Mise en valeur par les grands travaux d'hydraulique des régions françaises déshéritées

The recovery of waste land in France by large scale hydraulic methods

Étude du Centre Français des Hautes Études Administratives

par MM. ABRIAL, Administrateur civil de l'Algérie; AUZELLE, Urbaniste en chef au M.R.L.; BOURRIÈRES, Ingénieur des Ponts et Chaussées à la France d'Outre-Mer; CRUCIONI, Administrateur civil au Ministère de l'Agriculture; EYNARD, Ingénieur en chef du Génie Rural; HERBULOT, Sous-Préfet; LEROUX, Administrateur de la France d'Outre-Mer; YVON, Contrôleur civil du Maroc.

Sous-développement et grands projets (Métropole, Afrique du Nord, France d'Outre-Mer). — Conduite des études. Éléments à étudier. Direction et coordination des études. — Réalisation du projet. Expropriation et remembrement. Echelonnement de travaux. Financement. — Exploitation des périmètres. Précédents en France et à l'étranger. Principaux modes d'exploitation envisagés. Choix du mode d'exploitation en fonction des dimensions du périmètre et des considérations sociales. — Conclusions.

Large scale projects and under-development (in France, North Africa and French territories overseas).—The line followed by studies. Points to be studied. Direction and coordination of studies.—Carrying out the project. Requisitioning and redistribution of private property. Finance.—Development of the areas under consideration. Precedents in France and in other lands. Main methods of development that are envisaged. Choice of method of development dependent upon size of area and social considerations.—Conclusions.

TROISIÈME PARTIE

RÉALISATION DU PROJET

I. — Expropriation et remembrement

a) PROBLÈME DES PLUS-VALUES :

Avant tout début d'exécution des travaux, il est indispensable de régler définitivement sur le terrain, toutes les questions domaniales qui peuvent concerner, soit les emprises des ouvrages

publics, soit la répartition des exploitations résultant des impératifs techniques de l'irrigation et du drainage.

En ce qui concerne les emprises des ouvrages, la législation des expropriations pour cause d'utilité publique est facile à appliquer, mais elle

présente l'inconvénient de ne donner aux agriculteurs frappés qu'une compensation en espèces et aucun nouveau moyen de subsistance. Par contre, les agriculteurs voisins bénéficieraient d'un enrichissement qui quadruplerait ou quintuplerait la valeur de leurs terres sans qu'ils aient rien fait pour l'obtenir.

Il faut donc d'abord, et avant tout travail qui crée des situations acquises, poser le problème des plus-values. Certes, les différents textes traitant des plus-values (article 20 de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique; titre VIII du décret du 8 août 1935 sur l'expropriation pour cause de plus-value; articles 8, 9 et 10 de la loi du 7 juin 1951) visent à régler la question des plus-values. Malheureusement, ces divers textes sont très rarement appliqués en raison des oppositions locales. La raison profonde des difficultés provient de ce qu'on demande au propriétaire de faire des versements en espèces représentant la plus-value, alors qu'il

a bénéficié seulement d'une plus-value en nature qu'il ne désire pas liquider.

Faute de mieux, ces textes peuvent, en général, être utilisés en matière de travaux publics et pour certaines installations industrielles ou commerciales. Mais dans le cas des aménagements d'hydraulique agricole et pour la récupération des plus-values dont bénéficient les agriculteurs, il y a une solution plus simple et parfaitement équitable qui consiste à donner à chacun des agriculteurs du périmètre une surface de terres aménagées, dont la valeur de production corresponde, après aménagement, à ce que pouvaient donner les propriétés expropriées avant aménagement. Seuls, les propriétaires disposés à verser la totalité de la plus-value dès qu'ils recevraient l'eau en tête de leur propriété *et disposés également à faire les aménagements de détail à leurs frais, dans un délai à préciser* par le Cahier des Charges seraient autorisés à conserver une surface équivalente à celle dont

FIG. 11. — Casier rizicole au Maroc.

FIG. 11 bis. — Olivette à Saint-Denis-du-Sig.

ils disposaient. Des mesures spéciales devraient être prises en faveur des petites exploitations familiales qui ne seraient jamais réduites au-dessous d'une certaine surface.

Il reste un problème qui n'a pas été convenablement résolu, même dans la loi de 1951, c'est la détermination de la plus-value.

En effet, les commissions de la loi de 1951 sont les commissions arbitrales d'évaluation chargées de fixer les indemnités d'expropriation pour travaux publics. Elles prennent comme base de leur évaluation, les transactions analogues réalisées dans la région. Or, il est peu vraisemblable qu'il se produise, très rapidement, des transactions sur la base de la nouvelle valeur qu'ont obtenue les terres après aménagement.

Il semble difficile de modifier la composition d'une commission arbitrale d'évaluation en vue d'accroître sa compétence agricole, car une telle modification diminuerait la confiance que peuvent avoir en elle les propriétaires.

L'article 73 du décret du 8 août 1935 prévoit que, dans le cas d'expropriation pour plus-value,

c'est l'Administration qui indique le montant de cette plus-value aux propriétaires.

Si, au lieu d'une évaluation faite pour le mieux par des services administratifs, l'Administration disposait d'une évaluation faite par un comité dont l'autorité morale soit au moins égale à celle de la commission arbitrale, un grand pas serait fait.

Il semble qu'en l'occurrence, un comité technique composé pour moitié d'ingénieurs du Génie rural et d'ingénieurs des services agricoles et pour moitié de représentants de la profession, chacun d'eux étant étranger à la région considérée, pourrait avoir une très grande autorité.

Un autre défaut du décret du 8 août 1935 réside dans le délai de 50 ans qui est accordé par l'article 76 pour le paiement des plus-values à défaut de mutation.

A part ces deux points, nous pensons que le décret du 8 août 1935 peut être appliqué sans modification autre que l'obligation de mise en valeur, pour les propriétaires qui choisissent le paiement de la plus-value.

FIG. 12. — Orangerie à Sidi Abd el Aziz (Maroc).

L'échange d'une propriété non aménagée contre une propriété plus petite aménagée ne serait qu'une facilité supplémentaire accordée par l'Administration aux cultivateurs.

Quant à la plus-value annuelle indexée prévue par la loi de 1951, elle présente toujours l'inconvénient de versements en espèces.

b) MODE D'INDEMNISATION ET ÉPOQUE DU PAIEMENT :

Nous venons d'indiquer quelles sont les conséquences qu'entraîne la notion de plus-value et nous en avons déduit trois modes d'indemnisation des propriétaires frappés et de récupération des plus-values sur les propriétaires bénéficiaires. Ces trois modes sont au choix du propriétaire :

1. Paiement par l'Administration d'une indemnité d'expropriation; les propriétaires ont toujours droit à ce mode d'indemnisation.
2. En cas de plus-value, et seulement pour les propriétaires qui prennent l'engagement

de compléter la mise en valeur dans un certain délai, versement par ceux-ci à la collectivité qui a exécuté les travaux d'une indemnité de plus-value.

3. Lorsque les propriétaires préfèrent conserver une propriété foncière, prise en charge des travaux d'aménagement par l'Administration de façon que celle-ci restitue une propriété dont la valeur de production soit équivalente à l'ancienne.

L'époque à laquelle doit être effectué le paiement, soit en espèces, soit en nature, pose une question délicate; tout d'abord lorsque le paiement a lieu en espèces, il y a lieu, croyons-nous, de respecter la règle de versement d'indemnité avant la prise de possession, mais il y a tout intérêt à retarder cette prise de possession et le versement correspondant jusqu'à ce que les travaux puissent effectivement commencer. Cette façon de procéder présente pour le propriétaire l'intérêt de ne pas être dépossédé de son gain-pain avant que la nécessité s'en soit fait sentir,

et pour l'Administration, celui de ne pas avoir à faire déguerpir un propriétaire qui a touché son indemnité depuis longtemps et peut l'avoir dépensée.

Dans le cas où le propriétaire choisit de verser une indemnité de plus-value, ce versement doit avoir lieu aussitôt que possible et, en tout cas, à l'époque où l'eau est amenée en tête de sa propriété.

C'est lorsqu'il y a compensation en nature que la question est plus délicate. Si l'Administration a pu aménager un certain nombre de terres sur des terrains lui appartenant, il est assez facile d'apporter la compensation en nature avant dépossession des propriétaires; par contre, si les surfaces sont insuffisantes pour mener l'opération de remembrement avec aménagement préalable, il y a lieu alors de prévoir une indemnité au propriétaire pour la période qui s'écoulera entre l'époque où il a été dépossédé de son ancienne propriété, et celle où il recevra la nouvelle.

c) REMEMBREMENT :

En raison de la diminution des dimensions des parcelles et pour tenir compte des formes géométriques qui sont rendues nécessaires par le tracé des canaux d'irrigation et de drainage, le remembrement des propriétés apparaît strictement indispensable.

Il pourra être réalisé par les méthodes habituelles du Génie rural.

