des intérêts de l'Etat et de leurs propres intérêts directement ou indirectement liés à l'utilisation de la ressources qu'ils sont sensés protéger pour le compte de l'Etat.

Les Rabitahs : Associations des usagers de l'eau ; cadre juridique

La création et le fonctionnement des nouvelles associations formelles (officielles en opposition aux associations traditionnelles) d'usagers de l'eau d'irrigation (dites rabitah-s) sont régis par un cadre juridique assez complexe.

- La loi numéro 12 de 1984 qui régit le fonctionnement de l'irrigation et du drainage, insiste sur la permanence et la suprématie du pouvoir central sur le Nil et ses branches ainsi que sur la distribution de l'eau dans tous les secteurs : irrigation, eau potable et industrie.
- La loi de l'administration locale, numéro 43 de 1979, précise clairement que l'eau d'irrigation et les différentes *mesquas* (canaux tertiaires) relèvent du service public national et non pas de l'administration locale.
- Par conséquent la gestion de l'eau est assurée exclusivement par le gouvernement central et sous sa seule autorité. De même l'assemblée populaire locale ne peut jouer aucun rôle lié à la gestion de l'eau sauf dans le cadre des politiques générales et des règles établies par le Ministère des grands travaux et des ressources hydrauliques.
- Le droit civil organise les relations entre les terres riveraines mais pas entre les hommes parce que la majorité des terres irriguées par les eaux du Nil, ses branches et les *mesquas* relèvent de la propriété privée et qu'il n'existe pas dans le droit civil ce qui autoriserait la formation d'un regroupement coopératif entre bénéficiaires des eaux du fleuve.

Plus précisément, les Rabitahs (appellation administrative officielle des Aue en Egypte) sont régies pas le décret No 14900 de l'année 1995 du Ministère des ressources hydrauliques et de l'Irrigation. L'article 45 stipule que « tous les agriculteurs riverains de la *mesqua* doivent former une association d'usager (*rabitah*) chargée de cinq fonctions principales : (1) assurer le fonctionnement et l'entretien des stations de pompage, de la *mesqua* et des différents outils d'irrigation ; (2) évaluer et décider du coût de l'irrigation et son recouvrement auprès des agriculteurs ; (3) organiser le planning de fonctionnement et des travaux collectifs ; (4) décider des responsabilités du technicien chargé de l'entretien et du fonctionnement de la (des) station (s) de pompage et, enfin, (5) choisir le gardien et décider des opérations d'entretien nécessaires ainsi que tout autre activité engendrée par le nouveau système.

L'article 46 stipule que le Ministère choisit la *mesqua* à moderniser et décide du type de rénovation à exécuter. Les bénéficiaires s'engagent à respecter scrupuleusement les choix adoptés et à protéger les infrastructures hydrauliques mises en place par le Ministère. L'article 48 précise qu'il sera procédé à la perception, en trois tranches égales, des coûts des travaux de modernisation et de nivellement de la *mesqua* ainsi que les frais d'achat et d'installation de la (des) station (s) de pompage qui sera (seront) installée (s) sur la *mesqua*.

Les fonctions du conseil de la *rabitah* (direction) sont énumérées par l'article 49 : (1) l'élection du *cheikh* (président), du vice *cheikh*, du trésorier et des deux secrétaires ; (2) la concertation avec l'ingénieur de l'orientation hydraulique pour le choix du type de modernisation de la *mesqua*, des points d'ouverture et de distribution de l'eau ainsi que la concertation avec l'ensemble des membres de l'association ; (3) la réception des travaux de modernisation de la *mesqua* avec un procès verbal ainsi que la mise en fonction et l'entretien de la *mesqua* rénovée et ce en accord et avec l'assentiment des autres membres de l'association ; (4) l'organisation des réunions mensuelles pour le suivi du fonctionnement de la nouvelle *mesqua* et du matériel de pompage, l'adoption des règles comptables et la gestion des finances de l'association ; (5) l'attribution des fonctions et rôles aux membres de l'association ; (6) la résolution des conflits qui surviennent entre les membres de l'association ; (7) l'organisation du budget de l'association et le choix des différents postes budgétaires, la gestion des « revenus » que constituent la perception des coûts de l'irrigation des parcelles des terres cultivées (au feddan (4 200 m²), à l'heure, à la culture ou encore à la saison).

