



Pour une gestion autonome et pérenne des périmètres irrigués en Tunisie : recommandations issues d'un projet de recherche-action

Serge Marlet

UMR G-Eau, Cirad, Univ Montpellier,
Montpellier.

Contact : serge.marlet@cirad.fr

Résumé

Cet article synthétise les travaux du Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA d'Irrigation (PAP-AGIR) et s'appuie sur une quinzaine d'expériences locales en Tunisie. Il propose aux administrations publiques un cadre permettant aux associations d'irrigants de gérer leur système hydraulique de manière autonome et pérenne. Les recommandations formulées s'articulent autour de l'idée que des changements de pratiques doivent 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 associations de façon à garantir leur autonomie réelle par une appropriation et une application des règles de gestion décidés 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'Etat 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 d'amélioration de la gestion des périmètres irrigués.

Mots clés : gestion participative, périmètres irrigués, recherche action, Tunisie

Introduction

La délégation de la gestion de l'irrigation à des associations d'usagers est appliquée à des degrés divers dans la plupart des pays. Ces politiques sont 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 aussi de déléguer les missions techniques d'exploitation et de maintenance des

ouvrages, ainsi que la gestion administrative et financière des associations. Différents auteurs, et plus particulièrement l'Institut International pour la Gestion de l'Eau (*International Water Management Institute* ou IWMI), ont analysé les raisons des succès ou échecs de nombreuses expériences au travers le monde et mettent en avant l'importance d'une bonne articulation entre les interventions des administrations publiques et des associations d'irrigants (par exemple, Suhardiman et Giordano, 2014). Cette délégation de gestion apparaît comme une réforme à multiples facettes nécessitant une transformation du rôle de l'ensemble des acteurs du secteur.

Cette situation est notamment observable en Tunisie où les associations d'irrigants, placés sous le statut de Groupements de Développement Agricole (GDA), ont en charge la gestion de périmètres publics irrigués. Ce terme indique que les infrastructures hydrauliques ont été financées par l'Etat qui en conserve la propriété. Seule la gestion des infrastructures est déléguée aux GDA tandis que la propriété de la terre peut être placée sous des régimes fonciers très variés. De nombreux GDA en charge des périmètres publics irrigués restent confrontés à d'importantes difficultés.

Le Programme d'Actions-Pilotes en Appui aux GDA d'Irrigation (PAP-AGIR, 2010-2015) se distingue par son caractère spécifique de recherche-action sur les aspects institutionnels liés à la gestion des systèmes hydrauliques en Tunisie (Marlet, 2014). Il s'est appuyé sur une quinzaine d'expériences locales d'accompagnement à l'amélioration des GDA et des relations entre administrations publiques et GDA. Les enseignements tirés de ces expériences ont été présentés sous la forme d'un guide pour action à l'attention des décideurs, des gestionnaires et des opérateurs, et librement accessible sur internet.



Un premier tome (Marlet et Mnajja, 2017) est dédié à la mise en œuvre de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques dans sa dimension normative. Il propose différentes pistes sur ce qu'il conviendrait de faire pour favoriser une gestion performante et pérenne des périmètres publics irrigués. Le présent article synthétise les principales recommandations qu'il contient. Un second tome (Dionnet et al, 2017) est consacré à la dimension procédurale de l'application de la stratégie nationale, et propose une démarche participative innovante permettant de conduire un dialogue multi-acteurs pour diagnostiquer et résoudre les problèmes rencontrés par les GDA. Ces deux tomes n'entendent 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.

Les propositions s'inspirent notamment d'une conception alternative de la gouvernance de l'irrigation mettant l'accent sur un modèle de gestion communautaire. Cette conception s'oppose à d'autres points de vue appelant à une régulation des biens communs par les autorités centrales (en raison du risque d'un contrôle bureaucratique inefficace), ou appelant à une privatisation de ces biens (en raison du risque d'accaparement des ressources au bénéfice des utilisateurs économiques les plus influents) (Ostrom, 1992). La théorie d'Ostrom reste cependant 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 pour résoudre des problèmes complexes (Mansbridge, 2014).

