



GESTION DE LA DEMANDE EN EAU EN EGYPTE

*Un stage sur la Caractérisation des acteurs et des projets
de GDE*

Stage effectué au Caire pour
du Programme



l'antenne méditerranée
Solidarité Eau

Rapport de stage de Mlle Yaël BENVAYON

Maîtres de stage :
Monsieur le Professeur René ARRUS
Monsieur le Professeur Vincent PLAUCHU

Février 2005

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	3
1. Présentation du stage	3
2. Les difficultés rencontrées	5
3. Eau, agriculture et institutions de gestion en Egypte : de l'offre à la demande.....	6
 Première partie :	
la gestion de l'eau en Egypte : centralisme et libéralisation	12
I. La réforme du secteur de l'eau : la libéralisation du secteur tant dans le domaine agricole que dans le domaine de l'eau potable.	15
1. Réforme de la politique agricole : libéralisation, participation et décentralisation.....	15
2. Les services de distribution d'eau et d'assainissement en cours de privatisation	19
II. Le Projet d'Amélioration de l'Irrigation : participation des agriculteurs ?	23
 Deuxième partie :	
Les acteurs de la gestion de la demande de l'eau	27
I. Les organismes gouvernementaux	27
II. Les organisations internationales.....	29
III. Les Organisations Non Gouvernementales dans les projets de gestion de l'eau.....	31
 Troisième partie :	
Les projets de Gestion de la Demande en Eau.....	36
I. Outils institutionnels et économiques de la GDE	37
II. Des innovations techniques pour la GDE	39
III. Les actions d'Information/ Sensibilisation/Formation et Participation de GDE	41
 CONCLUSION	50
 BIBLIOGRAPHIE	53

INTRODUCTION GENERALE

L'histoire du développement de l'Égypte est liée à celle de la maîtrise du Nil. L'Égypte n'existerait pas sans le Nil qui constitue sa source unique d'eau et qui a permis de fertiliser toute la vallée. La dépendance de l'Égypte au Nil est donc primordiale et son développement futur en dépend. C'est pour cette raison que les politiques de gestion de l'eau tentent aujourd'hui de gérer cette ressource de manière plus rationnelle en essayant de réguler les demandes en eau. Les principes et les outils d'une Gestion de la Demande en Eau (GDE) sont en Égypte d'actualité et nous interrogeons ici, leurs modalités d'applications.

Dans cette introduction nous présentons les objectifs et le cadre du stage du Master, effectué au Caire de Septembre à Décembre 2004. Nous mentionnons ensuite les principales difficultés. Puis nous tentons de cerner une définition de la Gestion de la Demande en Eau.

1. Présentation du stage

Au cours de l'année 2004, j'avais décidé d'effectuer mon stage de DESS sur un terrain égyptien autour des problématiques liées à l'eau.

Mon souhait fut réalisé lorsque l'antenne Méditerranée du Programme Solidarité Eau (pSeau) menant un projet intitulé : *Gestion de la Demande en Eau en Méditerranée : inventaire et caractérisation des actions d'information/ sensibilisation/ formation/ communication/ participation* (ISFP), donna son accord pour que je réalise la partie du projet sur l'Égypte.

L'association pS-Eau « facilite les initiatives locales de coopération internationale et les échanges Nord/Sud, et encourage la cohérence des actions. Pour atteindre ces objectifs, elle développe des activités d'échange et de concertation, de capitalisation, de diffusion d'information (site Web, cahiers techniques, bulletin trimestriel, etc.), d'appui aux porteurs de projet et d'animation de groupes de travail »¹. Le pS-Eau anime cinq programmes d'actions dont celui d' « Eau et Environnement en Méditerranée ». C'est pour ce programme (également appelé « Antenne méditerranée du pSeau ») que nous avons réalisé ce stage.

Le projet *Gestion de la Demande en Eau en Méditerranée : inventaire et caractérisation des actions d'information/ sensibilisation/ formation/ communication/ participation* (ISFP) fait suite à l'atelier du *Plan Bleu* à Rome² qui se préoccupe des liens entre l'environnement et les types de développement en Méditerranée. Le projet a pour but de palier le manque de connaissances et d'analyses sur les pratiques d'ISFP en

¹ www.pseau.org

² www.planbleu.org

Méditerranée, en particulier leurs méthodes, pertinence et impacts dans le but de capitaliser les expériences.

Il a fallu trouver une structure (de préférence une association ou une ONG) pour m'accueillir sur place pendant la durée des 3 mois de stage. Grâce à des contacts que pSeau avait établis avec le responsable de « l'Association Egyptienne pour le Développement Global », j'ai pu travailler dans les bureaux de cette association qui m'a donné accès au téléphone, au fax, à Internet, à l'imprimante et aux ordinateurs en fonction des disponibilités de l'équipe. Il va sans dire que cela constitue de bonnes conditions de stage. J'ai, par ailleurs, bénéficié d'une indemnisation du pSeau qui m'a facilité mes conditions de vie sur place.

Mes objectifs ont consisté à réaliser un premier **répertoire** des acteurs de l'eau en Egypte. Ensuite, il s'agissait de sélectionner les acteurs travaillant plus spécifiquement sur la Gestion de la Demande en Eau (GDE) et développant des projets dans ce domaine. Une fois les acteurs identifiés, la capitalisation de ces expériences par la réalisation de **fiches expériences** pouvait commencer. L'équipe du Programme Solidarité Eau m'a fourni un premier questionnaire afin de réaliser ces fiches expériences, ce qui a permis d'avoir une bonne base de travail.

Ce calendrier de travail (travailler d'abord sur le répertoire et plus tard sur les fiches expériences) n'a pas réellement été respecté, dans la mesure où j'ai commencé les entretiens rapidement. En effet, c'est en rencontrant les premières personnes que les pistes de mon répertoire se sont élargies. Au final, je montrais mon répertoire en cours de constitution à chaque personne rencontrée et chacun pouvait donc m'indiquer les contacts qu'il avait ou d'autres projets dont je n'avais pas encore entendu parlé. Ce fut là le meilleur outil.

Nous nous sommes rapidement rendu compte que les projets de gestion de l'eau sont la plupart du temps mis en place par des organisations internationales et par les coopérations des différents pays. Ainsi mes principaux interlocuteurs ont été des responsables de projets travaillant dans des organisations internationales, parfois des égyptiens, parfois des étrangers. L'anglais fut la langue principale de travail. Nous n'avons pas pu enregistrer nos entretiens comme nous l'aurions souhaité. Le dictaphone ne passe pas du tout, et risquait de gâcher tout l'entretien. A l'entrée de l'USAID³ il m'a même été retiré de mon sac.

L'objectif de notre travail est de montrer comment les acteurs travaillant dans le domaine de la gestion de l'eau en Egypte comprennent et mettent en place des projets de Gestion de la Demande en Eau. Nous nous sommes interrogés sur la nature des acteurs de la GDE et surtout **sur les outils qu'ils utilisent** pour réaliser des projets que nous avons qualifiés comme correspondant à une approche de GDE. Pour des raisons

³ US Agency for International Development

d'incompétences et de difficultés d'accès aux données, l'approche économique de la Gestion de la Demande en Eau est ici limitée.

2. Les difficultés rencontrées

Nous pensions trouver un nombre important d'ONG et d'associations travaillant à la mise en place des projets mais le contraire s'est produit. Pour des raisons que nous expliquons dans la suite de notre texte, l'Égypte est un peu un « désert associatif » surtout quand il s'agit d'associations travaillant dans le domaine de l'eau.

Notre principale difficulté s'est classiquement située au niveau de la langue. Nous nous trouvons dans l'impossibilité de discuter travail avec des Égyptiens ne parlant pas une autre langue que la leur. La pratique de l'anglais est bien moins courante que nous nous y attendions. Il ne s'agit pas d'un pays anglophone au même titre que les pays d'Afrique de l'Ouest sont francophones. La langue de travail et de rédaction des documents officiels est l'arabe. Seuls des projets recherchant des financements en direction d'organisations internationales rédigent quelques documents en anglais. Par exemple au Fonds Suisse Égyptien la quasi-totalité des documents sont rédigés en arabe.

Sur les 18 personnes d'organisations différentes que nous avons rencontrées, nous n'avons pu analyser que 10 projets entrant réellement dans les critères retenus pas nous pour caractériser les projets de Gestion de Demande en Eau (GDE). Pour la plupart de ces 10 projets, il nous a fallu au moins 2 à 3 rendez-vous (parfois avec des personnes différentes) pour avoir une information qui nous semblait satisfaisante.

Dans l'ensemble les personnes que nous avons contactées étaient ouvertes à nous recevoir et à nous exposer les grandes lignes de leurs projets. Les personnes qui nous ont reçus nous ont souvent donné de belles pistes pour d'autres projets en donnant leur avis. Les responsables des projets « Conseils de l'eau » et « Gestion de l'eau dans l'agriculture Égyptienne », nous ont même emmenés à bord de leur véhicule sur le terrain en nous donnant un grand nombre d'informations. Il est difficile de se promener dans la campagne égyptienne sans être accompagné par quelqu'un qui légitime notre présence.

Les seules déceptions se situent tout d'abord au niveau du refus du Professeur Nawar de nous recevoir sans l'enregistrement au préalable par l'association qui nous hébergeait au département de la Sécurité (Ministère de l'intérieur). Le Pr. Nawar est le coordinateur du projet des Innovations Sociales et Institutionnelles dans la gestion de l'Irrigation en Méditerranée (ISIIM) d'Agropolis. Nous aurions pensé qu'il serait bien placé pour nous aider et nous donner des informations.

Autre difficulté d'accès fut celle de l'association Internationale CARE. Leurs bureaux au Caire ont deux projets (EMPOWERS et ALIVE) qui correspondaient réellement aux objectifs de projets de GDE. Mais après deux rendez-vous auxquels ils ne sont jamais venus et une tentative infructueuse de nous rendre sur le terrain (avec une

recommandation du Fond Suisse Egyptien qui est un de leurs bailleurs), nous avons abandonné sans même avoir pu donner une explication à ces difficultés d'accès.

Une des difficultés majeures que nous avons rencontrées pour la réalisation des fiches expériences est que nos interlocuteurs ne maîtrisaient pas toujours les détails de la mise en place des projets. Par exemple, pour le projet de la coopération japonaise sur de « projet d'amélioration de la formation dans les technologies d'adduction d'eau », il nous a été très difficile d'obtenir des détails sur les transferts de techniques, le type de matériel fourni... L'accès aux documents des projets ne nous a pas toujours été donné.

Le résultat fourni dans les fiches expériences est celui que nous ont donné les entretiens au sens stricto-sensu du terme. Nous avons choisi de présenter les informations telles que nos interlocuteurs nous les ont données en plaçant notre analyse personnelle dans ce présent mémoire.

Après cette rapide présentation du stage et de son contexte de réalisation nous souhaitons présenter les grandes lignes de la gestion de l'eau en Egypte en prenant connaissance du contexte historique et économique dans lequel elle s'inscrit.

3. Eau, agriculture et institutions de gestion en Egypte : de l'offre à la demande

Maîtrise du fleuve et transformation de l'écosystème.

La construction du barrage d'Assouan qui débuta en 1953 et s'acheva en 1970, constitue aujourd'hui la principale infrastructure de gestion et des régulations des eaux du Nil. Ce barrage n'était pas la première tentative, le barrage de Mohammed Ali a été un échec. La maîtrise des eaux du fleuve par les hommes a toujours été un objectif important dans l'histoire de l'Egypte. Le tracé du Nil est aujourd'hui totalement orienté par les infrastructures que les hommes ont mis en place et son débit est lui aussi maîtrisé par ce fameux barrage d'Assouan. Ce dernier a permis d'augmenter la surface des terres irriguées et a aussi permis de réguler les crues du Nil dont les inondations causaient d'importants dégâts tant humains qu'agricoles. Par la construction de ce barrage, les autorités égyptiennes souhaitaient également parvenir à l'autosuffisance alimentaire.

L'écosystème du Nil est aujourd'hui complètement transformé par les infrastructures mises en place. Une des caractéristiques du Nil était de déposer sur les terres cultivées des limons fertilisateurs lors des crues. C'est aussi grâce à la présence de ces limons dans les eaux utilisées pour l'irrigation que les terres agricoles de la vallée et du delta étaient particulièrement fertiles. Or, ces limons se trouvent à présent bloqués dans le barrage d'Assouan engendrant la nécessité pour les agriculteurs de mettre

toujours plus d'engrais. Les quantités d'engrais utilisées sur les terres cultivées polluent les eaux du Nil. En effet, les eaux de drainage chargées en sel, engrais et pesticides retournent dans le bras principal du Nil sans n'avoir connues aucun traitement. Plus loin, en aval, c'est cette eau qui sera utilisée pour d'autres cultures. Le problème de la qualité de l'eau est donc un problème inquiétant en Egypte. Nous ne connaissons pas les répercussions sur la santé de l'homme de la consommation d'aliments cultivés avec ces eaux.

Des quantités d'eau disponibles à la limite de la pauvreté hydrique.

L'Egypte dispose de 65 milliards de m³ d'eau dont 55,5 milliards provenant des eaux du Nil. La dépendance vis-à-vis des pays frontaliers est grande puisque avant de parvenir en Egypte, le Nil traverse 9 pays. L'Egypte consomme la plus grande partie des eaux du Nil et est en même temps le pays le plus en aval. Ce qui signifie que si les autres pays (et principalement le Soudan) décident d'utiliser davantage leurs eaux, l'Egypte risque de se trouver en situation de pénurie. Mais en l'état actuel des choses⁴ on ne peut pas dire que l'Egypte manque d'eau en terme de quantité.

Les chiffres des disponibilités en eau par an et par habitants diffèrent selon les sources. Ainsi, selon la FAO et son système d'enregistrement des données AQUASTAT, l'Egypte disposait en 2002 de 859 m³ par habitant et par an. La barrière de stress hydrique étant placée pour tous à 1000 m³ par eau et par habitant. Ainsi selon la FAO l'Egypte se trouverait en dessous du seuil. Mais selon S. C. Lornagan et D. B. Brooks⁵, l'Egypte dispose de près de 1000 m³ par an et par habitant.