Les Conseils de l'eau

Le Conseil de l'eau est une structure qui regroupe l'ensemble des utilisateurs de l'eau dans l'espace (*zimam*) déterminé par le canal secondaire d'irrigation, dont les agriculteurs et les habitants. Il constitue, ainsi, le maillon de contact permanent entre les utilisateurs de l'eau et le Ministère en ce qui concerne les questions relevant de la gestion de l'eau. Par ailleurs, le Conseil de l'eau doit assurer les relations de coopération avec les autres organisations comme les coopératives agricoles et les administrations locales

pour l'ensemble des activités liées à l'irrigation et au drainage. Il informe et vulgarise, auprès des usagers, les moyens de rationaliser la consommation de l'eau et de la protéger contre la pollution et participe à la résolution des conflits qui peuvent intervenir entre les différents usagers de l'eau et/ou les membres du conseil. Localement, le Conseil de l'eau est chargé de la réalisation des petits travaux d'entretien du canal ou du drain et ce en coopération étroite avec le Ministère.

Actuellement et en attendant l'amendement de la loi de l'irrigation et du drainage (loi numéro 12 de l'année 1984), le conseil dispose d'un statut officiel comme les autres structures du Ministère soumises aux décisions et décrets ministériels. Il est aussi soumis aux décisions, spécifiques à chaque conseil, prises par l'administration centrale de l'irrigation. Par conséquent, le conseil assume ses fonctions et responsabilités selon l'ensemble de ces décisions et décrets ministériels.

Le décret ministériel numéro 33 de l'année 2001 définit les fonctions du conseil comme suit : 1) Gérer l'irrigation et le drainage au niveau du canal secondaire (*far'yya*) dans l'espace du Conseil ; 2) représenter l'ensemble des usagers de l'eau devant les parties extérieures ; 3) réaliser l'objectif de faire du Conseil de l'eau une organisation permanente ; 4) assurer le fonctionnement selon un règlement intérieur qui respecte la représentativité et l'égalité de l'ensemble de ses membres.

Le premier constat que l'on peut faire de la lecture du cadre juridique est que nulle part dans les éléments de constitutions et/ou d'organisation des nouvelles associations d'usagers de l'eau (*rabitahs* ou Conseils de l'eau), n'apparaît la moindre indication d'un véritable rôle des usagers dans une gestion locale et collective des ressources hydrauliques en dehors de la politique globale élaborée exclusivement par le ministère. Les associations ne sont habilitées ni à contester les choix du gouvernement - même pas pour leur propres existences qui se décident au niveau central et sans concertations locales - ni à faire des propositions pour un système de gestion différents. Les usagers ne peuvent en aucun cas se substituer aux ingénieurs et autres fonctionnaires pour mettre en place un système de fonctionnement original. L'idée même de l'initiative locale est totalement absente des règles de créations et de fonctionnement de ses nouvelles associations.

Lors d'une discussion avec un haut cadre du ministère de l'irrigation, chargé de la mise en place des Aue dans le delta du Nil, et à la question de savoir quelle serait la réponse ultime de l'administration face aux paysans qui refusent, à tort ou à raison, le modèle proposé, j'ai reçu cette réponse claire, sans détours et particulièrement révélatrice du sens véritable que donne ce grand fonctionnaire de l'Etat à la gestion « participative » que les Aue sont sensées développer et favoriser : « Il s'agit d'un projet national. Le plan sera mis en exécution partout en Egypte. Et en fin de compte, ils seront obligés de s'y soumettre ». On ne peut être plus précis et explicite.

Au moins trois raisons expliquent l'écart entre l'idée des Aue et leur réalité sur le terrain.