Une des clés réside également dans la reconnaissance de la nature hybride de la gestion des Périmètres Publiques Irrigués. La gestion étatique des systèmes hydrauliques a vécu, mais une gestion déléguée à des associations d'utilisateurs n'atteint encore que des performances mitigées. Il importe donc d'améliorer les conditions d'une gestion partagée et adaptative des périmètres irrigués entre agriculteurs, GDA et administrations dans des contextes très divers. Les changements de pratiques proposés seront successivement abordés dans cet article pour ce qui concerne le fonctionnement interne des associations d'irrigants, le rôle des administrations publiques territoriales et le rôle de l'Etat.

Renforcer le fonctionnement interne des associations d'irrigants

Les organisations de membres, par exemple des associations ou des coopératives, 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.

Tushaar Shah avance quatre principes susceptibles de garantir le bon fonctionnement de telles organisations. Il faut que l'organisation: i) fasse ce que ses membres attendent d'elle, et non ce qu'une organisation extérieure lui a recommandé de faire ; ii) fournisse des services efficaces à ses

membres ; iii) permette aux membres de peser sur les décisions du conseil d'administration et de lui demander des comptes ; et iv) veiller continuellement à la « loyauté » des membres, c'est-à-dire à l'intérêt que les membres ont pour l'organisation et leur sentiment d'attachement (Faysse, 2014).



Ostrom complète en avançant que les associations de gestion de l'eau peuvent fonctionner de façon performante lorsque les membres de ces associations définissent leurs propres règles, qu'elles sont mises en œuvre par des personnes responsables et légitimes avec des sanctions effectives, mais différenciées et graduelles (Ostrom, 1992). Ostrom ajoute que ces règles doivent préciser qui a des droits et des devoirs par rapport au système, qu'elles répartissent l'eau de façon équitable, et que des organisations peuvent les modifier et les faire respecter.

Les membres d'une organisation ont essentiellement deux réponses possibles quand ils perçoivent que l'organisation produit une dégradation de la qualité du service rendu (Hirschman, 1970). Ils peuvent « sortir », c'est à dire se retirer de la relation, par exemple, lorsque cela est possible, en creusant un forage au sein même du périmètre irrigué. Ils peuvent aussi « s'exprimer », c'est à dire tenter d'améliorer la relation en faisant connaître leurs griefs ou leurs propositions de changement. Pour de nombreux périmètres irrigués, 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, ce qui à terme pourra mettre en péril la pérennité des systèmes d'irrigation. Lorsque leur voix est entendue, les membres peuvent au contraire développer un sentiment de loyauté et devenir particulièrement dévoués à la réussite de l'organisation.

En Tunisie, la priorité doit être accordée à une réappropriation des GDA par leurs membres-usagers. Cela suppose qu'ils puissent s'exprimer et décider de l'avenir de leur organisation, à la fois en matière de fonctionnement interne et en ce qui concerne une renégociation des relations avec l'État. Cette réappropriation peut se réaliser à travers une autonomie réelle, des règles claires de fonctionnement interne et de meilleurs critères d'adhésion des membres-usagers.

Garantir l'autonomie réelle des associations d'irrigants

La législation indique que les GDA peuvent « accomplir, d'une manière générale, toute mission visant l'appui des intérêts collectifs de ses adhérents »¹. Pourtant, les autorités locales se sont souvent immiscées par le passé dans la gouvernance des GDA et le choix des membres du conseil d'administration. Ceci peut mener à un manque de clarté sur qui, entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, fixent in fine les objectifs et contrôlent le fonctionnement des associations. Tushaar Shah considère que ce manque de clarté a été la principale cause de l'échec relativement généralisé de la délégation des périmètres d'irrigation par pompage aux agriculteurs en Inde (Faysse, 2014). A contrario, le GDA El

Ouifek en Tunisie fonctionne bien parce qu'il est gouverné sans intervention extérieure, et que le conseil d'administration est élu et peut agir librement dans l'intérêt collectif de ses membres-usagers (Ben Mustapha Jacox, 2016 ; Marlet et Mnajja, 2017).