Le Maroc dispose de plus d'eau mais pour les autres pays, tel que la l'Algérie, la Jordanie ou Israel, l'Egypte semble se trouver plutôt en bonne position. Nous nous interrogeons sur les façons de mesurer ce stress hydrique. En effet, des pays disposant de plus de 1000 m³ par an et par habitant connaissent des problèmes d'accès à l'eau qui n'ont rien à voir avec l'Egypte. La distance que les personnes doivent parcourir pour accéder à l'eau est donc un facteur primordial à mettre en corrélation avec les disponibilités en eau. Ainsi, en Egypte, il faut moins d'un quart à la population pour avoir accès à l'eau (quand elle n'est pas disponible par le réseau d'eau potable en ville). Le long du Nil et surtout dans les principales villes du pays, le stress hydrique n'est pas ressenti en tant que tel. En effet, de l'eau on peut en voir partout, en dehors des bras du Nil, quiconque a soif dans la rue peut se servir gratuitement dans les fontaines publiques et il n'est pas rare de voir l'eau couler en continu dans certaines cours, pour laver la vaisselle ou les voitures (synonyme de gaspillage de la ressource). Dans les grandes villes, les coupures d'eau courantes sont très rares, nous n'en avons pas connu une seule au Caire en presque 5 mois. La situation n'est en rien comparable avec les pays d'Afrique

⁴ Selon les quantités alloué à chaque pays fixé par le traité de 1959 avec le Soudan

⁵ Stephen C. Lornagan et David B. Brooks, *Watershed, The role of fresh water in the israeli-palestinian conflict*, ed. International Development Research Centre, 1994.

subsaharienne où, même dans les capitales, les coupures d'eau sont fréquentes et pendant certaines saisons elles peuvent durer plusieurs jours.

C'est pour ces raisons que nous n'estimons pas que l'Egypte soit un pays où règne le stress hydrique de façon chronique. Les problèmes liés à la qualité de l'eau à laquelle ils ont accès nous semble davantage importants et nous tenterons de le souligner dans ce mémoire.

L'approvisionnement en eau potable pose surtout problème en milieu rural (environ 60% de la population totale en Egypte). Les villes sont presque entièrement connectées au réseau d'eau potable, mais dans les campagnes, il arrive souvent que les individus utilisent les eaux des canaux d'irrigation pour l'eau alimentaire et domestique. L'eau est présente à proximité des gens, même en milieu rural mais le traitement de l'eau est souvent inexistant. Il s'agit encore une fois ici, d'un problème d'accès à une eau de bonne qualité.

La Gestion de la Demande en Eau : contexte et définitions

L'émergence de la Gestion de la Demande en Eau (GDE) s'inscrit dans le passage d'une gestion de l'offre en eau à celle de la demande.

La période de l'après Seconde Guerre Mondiale a vu un grand nombre de pays arabes mettre en place des politiques de nationalisation de leurs économies. L'ère socialiste a connu ses heures de gloire en Egypte sous la présidence nassérienne qui débute en 1952. Comme pour l'Algérie, le système agricole et son développement par les coopératives ont constitué un axe majeur de cette politique. C'est donc dans un contexte de gestion de l'offre et de réalisations des grands travaux qu'est entreprise la construction du haut-barrage d'Assouan. Cela fait partie des principes des économies de grands travaux réalisés par l'Etat. Cela correspond à une gestion de l'offre en eau puisque le barrage et la réalisation des grands canaux doivent permettre de développer une agriculture irriguée.

Les définitions concernant la GDE sont multiples et dépendent souvent de l'orientation universitaire ou professionnelle de celui qui la propose. Toutes reposent néanmoins sur le fait que les quantités d'eau disponibles ne peuvent augmenter alors qu'en même temps la demande en eau ne cesse de croître à cause principalement de la croissance démographique, de l'élévation du niveau de vie et de la bonification des terres sur le désert. Les quantités d'eau disponibles (l'offre) sont limitées et il faut donc mettre en œuvre des mesures pour agir sur la régulation de la demande en fonction de l'offre. La grande majorité des acteurs que nous avons rencontrés font référence à ces notions et, à ce titre, nous pouvons dire que la question de la GDE est bien ancrée dans les esprits des personnes travaillant dans les organisations nationales et internationales mettant en œuvre des projets de gestion de l'eau.

La GDE est définie par le forum de Fiuggi en 2004 (Plan Bleu) comme « l'ensemble des interventions et systèmes d'organisation que les sociétés et leurs gouvernements peuvent mettre en œuvre pour **accroître les efficacités** techniques, sociales, économiques, institutionnelles et environnementales dans la gestion de l'eau. Complémentaire aux politiques de l'offre (barrages, pompes, transferts à longue distance, adductions et dessalement), la GDE vise par conséquent **à réduire les pertes physiques et économiques, et à mieux satisfaire, ce à moindre coût externe, les demandes sociales, économiques et environnementales** (en quantité et en qualité) des générations actuelles et futures. Sa mise en œuvre s'appuie sur une panoplie d'outils (outils économiques, techniques, institutionnels, de mobilisation des acteurs) qu'il convient d'adapter à chaque situation. Les politiques de GDE visent donc à intensifier les utilisations de l'eau, à optimiser les usages de l'eau, à apporter plus de produits ou de services, plus de valeur et finalement plus de développement durable pour chaque m³ d'eau reçu (pluies), prélevé (pompage, barrage) ou produit à partir des eaux salées ou saumâtres (dessalement). La réutilisation des eaux usées traitées est à la frontière de l'offre et de la demande. La GDE implique d'assumer des coûts spécifiques d'équipements ou d'actions.»⁶

Pour les économistes, « la gestion de la demande comporte plusieurs volets visant à économiser l'eau : politiques économiques, notamment établissement du prix de l'eau ; lois et règlements, par exemple restrictions imposées à certaines utilisations de l'eau ; solutions techniques, comme l'installation de compresseurs de débit; et participation du public et des consommateurs. »⁷

Davantage que les différentes définitions de la gestion de la demande ce qui différencie les acteurs se sont **les outils** qu'ils mettent en œuvre afin de gérer la demande en eau. La connaissance des outils utiliser pour gérer cette demande peut parfois en dire davantage sur les différentes conceptions de la GDE.

Un des outils utilisés pour limiter l'augmentation de la demande peut être **d'augmenter le prix de l'eau**. Jusqu'ici, en Egypte, il ne semble pas que cette approche soit mise en pratique. Les valeurs traditionnelles de l'Islam veulent en effet que l'eau ne se paye pas, il s'agit d'un don de Dieu. Ce que paye les consommateurs c'est le traitement de l'eau et les infrastructures nécessaires à son acheminement. La majorité des immeubles sont équipés de pompes permettant à l'eau de monter dans les étages. Il faut donc souligner qu'une partie de la facture d'électricité comporte cet acheminement de l'eau. L'augmentation du prix de l'eau est souvent évoquée par les décideurs mais

⁶ Plan Bleu, Résultats du Forum de Fiuggi sur les "Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée". Constats et Propositions, janvier 2003, p.5, souligné par nous.

⁷ Population information program, John Hopkins School of public Health, volume XXVI n°1 septembre, 1998

jusqu'ici jamais réalisée. Les agriculteurs sont, quant à eux, aujourd'hui dans l'impossibilité de supporter un coût supplémentaire de l'eau dans leur coût de production.

Pour les sociologues il s'agit avant tout de mettre en place des modes de gestion de l'eau participatifs, c'est pour cette raison que les principales méthodes utilisées dans les projets de GDE font référence à ce type de méthodes. La tentative de mettre en place des **méthodes participatives** au sein des projets est une des caractéristiques des projets de GDE. Il est très difficile d'évaluer la réalité de l'utilisation de ces méthodes sur le terrain et il se peut que pour certains projets il ne s'agisse que des déclarations d'intentions faites à l'intention des bailleurs. Les difficultés liées à la mise en place de projet par des méthodes participatives sont évoquées dans la troisième partie de ce mémoire.

Mais pour le Centre de Recherche et de Développement International, (projet « Gestion de la demande en eau »), les outils sont surtout **institutionnels**. Il m'a été expliqué à plusieurs reprises qu'il ne sert à rien de vouloir faire une GDE si les acteurs qui prennent les décisions ne sont pas impliqués en premier lieu. C'est pour cette raison que les populations cibles de leur projet sont les décideurs impliqués dans la gestion de l'eau du pays. Pour eux, la GDE c'est d'abord une question de gouvernance : « Ce que nous a montré la réalisation des 4 forums c'est que la gestion de la demande en eau n'est pas juste une technologie à appliquer ou un programme à réaliser mais une forme de gouvernance. En fait, une forme nécessaire pour améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales à travers le Moyen Orient et l'Afrique du Nord »⁸

Selon la classification du Plan Bleu de 1997, l'Egypte est un pays en situation de pénurie structurelle. Au vu des différents éléments cités ci-dessus (quantités d'eau disponibles par personne et par an et les accès à l'eau) nous pouvons nous interroger sur la pertinence de cette classification. A nos yeux, l'Egypte ne se situe pas en situation de pénurie structurelle mais se trouve plutôt en situation de pénurie potentielle. Nous avons pu constater qu'en réalité ce qui pose davantage de problème se situe au niveau de l'accès à une eau de bonne qualité.

Pour les acteurs que nous avons rencontrés, la régulation de la demande apparaît comme un levier plus amovible que la régulation d'une offre contrainte par la nature. Nous nous interrogeons sur la pertinence et la réalité du présupposé d'une croissance démographique continue qui contribuerait à la raréfaction des ressources en eau. Mais notre travail a surtout consisté à montrer les **différentes visions de la GDE des acteurs** de terrain.

⁸ David Brooks, *Lessons from Water Demand Management Forums for the Middle East and North Africa*, Paper for International Water Demand Management conference, 30 may 2004, Dead Sea, Jordan, p3. Traduit par nous. Document édité et diffusé par l'IDRC.

Ainsi, notre recherche a consisté à travailler sur le contexte des projets de GDE et sur la façon dont ils sont mis en place : quels sont les acteurs principaux ? Vers qui et pour qui sont mis en place des projets de GDE ? Quels sont leurs outils, leurs références méthodologiques, leurs principaux problèmes rencontrés... ? Comment dans un Etat traditionnellement très fort une telle politique de gestion de l'eau est mise en place ?

Pour appréhender au mieux le contexte de l'émergence et les modalités d'application de la GDE, nous avons choisi de présenter notre travail comme suit :

Après avoir défini les caractéristiques générales de la gestion de l'eau en Egypte, tant au niveau historique que du contexte institutionnel (première partie), nous concentrons notre deuxième partie sur les acteurs de cette gestion et la définition de leurs rôles dans la GDE. Puis, grâce à l'étude des projets (les fiches-expériences), nous tentons de caractériser les différentes techniques et solutions mises en œuvres par les acteurs pour gérer la demande en eau. Une attention particulière est accordée aux modes possibles de participation des populations dans ces projets. (3^{ème} partie).

PREMIERE PARTIE :

LA GESTION DE L'EAU EN EGYPTE :

CENTRALISME ET LIBERALISATION

Introduction : Un secteur traditionnellement réservé à l'Etat ?

En Egypte, la gestion de l'eau est traditionnellement réservée à l'Etat. Ce centralisme s'illustre dans le lien qui existe entre la gestion de l'eau et l'agriculture. En effet, dans un pays où la totalité des l'agricultures est irriguée on comprend la dépendance de l'économie agricole à celle de la gestion de l'eau. Ainsi, à travers les différentes réformes agraires qui ont été mises en place, nous pouvons observer la place prépondérante de l'Etat tant dans la gestion des terres agricoles que dans la gestion de l'eau. Cette tendance est accentuée dans le cadre des grandes économies socialistes des années 1950.

On a tendance à dater le mode de gestion centraliste égyptien à la période des pharaons. En effet, le Nil, source unique d'eau, serait la raison de ce centralisme. Or G. Alleaume, historienne ayant travaillé sur les systèmes d'irrigation en Egypte, date l'apparition du système d'irrigation unique et centralisé en Egypte au XIXe siècle. Elle montre qu'avant le XIXe siècle les agriculteurs utilisaient les pentes transversales (et non longitudinales) et créaient ainsi un réseau d'irrigation secondaire s'éloignant du bassin du Nil. Ces bassins et artères étaient à l'époque indépendants du régime hydraulique du Nil et de son étiage. Ce double système d'irrigation « a créé des situations si complexes qu'il paraît douteux qu'elles aient pu se résoudre à un seul et même système d'irrigation »⁹. Ce n'est qu'au XIXe siècle que les ingénieurs se sont attachés à convertir les bassins multiples en un nombre restreint de grands bassins homogènes et que le Nil est devenu le moteur de la régulation hydraulique.

En dehors de ce débat, ce qui est certain est que ce centralisme est toujours existant dans le système actuel d'irrigation et de gestion de l'eau.

La place de l'Etat centralisateur en Egypte s'illustre parfaitement par le système de gestion de l'eau mise en place par le Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation. La gestion, ainsi que le fonctionnement et la maintenance des infrastructures d'irrigation et de drainage, jusqu'aux réseaux tertiaires appelés *mesquas*, relèvent de la responsabilité du Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation. Pour le reste, c'est à dire à partir des canaux tertiaires, ce sont les usagers qui sont responsables de la

⁹ Alleaume, Ghislaine ; *Les systèmes hydrauliques de l'Egypte pré-moderne, Essai d'histoire du paysage*, in « Itinéraires d'Egypte », dir. Christian Décobert, ed. Institut Français d'Archéologie Orientale du Caire, 1992, p. 307.

distribution de l'eau des *mesquas* vers les parcelles et de l'entretien du réseau, sans pour autant être propriétaire. La propriété demeure du domaine public. Le rôle des ingénieurs travaillant pour ce ministère reste sur le terrain lui aussi prépondérant.

L'idée qui associe l'émergence d'un seul gestionnaire (l'Etat) de l'eau en Egypte au fait qu'il n'y a qu'une seule source d'eau (le Nil) est revenue plusieurs fois lors de nos entretiens avec responsables de projets. En effet, le Nil étant la principale et unique source d'eau traversant l'Egypte ne permettrait pas l'émergence d'autres acteurs pour participer à sa gestion. D'autre part l'idée selon laquelle l'eau demeure un bien public contribuerait à la main mise de l'Etat sur la ressource. Mais à nos yeux, ce qui importe ce n'est pas tant qu'il n'ait qu'un seul propriétaire de la source, mais plutôt que la forme de gestion ne laisse pas la place à d'autres acteurs pour améliorer l'utilisation de la ressource.

Pour comprendre l'actuel centralisme et le lien qui existe entre la gestion de l'eau et celle de l'agriculture nous devons nous pencher sur les réformes mises en place au XXe siècle. Cela nous permettra alors de mieux comprendre les *facteurs institutionnels* de l'apparition de la Gestion de la Demande en Eau.

Réforme agraire de Nasser en 1952

L'objectif de la réforme d'inspiration socialiste de Nasser était de redistribuer la terre et d'augmenter les revenus agricoles par l'accroissement de la production agricole. Cette réforme a abouti à la redistribution des terres cultivables des grands propriétaires à des petits propriétaires et locataires. Les conditions sociales et économiques des paysans (*fellahins*) en Egypte s'étaient fortement détériorées avant 1952. 3 millions de *fellahins* possédaient moins d'un feddan¹⁰.

La réforme donnait le droit à l'Etat de saisir les terres de plus de 200 feddans, puis en 1961 le plafond fut fixé aux terrains de plus de 100 feddans. Les terres saisies ont été redistribuées aux fermiers et petits propriétaires de moins de 5 feddans. Il y a eu plus de deux millions de bénéficiaires de la réforme et on a vu disparaître les grandes propriétés de plus de 200 feddans.