II. — Echelonnement des travaux

a) ENSEMBLES EXPLOITABLES :

La mise en valeur par des travaux de grande hydraulique représente fréquemment des sommes telles, et couvre de si grandes surfaces, que l'Administration elle-même ne dispose pas de moyens financiers nécessaires à l'exécution rapide de la totalité du travail. On sera donc amené à prévoir un échelonnement des travaux,

FIG. 13. — Rizières dans le Cheliff.

mais l'écueil auquel on risque de se heurter dans ce cas est la construction d'ouvrages principaux onéreux dont les dimensions et le coût soient hors de proportion avec la surface des terres qu'il est possible de mettre en valeur au cours des premières années.

Il y aura donc lieu de diviser le projet, et de réaliser sur le terrain des ensembles plus petits que le projet total, mais cependant exploitables dans de bonnes conditions.

Ces ensembles doivent, bien entendu, être une partie du tout définitif.

S'il est, en général, peu intéressant de ne construire un barrage qu'à une hauteur partielle dans le cas où ce barrage produit de l'énergie hydroélectrique, il n'en est pas toujours de même si le barrage est destiné uniquement à créer un réservoir pour l'irrigation. De même il peut être expédient de donner provisoirement une section faible à des canaux d'irrigation ou de drainage qui ne doivent desservir pendant un certain nombre d'années que de petites surfaces, et qu'il sera possible d'agrandir ultérieurement.

Enfin, il peut arriver qu'une simple prise au fil de l'eau avec pompage puisse permettre d'amorcer un périmètre d'irrigation qu'il faudra alimenter ultérieurement à partir de barrages réservoirs. De même l'évacuation des eaux de colature peut se faire par pompage, tant que la partie à drainer est insuffisante pour justifier la construction de longs et importants canaux d'évacuation.

Sur le plan de l'exploitation proprement dit, la progressivité de l'effort sera facilitée par la constitution de secteurs d'exploitation indépendants, équipés de petits villages et de stations de machines correspondant à des surfaces réduites, de quelques milliers d'hectares.

b) DÉLAI DE MISE EN VALEUR :

La difficulté de financement de la part de l'Etat n'est pas le seul élément qui intervient dans l'allongement des délais de mise en valeur; le facteur humain est peut être encore plus important, car l'organisation sociale se prête mal à des bouleversements massifs de grande envergure.

On constate que le démarrage est toujours lent et que même une fois l'affaire lancée, les cadences d'exécution pour un même périmètre restent modérées.

Ces délais de mise en valeur qui se chiffrent par décades ont comme origine, d'une part la lenteur des mouvements des populations, d'autre part la nécessité d'éviter des organismes de travaux gigantesques dont le coût serait très élevé.

Enfin, une réalisation progressive doit permettre un auto-financement au moins partiel des travaux.

III. — Financement

a) FINANCEMENT PRIVÉ :

Lorsque le travail est directement rentable, il peut arriver que le capital privé s'investisse dans des aménagements d'hydraulique agricole; en fait, cela arrive surtout lorsqu'il n'est pas nécessaire de construire de grands ouvrages communs et lorsque les terres à mettre en culture sont pratiquement inhabitées; c'est de cette façon que les propriétaires camarguais ont réaménagé 20 000 ha en 10 ans et qu'une compagnie sucrière a irrigué 10 000 ha en 5 ans à Madagascar.

b) INTERVENTION DE L'ETAT :

Lorsque la mise en valeur présuppose de grands travaux communs : barrage réservoir, endiguement général, grands évacuateurs, et que les buts poursuivis sont en grande partie sociaux, l'Etat a été conduit à prendre entièrement à sa charge la totalité de l'aménagement; c'est ainsi qu'ont été mis en valeur 40 000 ha à l'Office du Niger et très récemment 1 500 ha à valoir sur un programme de 6 000, sur le Sénégal, à Richard-Toll.

Dans les deux cas, l'objectif était social : directement dans le cas de l'Office du Niger où on a installé quelque 50 000 colons, indirectement dans le cas de Richard-Toll où on désire produire du riz à bon marché pour les populations du Sénégal.

c) SOLUTION MIXTE :

La constitution de grandes sociétés d'économie mixte ou celle d'associations où l'Etat exécuterait les travaux communs, tandis que le capital privé exécuterait l'aménagement de détail, est assez facile à imaginer, mais n'a fait à notre connaissance l'objet d'aucune réalisation à ce jour, si ce n'est en Afrique du Nord où il n'y a pas à proprement parler association, mais coexistence. L'Administration y construit les barrages et les canaux principaux puis vend l'eau à des propriétaires qui aménagent eux-mêmes leur propriété.

d) CRÉDIT :

Quel que soit le mode de tenure des terres envisagé : petites exploitations diffuses ou grandes exploitations concentrées, l'Etat peut faire des prêts aux propriétaires, remboursables dans un délai plus ou moins long, à un taux plus ou moins élevé, au lieu de faire les travaux à ses frais, et toucher ensuite des redevances.

Ce système du crédit présente l'intérêt de pousser les propriétaires qui disposent de capitaux à investir ceux-ci dans le périmètre, il n'est

donc intéressant que dans le cas où le périmètre sera exploité par des propriétaires qui disposent déjà de capitaux non négligeables.

Bien entendu, il serait souhaitable que les annuités payées à l'Etat soient toujours indexées; c'est à la fois une garantie pour l'Etat

en cas de baisse de la monnaie, et une garantie pour les exploitants imprudents qui peuvent être en grande difficulté s'ils ont escompté une dévaluation qui ne se produit pas (cette dernière situation est, croyons-nous, celle de beaucoup de coopératives métropolitaines).

QUATRIÈME PARTIE

EXPLOITATION DES PÉRIMÈTRES

I. — Précédents en France et à l'étranger

a) LE PASSÉ EN FRANCE :

Pour examiner les conditions d'exploitation des périmètres d'irrigation en France, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la construction et l'exploitation des grands canaux créés dans le Midi au XIX^e siècle ont été confiées par l'Etat à des concessionnaires qui étaient, soit des sociétés privées, soit des communes, soit, plus rarement, des départements.

L'acte de concession, loi ou décret suivant les cas, fixait le montant de la participation de l'Etat sur la base d'une évaluation de la dépense qui, en aucune circonstance, n'a correspondu à la réalité. En l'absence d'études des travaux à entreprendre, les montants de ces derniers ont toujours été largement supérieurs aux estimations; certains concessionnaires ont fait faillite sans pouvoir achever l'œuvre entreprise, et l'achèvement des travaux ne put être assuré que grâce à de nouvelles interventions financières de l'Etat.

D'autre part, les tarifs de vente de l'eau que les concessionnaires étaient autorisés à percevoir sur les usagers du canal étaient fixés d'une façon invariable par le cahier des charges annexé à l'acte de concession approuvé par une loi ou un décret en Conseil d'Etat.

Une loi du 3 mai 1921 a autorisé la création de surtaxes temporaires par décrets simples. Malheureusement, la procédure instituée par la loi du 3 mai 1921 exige elle-même de longs délais qui peuvent atteindre deux ans entre le dépôt de la demande de surtaxes et la publication du décret qui les autorise; or, pendant ce laps de temps, la situation économique a pu évoluer, de sorte que les surtaxes, lorsque paraît le décret, ne correspondent plus aux conditions du moment; on conçoit aisément que les grandes entreprises d'irrigation se trouvent constamment en déficit; elles n'ont donc pas les moyens de se constituer un fonds de réserve pour faire face

aux dépenses d'entretien indispensables et s'adressent naturellement à l'Etat pour lui demander des subventions.

b) LA CAMARGUE :

La Camargue offre l'exemple typique d'une région dont la mise en valeur n'a été possible que grâce à l'irrigation et à l'assainissement.

Cette île, limitée par les deux bras du Rhône et la Méditerranée, d'une superficie de 74 000 ha, dont la pente moyenne est de 1 pour 10 000, est constituée par des terres salées jusqu'à une profondeur de 20 à 25 m; son climat est caractérisé par une pluviométrie atteignant 500 mm tombant en quelques rares averses, et une évaporation capable d'enlever 1 500 mm par an.

Avant 1850, les cultures étaient constituées principalement par le blé et les prairies, soumises à l'irrigation : les crues du Rhône suffisaient à laver les terres du sel pour permettre ces cultures.

Mais en 1850, après l'endiguement du Rhône, céréales et prairies périclitèrent; la crise phylloxérique se traduisit par une modification des conditions de culture, lorsque l'on s'aperçut qu'il était possible de cultiver les vignes françaises à la submersion, cette méthode assurant la permanence du dessalement.

Pour la même raison, nécessité d'une irrigation abondante et prolongée, la riziculture put trouver en Camargue un terrain propice à son développement.

Le riz est actuellement la production la plus importante de Camargue, occupant 9 000 ha contre 3 000 pour les céréales, 2 000 pour les prairies et 4 500 pour la vigne.

