

# ENJEUX DE LA GESTION PARTICIPATIVE DE L'IRRIGATION

## CAS DE LA GRANDE IRRIGATION

Abdellah HERZENNI

Les ORMVA, outils principaux de la politique de l'irrigation à l'échelle régionale, sont appelés depuis une vingtaine d'années à de gros efforts de mise à niveau. Comment alléger, voire supprimer, les subventions publiques grâce à la promotion d'un nouveau management de l'irrigation fondé sur la participation effective des irrigants et sur la rationalisation de la gestion des ORMVA? Jusqu'à quel point des établissements publics tels que les ORMVA, conçus au départ essentiellement comme des outils de déconcentration, peuvent-ils aussi devenir pour ainsi dire outils de "privatisation" de la gestion des eaux? Comment parviendront-ils, étant donné le poids des dépenses de fonctionnement (600 à plus de 1000 employés par ORMVA) à assurer un service convenable à un moindre coût et à des niveaux de redevances d'eau d'irrigation acceptables par les agriculteurs? Dans quelle mesure la participation de ces derniers contribuera-t-elle à un meilleur rapport coût-efficacité?

### 1 INTRODUCTION

Telles sont les questions qui continuent de se poser dans un contexte où la déconcentration, la décentralisation et la participation sont considérées, aujourd'hui encore plus qu'il y a vingt ans, comme des outils essentiels de bonne gouvernance.

Après un aperçu rapide sur les caractéristiques générales de la politique de l'irrigation (ch.2), et sur les principes de mise en œuvre de la stratégie d'appui à la grande irrigation (ch. 3), on examinera les résultats obtenus jusqu'à présent (ch.4). Une analyse de la situation actuelle sera esquissée (ch.5), suivie d'éléments de réflexion sur les perspectives futures (ch.6).

### 2 LES DEFIS DE LA POLITIQUE DE L'IRRIGATION

#### 2.1 Caractéristiques générales de la politique de l'irrigation

Le Maroc compte un potentiel de surface irrigable de 1.353.000 ha en eau pérenne et de 300.000 ha en eaux occasionnelles et de crue (18% de la surface cultivable du pays). Etant donné la vulnérabilité de l'agriculture pluviale face à l'aléa climatique et aux sécheresses fréquentes, l'irrigation constitue un facteur essentiel de développement agricole malgré les limitations en surface et en ressources en eau. Son poids est d'autant plus important que le Maroc fonde pour une large part son développement économique sur l'agriculture.

La politique agricole a constamment visé, depuis l'indépendance du pays, des objectifs tels que la couverture des besoins alimentaires (ou la " sécurité " alimentaire) d'une population qui double tous les 25 ans, l'atténuation de l'exode rural grâce à l'augmentation des revenus et à la création d'emplois, une intégration poussée de l'agriculture dans l'économie nationale et mondiale grâce aux effets d'entraînement de l'hydraulique agricole : industries et services à l'amont et à l'aval de la production agricole, exportations... etc...

La politique des grands barrages, lancée dès les années 60, consolidée par des mesures juridiques et institutionnelles d'importance,<sup>(1)</sup> et appliquée aux grands périmètres d'irrigation, est renforcée à grande échelle par l'aménagement des périmètres de PMH (petite et moyenne hydraulique) à partir du début des années 80.

Les résultats et effets de la politique poursuivie sont encourageants. La couverture des besoins alimentaires du pays est en progression sensible (cas notamment du maraîchage, du sucre, des produits laitiers, des viandes). Les périmètres de grande irrigation ont enregistré une augmentation et une stabilisation sensibles des revenus et du nombre d'emplois. Ils apportent une forte contribution à la valeur ajoutée agricole (45%) et aux recettes d'exportation agricole (plus de 75%). Les effets d'entraînement de la production irriguée sont tangibles, qu'il s'agisse du développement des secteurs des travaux publics, de l'industrie et des services à l'amont ou des unités de transformation (sucrieries, laiteries), de conditionnement, de conserverie et autres à l'aval. L'amélioration des conditions de vie des agriculteurs n'est pas en reste, qu'il s'agisse du désenclavement des zones rurales, de l'amélioration de l'habitat, de l'électrification, des adductions en eau potable et autres actions de développement rural etc... Autre apport essentiel de la politique de l'irrigation, bien que peu évoqué d'ordinaire, la contribution à l'aménagement du territoire, notamment à l'essor de villes moyennes et petites jouant à leur tour un rôle de développement régional et local.

## **2.2 Procédures et solutions envisagées**

L'effort déployé pour le développement de l'hydraulique agricole a été supporté par des investissements publics considérables, plus des 2/3 du total des investissements agricoles dont une partie substantielle consacrée au fonctionnement. Les structures d'intervention sont constituées de 9 ORMVA (Offices régionaux de mise en valeur agricole),<sup>(2)</sup> créés à partir de 1966 dans un but de déconcentration, après la dissolution de l'ONI (Office national de l'irrigation). Ces organismes publics sont chargés de l'application de l'ensemble de la politique agricole dans toutes ses composantes dans leurs périmètres d'intervention respectifs<sup>(3)</sup>. Pour faire face à ces responsabilités, ils comptent des effectifs importants, une dizaine de milliers d'employés, au niveau de leurs sièges et à l'échelle locale (subdivisions, CMV – centres de mise en valeur ...etc.). Bien que dotés de l'autonomie financière et que la loi ait prévu une contrepartie sous forme de redevances d'eau à toutes les dépenses d'exploitation et d'entretien des réseaux d'irrigation ainsi qu'à une partie de l'amortissement des équipements, ces dernières continuent d'être supportées, pour plus de la moitié, par le Trésor public.

Déjà au lendemain de la crise des finances publiques des années 70, une commission nationale est chargée d'examiner les moyens de rééquilibrer le budget de divers établissements publics maintenus à flot grâce aux subventions de l'Etat<sup>(4)</sup>. Des reconversions de statut, y compris des privatisations, sont envisagées. Le statut d'établissement public des ORMVA est maintenu, mais à charge pour ces organismes de couvrir leurs dépenses de fonctionnement, en particulier celles relatives au service de l'eau d'irrigation (exploitation et maintenance des ouvrages d'irrigation), grâce aux redevances d'eau dues par les agriculteurs.

- 
- 1) Le CIA en particulier, code des investissements agricoles (juillet 1969 et textes ultérieurs de modification ou d'amendements).
  - 2) Les ORMVA s'occupent de la grande irrigation et de la PMH (petite et moyenne hydraulique) dans leurs périmètres d'intervention : Loukkos, Moulouya Gharb, Doukkala, Haouz, Tadla, Souss-Massa, Ouarzazate, Errachidia.
  - 3) Gestion des eaux d'irrigation, aménagements hydro-agricoles, mais aussi planification, restructuration foncière, mise en valeur agricole, production animale, vulgarisation, gestion administrative et formation professionnelle.
  - 4) Un ministre délégué auprès du premier ministre est désigné en 1978 pour évaluer les activités et la gestion des entreprises publiques. Cette mission est à l'origine de la création d'une commission ministérielle chargée d'étudier la révision de certaines dispositions du CIA (code des investissements agricoles, juillet 1969) en 1979.