La législation indique par ailleurs que les GDA bénéficient d'un statut d'association de droit privé dotée de la personnalité civile et qu'ils sont « aptes à ester en justice, et à acquérir, vendre, échanger ou hypothéquer tous les biens dont ils sont propriétaires » à la condition que ces opérations s'inscrivent dans le cadre des missions indiquées dans leur statut. Mais les services de l'administration s'opposent généralement à toute diversification des activités des GDA ou à l'acquisition de moyens techniques supplémentaires, car elles sont perçues comme un risque pour l'équilibre financier des GDA.



Malgré cette opposition, les GDA de Zaouiet Jdidi ou de Chott Meriem ont entrepris de développer leurs capacités pour servir plus efficacement leurs membres-usagers. Ces deux GDA sont aussi ceux qui fonctionnent le mieux parmi les 15 GDA suivis par le projet PAP-AGIR (Marlet et Mnajja, 2017). Même si le coût de l'eau est plus élevé, les taux de recouvrement des redevances sont meilleurs et l'endettement mieux maîtrisé. Les GDA doivent donc être encouragés à conquérir leur

¹ Loi 99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche

autonomie technique et financière. Leur légitimité sera reconnue lorsque les relations de dépendance vis-à-vis des CRDA auront disparu et qu'ils pourront obtenir des résultats conformes aux objectifs de leurs membres-usagers.

Définir et appliquer des règles de fonctionnement interne des associations d'irrigants

Les statuts-types définissent les missions des GDA et prévoient l'établissement de règlements intérieurs pour tout ce qui n'est pas prévu par ces statuts. Or la quasi-totalité des GDA ne disposent pas de règlements intérieurs permettant de résoudre les différents problèmes liés à l'exécution de leurs missions, et de veiller au respect des règles d'exploitation et de maintenance et au recouvrement des redevances. Pour fonctionner, un système collectif d'irrigation a besoin de règles cohérentes et d'un régime de sanctions individuelles, différenciés et graduelles, adaptées à chaque spécificité. Ces règles doivent être discutées, voire négociées, et acceptées à la fois par les membres-usagers et les personnels chargés de les appliquer. Dans le GDA de Bir Ben Kemla (Marlet et Mnajja, 2017 ; Ben Mustapha et Faysse, 2017), ces règles ont été élaborées collectivement par les membres-usagers et inscrites dans les statuts sous la forme de règlements intérieurs approuvés en assemblée générale. Les 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.

Un contrat d'abonnement est généralement établi entre le GDA et chaque usager pour définir les conditions de desserte de l'eau et les engagements de chaque partie. Mais les obligations standards contenues dans les

contrats d'abonnement ne fournissent pas un cadre suffisamment précis. Il semble dès lors plus rationnel que les contrats d'abonnement fassent simplement référence à l'obligation de respecter les statuts, et donc les règles et modalités d'application inscrites dans les règlements intérieurs. Cette disposition permettra aussi d'utiliser un contrat d'abonnement pérenne, indépendant des modifications susceptibles d'intervenir dans les règlements intérieurs.



Ces règles ne deviendront totalement légitimes aux yeux des membres-usagers que si elles sont effectivement et équitablement appliquées par les personnels du GDA sous l'autorité de son conseil d'administration. Le conseil d'administration aura aussi la possibilité de prendre des décisions complémentaires afin de combler les manques et ambiguïtés à mesure que les problèmes d'application apparaissent, et pourra traiter l'émergence de conflits par la conciliation. Si le besoin s'en fait sentir, les règlements intérieurs pourront être actualisés en concertation avec les membres-usagers.

