

Transfert des services de gestion de l'irrigation

Directives



INSTITUT
INTERNATIONAL
DE GESTION
DES RESSOURCES
EN EAU



OFFICE
ALLEMAND DE LA
COOPÉRATION
TECHNIQUE

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Transfert des services de gestion de l'irrigation

Directives

Douglas L. Vermillion

Consultant

et

Juan A. Sagardoy

Fonctionnaire principal (Gestion des eaux)

Service des eaux – ressources, mise en valeur
et aménagement

FAO

BULLETIN FAO
D'IRRIGATION
ET DE DRAINAGE

58



INSTITUT
INTERNATIONAL
DE GESTION
DES RESSOURCES
EN EAU



OFFICE ALLEMAND
DE LA
COOPÉRATION
TECHNIQUE

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Rome, 2001

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-204308-X

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service des publications et du multimédia, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2001

Préface

Ces directives ont été préparées pour aider les décideurs, les planificateurs, les experts en assistance technique et les autres parties intéressées à décider s'il est ou non opportun d'entreprendre le transfert de la gestion de l'irrigation et, dans ce cas, comment élaborer un programme efficace. Un tel programme devra consentir la dévolution rationnelle et durable des rôles de l'organisme d'irrigation aux groupes d'utilisateurs de l'eau et promouvoir le développement équitable des zones rurales.

Les directives ne se veulent pas un plan universel pour la conception et la mise en oeuvre d'un programme de transfert de la gestion de l'irrigation (TGI) convenant à toutes les situations. A l'exception de quelques principes de base, aucune recommandation catégorique n'est formulée. Les recommandations accompagnent toujours des solutions de compromis qui devront être évaluées et acceptées ou rejetées par les participants. Le TGI est un domaine tellement complexe qui présente de si grandes différences en fonction des pays que la formulation et la mise en oeuvre de ses programmes imposent souvent un niveau élevé d'expérimentation, de négociation, d'apprentissage, d'ajustement et de réajustement. Il est impossible de créer un modèle universel et de le suivre aveuglément. Ces directives devraient être conçues davantage comme un outil de référence pour les planificateurs et les experts techniques que comme une recette de mise en oeuvre directe.

Elles se proposent de présenter un ensemble global de principes, de mesures, de choix et de méthodes permettant d'appliquer les programmes de TGI dans la plupart des endroits. Il va sans dire qu'on ne devra ni ne pourra mettre en oeuvre l'ensemble des étapes et des méthodes dans toutes les situations. Cependant, il est important que les planificateurs et les autres responsables des réformes aient l'occasion de passer en revue tous les aspects potentiels de ce phénomène complexe et important.

Cette publication condense les enseignements tirés de la recherche et de l'expérience pratique des dix dernières années en matière de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation des programmes de transfert de la gestion de l'irrigation entrepris dans le monde entier. Les approches participatives de la gestion de l'irrigation et les programmes de transfert de cette gestion ont revêtu une grande importance à partir des années 1980 dans les efforts accomplis par de nombreux pays en vue d'améliorer la performance de l'irrigation.

L'Institut international de gestion de l'eau a fait de ces programmes un élément de base de ses initiatives mondiales de recherche et d'appui aux politiques, et a entrepris depuis sa fondation des études sur le TGI au Bangladesh, en Chine, en Colombie, en Inde, en Indonésie, au Mexique, au Nigéria, au Niger, au Pakistan, au Sri Lanka, au Soudan, en Turquie et aux Etats-Unis.¹

¹ L'Institut international de gestion de l'irrigation (IWMI), l'un des seize centres appuyés par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale a été constitué par un acte du parlement du Sri Lanka. Cet acte a fait récemment l'objet d'un amendement afin de changer le nom de l'institut en Institut international de gestion de l'eau (IWMI).

L'Office allemand de la coopération technique (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ)) a appuyé financièrement d'importantes activités de recherche comparative dans ce domaine tout en y participant. La FAO a fourni une assistance technique en matière de transfert de la gestion de l'irrigation dans plusieurs pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique, notamment dans les domaines de la communication et de la diffusion d'informations concernant le programme, du renforcement des institutions, de la formation destinée aux AUE et des réformes juridiques. Ces organisations ont mis en commun leurs compétences et leurs connaissances pour produire ces directives. Le travail est donc un excellent exemple de coopération entre trois organisations dont les mandats sont différents mais qui contribuent à la réalisation d'un but commun.

Ces directives ont également bénéficié de l'expérience de nombreux praticiens qui ont présenté des rapports et fait état de leurs expériences au cours de réunions internationales. La Conférence internationale sur le transfert de la gestion de l'irrigation tenue à Wuhan, Chine, en septembre 1994 et la Consultation d'experts FAO sur le transfert de la gestion de l'irrigation organisée à Bangkok et à Chiang Mai, Thaïlande, en 1995 sont des exemples d'importantes sources d'information. Par souci de simplicité et de concision, l'emploi de notes et de références a été évité bien qu'une liste de publications figure à l'annexe 1. Les lecteurs sont invités à formuler des commentaires sur ces directives, notamment en ce qui concerne leur utilité et leur pertinence relativement à la situation du pays qui les intéresse. Ils pourront les adresser au directeur de la Division de la mise en valeur des terres et des eaux, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et/ou au Directeur général adjoint, IWMI, P.O.Box 2075, Colombo, Sri Lanka.