Cette mise en valeur n'a été possible que par le développement des irrigations et de l'assainissement.

La plupart des réseaux d'irrigation sont fort anciens — certains remontent au XVII^e siècle — leur alimentation étant assurée par pompage

dans le Rhône. Mais l'accroissement des besoins créés par la riziculture, qui nécessite trois ou quatre fois plus d'eau, a provoqué de nombreux aménagements, aussi bien de la part des particuliers que des associations syndicales. De nombreuses et puissantes stations de pompage ont été édifiées, de nouveaux canaux ont été creusés, tous ceux qui existaient déjà ont dû être agrandis; on a ainsi doublé les débits installés et au moins quadruplé les débits livrés. Les investis-

sements privés ont atteint le triple des investissements collectifs.

Tous les canaux de dessèchement ont été remis à neuf ou agrandis, de puissantes stations de pompage ont été créées ou sont prévues pour refouler dans le Rhône les eaux surabondantes.

Il était nécessaire, en même temps, d'aménager les terres; ces travaux ont été l'œuvre exclusive des exploitants. Le nivellement, le creusement des canaux et fossés, la confection de diguettes

FIG. 14. — Cultures et canal tertiaire sur la S 11 dans le périmètre des Béni-Amir.

et d'innombrables ouvrages d'art représentent, pour l'aménagement de quelque 16 000 ha de rizières nouvelles, plus de 2 milliards d'investissements.

L'équipement en matériel (engins de terrassements, tracteurs, moissonneuses, batteuses) a été également très important et peut être évalué à 500 millions.

La mise en valeur de la Camargue peut donc être considérée comme une incontestable réussite économique.

La recherche d'un nouveau type d'exploitation est donc indispensable pour assurer l'équilibre social de cette région et le plein emploi de ses possibilités économiques.

c) OFFICE D'IRRIGATION DES BENI-AMIR et BENI MOUSSA :

L'Office de l'irrigation des Beni-Amir et Beni-Moussa créé en 1941 a pour but : « d'entretenir, de gérer un réseau d'irrigation, de coordonner les sources techniques, d'organiser en fait la mise en valeur d'un périmètre d'irrigation, tant sur les plans financiers, techniques et psycholo-

giques ». Eventuellement l'Office s'occupe de la commercialisation de certains produits agricoles.

La mise en valeur des terres se fait au bénéfice exclusif des tribus des Beni-Amir et Beni-Moussa. Le droit de propriété est respecté.

L'organisation de l'Office est fondée sur deux principes :

Décentralisation, d'une part;

Concentration de l'autorité entre les mains du pouvoir politique.

Juridiquement, l'Office est un établissement public à compétence territoriale limitée. Il jouit de l'autonomie financière. L'élément capital de son patrimoine est la concession par les Travaux publics du droit d'exploitation de l'eau d'irrigation. L'Office se charge seulement de l'entretien des canaux et verse une redevance au Budget à qui incombe la construction des canaux d'irrigation y compris les secondaires et tertiaires.

La gestion de l'Office est assurée par un directeur qui est le contrôleur civil, chef de la circonscription. La ligne d'action générale est établie par un conseil d'administration qui se réunit chaque année sous la présidence d'un

FIG. 15. — Plaine irriguée des Béni-Moussa.

secrétaire général de Protectorat. L'un de ses membres désigné comme administrateur délégué (directeur de l'Agriculture et du Commerce) est chargé d'autoriser certaines dépenses, de contrôler les conditions des avances faites aux agriculteurs et de convoquer le conseil.

L'Office a un pouvoir réglementaire en ce qui concerne :

La mise en action d'un plan de culture, d'élevage, et de plantation;

La fixation du prix de l'eau à l'hectare irrigué.

Actuellement, l'Office étend son action sur une superficie de 20 000 hectares.

Un des facteurs de réussite du système est l'encadrement des agriculteurs par des chefs de secteurs (un chef de secteur par 1 000 ha).

Son rôle consiste :

à faire exécuter le plan établi par l'Office;

à assurer la répartition de l'eau;

à améliorer la pratique agricole par des conseils aux cultivateurs;

à demander aux groupes de motoculture de l'Office d'effectuer des travaux à façon;

à assurer la distribution de semences d'arbres, d'engrais et de prêts en argent;

à orienter l'agriculteur vers les services compétents de l'Office pour la commercialisation.

Dans son ensemble, l'Office des Beni-Amir et Beni-Moussa est parfaitement à même d'atteindre le but pour lequel il a été créé : transformer des céréaliculteurs extensifs et des éleveurs semi-nomades peu évolués, en agriculteurs modernes grâce à une politique d'irrigation valable basée sur un encadrement technique très puissant; défendre les cultivateurs contre l'accaparement de leurs terres par des étrangers.

Certes, certaines critiques doivent être formulées.

La précarité de l'équilibre du budget est manifeste, ce qui nécessite la mise en valeur rapide d'un périmètre plus important. D'autre part, on est en droit de se demander pour l'avenir, dans quelles mesures l'Office pourra faire face aux charges financières provenant du taux et du montant des avances accordées par l'Etat. Dans la mesure où l'Office est une œuvre sociale — et il l'est en partie — il semble que l'Etat soit conduit à faire un effort financier plus marqué en sa faveur.

Sur le plan technique, il semble que du fait d'études préalables insuffisantes parce que hâtives, les cultures n'aient pas toujours été faites sur les sols les plus appropriés et que le réseau d'irrigation n'ait pas toujours été établi d'une manière logique et qu'il domine des terres parfois inaptes et peu favorables à l'irrigation. Le remembrement des terres est également essentiel pour l'avenir de l'Office, car il est un des facteurs de base de l'extension des irrigations. En effet, le morcellement de la

propriété rend difficile le contrôle de l'effort fait par chaque propriétaire et le règlement des tours d'eau qui lui reviennent. Ces différents problèmes n'ont fait l'objet d'études systématiques que sept ans après la création de l'Office.

L'intérêt de l'Office est évident, mais on ne pourra pas connaître avant longtemps la mesure exacte du progrès humain qu'il aura permis d'accomplir. Cette omnipotence de l'Office devra encore durer de longues années avant qu'on puisse s'orienter vers une participation plus active des Marocains à sa gestion.

d) POLDERS DE HOLLANDE :

Les polders de Hollande présentent un système très particulier de mise en valeur.

L'Etat néerlandais se charge de la réalisation de l'ensemble des travaux d'ordre hydraulique et agronomique du Génie civil et rural, ainsi que des réalisations sociales et économiques qui ont fait préalablement l'objet d'une planification parfaitement coordonnée.

Deux services interviennent :

Le Service des Travaux du Zuiderzee, qui s'occupe des aménagements hydrauliques, des digues, de l'équipement élévatoire, des réseaux de drainage, des voies navigables, des écluses, des voies de communications, des ponts, etc...

La direction des travaux des polders du Zuiderzee est chargée de la mise en valeur des terrains conquis sur la mer, exigeant des travaux préculturaux, exploitation des zones aménagées en faire-valoir direct, construction de fermes, de villages, colonisation de la région, affermage des terrains aux cultivateurs privés.

Les deux services font partie d'un seul ministère; le ministère des « Eaux, Ponts et Chaussées ». Le problème de la coordination dans les études et la conduite des travaux est ainsi singulièrement facilitée.

L'expérience des polders anciens a permis de dégager la doctrine qu'il ne faut point compter sur le colon pour effectuer les premières façons culturales et qu'il y a intérêt du point de vue économique, à lui remettre des terrains entièrement équipés. L'Etat s'est donc chargé de la mise en culture de même que de l'exploitation de début, dans le but d'éviter tout risque aux fermiers et d'éviter tout gaspillage des capitaux à engager dans ces travaux. A cet effet, le Service des travaux des polders du Zuiderzee, est chargé des travaux préculturaux et du faire-valoir direct, pendant la période de transition entre la mise à sec et l'installation de la population stable.

L'Etat, en qualité de *propriétaire foncier*, donne à bail, les lots une fois complètement équipés suivant des conditions qui ont fait l'objet d'un de nos comptes rendus de voyage

FIG. 16. — Hollande : Polder du Nord-Est.

FIG. 17. — Hollande : Fermes dans le polder Nord-Est.

et sur lesquelles il nous paraît inutile de revenir. L'Etat hollandais continue à exploiter lui-même certaines terres qui servent de zones témoins et de champs d'expérience ainsi que les terres les plus pauvres.

Un fait est certain, ce système dirigiste à l'extrême permet à la Hollande de récupérer 320.000 hectares de terres représentant une augmentation de 10 % de son aire agricole et d'installer une partie de ses ressortissants, qui, faute de terres disponibles, n'avaient que la ressource d'émigrer.

La réussite est dès maintenant certaine. Pour chaque nouveau lot disponible, les candidats exploitants se présentent, et les rendements de ces exploitations poldériennes sont très au-dessus de la moyenne.

