



HAL
open science

Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie

Serge Marlet, Abdelhamid Mnajja

► **To cite this version:**

Serge Marlet, Abdelhamid Mnajja. Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie : Tome 1. Mise en œuvre et adaptation de la stratégie nationale. Retour d'expérience du projet PAP-AGIR pour l'autonomie progressive des associations. 2017, 978-2-87614-726-3. hal-01474853

HAL Id: hal-01474853

<https://hal.science/hal-01474853>

Submitted on 23 Feb 2017

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

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

Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie

Serge MARLET
Abdelhamid MNAJJA



TOME 1

Mise en œuvre et adaptation de la stratégie nationale

Comment citer ce document :

Marlet S., Mnajja A., 2016. Guide pour l'action : transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie. Tome 1 : Mise en œuvre et adaptation de la stratégie nationale. Retour d'expérience du projet PAP-AGIR pour l'autonomie progressive des associations. CIRAD, Montpellier, 78 p.

Crédits photo PAP-AGIR

ISBN : 978-2-87614-726-3

CIRAD 2017

www.cirad.fr

CIRAD, UMR G-EAU

361, rue Jean-François Breton

34196 Montpellier Cedex 5

FRANCE

Dépôt légal Février 2017



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons : Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - 4.0 International (CC BY-NC 4.0) disponible en ligne (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.fr>) ou par courrier postal à Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Cette licence vous permet de partager et d'adapter cette œuvre à des fins non commerciales tant que vous créditez l'auteur en citant son nom et la référence de son œuvre originale.

Guide pour l'action

Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie

TOME 1

Mise en œuvre et adaptation de la stratégie nationale

Retour d'expérience du projet PAP-AGIR pour l'autonomie progressive des associations

Serge MARLET

Chercheur en Sciences Agronomiques,
Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, (CIRAD)
Unité Mixte de Recherche « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages », (UMR G-EAU)
Montpellier, France

Abdelhamid MNAJJA

Sous-Directeur de la Promotion des Groupements Hydrauliques,
Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydraulique et de la Pêche,
Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux, (DGGREE)
Tunis, Tunisie

AVANT-PROPOS

Le transfert de la gestion de l'irrigation à des associations d'usagers est engagé à des degrés divers dans la plupart des pays. Ces politiques sont souvent fondées sur le constat d'une incapacité des États à gérer directement, et à un coût supportable, la totalité des aménagements hydrauliques de distribution de l'eau jusqu'aux utilisateurs. Ces derniers sont alors invités à s'organiser en association pour prendre en charge la gestion des biens publics que sont l'eau et tout ou partie des aménagements. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir la participation des usagers mais de déléguer les missions techniques d'exploitation et de maintenance des ouvrages, ainsi que la gestion administrative et financière des associations. Dans les pays où l'expérience est encore récente, les États n'ont généralement pas transférés la propriété ou la maîtrise d'ouvrage des aménagements.

Mais ces associations sont en fait confrontées à d'importantes difficultés liées à des capacités techniques et financières insuffisantes. Ces difficultés résultent aussi d'ambiguïtés sur le cadre statutaire et contractuel définissant les rôles respectifs de l'État et des associations d'irrigants, de la persistance de relations de dépendance qui n'incitent pas les associations à conquérir une autonomie pourtant promue par les politiques publiques, et d'une communication défailante entre les différents acteurs. Les associations manquent de légitimité aux yeux de l'administration et de leurs membres-usagers qui tendent à adopter une posture de négligence vis-à-vis d'aménagements qui restent pour eux sous la responsabilité première de l'État.

Cette situation est notamment observable en Tunisie où différents programmes d'action ont été conduits depuis les années 90 pour accompagner ces transformations. Le *Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA d'Irrigation* (PAP-AGIR) se distingue par son caractère spécifique de recherche-action sur les aspects institutionnels liés à la gestion des systèmes hydrauliques. Il s'est appuyé sur une quinzaine d'expériences locales dont il s'agit désormais de tirer les enseignements sous la forme du présent *Guide pour l'Action* afin d'alimenter la réflexion et appuyer la maîtrise d'ouvrage du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche chargé de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques. Il n'entend pas fournir de solutions toutes faites, mais plutôt un cadre de réflexion et des procédures d'application qui puissent être adaptées à la diversité des situations.

Un premier tome est dédié à la mise en œuvre et à l'adaptation de la stratégie nationale dans sa dimension normative. Il propose ainsi différentes pistes sur ce qu'il conviendrait de faire pour favoriser une gestion performante et pérenne des périmètres publics irrigués en partenariat entre les usagers et les administrations publiques. Il distingue les interventions à trois niveaux que sont le fonctionnement interne des associations d'irrigants, les relations entre les associations d'irrigants et les administrations publiques locales, et le rôle de l'État.

Un second tome est consacré à la dimension procédurale de l'application de la stratégie nationale. Il propose une démarche participative innovante permettant de conduire un dialogue multi-acteurs pour diagnostiquer et résoudre les problèmes rencontrés par les associations d'irrigants. Elle s'appuie sur un certain nombre de principes méthodologiques et adopte une posture déontologique. Les différentes étapes du processus sont ensuite présentées et illustrées à travers l'exemple du GDA de Ahouez-Gaafour.

PRÉFACE

En Tunisie, l'implication des usagers dans la gestion des infrastructures et des services d'irrigation est ancienne. Il y a 25 ans, les Associations d'Intérêt Collectif (AIC) se sont vues confier la gestion de certains périmètres publics irrigués. L'implication de ces organisations, devenues Groupements d'Intérêts Collectifs (GIC) puis

Groupements de Développement Agricole (GDA), s'est progressivement accrue depuis lors. Compte tenu des limites constatées de la gestion exclusive du service d'irrigation par l'Etat, cette politique répondait à la volonté de décentraliser cette gestion en y associant étroitement les agriculteurs.

En 2010, lorsque le Ministère de l'agriculture a élaboré la stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation, la gestion de ces systèmes présentait de nombreux défis. La situation financière de nombreux GDA ne leurs permettait pas de couvrir les frais d'exploitation et de maintenance. Leurs capacités techniques restaient souvent insuffisantes. La qualité du service souffrait du manque d'entretien des infrastructures. L'Etat a toutefois confirmé son choix de responsabiliser les usagers dans la gestion des périmètres, en renforçant leur participation, en professionnalisant les GDA, et en recentrant l'administration sur ses fonctions régaliennes de suivi-évaluation et de contrôle.

Le Programme d'Actions Pilotes en Appui aux GDA d'Irrigation (PAP-AGIR), soutenu par l'Agence Française de Développement, a été conçu comme un instrument de cette stratégie. Il s'agit d'un instrument particulier : il repose sur une démarche de recherche – action, reconnaissant la capacité de la recherche à mettre au point, sur la base d'une analyse originale des problématiques locales, des méthodes d'intervention directement utiles au développement. Le PAP-AGIR est un exemple de partenariat fructueux entre des institutions de recherche tunisienne, à travers l'INRGREF, et française, à travers le CIRAD.

La PAP-AGIR s'est notamment attaché à identifier les conditions d'une plus grande autonomie et de la pérennité des GDA. Il a été mis en œuvre dans une période particulière. En effet, si la Révolution tunisienne a indéniablement permis un essor remarquable de la société civile, nombre de GDA ont connu après 2011 de grandes difficultés de gouvernance, la légitimité de leurs élus étant parfois remise en question. Dans ce contexte, leurs difficultés financières se sont accentuées, sous l'effet du cercle vicieux qui s'instaure entre difficultés de recouvrement, défaut de maintenance et dégradation du service.

C'est à l'aune de ce contexte que doivent être appréciés les deux tomes de ce « guide pour l'action ». Les recommandations et propositions du premier ouvrage, portant sur la mise en œuvre et l'adaptation de la stratégie nationale, montrent que l'objectif de pérennisation de groupements d'usagers autonomes, en capacité de fournir un service de qualité, peut être atteint si les différents acteurs de l'irrigation prennent des mesures institutionnelles appropriées. Pour le praticien du développement, le second tome constitue un outil de travail précieux, décrivant une méthode originale pour concrétiser une démarche effectivement participative.

S'il en était besoin, ce guide confirme que le modèle des GDA est en mesure de répondre aux aspirations des irrigants et aux contraintes de l'administration, dès lors que le rôle de chacun est bien défini, et respecté dans une logique de partenariat. Il nous revient de faire en sorte que ces ouvrages, fruits d'une expérience de terrain de plus de cinq ans, ne se limitent pas à une contribution académique supplémentaire, mais soient effectivement valorisés par les acteurs du secteur pour le renforcement d'un nombre croissant de GDA.

*Ridha Gabouj, Directeur du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux,
Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche*

Gilles Chausse, Directeur de l'Agence Française de Développement en Tunisie

REMERCIEMENTS

Ces ouvrages résultent d'un processus de plus de 5 années destinées au développement, à l'expérimentation et à l'évaluation d'approches et de solutions innovantes dans le cadre du *Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA d'Irrigation* (PAP-AGIR). Nous tenons à remercier tous ceux qui ont ainsi contribué à leur réalisation.

Rien n'aurait été possible sans la confiance accordée par l'AFD et par la DGGREE pour la mise en œuvre peu habituelle d'un tel programme de recherche-action conduit en partenariat par deux organismes de recherche, français et tunisien, que sont le CIRAD et l'INRGREF, et avec la collaboration de la société LISODE.

Ils doivent beaucoup de leur substance aux concours et aux compétences d'un certain nombre de collègues, plus particulièrement Nicolas Faysse et Jean-Yves Jamin, chercheurs du CIRAD, Patrice Garin, chercheur de l'IRSTEA, Abdelaziz Zairi et Hacib El Amami, chercheur de l'INRGREF, Hassan Kemmoun, expert de la société Cap Rural, Hassan Kemmoun, expert de la société Cap Rural, et Vincent Kulesza, expert de la Société du Canal de Provence (SCP), qui ont remarquablement enrichi les réflexions conduites dans le cadre du PAP-AGIR.

Le mérite en revient aussi à l'ensemble des collaborateurs ayant appuyé la mise en œuvre du PAP-AGIR, plus particulièrement Azza Challouf et Hichem Charieg successivement chargés du suivi du projet, de même que Mouna Mastouri, Abdallah Adlene El Ardhaoui, Helmi Sabara et Zohra Bouguerra qui sont intervenus comme facilitateurs sur les différents terrains du dispositif.

Les personnels des CRDA de Jendouba, de Siliana, de Bizerte, de Nabeul, de Sousse et de Mahdia, et plus particulièrement les chefs de division « Hydraulique et Equipements Ruraux », chefs d'arrondissement « Périmètres Irrigués » et chefs de cellule GDA, ont joué un rôle déterminant dans le succès des actions conduites sur le terrain en associant leurs efforts à ceux du PAP-AGIR.

Les auteurs tiennent enfin à mettre en exergue et à encourager l'investissement des membres de conseil d'administration et des personnels des GDA, ainsi que l'ensemble de leurs membres-usagers. Ce travail n'aurait aucun sens sans leur aspiration à conquérir l'autonomie requise pour une gestion performante et pérenne des systèmes d'irrigation dont ils ont la charge.

Sa réalisation éditoriale est due au professionnalisme de Laurence Laffont qui a créé les maquettes, et aux conseils éclairés de Cécile Fovet-Rabot, éditrice scientifique du CIRAD.

A toutes et à tous, notre amicale et chaleureuse gratitude.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

- ❶ Présentation de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques ————— 13
- ❶ Pourquoi un guide pour l'action ? ————— 15

FONCTIONNEMENT INTERNE DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS

- ❶ Respecter les principes de fonctionnement des organisations de membres ————— 22
- ❷ Garantir l'autonomie réelle des associations d'irrigants ————— 23
- ❸ Définir et appliquer des règles de fonctionnement interne des associations d'irrigants ————— 31
- ❹ Identifier clairement ceux qui ont des droits et des devoirs ————— 37

RELATIONS ENTRE GDA ET CRDA

- ❺ Orienter l'action des CRDA pour favoriser l'autonomisation des GDA et le développement agricole ————— 44
- ❷ Établir de nouveaux arrangements techniques et financiers pour une gestion plus efficiente des PPI entre GDA et CRDA ————— 53

RÔLE DE L'ÉTAT

- ❶ Améliorer la législation et l'organisation de l'administration ————— 62
- ❷ Mobiliser toutes les forces pour l'application de la stratégie nationale ————— 71



Introduction





PRÉSENTATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PÉRENNISATION DES SYSTÈMES HYDRAULIQUES

Rappel sur le cadre institutionnel des associations d'irrigants en tunisie

Les dispositions institutionnelles pour la création et le fonctionnement des associations d'irrigation en Tunisie sont le résultat d'un long processus engagé depuis près d'une centaine d'années. Ce processus s'est accéléré dans le courant des années 90 avec la mise en place d'une stratégie de promotion des « Associations d'Intérêt Collectif, AIC », alors chargées de gérer certains Périmètres Publics Irrigués (PPI).

D'après la loi n° 99-44 du 10 mai 1999, relative aux « Groupements de développement agricole et de la pêche, GDAP », l'expression « Association d'intérêt collectif, AIC » a d'abord été remplacée par la dénomination « Groupement d'intérêt collectif, GIC ». Les groupements ont pu ensuite élargir leurs domaines d'activité à d'autres missions répondant aux besoins de leurs adhérents et de ceux du développement du secteur de l'agriculture et de la pêche et des services qui lui sont liés en devenant des « Groupements de Développement Agricole et de la Pêche, GDAP ». Le décret n° 99-1819 du 23 août 1999, portant approbation du statut type des GDAP a uniformisé les attributions des groupements en précisant les domaines d'extension de leurs activités.

D'après la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, modifiant et complétant la loi de 1999, les différents groupements existant dans le secteur de l'agriculture et de la pêche ont dû adopter la dénomination de « Groupement de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche » et conformer leurs statuts aux statuts types prévus par cette loi dans un délai de trois ans, soit jusqu'au 15 mars 2007. L'activité relative à la distribution des intrants agricoles conférée aux GDA en vertu de la loi de 1999 a été explicitement retirée à ces structures, de même que les celles relatives à la commercialisation et à la réalisation de travaux agricoles. Les **missions des GDA** sont désormais les suivantes :

- La protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde ;
- L'équipement de leurs périmètres d'intervention en infrastructures de base agricoles et rurales ;
- La participation à l'encadrement de leurs adhérents et leur orientation vers les techniques agricoles et de pêche les plus fiables pour augmenter la productivité de leurs exploitations agricoles et leurs activités de pêche et d'aquaculture, et vers le développement des systèmes de parcours et des techniques d'élevage ;
- L'aide des organismes concernés à l'apurement des situations agraires ;
- L'établissement de relations de coopération et d'échange des expériences dans le domaine de l'agriculture et de la pêche avec les autres organismes agricoles locaux et étrangers ;
- L'accomplissement, d'une manière générale, de toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de leurs adhérents.

} Objectifs de la stratégie nationale

La stratégie nationale de pérennisation des systèmes d'irrigation vise à promouvoir l'autonomie des associations d'irrigants pour la gestion de systèmes d'irrigation fonctionnels et pérennes. Elaborée

en 2010, elle est le cadre de référence des interventions destinées à améliorer les conditions du transfert de la gestion des Périmètres Publics Irrigués (PPI) en Tunisie. Son objectif général s'établit comme suit :

« Dans le cadre des programmes d'approvisionnement en eau potable rurale et d'irrigation, les structures mises en place contribuent à travers des systèmes fonctionnels et pérennes, à l'amélioration des conditions de vie des populations rurales à moyen et à long terme »

Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- 1. Les structures des bénéficiaires des systèmes en place sont en mesure de gérer leurs Systèmes d'Alimentation en Eau Potable (AEP) et leurs Périmètres Irrigués (PI) d'une manière **autonome et pérenne** ;
- 2. Un **système d'évaluation, de planification et d'assistance** des systèmes AEP ruraux et des périmètres irrigués est fonctionnel au niveau du Ministère de l'Agriculture (MA) en concertation avec les autres Ministères concernés (Intérieur, Finances, Santé Publique, Environnement et Développement Durable...) ;
- 3. Les autorités locales (AL) veillent à l'application des **règles de gestion** des GDA AEP/PI en concertation avec le MA ;
- 4. Des structures performantes du **secteur privé** existent pour contribuer à l'entretien, la maintenance, la gestion et l'exploitation des systèmes des GDA.

} Principes de la stratégie nationale

- 1. **L'approche participative** déployée depuis 1992 dans le cadre de la stratégie nationale de promotion des groupements d'usagers est confirmée. Elle est menée sur la base d'une formation approfondie et un suivi intensif des groupements d'usagers. Elle vise à introduire une professionnalisation progressive des GDA et à motiver les usagers à une participation effective dans la gestion des systèmes hydrauliques.
- 2. Compte-tenu de l'absence de toute spécificité liée à l'eau et aux aménagements hydrauliques dans les précédentes lois de 1999 et 2004, il est envisagé la transformation des GDA en **Groupe-ments Hydrauliques** et l'élaboration de nouveaux statuts-types plus adaptés.
- 3. L'application rigoureuse des **réglementations**, la gestion rationnelle des systèmes hydrauliques, l'application stricte du principe de prix de revient et la lutte contre le non-paiement sont considérées comme les conditions nécessaires à la pérennité des systèmes hydrauliques.
- 4. Des **adaptations institutionnelles** sont envisagées, et pourraient être formalisées dans le cadre d'une nouvelle loi sur l'eau en préparation. Elles visent à clarifier les interventions, améliorer la coordination entre les structures d'encadrement des GDA, et développer la fonction régaliennne au niveau du Ministère de l'Agriculture et des Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA). Elles identifient la mise en œuvre de quatre fonctions principales aux différents niveaux d'organisation (locale, régionale et centrale) : fonction de suivi-évaluation, fonction d'appui et d'assistance, fonction de contrôle et de sanction, et fonction de concertation. Elles prévoient la création d'une direction dédiée aux GDA (ou Groupements Hydrauliques) au sein de la Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DGGREE), et la création d'un arrondissement dédié aux GDA (ou Groupements Hydrauliques) au sein des CRDA.
- 5. L'intégration du **secteur privé** local et régional sera recherchée sur la base de campagnes d'information concernant les opportunités et les encouragements de l'Etat, et de formations spécifiques de spécialistes.
- 6. Les GDA seront sensibilisés sur la rareté de la ressource et sur la nécessité de l'**économie de**

l'eau, sachant que les GDA sont réglementairement responsables de la protection des ressources naturelles.

} Résultats attendus de la participation des usagers à la gestion de l'irrigation

Comme dans de nombreux pays, ces politiques sont fondées sur l'évidence d'une sous-performance des périmètres d'irrigation gérés par l'Etat, et la conviction qu'une participation accrue des usagers organisés en associations d'irrigants permettrait d'améliorer la gestion des systèmes d'irrigation et de rendre l'agriculture irriguée plus productive et plus durable :

- **Améliorer la qualité du service de l'eau** dans le domaine de sa distribution, du drainage, de la maintenance, mais aussi réduire les conflits et apporter des réponses plus rapides aux différends grâce à une plus grande transparence et responsabilisation des agriculteurs. Les agriculteurs sont davantage en capacité de contrôler ce que leurs services d'irrigation devraient être, qui devrait leur fournir, à quel coût, et dans quelles conditions.
- **Réduire le coût de l'irrigation pour le gouvernement** parce qu'il sera davantage pris en charge par les agriculteurs. Une augmentation des taux de collecte est attendue dans la mesure où les agriculteurs sont plus satisfaits du service d'irrigation et parce que les associations sont plus en mesure de percevoir les redevances auprès des agriculteurs. Le coût de l'irrigation peut augmenter transitoirement pour les agriculteurs. Mais il est attendu qu'il diminue à mesure que les agriculteurs appliqueront une gestion plus efficiente, ou qu'il augmente moins que l'augmentation de la productivité de l'eau.
- **Améliorer la productivité de l'eau et la rentabilité de l'agriculture irriguée** parce que la gestion de l'irrigation répond davantage aux aspirations économiques des agriculteurs. Est ainsi attendue une augmentation des superficies irriguées, de l'intensité culturale, des rendements et de la rentabilité économique des exploitations agricoles.
- De façon collatérale, **favoriser l'organisation collective et la coopération dans l'agriculture** pour l'achat d'intrants, la commercialisation et la formation des agro-entreprises (rappelons qu'en Tunisie, ces activités ne font partie des missions des associations d'irrigants et qu'elles relèvent de la création de coopératives de services sous le statut de Société Mutuelle de Service Agricole, SMSA), de même que pour solliciter l'amélioration de la réactivité des services de soutien et de la fourniture en amont de l'approvisionnement en eau.



2 POURQUOI UN GUIDE POUR L'ACTION ?

L'application de la stratégie nationale s'est heurtée à de nombreuses difficultés. Il semble donc nécessaire d'aller plus loin pour **définir les conditions d'une application réussie de la stratégie nationale**, ou identifier les besoins de son adaptation.

} Principes généraux

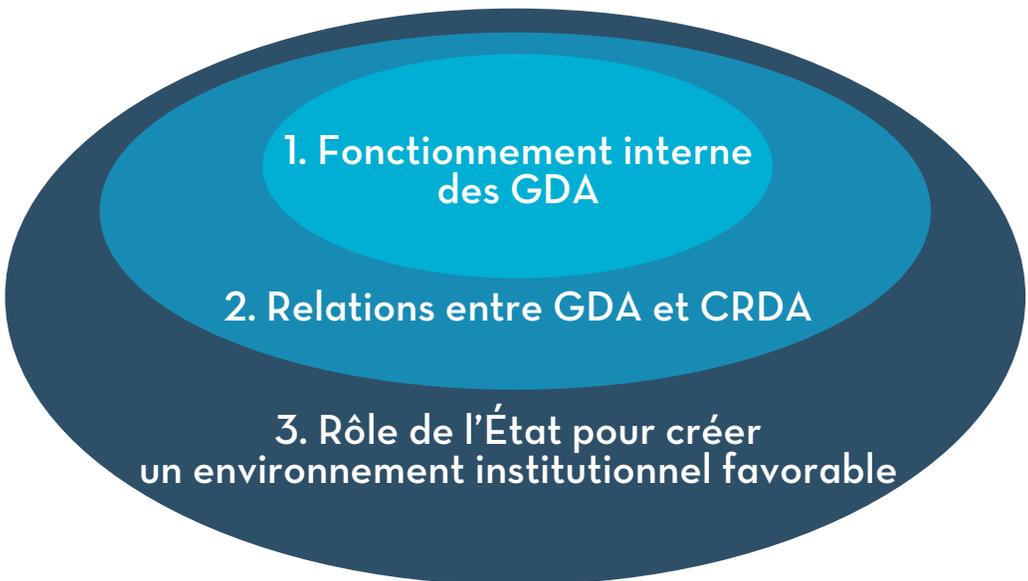
Une des clés réside dans la **reconnaissance de la nature hybride de la gestion des « Périmètres Publics Irrigués, PPI »**. La gestion étatique des systèmes hydrauliques a vécu, mais une gestion déléguée à des associations d'usagers n'est pas encore pleinement opérationnelle. Le processus de transfert de la gestion des PPI menant à l'autonomie des Groupements de Développement Agricole

(GDA) prendra encore d'assez nombreuses années. Il importe donc de créer les conditions d'une gestion partagée et adaptative des périmètres irrigués entre agriculteurs, GDA et administrations dans des contextes très divers. Ce positionnement justifie une contribution duale.