Un autre aspect de la réforme agraire de Nasser consiste dans la mise en place des coopératives. Celles-ci sont gérées par l'Etat : le conseil d'administration de la coopérative est présidé par un membre du gouvernement. Les coopératives furent donc un moyen privilégié du régime nassérien pour contrôler les activités et la production agricole, en déterminant les plans cultureux et en fournissant les intrants¹¹.

¹⁰ 1 feddan = 0,47 ha

¹¹ LAVERGNE Marc, 1990 (1981), « L'agriculture égyptienne dix ans après l'achèvement du Haut Barrage d'Assouan » in *Sociétés paysannes du tiers monde*, dir. C. Coquery Vidrovitch, Paris, ed. L'harmattan

Ouverture (*l'infitah*) et libéralisation

Les années 70, furent pour l'Égypte un tournant puisque Sadate au gouvernement revient sur quasiment tous les droits acquis par les petits propriétaires sous Nasser. Ainsi, Sadate a renforcé le pouvoir économique et politique des grands propriétaires. Son action préfigure la loi 96 de 1992 qui revient sur le statut des terres agricoles. Elle annonce l'âge de la libéralisation inaugurée par *l'infitah* (ouverture) de l'économie égyptienne (1973- 1974).

Ces transformations se sont accompagnées de changements théoriques sur la gestion de l'eau. Les grandes organisations internationales recommandent désormais de se pencher sur la gestion de la demande plutôt que celle de l'offre. Ce passage de la gestion de l'offre en eau à celle de la demande est décrit par T. Ruf comme suit :

« Les agences gestionnaires des réseaux sont en déficit chronique, les réseaux doivent être constamment réhabilités, les Etats se trouvent désormais face à des bailleurs de fonds réticents à maintenir des structures de gestion pesant lourdement sur l'endettement du pays. Accompagnant le vaste mouvement néolibéral et l'aventure des économies du monde entier, les administrations centrales sont remises en causes, parfois dissoutes.»¹²

Dans le domaine de l'agriculture la libéralisation signifie que les agriculteurs ne sont plus soumis à des quotas de cultures (en dehors du riz en fonction des régions, en raison de sa grande consommation d'eau). Les agriculteurs sont donc théoriquement libres de choisir leur culture. L'ouverture des capitaux aux sociétés étrangères et privées est aussi un des axes de cette libéralisation. Le projet du développement de la vallée de Toskha est un des principaux exemples.

C'est aussi dans ce contexte de libéralisation que prend place la loi 96 de 1992, qui réforme le droit de la location des terres agricoles et libérant leur prix. Cette loi mise en place en 1997 a lourdement fragilisé le statut des paysans, déjà précarisés. La question des répercussions de cette loi sera traitée plus bas.

Les dernières privatisations du secteur de l'eau datent du décret du mois de mai 2004. Il s'agit de privatiser les sociétés en charge de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement pour les transformer en « holding company ».

Comme dans les autres pays ayant connu une telle libéralisation, l'Égypte adopte les stratégies inaugurées par l'USAID et la Banque Mondiale. Ainsi les concepts « d'ouverture du marché » mais aussi de « décentralisation » et de « participation » se trouvent être sur le papier à la source des changements opérés.

¹² Thierry Ruf, *Du passage d'une gestion par l'offre en eau à une gestion par la demande sociale*, in *Ordre et désordre dans les questions d'irrigation et des conflits d'usage de l'eau*, CNEARC, p 10.

La gestion de la demande s'intègre dans ce contexte par le passage d'une société très marquée par la gestion de l'Etat dans tous ses secteurs à une libéralisation à outrance.

Aujourd'hui, il convient de réguler la demande car cela correspond aux schémas proposés par les bailleurs de fonds dans le cadre de la participation des populations, de la décentralisation des pouvoirs centraux à un niveau plus local.

Mais en tentant d'analyser la portée de ces nouvelles politiques de libéralisation dans le domaine de l'eau, nous nous sommes rendus compte qu'en réalité la place de l'Etat est croissante. C'est le plus grand paradoxe que nous ayons trouvé ici : dans un discours de décentralisation, de libéralisation, le l'Etat égyptien parvient à renforcer son pouvoir et son contrôle sur les structures de participation locales ! A. Boutet note, elle aussi, que :

« L'étude du processus de réforme de la gestion de l'eau en Egypte confirme que les mutations entreprises et légitimées par un discours libéral et démocratisant concourent au contraire au renforcement du pouvoir politique des élites qui se partagent les positions hégémoniques dans le secteur économique, politique, sociaux et administratifs, aux dépens des individus et des groupes sociaux qui pourraient aspirer à une intégration dans le travail politique. »¹³

I. La réforme du secteur de l'eau : la libéralisation du secteur tant dans le domaine agricole que dans le domaine de l'eau potable.

1. Réforme de la politique agricole : libéralisation, participation et décentralisation

La réforme économique dans le secteur agricole.

L'agriculture égyptienne fournit 19% du PIB national et au moins à 36% des emplois ainsi que 22% des exportations. La moitié des 65 millions d'Egyptiens vivaient en zone rurale.

La réforme économique du secteur agricole égyptien a débuté dans les années 80 et a été menée conjointement par le Ministère de l'Agriculture et l'USAID. L'objectif principal était de libéraliser le marché des prix et de promouvoir les exportations à forte valeur ajoutée.

L'USAID a été une force majeure dans la stratégie de la libéralisation et de la réforme agraire. Cet aspect de la coopération américano-égyptienne a fait l'objet de

¹³ A. BOUTET, *L'Egypte et le Nil- pour une nouvelle lecture de la question de l'eau*. E. l'Harmattan, 2001,p 220

nombreuses publications, par exemple N. Hopkins¹⁴ et R. Bush¹⁵. Son influence s'est appliquée à travers 2 programmes majeurs :

1 - Agricultural Production and Credit Project de 1986-1996 pour un coût de 289 millions de dollars.

Ce premier projet a consisté en « market-led growth », libéralisation des prix, des intrants et réduction du rôle de l'Etat. A cette même époque un intense débat a eu lieu entre les autorités égyptiennes et la Banque Mondiale concernant le recouvrement des coûts de l'eau, de la santé et de l'éducation.

2 - Agricultural Policy and Reform Program

Ce deuxième programme représente une partie importante de l'aide américaine en Egypte : 775 millions de dollars en 1999, un budget qui devrait décliner jusqu'à atteindre 410 millions de dollars en 2009.

245 millions de dollars de ce programme sont destinés à « enlever les barrières politiques à l'entrée des entreprises privées dans l'agriculture, à créer un marché libre et compétitif, et à stimuler la croissance durable de l'agriculture. »¹⁶

Ce programme avait pour objectif d'augmenter la croissance économique par :

- un marché ouvert et compétitif,
- l'augmentation des exportations et du commerce basé sur les avantages comparatifs de l'Egypte,
- la libéralisation des conditions concernant l'investissement privé,
- l'augmentation de l'efficacité et de la productivité des eaux du Nil
- et par l'autosuffisance alimentaire¹⁷.

Ce projet a été mis en place sous l'impulsion de l'USAID qui l'a financé. L'USAID a travaillé avec 5 ministères : le Ministère de l'agriculture, le ministère des ressources en eaux et de l'irrigation, le ministère de l'équipement, le ministère de l'économie et du commerce étranger, le ministère des entreprises publiques.

Les fonds débloqués par l'USAID au gouvernement égyptien dépendent de la réalisation ou non des objectifs fixés au départ.

Ces objectifs (étapes) incluent la réforme des prix et la politique de marché sur les produits comme le coton, le riz, la canne à sucre, le bétail et les engrais. Les objectifs incluaient aussi la libéralisation du marché et de la distribution, l'augmentation de

¹⁴ HOPKINS N. S and WESTERGAARD K., *Directions of change in rural Egypt*, American University in Cairo Press, 1998

¹⁵ BUSH R., *Counter-revolution in Egypt's CountrySide. Land and Farmers in the era of economic reform*, Zed Books, 2002, Malaysia

¹⁶ USAID Egypt, Congressional Presentation. <http://usaid.gov/pubs//cp2000/ane/egypt/html>

¹⁷ Abt Associates, *Accomplishment in agricultural policy reform in Egypt, 1997-2001*, janvier 2000.

l'investissement public dans la recherche agricole, la suppression des subventions aux consommateurs et l'établissement d'un programme de sécurité alimentaire.

Le cœur du programme de réforme agraire et de l'ajustement économique que le gouvernement poursuit depuis 1991, a été de déclarer son intention de retirer l'Etat des activités économiques. L'intervention de l'Etat en général et les réformes nassériennes en particulier sont pour le gouvernement, la Banque Mondiale, le FMI et l'USAID la *cause* du besoin de l'Égypte de se tourner vers les organisations internationales pour bénéficier des programmes de réduction de la dette¹⁸.

A l'intérieur de ce grand projet de réforme agricole existe un projet nommé « water policy Reform Program ». Il est lui-même composé de 3 types d'actions :

- Water policy Reform Assistance (EPIQ)

Identifier et mettre en place un grand nombre de réforme dans la politique de l'eau.

- Water policy Advisory Unit

Mettre en place une unité capable de mener les changements les politiques de l'eau.

- Water Education and communication Unit – Greencom III

Renforcer la communication sur l'eau des unités d'irrigation. Ce projet s'est arrêté en 1999.

Ce programme spécifique à l'eau est mis en place par un bureau d'étude créé par l'USAID, Le Global Environment Center's Environmental Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity plus couramment appelé EPIQ.

EPIQ est « responsable d'assister le MWRI à identifier et mettre en place les réformes afin d'augmenter l'efficacité globale »¹⁹

A travers ces programmes l'USAID met en place un réseau au sein du quel se sont finalement ses propres acteurs qui réalisent le projet. La pratique de l'USAID de créer leur propre bureau d'étude pour réaliser leur projet est très courante. D'autre part le conditionnement du déblocage des fonds en fonction des objectifs atteints obligent le ministère égyptien à être d'accord avec les perspectives de développement proposé par l'USAID.

La politique dégagée conjointement par le ministère et l'USAID se résume ainsi :

- 1- Gestion participative / décentralisation / démocratisation
- 2- Amélioration de l'efficacité de l'utilisation des eaux
- 3- Accroissement de la gestion environnementale

¹⁸ BUSH

¹⁹ The ARPRP Water policy Reform Program, Final Report

4- Réforme Institutionnelle²⁰

Concrètement, cela signifie, toujours selon ce même rapport :

- la mise en place de Association d'Usagers de l'Eau (AUE) dans des zones non concernées par le projet d'amélioration de l'Irrigation
- Formation des fédérations d'AUE
- Mise en place du Service de Conseil en Irrigation.

Au final, la principale conséquence pour les agriculteurs est l'élimination des quotas de production, en dehors du riz en fonction des régions. Les agriculteurs tentent aujourd'hui d'adapter leur production en fonction du marché. Pour exemple, l'année dernière fut une très bonne année pour le coton sur le marché mondial. De ce fait, cette année les agriculteurs ont spéculé sur cette production en augmentant le nombre de feddans cultivés. Mais cette année ne fut pas aussi bonne que l'année dernière et nous pouvons voir les balles de coton entreposées sur le bord des routes en attente d'être vendues. Les pluies arrivent et la qualité d'un coton mal stocké (sans abri) se détériore. Les paysans auront prochainement besoin d'argent et il est fort à parier qu'ils vendront leur coton à des prix inférieurs à celui qu'ils espéraient. Il en résulte donc pour les agriculteurs une forte insécurité au niveau de l'écoulement de leur production.

La loi de 1992 ou les théories libérales mises en pratiques

La forte présence de l'aide américaine oblige d'une certaine manière le gouvernement égyptien à opter pour les théories libérales. D'autre part, comme le souligne R. Bush, « La dominance néo-libérale des années 80 a été encouragée par les politiques américaines et anglaises dans le but de faire tomber les régimes communistes en remplaçant l'intervention de l'Etat par le libéralisation et les réformes de marché. »²¹

La dernière réforme agraire mise en place par la loi 96 de 1992 en Egypte prend place dans ce contexte de libéralisation. Cette loi est entrée en application le 1^{er} octobre 1997 après 5 années de transition. Le principal impact a été la réforme des relations entre les propriétaires et les locataires des terres.

Cette réforme a révoqué la législation de Nasser de 1950 qui fixait les loyers à un taux donné et qui donnait le droit aux fermiers locataires de faire succéder le bail à leurs enfants.

La loi 96 a permis l'application des règles de marché et l'augmentation des taux annuels de location. Depuis 1997, ces taux ont augmenté de plus de 400%. Cette augmentation dramatique pour 1 million de paysans locataires et leur famille a eu un très

²⁰ id

²¹ BUSH., R., "Land reform and counter-revolution" In *Counter Revolution in Egypt's countryside*, Dir R. Bush, Ed. Zed Books, 2002, p11.

fort impact sur la pauvreté rurale avec pour conséquence dans certain cas l'obligation de quitter les terres. Ainsi les prix ont très fortement augmenté et les paysans ne peuvent plus léguer leur droit de location à leurs enfants.

La location des terres n'est plus héréditaire, et les contrats de location deviennent renouvelables tous les ans. Certains paysans deviennent donc des « paysans sans terre » et se voient dans l'obligation de trouver de nouvelles terres.

Ce contexte précaire oblige les enfants de paysans à aller chercher du travail en ville essentiellement. Les grandes propriétés augmentent et les plus petites disparaissent alors.

Nous devons noter ici l'importance de l'USAID dans les politiques de libéralisation de l'économie égyptienne et par conséquent du secteur de l'eau notamment dans le domaine agricole. Le projet EWUP, le projet IMS en 1981, les deux prédécesseurs du projet d'Amélioration de l'Irrigation actuel (Fiche expérience 6), le projet d'Irrigation Transfert Management en 1997 ainsi que celui évoqué ci-dessus sont tous financés par l'USAID et mis en place conjointement par le Ministère des Ressources en eau et de l'irrigation, le Ministère de l'agriculture et des bureaux de consultants travaillant exclusivement pour l'USAID.

2. Les services de distribution d'eau et d'assainissement en cours de privatisation

Il nous a été assez facile de trouver de la documentation sur la gestion de l'eau dans le domaine agricole en Egypte mais concernant le secteur de l'eau potable nous ne disposons que peu de renseignements sur les politiques.

Au vu du graphique des consommations d'eau par secteur (introduction), il est légitime de s'interroger sur la pertinence de projet portant sur la gestion de la demande en eau dans le secteur de l'eau potable. En effet la consommation d'eau domestique ne représente pas plus de 6 % de la consommation d'eau totale. En maîtrisant la très faible part qu'occupe la consommation d'eau du secteur domestique par rapport à consommation d'eau nationale ne permettra pas d'influencer considérablement sur la consommation d'eau totale.