En outre, le fermier hollandais, bien qu'il soit reconnu comme « le plus instruit du globe », bénéficie d'un encadrement très élevé de conseillers agricoles dont il suit les indications.

C'est à juste titre que les hollandais seraient en droit d'estimer que dans la mesure de leurs moyens, ils ont apporté un essai de solution en ce qui concerne l'agrandissement des aires cultivables et l'intensification de la production agricole. Sous l'aspect social et humain, l'application technologique de l'agronomie, l'intervention directe et massive de la puissance publique et la planification, ont transformé radicalement une partie de la Hollande.

e) ITALIE :

En Italie, la mise en valeur des terres est basée actuellement sur la réforme agraire et la bonification des terres. L'Etat exproprie les terres de « Latifundia » et les lotit en petites fermes.

L'article 44 de la Constitution italienne stipule en effet :

« En vue de permettre l'exploitation rationnelle du sol et d'établir des rapports sociaux équitables, la loi impose des obligations et des limitations à la propriété terrienne privée, fixe les limites de son extension selon les régions et les zones agraires, impose la bonification des terres, la transformation des latifundia et la reconstitution des unités de production, aide la petite et moyenne propriété, et établit des dispositions en faveur des zones montagneuses. »

En fait, la réforme agraire s'applique :

au bas delta du Pô;

à la Maremma (Etrurie);

à la presque totalité de l'Italie du Sud et des îles, sur une superficie de 700.000 hectares environ.

Les terrains acquis par l'Etat sont bonifiés et lotis par une « ente », sorte d'office provisoire qui disparaît dès l'objectif atteint. Sur l'« ente Maremma », 40 % des terres sont concédées à

de très petits propriétaires désireux de s'agrandir et à des journaliers agricoles. Les 60 % restants sont destinés à constituer des fermes autonomes d'une superficie fournissant assez de travail à une famille (10 à 15 hectares dont 2 ou 3 irrigués pour une famille de 7 personnes).

Chaque ferme est complètement équipée (bâtiments et capital d'exploitation) avant d'être affectée suivant un mode de location vente. Les crédits immobiliers sont fournis à moitié à fonds perdus par l'Etat, pour l'autre moitié remboursés en 30 ans à 3,5 % d'intérêts. A cela s'ajoute le remboursement du capital d'exploitation également sur un taux fixé par hectare et par an.

Au bout de 30 ans, le colon devient propriétaire après avoir été considéré comme stagiaire pendant les trois premières années.

Les colons dont le niveau technique est forcément bas reçoivent l'exemple des cultivateurs plus évolués à raison d'une ferme pilote pour dix ou douze exploitations. Ils sont dans l'obligation d'adhérer aux organismes prévus pour les travaux du sol et la vente des produits. Chaque secteur de colonisation d'une superficie de 8.000 hectares est sous la surveillance de deux ingénieurs agronomes qui dispensent leurs conseils.

Actuellement 3.000 fermes équipées ont été attribuées et en 1955, 10.000 seront terminées.

f) ALGÉRIE :

L'Algérie, par le décret du 24 février 1938, prit en main la distribution des eaux dans les périmètres irrigables. L'eau est vendue dès lors à chaque propriétaire suivant un régime libéral fixé par le décret-loi du 30 octobre 1935 réglant la distribution et la vente de l'eau. Aucun engagement n'est demandé à l'irrigant, autorisé à prendre à tout moment l'eau dont il a besoin, sauf en période d'extrême sécheresse, où des restrictions s'imposent. Etant donné qu'il s'agit d'une richesse publique, le décret reconnaît à la colonie le droit « de contrôler qu'il est fait de l'eau bon usage pour les intérêts généraux du pays ».

Depuis 1942, la distribution de l'eau est assurée par un service spécial doté d'un budget annexe, le Service de la Colonisation et de l'Hydraulique chargé également de la construction des ouvrages. L'intervention directe de ce service devait avoir pour objet :

de permettre une distribution rationnelle de l'eau dans les conditions économiques les plus avantageuses;

de permettre une utilisation optimum de l'eau eu égard à la nature des terres et aux cultures qui peuvent y être pratiquées,

FIG. 18. — Périmètre d'Orléansville. Oued Fodda.

FIG. 19. — Canal d'Orléansville. L'échelle est donnée par le personnage debout sur le chemin, près du cyprès.

FIG. 20. — Irrigation de la plaine de Bou-Ficha.

grâce à la collaboration des différents services techniques qui s'occupent de l'agriculture.

La plus-value qu'en tirent les propriétés privées autorisait donc l'Algérie à demander aux propriétaires le paiement d'une indemnité. La loi du 13 mars 1942, dite loi « Martin », qui a pour but la mise en valeur des terres irriguées, stipulait que l'Algérie était en droit d'exiger suivant certaines modalités cette indemnité de plus-value, en terre, dans une proportion représentant 15 % de la valeur totale des terres de certains périmètres considérées comme nues.

Bien entendu, les petites propriétés familiales n'étaient pas amputables, leurs possesseurs avant la faculté de s'acquitter en espèces.

Les terres acquises par l'Algérie devaient être aménagées et équipées par ses soins pour la création de lots destinés à de nouveaux colons français et musulmans dans le souci de maintenir une juste proportion.

(Photo J. Belin.)

FIG. 21. — Petit barrage de retenue et de dérivation sur un oued des palmeraies du Sud.

Cette loi ne fut jamais appliquée et le débarquement américain du 3 novembre 1942 la fit tomber dans l'oubli.

Certes, ce texte présentait des imperfections, mais de nouvelles formules sont à l'étude qui permettront, souhaitons-le, d'installer des colons qui donneront un nouvel essor au rendement rapide des périmètres irrigués. La généralisation de la formule des secteurs d'amélioration rurale (S.A.R.) permettrait le recasement d'un nombre appréciable de petits cultivateurs musulmans en les initiant à la technique agricole moderne.

g) LA HAUTE AUTORITÉ DE LA VALLÉE DU TENNESSEE :

La fondation de la T.V.A. s'est située dans un climat de réforme totale de l'économie d'une région naturelle s'étendant sur une superficie de 105.000 km², englobant deux Etats et cinq comtés.

Son action porte sur les points suivants :
Régularisation de la rivière et contrôle des inondations;

Equiper optimum pour la navigation;
Production et vente d'énergie électrique au maximum compatible avec les deux premiers points;

Mise en valeur rationnelle des terres dans la vallée du Tennessee;

Pourvoir au développement industriel et agricole de la dite vallée;

Pourvoir aux besoins de la Défense nationale;
Pourvoir au bien-être économique et moral des habitants.

Dès 1935, la T.V.A. entreprit en association avec les services agricoles des Etats une œuvre de vulgarisation fondée sur la *persuasion*, l'*exemple* et également à vrai dire par la distribution gratuite d'engrais et la cession d'outillages perfectionnés. Elle a tout d'abord provoqué des réunions de fermiers au cours desquelles des agents du service de vulgarisation s'efforçaient de faire prendre conscience aux assistants des inconvénients de leur système agricole. Ensuite, les agriculteurs volontaires acceptaient d'appliquer sur leur ferme les méthodes nouvelles. En échange de la gratuité de l'engrais, le fermier s'engageait à suivre les conseils de l'agent du service de vulgarisation et, en fin de compte, à communiquer les résultats acquis à ses voisins. Dès 1935, 15.000 fermiers de la vallée sur 250.000 avaient signé avec la T.V.A. le contrat standard qui faisait de leurs propriétés des fermes pilotes. En 1947, le bassin de Tennessee comptait 32.000 fermes pilotes; 8.000 autres existaient dans les états et comtés voisins. — 160.000 tonnes d'engrais représentant 15 mil-

lions de dollars avaient été distribués gratuitement.

Il est certain que les propriétaires des fermes pilotes n'ont qu'à se louer des conseils des experts de la T.V.A., le rendement des terres ayant considérablement accru. Mais dans quelle mesure les autres fermiers ont-ils suivi les exemples concrets?

Il est difficile de porter un jugement sur l'efficacité de la formule. Elle est démocratique, mais son rendement est encore problématique. Avant de transporter cette formule sous d'autres cieux, il faut se rendre compte qu'il faut beaucoup d'argent, beaucoup de temps, et un niveau de civilisation assez élevé.

h) OFFICE DU NIGER ET RICHARD-TOLL :

L'Office du Niger (1) a pour objet la mise en valeur par l'irrigation de la vallée du Niger, l'exécution des travaux, l'aménagement, la colonisation et l'exploitation des terres commandées par les aménagements hydrauliques, ainsi que toutes les études et travaux y relatifs. Il gère actuellement 40.000 hectares mis en valeur.

ORGANISATION

La direction est assurée par un directeur général nommé par arrêté du ministre, assisté d'un secrétaire général et de chefs de service, notamment d'un chef de service de l'exploitation et d'un chef de service des travaux neufs.

