

## Points clés

**Les grands barrages** hydroélectriques seront mieux acceptés socialement si une partie de leurs recettes est partagée directement avec les communautés locales affectées par les projets.

**De tels régimes de** partage des bénéfices sont déjà à l'œuvre dans le monde entier. Les mécanismes sont variés et vont d'une participation des pouvoirs publics à des projets privés jusqu'à la redistribution des revenus par des impôts et redevances.

**Le principal défi que** posent les dispositifs de partage des bénéfices concerne la gouvernance — faire en sorte que la redistribution des revenus soit clairement et directement liée aux coûts des barrages au sein des communautés touchées.

**Il est préférable que les** mécanismes de partage des bénéfices soient énoncés par les pouvoirs publics dans la législation et la réglementation associée ; les avantages au niveau local devraient alors être négociés et validés avec les communautés locales.

## Faire en sorte que les recettes des barrages hydroélectriques servent au développement local

Dans de trop nombreux cas, les personnes affectées par les barrages hydroélectriques voient encore les principaux bénéfices tirés de l'énergie disparaître au profit des villes éloignées ou des pays voisins. Même si elles sont indemnisées pour leurs pertes initiales de moyens d'existence ou de repères culturels, le ressentiment et le préjudice subi par les communautés déplacées peuvent durer toute la vie du barrage, s'étalant sur de multiples décennies et des générations. Les projets de barrage entendent généralement atteindre des objectifs de développement national mais cela ne veut pas dire pour autant qu'ils doivent accepter des inégalités de développement au niveau local. À travers le monde, des pays cherchent déjà à redistribuer les recettes des ventes d'électricité, en veillant à ce que les communautés locales profitent directement de l'hydroélectricité sur toute la durée de vie d'un projet. Compte tenu de la vague actuelle de grands barrages en construction, il est grand temps que ce genre d'initiatives de partage des bénéfices se généralise.

### Trouver un équilibre entre les besoins de développement urbains et ruraux

Du fait de la demande croissante en énergie pour répondre aux besoins urbains, beaucoup de grands barrages hydroélectriques ont été construits dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Ces projets transforment la base des ressources pour le développement, aussi bien à l'échelle locale que nationale. La plupart d'entre eux sont défendus au niveau national comme des moteurs du développement économique. Outre le fait qu'ils stimulent les échanges commerciaux dans les villes, les grands barrages peuvent eux-mêmes se révéler très rentables, attirant des

promoteurs privés avec des retours sur investissement de l'ordre de 15 à 20 pour cent.

Localement, toutefois, d'un point de vue historique, les barrages ont eu bien moins de choses à offrir. Leur empreinte physique affecte les communautés environnantes et exerce un impact sur les usages fonciers — pour empêcher la sédimentation du réservoir, de nouvelles limites peuvent être imposées sur les utilisations des bassins versants — et sur les pêcheries en aval et les systèmes agricoles des plaines fluviales.

Les grands barrages soulèvent des objections lorsque leurs coûts et leurs bénéfices ne sont pas distribués équitablement — notamment lorsque des projets situés dans des zones rurales

## *Le partage des bénéfices peut contribuer à rétablir les moyens d'existence et à soutenir le développement local*

réserver l'essentiel des bénéfices à des villes et municipalités éloignées. Il est crucial de rectifier ce déséquilibre pour que les communautés déplacées et affectées puissent profiter des opportunités de développement offertes par les grands barrages.

La Commission mondiale des barrages a souligné le caractère « inutile » de bon nombre des impacts sociaux et plaidé pour que

les communautés affectées soient les « principaux bénéficiaires » des projets de grands barrage<sup>1</sup>. Nous savons que c'est possible, car au cours des vingt dernières années, plusieurs pays ont mis sur pied des mécanismes pour réinjecter une partie des revenus des barrages au niveau des communautés qui sont forcées de vivre avec leurs impacts.