Cependant, il nous semble tout de même que la question de l'eau potable et de l'assainissement a une place dans les projets de GDE en Egypte dans la mesure où il ne s'agit pas seulement de maîtriser l'augmentation de la demande (Quantité) mais d'utiliser plus efficacement les quantités déjà consommées (Qualité). Ce qui signifie un accès à l'eau potable pour un plus grand nombre de personnes et surtout avec une eau de

meilleure qualité. Selon des chiffres officiels de 1996 cités par le géographe H. Ayeb²², le pourcentage de la population rurale non connectée au réseau d'eau potable à domicile est d'environ 61, 9% . La population qui n'avait aucun accès « immédiat » à l'eau potable était d'environ 31, 3%. Cela donne un total de près de 15 à 20 millions de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable.

Comme le secteur agricole, celui de l'eau et de l'assainissement est en cours de libéralisation et de privatisation.

Par deux décrets du mois de mai 2004, le président Moubarak a annoncé la privatisation des services de gestion de l'eau potable et de l'assainissement présent dans chaque gouvernorat. Ainsi, toutes les autorités locales de chaque gouvernorat auparavant en charge de la gestion de l'eau potable font désormais partie d'une grande entreprise centralisée au Caire : *une Holding Company* pour l'eau et l'assainissement. C'est-à-dire une propriété publique soumise à un système de fonctionnement privé censé ne plus obtenir des subventions de l'Etat. La holding doit donc combler un déficit estimé à 14 milliards de L.E. sur l'ensemble des organisations des eaux du pays dont elle assure désormais la gestion. Le rôle de cette compagnie sera de purifier, dessaler, transporter, distribuer et vendre l'eau potable, la collecte, la traiter et de se débarrasser en sécurité des eaux usées. Le décret prévoit que le capital de la holding company sera déterminé par le total des sommes des capitaux de toutes les compagnies affiliées le jour ou le décret entre en effet.

L'assemblée générale et le conseil d'administration devront être constitué selon les règles des compagnies privées mais devront inclure un représentant du ministère des finances.

Le deuxième décret prévoit l'établissement d'une Agence de Régulation pour la gestion de l'eau et des déchets et protection des usagers : la Regulatory Agency for Water and Waste and Customer Protection.

Le rôle de cette agence devrait être d'organiser et contrôler toutes les activités des entreprises affiliées à la grande compagnie citée ci-dessus liées à l'eau potable et à l'assainissement.

Cette agence aura un budget à part dans le cadre du budget gouvernemental. Le conseil d'administration devra être formé sous la direction d'un président du ministère du logement, le service public et les communautés urbaines. Ce sera eux qui pourront décider de l'augmentation des prix de l'eau. Il nous a été suggéré par un des interlocuteurs rencontré travaillant dans la gestion de projet pour l'eau potable et l'assainissement que l'objectif de ces deux décrets se trouve en fait dans l'établissement

²² H. AYEBA, « La question de la pauvreté hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance », communication au séminaire PCSI, CIRAD Montpellier, 25 et 26 novembre 2004, à paraître.

de cette agence afin de pouvoir augmenter les tarifs de l'eau. Il a effectivement été annoncé une augmentation des prix de l'eau au mois d'octobre mais nous n'avons encore rien pu constater ici. En fait, « l'augmentation du prix du mètre cube d'eau entrée en vigueur en octobre dernier a provoqué un tel tollé que la société Holding de l'eau et des égouts a été obligée de céder aux pressions de la commission de l'habitat de l'Assemblée du peuple. Elle a déclaré que les premières factures émises avec une augmentation décidée étaient caduques. Mais qu'elle allait simplement changer les modalités de paiement des factures et accorder des prix moins élevés aux habitants des quartiers défavorisés »²³.

Le gouvernement justifie ces décrets non seulement par l'ouverture du marché mais aussi par la volonté de décentralisation. Or il est facile de constater qu'en réalité c'est une fois de plus tout l'inverse qui se produit en créant une holding centralisée au Caire. Les compagnies affiliés à la Holding company sont les mêmes que celles qui existaient précédemment. Il est très surprenant de constater qu'en fait ces décrets ne font qu'augmenter la centralisation du pouvoir puisque tout est désormais centralisé au Caire. Auparavant les gouvernorats avaient leurs propres autorités de gestion de l'eau potable et de l'assainissement.

Le rôle des différentes institutions en charge de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement (EPA) et les changements mis en place par la réforme sont visibles dans les schémas ci-dessous.

²³ « Eau: Hausse édulcorée » in Al Arham Hebdo, janvier 2005.

STRUCTURES DE GESTION D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT (EPA) AVANT ET APRES LA REFORME

Avant la réforme

I. STRUCTURES EN CHARGE DE L'EPA AU CAIRE

GOGCWS

Construction et Maintenance de toutes les infrastructures de l'eau

General Organisation for Sanitary and Drainage GOSD

Gestion et Maintenance des infrastructures d'assainissement et de drainage

Cairo Wastewater Organisation

Construction des équipements liés à la gestion des eaux usées

II. STRUCTURES EN CHARGE DE L'EPA A ALEXANDRIE

Alexandrie General Water Authority

Construction et Maintenance du réseau

Alexandrie Wastewater Organisation

Construction et Maintenance du réseau des eaux usées

III. STRUCTURES EN CHARGE DE L'EPA DANS LES AUTRES GOUVERNORATS

NOPWASD

Construction équipements de l'eau potable et des eaux usées à travers le pays excepté le Caire et Alexandrie.

Dans chaque gouvernorat : un service des gestion de l'eau potable et usée en charge de l'organisation du réseau et de son entretien.

Après la réforme...

Les différents services cités plus haut deviennent des entreprises affiliées de la holding compagnie du Caire et il y a la création d'une nouvelle agence.

Holding Company for Water and Wastewater in Cairo

14 entreprises affiliées

- GOGCWS

- GOSD

- Alex Water Organisation

- Alex W / W org

- les services de gestion EPA du gouvernorat de Beheiria

- les services de gestion EPA du gouvernorat de Assouan

- les services de gestion EPA du gouvernorat Beni Suef

....

En charge de la gestion des réseaux de l'EPA

Regulatory Agency for Water and Waste and customer protection

- Détermine le prix de l'eau
- Evalue les performance des 14 entreprises affiliées.

II. Le Projet d'Amélioration de l'Irrigation : participation des agriculteurs ?

Le projet d'Amélioration de l'Irrigation (Irrigation Improvement Project IIP) est un projet central dans la politique du Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation. Il est à l'origine d'un nombre important de nouvelles structures d'organisation des agriculteurs que sont les Associations d'Usagers de l'Eau (AUE) et d'un service interne au ministère : le service du conseils en irrigation. Ce projet est central dans le sens où il a commencé depuis les années 70, d'abord sous le nom de EWUP, puis il fut prolongé sous le nom de IMS. Ces deux premiers projets furent financés par l'USAID. Le projet d'amélioration de l'irrigation est aujourd'hui financé par la Banque Mondiale et le KfW. Il s'agit toujours du même projet dans le sens où les objectifs affichés et les outils utilisés sont les mêmes.

Le Projet d'Amélioration de l'Irrigation (IIP) a 4 objectifs principaux:

- Amélioration des seconds canaux d'irrigation relevant de la gestion du ministère,
- Amélioration des canaux tertiaires (*mesquas*) relevant de la gestion des agriculteurs,
- Etablissement des Associations Usagers de l'Eau (WUA) pour les opérations de maintenance sur les canaux tertiaires afin d'améliorer les équipements et la gestion de l'eau d'irrigation,
- Changer le système d'irrigation au niveau des canaux secondaires d'une irrigation par rotation à une irrigation par flux continu.

Ce qui nous a grandement intéressé dans ce projet était l'objectif de participation des agriculteurs et de décentralisation dans la gestion de l'eau afin d'augmenter la production agricole par une amélioration du système d'irrigation. L'enjeu de la participation se greffe autour d'innovations techniques :

- un point commun d'élévation de l'eau appelée la *mesqua*. Cette innovation est une réponse au problème de la multiplication des moto-pompes mobiles engendrant un système d'irrigation individuel. Le ministère souhaitait aussi de cette manière lutter contre les pompages illégaux dans les canaux primaires.

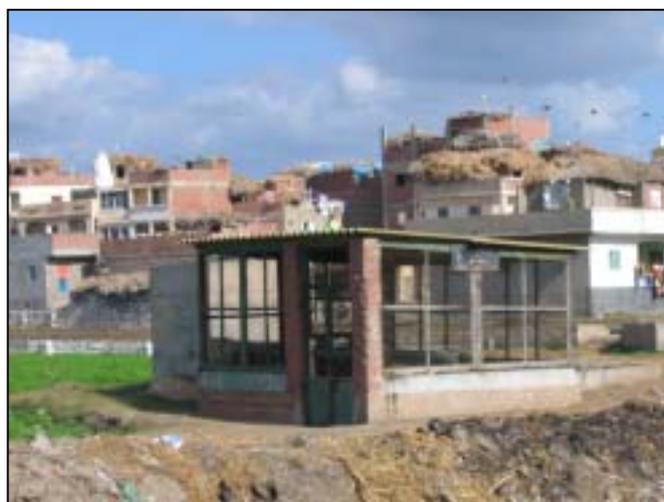


Photo 1: Station de pompage de la la *mesqua*

- Le flux continu remplace

désormais le flux par rotation. Toutes les *mesquas* doivent être alimentées pas un flux continu d'eau. Cette innovation va de pair avec l'installation en amont de machines régulant les niveaux d'eau grâce à des coussins flotteurs. Plus le niveau d'eau en aval des coussins flotteurs est bas, plus il y a de quantité d'eau délivrée. Cette nouvelle technique est censée résoudre le problème des agriculteurs se situant en fin de canal et percevant souvent moins d'eau que ceux se situant en début.

La participation des agriculteurs était un des outils principaux pour améliorer cette gestion de l'eau. Ainsi le ministère a décidé de mettre en place des Associations d'Usagers de l'Eau autour de la réalisation de chaque *mesqua*. Ces associations sont en charge de gérer les opérations de maintenance de la *mesqua*. Ils collectent de l'argent parmi tous les membres. La loi 213 de 1994 définit les AUE comme des organisations privées ayant un statut juridique. Ce qui leur permet de conserver l'argent récolté dans un compte en banque. Plus de 2500 AUE ont ainsi été créées.

Les critiques faites à ces organisations sont nombreuses, et à commencer par leur mise en place. C'est une décision qui vient de l'Etat et absolument pas d'une volonté des usagers de l'eau de s'organiser de la sorte.

Une enquête menée sur le terrain de Minia par l'IRD donne les résultats suivants :

- « 1. les Associations se sont constituées sans consultation préalable des paysans et parfois même sans qu'ils en soient informés. Beaucoup ne l'ont su qu'avec le début du chantier de modernisation des *mesquas*.
2. Les membres du comité de direction n'ont pas été élus mais désignés par les responsables locaux de l'irrigation (les ingénieurs).
3. Il n'est pas rare de rencontrer des personnes désignées à leur insu membres de la direction d'une association.
4. Depuis la création des associations, les réunions de l'ensemble des membres sont excessivement rares et se limitent à approuver le bilan financier.
5. Les paysans n'avaient jamais pris connaissance du règlement intérieur et des lois qui régissent les organisations et définissent le rôle des membres de l'association.
6. Les réunions des membres ne sont jamais organisées. Il y a une absence totale de participation. »²⁴

Il faut ajouter à cela que, dans la réalité, les associations ne disposent pas de réelle capacité de gestion. Cela se résume souvent au paiement des heures de pompage et

²⁴ H. AYEB, « La question de la pauvreté hydraulique en Egypte : pauvreté, accès et gouvernance », communication au séminaire PCSI, CIRAD Montpellier, 25 et 26 novembre 2004, à paraître.

aucune décision concernant la répartition des tours d'irrigation n'est prise. Il suffit de venir payer ses heures de pompage pour disposer des quantités d'eau voulues.

Il s'agit d'un projet central dans la gestion de l'eau en Egypte dans le sens où les autres projets des coopérations internationales vont venir de préférence mettre en place leurs projets dans les zones où ce grand projet a été mis en place. Ainsi les AUE deviennent les groupes cibles et un moyen de représentation des agriculteurs pour les autres projets.

Les AUE sont vues par certains interlocuteurs rencontrés, comme un moyen pour le gouvernement de maîtriser les pompages individuels dans les canaux primaires qui sont illégaux. Mais même dans certaines zones pilotes du projet, ce pompage illégal continue. C'est de plus pour le gouvernement un moyen de contrôler les paysans dans leur gestion de l'eau. Avec les pompes collectives, les individus sont désormais censés être représentés par un organe de participation démocratique.

Les AUE constituent donc davantage un organe de contrôle de l'Etat sur les paysans qu'un outil de participation paysanne à la gestion de l'eau.

En effet pour les agriculteurs la maintenance du canal tertiaire est à la charge du ministère et non à la leur. Les personnes du ministère elles-mêmes reconnaissent non officiellement l'échec de ce projet concernant la participation des agriculteurs. Cet échec est tantôt attribué à la « réticence » et à « l'ignorance » des agriculteurs, tantôt attribué à un « manque de législation » donnant de réels rôles aux agriculteurs dans cette gestion de l'eau. Une autre explication provenant davantage des organisations internationales se situe au niveau même de l'organisation et du personnel du ministère. Les agents censés encadrer les agriculteurs (les ingénieurs de Service de Conseil en Irrigation) et les aider dans la constitution des associations ne seraient pas du tout formés au problème de la participation et bien pire, ils n'en verraient souvent même pas d'intérêt.

Ce projet a ainsi des effets et impacts en réalité contradictoires. Tous les documents mettent en avant la décentralisation et le désengagement de l'Etat dans la gestion de l'eau. Cependant, on se rend compte que c'est exactement l'inverse qui se produit. L'État met lui-même en place des associations qui sont aidées dans leur gestion par une unité du ministère créée spécialement à cet effet. A. Boutet note que le ministère met ne fait que mettre place le dernier maillon qui lui manquait pour avoir la gestion des canaux tertiaire en main.

En effet, en ce qui concerne les projets d'irrigation, l'interlocuteur le plus répandu demeure les Water User Association qui paradoxalement ne représentent pas plus de 4 % des agriculteurs en Egypte. En mettant à disposition des organisations internationales des organes de représentations de la population (les ALD pour la « société civile » et les

AUE pour les agriculteurs) le gouvernement peut contrôler et bénéficier des projets de développement. La personne du Fond Suisse de Développement en est venue à nous dire à propos de ALD que : « le Fond Suisse aide les ALD à aider le gouvernement »²⁵.

CONCLUSION

Le projet d'Amélioration de l'irrigation du Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation est une bonne illustration de la gestion de l'eau d'irrigation actuellement en Egypte. En mettant en place des structures d'organisation des gestion à des fins participatives, le gouvernement garde davantage son contrôle sur les utilisations de l'eau. Le discours mettant en avant la décentralisation et la participation des usagers est l'alibi d'une telle politique. Comme nous allons le voir par la suite, la plupart des projets portant sur le domaine de l'irrigation vont alors utiliser ces structures associatives prises en places par le ministère. Cela pose un réel problème pour la réussite des projets qui sont alors basés sur des structures caduques.