Le conseil d'administration est constitué par :

- des autorités administratives;
- des chefs de services techniques;
- le directeur général de l'Office de la Recherche coloniale et le président directeur général de la banque d'émission;
- un représentant des assemblées locales élues;
- des personnalités (3 à 5) choisies en raison de leur compétence technique, économique ou coloniale;
- des représentants des colons (3 à 5);
- un représentant du personnel de l'Office;

RÉGIME FINANCIER

En ce qui concerne le régime financier, l'Office du Niger est actuellement doté :

- 1° D'un régime financier et comptable administratif sous le vocable « Division des investissements ». Le budget d'investissement est assuré par les fonds publics.
- 2° D'un régime financier et comptable de forme commerciale, dénommé « Division du

(1) Décret n° 48-1178 du 18 juillet 1948 (J.O.R.F. du 24 juillet 1948).

FIG. 22. — Office du Niger. Irrigation du delta central nigérien. Plan d'ensemble.

FIG. 23. — Office du Niger.
Barrage de Sansanding et ouvrages annexes.

Fonctionnement » qui groupe toutes les autres activités de l'Office. Ce budget est alimenté par les redevances des colons exploitants et par les recettes d'exploitation dont une partie provient de la commercialisation des produits achetés aux associations agricoles.

3° La gestion des centres de colonisation est confiée à des associations agricoles (A.A.I.) de caractère obligatoire.

RÉGIME FONCIER

Le régime foncier adopté est le suivant :

Les terres ne sont aménagées qu'après immatriculation au nom de l'Etat. Elles sont données en gérance à l'Office par le gouvernement du Soudan (1). L'Office les met ensuite à la disposition des chefs de famille qui acceptent de les cultiver directement selon les directives qui leur sont données par l'Office.

Le colon reçoit gratuitement, à son arrivée, suivant l'importance de sa famille, un ou plusieurs lots de colonisation entièrement aménagés, des locaux d'habitation avec dépendances pour le bétail et le matériel, des animaux de trait, un matériel pour la culture attelée et pour les transports, des semences et des vivres lui per-

(1) Convention pour la gérance des terres irriguées
passée le 18 juillet 1937 entre le gouverneur du Soudan
et le directeur général de l'Office du Niger et approuvée
par arrêté du 10 août 1937 du gouverneur général de
l'A.O.F.

FIG. 24. — A.O.F. Soudan français. Barrage de Sansanding.

(Cliché I.F.A.N. communiqué par la Photothèque du Ministère de la France d'Outre-Mer.)

mettant de subsister pendant la durée de la première campagne. Enfin le transport du colon et de sa famille, de son village d'origine au village de colonisation est assuré gratuitement.

Le colon qui a d'abord occupé et exploité à titre provisoire peut, après occupation ininterrompue pendant 10 années, s'il a satisfait aux charges et obligations prévues, et s'il est jugé apte par le directeur général de l'Office à gérer son bien en bon père de famille, obtenir un permis d'occuper lui conférant sur le lot non pas un droit de propriété, mais « la jouissance des habitations et de leurs dépendances » et « la perception de l'intégralité des fruits naturels et industriels ». Ce permis d'occuper est transmissible à ses héritiers. A leur défaut et s'ils ne s'entendent pas entre eux pour l'exploitation, l'Administration reprendra la libre disposition de ces terrains, après versement aux intéressés d'une indemnité correspondant aux plus-values apportées. Il est en outre prévu pour le colon un droit de présentation de son remplaçant en cas de délaissement de son lot.

LES ASSOCIATIONS AGRICOLES

Les colons africains installés sur les terres irriguées en sont les véritables exploitants.

(1) Décret du 26 juin 1931. Arrêté du 16 juillet 1937. Convention du 18 juillet 1937.

L'Office du Niger n'est qu'un organisme tuteur chargé d'encadrer, guider et aider les colons.

D'autre part des associations agricoles obligatoires (1) groupent tous les colons d'un même centre irrigué.

Elles ont particulièrement pour mission :

- l'exécution et l'entretien dans leur zone d'action des réseaux et ouvrages de détail;
- l'aménagement des terres et la préparation à leur mise en culture sous irrigation;
- la construction et l'aménagement des villages de colonisation;
- les routes et pistes de desserte;
- les immeubles dont la destination est compatible avec les buts de l'association (magasins, hangars, usines de conditionnement et de traitement des produits...);
- l'acquisition et la répartition de l'outillage, du bétail, des semences, engrais et même de certains produits de consommation, etc..., les remboursements pouvant avoir lieu au comptant ou par annuités;
- l'encadrement technique des cultivateurs;
- l'exécution des travaux à façon nécessitant un outillage collectif;
- la transformation et la commercialisation des produits;

— le crédit aux colons.

Les associations ont pour organes administratifs une assemblée générale, un conseil d'administration et un directeur. Le directeur est nommé par le gouverneur.

FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION

Redevances et participations. Les dépenses à couvrir par les colons comprennent :

- 1° les frais généraux de direction;
- 2° les frais de fonctionnement du service d'exploitation;
- 3° les frais de fonctionnement des associations agricoles;
- 4° le remboursement des « services » dont ils ont bénéficié.

Les trois premières catégories de dépenses sont couvertes par une *redevance* annuelle calculée à l'hectare et payée en nature par les colons, et par des *participations* aux frais généraux prélevés à l'occasion des opérations de transformation et de commercialisation des produits et sur les exploitations industrielles. Le taux de cette participation était en 1950-1951 de 33 %.

Les services et façons culturales sont payés par les colons au prix coûtant.

La redevance comprend :

- une taxe d'eau correspondant à l'amortissement financier des investissements;
- une taxe d'aménagement destinée à couvrir les frais généraux de direction et de fonc-

tionnement du service d'exploitation de l'Office;

- une taxe A.A.I. destinée à couvrir les frais généraux des associations agricoles.

En 1950-1951 le total de ces différentes taxes était de 400 kg à l'ha pour le riz et de 200 kg à l'ha pour le coton.

**

Richard-Toll est, nous l'avons vu, un centre expérimental de culture mécanisée du riz à grande échelle sur un casier de 6.000 ha qu'il est d'ailleurs question d'étendre. Etant situé dans une zone quasi désertique que seuls parcourent quelques groupements nomades, et compte tenu de la difficulté d'implantation de colons africains, la formule retenue est celle de la grande exploitation mécanisée en régie. Les terrains ont été immatriculés au nom de l'Etat. La gestion est assurée par le Service de l'Agriculture.

Afin d'assurer une exploitation économiquement saine, susceptible de permettre l'établissement d'un véritable bilan de l'affaire, Richard-Toll a été organisé en « secteur de modernisation agricole » (1) doté de l'autonomie financière. On obtient ainsi une gestion beaucoup plus souple que ne le permettrait l'organisation administrative et les règles financières classiques, souplesse d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'assurer le fonctionnement d'une exploitation de caractère expérimental.

Peut-être sera-t-il possible plus tard d'intégrer à l'exploitation un colonat africain ouvert au progrès. La formule du secteur de modernisation agricole n'exclut pas cette possibilité. Il serait par ailleurs possible dans ce cas et si l'extension du périmètre le justifiait, d'envisager son remplacement par un Office.

II. — Principaux modes d'exploitation envisagés

Il faut distinguer deux problèmes d'ailleurs complémentaires, celui de l'exploitation des ouvrages, celui de l'exploitation du périmètre proprement dit que nous examinerons successivement.

A) EXPLOITATION DES OUVRAGES

Il est bien inutile d'insister sur l'importance de ce problème, dont la solution définitive conditionne tout l'avenir du périmètre. Les réponses françaises sont nombreuses et variées : régie, concessions aux départements, communes, syn-

FIG. 25. — Croquis schématique du réseau d'irrigation et drainage du casier rizicole de 6 000 ha à Richard-Toll.

(1) Arrêté n° 42 du 26 septembre 1950, modifié par arrêté n° 24 du 11 juillet 1951.

FIG. 26. — Richard-Toll : casier expérimental de 120 ha. A droite, le canal principal d'alimentation du casier de 6 000 ha

FIG. 27. — A.O.F. Sénégal. Casier de 600 ha à Richard-Toll.

(Cliché Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer, communiqué par le Ministère de la France d'Outre-Mer.)

dicats de communes, offices, associations syndicales sont les types les plus fréquents des modes de gestion français. Si ces solutions par leur empirisme ont pu s'adapter aux problèmes à résoudre, lors de la création des ouvrages, elles ont très vite perdu cet avantage au fur et à mesure que les dépenses d'entretien se révélaient nécessaires. Or, les grands travaux d'irrigation ou d'assainissement nécessitent désormais des investissements tels qu'il est proprement inconcevable de laisser de tels errements se perpétuer. Les Hollandais l'ont bien compris qui assument désormais, par l'intermédiaire du Waterstaat, la maîtrise totale de l'affaire. Sans aller aussi loin, la législation française a déjà marqué une nette évolution.