Une première dimension de la démarche, qualifiée de normative, postule que la réussite de la stratégie nationale nécessite des changements de pratiques aux différents niveaux impliqués dans la gestion des systèmes d'irrigation. Ils seront successivement abordés dans les trois parties de ce document :

- La première partie concerne le **fonctionnement interne des associations d'irrigants**. Les recommandations visent à établir les conditions d'émergence et de maintien de l'action collective, et de renforcement de la légitimité des associations d'irrigants, et à promouvoir l'élaboration de règles et sanctions par les membres-usagers eux-mêmes. Elle s'intéresse notamment à l'élaboration et à l'application de règlements intérieurs des GDA.
- La seconde partie concerne les **relations entre associations d'irrigants et administrations publiques**. Les recommandations suggèrent notamment que la bonne gestion des PPI doit reposer sur des arrangements techniques et financiers négociés et susceptibles de s'adapter à la diversité des situations. Elle s'intéresse plus particulièrement aux conditions d'actualisation et d'application des contrats de gérance.
- La troisième partie concerne le **rôle de l'État** qui doit continuellement veiller à créer les conditions d'une autonomisation progressive des associations d'irrigants. Il pourra notamment adapter la législation, modifier l'organisation et les missions de l'administration, et mobiliser ses forces pour une amélioration continue et une application résolue de la stratégie nationale.

L'ordre proposé ne signifie en rien une quelconque priorité d'action. Il reflète principalement que ces systèmes sont emboîtés, le fonctionnement interne des associations d'irrigant étant sous l'étroite dépendance de la qualité des relations entre associations et administration, eux-mêmes sous l'influence des politiques publiques.



Une seconde dimension de la démarche, qualifiée de procédurale, prend acte de besoins particuliers en matière de **méthodes d'intervention basées sur un dialogue multi-acteurs**. Un certain nombre de principes méthodologiques et d'outils sont proposés dans un second document.

Deux films documentaires ont été réalisés afin d'illustrer les actions conduites dans le cadre du PAP-AGIR. Le premier, intitulé « *DEMAIN LES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS ... PLAIDOYER POUR L'EMANCIPATION DES GDA EN TUNISIE* »¹, relate les expériences de 6 GDA. Le second, intitulé « *DEPART : UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE POUR L'APPUI A LA GESTION DES RESSOURCES ET DES TERRITOIRES* »², illustre la démarche d'intervention.

} De quelle expérience ces principes sont-ils inspirés ?

Un tel guide pour l'action s'inspire d'une conception alternative de la gouvernance de l'irrigation mettant l'accent sur un modèle de gestion communautaire par opposition à la gouvernance étatique antérieure. Elle est en concurrence avec une vision qui envisage de retirer à l'État le rôle central pour donner à l'investissement privé des marges nouvelles. En s'opposant au fait que les biens communs seraient mal gérés et devraient être soit régulés par les autorités centrales, soit privatisés, une troisième voie est proposée par Elinor Ostrom³ entre un contrôle bureaucratique inefficace, et un risque d'accaparement des ressources aux meilleurs utilisateurs économiques.

Ostrom formule 8 principes clés. Les **5 premiers principes forment le socle des institutions** : lorsque les usagers définissent leurs propres règles (P3), qu'elles sont mis en œuvre par des personnes responsables et légitimes (P4) avec des sanctions effectives, mais différenciées et graduelles (P5), que ces règles précisent qui a des droits et des devoirs par rapport au système (P1) et qu'elles répartissent l'eau de façon équitable (P2). Alors, les problèmes de comportement peuvent être résolus. Pour appliquer ces règles, il faut des organisations qui les mettent en place et les font respecter. Elles doivent aussi être modifiables si le besoin s'en fait sentir. Il n'y a **pas de recettes mais des principes pour « façonner durablement les institutions »**. Le terme de façonnage renvoie à la dimension artisanale des règles et à la nature graduelle du processus.

Ostrom complète la panoplie par **3 autres principes plus juridiques et politiques** sur les mécanismes de résolution des conflits (P6), la nécessaire reconnaissance par l'état du droit à s'organiser (P7), et l'organisation des diverses activités au niveau où elles sont le plus efficaces et le moins coûteuses (P8). La théorie d'Ostrom est compatible avec le **concept d'autonomie responsable** qui associe les deux niveaux de la participation locale et de la surveillance de l'État qui reste souvent nécessaire à un niveau supérieur pour résoudre des problèmes complexes. **L'État conserverait notamment quatre rôles potentiellement cruciaux** : 1. Menacer d'imposer une solution si les parties locales ne peuvent pas parvenir à un accord négocié ; 2. Fournir une source d'information relativement neutre afin de favoriser le dialogue à partir de faits pertinents ; 3. Fournir une arène pour la négociation qui facilite l'obtention d'accords contraignants à faible coût ; 4. Aider à surveiller la conformité et à appliquer des sanctions en cas de défection dans la phase de mise en œuvre.

La situation des associations d'irrigants en Tunisie n'est pas totalement comparable au modèle de gestion communautaire ayant servi de référence aux travaux d'Elinor Ostrom. Il s'agit plus ici d'un modèle de cogestion entre l'Etat et les associations d'irrigants pour la fourniture d'un service de l'eau efficace et la pérennisation des aménagements. Ces principes apparaissent toutefois de nature à éclairer la mise en œuvre de la stratégie nationale dans la mesure où une large autonomie des associations d'irrigants est recherchée pour la gestion des systèmes hydrauliques.

1. <https://vimeo.com/148456921>

2. <https://vimeo.com/146748288>

3. Ostrom, E. (1992). *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL484.pdf (Une traduction et synthèse en français a été réalisée par : Lavigne Delville, P. (2009) Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions. Coopérer aujourd'hui n°67, GRET, Paris, <http://www.gret.org/wp-content/uploads/09101.pdf>)

Différents auteurs, et plus particulièrement l'IWMI⁴, ont aussi analysé les raisons des succès ou échecs de nombreuses expériences de transfert de la gestion de l'irrigation à des associations d'irrigants au travers le monde. Ils formulent des recommandations concrètes pour la mise en œuvre de ces politiques publiques sur lesquelles nous fonderons certaines recommandations. Transférer la gestion des systèmes d'irrigation à des associations apparaît comme une réforme à multiples facettes nécessitant une transformation de l'ensemble des acteurs du secteur que sont les gouvernements, les bailleurs de fond, les agences d'irrigation, les fournisseurs de services, et bien sûr les associations d'irrigants.

} À qui sont adressées ces recommandations ?

Ces recommandations sont formulées par l'équipe des experts impliqués dans le Programme d'Actions-Pilotes en appui aux GDA d'Irrigation (PAP-AGIR). Le PAP-AGIR est une composante de recherche-action du programme d'appui aux GDA d'irrigation de la seconde phase du Projet d'Investissement dans le Secteur de l'Eau (PISEAU 2) qui traite des aspects institutionnels permettant d'améliorer la gestion des systèmes hydrauliques. Ce programme et la stratégie nationale sont entrepris sous la maîtrise d'ouvrage du Ministère tunisien de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP) et de sa Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux (DG/GREE), et avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement (AFD). Le PAP-AGIR a été exécuté entre 2010 et 2015 par l'Unité Mixte de Recherche « Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages » (UMR G-EAU) du Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomiques pour le Développement (CIRAD) en collaboration avec l'Institut National de Recherches en Génie Rural, Eaux et Forêts (INRGREF) et la société LISODE.

Ce document entend tirer les enseignements de ces expériences afin d'alimenter la réflexion et appuyer la maîtrise d'ouvrage du MARHP et de la DG/GREE pour l'adaptation et la mise en œuvre de la stratégie nationale. Les recommandations s'adressent aussi aux agents des « Commissariats Régionaux au Développement Agricole, CRDA » qui sont chargés de la mettre en œuvre et d'appuyer les GDA sur le terrain. Après cinq années passées à expérimenter et évaluer des approches et solutions innovantes auprès qu'une quinzaine de GDA, il est en effet manifeste que l'action de cette administration locale est déterminante dans les succès et les échecs de la stratégie nationale. Elles s'adressent enfin à tous les acteurs : bailleurs de fond, autorités locales, administrateurs, personnels des GDA et agriculteurs, qui jouent un rôle dans l'application de la stratégie nationale, et plus généralement à tous ceux qui s'intéressent au transfert de gestion de l'irrigation à des associations d'irrigants.

Nous avons pris le pari de produire des recommandations sous une forme synthétique. Si elles s'appuient bien sur les expériences conduites sur le terrain pendant quelques années, nous avons privilégié une certaine simplicité et n'avons pas cherché à les justifier par une analyse approfondie des différentes situations observées. En outre, ce guide ne fournit pas de solutions toutes faites, mais plutôt un cadre et des principes permettant de mieux orienter et mettre en œuvre les interventions des différents acteurs pour une application plus efficace de la stratégie nationale. Il met en avant la dimension processuelle, c'est-à-dire l'importance de conduire des procédures structurées orientées vers l'élaboration collective de solutions qui puissent s'adapter à la diversité des situations rencontrées sur le terrain.

1. Vermillion, D. L. (2006). *Lessons Learned and to be Learned about Irrigation Management Transfer. Conference of the International Association for the Study of the Commons: Survival of the Commons. Paper presented at the Festschrift for E. Walter Coward, Jr. Ubud, Bali.* <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1637/vermillion2006.pdf?sequence=1>





Partie 1

FONCTIONNEMENT INTERNE DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS





RESPECTER LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS DE MEMBRES

} Situation actuelle

Les GDA ne parviennent souvent pas à assurer correctement leurs missions d'exploitation, et surtout de maintenance des PPI. Ils sont critiqués à la fois par leurs adhérents qui voient en elles des organisations inefficaces et coûteuses, et par l'administration qui met en cause leurs faibles capacités techniques et financières. La pertinence de ce modèle de gestion est contestée et différents points de vue s'affrontent parmi les responsables aux différents niveaux de l'administration. Faut-il persévérer et chercher progressivement à rendre ce modèle de gestion par les GDA plus performants ? Faut-il réformer le modèle associatif pour le rendre plus efficace ? La création d'un nouveau statut de groupement hydraulique est ainsi projetée. Faut-il rétrocéder certaines responsabilités à l'administration ? Faut-il enfin donner plus de place à des opérateurs privés pour la gestion des périmètres publics irrigués ?

Il convient aussi de noter que la création des GDA et leurs missions ont été imposées par l'administration sans réelle concertation avec les usagers. **Nombre d'agriculteurs continuent de percevoir les GDA comme des incarnations de l'administration, et non pas comme une organisation de membres autonome en charge de défendre leurs intérêts collectifs.** Les directeurs et autres personnels des GDA sont souvent enclins à se considérer comme des supplétifs du CRDA, voire à revendiquer leur intégration comme personnels de l'administration.

} Vision

Nous considérons que tout n'a pas encore été fait pour permettre aux GDA de se développer dans de bonnes conditions, et que de telles organisations de membres pourraient parvenir aux objectifs de la stratégie nationale si un certain nombre de principes étaient mieux respectés. **Les organisations de membres sont généralement considérées comme plus adaptées que les organisations appartenant à des investisseurs dans les domaines où la coordination apparaît déterminante et que les membres sont plus intéressés par la qualité du service rendu que par la marge bénéficiaire que l'organisation dégage.** Les organisations appartenant à des investisseurs seraient en revanche plus adaptées dans des secteurs où le capital est nécessaire pour la création de valeur. Ces principes ont notamment été développés par Tushaar Shah⁵ qui a cherché à comprendre dans les années 1990 ce qui pouvait expliquer la diversité des trajectoires de succès ou d'échecs d'une cinquantaine de coopératives et associations d'agriculteurs en Inde. Il avance quatre principes comme susceptibles de garantir le bon fonctionnement de telles organisations:

1. **Faire ce que ses membres attendent, et non ce qu'une organisation extérieure lui a recommandé de faire**
2. **Fournir des services efficaces à ses membres**, et maintenir un avantage comparatif en développant de nouvelles formes de savoir-faire de son activité économique

5. Faysse, N. (2014) *Faire réussir les coopératives agricoles : Une étude des coopératives indiennes par Tushaar Shah (revue de lecture). Alternatives Rurales*, 1. <http://alternatives-rurales.org/wp-content/uploads/2014/03/ArtRur1RevueLectShahPourImp1.pdf>

6. Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

3. Assurer une gouvernance qui permette aux membres de peser sur les décisions du conseil d'administration et de lui demander des comptes

4. Assurer, maintenir et continuellement veiller à la loyauté des membres.

Les membres d'une organisation ont essentiellement deux réponses possibles quand ils perçoivent que l'organisation produit une dégradation de la qualité du service rendu⁶. Ils peuvent **sortir**, c'est à dire se retirer de la relation; ou **s'exprimer**, c'est à dire tenter de réparer ou d'améliorer la relation en faisant connaître leurs griefs ou propositions de changement. Dans le cas d'un périmètre irrigué, la sortie de l'organisation est difficile, voire impossible, faute d'alternative. En l'absence de dialogue, les agriculteurs tendront alors vers une posture de négligence. La relation sera maintenue, mais chaque acteur investira moins d'effort, développera des attitudes négatives sur les relations avec les autres, et mettra en péril la pérennité des systèmes d'irrigation. Lorsque leur voix est entendue, les membres peuvent développer un sentiment de loyauté et devenir particulièrement dévoués à la réussite de l'organisation.

Ne pas comprendre ces pressions concurrentes peut empêcher le développement et conduire à un possible échec de l'organisation de membres. S'agissant d'organisations d'utilisateurs de l'eau, les membres seront qualifiés par la suite de membres-utilisateurs.



} Actions à mettre en œuvre

La priorité devra être accordée à une **réappropriation des GDA par leurs membres-utilisateurs**. Cela suppose qu'ils puissent s'exprimer et décider de l'avenir de leur organisation, à la fois en matière de fonctionnement interne ou de renégociation des relations avec l'État. Nous développons par la suite 3 domaines dans lesquels l'autonomie réelle, les règles de fonctionnement interne et les critères d'adhésion des membres-utilisateurs peuvent s'exprimer.



GARANTIR L'AUTONOMIE RÉELLE DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS

Les GDA sont gouvernés sans intervention extérieure et cherchent prioritairement à intégrer les objectifs de leurs membres-utilisateurs



} Situation actuelle

La législation indique que les GDA sont des **associations de droit privé sans aucun lien de subordination avec l'État**. Le conseil d'administration du GDA agit comme mandataire de l'assemblée générale au nom des adhérents selon des règles prévues dans les statuts.

Les autorités locales se sont pourtant souvent immiscées par le passé dans la gouvernance des GDA et le choix des membres du conseil d'administration. Durant la période de transition faisant suite à la révolution du 14 janvier 2011, le comportement et les interventions des autorités locales ont été ouvertement contestés, et de nombreux présidents et membres des conseils d'administration des associations ont été mis en cause ou «dégagés». La révolution de 2011 a permis une limitation du contrôle politique sur les GDA et la désignation de nouveaux représentants en assemblée générale.

Mais les conseils d'administration n'ont pas toujours le niveau requis et peuvent être dépassés par la complexité des institutions et l'ampleur de la tâche. La charge de travail qui incombe au président et aux autres membres du conseil d'administration est souvent excessive quand ils ne sont pas appuyés efficacement par des personnels pour la gestion quotidienne des tâches techniques administratives et financières. La surcharge de travail restreint les vocations d'administrateur et amène certains agriculteurs ou agents de l'administration à remettre en cause le statut bénévole du président.



Vision

Le GDA fonctionne bien parce que le conseil d'administration est élu et peut agir librement dans l'intérêt collectif de ses membres-usagers. Sa fonction se limite à administrer l'association de façon bénévole au nom des adhérents. La gestion quotidienne est assurée par un directeur et les autres personnels administratifs et techniques requis pour assurer le bon fonctionnement de l'association.



Actions à mettre en œuvre

Un soutien et des actions de formation seront menés sur la durée par les CRDA auprès des membres des conseils d'administration et des directeurs afin de **favoriser l'autonomie réelle des GDA pour les questions administratives et financières les concernant**. Une attention particulière sera consentie aux **directeurs des GDA** dont le statut et le métier devront être pleinement reconnus par l'État au travers les droits accordés et l'élaboration d'un référentiel métier.

Les autorités locales n'interviendront dans la gouvernance des GDA que dans certaines circonstances particulières prévues par la loi. En dehors de telles situations exceptionnelles, **le conseil d'administration élu doit pleinement assumer ses responsabilités** vis-à-vis de ses adhérents dont la voix doit être entendue. Les assemblées générales ne doivent pas être seulement l'occasion d'approuver le rapport moral et financier de l'association et d'élire les administrateurs, mais aussi devenir des lieux d'expression des adhérents et de débat sur les projets collectifs de l'association. Elles pourront favorablement être complétées par des réunions régulières permettant de parler des différentes difficultés rencontrées et de formuler des propositions tout au long de l'année.

Encadré 1.

Le GDA « El Ouifek » conquiert son autonomie

Le GDA El Ouifek gère le périmètre de Lezdine dans le gouvernorat de Bizerte. Au moment de la révolution tunisienne en janvier 2001, il a connu une grave crise interne allant jusqu'à l'incendie des bureaux du GDA. Ce conflit mettait en cause les anciens dirigeants du GDA qui exerçaient une pression sur les membres pour le paiement des redevances alors qu'eux-mêmes abusaient de leur position en ne payant pas l'eau, et l'ingérence des responsables de l'ancien parti au pouvoir dans leurs affaires du GDA. Les agriculteurs contestaient la légitimité du GDA, exerçaient des actes de vandalisme, refusaient de payer les redevances et allaient parfois jusqu'à agresser les personnel du GDA et son conseil d'administration. Suite à la démission du conseil d'administration, 3 assemblées générales électorales ont été organisées pendant l'été 2011. Mais l'ampleur des conflits était telle qu'elles n'ont pas abouti.

Un conseil d'administration provisoire a été désigné par les autorités locales le 31 août 2011, avec un mandat de 6 mois renouvelables. Ce conseil d'administration a été accepté par les agriculteurs qui l'ont finalement élu lors d'une assemblée générale organisée en 2012. La volonté du nouveau conseil d'administration a été de démontrer l'utilité du GDA aux yeux des usagers et de revendiquer son autonomie. Il a notamment procédé à l'acquisition d'équipements permettant d'assurer les petits travaux de maintenance préventive et curative sur le périmètre. Il porte de nouveaux projets collectifs comme la création d'une coopérative de service (SMSA), ou encore une fédération avec les GDA voisins de Tobias et d'El Amal (périmètre d'Utique nouvelle) permettant de renforcer leurs capacités dans différents domaines. Il assume les difficultés financières rencontrées transitoirement et l'augmentation de sa dette vis-à-vis du CRDA. Il considère que le bon recouvrement des dettes et des redevances ne peut résulter que d'une bonne qualité de service rendu aux usagers par le GDA. Les relations sont apaisées au sein du GDA qui semble désormais sur la bonne voie.

Les GDA sont libres de choisir leurs missions et les moyens de les réaliser

} Situation actuelle

La législation indique que **les GDA peuvent « accomplir, d'une manière générale, toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de ses adhérents »**. Les seules limitations tiennent à la nature des missions du GDA indiquée dans ses statuts, et à l'impossibilité de réaliser des opérations présentant un risque financier incompatible avec le statut d'association.

Les opérations de nature commerciale relèvent davantage de coopératives de services sous le statut de **Sociétés Mutuelles de Services Agricoles (SMSA)**. Selon la loi n°2005-94 du 18 octobre 2015, le statut de sociétés à capital et actionnaires variables leur permet de développer différentes activités comme la fourniture d'intrants et de services agricoles, ou la commercialisation de produits agricoles, y compris la collecte, le stockage, l'emballage, la transformation, le transport et l'exportation.

Les GDA bénéficient en outre d'un statut d'association de droit privé doté de la personnalité civile. Ils sont « **aptes à ester en justice, et à acquérir, vendre, échanger ou hypothéquer tous les biens dont ils sont propriétaires à condition que ces opérations rentrent dans le cadre de l'exécution de leur mission** ».

Mais les agents des CRDA restent le plus souvent convaincus que les missions des GDA sont limitées à la seule gestion des systèmes hydrauliques, et s'opposent à toute diversification de leurs activités qui est perçue comme un risque pour l'équilibre financier des GDA. Quelques rares GDA sont néanmoins parvenus à développer diverses activités. Les agents des CRDA sont aussi convaincus qu'il est interdit au GDA d'acquérir de gros équipements ou un véhicule, et surtout d'utiliser le produit de la vente de l'eau pour de tels investissements. **Les GDA sont alors placés devant l'impossibilité de réaliser des missions au service de leurs adhérents.**



} Vision

Le statut des GDA doit leur être pleinement reconnu. Les GDA peuvent à la fois diversifier leurs missions dans le domaine du développement agricole, et développer les différentes capacités dont ils ont besoin pour réaliser leurs missions. Ces dispositions sont essentielles afin de permettre aux GDA d'agir pour obtenir des résultats conformes aux objectifs de leurs membres-usagers.



} Actions à mettre en œuvre

Une campagne d'information sera conduite en direction des agents des CRDA, des GDA et des agriculteurs afin de clarifier les attributions des GDA. Deux dimensions seront clairement distinguées.

La première dimension est liée à l'application des statuts des Groupements de Développement Agricole. Les GDA pourront diversifier leurs missions et **développer de nouvelles activités au service de leurs adhérents**. Le champ des missions possibles est vaste dès lors qu'on considère que « tout ce qui n'est pas interdit est autorisé ». Les GDA pourront notamment **coordonner ou promouvoir la mise en œuvre d'actions collectives** portées par tout ou partie de leurs adhérents dans la mesure où elles n'induisent pas de risques financiers pour les associations. Cela pourra notamment inclure la vulgarisation, mais aussi le conseil agricole dans différents domaines comme l'achat d'intrants, la commercialisation ou la réalisation de travaux agricoles si ces activités n'impliquent pas d'engagements financiers des GDA. Les GDA pourront aussi jouer un rôle central dans la création de SMSA susceptibles de rendre des services complémentaires à ses adhérents. Cette réaffirmation du rôle des GDA dans le domaine du développement agricole doit être appréhendée comme une opportunité par les CRDA. Elle ouvre la voie à différentes formes de collaboration entre agriculteurs et administration pour une amélioration de l'environnement des exploitations agricoles irriguées.

Les GDA seront aussi encouragés à **acquérir les équipements et recruter les personnels dont ils ont besoin** pour parvenir à l'autonomie technique visée par la stratégie nationale. Ces renforcements des capacités techniques des GDA seront de nature à faciliter la réalisation des missions des CRDA qui pourront s'appuyer sur des GDA plus efficaces. Si l'administration n'a pas à intervenir dans les décisions que prennent les GDA pour la réalisation de leur mission, elle doit par contre veiller à ce qu'elles soient prises dans le cadre d'un **budget équilibré et qu'elles ne viennent pas menacer la viabilité financière des GDA.**

La seconde dimension est liée à l'application des contrats de gérance. Ce dispositif contractuel traduit les **engagements pris par les GDA pour une mission spécifique de gestion des PPI (exploitation et maintenance des infrastructures hydrauliques)** qui s'ajoute à leurs missions générales de développement agricole. L'élaboration et l'application des contrats de gérance, et les engagements respectifs des GDA et CRDA, seront développées dans un prochain chapitre.

Encadré 2.