Identifier clairement ceux qui ont des droits et des devoirs

La législation indique qu'un GDA est constitué par ses adhérents qui sont propriétaires des terres ou exploitants. La législation n'impose donc pas formellement que les usagers du périmètre adhérent et soient membres du GDA : seul un contrat d'abonnement est

généralement jugé nécessaire pour bénéficier d'un accès au système d'irrigation. Ces situations apparaissent toutefois incohérentes avec les statuts-types, rédigés au niveau national, qui stipulent que « seuls les adhérents ont le droit d'user de moyens et services du groupement ». L'adhésion systématique au GDA de tous les bénéficiaires d'un contrat d'abonnement, c'est-à-dire de ceux qui ont intérêt à la bonne gestion du périmètre irrigué, qu'ils soient propriétaires ou locataires titulaires d'un contrat de location, apparaît indispensable pour assurer le bon fonctionnement de l'organisation.

Le statut de membres est encore davantage fragilisé lorsqu'un certain nombre d'exploitants permanents ne disposent pas de contrat de location ou de titre de propriété. C'est notamment le cas lorsque les propriétaires rechignent à établir ces contrats et privilégient des arrangements informels moins contraignants, lorsque des terres du domaine de l'Etat non exploitées ont été sous-louées par leurs bénéficiaires, ou que des terres ont été transmises aux descendants de manière informelle. Les droits de tous les exploitants permanents doivent être clarifiés de sorte qu'ils puissent bénéficier d'un statut leur permettant d'exercer pleinement leur rôle de membre-usager. C'est notamment le cas des locataires permanents qui constituent une proportion importante des agriculteurs, et sont souvent parmi les plus dynamiques.

Dans d'autres cas, la location est accordée temporairement pour une saison de culture à certains exploitants agricoles locaux ou à des entrepreneurs extérieurs spécialisés dans certaines cultures comme la tomate. Il apparaît peu souhaitable de s'opposer à la location temporaire des terres qui apporte différents avantages. 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 enfin à augmenter les superficies cultivées et à améliorer la productivité des terres et la valorisation des aménagements hydrauliques. Cependant, la responsabilité du titulaire du contrat d'abonnement doit alors rester pleinement engagée vis-à-vis du GDA.



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. Mais des extensions ont pu être créées illicitement ou avec l'autorisation de l'administration, et les superficies sont couramment devenues inférieures à la limite autorisée suite au morcellement progressif des terres agricoles.

Il est alors préconisé d'évaluer ce qu'il est possible de négocier pour une révision du décret, compte-tenu des risques que cela entraîne lorsque cela perturbe la bonne exploitation du Périmètre Public Irrigué, que les ressources en eau ne sont pas suffisantes, ou que la viabilité économique des exploitations agricoles, et par voie de conséquence celle du GDA, est menacée. Mais la résolution de ces problèmes peut avoir de sérieuses implications économiques et sociales pour les populations, et ne peut être menée sans précautions.

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. 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.

Orienter l'action des administrations publiques territoriales pour favoriser l'autonomisation progressive des GDA

Les infrastructures hydrauliques restent la propriété de l'Etat tunisien qui en délègue totalement ou partiellement la gestion au GDA. Le contrat de gérance est une convention entre le GDA et le Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA) qui fixe leurs responsabilités respectives pour l'exploitation et la maintenance du système hydraulique.

En pratique, le contrat de gérance apparaît comme une convention purement formelle, méconnue des agriculteurs, jamais réellement négociée avec les GDA, et en général peu adaptée au contexte spécifique de chaque GDA. Ses modalités d'application restent imprécises, des ambiguïtés persistent sur les responsabilités respectives, et aucune disposition n'est prévue lorsque les engagements pris dans le cadre des contrats de gérance ne sont pas respectés.

De plus, il n'existe généralement pas de contrats définissant les conditions de fourniture d'eau aux GDA par les CRDA qui sont seuls mandatés par l'Etat pour la vente d'eau issue des infrastructures primaires de stockage

et de distribution. 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.