²⁵ Il peut être utile de rappeler ici que le Fond Suisse de Développement Egyptien verse l'aide aux ALD pour qu'ils mettent une partie de projet en place (ex: actions de sensibilisations, information auprès des populations). Le fond leur fournit souvent le matériel (posters, livrets, autocollants...) et les rémunère pour mener des activités en conséquence.

DEUXIEME PARTIE : LES ACTEURS DE LA GESTION DE LA DEMANDE DE L'EAU

La centralisation de la gestion de l'eau en Egypte n'exclut pas la présence d'une diversité d'acteurs. Nous tentons ici, d'identifier les acteurs jouant un rôle dans la gestion de l'eau et plus spécifiquement dans la Gestion de la Demande en Eau. Cela pourra permettre de mieux comprendre les enjeux et les caractéristiques des projets de GDE en Egypte, que nous aborderons davantage dans notre 3^{ème} partie.

Tous les acteurs agissant effectivement dans la gestion de l'eau ne sont pas présentés ici. Nous avons choisi d'identifier ceux que nous avons rencontrés dans les projets de GDE (par la réalisation des fiches expériences).

I. Les organismes gouvernementaux

La liste des organismes gouvernementaux et des départements qui leurs sont rattachés se préoccupant de la gestion de l'eau à travers le pays pourrait être vraiment très longue. Nous avons choisi de présenter ici les acteurs clés et les départements de rattachement ayant probablement un grand rôle à jouer dans une éventuelle mise en œuvre d'une GDE.

Le Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation / Ministry of Water Resource and Irrigation

Il s'agit là du plus gros ministère du pays. Déjà par les bâtiments et les infrastructures dont il dispose, on peut sentir une certaine distinction avec les autres ministères. Son rôle est de gérer les ressources en eau du pays. C'est lui qui détermine les quantités d'eau devant être lâchées par le barrage d'Assouan. Il est responsable du système d'irrigation et des réseaux de drainage du pays, et ce jusqu'aux canaux tertiaires.

Les ingénieurs de ce ministère sont nombreux et reconnus. Un nombre important de départements existent mais nous nous attardons ici sur deux structures puisque c'est celles que nous avons rencontrées comme acteurs des différents projets identifiés.

Au sein du bâtiment du Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation, les projets des différentes coopérations travaillent directement avec le personnel du ministère pour mettre en place leurs projets, par exemple la coopération néerlandaise pour le projet des conseils de l'eau qui occupe presque tout un étage. C'est le signe de la forte intégration de certains projets au sein de ce ministère.

Il est quasi- impossible de mettre en place un projet ayant trait à l'irrigation sans passer par ce ministère et sans devoir travailler avec ses agents.

- **Le département d'amélioration de l'Irrigation**

C'est ce département qui est en charge de mettre en œuvre le Projet d'Amélioration de l'Irrigation. Nous avons rencontré une personne en charge de sa mise en place mais l'accès n'a pas été facile et l'entretien plutôt stérile.

- **Le service du conseil en Irrigation**

Ce service dépend du département cité plus haut. Les ingénieurs travaillant dans ce service sont en charge de conseiller les agriculteurs sur les différentes techniques d'irrigation et à les aider à mettre en place les Associations d'Usagers de l'Eau.

Dans les parties suivantes il sera à nouveau question des ingénieurs du ministère des ressources en eau et de l'irrigation. Il s'agit souvent de personnes rattachées à ce service. Ils pourraient être des acteurs particulièrement importants dans l'application d'une politique de GDE mais cela nécessiterait un changement radical dans la vision qu'ils ont des agriculteurs. Comme nous le verrons, ces derniers sont en effet très mal perçus par les ingénieurs.

Le ministère de l'agriculture / Ministry of Agriculture and Land Reclamation

Ce ministère est aussi très important. Plus de 15 agences y sont actuellement rattachées. Ils sont en charge de formuler et de mettre en place la politique agricole et celle de bonification des terres à travers le pays.

Ce ministère est en concurrence directe avec celui cité plus haut. Les conflits ne manquent pas. Ils sont en partie liés au fait que dans ce pays où toute l'agriculture est irriguée, la décision quant aux mètres cubes d'eau délivrés est prise par le Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation. La dépendance de l'agriculture vis-à-vis de l'eau disponible est grande et peut accroître les tensions entre les deux ministères. Ainsi si le Ministère de l'agriculture veut développer des cultures grandes consommatrices d'eau dans une région il doit s'accorder avec l'autre ministère sur les quantités d'eau délivrées pour ces zones. Le dialogue est quasi-inexistant entre les deux ministères et cela représente souvent une grande difficulté dans la mise en place des projets. Par exemple, le responsable du projet de la coopération allemande cite cette relation conflictuelle entre les deux ministères comme un des problèmes majeurs pour la réalisation de leur projet. Pour qu'un échange de courrier entre les deux ministres s'initie, il a fallu beaucoup de diplomatie au responsable allemand du projet.

- **Les services de vulgarisation**

Les ingénieurs travaillant dans ce service sont en charge de vulgariser les techniques culturales innovantes ou économiques en eau auprès des agriculteurs. Il peut s'agir aussi de promouvoir la culture d'un type de riz moins consommatrice en eau.

Ils sont présents dans chaque gouvernorat à l'intérieur des représentations locales (les districts) du ministère de l'agriculture. Nous avons pu faire leur rencontre lors d'une sortie sur le terrain avec la coopération allemande.

Cet acteur est susceptible de figurer parmi les acteurs-clés pour appliquer une politique de GDE. Mais nous verrons qu'ils peuvent aussi être une entrave à la participation des agriculteurs, tout comme les ingénieurs des services de conseil en irrigation.

- **Le Centre de Recherche Agricole / Agricultural Research Center**

Les programmes de recherches doivent être coordonnés avec le travail du secteur de vulgarisation cité ci-dessus. Certaines parties des effectifs sont communes aux deux organismes. Le CRA est un institut de recherche autonome au sein du ministère de l'agriculture. Il se divise en 12 départements, chacun spécialisé dans un domaine. Un axe de recherche important concernant les possibilités d'actions au niveau local par les agriculteurs est engagé avec les services de vulgarisation.

Leur recherche appliquée se fait dans des centres d'expérimentation étatiques. Ils travaillent en étroite collaboration avec les vulgarisateurs pour qu'ils disséminent les technologies testées. La verticalité dans la dissémination de la connaissance est critiquée par le courant de la Recherche et Développement qui prône une recherche davantage appliquée avec le concours de paysans. Le projet de la GTZ, qui s'inscrit dans cette seconde approche, (fiche 5) voudrait même lancer ce qu'ils appellent l'expérimentation paysanne, c'est-à-dire inciter et aider les paysans à tester eux-mêmes, sur une petite parcelle leur appartenant, les techniques qu'ils souhaitent utiliser.

II. Les organisations internationales

Ce sont les acteurs les plus nombreux que nous ayons rencontrés. La stratégie qu'ils adoptent pour mettre en place des projets diffère en fonction des organismes, de leur moyen, de leur compétence et de leur philosophie.

Certaines organisations optent pour réaliser le projet par leurs propres agents, d'autres pour déléguer la réalisation à des associations locales, ONG ou encore des bureaux de consultants.

Nous pouvons donc ainsi dégager plusieurs stratégies de mise en œuvre des projets :

1. Déléguer la mise en place du projet à des organisations locales. Il peut ainsi arriver que les organisations se transforment en donneurs. En faisant appel à des organismes extérieurs pour mettre en place le projet, il y a un transfert de fond direct et la responsabilité des actions va avec. Le Fonds Suisse Egyptien de Développement en particulier a recours à cette stratégie. Ils font des

appels à projets pour lesquels les différentes Associations Locales de Développement proposent leur service pour réaliser des actions de sensibilisation en matière d'eau et d'assainissement par exemple. C'est alors l'association qui présente la meilleure expérience dans le domaine qui sera choisie.

2. La majorité des projets sur lesquels nous avons réalisé des fiches expériences travaillent directement avec les services du ministère (soit de l'agriculture, soit de l'eau) ou encore avec les autorités locales de gestion de l'eau potable et de l'assainissement. En fait, il s'agit de coordonner le travail des personnels étrangers des coopérations avec les employés des autorités compétentes pour tel ou tel projet. Des exemples : le projet de renforcement institutionnel (fiche expérience 4) travaille avec le personnel des services de gestion de l'eau et de l'assainissement à Assouan, ou encore le projet des conseils de l'eau (fiche expérience 3) travaille avec le personnel du Ministère des ressources en eau et de l'irrigation. Dans ce type d'action il est possible de travailler avec d'autres partenaires tels que les ALD mais elles ne deviennent pas responsables de la mise en place du projet et ne reçoivent pas de fond pour cela.

3. Travailler ou créer avec des bureaux de consultants qui vont se charger de la réalisation du projet. Le cas de l'USAID ici est exemplaire : ils créent leur propre bureau de consultant qui œuvre pour la mise en place d'un projet. Nous avons réalisé une fiche expérience (N° 4) d'un projet de ce type mis en place par le bureau d'étude PADCO.

La typologie que nous décrivons ci-dessus n'est que théorique puisque dans la réalité il peut arriver qu'une organisation internationale décide d'allier différentes stratégies. Pour exemple : la coopération néerlandaise, projet des conseils de l'eau, travaille directement avec le ministère mais aussi avec un bureau de consultant qu'ils créent eux-mêmes pour réaliser des sessions de formation.

La liste des organisations internationales ayant des projets dans la gestion de l'eau est disponible dans le répertoire des acteurs.

III. Les Organisations Non Gouvernementales dans les projets de gestion de l'eau

La loi en vigueur actuellement en Egypte concernant les statuts des associations date de 2002²⁶. Elle donne aux autorités égyptiennes le droit d'un contrôle considérable sur les ONG et y compris les organisations des droits de l'homme.

Cette loi a augmenté les restrictions des ONG dans leurs modalités de création, leurs conditions de gestion et de fonctionnement. Le gouvernement a désormais le droit de refuser l'enregistrement d'une association, d'en dissoudre une déjà existante, de contrôler et de surveiller leurs activités et notamment concernant la perception de fonds provenant de l'étranger.

Cette nouvelle loi exige que toute association dispose d'une approbation du gouvernement.

Le nombre d'associations enregistré en Egypte a augmenté de 7593 en 1976 à 22000 en 1999. Mais en 2003 elles sont estimées approximativement à 16000, cela signifie une baisse des associations enregistrées en Egypte.

Concernant les associations travaillant spécifiquement dans le domaine de l'eau on peut d'ores et déjà affirmer qu'il n'en existe actuellement aucune en Egypte. Cependant il faut souligner qu'avant l'apparition des motos pompes individuelles, il existait des « communautés d'irrigants » pour gérer la distribution de l'eau autour de la *séquia*. D'autre part, si les associations ne travaillant pas directement sur la gestion de l'eau n'existent pas, les Associations Locales de Développement (ALD) jouent actuellement ce rôle. C'est pour cette raison que nous avons décidé de porter notre attention sur le contexte associatif et sur le fonctionnement des ALD.

Les Associations Locale de Développement : « Associations de développement gouvernementale » ?

On trouve en Egypte près de 14 000 Associations Locales de Développement. Ce sont les *Community Development Associations*, que nous appelons ici « Associations Locales de Développement²⁷ » ou ALD.

Si on prend le chiffre de 16 000 ou 17000 associations en 2003 (le premier étant donné sur le site de l'UNDP), on peut se rendre compte de la prépondérance de ce type d'organisation dans le réseau associatif égyptien. Les ALD représentent donc plus de 82% des associations enregistrées en Egypte.

²⁶ Cette loi numéro 84 de 2004 est en fait une révision de la loi datant de 1964.

²⁷ Il ne s'agit en aucun cas d'association de Développement Local au sens où nous avons pu l'apprendre durant le DESS. Le choix délibéré de placer le mot Locale avant s'explique par le fait qu'il en existe dans presque toutes les localités égyptiennes.

Cependant ce type d'association ne forme pas un ensemble homogène : il en existe des très actives, d'autres moins... On trouve plus de ALD actives dans le sud du pays que dans le Delta par exemple. Leur champ d'activité est lui aussi très diversifié en fonction des régions. Mais on peut dire que leurs activités principales relèvent de la santé et de l'éducation. Cela est en grande partie dû à la façon dont sont établies ces associations : elles sont « fondées par l'administration, notamment dans les campagnes égyptiennes ou dans les lieux défavorisés pour pallier au manque d'initiatives des citoyens égyptiens. »²⁸

Elles sont en fait créées et mises en place par le Ministère des Affaires Sociales et des employés de ce même ministère en ont la charge. Ces associations couvrent un large spectre d'activités en dehors de la question de l'eau. Ces associations sont appelées assez ouvertement les « associations gouvernementales »...

Les ALD sont finalement mises en place pour représenter la société dans les projets de développement tout en satisfaisant les exigences participatives de la Banque Mondiale (par exemple).

La légitimité dont jouissent ces associations auprès de la population est en partie lié au fait que se sont souvent des représentants du gouvernement qui les représentent : quand une de ces associations de développement met en place un projet, l'autorité administrative dont jouissent les fonctionnaires peut être utilisée.

Ce type d'association relève aussi davantage d'un système de charité publique des plus riches vers les plus pauvres. Ainsi on ne peut pas conclure que ces associations représentent la société civile dans le sens où des gens se seraient rassemblés et organisés autour d'un projet commun lié à leur vie quotidienne.

Mais il apparaît aussi que si ces associations restent un partenaire privilégié pour les projets de développement c'est qu'en fait elles ont été mises en place pour cela : un outil pour percevoir des fonds de l'aide internationale.

Ces associations représentent aujourd'hui les partenaires privilégiés de certains donateurs. Pour le Fond Suisse ces associations sont les partenaires exclusifs sur le terrain et perçoivent directement l'argent afin de mettre en place le projet.

Association Locale de Développement et DANIDA

Le projet « Eau et assainissement à Assouan » (fiche 2) de DANIDA travaille aussi avec ces structures quand il s'agit d'organiser les consommateurs, de les sensibiliser, de

²⁸ A. BOUTET, *L'Égypte et le Nil- pour une nouvelle lecture de la question de l'eau*. E. l'Harmattan, 2001, p105

collecter l'argent pour le projet. Le rapport de DANIDA²⁹ (fiche 2) fait mention de la capacité de ces associations à participer aux enquêtes, à obtenir un large consensus dans le village et à récolter des fonds (dans le cas où l'association fonctionne au préalable). Dans le cas de ce projet nous avons pu percevoir une tentative d'évaluer l'impact de l'utilisation de ces associations. En effet, dans leur choix des zones pilotes pour la mise en place des projets ils ont choisi 2 types de zones : celle où il y avait des ALD actives et celle où les ALD avaient d'autres niveaux d'activité³⁰.