Le GDA de Zaouiet Jdidi diversifie ses activités

*Rare sont les GDA qui ont entrepris de développer et de diversifier leurs activités sous les effets conjugués de deux obstacles que sont leurs propres capacités et l'opposition souvent affichée par les CRDA qui les poussent à se concentrer sur les tâches d'exploitation et de maintenance des PPI. Certains GDA font cependant exception, comme le **GDA de Zawiet Jdidi** qui gère un périmètre dédié à l'agrumiculture dans le gouvernorat de Nabeul.*

Le GDA procède à l'achat groupé d'intrants, en particulier les produits phytosanitaires. Il propose ses services pour la réalisation des traitements phytosanitaires, a acquis un tracteur et recruté un chauffeur à cet effet. Il a aussi recruté deux vulgarisateurs. Le premier est technicien en agriculture, organise des formations (taille des agrumes notamment) et apporte un appui technique aux adhérents. Le second est technicien en hydraulique, est plus particulièrement chargé d'appuyer les adhérents pour le conversion des systèmes d'irrigation vers l'irrigation localisée, et intervient aussi pour l'organisation du tour d'eau entre les irrigants. A noter que le président du GDA est un chef d'entreprise. Le conseil d'administration dessine les grandes lignes et confie la gestion administrative et technique du GDA aux personnels. Un directeur est chargé de la coordination des activités de gestion technique, administrative et financière, et dispose d'une large autonomie opérationnelle. Non seulement ces activités n'ont pas affectées la situation financière du GDA, mais elles lui confèrent une légitimité accrue aux yeux des agriculteurs.

Les capacités techniques et financières des GDA sont renforcées

} Situation actuelle

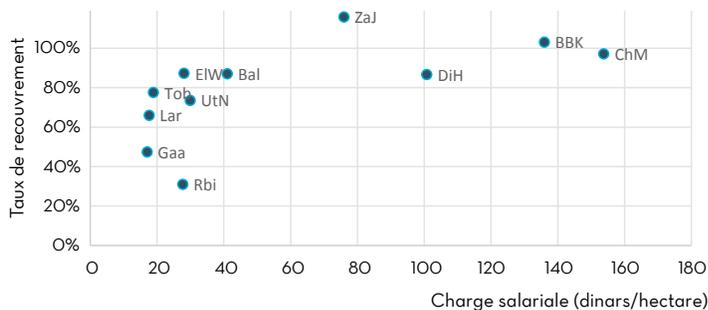
Le désengagement parfois brutal de l'État a laissé un vide que les GDA peinent à combler faute de capacités suffisantes. **Les CRDA sont parfois amenés à se substituer aux GDA**, principalement pour les opérations de maintenance curative. Ces interventions sont la preuve de la faiblesse des GDA, nuisent à leur légitimité aux yeux de leurs membres-usagers, et entretiennent la dépendance des GDA vis-à-vis de l'administration. Ces difficultés apparaissent principalement dans les grands PPI lorsque les infrastructures sont importantes et que les CRDA disposent encore de capacités d'intervention.

On observe cependant que la minorité de GDA ayant choisi de **développer leurs capacités au travers le recrutement de personnels ou l'acquisition de moyens techniques** sont aussi ceux qui

fonctionnent le mieux. Même si le coût de l'eau est plus élevé, les taux de recouvrement des redevances sont meilleurs et l'endettement mieux maîtrisé dès lors qu'ils sont en mesure de servir plus efficacement leurs membres-usagers.

Encadré 3.

Les bonnes capacités techniques des GDA favorisent la satisfaction de leurs membres-usagers



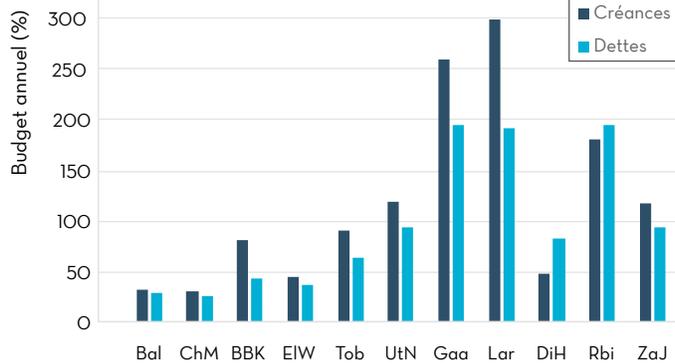
(Rbi) Rbia ; (Gaa) Gaafour ; (Lar) Laroussa ; (UtN) Utique nouvelle - (Tob) Tobias - (EIW) El Wifek - (Bal) Baloom - (DiH) Diar Hojjej - (ChM) Chott Meriem - (BBK) Bir Ben Kemla - (ZaJ) Zaouiet Jdid

Il est remarquable de constater que l'accroissement des charges salariales des GDA n'a pas d'incidence négative sur le taux de recouvrement des redevances. Les 4 GDA de Chott Meriem, Bir Ben Kemla, Diar Hojjej et Zaouiet Jdidi sont d'ailleurs les seuls à avoir décidé d'augmenter le prix de l'eau payé par les agriculteurs au cours des dernières années. La situation apparaît aussi meilleure dans le cas des GDA d'El Wifek ou de Baloom qui ont engagés des actions significatives dans le domaine de la maintenance. Ils sont particulièrement bas pour les GDA de Rbia, Gaafour et Laroussa lorsque les faibles capacités techniques des GDA amènent les CRDA de Jendouba ou de Siliana à intervenir régulièrement dans la gestion des PPI.

Mais les **capacités financières insuffisantes des GDA** les empêchent souvent de développer leurs capacités techniques et d'exercer pleinement leur autonomie. Ces difficultés sont aggravées par l'importance des impayés et des créances dues par les membres-usagers. Ils peuvent aussi être dans l'incapacité de payer la totalité des volumes d'eau consommés et leurs dettes auprès des CRDA augmentent. Dans la plupart des cas, le montant de la dette des GDA vis-à-vis des CRDA reste inférieur aux créances dues par les membres-usagers. Cette absence de déficit structurel apparent des GDA doit cependant être interprétée avec prudence. Car les GDA sont en fait contraints de limiter leurs dépenses de fonctionnement, et ne sont notamment pas en mesure de faire face aux besoins de maintenance des aménagements.

L'éventualité d'une augmentation du prix de l'eau est le plus souvent contestée par les agriculteurs qui se plaignent de la faiblesse de leurs marges, en particulier dans les grands périmètres de polyculture irriguée. La possibilité pour le GDA d'augmenter le prix de l'eau n'est pas non plus encouragée par les CRDA malgré l'évidence de déséquilibres financiers apparus annuellement à l'occasion de la clôture des comptes et de l'élaboration des budgets prévisionnels. Il existe cependant quelques exceptions de GDA ayant fait le choix d'**augmenter le prix de l'eau afin de développer leurs capacités tout en équilibrant leur budget**. C'est plus particulièrement le cas des PPI abritant des cultures à plus forte valeur ajoutée, ou ceux irrigués à partir de forages lorsque la STEG n'hésite pas à procéder à des coupures en cas d'impayé. C'est beaucoup plus rare dans les grands

Encadré 4. Endettement des GDA



(Rbi) Rbia ; (Gaa) Gaafour ; (Lar) Laroussa ; (UtN) Utique nouvelle - (Tob) Tobias - (EIW) El Wifek - (Bal) Baloom - (DiH) Diar Hojjej - (ChM) Chott Meriem - (BBK) Bir Ben Kemla - (ZaJ) Zaouiet Jdioudi

Pour les 3 GDA de Rbia, Gaafour et Laroussa gérant de grands PPI dans les gouvernorats de Jendouba et Siliana, le niveau d'endettement vis-à-vis du CRDA atteint de l'ordre de 2 fois le niveau attendu de leurs recettes. Cette situation de quasi-faillite nécessitera un traitement particulier par le CRDA (moratoire, échéancier) pour la résolution de ce problème d'endettement. Pour les autres GDA, l'endettement reste inférieur à leur budget annuel, ou est limité à un simple retard de paiement de quelques mois. Dans la plupart des cas, les dettes des GDA restent inférieures à leurs créances; les défauts de paiement de leurs membres-usagers expliquent donc l'essentiel de leurs difficultés financières. Un niveau supérieur des dettes par rapport aux créances, comme à Diar Hojjej ou Rbia, souligne un déficit structurel et requiert nécessairement une augmentation du prix de l'eau afin de couvrir les frais de fonctionnement du GDA.

PPI lorsque le CRDA agit comme vendeur d'eau, n'est lui-même pas autorisé par l'État à augmenter ses prix, et procède au recouvrement avec moins de rigueur. Les modes alternatifs de tarification, tarification binôme ou tarification préférentielle, sont mal acceptées par les agriculteurs, et peuvent aussi être à l'origine de blocages qui empêchent un développement des capacités techniques et financières des GDA.

Encadré 5. Tarification de l'eau

La tarification simple au volume reste le mode principale de tarification rencontrée dans les PPI. Dans le même temps, l'état a décidé d'introduire la possibilité de modalités additionnelles de tarification (tarification binôme, tarification préférentielle) dont l'application peut se heurter à d'importantes difficultés.

La tarification binôme distingue un terme fixe proportionnel à la superficie équipée, et un terme variable proportionnel aux volumes d'eaux consommés. Il est censé mieux représenter la structure des charges fixes et variables des GDA, et favoriser ainsi leur équilibre financier. A Rbia, comme dans les autres GDA du gouvernorat de Jendouba, la tarification binôme a été imposée par le CRDA qui a dû revoir les prix à la baisse pour favoriser son acceptation (50 dinars/hectare + 65 millimes/m³). Malgré cela, l'application d'un terme fixe est perçue comme une taxe par les usagers qui refusent de le payer, contribuant ainsi à aggraver la situation financière pour le GDA et le CRDA. A Chott Meriem, la tarification binôme précédemment accordée à 8 grands agriculteurs du PPI a été supprimée par le GDA en même temps qu'était décidée l'augmentation du prix de l'eau afin d'équilibrer sa situation financière.

(suite) Encadré 5.
Tarification de l'eau

Un tarif préférentiel est généralement accordé pour les cultures céréalières et fourragères sous condition de respecter les conditions d'intensification demandées. Mais les modalités diffèrent selon les gouvernorats. Dans le gouvernorat de Bizerte, notamment dans les GDA d'El Ouifek, Tobias et Utique nouvelle, le prix de l'eau est réduit de moitié pour tous les agriculteurs (70 au lieu de 140 millimes/m³) et le GDA (55 au lieu de 110 millimes/m³). Le tarif préférentiel est donc indument supporté par les GDA pour qui la restitution de ces revenus (15 millimes/m³) dans leur budget est un préalable à tout accroissement du prix de l'eau, pourtant nécessaire pour assurer le développement de leurs capacités.

**Vision**

Les GDA seront encouragés à conquérir leur autonomie technique et financière. La légitimité des GDA sera reconnue par les agriculteurs et les relations entre GDA et membres-usagers s'amélioreront lorsque les relations de dépendance vis à vis du CRDA auront disparu et qu'ils seront en mesure de gérer les PPI de façon autonome et durable et de rendre des services efficaces dans le domaine de l'eau ou autres activités connexes. Les redevances seront mieux recouvrées même si le prix de l'eau est plus élevé. Les capacités financières du GDA seront améliorées et permettront de soutenir le processus.

**Actions à mettre en œuvre**

La difficulté réside principalement dans la gestion d'un accroissement concomitant des capacités techniques et financières des GDA. Faut-il privilégier le développement de leurs capacités techniques avec le risque d'une dégradation de leur situation financière ? Faut-il au contraire s'assurer prioritairement de leur équilibre financier, voire imposer le remboursement de leur dette, au risque de différer le développement de leurs capacités techniques et de pénaliser la qualité du service rendu à leurs membres-usagers ? Pour sortir d'un tel dilemme, la seule solution réside dans l'établissement d'un **plan pluriannuel de renforcement graduel des capacités techniques et financières**. Un tel plan pourra être développé et adapté annuellement par les GDA avec l'appui des CRDA, et les dispositions proposées soumises à l'approbation des membres-usagers lors des assemblées générales.

La pérennité du processus requiert en premier lieu l'établissement de **budgets annuels équilibrés par une fixation appropriée du montant des adhésions, des modalités de tarification et du prix de l'eau**, compte tenu des charges prévisionnelles d'achat d'eau, de personnels, de maintenance et de fonctionnement. Le niveau des recettes, et donc principalement le prix de l'eau, sera augmenté graduellement, année après année, à mesure que de nouvelles capacités techniques seront développées et reconnues par les membres-usagers.

De façon concomitante, GDA et CRDA s'appliqueront donc à favoriser **un développement progressif des capacités techniques des GDA pour la réalisation des missions d'exploitation et de maintenance**, voire d'autres missions de développement agricole décidées par le GDA et ses membres-usagers. Les GDA pourront recruter des personnels et acquérir des moyens techniques tandis que les CRDA fourniront un appui continu et des actions de formation pour la professionnalisation des personnels. Les CRDA n'interviendront qu'exceptionnellement sur le périmètre dans les domaines relevant des missions des GDA, et seulement sur leur demande expresse. Lorsqu'elles restent nécessaires pour assurer la pérennité des infrastructures, les interventions des CRDA devront être facturées à leur juste prix, et payées par les GDA qui seront ainsi incités à rechercher d'autres solutions indépendantes des interventions de l'administration.

La question de l'endettement pourra être négociée séparément afin de ne pas pénaliser le processus. Il semble notamment possible de proposer un moratoire et un échéancier pour le remboursement progressif de la dette dès lors que le GDA est prêt à s'engager sur un plan pluriannuel de renforcement de ses capacités techniques et financières.



DÉFINIR ET APPLIQUER DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT INTERNE DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS

L'amélioration des règles de fonctionnement interne est décidée collectivement par les membres-usagers du GDA

} Situation actuelle

Le fonctionnement interne de nombreux GDA reste marqué par l'emprise exercée par les autorités locales, l'administration ou les responsables locaux du parti au moment de leur création. Même si la situation a favorablement évolué, les rapports entre membres-usagers, administrateurs et personnels demeurent distants, voire tendus, et le dialogue peine à s'organiser. Les échanges se limitent le plus souvent à des contacts irréguliers pour le paiement des redevances ou en cas de problèmes rencontrés sur le réseau de distribution, et à la présence d'une minorité de membres-usagers lors des assemblées générales annuelles. Les occasions sont rares de débattre collectivement des améliorations à apporter au fonctionnement de l'association.

} Vision

Les membres-usagers prennent conscience de la nécessité de s'impliquer dans la vie collective du GDA. Le dialogue s'organise afin d'améliorer les règles de fonctionnement interne des GDA.

} Actions à mettre en œuvre

Les CRDA auront la responsabilité de convaincre les conseils d'administration, les personnels et les membres-usagers qu'un **GDA est une organisation de membres à qui il revient de définir ses propres règles de fonctionnement interne**. La démarche ne peut être que volontaire et n'a que peu de chance d'aboutir favorablement si elle est imposée par l'administration. Il conviendra d'initier le processus avec les GDA les plus motivés, puis de s'inspirer de leurs exemples pour convaincre aussi les autres GDA. Il pourra être nécessaire d'expliquer longuement les effets bénéfiques attendus, mais aussi les attentes des membres-usagers afin de les convaincre de s'impliquer dans cette réflexion. Des échanges d'expérience entre GDA seront un excellent moyen de promouvoir la diffusion de la démarche.

La définition de règles collectives ne peut s'appuyer que sur **l'accord du plus grand nombre des membres-usagers dans le cadre d'un processus de concertation mené sur une durée suffisante**. Il appartiendra au conseil d'administration et aux personnels des GDA de porter un tel projet au nom des adhérents. Cependant, le conseil d'administration pourra solliciter l'appui du CRDA, ou mieux d'un facilitateur indépendant pour l'aider à conduire le processus. Les principes déontologiques et méthodologiques d'une telle démarche participative sont développés dans le deuxième tome de ce guide tandis que les modalités sont développées dans les chapitres suivants.

Des règles collectives sont inscrites dans un règlement intérieur

} Situation actuelle

Un ensemble de dispositions sont développées dans les statuts-types des GDA approuvé par le décret n°99-1819 du 23 août 1999, puis modifiées par le décret n°2005-978 du 24 mars 2005. Elles concernent les missions, les procédures de constitution, les adhérents, l'organisation des assemblées générales, le conseil d'administration, la gestion comptable et financière, le contrôle et les contestations, ou encore la dissolution et liquidation des GDA. Le décret prévoit aussi dans son Chapitre IX, article 43, l'établissement de règlement intérieurs pour tout ce qui n'est pas prévu aux statuts. Mais la **quasi-totalité des GDA ne disposent pas de règlements intérieurs**.

L'organisation interne des GDA est souvent peu claire et conduit à des problèmes de coordination entre les différentes parties prenantes. Les missions des personnels, les tâches qu'ils ont à réaliser et les moyens dont ils disposent ne sont pas formellement définis. Certains peuvent être tentés de s'octroyer des pouvoirs qu'ils n'ont pas. La plupart rechigne à exécuter certaines missions dès lors qu'ils ne disposent pas des moyens ou de l'autorité suffisante. C'est plus particulièrement le cas du directeur qui reste placé dans une position subalterne lorsque le président du conseil d'administration s'occupe personnellement de la gestion quotidienne du groupement, et n'est donc pas en mesure d'organiser et de superviser efficacement le travail des personnels.

Les règles d'exploitation du réseau ne sont pas appliquées. L'exploitation des réseaux collectifs d'irrigation est soumise à diverses règles techniques qui permettent de garantir une bonne qualité du service de l'eau. Il peut s'agir du nombre de vannes simultanément ouvertes sur une antenne ou un quartier hydraulique, de la durée d'irrigation autorisée en fonction de la superficie, ou encore de l'organisation d'un tour d'eau entre les irrigants. Ces règles sont généralement méconnues des membres-usagers et peuvent difficilement être imposées par le GDA faute de moyens humains suffisants. C'est en particulier le cas des irrigations nocturnes lorsque les aiguadiers ne sont pas présents. La qualité du service de l'eau peut se dégrader, et un sentiment d'insatisfaction et d'iniquité peut alors se développer parmi les membres-usagers.

Le recouvrement des sommes dues au GDA par les membres-usagers n'est pas strictement assuré et laisse la place à des arrangements informels avec le GDA. Les redevances dues par les membres-usagers ne sont payées que partiellement et souvent avec retard après les autres charges. Les adhésions et abonnements annuels ne sont plus payés par les membres-usagers malgré les sommes modiques qu'ils représentent. Les recettes des GDA sont affectées et les difficultés financières qui en résultent affaiblissent les capacités techniques du GDA.

Faute de règlements intérieurs et de dispositions précises engageant les membres-usagers dans les contrats d'abonnement, **il n'existe pas de sanctions applicables par le GDA** pour ceux qui enfreignent les règles d'exploitation du périmètre, font défaut pour le paiement des dettes et des redevances, voire parfois dégradent ou modifient des installations. Il est de plus difficile pour les responsables du GDA de sanctionner les agriculteurs qui appartiennent le plus souvent à la même communauté. Les GDA rechignent à faire appel à la justice qui est le seul recours possible mais dont l'issue est incertaine. La résolution des problèmes est laissée à la libre appréciation du GDA sous la forme d'arrangements qui ne sont pas toujours suffisamment efficaces et équitables pour garantir le bon fonctionnement du périmètre.



Pour fonctionner un système collectif d'irrigation a besoin d'un grand nombre de **règles cohérentes, adaptées à chaque spécificité, discutées, négociées et acceptées à la fois par les membres-usagers et les personnels**. Ces règles sont inscrites dans les statuts sous la forme de règlements intérieurs. Elles renforcent la légitimité des GDA et le sentiment de loyauté de leurs membres-usagers.

Un régime de sanctions individuelles est aussi introduit dans les règlements intérieurs. De telles sanctions servent non seulement à dissuader les usagers d'enfreindre les règles, mais aussi à les persuader que les autres observent effectivement ces mêmes règles et de garantir ainsi leur bonne application.



Les membres-usagers seront clairement informés de la réglementation et du cadre contractuel qui régit le fonctionnement des GDA, et plus particulièrement de la fonction des règlements intérieurs et des contrats d'abonnement pour ce qui les concernent directement. Ils visent à définir : qui peut prendre des décisions sur telle question ; quelles actions sont autorisées ou interdites ; quelles procédures doivent être respectées ; quelles informations doivent être fournies ; quels sont les coûts des activités pour les individus ; et quelles prestations ils reçoivent en échange.

Il n'existe pas de normes pour la **définition de nouvelles règles de fonctionnement interne** et toutes les propositions des membres-usagers devront être entendues. Il est cependant recommandé que les règles intègrent les obligations des GDA et des membres-usagers figurant actuellement dans les contrats d'abonnement, et qu'elles soient compatibles avec la réglementation et les termes des contrats de gérance et d'éventuels contrats passés par le GDA pour l'achat d'eau auprès des CRDA. Les règles seront ensuite adaptées aux besoins spécifiques du GDA et des membres-usagers. Ces règles pourront notamment concerner : les missions des administrateurs et des personnels ; les relations hiérarchiques et les procédures à respecter ; l'organisation de la distribution de l'eau pour une exploitation efficace et équitable du réseau hydraulique ; et les modalités de comptage, de tarification et de facturation ainsi que les procédures de recouvrement des redevances auprès des usagers.

Il s'agira aussi de **définir un régime de sanctions**, c'est à dire ce qui doit être fait si les règles adoptées ne sont pas respectées. Un certain nombre de principes permettront de garantir un maximum d'efficacité à ces sanctions. **Les sanctions seront différenciées**, c'est-à-dire qu'elles apporteront des réponses appropriées traduisant la gravité des faits incriminés pour être considérées comme justes par les membres-usagers. Des pénalités financières pourront être appliquées en cas de retard de paiement des redevances ou des dettes, ou en cas de non-respect des règles d'exploitation. Le GDA pourra se réserver le droit de réaliser les travaux et de les facturer aux usagers en cas de modification ou de dégradation équipements placés sous leur responsabilité comme les vannes, les limiteurs de débit ou les compteurs. **Les sanctions seront graduelles**, c'est-à-dire qu'elles pourront être aggravées en cas de répétition ou de refus d'obtempérer. Le GDA pourra notamment procéder à des coupures faute d'acceptation des sanctions prévues ou de régularisation de la situation financière des membres-usagers. Ces coupures devront toutefois être appliquées avec discernement afin de ne pas pénaliser exagérément les usagers en cours de saison de culture.

Les règles et sanctions définies par les membres-usagers seront inscrites dans un projet de règlement intérieur. Pour être applicables, ces règles et sanctions doivent être comprises et acceptées. Leur bonne compréhension suppose qu'elles soient simples et claires et qu'un effort suffisant soit réalisé pour les expliquer. Leur acceptation implique qu'elles contribuent effectivement à l'intérêt collectif des membres-usagers. Les règlements intérieurs font partie des statuts et les clauses essentielles des règlements intérieurs devront être approuvées par les adhérents lors d'une assemblée générale selon les dispositions prévues aux statuts. Les règles et sanctions décidées n'auront de validité et ne seront juridiquement opposables qu'à cette condition.

Encadré 6.