### **Encadré 1. Financement des stratégies nationales de développement au Lesotho et au Laos**

- De 1991 à 2005, un fonds national de développement au Lesotho a reçu plus de 60 millions de dollars US du Projet hydraulique des hauts-plateaux du Lesotho<sup>4</sup>, un système de barrages au Lesotho et en Afrique du Sud qui a déplacé environ 27 000 personnes. Le Fonds du Lesotho pour le développement communautaire, établi par la Banque mondiale, visait à financer des projets à travers le pays, y compris des infrastructures communautaires, l'adduction d'eau, la gestion des déchets, la construction d'écoles, l'agriculture, la santé publique, la conservation et des centres de formation communautaire<sup>5</sup>. Toutefois, les analyses de la Banque mondiale ont conclu que les recettes du barrage destinées aux projets de développement étaient plutôt perçues comme une aubaine pour les politiciens, et donc souvent en proie à la récupération par les élites.
- Une autre initiative de la Banque mondiale exploite les fonds générés par le plus grand barrage du Laos, Nam Theun 2, qui est opérationnel depuis 2010 et qui a déplacé 6 200 personnes. Les recettes des exportations d'hydroélectricité vers la Thaïlande sont allouées à la santé, à l'environnement, aux infrastructures et à d'autres programmes conformément à la Stratégie nationale pour l'éradication de la pauvreté et la croissance. L'opérateur du barrage devrait payer une redevance annuelle au gouvernement de l'ordre de 30 millions de dollars US au cours de la période de remboursement de l'investissement pour le barrage, et les paiements s'élèveront en moyenne à 110 millions de dollars US par an de 2020 à 2034<sup>6</sup>.

### **Encadré 2. Financement de la gestion environnementale en Colombie**

La Colombie exige que les grands projets hydroélectriques consacrent 6 pourcents de leurs ventes brutes d'énergie à la protection des environnements et des bassins versants touchés<sup>7</sup>. La moitié de ces fonds est distribuée aux autorités régionales en charge de l'environnement alors que l'autre moitié profite aux districts locaux et aux municipalités. Ainsi, par exemple, les versements au titre du projet hydroélectrique d'Urrea en 2011 se sont élevés à 4,85 millions de dollars US.

## **Indemnisation vs opportunités de développement**

Au fil des ans, les pouvoirs publics ont tenté diverses stratégies pour atténuer les problèmes liés aux barrages. L'indemnisation pour la perte de logement ou de terres peut être conjuguée à de nouvelles opportunités telles que la pêche en réservoir, l'électrification des villages ou encore des périmètres irrigués. À présent, beaucoup de projets de grands barrages, notamment des projets du secteur public, prévoient d'office des améliorations apportées aux logements, aux services d'assainissement, aux dispensaires et aux écoles. De fait, les projets actuels peuvent engendrer un ensemble parfois complexe d'avantages pour la population locale.

L'indemnisation et les modernisations peuvent être considérables mais elles ne permettent pas toujours de générer des revenus durables. Or, pour les communautés locales, le problème est que la base de leur système de vie a changé et pas toujours pour le mieux si elles ont perdu des terres agricoles ou des pâturages. Les chantiers de barrage attirent aussi des milliers de travailleurs migrants qui s'installent et viennent exercer des pressions supplémentaires sur les ressources locales.

Lorsque la phase d'investissement prend fin au bout de dix ou douze ans, il ne reste généralement plus de fonds publics pour régler les questions en suspens ou pour aider les communautés à évoluer au fil des différentes phases de leur réinstallation<sup>2</sup>.

Bien qu'une indemnisation suffisante pour les biens perdus soit une étape nécessaire, qui peut faire couler beaucoup d'encre, elle ne règle pas les grands problèmes sur le long terme auxquels se heurtent les communautés — elles ont besoin d'appui pour rétablir leurs moyens d'existence et d'un soutien pour le développement local sur toute la durée de vie du projet de barrage. C'est le but de la nouvelle génération de programmes pour le partage des bénéfices.

### **Partage des recettes de l'électricité**

Dans de nombreux pays, des dispositifs ont commencé à exploiter la richesse propre aux barrages hydroélectriques : à la différence des barrages d'irrigation ou de maîtrise des crues, ils engendrent des flux de revenus considérables grâce à la vente d'électricité. Si le remboursement du principal investissement est généralement prévu sur 25 à 30 ans, les barrages peuvent continuer de produire de l'énergie et des revenus pendant nettement plus longtemps. Les recettes couvrent les frais d'exploitation et d'entretien, le remboursement du capital et, pour les projets développés avec des fonds privés, le bénéfice du

promoteur. Tout cela est régulé par les achats d'électricité et les accords de concession qui régissent le projet – accords qui peuvent aussi prévoir le réinvestissement des recettes afin de remédier aux impacts sociaux et environnementaux.