Rares sont les GDA dont les capacités techniques leur permettent de faire face de façon complètement satisfaisante aux besoins liés à la gestion des périmètres publics irrigués. Certains ne mettent pas en œuvre des règles relativement « simples » d'exploitation et de maintenance des réseaux d'irrigation. De plus, les budgets annuels des GDA établis avec l'appui des CRDA sont généralement sous-estimés et ne leur permettent pas de respecter les engagements pris dans le contrat de gérance, voire de régler au CRDA les sommes dues au titre de l'achat d'eau. Cela tient à ce que les prix de l'eau payés par les usagers ne permettent plus de couvrir les frais, mais aussi à de fréquents impayés des membres-usagers qui viennent aggraver la situation financière des GDA.

En conséquence, les opérations de maintenance préventive ne sont pas réalisées ou sont différées jusqu'à ce que les réparations deviennent nécessaires. Les opérations de maintenance curatives sont bien réalisées, mais souvent avec retard, et les CRDA sont couramment amenés à se substituer aux GDA.

Ces opérations peuvent être facturées mais ne sont pas toujours payées.

Faute de capacités techniques et financières suffisantes, les CRDA ne parviennent pas non plus à faire face à leurs engagements prévus dans les contrats de gérance ou à réaliser les missions d'appui à la gestion des périmètres publics irrigués et au développement agricole prévues par la stratégie nationale. Ces difficultés sont à la fois dues à un manque de renouvellement des personnels et des équipements, à la faiblesse des dotations dont ils bénéficient, et à l'importance des créances dues par les GDA aux CRDA, que cela soit pour la fourniture d'eau ou pour les réparations faites sur le réseau.

Etablir de nouveaux arrangements techniques et financiers pour une cogestion plus efficiente des périmètres publics irrigués entre GDA et CRDA

L'autonomie technique et financière des GDA doit être entendue comme un objectif de court, moyen ou long terme selon les situations, et il conviendra d'abord d'évaluer le degré d'autonomie réelle que les GDA ont atteints ou sont en mesure d'atteindre dans un cadre de concertation. Le processus de concertation pourra ensuite permettre de débattre des fonctions respectives du GDA et du CRDA et des dysfonctionnements observés, et de convenir que des dispositions alternatives transitoires de cogestion impliquant le CRDA pourront être aménagées, en particulier pour pouvoir aux besoins de maintenance des aménagements.

Un contrat de gérance actualisé pourra enfin être négocié sur ces bases, et inclure les dispositions à adopter en cas de non-respect de tel ou tel engagement, voire la manière dont le mandat de gestion pourrait être retiré au GDA

pour être confié à un autre opérateur public ou privé dans des conditions potentiellement moins avantageuses pour ses membres-usagers.

Il est aussi recommandé que des contrats d'abonnement distincts des contrats de gérance soient établis par le CRDA pour la vente d'eau aux GDA, et intègrent le mode de tarification, de fixation du prix, de comptage, de facturation et de règlements des redevances, et les pénalités applicables. Elles pourront aller jusqu'à l'interruption du service de l'eau qui devra être appliqués avec discernement de façon à ne pas pénaliser exagérément l'ensemble des usagers.



Les CRDA devront enfin veiller à l'établissement de budgets prévisionnels fiables et équilibrés prenant notamment en compte les coûts de fonctionnement, de personnels, d'achat d'eau et de maintenance calculés selon des barèmes actualisés de la valeur des équipements et des taux traduisant leur durée de vie et la fréquence attendue des interventions. Le prix de l'eau sera révisé annuellement en concertation entre le GDA et le CRDA en fonction de l'évolution prévisionnelle des charges.

La question de l'endettement des GDA 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 » témoigne un président de GDA. Il ne s'agit bien sûr pas de procéder 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 sereines.