L'article 9 de la loi du 24 mai 1951 prévoit une participation plus large de l'Etat dans la gestion des ouvrages, puisqu'il précise que lorsque la mise en valeur des régions déterminées nécessite des travaux importants, l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation des ouvrages peuvent faire l'objet d'une concession unique à un établissement public doté de l'autonomie financière, à une société d'économie mixte, ou à tout autre forme de groupement de personnes publiques et privées, à condition que la majorité des capitaux appartiennent à des personnes publiques.

B) EXPLOITATION DU PERIMETRE

Le problème du choix des modes d'exploitation est une des questions où s'imbriquent des éléments psychologiques, économiques, sociaux, techniques, juridiques, politiques, sans qu'il soit toujours possible de déterminer la part qui revient à chacun d'eux tant ils sont liés.

a) EXPLOITATION PAR L'ETAT :

Il ne sera pas question ici des tentatives faites par certains pays pour socialiser ou étatiser l'agriculture et dont certains essais eurent pour cadre des régions récemment mises en valeur (canal du Danube-Tisza). Les seuls résultats que nous connaissions des expériences faites sont peu probants et controversés. La législation yougoslave notamment a marqué depuis 1951 un net retour en arrière. Très significative, par contre, est l'expérience hollandaise. Dans les polders nouvellement créés, l'exploitation directe par l'Etat précède toujours la colonisation proprement dite et au stade de la colonisation, le Waterstaat assure l'exploitation des terres les plus pauvres qui ne pourraient, sans risque social grave, faire l'objet de concession (ex. : exploitation des forêts sur les sols siliceux des polders). Au même stade, la régie de 25 % des fermes de toutes catégories dote la profession de champs d'expérimentation et permet le contrôle

de la production et de la productivité des unités concédées.

Dans le cas de terres françaises nouvelles créées au sein d'un périmètre, le système hollandais paraît devoir être directement transposable. Pour les terres déjà appropriées, ce mode d'exploitation ne peut évidemment s'appliquer que pour les terres les plus pauvres (landes, friches) en voie de délaissement et qui pourraient facilement être récupérées soit par l'Etat, ou par des collectivités locales et faire l'objet de reboisement, par exemple.

Dans les deux cas, ce mode d'exploitation a des avantages certains. Sur le plan économique, il permet d'obtenir des unités culturales suffisamment vastes pour être rentables, la possibilité d'une mécanisation ou d'un équipement plus poussé et relativement moins onéreux, une spécialisation conforme aux vocations naturelles et, en fin de compte, une production et une productivité maxima. Sur le plan social, les risques sociaux sont réduits. Au stade des travaux pré-cultureux, la régie permet de ne concéder que des exploitations immédiatement rentables pour le concessionnaire. Elle a, en outre, l'avantage complémentaire de constituer grâce à ses chefs de culture une pépinière de futurs exploitants particulièrement qualifiés. Au stade de l'exploitation définitive, ce système permet de tirer le meilleur parti des terres les plus pauvres et dans un système de concessions à des particuliers de suivre et de contrôler la production et de guider la profession dans le sens de la politique générale agricole conforme aux nécessités économiques.

b) LES SOCIÉTÉS PRIVÉES :

Comme la régie, ce mode d'exploitation des terres est peu conforme aux traditions françaises. Il n'entre pas dans ce propos de faire une analyse de cette catégorie juridique, mais seulement d'examiner les caractéristiques de cette forme de groupement en fonction d'une mise en valeur des périmètres d'exploitation.

La société a tous les avantages de la grande entreprise. De plus, elle a sur les autres formes de groupements les avantages suivants : regroupement de terrains nombreux et morcelés, un meilleur équipement sur des terrains apportés définitivement, meilleure organisation du travail (gérant assisté d'un conseil de gérance), possibilité de faire des bénéfices. La société ne suppose pas une dépossession car à la place de leurs terrains quelquefois incultes, les propriétaires recevront des parts qui donneront droit à des revenus et une participation à un capital qui augmentera au fur et à mesure de la mise en valeur. En cas de dissolution, cette forme n'impose pas des pertes anormales. Les avantages fiscaux ne sont pas négligeables. Il y a enfin la possibilité

de céder les parts, qui sont divisibles en cas de succession et évitent de cette façon les méfaits soit de l'indivision, soit au contraire d'une parcellation trop poussée. Enfin, l'avantage principal de cette forme d'exploitation est qu'elle implique une participation plus importante que toute autre du capital privé. Si l'objet de l'aménagement est essentiellement social, sans doute conviendrait-il d'éviter les sociétés à formes commerciales (sociétés anonymes, S.A.R.L., sociétés en nom collectif ou en commandite). La société de personnes ou la société d'économie mixte permet d'éviter l'intrusion d'éléments dont les vues et objectifs ne concorderaient avec le but social recherché.

Il reste à examiner dans quelles circonstances cette forme d'exploitation pourrait être encouragée. Dans le cas de terres nouvelles, elles pourraient valablement s'appliquer là où la monoculture s'impose (rizières de Camargue, forêts). Le contrat de concession pourrait déterminer notamment les prescriptions d'ordre social qui devraient être respectées par le concessionnaire.

Dans le cas de terres déjà appropriées, cette forme d'exploitation peut également être encouragée, là où la vocation des sols implique la monoculture. Un excellent exemple en est donné au Marais-Vernier, où une société de ce genre exploite 600 ha d'herbages, récemment mis en valeur. Rappelons que cette forme a également été recommandée pour la mise en valeur des friches et landes du plateau de Langres par le reboisement.

c) SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES :

Le statut juridique de la coopération prévoit en vérité des groupements assez divers, mais qui ont pour caractère commun de faciliter la production agricole. Certaines d'entre elles peuvent même être des « groupements d'agriculteurs associant leurs moyens de production pour cultiver en commun, mais plus généralement elles permettent d'effectuer ou de faciliter toutes opérations concernant la production, la transformation, la conservation ou la vente des produits agricoles ou forestiers provenant exclusivement des exploitations des sociétaires ».

En fait, s'il existe de nombreuses coopératives de toutes sortes, il existe très peu de coopératives de production. Le principal obstacle au développement de semblables organismes est celui de l'apport des biens fonciers. En effet, à la dissolution l'actif net est dévolu soit à d'autres coopératives soit à des unions de coopératives et, de ce fait, les adhérents perdent leurs droits sur les plus-values. Devant cet inconvénient grave, on pouvait être tenté d'envisager seulement la concession à la coopérative du droit d'exploitation pour une longue durée, mais cette solution est peu pratique, car il paraît difficile de concier

lier le respect des parcelles et l'organisation rationnelle d'un domaine rassemblant tous les terrains d'un même finage.

d) LES ASSOCIATIONS :

Seules parmi les différentes formes d'associations, les associations syndicales sont susceptibles de répondre pour partie au but que l'État se propose. Ces associations sont régies par un ensemble de textes parfaitement cohérent. Mais elles sont avant tout destinées à l'exécution ou à l'entretien de travaux d'intérêt collectif, ne doivent réaliser aucun bénéfice, n'ont par voie de conséquence aucune vocation pour l'exploitation proprement dite. Elles doivent se borner à créer et à entretenir en bon état les ouvrages d'intérêt collectif du périmètre. En fin de compte, ces associations, sous réserve d'une extension de leur compétence aux ouvrages privés, peuvent exister soit successivement, soit simultanément avec tous les autres systèmes d'exploitation.

III. — Choix du mode d'exploitation en fonction des dimensions du périmètre et des considérations sociales

Nous avons vu que chacun des principaux modes d'exploitation comporte avantages et inconvénients. Envisagés d'un point de vue purement théorique, ces avantages et ces inconvénients ne suffisent pas à inspirer un choix. Celui-ci ne peut être fait qu'en fonction des caractéristiques propres du périmètre irrigué et principalement de ses dimensions, et aussi en considération du but économique et social qu'on se propose d'atteindre.

Dans certains cas bien déterminés, les dimensions du périmètre et les caractéristiques de son peuplement peuvent imposer l'adoption d'une solution sans qu'il soit besoin de faire intervenir d'autres considérations.

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un périmètre de faible étendue et précédemment mis en valeur par une population agricole assez dense de petits propriétaires attachés à leur sol, la solution la mieux adaptée pour son exploitation est certainement la création d'un syndicat de propriétaires. Le danger demeure sans doute de voir cette association négliger l'entretien des ouvrages qui lui sont remis et c'est l'un des points sur lesquels devra porter l'attention de l'autorité de tutelle.

Par contre, dès que les dimensions de la zone irriguée ou drainée sont telles qu'un nombre considérable de propriétaires s'y trouve intéressé, leur groupement en syndicat se révèle de plus en plus difficile et cet organisme non adapté à une telle situation se révélerait vraisemblablement inefficace. Sans doute serait-il possible d'imaginer que le périmètre soit alors confié à

un syndicat intercommunal ou interdépartemental. Mais de tels groupements destinés en principe à la gestion de services publics pourraient difficilement prendre en charge l'exploitation de semblables ouvrages. La répartition des déficits éventuels d'exploitation entre les propriétaires serait malaisée et les déficits risqueraient de demeurer à la charge des contribuables.