L'on peut se demander si les préoccupations financières, celles relatives en particulier au déficit des ORMVA, constituent l'essentiel des problèmes de l'irrigation. En effet, les autres problèmes fréquemment évoqués relèvent de registres à première vue différents, qu'il s'agisse du décalage entre les surfaces équipées et les surfaces mises en valeur, de la faible efficacité des réseaux, des défaillances en matière de service de l'eau et d'entretien des équipements, des efforts à déployer pour l'amélioration de la productivité des cultures et de la faible participation des agriculteurs à la gestion des eaux d'irrigation. En fait, l'intérêt porté aux aspects financiers, et notamment à l'autonomie financière des ORMVA, autorise une approche de management qui recouvre l'ensemble des problèmes évoqués et les repose en termes d'efficacité économique. C'est cette approche qui a été introduite depuis une vingtaine d'années, comme le montrent les objectifs du PASA (programme d'ajustement structurel agricole à partir de 1983), ceux du PAGI I (programme d'appui à la grande irrigation, à partir de 1986), du PAGI II (1993-99), ainsi que ceux du PNI (plan national de l'irrigation, 1993)<sup>5)</sup>.

De même, les principes de GPI (gestion participative de l'irrigation), consacrés par le colloque national de novembre 1995, s'inscrivent pleinement dans ce cadre. Ils visent la concrétisation du transfert de prérogatives de gestion du service de l'eau des ORMVA aux agriculteurs appelés à se constituer en AUEA (associations d'usagers des eaux d'irrigation). Un tel transfert devrait permettre :

- d'assurer un meilleur service de l'eau et la durabilité des ouvrages grâce à la participation des AUEA à la gestion ;
- de réduire en conséquence le coût de l'eau ;
- d'assurer l'autonomie financière des ORMVA, et en conséquence une plus grande liberté de manœuvre, y compris celle de contracter directement des prêts,
- de créer les conditions d'un partenariat fructueux entre les ORMVA et les AUEA, ainsi qu'avec d'autres partenaires, non seulement en matière d'irrigation mais aussi dans d'autres secteurs d'intervention de l'ORMVA tels que l'aménagement des terres, la mise en valeur agricole, la valorisation des produits agricoles.

Une telle vision s'inscrit dans une optique de gestion privée, alors que les ORMVA sont appelés à maintenir leur mission de service public, non seulement dans les autres secteurs d'intervention (aménagement hydro-agricoles, aménagement fonciers, production agricole et animale, formation ... etc.), mais aussi dans celui de la gestion de l'irrigation proprement dite. En effet, le service public devrait continuer de s'imposer dans ce secteur, si l'on en juge par sa complexité, qu'il s'agisse de l'aléa inter-annuel et saisonnier des fournitures d'eau en fonction des niveaux de retenue des barrages, des relations de coordination avec les usagers non agricoles (industries, énergie électrique, eau potable), de la veille nécessaire à une bonne efficacité de l'irrigation à divers niveaux : transport, distribution, application de l'eau à la parcelle, effets environnementaux, ou des conditions juridiques et administratives d'une bonne gestion (acquittement des redevances d'eau par les usagers, conditions de fonctionnement des AUEA, police des eaux, formation des irriguants ...).

Tels sont les défis que les ORMVA sont appelés à relever. On examinera le degré de pertinence de la stratégie arrêtée, les difficultés rencontrées et les perspectives d'amélioration possibles.

<sup>5)</sup> Les PAGI sont financés sur prêts importants (BM et autres bailleurs). Objectifs du PAGI I : tirer le meilleur parti des ressources en eau, favoriser le développement de la production agricole, améliorer le management des ORMVA, transférer certaines responsabilités des ORMVA aux agriculteurs. Objectifs du PAGI II : améliorer l'entretien et la maintenance des réseaux, améliorer le réseau d'irrigation et les services de vulgarisation, améliorer les revenus, améliorer l'efficacité des ORMVA et leur autonomie financière. Objectifs du PNI : étendre l'aménagement hydro-agricole, promouvoir l'économie de l'eau (réhabilitation des équipements, renforcement des capacités des ORMVA, organisation des agriculteurs en AUEA, réduction des pertes d'eau, mise en place d'un système de tarification rationnel), améliorer la productivité, améliorer l'efficacité opérationnelle des ORMVA.

### **3 PRINCIPES STRATEGIQUES**

Ces principes arrêtés dans les programmes cités d'amélioration de l'irrigation reposent sur quatre axes concomitants : l'amélioration et la gestion des ORMVA, la gestion participative de l'irrigation, l'amélioration du service de l'eau et l'établissement d'un coût de l'eau objectif et équitable.

#### **3.1 L'amélioration de la gestion des ORMVA**

La pièce maîtresse des transformations visées concerne l'amélioration de la gestion des ORMVA, outils principaux des politiques régionales de l'irrigation. Il suffirait, sans bouleversement juridique, d'accorder pleinement à ces établissements le caractère commercial autorisé par leur statut, à l'instar d'organismes tels que l'ONE ou l'OCP. C'est à ce prix qu'ils parviendraient à gagner leur autonomie financière et managériale.

Des modèles de protocoles d'accord sont établis. Ce sont des contrats-programmes appelés à régir les relations entre les ORMVA et leur ministère de tutelle. Appliqués à deux Offices à titre d'expérience, ils visent essentiellement l'octroi d'une plus grande autonomie aux ORMVA grâce à l'utilisation de budgets pluri-annuels. Mais cette tentative fait long feu. Le même objectif est poursuivi, avec un plus grand soin apporté aux procédures et aux moyens et mesures, grâce à l'instauration d'un SIG (système d'information de gestion). Le but poursuivi est l'établissement d'états financiers de type " Entreprise ", moyen incontournable pour la recherche du meilleur rapport coût-efficacité, et partant, outil essentiel de viabilité des Offices.

La mise en place de la comptabilité générale, de la comptabilité analytique, de la planification informatisée, constitue une base indispensable à l'approche " Entreprise ". Les activités de contrôle de gestion et d'audit sont instaurées. Désormais, il est possible de procéder aux facturations externe et interne. La facturation externe s'applique aux prestations réalisées au profit d'opérateurs extérieurs, privés et publics, dont l'Etat. Des projets et des sous-projets doivent être établis, évalués et facturés sur la base de négociations conclues par des contrats-programmes avec les partenaires. Ces derniers jugeront au résultat. La facturation interne devra permettre, grâce à un système d'imputation de temps, d'évaluer les charges exactes de personnel par projet et sous-projet.