Créer des relations de partenariat pour l'appui à la gestion des périmètres publics irrigués et le développement agricole

La stratégie nationale vise à améliorer les interventions et la coordination entre les structures d'encadrement des GDA. Cela appelle les CRDA à modifier leur comportement et à sensibiliser leurs agents afin de créer de véritables relations de partenariat avec les GDA basées sur une confiance réciproque entre l'administration, les GDA et leurs membres-usagers. Sur les périmètres de Chott Meriem et de Gaafour (Marlet et Mnajja, 2017), des échanges approfondis entre CRDA et GDA ont permis d'établir les besoins et le coût des diverses opérations de maintenance. Le partenariat à venir pourra prendre la forme d'un accompagnement des GDA et de leurs personnels par le CRDA pour l'amélioration de leurs pratiques et la programmation de leurs interventions respectives.

Sur le périmètre de Bir Ben Kemla (Marlet et Mnajja, 2017), plusieurs réunions de concertation entre le GDA et la Cellule Territoriale de Vulgarisation (CTV) de Kalaa Kebira ont permis d'identifier les demandes prioritaires des agriculteurs. Les actions de vulgarisation et de formation ont été appréciées par les agriculteurs et ont contribué à améliorer les relations entre le GDA et le CTV dont les interventions sont devenues plus

efficaces. Cette démarche tend à se diffuser aux GDA voisins.



Reconnaitre le rôle primordial de l'Etat pour la réussite de la stratégie nationale

Améliorer la législation et l'organisation de l'administration

Les CRDA sont placés dans une posture ambiguë entre leurs missions régaliennes et le besoin de veiller au respect des engagements des GDA et de procéder à la facturation et au recouvrement. Ces difficultés résultent pour partie d'un désengagement des autres administrations publiques qui se sont implicitement défaussés de leur responsabilité sur le CRDA. 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 par la stratégie nationale. C'est aux autorités locales que la loi a confié la responsabilité de veiller au respect des statuts et des règlements intérieurs des GDA, et aux recettes des finances de se charger de la facturation et du recouvrement. Cet équilibre institutionnel rend l'action publique plus

efficace et facilite la mise en œuvre de la stratégie nationale.

Au sein des CRDA, les arrondissements techniques chargés d'assurer les fonctions d'exploitation et de maintenance ont été maintenues en état malgré le transfert de l'essentiel de leurs fonctions aux GDA. Dans le même temps, les rares personnels dont la mission est d'appuyer les GDA sont intégrés au niveau de cellules sans moyens autonomes. Il semblerait plus adapté de fusionner les arrondissements techniques qui seraient amenés à contrôler et à superviser la bonne gestion des périmètres publics irrigués opérés par les GDA ou certaines interventions de maintenance sous-traitées à des opérateurs privés. Un arrondissement GDA spécifiquement chargé d'appuyer les GDA serait placé au même niveau et dotés d'une autonomie opérationnelle en matière de personnels, de moyens de déplacement et de budget.



Si l'autonomie des GDA est actuellement recherchée dans un contexte de stabilité institutionnelle privilégiant la relation contractuelle entre associations de droit privé et l'Etat, un statut alternatif de droit public des Groupements Hydrauliques spécifiquement dédié à la gestion des systèmes hydrauliques est envisagé. Mais il convient de prendre garde aux implications de tout nouvel équilibre institutionnel visant à restreindre les missions des GDA et à accroître les interventions de l'Etat. Il présenterait le risque de démobiliser les membres-usagers et leurs représentants, et

d'aboutir à un résultat opposé aux objectifs de la stratégie nationale.

Les GDA n'ont pas la possibilité légale de se fédérer. Contrairement à la loi relative aux associations qui prévoit 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. Or les GDA peuvent trouver avantage à se regrouper pour mieux défendre leurs intérêts, coordonner leurs actions, renforcer leurs capacités dans différents domaines, et devenir de véritables interlocuteurs de l'administration.

Une évolution de la législation apparaît nécessaire. 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. La mise en œuvre réussie d'autres activités concernant la maintenance, la vulgarisation ou le développement agricole pourra se faire plus facilement en atteignant une taille critique, ce qui justifiera la création de fédérations. Certains GDA trop petits pourront également fusionner afin d'assurer correctement leurs missions de base. Inversement, la gestion de certains grands périmètres peut excéder les capacités d'une association qui pourrait être partagée entre plusieurs GDA tandis que le GDA originel serait transformé en fédération.