Le partage des bénéfices monétaires peut prendre des formes multiples (par exemple, prise de participation, taxes ou redevances spéciales ou tarifs préférentiels pour les communautés locales affectées par des projets hydroélectriques), mais le partage des recettes est peut-être la méthode la plus répandue et la plus commode. Dans certains pays, la Banque mondiale a injecté une partie des recettes hydroélectriques dans des fonds qui ont financé des investissements dans le développement national, en connaissant divers degrés de réussite (voir l'Encadré 1). Le problème avec ce genre de fonds, c'est qu'ils ne sont pas toujours étudiés pour aider directement les communautés affectées. Ils ont plutôt tendance à distribuer le financement dans des projets de développement aux quatre coins du pays. Ce modèle est particulièrement utilisé dans les pays où les ressources en eau des reliefs montagneux sont abondantes et lorsque les voisins gourmands en énergie sont prêts à payer pour leurs importations d'électricité. La Banque mondiale a promu ce genre de projets hydroélectriques comme une « vache à lait » potentielle pour financer des programmes nationaux de développement.

Ailleurs, les pays qui agissent suivant le principe du « pollueur payeur » ont exploité les revenus des barrages pour contribuer à l'internalisation des coûts de la gestion de l'environnement liés à l'hydroélectricité (voir l'Encadré 2). Ces projets sont davantage axés sur la réduction des impacts locaux et en aval du projet.

D'autres redistribuent les revenus au niveau des budgets de développement des collectivités locales autour du site du barrage (voir l'Encadré 3). Leurs mécanismes sont extrêmement variés : au Népal, une loi fixe la redevance à verser pour les différents types de projets ; en Norvège, un montage complexe d'impôts sur le revenu, de taxe sur la production d'énergie et de prises de participation par les municipalités crée des flux financiers issus des projets hydroélectriques à tous les niveaux du gouvernement ; au Mali et au Burkina Faso, les taxes sur toutes les infrastructures — pas seulement les barrages — engendrent des recettes considérables pour les municipalités locales. Ces revenus soutiennent les plans annuels de dépenses publiques des collectivités locales, qui ne font pas de distinction entre les citoyens affectés et ceux qui ne le sont pas.

### Encadré 3. Redistribution des recettes d'un barrage grâce à un régime de taxes ou de redevances

- La Norvège tire 99 pourcents de son électricité de projets hydroélectriques<sup>8</sup>, qui sont pour la plupart entre les mains des pouvoirs publics. Les opérateurs de barrages hydroélectriques sont imposés sur leurs bénéfices et taxés sur chaque kilowatt-heure produit, les revenus ainsi obtenus étant partagés entre l'administration nationale, le comté et les municipalités affectées par les barrages.
- Depuis 1992, le Népal a collecté des redevances des projets hydroélectriques et redistribué une partie des fonds aux niveaux municipal et régional<sup>9</sup>. La politique de 2001 sur le développement de l'hydroélectricité définit un système de redevances aux termes duquel 50 pourcents des versements sont alloués au Trésor public, 38 pourcents vont à une caisse régionale qui profite à de nombreux districts entourant le barrage et 12 pourcents vont directement au comité de développement du district du barrage<sup>10,11</sup>. Différentes redevances sont calculées selon que le barrage fournit de l'électricité destinée aux ménages ou à l'exportation.
- Au Mali, en 1981, le barrage de Sélingué a déplacé plus de 12 000 personnes et affecté une trentaine de villages<sup>12</sup>. Depuis 1996, les politiques de décentralisation ont transféré 80 pourcents des taxes sur l'infrastructure du barrage à trois autorités municipale, de cercle et régionale respectivement à Baya, Yanfolila et Sikasso. La plus grosse part, 170 000 dollars US par an, est allouée à la municipalité de Baya<sup>12,13</sup>.