Elaboration du règlement intérieur du GDA de Bir Ben Kemla

Dans la perspective d'une prochaine réhabilitation du périmètre, le GDA de Bir Ben Kemla a décidé d'élaborer un règlement intérieur afin de garantir les meilleures conditions d'exploitation du nouveau réseau. Ces dispositions sont le fruit d'un processus de concertation interne sans intervention de l'administration :

- Chaque agriculteur fera une **déclaration des cultures** avant le démarrage de la campagne ;
- La **fiche du tour d'eau** organisé pendant la période estivale sera affichée dans le local du GDA. Au cours de la période hivernal : tout agriculteur souhaitant avoir de l'eau doit annoncer sa demande 48h en avance.
- Chaque bénéficiaire de l'eau signe un **contrat d'abonnement** (signature légalisée) une seule fois tant que l'exploitant ne change pas.
- **Sécurisation du compteur** : en cas de panne technique c'est le GDA qui prend en charge la réparation ou le remplacement ; en cas d'infraction c'est l'agriculteur.
- La lecture de l'index du compteur se fera en présence du bénéficiaire.
- En cas de **vol d'eau** ou de **vandalisme sur le réseau** : Si c'est la 1ère fois, le bénéficiaire devra payer les quantités d'eau estimées par le GDA, une amende de 50 dinars et la prise en charge des frais de réparation. L'amende sera doublée en cas de récidive, et les quantités d'eau facturées en appliquant le tarif majoré pour les agriculteurs hors-périmètre. Si le fraudeur est membre du Conseil d'Administration, il sera exclu du CA. Pour toute infraction supplémentaire, le GDA portera l'affaire devant le tribunal.
- Les **agriculteurs hors PI** devront avoir une autorisation écrite de la part du CRDA après avis du GDA. Ils paieront un abonnement égal au double payé par les agriculteurs dans le PI.
- Le **prix de l'eau** est fixé annuellement par le CA selon les coûts et le budget prévisionnel établi. En cas de changement du prix de l'eau les agriculteurs seront informés un mois avant l'application du nouveau tarif. Le prix de l'eau hors PI est majoré et sera déterminé par le CA.
- La **facturation** est mensuelle avec un délai de paiement de 15 jours. Au-delà de ce délai un avertissement sera envoyé par poste donnant encore 8 jours de délai pour le paiement. Au-delà de ce délai l'approvisionnement en eau sera coupé. Pour la remise en eau, l'agriculture devra s'acquitter du montant total de la facture et ne bénéficiera d'aucune facilité de paiement.
- **Facilité de paiement** : au cours de la période allant de septembre à décembre, les agriculteurs peuvent bénéficier de facilité de paiement de 50% du montant de la

(suite) Encadré 6.

Elaboration du règlement intérieur du GDA de Bir Ben Kemla

facture sous forme de traites à condition de payer une avance de 50 dinars/ha (et de 100 dinars/ha pour les hors PI).

- **Paiement des dettes** : entre 1 et 100 dinars, le paiement de la totalité devra intervenir avant le démarrage de la campagne 2015/2016 ; entre 100 et 500 dinars, le paiement pourra être étalé sur deux années consécutives, dont 50% avant le démarrage de la campagne 2015/2016 ; supérieur à 500 dinars, le paiement pourra intervenir sur trois années consécutives, dont 1/3 avant le démarrage de la campagne 2015/2016.

Le règlement intérieur finalisé et rédigé a été présenté aux agriculteurs. Certains articles, particulièrement les sanctions, ont été discutées, mais sans apporter de modifications au texte. Le règlement intérieur a finalement été approuvé en Assemblée Générale par les adhérents du GDA. Tout le monde apparaît satisfait de son application. C'est notamment le cas du CRDA qui estime pouvoir engager des travaux de réhabilitation avec plus de garanties quant à la bonne gestion du PPI. Un processus similaire a aussi été conduit par le GDA d'Ahouez Gaafour avec les mêmes effets positifs sur le fonctionnement interne du GDA et les relations entre GDA et CRDA.

Les contrats d'abonnement sont liés avec le règlement intérieur



} Situation actuelle

Un contrat d'abonnement est généralement établi entre le GDA et chaque abonné pour définir les conditions de desserte de l'eau et les engagements de chaque partie. Les obligations du GDA sont notamment d'approvisionner les abonnés d'une façon régulière et équitable et, en cas de panne, de prendre les mesures pour rétablir le service dans les meilleurs délais. Les obligations des abonnés sont de souscrire un contrat d'abonnement pour chaque prise d'eau mise à sa disposition, de payer le montant de l'adhésion, de payer les redevances, de payer les dettes avant le démarrage de la campagne, de protéger, ne pas dégrader ou modifier les installations mises à sa disposition et de procéder à sa charge aux réparations.

Mais si le contrat d'abonnement s'inspire des dispositions antérieures prévues dans le décret n°91-1869 fixant les modalités et les conditions générales de fourniture et de tarification des eaux d'irrigation par les CRDA aux usagers agricoles, l'ensemble détaillé des modalités d'application figurant dans le décret de 1991 ne sont pas applicables au contexte actuel de la vente d'eau par les GDA aux exploitants agricoles. Les seules obligations contenues dans les contrats d'abonnement apparaissent très générales et ne fournissent pas un cadre suffisamment précis pour leur bonne application.



} Vision

Les contrats d'abonnement font référence à l'obligation de respecter les statuts du groupement, et donc les règles et obligations inscrites dans les règlements intérieurs lorsqu'ils existent. Cette disposition est de nature à faciliter l'élaboration d'un contrat d'abonnement pérenne, indépendant des modifications susceptibles d'intervenir dans les règlements intérieurs.



} Actions à mettre en œuvre

Les contrats d'abonnement seront modifiés suite à l'approbation de nouveaux règlements intérieurs, et intégreront l'obligation de respecter les statuts du groupement. Les clauses complémentaires concerneront une description de la situation spécifique des membres-usagers autorisés à recevoir de l'eau sur le périmètre. Les termes des contrats d'abonnement ne seront modifiés qu'en cas de changement de la situation individuelle des membres-usagers.

La fourniture d'eau aux membres-usagers sera conditionnée à la signature du contrat d'abonnement, et donc à l'engagement de respecter les statuts et les règlements intérieurs du GDA.

Les règles sont effectivement et équitablement appliquées sous l'autorité du Conseil d'administration



} Situation actuelle

Faute de règlements intérieurs et de régime de sanctions applicables, les personnels et conseil d'administration des GDA sont actuellement démunis, sauf à envisager d'emblée des mesures extrêmes comme la coupure d'eau ou le recours en justice.



} Vision

Le règlement intérieur est légitime aux yeux des agriculteurs parce qu'il est effectivement et équitablement appliqué.



} Actions à mettre en œuvre

Les personnels du GDA seront chargés de faire appliquer les règlements intérieurs et les engagements pris dans les contrats d'abonnement. Le refus des membres de se soumettre à leur décision sera probablement courant. Le conseil d'administration fera autorité en cas de conflit

entre des membres-usagers et les personnels, mais ne manifestera aucune domination car il n'agit qu'en tant que mandataire de l'assemblée générale au nom des adhérents. Les personnels chargés de faire appliquer les règles devront pouvoir eux-mêmes être sanctionnés en cas de non-respect de leurs obligations, et un régime aggravé de sanctions pourra être envisagé pour les membres du conseil d'administration dont l'exemplarité est requise.

Le conseil d'administration aura la possibilité de **prendre des décisions complémentaires afin de combler les manques et ambiguïtés** à mesure que les problèmes apparaissent. Ils pourront décider d'éventuelles dérogations qui ne pourront avoir qu'un caractère exceptionnel et faire l'objet d'un consensus aux yeux des adhérents. Conformément aux statuts, les décisions résulteront de la délibération d'au moins la moitié des membres du conseil d'administration constatée par procès-verbal, et seront portées à la connaissance des adhérents. Cette même procédure sera utilisée pour modifier périodiquement d'autres dispositions comme le prix de l'eau ou le montant des adhésions.

Le caractère différencié et graduel des sanctions permettra de régler les problèmes par la seule application des procédures prévues. Cependant, l'émergence de conflits entre les membres-usagers et le conseil d'administration est un risque qu'il faudra traiter sans délai **par la mise en œuvre d'un processus de conciliation impliquant des personnalités extérieures au GDA**. Le CRDA par l'intermédiaire de la cellule (ou dans l'avenir de l'arrondissement) d'appui aux GDA pourra être chargé de cette conciliation. Les délégués pourront apporter leur appui car les autorités locales sont légalement en charge de veiller à l'application des statuts dont font partie les règlements intérieurs. Ce recours ne peut être qu'exceptionnel au risque de fragiliser la légitimité du GDA aux yeux des agriculteurs. Selon l'importance des problèmes rencontrés ou la difficulté du CRDA et du délégué à gérer la situation, l'arbitrage des Commissions Régionales consultatives des Organismes Professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (CROP) placées sous l'autorité des gouverneurs pourra enfin être sollicité. D'éventuelles procédures judiciaires ne seront considérées que comme un ultime recours, et comme un échec pour le bon fonctionnement du GDA.

Il est peu probable que les nouvelles règles permettent de résoudre définitivement tous les problèmes rencontrés. Si le besoin s'en fait sentir, **les règlements intérieurs pourront être actualisés** en collaboration avec les membres-usagers selon la même procédure décrite précédemment.



IDENTIFIER CLAIREMENT CEUX QUI ONT DES DROITS ET DES DEVOIRS

Tous les usagers installés légalement sur le PPI sont membres du GDA

} Situation actuelle

La législation actuelle⁷ indique qu'un GDA est constitué par ses adhérents qui sont propriétaires ou exploitants. **La législation n'impose donc pas formellement l'adhésion** des usagers qui est

7. Décret portant approbation des statuts-type des groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche

laissée à l'appréciation du conseil d'administration. En pratique, seul un contrat d'abonnement est jugé nécessaire pour bénéficier d'un accès au système d'irrigation. Cette disposition apparaît toutefois incohérente avec les statuts qui stipulent que « seuls les adhérents ont le droit d'user de moyens et services du groupement ».

Ainsi, les usagers qui n'ont pas payé leur adhésion peuvent être écartés de la gouvernance du GDA. Ils sont alors considérés comme de simples clients, abonnés aux services du GDA, et sont ainsi susceptibles de développer une posture de négligence contraire à l'intérêt collectif. Cette disposition peut être à l'origine de conflits dès lors qu'une partie des usagers ne participent pas à la prise de décision.



Vision

L'adhésion au GDA de tous les bénéficiaires d'un contrat d'abonnement, c'est-à-dire de ceux qui ont intérêt au bon fonctionnement du Périmètre Public Irrigué (PPI), qu'ils soient propriétaires ou locataires titulaires d'un contrat de location, favorise le bon fonctionnement du GDA.



Actions à mettre en œuvre

Les CRDA et les autorités locales interviendront pour rappeler aux GDA la nécessité d'appliquer leur statut qui implique que seuls les adhérents peuvent bénéficier du service de l'eau et des autres services éventuellement dispensés par les GDA.

Afin de faciliter l'application des statuts, les conseils d'administration pourront décider d'annuler le montant de l'adhésion, et d'**inscrire automatiquement tous les usagers bénéficiant d'un contrat d'abonnement sur la liste des membres du GDA**. Une telle disposition est d'ailleurs déjà appliquée dans certains GDA et pourrait être inscrite dans leur règlement intérieur. Les usagers bénéficiant d'une autorisation temporaire comme ceux situés hors périmètre ou ne bénéficiant pas d'un contrat de location ne seront toutefois pas concernés par ces dispositions. Dans son règlement intérieur, il pourra également conditionner le respect des engagements pris dans les contrats d'abonnement, et donc en premier lieu la fourniture d'eau aux usagers, au paiement de l'adhésion.

Tous les membres-usagers pourront ainsi s'exprimer, voter lors des assemblées générales, veiller à la bonne gestion du PPI par les personnels et responsables du conseil d'administration qu'ils ont élus, et développer un sentiment d'appartenance au GDA. Si cette condition apparaît nécessaire, elle n'est toutefois pas suffisante dans la mesure où elle ne garantit pas leur participation effective.

Les droits des exploitants permanents sont sécurisés quelque soit leur statut



Situation actuelle

Le statut de locataire n'est officiellement reconnu que si les locataires bénéficient d'un contrat de location d'une durée minimale de 3 ans. Or les propriétaires rechignent à établir ces contrats

et privilégient des arrangements informels moins contraignants, créant une situation d'insécurité juridique pour ces exploitants permanents. Dans d'autres cas, la location est accordée temporairement pour une saison de culture à d'autres exploitants agricoles ou à des entrepreneurs.

Une autre situation concerne les bénéficiaires de contrats particuliers de plus longue durée pour les exploitants jouissant de l'usufruit des terres du domaine de l'État, qu'ils soient des agriculteurs privés, des Sociétés de Mise en Valeur et de Développement Agricole (SMVDA) ou les bénéficiaires de programmes destinés spécifiquement aux jeunes agriculteurs ou aux anciens techniciens de l'administration. Certaines terres, en particulier dans le cas de lots destinés aux jeunes agriculteurs, ne sont pas exploitées ou ont pu être sous-loués par leur bénéficiaire. D'autres ont pu être transmises aux descendants de façon informelle sans l'accord de l'État.

Certains « propriétaires » enfin ne disposent pas de titres de propriétés.

Ces situations informelles sont connues par les administrations compétentes qui rechignent à intervenir faute de soutien des autorités locales et afin d'éviter tout conflit avec les agriculteurs.



Vision

Les droits de tous les exploitants permanents doivent être clarifiés de sorte qu'ils puissent bénéficier d'un statut régularisant leur situation. Veiller à ce qu'ils puissent pleinement exercer leur rôle de membre-usager est essentiel au bon fonctionnement des GDA. C'est notamment le cas des locataires qui constituent une proportion importante des agriculteurs, et sont souvent parmi les plus dynamiques.



Actions à mettre en œuvre

Les administrations compétentes et les autorités locales **devront procéder de manière graduelle afin d'inciter les acteurs locaux à une normalisation progressive de la situation.** Dans un premier temps elles procéderont à des contrôles et rappelleront aux GDA et aux agriculteurs le caractère illégal de l'absence de contrats de location qui permettent de garantir les droits et les devoirs respectifs du propriétaire et du locataire. En l'absence de contrat de location légal, la pleine responsabilité du propriétaire devra être clairement établie. Il lui appartiendra notamment d'établir un contrat d'abonnement, d'adhérer au GDA et de veiller à l'application des règles collectives figurant dans les statuts.

Ce n'est qu'**en cas de conflit** liée au non-respect des termes du contrat d'abonnement (impayés, respect des règles d'exploitation, dégradation des infrastructures hydrauliques ...) qu'il conviendra **d'imposer une régularisation rapide de la situation.** Le propriétaire devra tout d'abord prendre à sa charge tout préjudice dont il reste responsable vis-à-vis du GDA. L'exploitant permanent devra ensuite pouvoir bénéficier d'un contrat de location établi légalement, soit d'une durée minimale de 3 ans en tant que locataire de terres privées, soit en tant qu'usufruitier des terres de l'État. Les autorités locales et le CRDA pourront exiger du conseil d'administration du GDA qu'il suspende le service de l'eau en cas de difficultés persistantes.

Dans le même temps, il apparaît **peu souhaitable de s'opposer strictement à la location temporaire des terres** qui introduit plus de souplesse dans le fonctionnement du système avec trois avantages essentiels. Elle garantit certaines ressources financières aux exploitations agricoles qui ne bénéficient pas des moyens requis pour entreprendre certaines cultures nécessitant des

investissements importants. Elle favorise les agriculteurs dynamiques qui peuvent accroître la taille de leur exploitation sans avoir recours à l'achat de terres dont le prix peut excéder leur capacité financière. Elle contribue à augmenter les superficies cultivées et à améliorer la productivité des terres et la valorisation des aménagements hydrauliques.

Les décrets portant création des PPI sont appliqués ou actualisés

} Situation actuelle

La législation indique que les limites des terres et les superficies équipées, ainsi que les limites inférieures et supérieures de superficie des exploitations agricoles autorisées sur le périmètre, font l'objet d'un décret portant création du Périmètre Public Irrigué (PPI). Il est établi sur la base des travaux de l'Agence Foncière Agricole. Mais ces **décrets ne sont pas toujours appliqués** et la situation de certains membres-usagers n'est pas conforme à la législation.

Des extensions ont pu être créées illicitement par les agriculteurs, être autorisées temporairement par l'administration, ou faire l'objet d'arrangements informels entre ces agriculteurs et le GDA. Elles sont parfois perçues comme des droits acquis par les bénéficiaires ou les responsables des GDA, et ce d'autant plus que ces superficies ont pu bénéficier d'équipements mis en place par l'administration, voire d'autorisations pour l'installation de cultures pérennes. Les extensions peuvent aussi contribuer à l'équilibre financier des GDA, et viennent parfois compenser un faible taux d'intensification ou une dégradation des terres équipées initialement. Un tarif spécial de l'eau est parfois institué. Elles constituent cependant une contrainte pour la bonne exploitation des infrastructures hydrauliques, et une pression supplémentaire exercée sur les ressources en eau.

Avec le **morcellement progressif des terres agricoles**, les superficies sont couramment devenues inférieures à la limite autorisée. Le morcellement des exploitations agricoles est notamment devenu un problème préoccupant dans les périmètres irrigués où la terre a une valeur importante dans le cas de plantations pérennes ou dans les zones périurbaines soumises à une forte pression foncière. Les exploitations agricoles continuent de recevoir de l'eau bien qu'elles s'inscrivent dans une trajectoire de sortie progressive de l'activité agricole de la part de personnes exerçant souvent d'autres activités professionnelles. Les très petites exploitations agricoles n'ont plus les capacités de garantir une exploitation efficiente de l'eau et leur viabilité économique est sujette à caution. Elles peuvent compromettre la viabilité du GDA et nuire à la qualité du service de l'eau, notamment lorsque de nombreux agriculteurs sont présents sur une même borne d'irrigation. Mais l'éviction des petites exploitations peut contrarier des stratégies patrimoniales ou spéculatives, être perçues comme illégitimes, et conduire à une opposition forte des personnes concernées. Dans les faits, on observe différents arrangements et ces terres peuvent être louées ou exploitées par un proche dont la viabilité de l'exploitation apparaît mieux garantie.

} Vision

Il est mis un terme à la confusion sur la place des extensions et à la dynamique de morcellement des exploitations agricoles qui menacent la viabilité des GDA et la pérennité des

systèmes d'irrigation. Les décisions deviendront plus acceptables pour les agriculteurs dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre strict de l'application de la réglementation, mais que des opportunités sont offertes pour la faire évoluer.

} **Actions à mettre en œuvre**

Conformément au décret portant création du PPI, les administrations compétentes et les autorités locales doivent théoriquement contraindre le conseil d'administration à suspendre le service de l'eau auprès des usagers exploitant des terres situées en dehors du périmètre décrété, ou ayant une superficie inférieure au seuil minimal. Dans la pratique, une telle décision n'est souvent ni possible, ni souhaitable. **La résolution des problèmes d'extension et de morcellement des exploitations agricoles peut avoir de sérieuses implications économiques et sociales pour les populations, et ne peut être menée sans précautions.**

Il appartiendra au GDA d'**estimer les superficies qu'il peut irriguer hors périmètre** en fonction des demandes exprimées par les usagers au sein du périmètre dont l'approvisionnement doit rester prioritaire. Les quantités d'eau disponibles peuvent notamment varier en fonction des quantités allouées par le CRDA pour chaque campagne agricole en situation de pénurie. Ces dispositions pourront être soumises à l'approbation des membres-usagers au cours d'une assemblée générale.

Le GDA devra tenir à jour un inventaire **des exploitations agricoles ne respectant pas les dispositions figurant dans les décrets** portant création des PPI. L'administration devra aussi être prête à engager un processus de concertation visant à actualiser le décret portant création du PPI si une telle révision lui est proposée par le GDA avec l'accord d'une majorité des membres-usagers exprimé en assemblée générale. Le CRDA pourra poser ses conditions et préciser ce qu'il est possible de négocier compte-tenu des risques que cela entraîne lorsque cela perturbe la bonne exploitation du PPI, que les ressources en eau ne sont pas suffisantes, ou que la viabilité économique des exploitations agricoles, et par voie de conséquences celle du GDA, est menacée. En cas d'accord de principe, un processus de concertation pourra s'engager entre agriculteurs, GDA et administration pour la recherche d'un compromis entre intérêts particuliers, intérêt collectif et intérêt général.





Légende

Partie 2

RELATIONS ENTRE
GDA ET CRDA





ORIENTER L'ACTION DES CRDA POUR FAVORISER L'AUTONOMISATION DES GDA ET LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

La compatibilité entre les infrastructures et les capacités de gestion des GDA est évaluée

} Situation actuelle

Conformément aux objectifs de la stratégie nationale, les GDA sont responsables de la gestion des aménagements placés sous leur responsabilité. Mais le processus de transfert de responsabilité des CRDA aux GDA a souvent été conduit rapidement et de manière incomplète. Rares sont les GDA dont les capacités leur permettent de faire face à l'ensemble des exigences techniques et économiques liées aux engagements inscrits dans les contrats de gérance. C'est en particulier le cas des plus grands systèmes irrigués cogérés avec l'État dont le transfert a été organisé tardivement et parfois réalisé dans l'urgence.

Certains GDA ne maîtrisent pas les caractéristiques techniques et les règles d'exploitation des réseaux d'irrigation. De nombreux réseaux n'ont pas été conçus pour une distribution à la demande et un tour d'eau doit être organisé, au moins à certaines périodes de l'année lorsque la demande en eau d'irrigation est élevée. On observe que ces règles n'ont pas été efficacement transmises aux personnels des GDA par les agents de l'administration et certains GDA ne disposent même pas des documents techniques.

Ces systèmes souffrent d'un manque de maintenance qui conduit à une dégradation progressive des aménagements dont la pérennité est menacée. Faute de capacités techniques et financières suffisantes des GDA, les opérations de maintenance préventive ne sont pas réalisées ou sont différées jusqu'à ce que les réparations deviennent nécessaires. Les opérations de maintenance curative, le plus souvent des casses intervenues sur les conduites, sont réalisées car elles conditionnent la satisfaction à court terme des besoins en eau des cultures. Mais la remise en état intervient souvent avec retard. Les GDA ne disposent que rarement des capacités techniques pour réaliser eux-mêmes les réparations, voire souvent des capacités financières permettant de faire intervenir une entreprise du secteur privé. Les contrats types de sous-traitance établis par l'administration à cet effet ne sont d'ailleurs pas utilisés. Les CRDA peuvent se substituer en urgence lorsque les GDA ne sont pas en mesure de prendre en charge l'opération. Ces interventions peuvent être facturées, mais ne sont pas toujours payées.

Encadré 7. Capacités techniques des GDA

Certains GDA apparaissent d'ores et déjà capables de gérer leur périmètre de façon autonome. C'est notamment le cas des GDA de Zaouiet Jdidi ou de Chott Meriem qui disposent des personnels, des équipements et des moyens financiers leur permettant de réaliser les missions de gestion technique, administrative et financière attribuées aux GDA dans le cadre de la stratégie nationale.

(suite) Encadré 7.
Capacités techniques
des GDA

D'autres GDA se sont clairement engagés dans cette voie, même s'ils traversent encore des difficultés financières plus ou moins importantes. On pourra citer le GDA d'El Oufek, imité ensuite par les GDA voisins de Tobias et d'Utique nouvelle, qui se sont dotés de capacités techniques pour la maintenance. D'autres encore, comme les GDA de Baloom ou Rbia, ont choisi de sous-traiter certains travaux de maintenance auprès du secteur privé. D'autres enfin, comme les GDA de Diar Hojje et de Bir Ben Kemla, ont démontré leur volonté de développer leurs capacités financières pour faire face à leurs engagements. A l'inverse, certains ne disposent encore d'aucune capacité technique et les CRDA n'ont jamais cessé d'intervenir en lieu et place des GDA.