Leur conclusion est qu'il est presque impossible de mettre en place un projet avec la population là où les ALD sont inactives, surtout si elles ont pour principal rôle de collecter l'argent parmi les usagers. Mais le rapport fait aussi mention de la capacité de ces associations à participer aux enquêtes, à obtenir un large consensus dans le village et à récolter des fonds, dans le cas où l'association fonctionne au préalable.

L'interlocuteur que nous avons rencontré reconnaît ouvertement que ces associations ne constituent pas un outil efficace de représentation de la population mais qu'en fait, il n'y a pas d'autres alternatives si l'on veut impliquer les populations locales.

Association Locale de Développement et les Conseils de l'eau

Un autre cas de coopération avec ces associations est à relever. Il s'agit du projet des Conseils de l'Eau de la coopération Néerlandaise. Au départ ce projet ne cherche pas à travailler avec les ALD, (voir fiche expérience 3). Ainsi, lors notre visite sur le terrain à Noubaria dans la province de Beheira nous avons pu constater une coopération assez surprenante entre l'ALD et le Conseil de l'Eau (CE).

Premier fait marquant l'ALD de ce village n'était composée qu'exclusivement de femmes, ce qui est très rare. Cette ALD semble être très active et a proposé une coopération financière entre le CE et l'ALD. En effet le Conseil de l'Eau n'étant pas encore reconnu comme structure légale il leur est impossible de récolter des fonds et des cotisations. Ce que les ALD sont autorisées à faire et elles peuvent aussi entrer dans le conseil de l'eau pour représenter les habitants. Ainsi une coopération entre les deux acteurs s'est établi : le CE utilise le compte en banque de l'association afin de récolter des cotisations pour tel ou tel projet. En contre partie cette ALD obtient une forte légitimité puisque cela lui permet d'être d'autant plus reconnue. Elle pourra aussi utiliser cette participation au conseil de l'eau comme argument reflétant son expérience dans la mise en place des projets. Si un projet de coopération internationale venait à vouloir mettre en place un projet dans cette région, cette ALD pourrait prétendre à le mettre en place...

²⁹ Danish International Development Agency

³⁰ Les indicateurs pour connaître les niveaux d'activité des associations étaient fournis par le Ministère des Affaires Sociales. Les indicateurs principaux utilisés sont : le taux de succès de collecte des cotisations, les apports financiers extérieurs finançant leurs projets.

Les projets mis en place par CARE Egypte reposent aussi sur une alliance avec les ALD. Ainsi on peut se rendre compte de l'efficacité de la stratégie gouvernementale pour percevoir ces fonds : les ALD restent les partenaires privilégiés des projets dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement. De même que les Associations d'Usagers de l'Eau sont des interlocuteurs privilégiés au sein de projets pour représenter les agriculteurs.

Beaucoup des interlocuteurs que nous avons rencontrés reconnaissent que dans la réalité il y a très peu d'ALD représentatives des populations locales mais pour eux il n'y a aucune autre type de structure capable de les représenter.

Conclusion

Ainsi le monde associatif en Egypte, largement structuré par ce type d'association de développement (les ALD), correspond davantage à un système de charité publique mis en place par le gouvernement qu'à de la participation citoyenne. De même, les associations islamiques de bienfaisance sont très nombreuses et actives sur le terrain. Nous n'avons pas étudié ici leur rôle dans la GDE, mais ils ont très présents sur le terrain et cela pourrait constituer une étude à venir.

La contradiction entre le discours de libéralisation et les faits sur le terrain s'explique en partie par la volonté de la part des autorités de bénéficier de la manne financière internationale en direction de ONG. « C'est en étroite relation avec les énormes enjeux financiers de la question associative aujourd'hui dans tous les pays en voie de développement depuis que le FMI et la Banque Mondiale ont choisi d'aider au développement économique des pays par l'intermédiaire des ONG, et en se passant des Etats. »³¹

La procédure pour créer une association reste très compliquée, par exemple un étranger ne peut pas faire partie du conseil d'administration d'une association. C'est la démocratie qui est ici remise en cause. La liberté d'association n'est pas tout à fait respectée au vu de l'article cité plus haut.

La principale recommandation que nous pourrions faire pour une meilleure participation de la population serait de libérer les libertés dans le domaine de l'association. Cela permettrait de diversifier les structures associatives pour représenter la population, et de recourir à l'émergence de nouveaux acteurs pour la mise en place de projets. Mais pour cela il faudrait une volonté politique qui ne soit pas réticente à l'apparition de nouvelles formes d'organisation collective.

³¹ Sarah Ben Nefissa, *La libéralisation de la vie associative et la relation État/ Société en Egypte*, in *Age Libéral et néo libéral*, VIème rencontre franco-égyptienne de Sciences Politiques, les dossiers du cedej, ed CEDEJ, 1996, Le Caire, pp 99 – 134 , p.103

Nous sommes tentés de penser que si les Conseils de l'Eau se trouvent toujours dans l'illégalité actuellement et que le gouvernement ne met pas en place une loi pour les légitimer, c'est sans doute qu'il est un peu « effrayé » à l'idée de conseils élus démocratiquement.

TROISIEME PARTIE : LES PROJETS DE GESTION DE LA DEMANDE EN EAU

Cette partie a notamment pour objectif de répondre directement à la demande du Programme Solidarité Eau de réaliser une caractérisation des projets d'Information / Formation/ Sensibilisation / Participation dans le domaine d'une GDE.

Nous n'en sommes pas restés aux projets d'IFSP dans la mesure où dans la réalité les projets présentent rarement des composantes d'IFSP de façon isolée. Nous avons ainsi décelé des techniques et des outils de GDE qui sont la plupart du temps alliés aux composantes d'IFSP. Ce sont ces outils que nous avons présentés en premier. Puis nous nous sommes attardés plus longuement sur la composante de la participation que sur les autres composantes d'IFSP en recherchant les différents modes de participation des populations possibles.

Les projets de Gestion de la Demande en Eau n'existent pas en tant que tels. En dehors du projet du CRDI (fiche expérience 1), les autres ne font pas directement référence dans les objectifs du projet à la GDE. Cependant les techniques utilisées et le cadre théorique d'une grande partie des projets mis en place s'en inspire largement.

La majorité des acteurs agissant aujourd'hui dans le domaine de l'eau (que ce soit pour l'irrigation ou l'eau potable) s'accorde à dire qu'il y a aujourd'hui un problème de ressource en eau en Egypte. Cependant, notre point de vue sur la question est que le problème de l'eau en Egypte est d'abord un problème d'accès à une eau de qualité. Les quantités actuellement délivrées par le barrage d'Assouan sont aujourd'hui suffisantes pour les besoins de la population actuelle. Grâce aux entretiens que nous avons effectués nous nous sommes rendus compte que les acteurs des projets de l'eau sont conscients de ce problème mais les demandes des bailleurs de fonds internationaux font qu'ils collent davantage au discours sur les problèmes de quantités d'eau disponible.

C'est pour cette raison que la plupart de nos entretiens ont très souvent commencé par un exposé de nos interlocuteurs, sur la situation de pénurie d'eau qui guette l'Egypte alors que la demande, elle (essentiellement par la croissance démographique et l'élévation du niveau de vie) ne cesse de croître.

C'est à chaque fois un discours presque identique basé sur la nécessité de trouver des solutions pour maîtriser cette demande que nous avons pu entendre. Dans ce sens nous pouvons affirmer que les acteurs des projets de gestion de l'eau en Egypte (dans les organisations internationales et dans les ministères) sont bien au fait de ce que peut être une politique de GDE.

Ainsi tous sont à la recherche de techniques pour économiser l'eau et surtout pour l'utiliser plus efficacement en réduisant les pertes.

Pourquoi ne pas davantage travailler sur la recherche d'outils permettant d'améliorer les quantités d'eau déjà utilisées afin qu'elles soient disponibles en meilleure qualité pour un plus grand nombre ? Par exemple, les pollutions des eaux d'irrigation par les engrais et les pesticides constituent un problème crucial pouvant être un obstacle vital à la réutilisation des eaux usées. Cela est lié au problème du rejet des eaux de drainage dans les canaux primaires.

Le travail qui nous était demandé par le pSeau concernait une caractérisation des actions d'Information, sensibilisation, formation et participation (ISFP) dans le domaine de la GDE. Les projets rencontrés ne travaillent pas exclusivement sur ce domaine et nous avons choisi d'exposer les autres outils de GDE qu'ils utilisent. D'autre part, pour les actions d'ISFP, nous nous sommes davantage attardés sur la question de la participation en recherchant les différents outils participatifs utilisés par les projets.

I. Outils institutionnels et économiques de la GDE

Agir, mais à quel niveau ?

Le projet, dont les objectifs correspondent le mieux et le plus clairement à la Gestion de la Demande en Eau, est le projet du CRDI s'intitulant clairement *Gestion de la Demande en eau*. Mais dans le cadre de ce projet on ne peut pas dire qu'il y a une participation de la population. Il s'agit plutôt de la participation des décideurs dans le sens où ce projet met en place des forums pour les décideurs afin qu'ils intègrent une démarche de GDE dans leur action. Nous ne pouvions donc pas travailler sur la question de la participation pour ce projet.

Cependant le choix du CRDI de sensibiliser les personnes travaillant dans les ministères à l'importance de la Gestion de la Demande en Eau se justifie par le fait qu'en Egypte en tout cas, la gestion de l'eau passe d'abord par le gouvernement. Ainsi, on peut être en accord avec le point de vue selon lequel il faut d'abord passer par ces acteurs principaux car sans leur accord il est quasiment impossible de mettre en place une stratégie de GDE à long terme.

L'objectif du projet du CRDI était double : sensibiliser les acteurs de la gestion de l'eau à l'approche de la gestion de l'eau par la demande en échangeant les expériences et en créant des contacts à travers la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, et faire un état des lieux de ce qu'il existe déjà dans certains pays.

La personne responsable de ce projet est maintenant reconnue pour travailler sur la Gestion de la Demande en Eau : un grand nombre de personnes que nous renvoyait

vers elle (Lorra Thompson au CRDI). Ils sont donc clairement identifiés par une grande partie des autres acteurs comme travaillant sur ce domaine.

Ce projet est à présent terminé mais le projet Regional Water Demand Initiative (WaDImena, 2004-2008) a pris la suite. Le CRDI tente dans ce nouveau projet d'impliquer davantage les populations locales et les acteurs locaux afin de voir quels peuvent être les impacts réels. Certaines critiques avaient, en effet, été émises à l'intérieur du CRDI mettant en avant le manque d'impacts réels pour les populations de ce projet.

Renforcement institutionnel et recouvrement des coûts

Dans le contexte de la décentralisation et de la privatisation des services publics de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, des projets comme ceux de PADCO (fiche expérience 4) et de DANIDA (fiche expérience 2) partent de la même logique : satisfaire la demande des usagers en matière d'assainissement et d'eau potable afin qu'une meilleure relation s'établisse entre les autorités en charge de cette tâche et les usagers. Un des objectifs est le recouvrement des coûts par un meilleur taux de paiement de factures des usagers.

Si l'utilisateur est satisfait des services délivrés par l'autorité, cette dernière pourra recouvrer ses coûts car les paiements seront plus nombreux. Elle pourra par la suite être autonome financièrement. Le discours faisant référence à la nécessité de libéraliser le secteur de l'eau était dans ces projets très présent.

Ces deux projets correspondent à une GDE dans le sens où il s'agit de mieux utiliser les ressources en eau. La réhabilitation du réseau (pour les projet de DANIDA) permettant de limiter les pertes en eau. Mais l'objectif de recouvrer les coûts et de bénéficier d'un paiement des factures plus large est aussi très important. Les idées et les discours libéraux voir néo-libéraux sont très présents chez les interlocuteurs que nous avons rencontrés. Nous avons donc pu nous rendre compte que l'utilisation de cette théorie peut aussi s'appliquer par une politique libérale, voir néo-libérale.

Nous pouvons nous interroger sur la place de la GDE dans ce débat et notamment sur la question de la tarification de l'eau. L'eau doit-elle rester un bien public gratuit au même titre que la santé et l'école en France ?

Ces questions doivent être abordées et discutées en fonction des particularités régionales afin d'identifier les méthodes et les concepts qui correspondent à la Gestion de Demande en Eau.

La tarification de l'eau

Le principal outil économique proposé pour une GDE, est une tarification de l'eau qui correspond davantage au paiement d'un bien économique. La capacité de payer des usagers doit aussi être étudiée et doit aider à déterminer le niveau du prix.

Il n'est pas inutile de rappeler ici qu'en Egypte l'eau ne se paie pas, il s'agit d'un « don de Dieu ». Ce que paie les usagers, c'est le transport, le traitement et l'acheminement de l'eau. Les prix de l'eau potable par exemple sont réellement très bas (de même pour l'eau d'irrigation). La question de la tarification de l'eau pose de grands débats en Egypte et il s'agit peut être aussi d'un problème politique.

Les problèmes principaux entrant en jeu dans la tentative de la régulation des demandes par l'augmentation des prix de l'eau, dans le domaine de l'irrigation sont :

- Une incapacité des agriculteurs à payer des frais supplémentaires alors qu'ils sont déjà pour la plupart dans des situations précaires. Cette solution est difficilement acceptable socialement (« l'eau ne se paie pas ») ;
- Les pompes servant à surélever l'eau d'irrigation ne fonctionnent en m³ d'eau utilisée mais en nombre d'heures de pompage. Cela est un des problèmes principaux pour une tarification de l'eau d'irrigation. Comme le souligne Habib Ayeb dans son article³², il faudrait alors changer tout le système de pompage puisqu'il n'y pas de système de comptage du m³ d'eau utilisé.

II. Des innovations techniques pour la GDE

La sensibilisation des agriculteurs à la nécessité d'utiliser plus efficacement l'eau peut être réalisée en leur proposant des techniques de cultures ou d'irrigation économique en eau. L'exemple le plus parlant est celui de proposer aux agriculteurs de faire pousser du riz à cycle court (120 jours) qui consomme beaucoup moins d'eau que les variétés utilisées traditionnellement.

Le projet d'amélioration de l'irrigation (fiche expérience 6) a réalisé deux innovations ayant pour objectif de réduire les pertes en eau par un système d'irrigation plus performant. La première innovation est celle de la réalisation de *mesquas* (pompe commune à plusieurs agriculteurs afin d'élever l'eau des canaux secondaires vers les canaux tertiaires d'irrigation).

De plus le système d'irrigation devient continu alors qu'il se faisait par rotation auparavant. Le système antérieur par rotation pénalisait les agriculteurs se situant en fin de canaux puisque l'eau ne leur arrivait pas en quantité suffisante. Ils se voyaient alors dans l'obligation d'irriguer la nuit.