### Encadré 4. Rétroactivité des régimes de partage des bénéfices

- La construction du barrage d'Akosombo au Ghana dans les années 1960 a provoqué la réinstallation de 730 villages, soit 80 000 personnes. 30 ans plus tard, le Fonds fiduciaire en charge de la réinstallation de l'autorité de la Volta a été créé pour financer des projets de développement dans les 52 centres de réinstallation où se sont amassées les familles déplacées. Les centres se partagent 500 000 dollars US par an, que les communautés attribuent à des besoins de base tels que l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et les infrastructures communautaires<sup>14</sup>.
- En Amérique du Nord, les barrages du côté canadien du fleuve Columbia ont déplacé 2 300 personnes et 60 000 hectares de terres de valeur ont été inondées, tandis que différents sites funéraires et de patrimoine culturel étaient submergés. Suite aux pétitions répétées des citoyens, les autorités canadiennes et américaines ont créé le Fonds fiduciaire du bassin du Columbia<sup>15</sup>, un fonds qui utilise les recettes du barrage pour investir dans des initiatives économiques, environnementales et sociales durables. Créé en 1995, le fonds a reçu 244 millions de dollars US pour des projets propices aux résidents du bassin tout en bénéficiant des flux de revenus des nouveaux projets hydroélectriques créés par des co-entreprises.
- Au Nigéria, après des années de pression exercée par les communautés affectées par les barrages de Kainji, Jebba et Shiroro, une législation sur le partage des bénéfices promulguée en mai 2010 allouait 30 pourcents des recettes d'exploitation des barrages à la Commission de développement des zones de production d'hydroélectricité. En 2014, l'organe législatif a abaissé ce pourcentage à 10 pourcents et aucun comité de gestion n'a encore été créé. Une fois qu'il sera opérationnel, le dispositif sera en charge du développement, des infrastructures, des inondations et autres risques environnementaux autour des trois barrages<sup>16</sup>.

## Répondre aux doléances des communautés

Certains des dispositifs de partage des bénéfices les plus notables ont été ajoutés de manière rétroactive à des politiques hydroénergétiques existantes afin de répondre aux doléances historiques des communautés touchées par les barrages (voir l'Encadré 4). Les comités de gestion de ces fonds tendent à inclure une forte représentation des communautés (ou de leurs élus, tels que des membres du parlement), et leur objet est spécifiquement axé sur la résolution des problèmes de développement local en suspens et le soutien des investissements au profit des communautés affectées. De tels dispositifs peuvent aussi être impulsés par des changements plus larges dans la législation et les institutions.

## Défis de gouvernance

Si l'objectif consiste à gommer les effets néfastes et les controverses des barrages en quête d'un développement durable, la redistribution des revenus doit permettre de trouver un équilibre entre les coûts locaux engendrés par l'hydroélectricité et des avantages locaux tangibles. Lorsque des fonds sont alloués directement aux budgets des autorités locales et nationales, ils risquent d'être noyés dans les dépenses publiques générales. Les communautés affectées peuvent ne constituer qu'une petite partie de la municipalité et les fonds dilués de la sorte ne parviendront pas à satisfaire directement leurs besoins. Dans le cas du barrage de Sélingué (Encadré 3), une seule des quatre municipalités touchées reçoit des fonds — celle où se situe l'implantation physique du barrage.

De tels dispositifs indirects et incomplets laissent des inégalités en suspens. Les barrages et leurs impacts deviendront plus acceptables là où il est possible d'établir un lien direct entre les populations affectées et l'investissement des bénéfices de l'hydroélectricité au niveau de leurs communautés.

L'IIED, en consortium avec l'UICN, est activement impliqué dans la conception d'un tel fonds dans le

cadre du barrage de Kandadji au Niger par le biais de la Global Water Initiative, avec le concours financier de la Fondation Howard G Buffett<sup>3</sup>. Ce projet donne aux communautés affectées un rôle central dans l'identification des investissements nécessaires pour leur propre développement.

## Conclusions

La variété des dispositifs utilisés à travers le monde montre qu'il n'y a pas de recette universelle en ce qui concerne le partage des bénéfices. Le point commun entre tous ces dispositifs est que les investissements hydroélectriques génèrent des flux financiers considérables.