Munis de ces outils, et grâce à la qualité du travail des cellules de comptabilité, de contrôle de gestion et d'audit, grâce également à la collaboration de tous les concernés, les ORMVA devraient être en mesure de se conduire en véritables entreprises. Bien que l'on soit au début du processus, il faut noter qu'on est déjà relativement loin de la période où seule la comptabilité de caisse et de trésorerie était utilisée dans ces établissements.

L'amélioration de la gestion des ORMVA devrait se traduire par la diminution de leur déficit d'exploitation, la réduction des subventions de l'Etat et la rentabilisation des lourds investissements hydrauliques. Aussi sont-ils invités à assurer leur équilibre budgétaire en procédant à la récupération des arriérés de redevances d'eau, à l'actualisation des tarifs de l'eau et à l'amélioration de la facturation et du recouvrement des redevances.

#### **3.2 La GPI (gestion participative de l'irrigation)**

L'amélioration de la gestion des ORMVA, c'est aussi et surtout une gestion plus efficace de l'irrigation grâce à l'amélioration de l'exploitation et de la maintenance. C'est même cette volonté d'amélioration qui devrait constituer le facteur principal de progrès dans la gestion des Offices. Or, il semble acquis aujourd'hui que de telles avancées, comme le prouvent diverses expériences, ne peuvent être obtenues sans une association étroite des agriculteurs irriguants et des autres partenaires concernés. D'où le concept à l'ordre du jour de GPI, la gestion participative de l'irrigation.

Des efforts dans ce sens ont été d'ores et déjà accomplis dès les années 80 et se poursuivent dans les secteurs de PMH (petite et moyenne hydraulique). Ce sont du reste les mêmes textes législatifs qui fondent au stade actuel la démarche GPI dans les périmètres de GH (grande hydraulique).

La GPI s'est traduite jusqu'à présent essentiellement par la constitution d'AUEA (associations

d'usagers des eaux d'irrigation) dans les périmètres d'irrigation. Le processus est en cours et connaît un certain essor, consacré par le séminaire national de novembre 1995. Les recommandations élaborées dans ce cadre ont retenu le principe d'un transfert progressif de prérogatives des ORMVA aux AUEA, sur la base de contrats de partenariat. Des plans d'action par ORMVA arrêteront les conditions et les modalités de mise en œuvre de ce transfert et les premières opérations seront lancées dans des secteurs-pilotes. Il en sera tiré les enseignements utiles à une extension appropriée à l'ensemble des AUEA.

L'évaluation de l'expérience des dernières années a conduit à quelques recommandations relatives à l'approche GPI et aux conditions institutionnelles et administratives de sa mise en œuvre. Si le processus de création d'AUEA est positif, il ne constitue pas un objectif en soi, mais un moyen – et un moyen nécessaire – pour atteindre une meilleure efficacité de l'irrigation, au sens à la fois technique, économique, financier et social du terme. Occulter ou négliger l'objectif d'efficacité, c'est créer des institutions peu efficaces parce que leurs membres n'auront pas été sensibilisés au préalable pour se l'approprier eux-mêmes. La nuance est donc d'importance. Une telle recommandation résulte en fait d'un constat de déficit en matière "d'animation participative". Les gestionnaires sont invités à développer une méthode participative adéquate, susceptible de mener à un partenariat authentique les deux protagonistes principaux, les ORMVA et les agriculteurs.

Une telle méthodologie requiert une organisation adéquate. Les structures opérationnelles à divers niveaux de responsabilité devraient être dotées de personnel qualifié en matière d'animation et de communication. Ces structures devraient être de véritables outils de promotion de la GPI, grâce à des actions telles que le suivi des négociations avec les agriculteurs et la formation à la démarche participative. Elles devraient également contribuer à l'affinement de la stratégie GPI et à la réflexion sur le cadre législatif et institutionnel de sa mise en œuvre.

Autre domaine à privilégier, celui de la formation. Les grandes lignes en ont été tracées lors du séminaire de novembre 95 sur la GPI. Il reste à préciser les besoins spécifiques des irriguants et des préposés des ORMVA à la gestion de l'eau, à établir les plans de formation, à organiser la formation et à l'évaluer.

Les mutations requises au niveau des Offices et des irriguants doivent s'étendre également au secteur privé. Ce dernier participe essentiellement aux études et partiellement à la maintenance. Il est suggéré de procéder à des comparaisons de coûts d'intervention de ce secteur et de la régie des ORMVA, afin d'en tirer des enseignements à l'avenir, ces derniers étant dans tous les cas de figure appelés à assurer le suivi des interventions du privé et le contrôle de qualité.

### **3.3 L'amélioration du service de l'eau**

Les objectifs poursuivis devraient concourir à une minimisation des coûts d'exploitation et de maintenance et à une meilleure valorisation de l'eau d'irrigation. Des résultats optimaux ne pourraient être atteints sans des relations de confiance entre l'ORMVA et l'irrigant, considéré désormais comme " client " et non plus comme simple usager.

Des études de réhabilitation à long terme sont prévues. Elles devraient définir les besoins futurs en réhabilitation, en entretien et en maintenance, et leurs coûts. Elles enrichiraient de ce fait les études de tarification et leur apporteraient une base de simulation et de prospective.

Le développement de la GPI est considéré comme le moyen essentiel d'amélioration du service de l'eau. Les associations d'irriguants existantes ou à créer devraient concourir à une plus grande efficacité de la programmation des irrigations, de la distribution des eaux, de leur facturation, et même de la perception des redevances, grâce à leur implication étroite dans ces opérations. En attendant qu'elles soient pleinement opérationnelles, des " contrats d'eau " sont établis entre les ORMVA et leurs " clients ". Ils définissent les droits et obligations des partenaires, et comportent ainsi une dimension pédagogique non négligeable.

Le même souci d'efficacité a conduit à des études d'amélioration des systèmes d'exploitation et de drainage dans l'ensemble des Offices. Elles devraient aboutir à des recommandations dans des domaines prioritaires tels que les modes de relations à établir entre les ORMVA et les irriguants, l'amélioration du comptage des volumes d'eau livrés, l'optimisation managériale des opérations. Il est préconisé d'accorder la priorité à la maintenance préventive, alors que les interventions courantes portent plutôt sur la maintenance curative, ce qui est un indice de gestion défailante. En outre, une comptabilisation stricte devrait distinguer ce qui a trait à la maintenance, afin d'éviter de surcharger ou de sous-estimer ce poste, selon les cas.

Autre chantier capital, l'économie de l'eau à la parcelle. Au-delà des essais et des démonstrations de techniques, il est prévu de mettre l'accent sur les possibilités et les modalités d'adoption massive de ces dernières, grâce à des investigations sur les coûts des équipements, des études des filières (fabrication, approvisionnement et réparations), et aux possibilités de crédit et de bonification pour l'acquisition du matériel.