Pour l'exploitation de vastes périmètres, le choix semble donc se limiter à l'une des deux autres formules : grandes exploitations en salariat ou offices avec colons. La première est mieux adaptée aux zones de très faible peuplement (latifundia ou terres abandonnées). Les seconds peuvent convenir à des zones présentant des densités de peuplement très variées car ils sont susceptibles d'adaptations diverses en ce qui concerne les droits fonciers reconnus ou concédés aux colons.

Si dans les cas limites les dimensions du périmètre et les caractéristiques de son peuplement suffisent à imposer le mode d'exploitation le mieux adapté, le plus souvent plusieurs solutions demeurent possibles et le choix doit s'inspirer d'autres considérations, et en particulier le but poursuivi par l'aménagement.

Nous envisagerons donc successivement l'incidence sur le choix d'une solution des considérations tenant à un souci d'augmentation de la production ou de la productivité, au désir de faire bénéficier des aménagements effectués le maximum de population et à la nécessité d'assurer la pérennité des installations. Enfin, le cas particulier des grands ensembles devra être considéré.

a) SOUCI D'OBTENIR UNE PRODUCTION OU UNE PRODUCTIVITÉ MAXIMA :

Il va de soi que les grands travaux d'hydraulique ont pour objectif et pour résultat une augmentation de la production et de la productivité.

Il n'en est que plus important de choisir une formule d'exploitation des aménagements permettant de porter cette production et cette productivité à leur maximum. Ceci évidemment dans la mesure où les objectifs d'ordre social le permettent.

La formule des grandes exploitations en salariat, qu'il s'agisse de grands domaines d'Etat ou de vastes propriétés privées offre à cet égard des avantages certains :

- Rapidité du démarrage, la mise en place du dispositif de production n'étant pas gênée ni retardée par la nécessité d'un règlement préalable de la question des droits fonciers, le remembrement ou l'installation de colons. Il suffit de recruter un petit nombre de salariés;

- Possibilité d'utiliser les méthodes de culture les plus modernes et d'en obtenir le meilleur rendement (gros outillage, semences, engrais...);
- Possibilité d'obtenir une rationalisation des méthodes de travail et avantages résultant de la production sur de grandes unités. Encore conviendra-t-il pour un type de production donnée de rechercher la dimension optima de l'exploitation;
- L'augmentation de la production disponible est ici maxima, la consommation intérieure étant très faible. La productivité du travail humain et des machines est aussi portée à son niveau le plus élevé.

b) DÉSIR DE FAIRE BÉNÉFICIER DES AMÉNAGEMENTS EFFECTUÉS LE MAXIMUM DE POPULATION :

Le sous-développement n'est pas seulement un problème économique, il comporte des conséquences sociales et s'accompagne généralement d'un niveau de vie relativement bas chez une partie de la population. Il est non seulement insuffisance quantitative et qualitative, mais aussi déséquilibre économique et social. La mise en valeur n'a pas seulement pour but le développement de l'économie, l'accroissement global de la production et l'amélioration de la productivité. Elle a en définitive pour objet l'amélioration de la condition de l'homme, le rétablissement de l'équilibre entre les diverses régions du pays et les différentes parties de la population, le développement harmonieux des différentes collectivités qui doivent ensemble concourir à la prospérité générale et y participer.

Dans le cadre de grands travaux d'hydraulique, qui par leur importance même exigent de la part de l'Etat un effort financier considérable, il est normal que la puissance publique entende faire participer aux avantages des travaux réalisés le maximum de bénéficiaires et chercher une formule permettant, compte tenu des conditions économiques et de la situation démographique, d'employer sur les périmètres aménagés le maximum de population.

Nous avons vu que, dans les régions de petite propriété, là où la dimension du périmètre le permettait, la formule des associations de propriétaires pouvait satisfaire à cette condition sans bouleverser les cadres juridiques existants, et sans porter atteinte au droit de propriété, auquel l'opinion publique et tout spécialement les milieux ruraux sont si fortement attachés. Il est toutefois évident que cette solution elle-même devra le plus souvent être précédée d'un remembrement parcellaire. Par ailleurs la dimension des exploitations pourra dans de nombreux cas être un obstacle à un accroissement rationnel de la productivité. Elle rendra de toute façon

nécessaire la création d'organismes coopératifs pour l'utilisation d'un matériel moderne, pour les achats dans des conditions économiques avantageuses des engrais, des semences sélectionnées, de l'outillage pour le conditionnement et la vente des récoltes.

Mais, le plus souvent, les grands travaux d'hydraulique intéressent un nombre tel de propriétaires et d'exploitants qu'une association syndicale ne peut être constituée. Le fût-elle, la diversité et la multiplicité des intérêts privés en cause ne permettraient guère de dégager les vues d'ensemble et d'assurer une gestion conforme à l'intérêt général. La direction technique nécessitée par la complexité d'une telle gestion s'intégrerait d'ailleurs difficilement dans le cadre d'une telle formule. Aussi la création d'un Office à l'exemple de ceux qu'on trouve en Afrique du Nord (Beni-Amir - Beni-Moussa) ou dans les Territoires d'Outre-Mer (Office du Niger) paraît-elle devoir dans de nombreux cas s'imposer.

Cette solution présente au point de vue social des avantages évidents :

- Les cultivateurs anciennement installés dans la zone aménagée conservent tout ou partie des terres qui constituent leur moyen d'existence normal;
- Le problème foncier peut être réglé dans son ensemble d'une façon à la fois équitable et efficace. Par exemple, les cultivateurs anciennement établis recevront des parcelles d'une superficie certes inférieure, mais d'une productivité égale ou, mieux, sensiblement supérieure à la productivité de leur ancienne exploitation. Ainsi se trouvera résolu le délicat problème de la récupération par l'Etat des plus-values résultant des aménagements. Les superficies ainsi libérées permettront la création de nouvelles exploitations sur lesquelles pourront être installés des colons, ceux-ci étant soit des cultivateurs de la région dépourvus de terres, ou dont les terres sont insuffisantes; soit des cultivateurs originaires d'autres régions surpeuplées. Cette immigration sera d'autant plus nécessaire que les régions déshéritées tendent à se vider du fait de l'exode rural. Les modalités juridiques et financières de l'opération seront évidemment précisées dans un texte réglementaire, adapté aux conditions particulières de la région et pris en application d'un texte législatif à intervenir lors de la création de l'Office. Ainsi serait assuré l'emploi du maximum de population sur le périmètre aménagé, et l'on serait assuré de voir les travaux bénéficier à un nombre important d'exploitants;

— L'installation des colons sur le périmètre sera assortie d'un cahier des charges. Les droits ainsi confirmés ou attribués sur les parcelles pourront de ce fait revêtir des modalités sensiblement différentes du « droit d'user et abuser » de notre propriété de droit commun. Ils pourront être assortis d'obligations particulières : obligation de mise en valeur, obligation de participer à l'entretien des ouvrages et des réseaux, voire même nécessité de se soumettre à certaines directives techniques...

Le souci de porter au maximum production et productivité n'en sera pas moins satisfait car :

- Le périmètre pourra être divisé en lots correspondant à la dimension optimale et assortis d'une desserte convenable;
- L'obstacle à une mise en valeur rationnelle que constitue l'abus de la notion de propriété ne joue plus, cependant qu'est maintenu le stimulant de l'intérêt personnel résultant de l'exploitation individuelle;
- L'Office permet pour l'exploitation des installations collectives une gestion centralisée, rationnelle et de forme commerciale. Les frais généraux, réduits au minimum, répartis sur l'ensemble des colons sous forme de redevance sont aisément récupérables;
- L'Office peut se compléter par une station d'engins mécaniques exécutant pour les colons des travaux à façon, par des industries de transformation des produits agricoles permettant leur valorisation, voire même par des organismes de conditionnement et de vente.

Ces nombreux avantages ne doivent cependant pas dissimuler les difficultés de la création de semblables offices. Dans les régions déjà peuplées et appropriées, ce qui dans la France métropolitaine est la règle générale, il sera le plus souvent nécessaire de procéder à une expropriation générale préalable, ce qui ne manquera pas de soulever de nombreuses difficultés d'ordre politique. D'autre part, là où une vieille paysannerie est solidement implantée avec son individualisme et ses traditions, il sera sans doute difficile de faire admettre dans l'exploitation du périmètre la nécessité de l'autorité et de la discipline collective qu'exige le fonctionnement de tels offices.