Vision

Le GDA et le CRDA partagent une même vision des capacités techniques et financières du GDA et des besoins de renforcement dans la perspective d'une délégation effective de la gestion technique (exploitation et maintenance) et financière du PPI. Cette autonomie doit être entendue comme un objectif à court, moyen ou long terme selon les situations.



Actions à mettre en œuvre

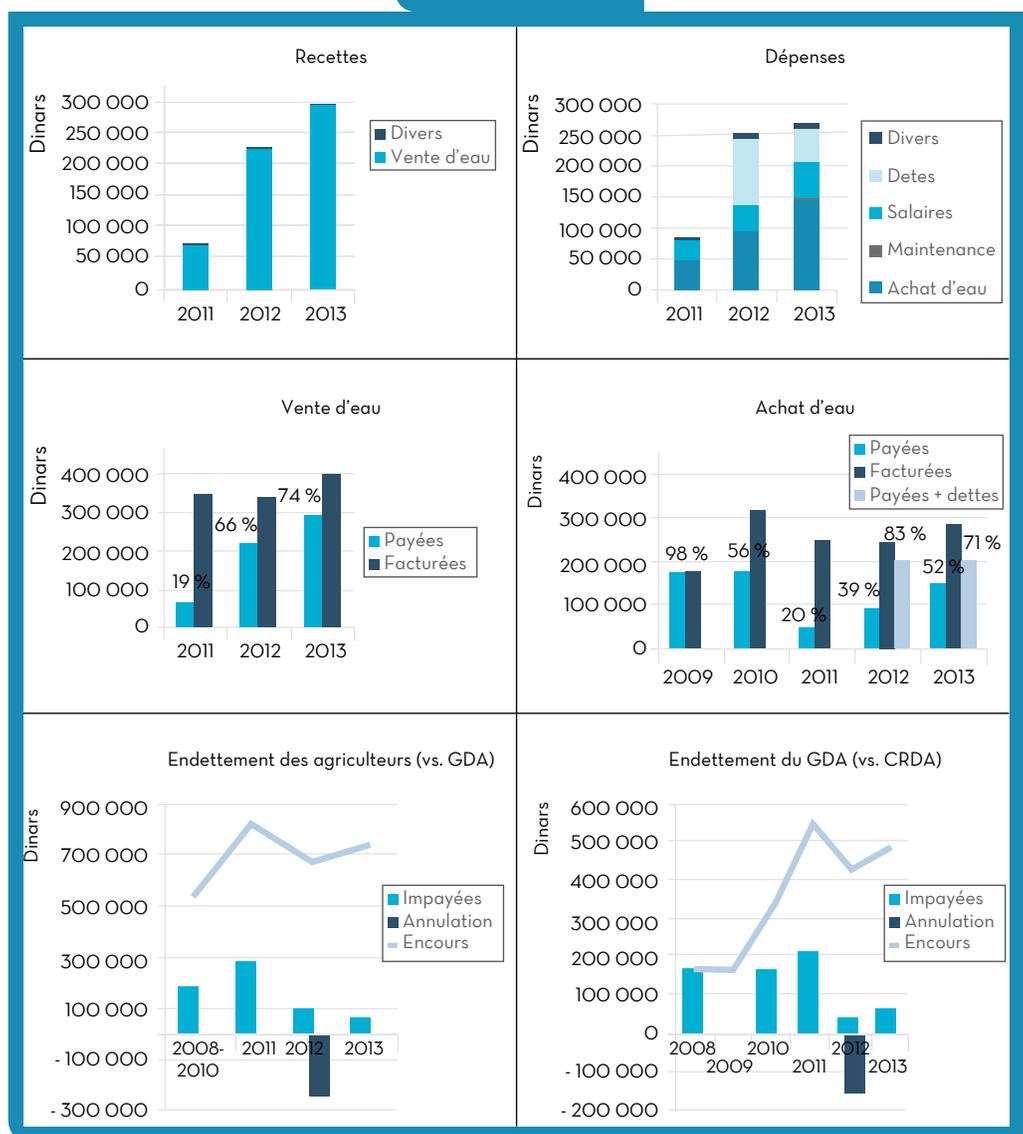
Le CRDA procédera périodiquement à une **évaluation des capacités techniques et financières** du GDA pour assurer les missions d'exploitation et de maintenance des PPI placés sous sa responsabilité. Cette évaluation pourra par exemple être réalisée tous les 2 à 4 ans au lieu du diagnostic technique annuel prévue dans les contrats de gérance, et que les CRDA n'ont manifestement pas la capacité de réaliser. Cette évaluation sera menée en concertation avec les personnels et administrateurs du GDA. Il ne s'agira pas seulement de constater les carences des GDA, mais aussi **d'évaluer le degré d'autonomie réelle que les GDA ont atteint ou sont en mesure d'atteindre** pour la réalisation de différentes missions et de fixer des objectifs réalistes pour les prochaines années. Les progrès réalisés par les GDA devront être clairement reconnus afin de renforcer leur résolution à l'autonomisation. Surévaluer les capacités des GDA conduirait inévitablement à des difficultés opérationnelles dont les préjudices pourraient être importants, à la fois pour les usagers et les infrastructures. C'est généralement la situation qui est observée sur le terrain. Les sous-évaluer maintiendrait une situation de dépendance vis-à-vis des CRDA contraire à l'objectif d'autonomisation des GDA prôné par la stratégie nationale. Ces résultats pourront être intégrés aux fonctions de suivi-évaluation attribuées aux CRDA dans le cadre de la stratégie nationale.

Sur un plan technique, l'évaluation reposera à la fois sur une analyse détaillée des réalisations du GDA au cours des dernières années écoulées, et des capacités (compétences des personnels, équipements, ...) qu'il est susceptible de mobiliser pour la gestion du PPI. Les principaux problèmes rencontrés ou dysfonctionnements observés seront inventoriés et des pistes d'amélioration seront identifiées:

- Qualité du service rendu aux membres-usagers (exploitation) ;
- Récapitulatif des pannes et des interventions réalisées (maintenance curative) ;
- Travaux d'entretien des infrastructures par rapport à un programme prévisionnel établi en concertation avec le CRDA (maintenance préventive).

Sur un plan financier, l'évaluation reposera sur l'élaboration d'un tableau de bord permettant de mettre en évidence l'évolution des principaux termes du bilan financier établi annuellement par le GDA, et de le comparer aux objectifs fixés annuellement dans le budget prévisionnel ou par rapport à des normes, notamment pour ce qui concerne la maintenance des aménagements. Ces informations pourront servir de support à l'élaboration de budgets prévisionnels fiables et équilibrés qui seront développés par la suite.

Encadré 8.
Exemple de représentation
de la situation financière
d'un GDA



Des budgets prévisionnels fiables et équilibrés des GDA sont établis

Situation actuelle

Les **budgets annuels des GDA sont généralement insuffisants** pour leur permettre de respecter les engagements pris dans le cadre des contrats de gérance et de régler les sommes dues au titre de la vente d'eau. Des budgets sont établis formellement au début de chaque année avec l'appui des CRDA mais ne procède généralement pas d'une analyse détaillée des charges du GDA et de leur évolution. C'est notamment le cas du budget de maintenance qui reste souvent reconduit d'une année sur l'autre sans référence aux normes qui existent pourtant dans ce domaine. Ils sont généralement sous-estimés et mènent à une dégradation progressive des infrastructures.

Après avoir fortement augmenté dans les années 1990, **les prix de l'eau payés par les agriculteurs ont été stabilisés et ne permettent plus de couvrir les frais de gestion des PPI**. Les recettes des GDA sont aussi fondées sur les volumes d'eau distribués et facturés par le GDA qui peuvent varier d'une année à l'autre. Les recettes des GDA sont ainsi parfois surestimées, notamment pendant les années de pénurie, et l'équilibre financier des GDA peut être sévèrement affecté. D'éventuels impayés des membres-usagers viennent enfin aggraver la situation financière des GDA. Les GDA ne parviennent à l'équilibre financier qu'en limitant les dépenses d'entretien ou en différant le paiement des redevances vis-à-vis des CRDA lorsque celui-ci intervient directement dans la vente d'eau. L'encours, à la fois de la dette des GDA vis-à-vis des CRDA et des créances des GDA vis-à-vis de leurs membres usagers, peut atteindre des valeurs élevées qui excèdent les capacités de remboursement sur le court terme et nuisent à la qualité des relations entre les différentes catégories d'acteurs.

Vision

Les CRDA veillent à l'établissement de budgets prévisionnels fiables des GDA grâce à une évaluation rigoureuse de leurs dépenses d'achat d'eau et de fonctionnement, et équilibrés par un ajustement progressif du prix de l'eau.

Actions à mettre en œuvre

La situation actuelle où le budget prévisionnel est simplement reconduit d'une année sur l'autre sans justification doit être progressivement proscrite car elle n'a aucune vertu pédagogique, ni justification économique, et maintient les GDA dans une situation de vulnérabilité et de dépendance vis-à-vis du CRDA.

Un **programme et un budget prévisionnels de maintenance préventive** seront établis annuellement par les GDA avec l'appui des CRDA. Les coûts estimatifs de la maintenance seront calculés en toute transparence par le CRDA en fonction des spécificités de chaque aménagement selon des barèmes actualisés de la valeur des équipements et de taux traduisant leur durée de vie et la fréquence attendue des interventions. Ils offrent la possibilité de négocier les responsabilités respectives du GDA et du CRDA à partir d'une connaissance argumentée du coût des interventions. De

telles procédures devront être progressivement mises en place dans tous les GDA. Les éventuelles prestations réalisées par les CRDA et des prestataires privés devront être facturées selon des devis préalablement négociés auprès des fournisseurs et entreprises locales de façon à garantir le maximum de transparence.

(suite) Encadré 9.
Estimation des coûts
de la maintenance

Les données transmises par le CRDA de Sousse ont permis de détailler les coûts des équipements (pose et génie civil inclus) sur le périmètre de Chott Meriem d'une superficie de 576 hectares. Le budget prévisionnel de maintenance a ainsi pu être estimé pour chaque catégorie d'équipements selon les taux applicables en Tunisie : 0,5% pour les conduites et 2,5% pour les équipements hydrauliques. Nous ne présenterons ici que le budget estimatif des tâches de maintenance du GDA de Chott Meriem qui est responsable de l'entretien des conduites de diamètre inférieur ou égal à 300 mm et des ouvrages associés. Un calcul équivalent peut aussi être réalisé pour le CRDA en charge de l'entretien des pistes et des conduites de diamètre supérieur ou égal à 400 mm et des ouvrages associés, ou encore pour la SECADENORD en charge de l'entretien du bassin et du débitmètre placé en amont du réseau de distribution.

Equipements	Unité	Quantité	Prix Unitaire (dinars)	Prix Total (dinars)	Taux (%)	Budgets estimatif d'entretien (dinars)
Total				2474554	1,03%	25525
... par hectare	ha	576		4296		44
Conduite DN 300 AC	ml	2134	50	106700	0,5%	533
Conduite DN 250 AC	ml	6003	42	252126	0,5%	1261
Conduite DN 200 AC	ml	2254	32	72128	0,5%	361
Conduite DN 100 AC	ml	77000	18	1386000	0,5%	6930
Ouvrages de quartiers	-	29	1200	34800	2,5%	870
Ouvrages d'unité	-	174	1500	261000	2,5%	6525
O. sectionnement	-	4	2000	8000	2,5%	200
Ouvrage de vidange	-	26	1400	36400	2,5%	910
Ouvrage ventouse	-	26	1500	39000	2,5%	975
Prises d'irrigation	-	696	400	278400	2,5%	6960

L'estimation du budget prévisionnel de maintenance apparaît soumise à d'importantes variations. Il est relativement faible lorsqu'on considère seulement les dépenses liées aux opérations de maintenance curative effectivement réalisée sur le réseau de distribution. Il est plus élevé lorsqu'on procède à une estimation du coût de la maintenance préventive et curative du réseau de distribution à partir des coûts des équipements et des normes applicables. Il s'élèverait encore davantage si on considère les coûts supplémentaires liés aux autres infrastructures actuellement placées sous

la responsabilité des CRDA et qui pourraient être supportées à terme par les associations d'irrigants. Faute d'information précise sur un nombre suffisant de périmètres publics irrigués, nous retiendrons par défaut un cout prévisionnel de maintenance des parties des réseaux hydrauliques placés sous la responsabilité des GDA variant dans une fourchette de 23 dinars par hectare pour les grands périmètres irrigués à faible densité d'infrastructure hydraulique, à 44 dinars par hectare pour les périmètres de PMH.

(suite) Encadré 9.
Estimation des couts
de la maintenance

Le coût annuel pour le GDA est estimé à 25525 dinars (44 dinars par hectare). Les dépenses moyennes réalisées par le GDA sur la période 2011-2014 s'élèvent à 8009 dinars, soit 31% du cout estimatif, auxquelles s'ajoutent les salaires de 2 agents à plein temps chargé de la maintenance, et l'amortissement des équipements du GDA (véhicule, 2 groupes électrogènes, 1 groupe électropompe, 1 disquetteuse, boîte à outil, ...). Les matériels (conduites, vannes ...), les consommables (boulons, joints, ...), la location d'une tractopelle et la réalisation des travaux de soudure par un prestataire externe sont pris en charge par le GDA.

Le CRDA de Siliana a procédé de manière différente en estimant la fréquence des interventions sur les différents types d'ouvrage qu'il continue d'entretenir en raison de l'incapacité actuelle du GDA à assurer cette fonction sur un périmètre de 2245 hectares. Les pannes les plus fréquentes sont :

- Des cassures au niveau des conduites de distribution secondaires en amiantement de diamètres 80, 100, 150, 200, 250 et 300 mm ;
- Des fuites dans les ouvrages au niveau des pièces spéciales en aciers ou en fonte bridées ou lisses (manchette, coude, té, cône de réduction...) et des défaillances des équipements hydrauliques de commande et de protection (vannes, ventouses, joints de démontage, soupape de décharge...).

Le cout des opérations est estimé à 38726 dinars (17.2 dinars/hectare). Cette estimation n'inclut cependant pas la maintenance des pistes et des plus gros ouvrages hydrauliques. Elle ne prévoit pas non plus la réalisation d'opérations de maintenance préventive.

Nous nous sommes enfin appuyés sur les données du Projet de Modernisation des Périmètres Publics Irrigués de la Basse Vallée de la Medjerda (KFW et Groupement AHT-Group / SCET-Tunisie en 2012) afin de disposer de données actualisées du coût des aménagements dans les situations comparables. Les couts de la maintenance ont été estimés à :

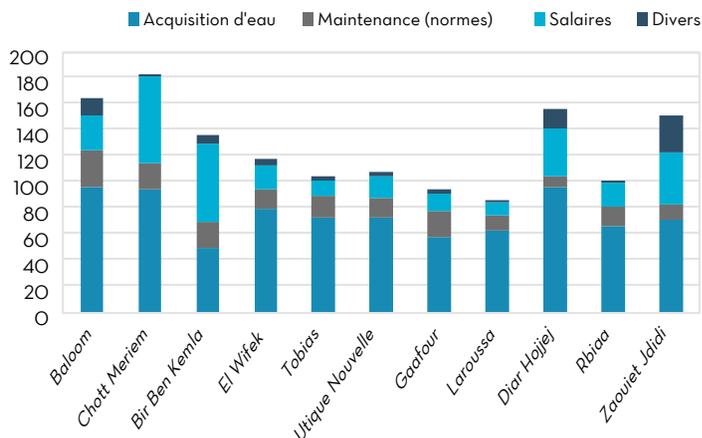
- 23.4 dinars/ha (1% de la valeur neuve) pour le réseau de distribution, principalement à la charge du GDA ; et :
- 26.8 dinars/ha (2% de la valeur neuve) pour les annexes (réseau de drainage et pistes), principalement à la charge du CRDA.

Les recettes et les couts d'acquisition de l'eau par les GDA sont directement liés aux volumes d'eau distribués qui seront établis sur la base d'hypothèses raisonnables à partir d'une analyse historique des consommations et de l'occurrence d'années déficitaires afin de garantir la stabilité de la situation financière du GDA.

Le prix de l'eau sera révisé annuellement avant le démarrage de l'exercice afin d'équilibrer le budget prévisionnel des GDA en fonction de l'évolution prévisionnelle de leurs charges : charges variables d'acquisition de l'eau, et charges fixes de fonctionnement. Mais cette augmentation de prix ne sera

facilement acceptée par les agriculteurs que dans la mesure où elle traduit une amélioration effective de la qualité du service de l'eau. Il peut donc être transitoirement nécessaire que l'Etat prenne en charge une partie des coûts afin de permettre aux GDA de consolider leurs propres capacités. Dans le cas d'une acquisition de l'eau par les GDA auprès des CRDA, le prix de l'eau sera progressivement modéré à mesure que des responsabilités seront progressivement transférées des CRDA vers les GDA.

Encadré 10.
Estimation
du prix de l'eau



A titre d'illustration, nous avons procédé à une estimation du coût de l'eau pour les 11 GDA du dispositif du PAPAGIR en fonction des diverses données collectées sur le terrain. Les principaux postes budgétaires sont : les coûts d'acquisition de l'eau, que ce soit par achat d'eau au CRDA ou par pompage ; les salaires de personnels ; les budgets estimatifs de maintenance ; et divers charges liées aux activités complémentaires des GDA. Ces valeurs ont été harmonisées en fonction des volumes d'eau médians distribués annuellement par les GDA et exprimées en millimes/m³. Elles ne tiennent pas compte de l'éventuel besoin d'un renforcement de leurs capacités ou de développement de nouvelles activités au service de leurs adhérents, ni du remboursement des dettes contractées par les GDA.

Les CRDA cherchent à développer des relations de confiance pour un partenariat renforcé avec les GDA

} Situation actuelle

Faute de capacités suffisantes, **les CRDA rencontrent d'importantes difficultés pour faire face à leurs engagements prévus dans les contrats de gérance ou à réaliser leurs missions prévues dans le cadre de la stratégie nationale.** Les CRDA n'interviennent notamment que très rarement

pour diagnostiquer l'état du réseau, établir un programme d'intervention pour la maintenance préventive ou contrôler les travaux réalisés. Les fonctions d'appui et d'assistance restent insuffisantes, et seul un investissement limité est constaté en matière formation. Le dispositif de suivi-évaluation n'est pas véritablement fonctionnel.

Dans les grands systèmes d'irrigation cogérés entre GDA et CRDA, les CRDA gèrent directement les plus grosses infrastructures situés en amont. Mais **les capacités techniques des CRDA sont généralement insuffisantes pour réaliser leurs propres missions de maintenance** des réseaux d'irrigation, des pistes et des drains placés sous leur responsabilité. Elles ne cessent de décliner faute de renouvellement des personnels et des équipements, et la plupart d'entre eux sollicitent désormais l'intervention d'entreprises privées. L'état des infrastructures se dégrade progressivement et entraîne des casses de plus en plus fréquentes à mesure qu'elles vieillissent. Leurs capacités financières sont aussi limitées par les faibles dotations dont ils bénéficient, et affectée par les problèmes de recouvrement des sommes dues par les GDA dont les dettes continuent souvent d'augmenter. Ils sont accusés par les agriculteurs de ne s'intéresser qu'au paiement des redevances et des dettes alors qu'ils sont eux-mêmes dans l'incapacité de faire face à toutes leurs obligations.

Les **capacités d'intervention des CRDA dans des actions de vulgarisation et de développement agricole** ont aussi fortement diminué au cours des dernières années, en particulier au niveau des Cellules Territoriales de Vulgarisation (CTV). Cette diminution concerne à la fois les moyens humains faute de remplacement des personnels, et les moyens techniques et financiers, en particulier les moyens de déplacement sur le terrain. Dans le même temps, rares sont les GDA qui ont choisi de développer des activités de service pour leurs adhérents dans le domaine de la vulgarisation et du développement agricole. Les besoins apparaissent pourtant considérables.

On observe de plus que les agents des CRDA considèrent souvent que ces sujets relèvent de leur seule responsabilité et n'ont pas besoin d'être abordés avec les GDA. Force est de constater que la plupart des agents des CRDA ne sont pas sensibilisés et formés pour exercer efficacement leur mission de concertation. Il subsiste une **asymétrie dans les relations entre GDA et CRDA**, les seconds subissant moins de pression pour respecter leurs engagements, tandis que les premiers sont pointés du doigt dès que quelque chose ne fonctionne pas.



Vision

Les relations entre GDA et CRDA sont fondées sur la confiance mutuelle et la réalisation d'actions en partenariat. Elles permettent de créer les conditions d'une négociation de nouveaux arrangements techniques et financiers plus efficaces, et la synergie nécessaire afin de conduire efficacement des actions de vulgarisation et de développement agricole auprès des membres-usagers.



Actions à mettre en œuvre

Les difficultés rencontrées doivent inciter les CRDA à **modifier leur comportement et à sensibiliser leurs agents à ce type d'exigence** afin de créer de véritables relations de confiance avec les GDA et leurs membres-usagers. Ils devront être convaincus que l'action du CRDA est principalement motivée par la recherche de meilleures performances techniques et financières des GDA au service des agriculteurs, y compris lorsqu'ils interviennent pour faire respecter les engagements pris. Ils devront notamment être :

- **Transparents.** Ils feront ce qu'ils disent, diront ce qu'ils font, et communiqueront toute information aux GDA et à leurs adhérents. Reconnaître ses torts éventuels de la part de l'administration a montré être d'une portée considérable aux yeux des agriculteurs.

- **Ouverts à la concertation.** Les décisions ne seront pas arrêtées unilatéralement par l'administration et la voix des GDA pourra être entendue pour tout ce qui les concerne. Il s'agira de faire en sorte que les décisions prises soient acceptées, et non pas d'imposer des solutions supposées plus efficaces.

Ces dispositions pourront notamment s'appliquer dans deux domaines que sont la gestion des PPI, et les actions de vulgarisation et de développement au service des agriculteurs.

Dans les domaines relatifs à la gestion technique des PPI et à l'équilibre financier des GDA développés dans les deux chapitres précédents, les procédures proposées seront autant d'occasion de communiquer et de débattre du renforcement du partenariat sous la forme de nouveaux arrangements techniques et financiers entre GDA et CRDA qui seront développés dans le prochain chapitre. Ces circonstances seront mises à profit pour **informer le GDA de l'évolution des fonctions** et des capacités techniques du CRDA. Le CRDA a en effet vocation à se désengager progressivement de la gestion des PPI. Cette transparence sera nécessaire pour sensibiliser les GDA à la nécessité de développer leurs propres capacités. Et des engagements précis seront pris par le CRDA afin **d'accompagner le GDA et ses personnels** pour l'amélioration de leurs pratiques d'exploitation et de maintenance des aménagements. Mais dans l'immédiat, les CRDA devront pouvoir se mobiliser autant que faire se peut pour respecter leurs engagements pris dans les contrats de gérance, et procéder à une gestion rigoureuse des plus grosses infrastructures qui restent placées sous sa responsabilité.