L'ensemble des opérations préconisées relève ainsi de registres différents, plus ou moins aisés à maîtriser, mais qui se complètent pour concourir efficacement à l'amélioration du service de l'eau.

### **3.4 L'établissement d'un coût de l'eau d'irrigation objectif et équitable**

Cette composante est essentielle : ce sont les déficits financiers permanents des Offices qui ont conduit pour une bonne part aux options de l'ajustement structurel agricole. Au début des années 90, malgré les efforts déployés, le déficit moyen annuel représente environ 55% des dépenses de fonctionnement de ces organismes.

Les subventions publiques contribuent à l'éponger, mais elles sont en baisse constante en raison des restrictions budgétaires. Cette situation a des effets négatifs sur l'état des ouvrages et du matériel, les dépenses d'entretien et de maintenance étant nettement insuffisantes par rapport au niveau requis.

Aussi l'objectif de recouvrement total des coûts d'exploitation et de maintenance, grâce aux redevances d'eau d'irrigation est-il primordial. Il constitue l'une des conditionnalités majeures du PAGI III<sup>(6)</sup>. Malgré les efforts de redressement concentrés sur la réactualisation des coûts <sup>(7)</sup> et sur la récupération des arriérés des redevances, le déficit demeure.

Des études d'une ampleur considérable sont menées sur la tarification durant les années 90. Elles devaient conduire à des options tarifaires par ORMVA, à des imputations intersectorielles des coûts, et à des propositions de cadre institutionnel de mise en œuvre des options choisies. Les résultats de ces études devaient offrir une base sérieuse de discussion ou de négociation sur les clés de répartition des coûts à appliquer aux divers partenaires concernés, au premier rang desquels il faut ranger les irriguants et les ORMVA. Il est inutile d'insister dans cette optique sur l'apport du SIG (système d'information de gestion), notamment les données de base qui seront fournies grâce à la facturation des prestations de l'Office par projet et sous-projet. Ces éléments nouveaux sont également essentiels au regard de la GPI : on disposera enfin d'outils de mesure et d'évaluation fiables de la participation actuelle des irriguants et de leurs associations en matière d'exploitation et de maintenance, ainsi que des hypothèses de participation future. Il sera plus aisé, sur la base de données de ce type, d'envisager des formules de partenariat fondées sur l'objectivité du calcul et sur l'équité<sup>(8)</sup>.

6) C'est d'ailleurs ce qui est prescrit par le CIA (art. 16 du dahir n°1-69-25 : la redevance pour usage d'eau d'irrigation est annuelle et permanente. Elle comprend une partie de l'amortissement et les dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau externe d'irrigation.

7) Voir décret n°2-96-297 du 30 juin 1986 relatif à la distribution et à l'utilisation des eaux d'irrigation.

8) Une clause du CIA prévoit une ristourne sur la redevance d'eau lorsque des groupements d'irriguants participent à l'entretien du réseau. Depuis 30 ans, la concrétisation de cette clause constitue un casse-tête pour les décideurs.

## 4 ASPECTS DE LA SITUATION ACTUELLE : QUELS RESULTATS OBTENUS?

### 4.1 La gestion des ORMVA

La mise en œuvre du SIG connaît des progrès variables selon les Offices, mais on peut considérer que, de manière générale, les ORMVA n'en sont pas encore au stade d'un travail systématique de contrôle de gestion, de planification informatisée et d'audit. Les efforts de constitution de "projets" et de "sous-projets", la facturation externe ou interne par prestation, l'imputation des frais généraux à chaque prestation constituent des tâches essentielles qui n'ont pas encore abouti.

Elles sont indispensables dans une optique d'autonomie financière et managériale. Elles le sont également dans l'optique de la GPI car elles constituent la base incontournable de négociations conséquentes pour un partage équitable des tâches et des coûts entre les irriguants et les ORMVA.

Les ORMVA ont connu ces dernières années une campagne intense de récupération d'arriérés de redevances, susceptibles de contribuer au rééquilibrage de leur budget et donc à une ponction moindre sur le budget de l'Etat. Le déficit, bien que sensiblement réduit, demeure néanmoins important : la moitié environ du budget global des ORMVA. Il serait encore plus important sans le relèvement du "taux d'équilibre", et si les recouvrements de la "participation directe" revenaient au Trésor et non aux ORMVA.

En tout état de cause, les subventions publiques continuent de baisser. La priorité est forcément accordée au budget de fonctionnement (les ORMVA comptent une dizaine de milliers d'employés) et le niveau de la maintenance ne peut qu'en pâtir. Or une dégradation plus rapide des ouvrages requiert des interventions plus coûteuses<sup>9)</sup>.

### 4.2 La tarification

Les études de tarification ont abouti à des relèvements de prix de l'eau, bien que les calculs de base n'aient vraisemblablement pas intégré toutes les données nécessaires. Il semble a priori difficile de définir les critères d'objectivité et d'équité de la tarification si certaines conditions ne sont pas réunies :

- la disponibilité des données spécifiques à chaque Office (et à ses secteurs spécifiques d'irrigation) en matière de facturation externe et interne ; des imputations équitables de coût sur chaque tâche ; une saine distinction entre les coûts propres au service de l'eau et les autres coûts (coûts de service public, de vulgarisation, de recherche-développement etc...) ;
- une volonté réelle de concertation entre les agents des Offices à divers niveaux pour la fixation de normes tangibles d'évaluation de leurs prestations et une normalisation nécessaire entre les Offices ;
- la prise en compte, grâce à des hypothèses de tarification, de l'impact de cette dernière sur les diverses catégories d'exploitation, en particulier les plus vulnérables dans le contexte actuel de libéralisation et de globalisation,
- la nécessité d'arbitrages en haut lieu en raison du caractère stratégique de la tarification.

### 4.3 L'amélioration du service de l'eau

Le souci de l'amélioration du service de l'eau, notamment la recherche d'une meilleure efficacité de l'exploitation et de la maintenance, est à l'origine du lancement d'études volumineuses, axées au demeurant plutôt sur l'exploitation et le drainage.

<sup>9)</sup> Les interventions principales des PAGI I et II concernent des réhabilitations. C'est précisément pour éviter de nouvelles réhabilitations à très court terme, au coût rédhibitoire, que ces programmes insistent dans leurs recommandations sur une gestion saine, en partenariat avec les irriguants, susceptible d'assurer une exploitation et une maintenance plus rationnelles et à moindre coût.