Différents pays ont essayé une gamme de mécanismes réglementaires pour redistribuer ces avantages financiers et pour réduire — parfois à titre rétroactif — les impacts inattendus de la construction des barrages. Cette réglementation permet de veiller à adopter une approche cohérente, non seulement pour les projets hydroélectriques des secteurs public et privé, mais aussi pour les nouveaux projets comme ceux existants. Il s'agit d'un outil qui peut donner plus de pouvoirs aux communautés locales dans le cadre de leurs négociations sur les bénéfices des projets et qui peut réduire le risque de controverse inutile susceptible de saper la confiance du public envers l'hydroélectricité durable.

Lorsque ces mesures réglementaires sont établies et mise en œuvre avec les communautés affectées et permettent de répondre à leurs besoins spécifiques, elles peuvent contribuer à gérer les risques sociaux et environnementaux associés aux grands barrages. Si elles se généralisent, elles pourront appuyer les efforts déployés dans le monde pour faire de l'hydroélectricité une technologie de développement durable.

### Jamie Skinner

Jamie Skinner est chercheur principal au sein du Groupe sur les ressources naturelles de l'IIED et chef de l'équipe en charge de l'eau.

L'auteur souhaite adresser ses vifs remerciements à Judith Krantz pour sa contribution à la collecte initiale de ces études de cas.



## Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

### Contact

Jamie Skinner  
jamie.skinner@iied.org

80–86 Gray's Inn Road  
London, WC1X 8NH  
United Kingdom

Tél: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 35 14 9055  
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur: @IIED et [www.facebook.com/theiied](http://www.facebook.com/theiied)

Cette publication a été financée par UK aid du gouvernement britannique ; toutefois, ses conclusions ne reflètent pas nécessairement les points de vue du gouvernement britannique.



## Notes

<sup>1</sup> Voir Commission mondiale des barrages (2000) Barrages et développement : Un nouveau cadre pour la prise de décisions. Earthscan. [http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD%20report\\_Barrages%20et%20D%C3%A9veloppement\\_pr%C3%A9face.pdf](http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD%20report_Barrages%20et%20D%C3%A9veloppement_pr%C3%A9face.pdf) / <sup>2</sup> Scudder, T (2005) The future of large dams. Earthscan. / <sup>3</sup> [www.gwiwestafrica.org](http://www.gwiwestafrica.org) / <sup>4</sup> Egré, D (2007) Revised Final Report – Benefit Sharing Issues. Compendium on Relevant Practices – 2nd stage. Projet Barrages et Développement du Programme des Nations Unies sur l'environnement / <sup>5</sup> Lesotho Highlands Development Authority (2005). Annual Report 2004/05. / <sup>6</sup> Gray, M (2012) Nam Theun 2 Multipurpose Development Project. Overview and Update. [www.worldbank.org/projects/P076445/lao-nam-theun-2-power-project-former-under-pe-p004206-len?lang=en](http://www.worldbank.org/projects/P076445/lao-nam-theun-2-power-project-former-under-pe-p004206-len?lang=en) / <sup>7</sup> Urrá SA (2012) Transferencias por venta de energía eléctrica, Ley 99/93. / <sup>8</sup> IJHD (2010) World Atlas & Industry Guide. International Journal on Hydropower and Dams. / <sup>9</sup> Skinner, J et al. (eds) (2009) Partage des bénéfices issus des grands barrages en Afrique de l'Ouest. IIED. <http://pubs.iied.org/12555FIIED> / <sup>10</sup> UICN/GTZ 2005 / <sup>11</sup> Singh, DB (2010) Balancing energy, food, natural resources and environment in Nepal. An Assessment of 6720 MW Pancheshwar Multipurpose Project. [www.worldenergy.org/documents/congresspapers/445.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/congresspapers/445.pdf) / <sup>12</sup> Bazin, F et al. (eds) (2011) Partager l'eau et ses bénéfices : Les leçons de six grands barrages en Afrique de l'Ouest. IIED. <http://pubs.iied.org/17510FIIED> / <sup>13</sup> Favreau, F (2012) Étude sur la contribution de l'EDM au développement local autour du Réservoir de Sélingué. UICN et GWI. / <sup>14</sup> Volta River Authority Resettlement Trust Fund (2005) Annual Report and Audited Accounts for the year 2004 published by the Managing Trustees under the Trust Deed. / <sup>15</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement (2007) Dams and Development: Relevant practices for improved decision-making. / <sup>16</sup> Hydroelectric Power Producing Areas Development Commission Act, 2010. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/nig120404.pdf>