Dans le domaine de la vulgarisation, un partenariat renforcé entre GDA et CRDA sera de nature à améliorer l'efficacité des actions mises en œuvre au service des agriculteurs. Il appartiendra d'abord aux **GDA d'identifier les demandes prioritaires des agriculteurs** et de les faire connaître aux CTV. Ils pourront ensuite mobiliser les agriculteurs pour les inviter à participer à des actions de vulgarisation, mettre en place des expérimentations en collaboration avec certains agriculteurs volontaires, voire prospecter les opportunités de commercialisation de leurs productions. De leur côté, les **CTV pourront apporter un appui technique aux GDA** dans leur réalisation des actions au service de leur adhérents. Ils pourront notamment contacter et coordonner localement l'action des centres techniques qui dispenseront les formations et les actions de vulgarisation dans leurs domaines de compétence. Ils pourront aussi faciliter la prise de contact avec les acteurs des différentes filières de produits agricoles. L'État et les CRDA garantiront aux CTV le minimum de moyens requis, au moins pour leurs déplacements réguliers sur le terrain.



Encadré 11.
Mise en place d'actions de vulgarisation en partenariat entre le GDA de Baloom et le CTV de Kalaa Kebira

En réponse à une demande exprimée par les agriculteurs du périmètre de Baloom, deux journées thématiques d'information ont d'abord été organisées par la Cellule Territoriale de Vulgarisation (CTV) de Kalaa Kebira sur la culture de la pomme de terre et l'utilisation des matériels d'irrigation. Ces journées organisées par le CTV n'ont pas donné satisfaction aux agriculteurs car les thèmes retenus (stockage de la pomme de terre et techniques d'économie d'eau) ne correspondaient pas à leur demande. Lors d'un nouvel atelier destiné à faire un premier bilan de ces expériences, il a été convenu de refaire une journée d'information sur la conduite de la culture de pomme de terre mais qu'un agriculteur qualifié participe à l'animation aux côtés du vulgarisateur de la CTV, et qu'une parcelle de démonstration soit mise en place chez un agriculteur. La participation a été bonne et tous se sont déclarés satisfaits par cette initiative. Le fait d'impliquer le GDA a permis de mobiliser plus efficacement les agriculteurs. Sur cette base, une nouvelle réunion a permis de planifier conjointement l'ensemble des actions de vulgarisation au cours de la prochaine saison agricole. Les participants ont identifié 4 thèmes principaux : la conduite de la culture de la pomme de terre (variétés, date de plantation, fertilisation, traitements phytosanitaires, assolement et pilotage de l'irrigation) ; l'élevage bovin laitier (alimentation, élevage des génisses et insémination) ; les parasites des oliviers ; et l'installation des serres. Cette initiative a contribué à améliorer les relations entre GDA et CTV dont les interventions sont devenues plus efficaces. Elle tend à se diffuser à d'autres GDA voisins.



ÉTABLIR DE NOUVEAUX ARRANGEMENTS TECHNIQUES ET FINANCIERS POUR UNE GESTION PLUS EFFICACE DES PPI ENTRE GDA ET CRDA

Les engagements respectifs des GDA et CRDA sont négociés et inscrits dans une version actualisée du contrat de gérance



} Situation actuelle

Les infrastructures hydrauliques restent la propriété de l'État tunisien qui en délègue totalement ou partiellement la gestion aux GDA. Le **contrat de gérance** est une convention entre GDA et CRDA, valable 1 an et prolongé par tacite reconduction, qui fixe leurs responsabilités respectives pour l'exploitation et la maintenance du système hydraulique.

Les **engagements du GDA prévus au contrat de gérance** sont de : prévenir les déprédations et empêcher toute modification qui n'aurait pas fait l'objet d'une autorisation écrite du CRDA ; exploiter le réseau selon les caractéristiques techniques et règles d'exploitation définies par le CRDA, organiser la desserte aux abonnés, et éviter les pertes et gaspillages ; réaliser les opérations de maintenance préventive et curative afin de conserver le réseau en bon état ; et établir un budget annuel et payer les charges d'exploitation, de maintenance et de réparation dans la limite des montants prévus dans le budget.

De son côté, les **engagements du CRDA prévus au contrat de gérance** sont de : réaliser un diagnostic technique une fois par an ; fournir aux gestionnaires les conditions d'exploitation, un programme de maintenance, et les dossiers sur les spécifications techniques ; encadrer et accompagner techniquement le GDA pour l'exploitation et la maintenance ; et contrôler les travaux et vérifier l'application des budgets de maintenance.

Mais le **contrat de gérance apparaît comme une convention purement formelle**. Il a généralement été rédigé par un bureau d'étude chargé d'accompagner le processus de transfert à partir des directives du ministère de l'agriculture et des CRDA. La répartition des tâches a été décidée unilatéralement par l'administration sans tenir compte des capacités effectives des GDA au moment du transfert. Il est méconnu des agriculteurs, n'a jamais été réellement négocié avec les GDA, ni adapté au contexte considéré. Si les points les plus importants sont mentionnés, les modalités d'application restent imprécises et des ambiguïtés persistent sur les responsabilités respectives des GDA et des CRDA. Ni les GDA, ni les CRDA n'apparaissent en mesure d'appliquer la totalité des engagements mentionnés dans le contrat de gérance faute de moyens suffisants. Sa non-application a progressivement conduit à une situation délétère dans laquelle plus personne, autant les agents des CRDA que les agriculteurs, n'a de vision claire des objectifs à atteindre et de la manière d'y parvenir.

Aucune disposition spécifique n'est prévue lorsque les **engagements pris dans le cadre des contrats de gérance ne sont pas respectés** pour l'exploitation des réseaux ou l'exécution des opérations de maintenance. Cela peut aussi concerner des modifications apportées aux systèmes d'irrigation sans autorisation du CRDA. On observe par exemple que les limiteurs de débit ont souvent été retirés au niveau des bornes d'irrigation, ou que des compteurs ont été mis hors service. Les CRDA déplorent ces situations mais ne sont que rarement intervenus pour imposer aux GDA la remise en état ou le bon entretien du réseau d'irrigation. Le diagnostic annuel permettant de vérifier l'état du réseau ou le contrôle des travaux de maintenance n'est d'ailleurs presque jamais réalisé par les CRDA.



Vision

Les responsables des GDA et CRDA prennent conscience de la nécessité de mieux organiser et coordonner les interventions des deux partis. Des modalités réalistes et applicables de cogestion des systèmes d'irrigation sont définies entre GDA et CRDA pour une gestion plus efficace des PPI à moindre coût. Ces arrangements techniques et financiers sont mentionnés dans une version actualisée du contrat de gérance.



Actions à mettre en œuvre

L'organisation de nouvelles modalités de gestion associant GDA et CRDA ne peut s'appuyer que sur un **processus de concertation** sur une durée suffisante. Il appartiendra au CRDA de porter un tel projet au nom de l'État dans la mesure où les infrastructures font partie du domaine public hydraulique. Le CRDA aura intérêt à s'adjoindre le concours d'un facilitateur neutre et qualifié pour conduire le processus sans être accusé de parti pris. Les principes déontologiques et méthodologiques d'une telle démarche participative sont développés dans le second tome de ce guide. Ce processus de concertation pourrait s'appuyer sur les différentes étapes suivantes.

Il appartiendra d'abord au CRDA de **veiller à la connaissance et à la bonne compréhension des GDA et leurs membres-usagers** sur les objectifs et le contenu des contrats de gérance de sorte

qu'ils apparaissent aux yeux de tous comme le bon moyen d'organiser efficacement la gestion du PPI, et la contrepartie normale de la délégation de gestion accordée par l'Etat afin de garantir la pérennité des systèmes d'irrigation. Des ateliers seront organisés afin de débattre des fonctions respectives du GDA et du CRDA et des dysfonctionnements observés quant au respect des engagements pris par chaque parti dans le cadre des contrats de gérance. Le GDA devra être clairement présenté comme le gestionnaire légitime du PPI en charge des opérations d'exploitation et de maintenance conformément au contrat de gérance établi à la création du GDA. Mais il pourra aussi être convenu que des dispositions alternatives transitoires de cogestion impliquant la participation des CRDA pourront être aménagées, en particulier pour pourvoir aux besoins de maintenance des infrastructures hydrauliques si les capacités insuffisantes du GDA sont avérées. Les limites (nature des tâches, durée des dispositions transitoires) de ce qu'il est possible de négocier et la durée seront clairement présentées.

Le principe d'une actualisation du contrat de gérance sera soumis par le conseil d'administration du GDA à l'**approbation de ses membres-usagers en assemblée générale**. Ils autorisent ainsi le conseil d'administration à négocier en leur nom avec le CRDA. Des changements ne sont envisageables qu'avec l'accord du plus grand nombre des membres-usagers qui auront été préalablement sensibilisés par le CRDA et le GDA.

Un processus de concertation sera ensuite organisé par le CRDA afin de **négocier de nouvelles modalités de gestion du PPI**. Il impliquera les arrondissements techniques du CRDA, d'une part, et le conseil d'administration et les personnels du GDA, d'autre part. L'objectif principal sera d'identifier les intervenants capables de réaliser les opérations techniques d'exploitation, et surtout de maintenance, et les coûts liés à ces opérations. Il n'existe pas de normes en la matière. Les activités seront réalisées autant que possible au niveau où elles sont les plus efficaces et les moins coûteuses. Il pourra s'agir de :

- Le GDA lui-même lorsqu'il dispose de capacités techniques suffisantes, en particulier pour les opérations de maintenance préventive ;
- Un prestataire externe à qui le GDA déciderait de sous-traiter tout ou partie de ces opérations, en particulier pour les opérations de maintenance curative qui excèdent les capacités des GDA. Cette option suppose toutefois que le GDA puisse garantir le paiement des interventions ;
- Une fédération regroupant plusieurs GDA, et permettant de disposer des capacités que les GDA ne seraient pas capables de développer individuellement ;
- Un partage des responsabilités entre GDA et CRDA selon des arrangements techniques et financiers négociés. De telles modalités de cogestion pourront prendre la forme d'une nouvelle répartition des responsabilités entre les parties amonts et avalées du système hydraulique, ou d'une contribution temporaire du CRDA à la réalisation des missions que le GDA ne serait pas en mesure de réaliser dans l'immédiat.

Des **procédures** seront aussi élaborées afin de permettre aux agents des CRDA de savoir quelle position adopter **en cas de non-respect de tel ou tel engagement du contrat de gérance**. Elles seront approuvées par les ministères de tutelle afin de favoriser l'application de sanctions aux GDA, ou de pouvoir négocier avec eux des arrangements permettant de s'assurer de la pérennité des systèmes d'irrigation avec le soutien des autorités locales. Dans tous les cas, les administrations s'interdiront de sanctionner individuellement les usagers qui restent sous la seule responsabilité du GDA. Pour être efficace, ces sanctions devront être **différenciées en fonction de la gravité de l'infraction, et augmenter graduellement en cas de fautes répétées**. Les sanctions pourront prendre la forme de pénalités financières en cas de non-respect des engagements pris dans l'application du programme de maintenance ou les règles d'exploitation du périmètre. Lorsque des interventions inappropriées ou la non-réalisation des travaux de maintenance conduisent à une dégradation

significative du système hydraulique, le CRDA devra être autorisé à réaliser les travaux et les facturer à la charge du GDA. En cas de différends ou de conflits, les CRDA ou les GDA pourront solliciter l'arbitrage des commissions consultatives des organismes professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (CROP). L'application effective de sanctions collectives pourra favoriser la cohésion des membres-usagers et renforcer la légitimité des GDA. Dans les situations extrêmes où le GDA refuse durablement d'assumer ses responsabilités, le dispositif institutionnel ne sera vraiment complet que si le mandat de gestion peut lui être retiré, et être confié à un autre opérateur public ou privé dans des conditions potentiellement moins avantageuses pour les membres-usagers.

Ces arrangements et leurs implications techniques et financières seront connus, compris et acceptés par les membres-usagers. Ils seront mentionnés dans une **version actualisée du contrat de gérance**. Les responsabilités de chaque intervenant accepte de prendre en charge y seront détaillées ainsi que les modalités de financement de ces opérations. Les termes du contrat de gérance seront enfin soumis à l'approbation des membres-usagers en assemblée générale. Ils autorisent ainsi le conseil d'administration à signer le contrat de gérance en leur nom. Les contrats de gérance pourront être actualisés selon la même procédure dès que la situation a évolué et que le besoin s'en fait sentir.

Des contrats spécifiques sont établis pour la vente d'eau par les CRDA aux GDA

} Situation actuelle

Selon le décret n°91-1869 du 2 décembre 1991 approuvant le cahier des charges fixant les modalités et les conditions générales de fourniture et de tarification des eaux d'irrigation par les Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA), les exploitants desservis par un réseau collectif géré ou supervisé par le CRDA territorialement concerné ne peuvent bénéficier de l'eau d'irrigation que s'ils souscrivent un contrat d'abonnement pour chaque prise d'eau mise à leur disposition. Ce contrat est théoriquement conclu avec le propriétaire à titre permanent, ou avec le locataire pour une durée correspondant à celle de son bail conformément à la loi sur les baux ruraux. Il semble que le décret de 1991 ne soit plus adapté au contexte actuel, et **il n'existerait donc pas de cadre législatif encadrant la vente d'eau par les CRDA aux GDA**. Dans la plupart des cas, **il n'existe d'ailleurs pas de contrats définissant les conditions de fourniture d'eau par les CRDA aux GDA**.

A noter que le CRDA n'intervient pas pour la vente d'eau aux GDA gérant des périmètres installés sur forages. Ils ne paient pas l'eau mais les consommations d'énergie sur la base d'un contrat établi par la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz (STEG). A noter aussi que le CRDA intervient dans un certain nombre de cas comme intermédiaire en achetant l'eau à la SECADENORD pour la revendre au GDA. Selon la loi n°84-256 du 11 mai 1984, **la Société d'Exploitation du Canal et des Adductions des Eaux du Nord (SECADENORD)** est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il gère les ouvrages servant pour le transport des eaux des principaux barrages situés dans le nord vers les lieux de leur utilisation, et procède à la répartition et à la vente des eaux aux différents organismes chargés de leur distribution aux utilisateurs. Le prix est le plus souvent majoré pour tenir compte des charges du CRDA pour l'exploitation et la maintenance d'une partie intermédiaire plus ou moins importante du

réseau de distribution placée sous sa responsabilité. Dans certaines situations, les GDA contestent la qualité et le coût des interventions du CRDA et souhaiteraient pouvoir acheter l'eau directement à la SECADENORD.

Il arrive aussi que **les périmètres ne constituent pas des entités hydrauliques indépendantes ou que les dispositifs de comptage soient absents** sur un ou plusieurs points d'entrée de la partie du périmètre placée sous la responsabilité du GDA. Les CRDA ne sont pas en capacité de mesurer les volumes consommés collectivement par le GDA et interviennent alors dans l'estimation des consommations individuelles pour être ensuite extrapolées au niveau collectif. Ces consommations peuvent être estimées par comptage quand il existe des compteurs fonctionnels, ou le plus souvent en fonction des superficies irriguées et de barèmes de consommation définis par l'administration. Ces dispositions ne sont pas acceptables car les GDA ne sont pas en mesure d'exercer pleinement leur mandat de gestion vis-à-vis des membres-usagers et du CRDA. Les facturations peuvent ainsi faire l'objet de contestations et être à l'origine d'impayés par les usagers. Cette incapacité à mesurer les consommations réelles s'avère aussi préjudiciable pour l'application des principes du Programme National d'Economie d'Eau destiné à orienter les différents acteurs vers des comportements plus responsables.

Encadré 12.

Comptage et facturation sur le PPI de Laroussa et sur les PPI de la Basse Vallée de la Medjerda

Sur le périmètre de Laroussa dans le gouvernorat de Siliana, les consommations individuelles restent déterminées par les équipes du CRDA qui se chargent de relever les compteurs ou d'estimer les superficies irriguées et d'appliquer un barème lorsque le compteur n'est pas fonctionnel ou que le comptage n'apparaît pas suffisamment fiable. Les consommations collectives sont calculées comme la somme des consommations individuelles en l'absence de compteur à l'entrée des antennes d'irrigation placées sous la responsabilité du GDA. Le GDA s'oppose aux barèmes utilisés par le CRDA qui présentent de nombreux défauts et sont autant de raisons pour certains agriculteurs de ne pas payer : facturation pendant certaines mois où il n'y a pas eu de consommations ; surestimation des superficies en cas de cultures intercalaires de l'olivier ; dégradation du service de l'eau dans certains quartiers hydrauliques ou pannes à certaines périodes ; ... Deux points de vue s'affrontent pour faire face à ce problème. Le CRDA propose d'installer des compteurs à l'entrée des antennes d'irrigation, charge pour le GDA de répartir les consommations entre les adhérents. Le GDA s'y oppose en raison de l'importance des pertes liées à la vétusté du réseau de distribution, et pose comme condition préalable la réhabilitation des réseaux. Le GDA propose de simplifier la procédure en appliquant aux usagers un montant forfaitaire proportionnel à la superficie équipée à un niveau permettant de couvrir les besoins de financement du GDA, et de l'expérimenter pendant un à deux ans. Il permettrait aussi aux agriculteurs d'installer un compteur à leur frais s'ils le souhaitent. Le CRDA reconnaît au GDA la possibilité de procéder comme bon lui semble mais ne souhaite pas modifier sa propre méthode de calcul des consommations. Dans ces conditions, le président du GDA a renoncé à toute initiative permettant d'améliorer sa situation financière.

Une situation équivalente est observée sur les périmètres de Lezdine, Tobias et Utique nouvelle où les volumes facturés par le CRDA de Bizerte aux GDA (et par les GDA aux agriculteurs) sont estimés par consensus entre le GDA et le CRDA sur la base : des superficies cultivées par l'application d'un barème défini par le CRDA ; des durées d'irrigation multipliées par le débit nominal de la borne d'irrigation ; ou plus rarement par comptage. Dans le même temps, les volumes facturés par la SECADENORD au CRDA de Bizerte sont mesurés à la sortie des pompes et ne tiennent donc pas compte de possibles pertes dans la partie du réseau de distribution placé sous

(suite) Encadré 12.

Comptage et facturation sur le PPI de Laroussa et sur les PPI de la Basse Vallée de la Medjerda

sa responsabilité (en dehors d'une réduction forfaitaire de 5%). L'efficacité moyenne de la distribution s'élève à 67% sur le périmètre de Lezdine, 69% sur le périmètre d'Utique et 55% sur le périmètre de Tobias sans qu'il soit possible d'attribuer la responsabilité des pertes à la SECADENORD, au CRDA, aux GDA ou à une sous-estimation des consommations individuelles en l'absence de compteurs fonctionnels placés aux différentes interfaces du réseau de distribution. Compte tenu que ces pertes sont par défaut assumées par le CRDA et que le prix de vente de l'eau par le SECADENORD a augmenté de 48 à 56.41 millimes/m³ entre 2012 et 2014, le bilan financier lié à la vente d'eau est devenu déficitaire pour le CRDA de Bizerte et réduit considérablement ses capacités d'intervention.

} **Vision**

Des contrats d'abonnement, distincts des contrats de gérance, sont établis afin de définir spécifiquement les conditions de la fourniture et de la vente d'eau par le CRDA au GDA.

} **Actions à mettre en œuvre**

Des **contrats d'abonnement distincts des contrats de gérance** seront établis par les CRDA pour la vente d'eau aux GDA. Cela permettra de distinguer les responsabilités respectives du GDA et du CRDA pour l'exploitation et la maintenance du système hydraulique dans le contrat de gérance, d'une part, des modalités de fourniture et de tarification des eaux dans le contrat d'abonnement, d'autre part. Ces dispositions pourront plus facilement être discutées et actualisées de façon indépendante.

Les termes des **contrats d'abonnement établis par les CRDA** pour la vente de l'eau aux GDA pourront dans un premier temps s'inspirer du décret de 1991. Il appartiendra au CRDA d'en expliquer le contenu et les modalités d'application au GDA. Il définira notamment les engagements respectifs du CRDA et du GDA, le mode de tarification, de comptage, de facturation et de règlements des redevances, et les pénalités applicables. Ils pourront ensuite faire référence au nouveau cadre légal encadrant la vente d'eau des CRDA aux GDA lorsque celui-ci aura été actualisé. Le CRDA sera ouvert à la concertation et les propositions du GDA pourront être entendues, en particulier pour le choix des modalités de tarification, de comptage et de facturation. Le prix de l'eau que le GDA doit payer au CRDA sera fixé annuellement par le CRDA ; d'éventuelles modifications du prix devront être justifiées auprès des GDA qui auront été préalablement consultés.

Les **engagements du GDA** concerneront notamment la signature du contrat d'abonnement et le paiement des redevances. Des modalités spécifiques de remboursement des éventuelles dettes du GDA envers le CRDA pourront être discutées et intégrées distinctement dans le contrat d'abonnement. Il devra être clairement établi que le service de l'eau pourra être interrompu si ces engagements ne sont pas respectés. Les coupures devront être appliquées par le CRDA avec discernement. Elles interviendront à des périodes choisies de manière à ne pas pénaliser exagérément l'ensemble des membres-usagers. Des coupures qui seraient initiées en cours de campagne agricole doivent être proscrites. Elles interviendront plutôt au début de la saison hivernale quand les pluies sont établies, et avec un préavis suffisant donnant au GDA le temps de recouvrer les sommes auprès des membres-usagers. Ces dispositions seront soumises à l'approbation des adhérents en assemblée générale avant la signature du contrat d'abonnement.

Les **engagements du CRDA** concerneront notamment les conditions de fourniture d'eau et les modalités de comptage et de facturation des volumes consommés collectivement par les usagers du GDA. Pour y parvenir, les CRDA pourront être préalablement amenés à régler les problèmes qui empêchent une gestion autonome des PPI par les GDA. La délimitation du périmètre géré par les GDA doit notamment être parfaitement cohérente avec la structure du système hydraulique pour la gestion d'une ou plusieurs **entités hydrauliques indépendantes**. L'entrée de ces entités doit être équipée d'un compteur fonctionnel afin de permettre au CRDA de facturer les volumes consommés collectivement par les usagers ... mais aussi de vannes afin de pouvoir procéder à des coupures collectives en cas de défaut de paiement persistant. Les CRDA n'interviendront plus dans le fonctionnement interne des GDA qui seront laissés libres de choisir le mode de comptage et de facturation individuel, et donc de répartir le coût d'achat de l'eau et ses autres charges entre ses membres-usagers selon les modalités figurant dans son règlement intérieur.

L'opportunité d'introduire deux changements majeurs dans le dispositif sera examinée. Le premier concerne la formulation d'**engagements des CRDA sur la qualité du service de l'eau rendu aux GDA**, à la fois en terme de quantité, de qualité et de régularité de l'approvisionnement en eau. Ces engagements peuvent apparaître comme la contrepartie normale des engagements du GDA à payer les redevances. Le second concerne le **désengagement progressif des CRDA dans la vente de l'eau**, et notamment l'évolution concomitante du métier de la SECADENORD (et d'autres opérateurs à créer dans les autres situations) vers la vente d'eau directe aux GDA. Les termes actuels de la loi ne semblent d'ailleurs pas s'y opposer.