³² Habib AYEB, Hydraulic politics: the Nile and Egypt's water use: a crisis for the twenty-first century? In *Counter-revolution in Egypt's countryside*, dir. Ray Bush, Ed Zed Books, 2002

L'autre innovation technique que ce projet a mis en place a une importance cruciale pour notre recherche : il s'est agi d'installer sur certains canaux principaux des coussins flotteurs pour réguler l'ouverture des vannes. Ainsi lorsque l'eau en aval est basse, les vannes s'ouvrent plus. Lorsqu'elle est haute, elles s'ouvrent moins laissant moins d'eau passer. On peut dire que dans ce cadre il y a une réelle gestion par la demande puisque les vannes s'ouvrent en fonction de l'eau utilisée en aval.



Photo 3 : les vannes régulant le flux continu



Photo 4 : les coussins flotteurs qui règlent le débit de l'eau en fonction du niveau de l'eau en aval.

III. Les actions d'Information/ Sensibilisation/Formation et Participation de GDE

1. Utilisation de méthodes participatives au sein des projets de GDE

Demand driven approach et demand responsive approach : des alibis participatifs ?

La majorité des projets que nous avons rencontrés faisant référence à une GDE met en place des méthodes participatives d'actions ou de recherches. Mais, nous avons pu remarquer que tous les projets n'ont pas la même conception de la participation et de ce fait n'utilisent pas les mêmes techniques de participation. Deux premières méthodes portant des noms différents mais ayant des objectifs similaires ont pu être répertoriés. Il s'agit « l'approche dirigée par la demande », (« demand driven approach »), utilisé pour les Conseils de l'Eau par exemple, et « l'approche de réponse à la demande » (Demand responsive approach – DRA)) utilisé par le projet « Eau et assainissement à Assouan ».

Le Programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale qui utilise cette méthode ainsi que le PNUD définissent cette méthode comme étant « une méthodologie qui permet de guider les choix d'investissements du projet par les demandes individuelles et collectives des usagers. Une telle approche suppose d'établir clairement aux usagers les possibilités d'amélioration du service et ce que cela leur coûterait, afin de déterminer ce que les usagers sont capables de payer et ainsi de choisir une technologie adaptée. »

33

Ces méthodes sont basées sur le principe que l'eau est un bien économique, que sa gestion doit se faire au niveau le plus local possible et les choix de la technologie avec ses conséquences en termes de coûts sont à prendre en compte.

Différents objectifs des méthodes sont à relever :

- La communauté doit participer au choix et à l'établissement du projet
- La communauté est informée des différentes options techniques et de leur prix
- La communauté doit contribuer au coût de l'investissement
- La communauté a le contrôle sur l'utilisation des fonds
- Les capacités de la communauté doivent être renforcées
- Un environnement favorable à la participation doit être établi en incluant une assistance technique des entreprises privées et des ONG.

Les deux méthodes citées ci-dessus correspondent à une méthode devant accompagner la réalisation du projet du début à la fin.

³³ WSP, Demand Responsiveness, Participation, gender, and poverty in East and Southern Africa, 2000, traduit par nous.

Le projet des « conseils de l'eau » (fiche n° 3) fait référence à la méthode de « demand driven approach », or le statut juridique actuel des conseils de l'eau (inexistant) ne leur permet pas de prendre de réelle décision. Alors que l'idée maîtresse de cette méthode est d'associer les populations concernées aux décisions du projet, ici, on ne voit pas à quelles réelles décisions elles peuvent être associées.

Bien souvent l'utilisation de ces méthodes est un alibi pour les projets afin de percevoir des fonds des bailleurs internationaux qui impose la participation des populations aux projets comme conditionnel aux versements des fonds.

Même s'il nous a été très difficile de vérifier la réalité des faits relatés par nos interlocuteurs, sur le terrain, il nous a semblé que le projet de DANIDA (fiche expérience 2) propose une application de la méthode participative, Demand Responsive Approach, intéressante. En effet, les populations concernées par le projet de la réhabilitation du réseau d'eau et d'assainissement ont été, semble t-il, consultées afin de déterminer l'action à mener. L'objectif du projet n'est pas d'améliorer le réseau en soi, mais d'améliorer les relations entre les usagers et les autorités locales d'eau et d'assainissement afin d'obtenir un meilleur recouvrement des factures. Cependant, une composante pour améliorer le réseau a été proposée. La consultation qui a été faite aurait mis en avant que les usages concernés par le projet ont préféré choisir la réhabilitation du réseau existant plutôt que l'extension du réseau. Le responsable du projet a insisté, lors de notre entrevue, sur le fait qu'il est essentiel pour la réussite du projet, que les usagers sachent combien ils vont devoir payer, les améliorations potentielles... avant de décider quelle action le projet va entreprendre.

Le seul moyen réel d'évaluer la participation des usagers sur ce projet a été de nous interroger sur la nature des structures de représentation de la population cible. Cette dernière est représentée au sein du projet (DANIDA, Fiche 2) par les Associations Locales de Développement (ALD). Comme nous l'avons vu précédemment, ces associations ne représentent pas la société civile au sens où des individus se sont rassemblés autour d'un projet commun. Ces associations qui émanent d'une volonté ministérielle sont pourtant les seules, actuellement capables de mobiliser les populations autour d'un projet et surtout de collecter les fonds nécessaires à la réalisation du projet. Car comme nous l'avons dit, ce projet souhaite associer les usagers au sein du projet tant dans la décision du choix de l'innovation que pour la participation financière.

Mais la participation financière à un projet constitue t-elle un mode participatif ? Nous aborderons cette question un peu plus loin.

Participatory Rapid Appraisal : une méthode d'enquête participative

La méthode d'« évaluation rapide et participative » (Participatory Rapid Appraisal) encore appelée « évaluation rurale participative », a d'abord été élaborée pour les

projets en milieu rural. Cette méthode est aujourd'hui utilisée par des projets souhaitant évaluer les besoins et les attentes des populations se trouvant dans une zone de réalisation de projet. Nous avons pu voir son application dans le projet mis en place par la coopération allemande GTZ (fiche expérience 5). Il s'agit d'une méthode d'enquête participative qui s'utilise donc dans les premières phases de réalisation du projet quand il s'agit d'évaluer les besoins. Cela peut être un outil extrêmement quand le projet ne dispose que peu de temps et de données sur les populations concernées. Le projet de la GTZ mentionne par ailleurs que ce type d'outil a constitué une découverte pour les ingénieurs impliqués dans cette enquête. En cela, il y a eu une véritable sensibilisation des ingénieurs aux possibles participations des agriculteurs au projet. Ce qui comme nous le verrons par la suite n'est pas négligeable.

Vous avez dit « participation des populations » ?

Grâce à la comparaison des différents projets nous avons pu constater que la participation des populations n'est pas toujours attendue sur les mêmes actions. Nous pouvons distinguer dans un premier temps la participation des populations à la **planification du projet**, puis à la **réalisation des actions** et enfin à son **évaluation**.

Une participation des populations à la planification signifie alors une application de la « Demand driven approach » afin d'informer les populations sur les différentes possibilités d'action, et par la suite de les associer au choix finale.

Pour ce qui est de la participation aux actions même du projet nous avons pu remarquer que les interprétations varient selon les interlocuteurs. En listant, ce que considèrent les interlocuteurs rencontrés, comme « modes de participation », nous parvenons à la liste suivante :

Par exemple pour la phase de planification de projet il est possible de

- prendre part aux enquêtes qui évaluent les besoins (méthode citée plus haut, pour la phase de planification du projet)
- prendre part au choix de « l'innovation »³⁴, (pour la phase de planification du projet).
- Prendre part à la réalisation des travaux (en nature, par la force de travail)
- Participer à des ateliers de travail (cela est très proche des actions de sensibilisation), appelé Workshop. C'est l'outil que tous les projets utilisent et on peut dire que l'organisation de « workshop » est vraiment à la mode. « Assister » à des ateliers de travail sur la gestion de l'eau où aucune décision concrète ne peut être prise, est-ce vraiment de la participation ?
- Participation à une élection d'un conseil ad hoc pour le projet

³⁴ Le terme "innovation" n'est pas à prendre ici dans le sens où il y a une nouvelle technique de pointe qui est mise en place mais plutôt dans le sens d'amélioration. Les populations peuvent choisir de réhabiliter le réseau existant ou encore d'étendre le réseau à des zones encore ignorées. Autre innovation: choisir entre différents types de cultures (en rangées, ...)

- Ou encore une participation financière pour la réalisation du projet³⁵, ici encore on peut s'interroger sur la pertinence de cet indicateur comme mode de participation.

Ce qu'il nous semble important de souligner est que nous avons pu établir ces différents modes de participation en posant les questions suivantes à nos interlocuteurs : « Les populations cibles participent-elles au projet ? » « Et en quoi elles y participent ? » « Utilisez-vous des méthodes participatives spécifiques ? ». Ce qui signifie que pour nos interlocuteurs les types d'actions citées plus haut constitue des modes de participation des populations. Y aurait-il donc une méconnaissance de ce que peut être la participation auprès des personnes qui travaillent à la mise en place de projet de GDE ? Le leitmotiv de la participation de populations est aussi souvent intégré face aux exigences des bailleurs de fonds.

La réponse à cette question ne peut être identique pour tous les interlocuteurs rencontrés. En effet, la marge de manœuvre pour faire participer les populations dans le cadre égyptien semble bien limitée et chacun essaye de faire avec ce dont il dispose. C'est dans le contexte difficile de participation que nous décrivons dans la partie suivante que prend place les projets de GDE avec des composantes de participation.

2. Des entraves à la participation

La participation effective est très difficile à observer. Les quelques observations de terrain que nous avons faites nous ont montré que les entraves sont très nombreuses. Nous avons pu répertorier trois entraves majeures.

A. Les usagers n'ont pas l'habitude de s'exprimer dans des organes de participation démocratique.

Nous avons assisté à une élection d'un conseil de l'eau (Water Board Project) à Noubaharia dans le delta et nous avons pu observer qu'une des difficultés était que les agriculteurs (bien que souvent diplômés dans cette région) n'étaient pas du tout familiarisés avec la pratique démocratique du vote.

³⁵ Il ne s'agit pas d'une participation financière au même titre qu'au paiement de service, mais de verser de l'argent pour la réalisation d'un projet. La différence est que, dans la théorie, les individus sont représentés par des organisations de la société civile (des associations) qui représentent leurs intérêts et qui émanent de leur volonté. Chose qui n'est pas vraiment le cas en Egypte puisque dans la majorité des projets les populations sont représentées par les ALD.



Photo 5 : les agriculteurs en train de remplir leur bulletin de vote

En effet, pour des raisons de transparence, le vote du président a du être fait deux fois et nous avons pu nous rendre compte qu'en l'espace de 5 minutes un grand nombre de personnes ont changé d'avis. Nous pouvons donc nous interroger sur la signification du vote pour ces agriculteurs. Un bémol est à considérer : Apparemment

après la première année, les personnes connaissent mieux le principe de fonctionnement du conseil de l'eau et maîtrisent davantage les règles et les enjeux. Il semble donc que la difficulté se situe surtout au début.



Photo 6 : lors de l'élection du conseil de l'eau, les agriculteurs sont assis par canaux d'irrigation. Ici les membres d'un canal principal.

B. Les transferts de responsabilités ne sont pas toujours à la hauteur des attentes

En ce qui concerne la participation effective pour les conseils de l'eau, une autre difficulté de la participation effective des agriculteurs, est à nos yeux, le fait qu'en réalité, ils ne détiennent que très peu (pour ainsi dire pas) de pouvoir dans les prises de décision. Leur rôle est uniquement consultatif et se limite à la résolution de conflit à

l'amiable entre les agriculteurs faisant partie du conseil. Ils ne peuvent pas influencer sur les pratiques de gestion de l'eau dans le district. De même, bien souvent les problèmes qui se posent aux agriculteurs dépassent leur niveau et doit être réglés à des niveaux supérieurs.

Pour l'instant, les conseils de l'eau sont dans une illégalité complète dans le sens où ils ne sont pas reconnus par une quelconque loi. La loi semble être à l'étude mais le chef de projet néerlandais nous confiant, en dehors des réunions officielles, que l'absence de lois l'arrange. En effet, il lui semble que les personnes qui veulent la loi la veulent surtout pour pouvoir imposer certaines règles. Le fait qu'il n'y ait pas de lois oblige les participants du conseil à trouver un certain consensus.

Il en est de même pour les Associations d'Usagers de l'Eau vers qui les compétences de gestion ne sont pas transférées. Ils sont en charge de la gestion et de l'entretien de canaux mais cela était déjà à leur charge auparavant. Ils n'ont pas de poids dans les prises de décisions sur les quantités d'eau délivrées, les travaux à effectuer en priorité... Finalement ni les compétences ni les moyens ne sont réellement transférées.

Les agriculteurs n'ont donc pas réellement d'intérêt à entrer et à s'engager au fonctionnement des différentes structures mises en place.

C. La participation contre les ingénieurs ?

Une autre observation réalisée lors d'une réunion pour le projet « gestion de l'eau dans l'agriculture égyptienne » a montré que les entraves à la participation se situent également au niveau de la vision des ingénieurs des ministères censés appliquer des projets d'ordre participatif.

Le jour où nous nous sommes rendus sur place avec le chef de projet de la coopération allemande, il s'agissait de la première réunion d'agriculteurs (sur 10) pour discuter des solutions possibles d'amélioration de l'irrigation par le choix de "l'innovation" devant être mis en place par le projet. En d'autres termes, il s'agit de la participation à la phase de la planification du projet.

Les réunions se font par groupes d'agriculteurs appartenant à la même *mesqua* puisque nous nous trouvons dans une zone où le projet d'amélioration de l'irrigation du ministère s'est faite. Les agriculteurs sont constitués en association autour de la *mesqua*. Le projet se réalise autour de 4 *mesquas*, il y a donc 4 réunions qui se déroulent en même temps. Un économiste travaillant pour le projet, chargé de faire l'évaluation et le compte rendu de ces réunions a un problème de taille puisque toutes les réunions se font le même jour, au même moment à des endroits différents.

Les personnes présentes à ces réunions sont les représentants principaux des associations d'usagers de l'eau, un ingénieur du ministère de l'agriculture faisant partie du département de vulgarisation, un représentant du centre de recherche agricole, et un

ingénieur du ministère des ressources en eau et de l'irrigation qui, ce jour là, "n'avait pu se libérer".

La réunion que les personnes du ministère ont choisi de montrer au chef du projet de la coopération allemande se situait en bord de route. Nous avons facilement pu nous rendre compte que ce ne sont pas du tout des conditions idéales pour favoriser la participation des agriculteurs à la réunion. Mais ceci ne constituait pas l'entrave majeure.



Photo 7 : La réunion des agriculteurs

Sur la photo ci-contre, nous pouvons voir la personne de la coopération allemande en charge du projet (Mr Weber), debout vers la porte rouge. La première personne à côté de lui est en fait le représentant du centre de recherche de développement agricole. Il est en même temps responsable sur le projet de la ferme d'expérimentation qui se situe à Saqqa. Il se trouve être l'interlocuteur privilégié de la coopération allemande pour la mise en place du projet.