Mais il est évident que la mise en valeur de régions déshéritées par des travaux de grande hydraulique est une opération de sauvegarde

publique; une région entière se meurt et il faut pour l'empêcher de mourir des moyens à l'échelle de l'œuvre à entreprendre. L'Etat consent dans ce but un effort financier exceptionnel dont bénéficient en premier lieu les habitants de la région, il est normal qu'il s'assure la collaboration de ceux-ci en créant un organisme de gestion et d'encadrement compétent et efficace. La réalisation des travaux doit d'ailleurs créer un choc psychologique dans le pays. Elle doit permettre la création d'un état d'esprit de rénovation et de progrès, cristalliser les bonnes volontés et susciter une adhésion de la population à l'ensemble du projet, y compris la création de l'Office. Il va de soi que cette adhésion sera d'autant plus aisément obtenue que des personnalités locales influentes et des représentants des intéressés seront appelés à participer à la gestion de l'Office.

c) NÉCESSITÉ D'ASSURER LA PÉRENNITÉ DES EXPLOITATIONS :

Les exigences d'ordre technique satisfaites, la productivité optima obtenue, les objectifs sociaux atteints, il convient de veiller à l'entretien régulier des ouvrages et éventuellement à leur amortissement et à leur renouvellement, afin que la pérennité des exploitations soit assurée. Le système choisi doit permettre de satisfaire à cette exigence, d'autant plus essentielle qu'elle conditionne l'existence même et l'avenir de l'œuvre de mise en valeur.

Cette question ne présente aucune difficulté dans le cas de grandes exploitations d'Etat. Il est toutefois souhaitable qu'il soit tenu une comptabilité de forme commerciale afin que l'ensemble du périmètre soit géré avec un souci d'équilibre financier de façon à permettre l'entretien et l'amortissement voire l'extension par autofinancement des ouvrages par prélèvement sur les bénéfices d'exploitation.

De grandes exploitations privées sont susceptibles d'être soumises aux mêmes règles et obligations.

Un office peut sans difficulté répondre aux mêmes exigences. Son examen comptable devra non seulement tenir compte des frais généraux de direction, de fonctionnement, d'encadrement technique et des prestations offertes aux colons, mais aussi prévoir la constitution de réserves pour travaux d'entretien, amortissement, renouvellement et éventuellement autofinancement des extensions souhaitables. L'ensemble de ces charges sera ensuite réparti entre les colons sous forme de redevances calculées à l'hectare pour les frais généraux et les provisions, au mètre cube d'eau pour les fournitures d'eau et d'après le prix du service pour les prestations diverses en nature ou en service. L'exécution

des petits travaux d'entretien des ouvrages secondaires (nettoyage et curage des canaux par exemple) pourra être laissée à la charge des colons à peine de déchéance de leur droit.

Par contre, l'expérience montre que dans les cas où l'exploitation des périmètres est confiée à des syndicats de propriétaires, le simple entretien des ouvrages se heurte souvent dans la pratique à des difficultés : les ouvrages effectués par l'Etat, ou avec subventions et prêts de l'Etat puis remis à des syndicats de propriétaires sont rarement entretenus. Laissés à l'abandon, ils finissent par se dégrader jusqu'à ce que l'importance des travaux à réaliser pour leur remise en état soit telle qu'ils constituent presque des travaux neufs et nécessitent une nouvelle intervention de l'Etat. Sans doute les textes permettent-ils en cas de négligence des intéressés de faire procéder aux travaux d'office à leurs frais. Mais l'initiative d'une telle décision nécessite en pratique l'intervention de plusieurs des propriétaires intéressés et se heurte en fait à des difficultés politiques. Il serait nécessaire à l'avenir, lorsque l'exploitation du périmètre sera confiée à des propriétaires, d'envisager l'exécution d'office à leurs frais des travaux d'entretien, à l'initiative de l'autorité de tutelle.

d) CAS PARTICULIER DES TRÈS GRANDS ENSEMBLES :

Caractérisée par leur étendue considérable correspondant au bassin d'un grand complexe fluvial, par l'importance et le nombre des ouvrages, par une population intéressée considérable, les très grands ensembles présentent évidemment des conditions d'exploitation particulièrement complexes qui peuvent exiger des solutions particulières.

Si la T.V.A. a pu réussir, aidée d'ailleurs par les circonstances très particulières qui accompagnèrent sa création, le projet d'aménagement du bassin du Missouri semble avoir rencontré du fait de ses dimensions des difficultés considérables.

Dans ce cas, il est évidemment très difficile de centraliser tous les détails de la gestion et la direction de l'ensemble des exploitations en organisme unique.

Il apparaît nécessaire de répartir l'ensemble du bassin en un certain nombre de périmètres secondaires dotés chacun d'un organisme de gestion et d'exploitation susceptible d'appréhender tous les détails du fonctionnement d'un réseau secondaire. Ces offices secondaires, ces démembrements ou subdivisions de l'Office principal n'en doivent pas moins être coiffés d'un organisme coordinateur, où les offices secondaires sont représentés. Cet organisme centralisateur, super-office ou fédération d'offices, con-

serve ainsi la direction d'ensemble, la gestion et l'exploitation des ouvrages principaux, la recherche technique, il étudie des grands problèmes économiques, l'élaboration d'une politique globale, la mise au point des projets d'amélioration ou d'extension et la coordination de l'action des différents organismes secondaires.

Les redevances destinées à couvrir les frais généraux d'exploitation, l'entretien des ouvrages, leur amortissement et l'autofinancement des extensions futures sont évidemment répartis entre les différents échelons ou démembrements de l'Office principal suivant leur compétence, les charges qu'ils doivent assurer et les prestations dont ils assurent le service.

Là aussi, c'est la formule de l'Office, mais d'un office adapté, diversifié et hiérarchisé qui convient le mieux.

Sans doute est-il à craindre des conflits entre ces puissants organismes et des cadres de l'administration territoriale voisine.

Ce danger n'est cependant pas sans remède si l'on admet que le directeur de l'Office peut être en même temps le préfet ou l'inspecteur général de l'Administration en mission extraordinaire et que les différents chefs de services techniques départementaux ou régionaux peuvent être appelés à participer à la direction de l'Office. L'Office de Beni-Amir - Beni-Moussa constitue un excellent exemple des avantages que comporte cette union personnelle des fonctions dans l'administration territoriale ordinaire et des services techniques normaux d'une part et des fonctions à l'intérieur de l'Office d'autre part.

Nonobstant ces diverses remarques, il n'en demeure pas moins que le choix du système doit lui aussi faire l'objet d'études préalables assez poussées en tenant compte des caractéristiques particulières du périmètre aménagé, de ses dimensions ainsi que des buts économiques et sociaux qu'on se propose d'atteindre.

CINQUIÈME PARTIE

CONCLUSIONS

La faible densité démographique et le manque de main-d'œuvre, les niveaux de vie inférieurs, l'abandon des cultures, la généralisation des friches, l'érosion par l'eau et le vent sont autant de faits caractéristiques des régions sous-développées. Mais le sous-développement comporte des degrés suivant l'équipement technique et les possibilités d'investissement des capitaux. Il comporte aussi des remèdes variés suivant les ressources naturelles dont on peut disposer localement. L'eau, sans laquelle il ne peut y avoir de vie, est généralement la ressource essentielle. Si elle est bien répartie et judicieusement dosée, elle conserve ou permet de retrouver la fertilité des terres grâce à l'entretien ou à la reconstitution de l'humus.

Les grands travaux d'hydraulique agissent directement et puissamment sur les différents facteurs économiques et sociaux qui interviennent dans le sous-développement et, sur le plan psychologique donnent fréquemment à une population déshéritée des raisons d'espérer. C'est dire l'impérieuse nécessité de bien connaître au préalable le *milieu* et ses possibilités, le *peuplement* et ses limites, les *conditions économiques* des productions agricoles et industrielles locales. C'est affirmer aussi l'obligation de promouvoir toute une série d'études dans les domaines les plus variés et d'assurer leur direc-

tion et coordination afin de leur conférer un caractère permanent. C'est en particulier dans le domaine de l'agriculture que la permanence des études et des recherches doit se poursuivre afin de remédier au manque d'expérience agricole, pastorale et forestière des pays sous-développés dont les grands travaux d'hydraulique modifient complètement l'économie agraire et transforment progressivement les structures sociales et l'équilibre démographique.

Si ces travaux préliminaires sont bien conduits, les études techniques tant d'hydraulique, de génie civil, que d'agriculture, tout en permettant de préciser les conditions financières de réalisation, ne risquent pas de prendre le pas sur les considérations économiques et sociales et de faire oublier le but humain de ces entreprises. En effet les expériences les plus diverses montrent que la coordination des travaux d'une équipe au sein de laquelle les différents spécialistes participent à l'orientation générale des recherches, place naturellement les études techniques dans leur contexte économique et social. Ces dernières, loin d'être minimisées, sont de ce fait placées à leur véritable rang qui est incontestablement secondaire dans un ordre hiérarchique, mais primordial dans une perspective dynamique de l'œuvre à entreprendre.