Bien que les GDA soient les principaux usagers de la ressource en eau, ils ne sont pas consultés sur la planification de son allocation qui reste la prérogative exclusive de l'Etat. Lorsqu'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 comme c'est le cas pour la GDA de Zaouiet Jdidi dans le gouvernorat de Nabeul (Ferchichi, 2017). Un nouveau cadre institutionnel pourrait définir les modalités de participation de représentants des usagers à la gestion de la ressource en eau.

Un processus permanent d'innovation devra enfin s'appuyer sur un dispositif approprié de suivi et d'évaluation, et sur des expérimentations permettant de tester de nouvelles pratiques, notamment sur un plan institutionnel.

Mobiliser toutes les forces pour l'application de la stratégie nationale

On observe un manque de vision partagée sur les objectifs de la stratégie nationale de pérennisation des systèmes hydrauliques, et de fortes oppositions continuent de s'exprimer au sein même de l'Etat sur l'opportunité de déléguer la gestion des périmètres publics irrigués à des associations d'irrigants. De nombreux agents de l'administration mettent en cause la pertinence de cette délégation et manquent de zèle pour veiller à l'application de la stratégie nationale fondée sur le renforcement des GDA.



La politique de communication menée par le ministère de l'agriculture pourrait parvenir à une véritable coalition entre toutes les parties prenantes, en suscitant l'adhésion des

politiques à haut niveau, des personnels de l'administration et des agriculteurs pour une application effective de la stratégie nationale.

Les financements de l'Etat et des agriculteurs apparaissent actuellement insuffisants pour garantir la pérennité des aménagements. L'Etat devra d'abord doter les CRDA de moyens financiers suffisants leur permettant d'exécuter leurs missions, et les recettes de la vente de l'eau seront exclusivement dédiées à la gestion des périmètres publics irrigués. Différents mécanismes financiers de soutien aux GDA comme la création de fonds d'entretien, l'aide au recrutement de personnels ou autres formes d'encouragements du Programme National d'Economie d'Eau (PNEE) pourraient dans l'avenir être réorientés vers les GDA qui accepteraient de renforcer leurs capacités, 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 enfin attachée à une amélioration de la qualité du service rendu et de la situation financière des exploitations agricoles. Il sera donc extrêmement utile d'accompagner les agriculteurs à atteindre un niveau plus élevé de revenus, ce qui leur permettra aussi de payer un supplément de coût lié à la gestion de leurs systèmes d'irrigation. Il est essentiel que l'Etat 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.

Conclusions et perspectives

Les améliorations proposées ne sont pas un catalogue de mesures à appliquer « à la carte »

en fonction d'une appréciation des priorités, mais procède d'une vision globale et d'une logique d'intervention mobilisant les acteurs aux différents niveaux : individuel, GDA, administrations publiques territoriales et Etat. Les changements sont susceptibles d'agir en synergie, et l'efficacité maximale sera obtenue en organisant leur mise en œuvre de façon coordonnée.

L'application des propositions nécessite cependant des actions complémentaires de formation et de sensibilisation des agents de l'administration qui sont seuls en mesure d'accompagner un véritable changement sur le terrain. Le projet PAP-AGIR y aura contribué auprès des agents associés à son fonctionnement au niveau central et dans quelques gouvernorats. Mais cette impulsion reste insuffisante et devra être complétée par des adaptations apportées à la stratégie nationale, et par la mise en œuvre d'un programme d'intervention dépassant le cadre de la recherche-action propre au PAP-AGIR.