Leur apport technique est certes appréciable, en termes de diagnostic et de solutions relevant de ce registre. Il en est ainsi du potentiel et des contraintes en matière de ressources en eau, des mesures d'amélioration de la distribution et du comptage volumétrique, ou de l'avertissement à l'irrigation. Mais en revanche, elles ne formulent pas (à une ou deux exceptions près) de recommandations opérationnelles sur l'organisation de l'irrigation au niveau de l'Office et des irriguants, ni sur les relations qui devraient s'établir entre ces deux partenaires.

Une autre préoccupation majeure concerne l'économie de l'eau à la parcelle, domaine qui relève pour une bonne part du savoir-faire et du degré d'initiative de l'irriguant. Des essais et des démonstrations sont menés par des services spécialisés, en particulier dans les domaines de l'aspersion et de l'irrigation localisée. Mais il n'existe pas de conception d'une méthodologie d'extension des nouvelles techniques : quelles conditions financières d'acquisition? quelle organisation de la filière technique, de la fabrication au contrôle de qualité? quelles conditions institutionnelles de développement de la filière?

En fait, les études n'ont pas été réalisées dans une optique de GPI. Elle aurait pourtant permis d'examiner la faisabilité réelle, économique, financière et sociale de divers scénari techniques possibles, susceptibles d'aider le décideur à retenir les plus appropriés, en fonction des aptitudes locales de participation et d'adaptation progressive des irriguants et des préposés des ORMVA à la gestion des réseaux.

#### **4.4 La GPI**

##### **4.4.1 Les réalisations**

Depuis novembre 1995, date du séminaire national sur la GPI, des efforts ont été déployés pour mettre en application les recommandations issues de ces assises. Le nombre d'AUEA créé dans les périmètres de GH est passé de 158 en 1995 à près de 250 courant 1998, le nombre d'irriguants et les surfaces concernées ont doublé durant cette période (de 40 000 à 80 000 irriguants et de 84 000 à 166 000 hectares)<sup>(10)</sup>. Les comités techniques et les conseils d'administration des ORMVA ont été ouverts aux AUEA. Le CNCGPI (comité national de coordination de la GPI) a contribué à la formation des cadres concernés par l'irrigation et par les relations avec les AUEA et à l'engagement d'échanges internationaux. Des BRU (bureaux des relations avec les usagers de l'eau d'irrigation) ont été créés au sein de quelques services de gestion des réseaux. Des coordinateurs de GPI ont été parfois désignés sur le terrain.

Un mouvement a donc été amorcé dans une perspective de GPI, mais il semble que la participation effective des irriguants n'a pas évolué par rapport à ce qu'il en était il y a quelques années.

Certes, en réseau gravitaire, les irriguants participent à l'entretien des canaux. Dans certains cas (exemple de la Tessaout-Amont), ils prennent en charge l'entretien courant et la surveillance des canaux et des drains secondaires et tertiaires, ainsi que la distribution de l'eau entre les tertiaires et quaternaires, ou l'ensemble de la gestion du réseau non équipé à l'aval du primaire (cas des périmètres du Tafilalet et du Drâa).

De même, en secteur aspersion, les irriguants, organisés ou non en AUEA, s'occupent du gardiennage du matériel mobile et de son entretien ainsi que de la répartition de l'eau. Dans certains secteurs, des membres des conseils d'AUEA jouent un rôle précieux de facilitateurs pour la récupération des arriérés de redevances d'eau ou pour des activités d'entretien courant. Selon les périmètres et selon les AUEA, des initiatives nouvelles sont envisagées, par exemple l'extension de leur champ d'intervention à l'approvisionnement en intrants ou à l'écoulement des produits agricoles.

---

<sup>10)</sup> La GPI vise un total de plus de 500 AUEA en 2002.

Il est vrai que dans le cas de la Tessaout-Amont, il s'agit plutôt d'un ancien périmètre intégralement modernisé. Des associations d'usagers de fait ont été constituées rapidement, dès la mise en service du périmètre équipé (1970-1978). Dans le cas du Tafilalet et du Drâa, les aménagements se sont limités au canal primaire dans des périmètres à forte tradition communautaire.

#### **4.4.2 Les insuffisances**

Ces exemples montrent qu'il y a des acquis certains, en particulier dans les secteurs de niveau technique relativement simple, comme le gravitaire partiellement modernisé ou réalimenté. Mais lorsqu'il s'agit de participation à des niveaux supérieurs de gestion, les irriguants invoquent leur absence de maîtrise des techniques propres à l'irrigation moderne, le coût prohibitif des redevances d'eau, leur hausse " exorbitante " ainsi que celle de la " participation directe ", la hausse du prix des intrants, la fluctuation des prix des produits agricoles et leur corollaire, celle des revenus, et donc l'incapacité de faire face à toutes les charges induites par l'irrigation moderne. Ils invoquent également la non application des mesures incitatives promises par les ORMVA, telles que les ristournes sur redevances d'eau en cas de participation des usagers à l'entretien des équipements,<sup>(11)</sup> l'éligibilité des AUEA au crédit agricole, les exonérations sur TVA, les rabais sur frais d'énergie.

Malgré la bonne volonté des ORMVA, telle qu'elle se traduit par le processus soutenu de création des AUEA, l'application de plans d'action de GPI et de protocoles de partenariat avec les associations et la mise en œuvre effective de la GPI risquent de ne pas avoir lieu tant que les requêtes et réclamations des irriguants ne trouveront pas de réponses. Or il est évident que ces dernières ne sont pas à la portée des ORMVA, elles dépendent des instances supérieures et de l'environnement institutionnel au niveau national.

Cette situation explique le manque de détermination quant à l'organisation ou à la consolidation des structures de dialogue avec les irriguants tant au niveau du siège des Offices que sur le terrain, une formation adaptée et systématique des préposés à ce dialogue ainsi qu'à celle des membres des AUEA, et à une véritable professionnalisation de l'animation sociale de la GPI telle qu'elle est souhaitée dans le cadre du PAGI II.

### **5 ESSAI D'ANALYSE**

#### **5.1 La stratégie du PAGI II et de la GPI et son application**

##### **5.1.1 Absence d'articulation entre les actions**

Le PAGI II et la GPI contiennent un arsenal imposant de réformes qui se complètent mutuellement pour constituer une stratégie cohérente. L'objectif primordial recherché est le renforcement progressif de l'autonomie financière et managériale des ORMVA. Dès lors, plusieurs registres doivent être impérativement investis : technique, financier, économique, institutionnel, avec la nécessité d'un partenariat authentique avec les irriguants, le tout soutenu par la volonté d'une optimisation du rapport coût-efficacité. Cette préoccupation s'impose d'elle-même aujourd'hui dans le cadre de la libéralisation en cours et de la globalisation.