- L'incapacité des paysans et autres usagers à s'engager dans l'activité collective et l'action politique. La pauvreté individuelle et collective est de toute évidence le premier frein. Le manque de temps, la nécessité de se concentrer sur la production ou la procuration des moyens de survie et la peur de se faire accuser d'activités subversives, avec ce que cela entraîne comme enchaînements mécaniques graves pour l'utilisateur et l'ensemble de sa famille, ne sont pas de nature à favoriser son adhésion réelle et sa participation active. Même dans les pays où les Etats commencent à élargir les espaces de libertés, la culture politique générale et les conditions sociales et économiques continuent à agir en faveur de l'abstention et la passivité.
- La réticence des gouvernants à favoriser toute forme d'organisation autonome, de participation et de revendications locales. Toute forme de contre pouvoir est perçue comme des formes anti-pouvoirs, d'où la nécessité d'y mettre fin pour éviter des troubles potentiels.
- La représentation que se font les fonctionnaires et les ingénieurs du secteur hydraulique des usagers et notamment des paysans qu'ils considèrent, par leur ignorance, à l'origine de tous les problèmes dont la mauvaise gestion de la ressource. Les images ne manquent pas : les paysans sont ignorants et analphabètes, ne connaissent pas les règles et les normes de l'irrigation, gaspillent l'eau, ne voient pas les intérêts collectifs, incapable de comprendre, d'apprendre et de s'améliorer, incapable de faire des choix. Bref, les paysans ne sauraient vivre et évoluer sans l'aide continue et systématique des détenteurs exclusifs des savoirs : les ingénieurs et les décideurs. Par conséquent, les ingénieurs ont tendance à se donner une obligation quasi-divine de soutien à leurs pères, frères et sœurs paysans ignorants.

Le cas des Aue dans le gouvernorat de Minya³

La majorité des paysans interrogés font le constat que les Aue n'ont aucune existence réelle et n'ont, par conséquent, provoqué aucun changement notable en termes de réformes et de restructurations de la gestion locale (administrative et sociale) de la ressource hydraulique. Les faits sur lesquels la quasi-totalité des paysans interrogés étaient d'accord sont très révélateurs et expliquent au moins en partie le constat très négatifs qu'ils font de l'expérience :

- les associations se sont constituées sans consultations préalables des paysans et parfois même sans qu'ils en soient informés ; beaucoup ne l'ont su qu'avec le début du chantier de « modernisation » de la mesqua ;
- les membres du comité de direction n'ont pas été élus mais désignés par les responsables locaux de l'irrigation (les ingénieurs) ;
- il n'est pas rare de rencontrer des personnes désignées à leurs insu membres de la direction d'une association ; les réunions, quand elles ont lieu, ne sont que des rencontres d'enregistrement des décisions imposées par l'administration et de toute manière une activité formelle visant à légitimer les choix administratifs et donner un gage de démocratie et de gouvernance participative locale ;
- depuis la création des associations, les réunions de l'ensemble des membres sont excessivement rares et se limitent généralement à approuver le bilan financier sur la seule foie d'une déclaration orale du trésorier ou du président de la *rabtah* ;
- les paysans n'avaient jamais pris connaissance du règlement intérieur et des lois qui régissent les *rabtahs* et définissent les rôles des membres de la direction. Aucune formation ne leur avait été donnée. C'est aussi le cas des simples membres de l'association. Les réunions avec les membres ne sont jamais organisées. Par conséquent, il y a une absence totale de participation.

Tableau II. Pourcentage des membres des Aue qui connaissent ou ne connaissent pas le comité de direction, ses différents membres et l'opérateur, gardien de la station de pompage.

| | Non % | Oui % |
|------------------------------|-------|-------|
| Le Comité | 40,3 | 59,7 |
| Sheikh al-mesqua (Président) | 62,3 | 37,7 |
| Trésorier | 77,2 | 22,8 |
| Secrétaire | 81,7 | 18,3 |
| Autres membres | 77,8 | 22,2 |
| Opérateur | 10,7 | 89,3 |

Comme le montre le tableau II, l'ignorance de plusieurs membres de l'existence d'un comité de direction de la *rabtah* (presque 40 %) est manifeste et très peu de paysans membres et considérés administrativement comme tels disent identifier les différents membres du comité et leur fonctions. Mais au-delà de cette « absence » de la *rabtah*, il faut souligner, en particulier, le fait que les paysans membres ne connaissent ni leur chef, ni le trésorier, pourtant légalement responsable de la perception de l'argent de l'irrigation et de sa gestion comptable, ni encore le secrétaire. Seul l'opérateur fait l'exception avec 89,1 % des membres qui déclarent le connaître.