Partie 3

RÔLE DE L'ÉTAT





AMÉLIORER LA LÉGISLATION ET L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

Les mandats des CRDA et des autres administrations publiques sont clarifiés pour une mise en œuvre plus efficace de la stratégie nationale

} Situation actuelle

Les CRDA sont placés dans une **posture inconfortable** entre la nécessité de faire appliquer les engagements des GDA et de procéder à la facturation et au recouvrement, d'une part, et leurs missions d'appui à la gestion des périmètres publics irrigués et au développement agricole, d'autre part. **Il revient généralement aux équipes techniques des divisions Hydraulique et Equipement Rural de faire face à l'ensemble des problèmes.** Les relations entre GDA et CRDA sont alors empreintes d'une certaine tension et empêchent le développement de relations de partenariat.

Ces difficultés résultent pour partie d'un **désengagement des autres ministères de tutelle** qui se sont implicitement défaussés de leur responsabilité sur le ministère de l'agriculture. Les autorités locales sous tutelle du ministère de l'intérieur n'assument plus leur rôle de contrôle du respect des statuts ; il est principalement assumé par les CRDA et leur cellule GDA dont ce n'est pas la fonction. Les recettes des finances sous tutelle du ministère des finances n'interviennent pas dans le recouvrement des redevances et des dettes des GDA, et avec difficulté pour le contrôle financier des groupements. Ces questions financières empoisonnent d'autant plus les relations que les CRDA sont soumis à des pressions de leur tutelle lorsque la vente de l'eau est une composante importante de leur équilibre budgétaire. C'est aussi l'Agence Foncière Agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture qui n'intervient pas pour faire appliquer les lois et décrets portant sur les questions foncières. Il convient de noter le discours souvent ambigu des agents du ministère de l'agriculture qui mettent en cause la complexité des institutions liées à l'intervention de plusieurs ministères de tutelle et revendiquent la prééminence du ministère de l'agriculture, mais souhaitent en même temps que les agents du ministère de l'intérieur ou du ministère des finances exercent leurs pleines responsabilités.

Suite à l'introduction par la réglementation de 1999 des nouvelles structures, un vide institutionnel s'est aussi installé. Au niveau régional, les « Groupements d'Intérêt Hydraulique » (GIH), organes consultatifs chargés de contrôler les AIC, installés dans chaque gouvernorat et présidés par le gouverneur (décrets n°1261-87 et n° 1262), n'ont été remplacés qu'en 2005 (décret n° 2005-2647) par la création de « **Commissions Régionales consultatives des Organismes Professionnels dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (CROP)** ». Elles sont notamment chargées de suivre les activités des organismes professionnels, présenter des propositions pour leur développement et proposer des solutions convenables pour les organismes en difficulté. Elles sont présidées par le gouverneur ou son représentant, et composées de différents représentants de l'administration, de l'Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (UTAP) et autres personnalités invitées. Ces CROP n'ont malheureusement pas fonctionné à ce jour. Des tentatives sont en cours pour tenter de les réactiver et de pouvoir les convoquer quand les circonstances l'exigent.



Vision

Les agents de chacun des ministères de tutelle : CRDA et AFA pour le ministère de l'agriculture, recettes locales des finances pour le ministère des Finances, et délégations ou gouvernorats pour le ministère de l'intérieur, assument les fonctions spécifiques qui leur reviennent. Les CROP jouent le rôle d'arbitre entre les membres-usagers, les GDA et les CRDA en cas de différends ou de conflits, et proposent des solutions en cas de difficultés. Cet équilibre institutionnel rend l'action publique plus efficace et facilite la mise en œuvre de la stratégie nationale.



Actions à mettre en œuvre

Il devra être clairement établi que seules les **fonctions de suivi-évaluation, d'appui et d'assistance, de contrôle et de sanction, et de concertation** ont été accordées aux CRDA dans le cadre de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques, et que les CRDA ont vocation à se désengager progressivement de la gestion des PPI placés sous la responsabilité des GDA. Les fonctions de contrôle et de sanction s'appliqueront notamment au non-respect des termes des contrats de gérance et des contrats d'abonnement pour la fourniture et la vente de l'eau qui auront été préalablement actualisés. La concertation renvoie à une évolution de la posture du CRDA pour ce qui concerne différentes facettes de ses relations avec les GDA. Les fonctions de **suivi-évaluation, d'appui et d'assistance** devront être plus précisément codifiées et programmées par les CRDA, et trois grands types d'activités pourront être distingués :

- Une évaluation approfondie des capacités techniques, administratives et financières pourrait être menée périodiquement tous les 2 à 4 ans avec chaque GDA, idéalement à l'issue de la principale saison de culture. Ce serait notamment l'occasion de faire le point sur les difficultés techniques rencontrées, d'analyser la situation financière à partir du bilan financier des années antérieures, et de planifier différentes voies d'amélioration au cours des prochaines années.
- Le budget prévisionnel sera établi avant la fin de l'année précédente afin d'intégrer les projets convenus d'un commun accord, notamment dans le domaine de la maintenance, et d'actualiser le prix de l'eau afin d'assurer l'équilibre financier des GDA. Les bilans financiers de l'année écoulée seront établis et les comptes certifiés le plus tôt possible dès le début de l'année afin de permettre l'organisation de l'assemblée générale avant la fin du premier semestre de l'année.
- Les autres périodes de l'année pourraient être mises à profit pour différentes activités d'appui et d'assistance selon un programme convenu à l'avance entre CRDA et GDA. Une large place pourrait être accordée à des actions de renforcement des capacités des GDA, et de vulgarisation auprès des agriculteurs.

Les recettes locales des finances pourront être chargées de procéder à l'élaboration et à la transmission **des factures et au recouvrement** à partir des informations transmises par les CRDA. Les sanctions s'appliqueront selon les modalités définies dans les contrats d'abonnement qui auront été préalablement établis entre GDA et CRDA.

Les autorités locales veilleront au respect des statuts et des règlements intérieurs des GDA.

Par contre, elles n'interviendront dans la gouvernance des GDA que dans certaines circonstances particulières prévues par la loi. En cas de dysfonctionnement, le gouverneur peut en effet convoquer une assemblée générale extraordinaire. Si les mesures décidées sont inopérantes, il peut prononcer la suspension du conseil d'administration et nommer un comité de gestion provisoire pour une durée n'excédant pas 6 mois en attendant une assemblée générale ordinaire.

Si ces mesures sont inefficaces, il peut décider la dissolution du groupement, et donc l'interruption du service de l'eau tant que les membres-usagers ne sont pas parvenus à s'organiser de manière satisfaisante.

Les CROP examineront les progrès enregistrés dans la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière d'autonomisation des GDA au niveau local. Elles pourront notamment émettre un avis sur l'élaboration et l'application des statuts et règlements intérieurs des GDA, d'une part, et des contrats de gérance et procédures de vente d'eau entre GDA et CRDA, d'autre part. Les CRDA ou les GDA pourront saisir les CROP en cas de difficultés rencontrées dans le fonctionnement interne des associations ou dans les relations entre GDA et CRDA. Les arbitrages rendus par les CROP permettront de s'affranchir autant que possible de procédures judiciaires.

L'organisation et l'environnement des CRDA sont modifiés pour s'adapter à leurs nouvelles fonctions

Situation actuelle

Malgré la redéfinition des missions des CRDA introduites par la stratégie nationale, l'organisation de l'administration n'a pas été modifiée et reste héritée de la période antérieure lorsque les CRDA étaient directement en charge de la gestion des PPI.

Les **arrondissements techniques** chargés d'assurer les fonctions d'exploitation et de maintenance des infrastructures hydrauliques ont été maintenus en l'état malgré les importantes évolutions des politiques publiques. Dans certains gouvernorats, les CRDA n'ont plus aucune responsabilité opérationnelle. Dans d'autres, ils restent chargés de la gestion des grandes infrastructures hydrauliques en amont des périmètres placés sous la responsabilité des GDA. Les personnels et les équipements de ces arrondissements ne sont plus renouvelés depuis de longues années. Cependant ils intègrent encore parfois des effectifs importants hérités de la situation antérieure. Le système associant de faibles capacités et un coût important apparaît particulièrement peu efficient. Ces déséquilibres sont manifestes dans certains gouvernorats comme ceux de Bizerte, Béja, Jendouba, Siliana, Kairouan ... où les CRDA disposaient de moyens importants pour la gestion, puis la cogestion de grands PPI. Ils sont moins problématiques lorsque les CRDA ne sont plus responsables de la gestion directe d'infrastructures hydrauliques.

Ces arrondissements techniques des CRDA ont perdu l'essentiel de leurs capacités opérationnelles et leurs interventions sont de plus en plus souvent **sous-traitées à des entreprises privées**. Mais, bien que les organisations administratives aient vocation à être remplacées par des prestataires, on observe une pénurie généralisée de services du secteur privé à destination des GDA. Elle s'explique notamment parce que les GDA ne sont pas le plus souvent suffisamment fiables financièrement pour garantir le paiement des prestations réalisées. Dans certaines régions, le marché potentiel est trop limité pour justifier l'installation d'opérateurs privés. Des entreprises privées existent toutefois localement pour intervenir, notamment dans le domaine de la maintenance.

Les rares personnels dont la mission est d'appuyer les GDA sont intégrés dans ces arrondissements au niveau de « **cellules GDA** » sans moyens autonomes. Leurs missions sont dépréciées alors qu'elles sont centrales pour la réussite de la stratégie nationale.



Vision

Les arrondissements techniques des CRDA n'interviennent plus directement dans les fonctions d'exploitation et de maintenance des systèmes d'irrigation. Leurs nouveaux mandats les amènent à superviser le processus et à contrôler la bonne gestion des PPI opérée par différents opérateurs du secteur privé dont font partie les GDA. Conformément aux principes de la stratégie nationale, des arrondissements spécifiques existent au sein des CRDA. Ils prennent en charge les missions d'accompagnement des GDA et sont dotés de moyens suffisants.



Actions à mettre en œuvre

Les besoins sont considérables et la **création d'arrondissements d'appui aux GDA** devra être décidée dans les meilleurs délais. Ces arrondissements assureront les fonctions de suivi-évaluation, d'appui et d'assistance, et de concertation tandis que les missions de contrôle et de sanction seront maintenues au sein des arrondissements techniques. Ils seront dotés d'une autonomie opérationnelle en matière de personnels, de moyens de déplacement et de budget. Les personnels des cellules GDA seront constitués à la fois par mobilité interne de personnels et par de nouveaux recrutements. Les compétences des personnels de ces unités devront être diversifiées par un effort de formation et le recrutement de nouveaux profils dans le domaine des sciences humaines et sociales.

L'autonomisation progressive des GDA et le désengagement concomitant des CRDA des fonctions d'exploitation et de maintenance appellent à une réforme progressive de l'organisation des CRDA à mesure que ces fonctions sont effectivement transférées. Les **arrondissements techniques des CRDA pourront être fusionnés**. Cette fusion favorisera une réorganisation plus efficiente des services techniques des CRDA. La nouvelle entité sera chargée d'organiser le désengagement progressif de l'administration de la gestion des systèmes hydrauliques. C'est à elle qu'il appartiendra notamment de :

- Développer les capacités techniques des GDA et de favoriser leur autonomie sur les infrastructures hydrauliques « transférables », c'est-à-dire adaptées aux capacités des GDA ;
- Négocier l'actualisation périodique des contrats de gérance entre CRDA et GDA à mesure que ces derniers développent leurs capacités ;
- Prendre en charge les fonctions de contrôle et de sanctions prévues par la stratégie nationale. Elles concerneront notamment l'état du système hydraulique et le respect des engagements pris par les GDA dans le cadre du contrat de gérance ;
- Identifier de nouveaux opérateurs du secteur public (SECADENORD ou nouveaux établissements publics au statut équivalent), du secteur privé, voire des fédérations de GDA selon les circonstances, à qui il s'agira de déléguer dans les meilleures conditions l'exploitation et la maintenance des plus grosses infrastructures qui restent encore placées sous sa responsabilité directe.

L'émergence d'une offre de service nécessitera une action déterminée de l'État pour encourager ce processus. Il est vraisemblable que l'entretien et la réparation des ouvrages hydrauliques constituera le principal domaine d'intervention, au moins dans un premier temps. L'État devra se désengager de toute intervention technique. Il sous-traitera ses propres missions à des entreprises locales du secteur privé afin de favoriser l'émergence d'une offre de service sur les territoires. Il pourra éventuellement apporter sa garantie financière à certains contrats de sous-traitance afin de créer la confiance entre GDA et entreprises du secteur privé.

Ces changements pourraient susciter des oppositions, notamment de la part des personnels qui ressentiront que leur statut est menacé. L'État devra faire preuve de détermination et ne pas différer trop longtemps la mise en œuvre d'une telle réforme dans un contexte caractérisé par le prochain départ à la retraite de nombreux agents de l'administration.

La stabilité institutionnelle est privilégiée mais des statuts alternatifs des GDA sont créés et expérimentés dans certaines situations

} Situation actuelle

Le lien entre l'État et les associations d'usagers pour la gestion des biens publics est une question universelle. Chaque pays a trouvé une solution qui lui est propre en positionnant le curseur entre, d'une part, l'autonomie des associations et, d'autre part, la tutelle et le contrôle de l'État sur leurs décisions.

En vertu de la loi n° 99-44 du 10 mai 1999, modifiée et complétée par la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, les GDA sont des **associations de droit privé aux missions diversifiées**. Dans le cas particulier des PPI, ces associations ont été constituées pour prendre en charge la gestion de biens publics que sont l'eau et les aménagements hydrauliques, délégué par l'État au travers les contrats de gérance.

Les associations ne disposent pourtant que des moyens de droit commun pour réaliser leurs missions, pour respecter leurs engagements, et en particulier pour recouvrer leurs recettes. Un premier tiers des associations fonctionne bien, c'est-à-dire de manière autonome. Un deuxième tiers parvient à fonctionner mais rencontre des difficultés. Le troisième tiers connaît des difficultés majeures. Le modèle de gestion des PPI doit ainsi faire face à une crise de confiance de nombreux acteurs vis-à-vis de ce mode d'organisation.



Compte-tenu des difficultés rencontrées et de l'absence de toute spécificité liée à l'eau et aux aménagements hydrauliques dans les précédentes lois de 1999 et 2004, il est envisagé la transformation des GDA en organisations spécifiquement dédiées sous l'appellation de Groupements Hydrauliques aux statuts-types spécifiquement adaptés à la gestion des systèmes hydrauliques. Si les agents de l'administration adhèrent majoritairement à ce projet, il pourrait ne représenter qu'une nouvelle incarnation sans incidence concrète pour les agriculteurs.



Vision

L'autonomisation des GDA est recherchée dans un contexte de stabilité institutionnelle privilégiant la relation contractuelle entre associations de droit privé et l'Etat. Des statuts alternatifs des GDA correspondant à des équilibres institutionnels différents pourront cependant être expérimentés.



Actions à mettre en œuvre

Chaque **modèle de gestion** présente des avantages et des inconvénients qui seront précisément analysés avant toute décision.

Dans le modèle de gestion envisagé correspondant aux **Groupements Hydrauliques**, le statut devrait être de **droit public** et spécifiquement dédié à la gestion des systèmes hydrauliques. Les associations seront reconnues comme des institutions porteuses de l'intérêt public et disposeront de prérogatives de la force publique leur permettant d'exercer leurs missions dans des conditions facilitées. C'est notamment le cas du recouvrement des redevances auprès des membres-usagers qui pourra être exercé par les recettes locales des finances. Mais les missions des associations seront restreintes à la seule gestion des PPI, et les autres missions de développement agricole devront être exercées par des structures parallèles sous le statut de GDA ou de SMSA. On court le risque de confusion entre les différentes formes d'organisation, et que les membres-usagers se sentent peu concernés par le fonctionnement des Groupements Hydrauliques et fassent preuve de négligence. Les administrateurs des GDA craignent aussi que l'intervention des recettes locales des finances affaiblisse encore la légitimité des associations aux yeux de leurs membres-usagers.

La Tunisie pourra aussi mettre en place, à titre d'expérimentation pour certaines catégories d'investissements et pour les GDA les plus dynamiques qui le souhaitent, des **Groupements Hydrauliques dotés du statut public et de la maîtrise d'ouvrage**, comme cela a pu être fait par le passé dans la plupart des pays européens. Le transfert de maîtrise d'ouvrage et la contribution financière des usagers aux investissements seront de nature à garantir leur participation aux processus de décisions et à favoriser leur responsabilisation. Mais l'État devra maintenir un système de subventions à ces investissements collectifs compte-tenu de leur coût élevé pour les agriculteurs et de leur impact positif sur l'économie nationale.

Mais pour le moment, la Tunisie a choisi de ne pas transférer la maîtrise d'ouvrage des PPI aux GDA, mais seulement d'en déléguer partiellement la gestion. Dans ces conditions, il nous semble préférable de maintenir le **statut privé des GDA et les relations de nature contractuelle entre membres-usagers, GDA et État**, et de privilégier des changements de pratiques pour faire réussir le dispositif existant. Le nouvel équilibre institutionnel qui résulterait d'un statut public des associations sans délégation de la maîtrise d'ouvrage nous semble hasardeux. Il le serait encore davantage si l'État envisageait d'accroître ses interventions dans d'autres domaines comme le recours à des

prestataires publics en régie pour la réalisation des travaux de maintenance. L'État donnerait l'impression de vouloir accroître son emprise sur la gestion des systèmes hydrauliques avec le risque de démobiliser les membres-usagers et leurs représentants, et d'aboutir à un résultat opposé aux objectifs de la stratégie nationale.

Le regroupement des GDA est autorisé

} Situation actuelle

Les GDA n'ont **pas la possibilité légale de se fédérer**. De telles dispositions sont pourtant communes dans de nombreux pays. Contrairement à la loi n°59-154 relative aux associations qui prévoit dans son article 11 que les associations légalement formées peuvent se constituer en unions ou fédérations, aucune disposition équivalente n'a été prévue par la loi n°99-43 relative aux GDA.

} Vision

Les GDA peuvent trouver un avantage à s'unir ou à se fédérer pour devenir plus efficaces. Ces regroupements permettent de mieux défendre leurs intérêts, coordonner leurs actions, renforcer leurs capacités dans différents domaines, et devenir de véritables partenaires de l'administration.

} Actions à mettre en œuvre

La loi n°99-43 relative aux GDA sera modifiée afin d'**autoriser la constitution de fédérations ou d'unions de GDA**. Union et fédération correspondent généralement à un même régime juridique et nous privilégierons le terme de fédération. Etymologiquement, le terme de fédération évoque plutôt le regroupement d'associations de même type défendant les mêmes objectifs, et le terme d'union le regroupement d'associations similaires exerçant sur un même territoire.

Les fédérations seront créées sur la base du volontariat. Il appartiendra aux GDA constituant la fédération d'en définir les missions lors de l'**élaboration des statuts**. Des règlements intérieurs permettront de préciser les modalités de fonctionnement interne de chaque fédération. Les modalités de regroupement satisferont à deux exigences. Selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une action sera allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème par elle-même. Certaines activités comme la distribution de l'eau ou le comptage pourront continuer à être assurées par les GDA bénéficiant d'une plus grande proximité avec les membres-usagers. C'est la nécessité d'atteindre une taille critique pour réaliser certaines activités de manière plus efficace qui justifiera la création de fédération. Il restera éventuellement à juger si la fusion de GDA n'est pas préférable à la fédération lorsque les GDA apparaissent trop petits pour assumer leurs missions de base. Inversement, la gestion de certains périmètres dont la taille importante peut excéder les capacités d'une association pourrait être partagée entre plusieurs GDA, et la transformation du GDA originelle en fédération pourra conjointement être envisagée.

La **maintenance** pourra notamment nécessiter l'acquisition de moyens humains et techniques qui dépassent les capacités d'un seul GDA. La prise en charge d'une partie commune du réseau de distribution pourra aussi justifier la création d'une fédération. Il en sera de même du développement d'actions de **vulgarisation** au service des agriculteurs dès lors que de nombreuses compétences sont requises pour répondre à la diversité des attentes des membres-usagers. Ils pourront aussi devenir les interlocuteurs privilégiés des CRDA et des autorités locales pour défendre les intérêts collectifs des GDA et de leurs membres-usagers.

Les CRDA seront chargés de **promouvoir ce nouveau dispositif**, mais ne se substitueront pas à la volonté des GDA et de leurs membres-usagers. Ces regroupements faciliteront l'action de l'administration qui pourra ainsi bénéficier de relais vis-à-vis des GDA et des agriculteurs. Mais il importe que les CRDA restent attentifs au fait que ces fédérations seront aussi un enjeu de pouvoir local susceptible d'entraîner des perturbations et de nuire au bon fonctionnement de ces nouvelles structures.

Encadré 13.
Projet de fédération
de 3 GDA

Les 3 GDA d'El Wifek, de Tobias et d'Utique nouvelle se sont déclarés intéressés par la création d'une fédération susceptible de renforcer leurs capacités. Une note a d'abord été rédigée par les 3 GDA et transmise au CRDA de Bizerte. Elle détaille l'avancement de leur réflexion sur les statuts et le fonctionnement administratif et financier d'une telle fédération, d'une part, et sur les domaines d'interventions de la fédération, d'autre part. Ces missions incluraient : les travaux de maintenance ; la défense des intérêts communs des GDA vis-à-vis de l'administration ; et la vulgarisation agricole.

Il ressort aussi de ces réflexions que la création d'une fédération reste subordonnée à une amélioration de la situation technique et financière des GDA. Dans une seconde note adressée au CRDA, les GDA se déclarent prêts à engager conjointement une campagne de maintenance préventive dans les meilleurs délais, mais demandent en retour : un appui technique du CRDA, et la restitution par le CRDA de la contribution financière (15 millimes/m³) qu'ils consacrent actuellement à la subvention accordée aux agriculteurs pour l'irrigation des céréales et des fourrages (tarif préférentiel) afin de financer ces nouvelles activités.

Le CRDA n'a pas donné de suite favorable à cette proposition et le processus a été interrompu. Il met en avant l'absence de cadre réglementaire et s'inquiète des conséquences de cette opération sur sa propre situation financière. Les GDA ont tout de même renforcé leurs capacités respectives en acquérant du matériel, et engagé les opérations de maintenance préventive. Les GDA ont aussi développé une volonté de conquérir leur autonomie à la faveur du processus.



Les GDA sont reconnus comme des interlocuteurs de l'administration pour la gestion des ressources en eau

} Situation actuelle

Bien que les GDA soient les principaux usagers de la ressource en eau, ils ne sont pas consultés sur les décisions concernant sa gestion à un niveau plus élevé qui reste la prérogative exclusive de l'État. Dans certaines situations complexes où interviennent de multiples niveaux de décision, le **manque de coordination** et l'existence de discontinuités dans le transfert d'information et le processus de prise de décision peut pénaliser une gestion efficiente de la ressource.

Les seules dispositions en vigueur résultent de l'application du décret n° 91-1869 fixant les modalités et les conditions générales de fourniture et de tarification des eaux d'irrigation par les CRDA aux usagers. Mais ces dispositions sont devenues caduques depuis la création des GDA. Le décret de 1991 n'est pas applicable au nouveau contexte où les eaux sont désormais fournies aux GDA pour être ensuite distribuées aux usagers.

} Vision

Un nouveau cadre institutionnel définit à la fois les conditions d'accès à l'eau pour membres-usagers des GDA et les modalités de participation de représentants des membres-usagers aux décisions concernant la gestion de la ressource en eau.