Les problèmes évoqués ne sont pas spécifiques de la Tunisie mais concernent aussi à des degrés divers les autres pays d'Afrique du Nord comme l'Algérie (e.g., Yakoubi et al, 2015) ou le Maroc (par exemple, Romagny et Riaux, 2007 ; Kadiri et al, 2010 ; Bekkari et Yépez del Castillo, 2011) qui sont placés dans des situations comparables. Si les solutions proposées pourront inspirer les travaux menés localement, elles restent à adapter à chaque contexte institutionnel spécifique.

Pour en savoir plus

Bekkari L, Yépez del Castillo I, 2011. [L'appropriation du modèle d'association d'usagers de l'eau par une communauté villageoise du Moyen Atlas au Maroc](#). *Cahiers Agricultures*, 20(1-2), 73-77.

Ben Mustapha A, Faysse N, 2017. [Pratiques de coordination dans les Groupements de Développement Agricole en Tunisie : des coalitions actives mais fragiles](#). *Alternatives Rurales*, 5, 116-131.

Ben Mustapha Jacox A, 2016. [Aux origines de l'action : la capacité d'action? Logiques des acteurs et leurs maîtrises d'enjeux communs dans le cas d'associations d'irrigants en Tunisie](#). Dissertation de doctorat, AgroParisTech, Paris.

Dionnet M, Imache A, Marlet S, Mnajja A, 2017. [Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie. La démarche DIMA : un dialogue multi-acteurs pour la gestion concertée des ressources et des territoires : Illustration à travers l'exemple Tunisien](#). Guide pour l'action, tome 2. Montpellier, CIRAD.

Faysse N, 2014. [Faire réussir les coopératives agricoles: Une étude des coopératives indiennes par Tushaar Shah](#). *Alternatives Rurales*, 1.

Ferchichi I, 2017. [Evaluation des services de l'eau agricole et renforcement des interactions des acteurs de la gestion de l'eau-Cas d'un système à multi niveaux de gestion \(périmètre public irrigué de Zaouiet Jedidi, Cap Bon-Tunisie\)](#). Dissertation de doctorat, Ecole Doctorale Sciences et Techniques de l'Agronomie et de l'Environnement. Tunis, INAT.

Hirschman AO, 1970. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Kadiri Z, Belmoumene K, Kuper M, Faysse N, Tozy M, Errahj M, 2010. [L'innovation institutionnelle dix ans plus tard : Quelles opportunités pour les agriculteurs, et quels apprentissages pour les pouvoirs publics ? Le cas des associations d'irrigants au nord du Maroc](#). ISDA, 28-30 Juin 2010, Montpellier, France, 12 p.

Mansbridge J, 2014. [The role of the state in governing the commons](#). *Environmental Science & Policy*, 36(0), 8-10.

Marlet S, 2014. [Autonomisation des associations d'irrigants et pérennisation des systèmes d'irrigation en Tunisie](#). Séminaire international "Développement des territoires ruraux méditerranéens", 9-11 décembre 2014, CIHEAM, Montpellier, France.

Marlet S, Mnajja A, 2017. [Transfert de la gestion des périmètres publics irrigués aux associations d'irrigants en Tunisie. Mise en œuvre et adaptation de la stratégie nationale : Retour d'expérience du projet PAP-AGIR pour l'autonomie progressive des associations](#). Guide pour l'action, tome 1. Montpellier, CIRAD.

Ostrom E, 1992. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco, ICS Press, Institute for contemporary studies. [[Traduction et synthèse de Philippe Lavigne Delville, 1997](#)]

Romagny B, Riaux J, 2007. [La gestion communautaire de l'eau agricole à l'épreuve des politiques participatives: regards croisés Tunisie/Maroc](#). *Hydrological Sciences Journal* 52(6): 1179-1196.

Suhardiman D, Giordano M, 2014. [Is There an Alternative for Irrigation Reform?](#) *World Development*, 57, 91-100.

Yakoubi Y., Aoudjit C, Benmebarek A, Faysse N 2015. [La difficile prise en main des petits périmètres irrigués par les agriculteurs en](#)

[Algérie : cas du périmètre de Ladrat](#). *Cahiers Agricultures*, 24(5), 277-282.