Cette stratégie, claire et cohérente dans ses principes, connaît des difficultés de mise en œuvre. Ses diverses composantes sont appliquées sans mise en cohérence, sans hiérarchisation des actions et sans articulation entre elles. Les missions et les tâches sont morcelées, cloisonnées, alors qu'une interaction dynamique devrait les animer. Il en résulte des actions " sectorialisées ", conduites indépendamment les unes des autres. Cette juxtaposition occulte l'objectif de départ. Quelques exemples peuvent illustrer cette observation.

##### **5.1.2 Le SIG et l'organisation administrative**

Le processus d'instauration du SIG est en cours, il se fonde sur une logique d'entreprise, et semble vouloir privilégier l'instauration de projets et de sous-projets, lesquels devraient imposer une coordination intersectorielle et donc la prédominance de rapports horizontaux entre les diverses instances des Offices.

<sup>(11)</sup> V. CIA (25 juillet 1969)

La réorganisation administrative de ces derniers a quant à elle privilégié les rapports verticaux en alourdissant la hiérarchie d'un niveau supplémentaire. Cet aspect a accaparé l'attention et l'intérêt des employés des ORMVA bien plus que d'autres aspects plus importants. La conciliation entre la structure de projet et la structure verticale actuelle ne sera pas aisée.

### **5.1.3 Quel contenu aux protocoles d'accord ORMVA-AUEA?**

Il est prévu dans le cadre de la GPI l'établissement de protocoles d'accord entre les AUEA et les ORMVA. Cette tâche est poursuivie indépendamment des travaux sur la tarification, alors que certains de leurs résultats devraient constituer la référence essentielle des accords escomptés (exemples du coût des prestations : celles des irriguants, des AUEA et des Offices). Elle est conduite sans que les Offices soient en mesure de donner satisfaction à certaines réclamations des AUEA (ristourne en cas de participation à l'entretien du réseau, accès au crédit, exonération de TVA, rabais sur le prix de l'énergie, appui de l'Office en logistique et autres mesures incitatives), soit parce que leur objet ne dépend pas de prérogatives des ORMVA, soit en raison des restrictions budgétaires.

### **5.2 Quelles structures d'animation sociale des irriguants et des AUEA?**

En dépit d'exhortations répétées, une organisation adaptée aux objectifs de la GPI tarde à se mettre en place. On observe certes quelques indices de progrès : un début de création au sein des ORMVA de cellules responsables des relations avec les irriguants, les BRU, l'extension de la constitution des AUEA, la création d'une cellule GPI au niveau central, l'action de coordination instaurée sous forme de rencontres nationales, d'ateliers de concertation, d'échanges internationaux. Mais jusqu'à présent, ces efforts sont demeurés limités. L'organisation des structures de GPI ne concerne qu'un nombre très réduit de cadres, comparé aux besoins.

En fait, et c'est le plus important, il n'existe pas une véritable appropriation de " l'esprit GPI " au niveau des décideurs, ni une prise de conscience de sa place déterminante dans la stratégie adoptée<sup>(12)</sup>. Cette appropriation et cette prise de conscience devraient les inciter à engager de véritables professionnels de l'animation sociale, appelés à jouer un rôle de facilitateurs entre l'ORMVA et les irriguants, de formateurs et d'accompagnateurs de la concertation entre les partenaires. C'est l'absence de ce type de profil<sup>(13)</sup> qui est probablement à l'origine de situations peu favorables à la GPI, telles que celles dépeintes ci-après :

- le faible intérêt et l'absence d'impulsion réelle pour inscrire la GPI dans les faits à travers l'organisation d'une concertation constante avec les irriguants, conduite par des profils compétents dans ce domaine et dotés des moyens nécessaires. Une comparaison entre les moyens et l'attention réservés à la réalisation du SIG et ceux consacrés à la GPI est éloquent à plus d'un titre ;
- le faible intérêt porté à la formation dans le domaine de l'animation sociale, en faveur des membres des AUEA et de leurs animateurs<sup>(14)</sup>;
- une conception de la démarche de constitution des AUEA biaisée au départ :
  - ✓ Il n'y a pas eu d'effort soutenu d'explication de l'ensemble de la stratégie du PAGI II aux responsables de la constitution des AUEA sur le terrain ;
  - ✓ La taille des AUEA est choisie d'emblée en fonction de contraintes techniques. Cette option est devenue monnaie courante dans les périmètres aspersionnels où il a été décidé de créer une AUEA par station de pompage, soit de grandes surfaces – au delà de 500 et de 1000 hectares – et un grand nombre d'usagers – au delà de 100 et de 200, sans prise en compte des réalités sociales qui peuvent conditionner dans la plupart des cas le devenir de ces associations. Il est reconnu en effet que les ensembles de grande taille sont peu favorables au processus d'association ou de coopération, en tout cas à ses débuts ;

12) Les crédits alloués à la GPI et aux mesures incitatives en faveur des AUEA auraient été réduits récemment, ce qui pourrait confirmer cette assertion.

13) Voir l'exemple des " community organizers ", entre autres, dans l'expérience des Philippines.

14) Un effort appréciable a été déployé dans le cas des PMH, avec une grande attention portée à l'analyse des besoins de formation, au plan d'action de formation et au suivi. Une action pilote de 3 ans a été financée par la KFW.

– les textes régissant le fonctionnement des AUEA ne sont pas toujours intégralement appliqués. A titre d'exemple, la rotation des membres du conseil d'administration est rarement organisée. Certains usagers se maintiennent dans leur fonction moins dans l'intérêt de leurs collègues que dans le leur.

### **5.3 Une responsabilisation excessive des ORMVA par rapport à leurs prérogatives réelles**

– Comme cela a déjà été évoqué, ces organismes ont la responsabilité de négociations avec les irriguants sans avoir tous les moyens juridiques, réglementaires, administratifs et financiers de les faire aboutir (ex de l'accès au crédit, des mesures incitatives etc.)