} Actions à mettre en œuvre

Comme discuté précédemment, l'établissement de contrats d'abonnement pour la vente d'eau aux GDA par les CRDA apparaît indispensable. Pour ce faire, **la législation pourra être actualisée pour encadrer plus précisément les modalités de fourniture et de vente d'eau par les CRDA aux GDA** dans le nouveau contexte d'autonomisation des GDA prônée par la stratégie nationale. La transposition ou l'adaptation des dispositions antérieures concernant le comptage, la tarification, la facturation, le règlement des redevances et les pénalités applicables seront examinées, idéalement après consultation de représentants des membres-usagers et des GDA. Il pourra notamment s'agir d'imposer le comptage à l'entrée des infrastructures placées sous la responsabilité des GDA ou de proposer que le choix des modes de tarification, de comptage et de facturation soient établis spécifiquement pour chaque GDA dans les contrats de vente d'eau établis à l'issue d'un processus de concertation. La facturation, le règlement des redevances ou encore le paiement des pénalités pourront être placés sous la responsabilité des recettes locales des finances. La nouvelle législation pourra aussi introduire un nouveau cadre portant sur la responsabilité des services publics sur la qualité du service de l'eau vis-à-vis des GDA et de leurs membres-usagers. Il semble enfin nécessaire de différencier la situation des systèmes d'irrigation et des systèmes d'alimentation en eau potable qui ne répondent pas aux mêmes exigences quant à la nature du service rendu aux usagers.

La consultation des usagers agricoles de l'eau pour une **gestion plus efficiente des ressources en eau** est grandement facilitée par l'existence des GDA, et le sera encore plus par l'existence de fédérations ou d'unions locales de GDA susceptibles de devenir les interlocuteurs privilégiés de l'administration au niveau d'une ressource en eau commune. Des commissions paritaires pourront être créées et permettre de réunir périodiquement les représentants des usagers concernés par la gestion de la ressource en eau au niveau d'un barrage, d'un bassin hydrologique ou d'une nappe. Un comportement responsable ne peut découler que de la reconnaissance de la participation des usagers à la gestion intégrée des ressources en eau, et de l'établissement d'un cadre de régulation approprié pour une gestion durable de la ressource. Les décisions finales resteront toutefois sous la responsabilité de l'État comme garant de l'intérêt général.

Encadré 14.
Gestion des ressources
en eau au niveau
du système Nebhana

L'ensemble des périmètres irrigués alimentés à partir du barrage Nebhana sont périodiquement soumis à des pénuries d'eau d'irrigation. C'est notamment le cas des périmètres de Baloom et Chott Meriem intégrés au dispositif du PAPAGIR. La procédure prévoit que les allocations d'eau sont décidées au niveau du Bureau de Planification et des Equilibres Hydrauliques (BPEH) sous tutelle du ministère de l'Agriculture, puis que leur application est confiée aux CRDA dans chaque gouvernorat. Ces décisions considérées comme arbitraires sont mal vécues par les GDA et leur application s'avère problématique. Un processus de concertation a été mis en place entre ces deux GDA et le CRDA de Sousse. Sans remettre en cause les volumes alloués par les CRDA, ces processus ont permis de procéder à une programmation prévisionnelle des assolements dans de meilleures conditions. Nous faisons l'hypothèse qu'une meilleure information des GDA, voire leur participation au processus de décision, faciliterait une meilleure application des décisions prises concernant la gestion des ressources en eau.



MOBILISER TOUTES LES FORCES POUR L'APPLICATION DE LA STRATÉGIE NATIONALE

La communication du ministère
de l'agriculture est amplifiée

} Situation actuelle

On observe un **manque de vision partagée** sur les objectifs de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques. Les problèmes ont été accentués par la période d'instabilité et d'incertitude ayant suivi la révolution de 2011. De fortes oppositions se sont exprimées au sein même de l'Etat sur l'opportunité de déléguer la gestion des périmètres publics irrigués à des associations d'irrigants, bien que ces dispositions soient déjà appliquées depuis de nombreuses années.

Les effets conjugués d'un affaiblissement des capacités des administrations locales et d'un changement de posture moins autoritaire opérés suite à la révolution de 2011 ont aussi perturbé les

relations entre GDA, administrations et agriculteurs au niveau local. Le sentiment qui prédomine au niveau des agriculteurs est celui d'une « démission » de la part de l'administration. Les personnels de l'administration n'ont pas étroitement participé au processus d'élaboration de la stratégie nationale et sont préoccupés par les effets de ces changements sur leur situation. Nombreux sont ceux qui mettent en cause sa pertinence et manquent de zèle pour veiller à son application. C'est pourtant ce niveau local qui conditionne la réussite des associations d'irrigants et de la stratégie nationale, et ce pourquoi il est essentiel de parvenir rapidement à de véritables coalitions entre tous les acteurs.

Ce n'est qu'en 2014 que les objectifs de la stratégie nationale ont été clairement réaffirmés par le niveau politique. La mise en place d'un **comité national de suivi de la stratégie nationale de pérennisation** a été l'occasion de promouvoir cette orientation au sein des différents ministères concernés, des responsables régionaux du développement agricole et de représentants des agriculteurs et des GDA. Mais il faudra sans doute encore plusieurs années pour établir une vision claire et partagée par l'ensemble des acteurs, et arbitrer entre des visions et intérêts potentiellement divergents aux niveaux de l'action publique.



Vision

La politique de communication menée par le ministère de l'agriculture permet de mobiliser les soutiens politiques de haut niveau, de créer une vision commune entre toutes les parties prenantes, et de susciter l'adhésion des personnels de l'administration et des agriculteurs pour une application effective de la stratégie nationale.



Actions à mettre en œuvre

Créer un consensus autour d'une vision commune exigera des consultations et des négociations pour atteindre des conditions mutuellement acceptables. Au niveau national, les travaux du comité national de suivi seront poursuivis et intensifiés afin de favoriser l'avènement d'une vision commune entre les différentes catégories d'acteurs que sont les responsables des différentes administrations au niveau national, et des représentants des CRDA et des GDA. Au niveau régional, la possibilité sera offerte aux agents de l'administration de s'exprimer sur leurs expériences et les succès et échecs observés sur le terrain. Les modalités restent à définir mais pourraient notamment prendre la forme de déplacements du comité national de suivi dans les régions et de visites sur le terrain. Sans quoi on courra le risque de susciter des résistances de ceux qui ne sont pas inclus dans le processus.

Une information claire et accessible à tous est une condition nécessaire à la résolution des problèmes auxquels sont confrontés les GDA et les agents locaux de l'État en charge de l'application de la stratégie nationale. Elle concernera tous les aspects de la réglementation, des dispositifs contractuels et du fonctionnement administratif, technique et financier des GDA. Chaque changement introduit dans la législation ou dans la stratégie nationale devra notamment être accompagné, voire précédé, d'une nouvelle campagne d'information ou de consultation. Au sein du ministère de l'agriculture, la DG/GREE sera chargée de produire les supports et de former les personnels des CRDA à cette mission d'information. Au sein des CRDA, les arrondissements dédiés à l'accompagnement des GDA seront chargés de diffuser l'information auprès des conseils d'administration et personnels des GDA, mais aussi auprès des autorités locales et des personnels des différents

ministères de tutelle des GDA. Il appartiendra finalement aux GDA de diffuser l'information auprès de leurs membres-usagers à la faveur des assemblées générales ou autres réunions susceptibles de rassembler le plus grand nombre d'agriculteurs. Ces campagnes d'information seront aussi l'occasion de contacts plus réguliers entre les différentes catégories d'acteurs et permettront d'aborder une large diversité de sujets les concernant. Autant que faire se peut, des échanges d'expériences entre associations d'irrigants au niveau national, voire dans un cadre de coopération internationale, pourront être encouragés. Il semble enfin nécessaire de sensibiliser le public à cet enjeu essentiel pour la Tunisie. Les médias, presse écrite, audiovisuel, internet ... pourront être sollicités. Un site web en arabe pourrait fournir à tous des informations actualisées sur les différentes facettes de la stratégie nationale : législation, modèles de contrats de gérance, de contrat d'abonnement et de règlements intérieurs, présentation d'expériences diverses, vidéos ... Un chargé de communication pourrait être recruté à cet effet.

**Des ressources financières suffisantes
sont mobilisées pour assurer la pérennité
des systèmes d'irrigation et des mécanismes
sont mis en place pour inciter les GDA
à plus d'autonomie**

} **Situation actuelle**

Rationaliser et pérenniser la façon dont l'irrigation est financée est une étape cruciale de la réforme. Les gouvernements qui sous-financent l'exploitation et la maintenance, puis cherchent des fonds pour réhabiliter prématurément les systèmes d'irrigation, sont sur une trajectoire insoutenable.

Les moyens financiers des CRDA sont insuffisants pour leur permettre de faire face aux besoins d'accompagnement des GDA, ou à la gestion des PPI lorsque d'importantes infrastructures hydrauliques restent placées sous leur responsabilité. Cela concerne aussi les autres fonctions des CRDA, en particulier les actions de développement et de vulgarisation agricole car les capacités des CTV sont devenues largement obsolètes. Ces déficiences sont observées par les agriculteurs et les GDA, et nuisent à l'image des CRDA et à la qualité de leurs relations.

Les CRDA peinent souvent à recouvrer les sommes dues par les GDA au titre de la vente d'eau. Sans surprise, la viabilité financière des associations et le recouvrement des redevances sont généralement meilleurs dans les zones où la productivité de l'agriculture irriguée est élevée.

Les CRDA doivent aussi composer avec des dotations insuffisantes et faire face aux conséquences de politiques publiques de tarification préférentielle pour l'irrigation des céréales et des fourrages sans compensation financière de l'État. Ils apparaissent financièrement trop dépendants de la vente de l'eau dont les recettes sont couramment utilisées pour leurs besoins de fonctionnement courant, et non pas réservés pour la gestion des systèmes hydrauliques. Ils ne disposent pas non plus des budgets qui leur permettraient de réaliser les opérations de rénovation ou de réhabilitation des infrastructures normalement planifiées sous la maîtrise d'ouvrage de l'État. Les financements ne sont accordés que trop tardivement et parcimonieusement et ne permettent pas de corriger totalement la vétusté croissante des aménagements.

De leur côté, de nombreux GDA préfèrent limiter au maximum la charge financière qui pèse collectivement sur les agriculteurs et rechignent à développer leurs capacités techniques et financières pour gérer le PPI de façon autonome. C'est notamment le cas lorsque les CRDA intervenaient précédemment dans les grands PPI. Mais un nombre croissant de GDA prend progressivement conscience de la vétusté des aménagements et des risques que cela entraîne sur la qualité du service de l'eau. Un certain nombre ont déjà entrepris de développer leurs propres capacités techniques pour la maintenance préventive, ou de mobiliser les moyens financiers pour l'intervention de sous-traitants venant compléter leurs propres capacités. Ces évolutions sont toutefois contrariées par l'absence de mécanismes permettant d'inciter les GDA à aller vers plus d'autonomie.



Vision

Des financements suffisants permettent de garantir la pérennité des aménagements grâce aux efforts conjugués de l'Etat et des agriculteurs. La dynamique d'autonomisation des GDA est renforcée par des encouragements financiers accordés par l'État.



Actions à mettre en œuvre

En tant que maître d'ouvrage, l'État devra faire face à ses obligations et aux besoins normaux de rénovation des systèmes hydrauliques conformément aux normes en vigueur. Cet objectif est particulièrement ambitieux car une importante partie des aménagements devront être rénovés dans les prochaines années. L'incapacité à faire face à un tel impératif pourrait accélérer la dégradation des périmètres publics irrigués, et contraindre l'État à en réhabiliter ultérieurement le plus grand nombre à un coût exorbitant.

L'État devra d'abord **doter les CRDA de moyens financiers suffisants** leur permettant d'exécuter leurs missions. Les recettes de la vente de l'eau seront exclusivement dédiées à la gestion des PPI, et notamment à la maintenance des grosses infrastructures hydrauliques placées directement sous leur responsabilité. L'État pourra aussi **réformer l'application de tarifs préférentiels** accordés aux agriculteurs pour l'irrigation des céréales et des fourrages. Il est bien sûr légitime que l'État décide de soutenir ces filières par d'autres moyens, mais pas au prix d'une diminution des moyens financiers dédiés à la gestion des systèmes hydrauliques.

Différents mécanismes financiers de soutien aux GDA semblent de nature à favoriser l'autonomie des GDA et la pérennité des aménagements. En effet, lorsqu'un GDA acceptera d'aller dans le sens d'un renforcement de ses capacités, ses charges augmenteront et des mécanismes de compensation pourront être envisagés :

- **La création de fonds d'entretien** est actuellement envisagée au niveau régional. Mais ces fonds ne seront attribués pour des travaux de rénovation des infrastructures hydrauliques qu'à la condition que les GDA aient développé des capacités techniques et financières afin de faire face à leurs obligations, en particulier en matière de maintenance des infrastructures hydrauliques placées sous leur responsabilité. Une alternative consistant à transférer la maîtrise d'ouvrage des PPI aux GDA et la participation attendue de leurs membres-usagers aux investissements n'exonéreront toutefois pas l'État d'un soutien financier sous forme de subventions aux investissements.
- Différentes formes d'encouragement actuellement financés par l'État, par exemple dans le cadre du Programme National d'Economie d'Eau (PNEE), pourraient dans l'avenir être réorientées vers des **subventions accordées aux GDA pour l'acquisition d'équipements**.

- Des aides existent pour le recrutement de nouveaux personnels et pourraient être amplifiées par des actions significatives de **formation** et d'**accompagnement des personnels**.
- Dans le cas où le CRDA agit comme vendeur d'eau, toute nouvelle prise de responsabilité du GDA prévue dans une version actualisée du contrat de gérance devra s'accompagner d'une **diminution du prix d'acquisition de l'eau**.
- Différentes autres formes d'**appui aux projets des GDA** pourront être envisagées au cas par cas.

De leur côté, **les GDA devront accepter d'ajuster le prix de l'eau et de procéder aux recouvrements** des sommes dues par les agriculteurs. La propension des agriculteurs à payer des sommes plus élevées sera attachée à une amélioration de la qualité du service rendu et de la situation financière des exploitations agricoles. Il est essentiel que l'État prenne la mesure de ce défi, soit en assurant la promotion des exploitations les plus rentables dans une perspective économique, soit en soutenant les autres exploitations agricoles par des politiques appropriées dans une perspective plus sociale. Il pourra donc être nécessaire de **permettre aux agriculteurs d'atteindre un niveau plus élevé de revenus** d'où ils peuvent absorber le supplément de coût lié à la gestion de leurs systèmes d'irrigation par des programmes complémentaires de conseil et de soutien technique : accès au marché, promotion des cultures à haute valeur ajoutée, amélioration des systèmes, en particulier pour les petits agriculteurs, voire des changements politiques et institutionnels relatifs aux droits fonciers et d'autres services de support susceptibles d'aider les agriculteurs. La création de SMSA jumelés aux GDA pourra contribuer à améliorer la situation des exploitations agricoles. Mais il pourra aussi être nécessaire d'exclure les plus petites exploitations non viables qui ne seraient pas en mesure de faire face à leurs obligations.

La question de l'**endettement des GDA** et de leurs membres-usagers vis-à-vis des CRDA est un problème récurrent. Loin de résoudre le problème, l'insistance des CRDA à procéder au recouvrement met en relief leurs capacités déclinantes à assister les GDA : « nous ne voyons les agents du CRDA que lorsqu'ils viennent chercher de l'argent ». Il ne s'agit bien sûr pas d'envoyer un message négatif en procédant à l'annulation des dettes, mais plutôt de décider d'un moratoire d'une durée qui permette de négocier et de mettre en place les modalités d'une gestion viable des systèmes d'irrigation. Le remboursement des dettes pourra alors être négocié dans des conditions plus se-
reines.

La stratégie nationale est continuellement améliorée et adaptée

} Situation actuelle

La stratégie nationale est constituée d'un certain nombre d'objectifs et principes généraux dont l'application se heurte à un large ensemble de problèmes évoqués dans ce document. Ces difficultés tiennent fondamentalement à ce qu'un modèle unique de gestion des PPI ne pourra jamais s'appliquer à la diversité des situations rencontrées, et qu'aucune progressivité n'a été prévue dans la mise en œuvre et l'application des objectifs et des principes de la stratégie nationale. Si de nombreux acteurs s'accordent pour constater des dysfonctionnements, ils ne sont pas systématiquement évalués afin d'**identifier les mécanismes causaux sur lesquels s'appuyer pour orienter**

ou améliorer des programmes d'action pertinents et réalistes. En conséquence, peu de solutions ont été identifiées et mises en œuvre pour améliorer ou adapter la stratégie nationale.

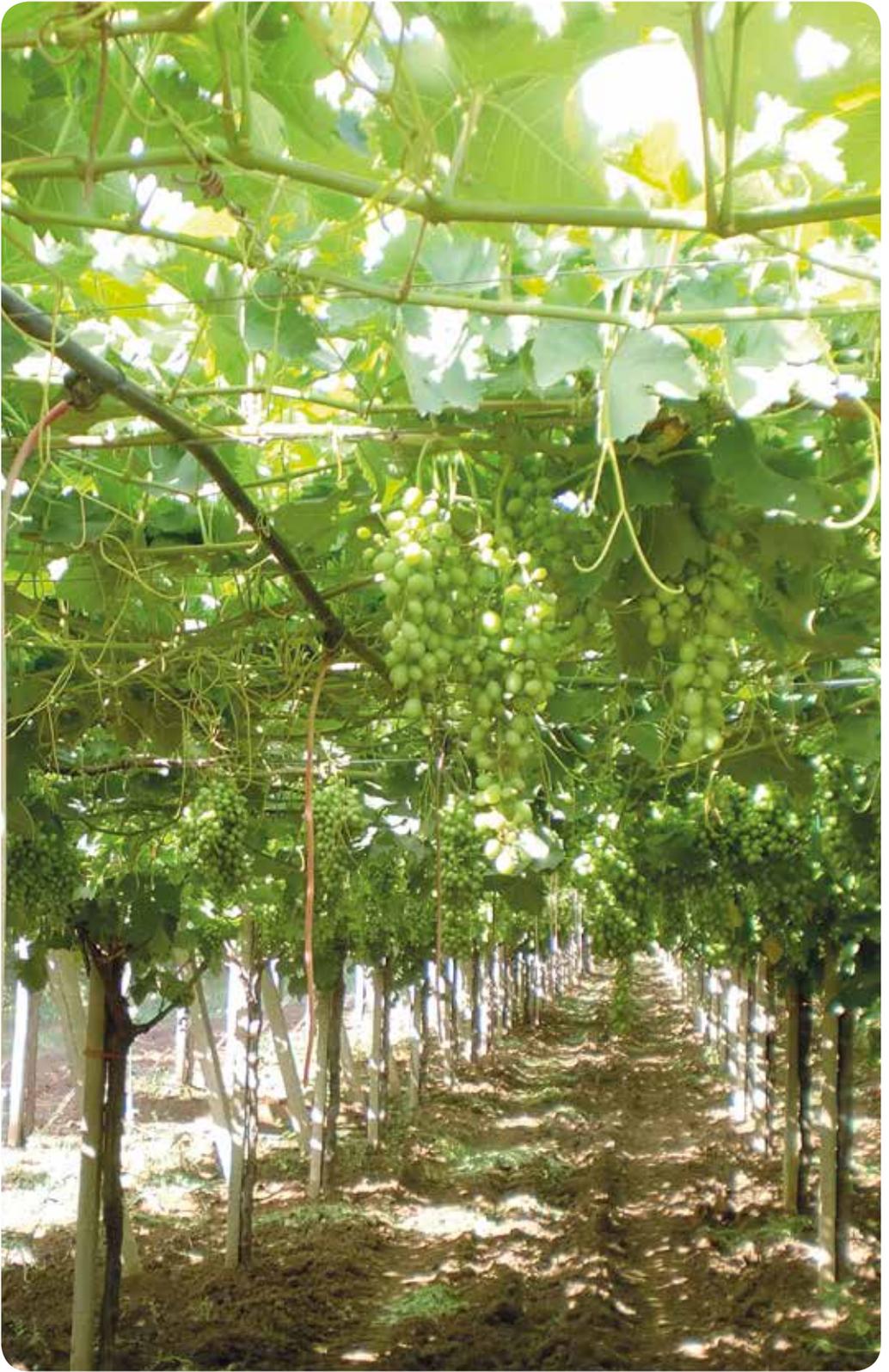


Un processus permanent d'innovation s'appuie sur un dispositif approprié de suivi et d'évaluation, et sur des expérimentations conduites pour tester de nouvelles pratiques, notamment sur un plan institutionnel.



Le **dispositif de suivi et d'évaluation** ne sera pas limité à la seule évaluation des performances techniques, financière et administrative des GDA. Il doit avant tout servir à identifier les obstacles et à mesurer la cohérence et l'efficacité des moyens mobilisés par rapport aux objectifs et principes de la stratégie nationale. Il pourra en outre conduire à s'interroger sur la pertinence des objectifs qui pourront être adaptés à la diversité des situations, et sur l'efficacité des moyens mobilisés eu égard à leur coût. Il s'agira d'une manière générale de produire une réflexion critique permanente qui puisse accompagner une amélioration continue de la stratégie nationale.

Les propositions susceptibles de découler de cette réflexion pourront être expérimentées. Il est peu probable que les différentes actions projetées puissent être conduites avec succès de façon identique dans tous les GDA. La possibilité de **mener des expériences pilotes** doit être reconnue et permettre aux CRDA d'améliorer progressivement leurs pratiques en fonction des difficultés rencontrées. Il pourra s'agir dans un premier temps de nouvelles méthodes de gestion et de financement, en particulier pour la maintenance. Les expérimentations peuvent ensuite évoluer vers d'autres aspects de la réforme, en particulier pour les questions de «deuxième génération», tels que les fédérations d'associations, l'innovation dans le financement, le développement de services privés de soutien au secteur...



La stratégie tunisienne de pérennisation des systèmes hydrauliques vise essentiellement à ce que les associations d'irrigants soient en mesure de gérer leur système hydraulique de manière autonome et pérenne. Ce premier tome du *Guide pour l'Action* formule un ensemble de recommandations pour sa mise en œuvre et son adaptation. Elles s'articulent autour de l'idée que des changements de pratiques doivent nécessairement être appliqués concomitamment aux différents niveaux que sont : le fonctionnement interne des associations ; les relations entre ces associations et les administrations publiques ; et le rôle de l'État.

Au niveau des associations, il importe de veiller au respect des principes de fonctionnement des organisations de membres en matière d'autonomie réelle, d'élaboration et d'application de règles, et de constitution par les usagers. Les administrations publiques doivent établir des relations effectives de partenariat avec les associations pour la gestion des systèmes hydrauliques et le développement agricole, dans le cadre d'arrangements techniques et financiers négociés. De son côté, l'état se doit de pourvoir à l'établissement d'un cadre législatif et organisationnel approprié, et de mobiliser les moyens requis pour l'application réussie de la stratégie nationale.

Ministère de l'Agriculture,
des Ressources Hydrauliques
et de la Pêche (MARHP)



Centre de Coopération Internationale
en Recherche Agronomique
pour le Développement (CIRAD)



Institut National de la Recherche
en Génie Rural,
Eaux et Forêts (INRGREF)



Lien Social et Décision
(LISODE)



Agence Française
de Développement
(AFD)



Adresse de diffusion :
CIRAD, UMR G-EAU
361, rue Jean-François Breton
34196 Montpellier Cedex 5
FRANCE

ISBN : 978-2-87614-726-3

CIRAD 2017

www.cirad.fr