L'observation que nous avons pu faire est que cette personne ainsi que la personne du département de vulgarisation agricole (du même ministère) ont tenu deux monologues.

M. P. Weber qui était venu voir comment se passent les réunions me confie par la suite:

« C'est absolument pervers, c'est exactement le contraire de ce qu'on voulait. C'est le directeur de la vulgarisation qui monopolise la parole... Avant quand j'étais jeune ça m'aurait révolté mais maintenant je me dis que les paysans ont leurs propres canaux de communication et ils savent comment faire pour communiquer. Ils ont survécu aux pharaons, au socialisme, ils survivront aux services de vulgarisation agricole! »

Durant cette réunion à aucun moment les agriculteurs n'ont été invités à prendre la parole ou à exprimer leur avis.

A la fin de la réunion, le représentant du centre de recherche agricole se tourne vers moi et me dit: *« Les paysans en Egypte c'est comme des bébés, ils ont toujours besoin que le gouvernement résolve leur problème ».*

Pendant le déroulement de la réunion un agriculteur a tenté d'approcher la personne de la coopération allemande pour lui expliquer qu'il y avait un problème sur une mesqua. Un évident problème de communication (Mr Weber ne parlant que très peu

l'Égyptien, et l'agriculteur ne parlant pas l'anglais) n'a pas permis que s'établisse un dialogue direct entre les deux personnes. A la fin de la réunion Mr Weber a voulu savoir quelles solutions cet agriculteur avait trouvé pour pallier à son problème sur la *mesqua*.

Une discussion s'est engagée mais soudainement un ingénieur de Ministère des ressources en Eau et de l'irrigation est apparu pour monopoliser à son tour la parole. Moi-même et Mr Weber ne comprenions pas grand chose de ce qui se disait mais le monologue s'est terminé par cette conclusion de la part de l'ingénieur: « il n'y a pas de problème ». Puis les autres personnes ont félicité l'ingénieur pour ses qualités et son professionnalisme. A la suite de quoi chacun est parti de son côté.

Ainsi nous avons pu constater qu'une des entraves majeures à la participation se situe au niveau des ingénieurs des ministères de l'agriculture et de l'eau. L'image qu'ils se font des agriculteurs est souvent très négative, ils les perçoivent comme des ignorants et des analphabètes absolument incapables de s'organiser, gaspillant l'eau...

A ce titre H. Ayeb explique c'est une des raisons majeures dans l'échec des Associations d'usagers d'Eau³⁶.

En réalité les ingénieurs ne sont pas du tout formés à cette approche participative et c'est pour cette raison que Mr Weber explique que l'outil utilisé lors du projet ayant eu le meilleur impact est la méthode d'évaluation rurale participative. En effet, cette méthode a constitué une découverte pour les vulgarisateurs présents dans le projet.

A la vue de ce problème de vision des ingénieurs sur les agriculteurs, on comprend mieux pourquoi un projet de GDE doit parfois d'abord avoir pour première population cible les équipes des ministères chargés de travailler sur le terrain. En regardant la fiche de ce projet allemand on se rend compte qu'ils séparent la population cible directe et la population cible indirecte.

Pour mettre en place un quelconque projet de GDE il semble donc crucial d'avoir des actions de sensibilisation en direction des ingénieurs hydrauliques et des vulgarisateurs agricole. Puisque c'est par eux que le projet se mettra en place.

3. Les formations

Les associations de développement sont très demandeuses en formation. Un centre d'ONG (« NGO center ») s'est spécialisé dans les formations pour les associations. Les premiers clients sont en fait des personnes des Associations Locales de Développement.

Lorsque les projets réalisent des formations pour les ALD c'est pour que par la suite elles réalisent les actions de sensibilisation et d'information auprès des populations

³⁶ H. AYEB, Communication au séminaire PCSI, CIRAD Montpellier, 25 et 26 novembre 2004, à paraître.

cibles. Les formations sont souvent assez rapide, et se terminent souvent par la distribution du matériel de sensibilisation tel que des affiches, des livrets, des autocollants...

Pour les water Board c'est des formations concernant la planification et les régulations de conflits. Mais dans ce cas précis la formation ne dure que deux jours. Elle est fait par le Service du Conseil en Irrigation.

Les formations s'adressent assez rarement au personnel des ministères alors qu'à la vue de leur méconnaissance des outils de communication et de participation ils pourraient être un groupe cible important.

4. Sensibilisation et communication

Il s'agit souvent de faire connaître le projet à la population. Les actions de sensibilisation sur l'eau et l'assainissement faites par des projets de Fond Suisse de Développement se termine en dissémination de matériel tel que des livrets de sensibilisation, des posters, des dépliants... C'est l'organisation internationale à l'origine du projet qui fourni le matériel.

Dans la plupart des cas, ce sont les ALD qui se charge de cette sensibilisation et communication. Une exception est pour les Conseils de l'Eau. Ce sont les membres eux-mêmes qui le réalisent après constitution de sous-commissions à l'intérieur de l'assemblée.

CONCLUSION

La Gestion de la Demande en Eau (GDE) existe aujourd'hui en Egypte en terme d'objectifs et de méthodes annoncés par les organisations (nationales ou internationales) qui travaillent dans le domaine de la gestion de l'eau. L'enjeu est de connaître les méthodes que ces projets utilisent et surtout la manière dont elles sont applicables dans le contexte de la gestion centralisée de l'eau en Egypte.

La compréhension du contexte des politiques de l'eau en Egypte s'est avérée plus complexe que nous ne l'attendions dans la mesure où sa première caractéristique est de mêler à la fois la nécessaire libéralisation du secteur de l'eau (qui va de pair avec la libéralisation économique de tous les secteurs du pays) et un renforcement des pouvoirs centraux par différentes stratégies. La mise en place des Associations d'Usagers de l'Eau par le Ministère des Ressources en Eau et de l'Irrigation en est une parfaite illustration, dans le sens où c'est grâce à l'établissement de ces associations que le gouvernement égyptien clame à l'extérieur sa politique de participation des usagers dans la gestion de l'eau du pays. Or ces associations (qui ne représentent dans la réalité que 4 % des agriculteurs) ne sont en rien l'illustration d'une quelconque participation, que ce soit au moment de la création de l'association ou dans les possibilités (nulles) des agriculteurs de prendre part à la gestion de l'eau. Pour trouver notre place et une certaine clarté à l'intérieur de ces discours contradictoires un temps plus long que prévu a été nécessaire.

Ainsi, ce travail tente de retracer le parcours de notre réflexion par une première partie où l'on a tenté de montrer qu'en dépit des politiques de libéralisation, le centralisme égyptien demeure vif dans le secteur de la gestion de l'eau. La gestion de cette ressource primordiale pour le développement futur du pays montre que l'Etat a du mal à libérer des espaces de participation pour des nouveaux acteurs. Certains diront que celui qui a le pouvoir de gérer la source principale d'eau, qui fait vivre des millions d'agriculteurs, a le pouvoir tout court ! En dehors des débats sur la question de savoir depuis quand date ce centralisme, il est intéressant d'observer les stratégies mises en place par le gouvernement pour conserver le monopole de cette gestion de l'eau tout en tenant un discours pour une libéralisation du secteur. Le discours théorique de la libéralisation du secteur fait intervenir des outils participatifs et une décentralisation des structures de gestion de l'eau. La mise en place du grand Projet d'Amélioration de l'Irrigation, à travers lequel l'Etat met en place des Associations d'Usagers de l'Eau, censées être le symbole de la participation des agriculteurs à la gestion de l'eau, est une des stratégies de contrôle des structures locales des agriculteurs par l'Etat.

Comme on pouvait le prévoir à la lecture de la première partie, les organismes gouvernementaux sont les acteurs les plus présents dans la gestion de l'eau en Egypte.

Mais dans notre deuxième partie, nous avons également tenté de montrer que les organisations internationales sont très présentes dans les projets du secteur de l'eau et par exemple, pour le Fond Suisse Egyptien de Développement, les projets ayant un lien avec l'eau représentent 80 % des fonds dépensés.

Cependant, le contexte associatif égyptien majoritairement représenté par les Associations Locales de Développement (et les Associations d'Usagers de l'Eau pour l'irrigation) ne permettent pas à ce qu'on appelle la « société civile » de s'organiser et de prendre part aux décisions de gestion de l'eau. Ce type d'association est, en effet, mis en place par les ministères qui cherchent ainsi à avoir le contrôle sur les associations censées représenter la population. Nous avons tenté de souligner dans cette partie que c'est surtout la liberté associative qui n'est pas respectée en Egypte au vu des contraintes auxquelles sont soumises les associations (même pour pouvoir exister).

Finalement, dans notre troisième partie, nous avons tenté de montrer que les outils des projets de GDE ne se résument pas à des outils participatifs, de formation ou de sensibilisation mais qu'ils peuvent être aussi bien institutionnels, économiques ou encore techniques. Cependant, nous nous sommes interrogés plus longuement sur la nature des outils et des méthodes participatives que les projets faisant référence à une gestion de la demande en eau mettent en place en Egypte. L'importance du contexte associatif et institutionnel égyptien que nous avons souligné dans les parties précédentes prend toute son importance à ce moment. En effet, à la lumière des contraintes existantes dans le pays, nous avons relevé les principales difficultés de participation dans les projets de GDE dont nous avons pu rencontrer des acteurs. Nous avons pu aussi conclure que la composante de la participation est bien présente dans les objectifs et les méthodes du projets mais qu'elle a en fait beaucoup de mal à se réaliser.

Notre recherche sur la Gestion de la Demande en Eau en Egypte nous a permis de prendre conscience que la qualité de l'eau se pose en des termes plus urgents que ceux de l'accès à l'eau en terme de quantité. La situation de pauvreté d'une certaine catégorie de la population ne leur permet pas d'avoir accès à une eau de qualité. Même si, dans la réalité, la quasi-totalité des égyptiens se situent à moins d'un quart d'heure de marche à pied d'une source d'eau, les eaux sont bien souvent le facteur de maladies et les populations les plus défavorisées obligées de se servir des eaux polluées à des fins domestiques sont les premières touchées.

Le Plan Bleu a classé l'Egypte en situation de pénurie d'eau structurelle. Mais au vu des quantités d'eau dont dispose actuellement l'Egypte, on ne peut pas dire qu'il y ait une crise structurelle. L'eau disponible pour les terres aujourd'hui irriguées est en théorie en quantité suffisante, mais les problèmes surviennent davantage au niveau de la répartition de l'eau, ce sont souvent les agriculteurs se situant en fin de canaux qui perçoivent des quantités inférieures à celles dont ils auraient besoin. Ils sont alors

obligés d'irriguer la nuit. Mais une des raisons est que souvent les agriculteurs qui se situent en début de canal cultivent le riz, grand consommateur d'eau.

Pourquoi ne pas élargir la définition de la Gestion Demande en Eau d'une meilleure utilisation en terme de quantité des eaux utilisées (efficience) à une nouvelle définition qui ferait de l'accès égal de tous à une ressource de qualité un critère essentiel ?

BIBLIOGRAPHIE

Abt Associates, janvier 2000, *Accomplishment in agricultural policy reform in Egypt, 1997-2001*.

ALLEAUME, Ghislaine, *Les systèmes hydrauliques de l'Égypte pré-moderne, Essai d'histoire du paysage*, in « Itinéraires d'Égypte », dir. Christian Décobert, ed. Institut Français d'Archéologie Orientale du Caire, 1992.

Al Arham Hebdo, *Eau: Hausse édulcorée*, janvier 2005

The ARPRP Water policy Reform Program, Final Report

AYEB, H., novembre 2004, « La question de la pauvreté hydraulique en Égypte : pauvreté, accès et gouvernance », communication au séminaire PCSI, CIRAD Montpellier, 25 et 26, à paraître.

AYEB, H., 2002, *Hydraulic politics: the Nile and Egypt's water use: a crisis for the twenty-first century?* In *Counter-revolution in Egypt's countryside*, dir. Ray Bush, Ed Zed Books,

AYEB, H., dec 1998, « L'eau et l'aménagement du territoire en Égypte », In *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n°162.

Ben Nefissa, Sarah ; 1996, *La libéralisation de la vie associative et la relation Etat/Société en Égypte*, in *Age Libéral et néo libéral*, VIème rencontre franco-égyptienne de Sciences Politiques, les dossiers du cedej, ed CEDEJ, Le Caire, pp 99 – 134.

BOUTET, A ; 2001, *L'Égypte et le Nil- pour une nouvelle lecture de la question de l'eau*. E. L'Harmattan.

BROOKS, David *Lessons from Water Demand Management Forums for the Middle East and North Africa*, Paper for International Water Demand Management conference, 30 may 2004, Dead Sea, Jordan, p3. Traduit par nous. Document édité et diffusé par l'IDRC.
BUSH R., 2002, *Counter- revolution in Egypt's Countryside. Land and Farmers in the era of economic reform*, Zed Books, Malaysia.

HOPKINS N. S and WESTERGAARD K., 1998, *Directions of change in rural Egypt*, American University in Cairo Press.

LAVERGNE, Marc, 1990 (1981), « L'agriculture égyptienne dix ans après l'achèvement du Haut Barrage d'Assouan » in *Sociétés paysannes du tiers monde*, dir. C. Coquery Vidrovitch, Paris, ed. L'harmattan

LONERGAN Stephen C. et BROOKS David B., *Watershed, The role of fresh water in the israeli-palestinian conflict*, ed. International Development Research Centre, 1994.

MARGAT, J., 2000, « Avancées sur la gestion de la demande en eau en méditerranée », Plan Bleu.

METTAWIE, Abdel Fattah, « Case study : analysis on water demand management related to participatory irrigation management activities and water users association in Egypt. »

METTAWIE Abdel Fattah, *Amélioration de l'irrigation comme mesure intégrée de gestion de la demande en eau en Égypte*. Etude de cas. Forum de Fuiggi.

Ministry of Water Ressource and Irrigation, sept 2002, *Adopted measures to face major challenge in the Egyptian Water Sector*, World Water Council.

PINTUS, F., Mai 2000, « La gestion de l'eau dans un village égyptien du Delta du Nil », In *Approches sociales de l'irrigation et de la gestion collective de l'eau* » Dir. T. Ruf et A.R Honegger, p. 219-227.

Plan Bleu, Résultats du Forum de Fiuggi sur les "Avancées de la gestion de la demande en eau en Méditerranée". Constats et Propositions, janvier 2003

Pseau, *Water, gender, and sustainable development*, ed. GRET, 2002.

RUF, Thierry, *Du passage d'une gestion par l'offre en eau à une gestion par la demande sociale*, in *Ordre et désordre dans les questions d'irrigation et des conflits d'usage de l'eau*.

USAID Egypt, Congressional Presentation.
<http://usaid.gov/pubs//cp2000/ane/egypt/html>

WSP, Demand Responsiveness, Participation, gender, and poverty in East and Southern Africa, 2000, traduit par nous.