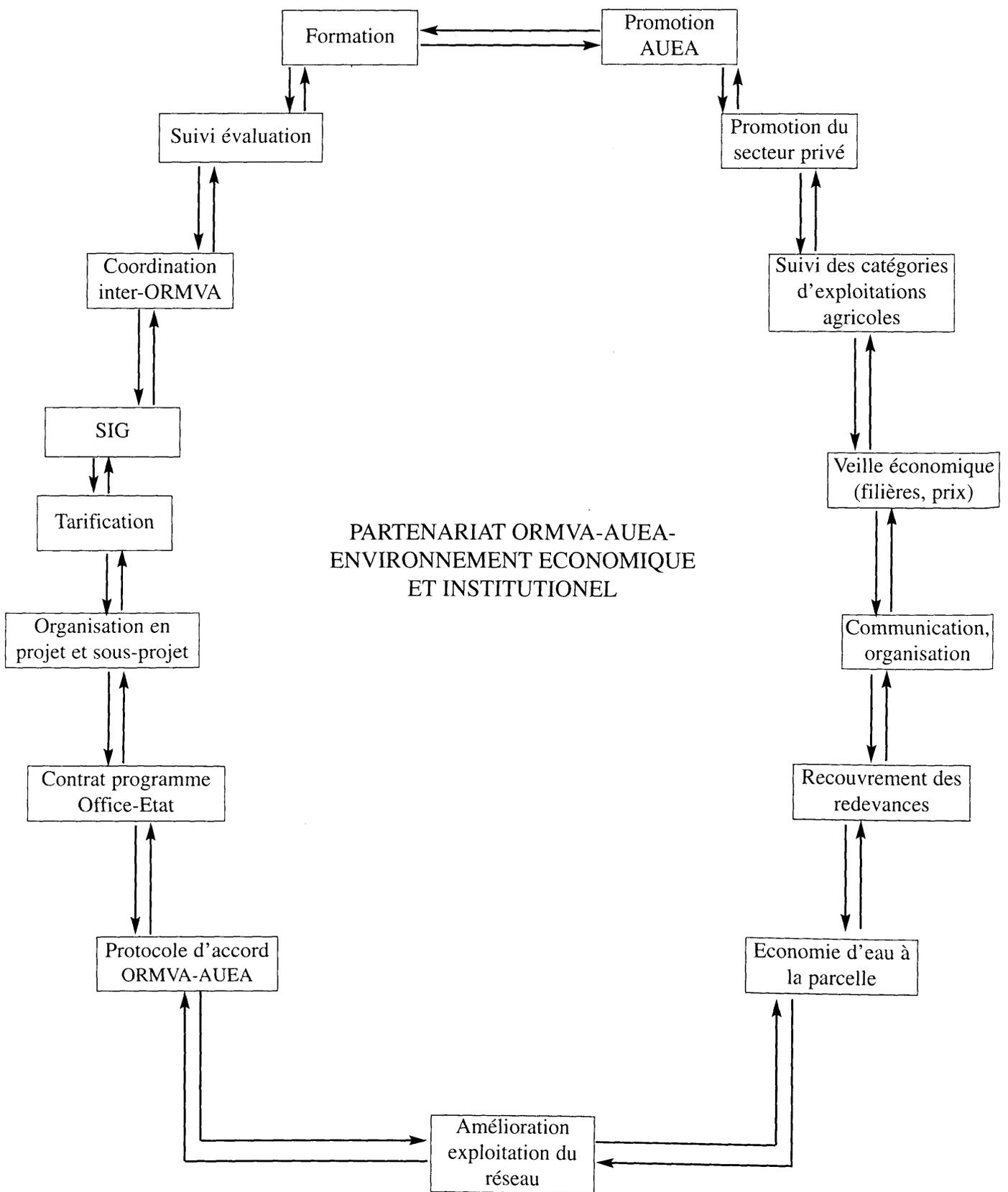
– Ils ont à jouer vis-à-vis des irriguants plusieurs rôles qui ne sont pas tous compatibles entre eux, à la fois de préposés à la distribution de l'eau, de percepteurs des redevances d'eau, conseils, vulgarisateurs, animateurs d'AUEA et parties d'office à voix délibérative dans leur conseil, pourvoyeurs de subventions et responsables de la police des eaux. Ce cumul de rôles est à l'origine de rapports complexes entre les ORMVA et les irriguants peu favorables à l'engagement du partenariat escompté.

L'option a été prise de maintenir le statut d'établissement public des ORMVA, mais avec une volonté déterminée de leur imprimer une puissante dimension commerciale. L'expérience montre qu'il n'est pas aisé de se délester des pesanteurs de l'Etat – providence. Mais, il ne s'agit pas seulement de force d'inertie, volontaire ou non. A supposer que les Offices atteignent leur autonomie financière, la nature même de l'enjeu, à savoir l'eau, et l'aléa de la production agricole et de sa valeur marchande, devraient imposer en tout en état de cause le maintien d'un service public. Le tout est qu'il sera certainement différent de l'actuel. Les ORMVA sauront-ils assurer la transition?

## **6 QUELLES PERSPECTIVES?**

### **6.1 La GPI comme concept fédérateur**

En termes de gouvernance et de management stratégique, la GPI devrait devenir le concept fédérateur, unificateur, des réformes entreprises. Le concept implique en effet une interaction des diverses activités, une concomitance qui les inscrit dans une même dynamique. Il y a certainement à tel ou tel moment, au gré de la conjoncture, des aspects prioritaires à traiter, mais toutes les actions s'inscrivent dans le même mouvement d'ensemble.



La préparation des contrats-programmes ORMVA-Etat et des protocoles d'accord ORMVA-irriguants (AUEA) devrait tirer profit de la mise en œuvre du SIG et des études sur la tarification. La négociation des contrats, le contenu de ces derniers, les relations entre ORMVA et AUEA, entre ces dernières et leurs membres et avec les autres acteurs du secteur privé, seront en effet redevables de l'objectivité apportée par le SIG (facturation externe et interne, organisation en projets et sous-projets) et par les études de tarification dans l'établissement des clés de répartition des coûts. C'est là une base de référence essentielle pour l'ensemble des acteurs concernés, afin que des questions essentielles ne demeurent plus en suspens. A titre d'exemple :

- Faut-il inclure l'ensemble des services de l'ORMVA dans les charges d'exploitation et de maintenance du réseau ou seulement les services affectés à ces fonctions? Dans ce dernier cas, selon quels critères affecter les frais généraux? Comment affecter les activités d'équipement et de soutien à la production au service de l'eau?
- Selon quels critères distinguer la maintenance préventive, la maintenance curative et la réhabilitation?
- Quelle part des réhabilitations imputer sur les irriguants et quelle part sur l'Etat? (Faut-il appliquer les clauses du CIA ou envisager d'autres formules?)
- Quel statut des ouvrages et équipements selon leur nature? public? privé? Dans chaque cas, quelle part du coût imputer au service public, celle à imputer aux irriguants?
- Comment calculer la contribution des irriguants aux travaux dans le cas où ils seraient rétribués dans le cadre d'un partenariat avec l'Office?
- Comment calculer les " coûts cachés " (sous-performance, faible rendement) de l'ORMVA, ou de l'AUEA, afin d'éviter ou d'atténuer leur hypothèque sur les niveaux de redevances d'eau?
- Comment réduire ces coûts cachés? (meilleures rationalisation des tâches, compression du personnel? ...),

Ce type de questions n'a pas qu'un caractère technique. Elles requièrent certainement des négociations avec les irriguants, et des arbitrages d'ordre politique.