Certains opérateurs ont profité de cette position de monopole pour mettre en place, souvent avec la complicité directe des responsables locaux, un système de détournement de l'argent de l'association et d'abus de pouvoir.

Les constats qu'on fait aujourd'hui à Minya ne sont pas pour étonner. En effet, il est très difficile d'envisager une structure associative quelconque sans qu'elle ait un minimum de pouvoir de décisions et d'initiatives. Il n'est donc pas surprenant qu'une association formée par les autorités administratives sans consultations préalables et sans transfert réel de pouvoirs et de compétences, n'affiche pas des résultats positifs et apparaît beaucoup plus comme un problème supplémentaire qu'un début de solution aux différentes questions liées à la gestion des ressources hydrauliques. « Une véritable décentralisation doit se traduire par « un partage du pouvoir réel de décision : une capacité de négociation des associations

³ Il s'agit d'observations et de quelques résultats préliminaires d'une grande enquête réalisée dans la province de Minya (Haute Egypte) auprès de 850 ménages de paysans irrigants répartis sur 5 sites différents.

d'usagers avec les autres intervenants (...), des compétences techniques et gestionnaires des responsables paysans, intégrité et sens de l'intérêt collectif de ces mêmes responsables et des autres acteurs (prestataires de services, administrations), cohésion sociale et fonctions d'autorité dans les associations d'usagers, etc. » (Mathieu, 2001).

Conclusion

Très souvent la question de l'eau en Egypte a été étudiée presque exclusivement sous l'angle réducteur de la balance offre et demande en relation avec l'apport annuel du Nil d'une part et la croissance démographique, toujours présentée comme une contrainte, d'autre part. Deux autres aspects de moindre importance ont cependant fait l'objet de plusieurs recherches études : la relation entre un pouvoir fort, toujours donné comme un exemple de centralisme politique, et la gestion de la ressource et la mobilisation des ressources hydrauliques comme outil dans les politiques nationales d'aménagement du territoire.

Mais, il me semble de plus en plus important de prendre une autre entrée plus sociologique. Il s'agit évidemment de la question de la pauvreté en articulation mécanique avec les moyens, les méthodes et, plus globalement, les politiques de gestion des ressources hydrauliques. L'ampleur de la pauvreté qui dépasse, à mon sens, de très loin ce que je pourrai appeler « l'urgence hydraulique » s'impose désormais dans toute recherche en sciences sociales portant sur des phénomènes touchant à la société égyptienne. De ce fait, la pauvreté s'impose comme une dimension forte et centrale de la problématique de l'eau et constitue une entrée particulièrement pertinente.

Toutefois, cette dimension fondamentale doit être appréhendée en relation avec les autres éléments qui se situent en amont ou en aval comme causes ou effets de la pauvreté. L'articulation entre la pauvreté, la capacité et la participation a été démontrée par le Nobel de l'économie Sen. Nombreuses recherches récentes ou en cours tentent de comprendre l'articulation entre ces trois dimensions fondamentales et l'accès aux ressources hydrauliques.

Références bibliographiques

- AMARTYA SEN, 1990. Poverty and famines, an essay on entitlement and deprivation- Oxford University press.
- CAPMAS, 1996. Recensement de la population égyptienne. Le Caire, Egypte.
- IFPRI, 1997. A profile of poverty in Egypt. International Food Policy Research Institute.
- INP, 2004. Egypt Human Development Report 2003. Institute of National Planning, Cairo, Egypt.
- INP, 1996. Egypt Human Development Report 1996. Institute of National Planning, Cairo, Egypt.
- KESHK H., 1996. Les ouvriers agricoles en Egypte (Ommal al-Ziraa fi Masr) 1953-1995. La situation économique et sociologique des ouvriers agricoles salariés. Kitab al-Mahrousah. Le Caire, Egypte.
- LAWRENCE P., MEIGH J., SULLIVAN C., 2002. The Water Poverty Index: an International Comparison. In Keele Economics Research Paper. KERP 2002/19.
- MATHIEU P., 2001. Quelles institutions pour une gestion de l'eau équitable et durable ? Décentralisation des réformes du secteur irrigué dans les pays ACP. Document de travail n° 11.
- QAZI K. AHMAD, 2003. Towards Poverty Alleviation: The Water Sector Perspectives. In Water Resources Development, 19, (2) : 263-277.