### **6.2 La promotion des AUEA en tant qu'organisations professionnelles**

Les actions suivantes devraient être entreprises en vue d'une réelle existence autonome et efficace des AUEA :

- Etoffer les structures d'intervention en GPI au niveau du siège et du terrain des ORMVA, notamment en compétences en communication et en animation sociale ;
- Créer une ou des structures de pilotage de la GPI, de préférence sous forme contractuelle, formée de compétences professionnelles en communication et en animation, ayant pour missions<sup>(15)</sup>:
  - ✓ Concevoir et suivre la démarche participative ;
  - ✓ Veiller à une approche appropriée de constitution des AUEA ;
  - ✓ Contribuer à la réorganisation des AUEA le cas échéant (exemple de la taille trop grande en secteur aspersion, du degré d'application des textes législatifs....) ;
  - ✓ Former et suivre les animateurs de pilotage de la GPI ;
  - ✓ Former (et contribuer à la formation de formateurs) des membres d'AUEA ;
  - ✓ Contribuer à la formulation de propositions d'amendement et d'adaptation des textes législatifs et réglementaires sur les AUEA, sur l'utilisation des eaux, à la lumière de l'expérience et des spécificités locales ;
  - ✓ Contribuer à la préparation des négociations sur les protocoles d'accord entre ORMVA et AUEA.

<sup>15)</sup> Il va de soi que les guides et manuels ne suffisent pas à eux seuls, si les animations ne sont pas entreprises par des professionnels qualifiés. Sinon, ce seraient des recettes appliquées mécaniquement sans capacité d'analyse, de diagnostic, et donc sans capacité de propositions de changement approprié et de maîtrise de ce changement.

### 6.3 L'économie de l'eau à la parcelle

Cet aspect est étroitement lié à la GPI car la contribution à l'économie de l'eau dépend pour beaucoup de l'utilisateur, de l'irrigant. Une baisse substantielle des coûts en termes relatifs est entre ses mains. Mais, il lui faut aussi consentir des investissements importants, avoir la possibilité de recourir au crédit, compter sur quelques incitations publiques. Il faudrait aussi et surtout que la valeur ajoutée obtenue grâce à l'économie de l'eau ne soit pas enrayée par la fluctuation ou la hausse des prix des intrants et des produits agricoles. Ainsi, la contribution des techniques d'économie d'eau à un bon rapport coût-efficacité dépend des conditions d'acquisition des techniques améliorées, des politiques adoptées par filière de culture, et plus généralement, d'un cadre macro-économique adéquat.

## 7 CONCLUSION

La cohérence de la stratégie développée par le PAGI II et contenue dans les principes de la GPI a été mise à mal dans sa mise en œuvre pour cinq raisons essentielles :

- L'émiettement des activités, leur juxtaposition, leur cloisonnement, sans prise en compte des interactions nécessaires entre elles<sup>16)</sup> ;
- L'action monolithique attendue des ORMVA, alors qu'ils ne disposent pas de tous les moyens nécessaires, en particulier les moyens juridiques, institutionnels et financiers pour la faire aboutir ;
- L'insuffisance ou l'absence d'une animation sociale professionnelle, seule susceptible de maîtriser avec l'efficacité nécessaire, dans les conditions actuelles, le processus de GPI ;
- La faible prise en compte des spécificités régionales et locales, de la diversité des types d'exploitation, des besoins spécifiques propres à chacun d'eux et de leur capacité réelle de participation financière, technique, managériale ;
- La focalisation de la démarche générale tant au niveau du PAGI que de la GPI sur l'offre plutôt que sur la demande, sur l'outil de gestion plus que sur l'utilisateur.

Un accompagnement hors ORMVA de la GPI, notamment en ce qui concerne l'animation sociale, est nécessaire au stade actuel. Une mise en œuvre appropriée de la GPI, en tant que concept fédérateur de l'hydraulique agricole, requiert une approche de type " management stratégique " qui tienne compte à la fois des impératifs nationaux et des spécificités locales. Cette approche devrait être développée à l'échelle nationale mais aussi au niveau des ORMVA et des AUEA, afin d'adapter la GPI à la riche diversité existante. Une telle intervention devrait aboutir, à ces trois échelles, à une planification opérationnelle fondée sur la demande et sur les mesures d'accompagnement nécessaires : dispositions juridiques et institutionnelles, suivi-évaluation et formation continue en particulier.

---

<sup>16)</sup> Par exemple, le colloque national de novembre 1995 s'est focalisé sur la constitution des AUEA, sans se préoccuper des conditions nécessaires à leur bon fonctionnement, (données objectives de tarification, données de SIG, restructuration des services, animation professionnelle).

Le 2<sup>ème</sup> séminaire sur la GPI (1-2 décembre 1999) ne semble pas avoir emprunté une voie différente.

### ABREVIATIONS

- AUEA : Association des usagers des eaux d'irrigation
- BRU : Bureau des relations avec les usagers (des eaux d'irrigation)
- BM : Banque mondiale
- CIA : Code des investissements agricoles
- CMV : Centre de mise en valeur (une des antennes locales de l'ORMVA)
- GH : Grande hydraulique (ou grande irrigation)
- GPI : Gestion participative de l'irrigation
- ONI : Office national de l'irrigation
- ORMVA : Office régional de mise en valeur agricole
- PAGI (I ou II) : Programmes I ou II d'amélioration de la grande irrigation
- PASA : Plan d'ajustement structurel agricole
- PMH : Petite et moyenne hydraulique (ou irrigation)
- PNI : Plan national de l'irrigation
- SIG : Système d'information de gestion
- TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.

## SOMMAIRE

### 1- INTRODUCTION

### 2- LES DÉFIS DE LA POLITIQUE DE L'IRRIGATION

2-1 Caractéristiques générales de la politique de l'irrigation

2-2 Procédures et solutions envisagées

### 3- PRINCIPES STRATEGIQUES

3-1 L'amélioration de la gestion des ORMVA

3-2 La GPI (gestion participative de l'irrigation)

3-3 L'amélioration du service de l'eau

3-4 L'établissement d'un coût de l'eau d'irrigation objectif et équitable

### 4- ASPECTS DE LA SITUATION ACTUELLE : QUELS RESULTATS OBTENUS?

4-1 La gestion des ORMVA

4-2 La tarification

4-3 L'amélioration du service de l'eau

4-4 La GPI

4-4.1 Les réalisations

4-4.2 Les insuffisances

### 5- ESSAI D'ANALYSE

5-1 La stratégie du PAGI II et de la GPI et son application

5-1.1 Absence d'articulation entre les actions

5-1.2 Le SIG et l'organisation administrative

5-1.3 Quel contenu aux protocoles d'accord ORMVA-AUEA?

5-2 Quelles structures d'animation sociale des irriguants et des AUEA?

5-3 Une responsabilisation excessive des ORMVA :

### 6- QUELLES PERSPECTIVES?

6-1 La GPI comme concept fédérateur

6-2 La promotion des AUEA en tant qu'organisations professionnelles

6-3 L'économie de l'eau à la parcelle

### 7- CONCLUSION