Remerciements

Un certain nombre de membres du personnel de l'IWMI, de la GTZ et de la FAO ont fourni des informations et des commentaires qui ont permis la mise au point de ces directives. En ce qui concerne l'IWMI, y ont participé D. Seckler, directeur général, D. Merrey, directeur général adjoint; C. Garcés-Restrepo, chef du programme mexicain; D.J. Bandaragoda, spécialiste principal en matière de gestion; et Barbara Van Koppen, chargée de recherche. Parmi les fonctionnaires principaux de la GTZ, nous pouvons citer W. Huppert, C. Hagen, K. Urban et A. Vallentin. Nos remerciements vont à toutes ces personnes.

A la FAO, nous tenons à remercier particulièrement H. Wolter, directeur de la division de la mise en valeur des terres et des eaux (AGL) pour son appui continu à la préparation de ces directives ainsi que E. S. Funes, directeur de la division du développement rural (SDA) pour avoir fourni ses expériences personnelles et son soutien à cette activité conjointe. S. Burchi, fonctionnaire juridique principal, et J. Vapnek, fonctionnaire juridique, bureau juridique, sont également intervenus dans tous les aspects relatifs aux réformes juridiques et ont réalisé une révision détaillée du texte. M. Smith, fonctionnaire principal, gestion de l'irrigation, de l'AGL a également fourni des suggestions et du matériel précieux.

Nous tenons à remercier P. Wolff, professeur de l'université de Kassel, Allemagne, et J. de Haas du ministère fédéral allemand pour la coopération économique (BMZ) pour l'appui soutenu et les importantes suggestions fournis à l'IWMI en vue de son travail sur le transfert de la gestion de l'irrigation. Sans le soutien financier du BMZ l'essentiel de la recherche qui a permis la mise au point de ces directives n'aurait pas été possible. La Fondation Ford, le gouvernement des Pays-Bas, la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale ont également appuyé les activités de TGI dont les résultats et les informations ont consenti la production de ces directives.

Nos remerciements vont, en outre, à T. Herman, Banque mondiale, B. Bruns, consultant, H. Garduño, conseiller au CNA, Mexique; P. Martinez Austria, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Mexique; M. Contijoch, directeur de FIRCO, Mexique; et A. Musch, consultant, Pays-Bas, pour leurs suggestions concernant la version précédente de ces directives. Nous voudrions exprimer notre gratitude au personnel de la FAO pour sa disponibilité et son assistance.

Enfin, les auteurs assument la responsabilité exclusive de la teneur de ces directives. Les points de vue exprimés sont les leurs et ne représentent pas nécessairement ceux de l'IWMI, de la FAO ou de la GTZ.

Liste des abréviations

AUE Association d'utilisateurs de l'eau

FSE Fournisseur du service de l'eau

IWMI Institut international de la gestion de l'eau

ONG Organisation non gouvernementale

TGI Transfert de la gestion de l'irrigation

Table des matières

	page
1. INTRODUCTION	1
Pourquoi ces directives ont-elles été élaborées?	1
Qu'entend-on par transfert de la gestion de l'irrigation et quelles en sont les répercussions ?	1
Pourquoi le transfert de la gestion de l'irrigation est-il répandu ?	2
Organisation de ces directives	3
ÉTAPE 1 : MOBILISATION DE L'APPUI	5
2. PRÉPARATION ET ADOPTION D'UNE POLITIQUE DE TRANSFERT	7
Quels sont les défauts qui caractérisent la gestion de l'irrigation ?	7
Choisir entre le renforcement et la réforme de la gestion	9
Le transfert de la gestion de l'irrigation est-il réalisable?	10
Résultats de l'étape 1: la définition de la politique de transfert	11
ÉTAPE 2 : PLANIFICATION STRATÉGIQUE	13
3. ORGANISATION D'UN PROCESSUS DE CHANGEMENT STRATÉGIQUE	15
Qu'entend-on par processus de changement participatif et stratégique ?	15
Qui sont les parties prenantes et comment peuvent-elles participer au processus ?	16
Comment le processus devrait-il être structuré ?	18
Quels sont les objectifs et les justifications du transfert de la gestion ?	19
Principales questions pouvant appeler une attention spéciale	20
Le financement du transfert : les choix et les répercussions	20
Comment les planificateurs peuvent-ils éviter la surcharge stratégique ?	21
Résultats de l'étape 2 : organiser le processus de changement stratégique	21
ÉTAPE 3 : RÉOLUTION DE QUESTIONS DE POLITIQUE FONDAMENTALES	23
4. ASSURER LA COHÉRENCE ENTRE LE FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'IRRIGATION ET LES BUTS DU TGI	25
Introduction	25
Comment financer les coûts de l'opération et de l'entretien ?	26
Les subventions du gouvernement sont-elles incompatibles avec les objectifs du transfert de la gestion de l'irrigation ?	27
Qu'entend-on par le piège de la remise en état, de la dépendance et de la détérioration?	28
Vers une irrigation plus durable par "l'amélioration progressive de l'infrastructure"	29
Comment éviter les irrégularités financières	31

5. DÉTERMINER LES SERVICES À TRANSFÉRER	33
A quel niveau hydraulique la gestion devrait-elle être transférée ?	33
Quels sont les services de base et de soutien qu'il faudra transférer ?	36
Quels nouveaux services éventuels l'AUE devrait-elle fournir ?	37
6. RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE LA RESPONSABILITÉ PAR LA RÉFORME ORGANISATIONNELLE	39
Pourquoi est-il important de faire la distinction entre la direction et la gestion ?	40
A quels types d'organisations pourrait appartenir le fournisseur de services ?	40
Quelle est la structure qui permet de responsabiliser le mieux les organismes d'irrigation ?	43
7. APPORTER LES CHANGEMENTS JURIDIQUES NÉCESSAIRES	47
Pourquoi est-il important que le TGI soit total ?	47
Quels types de changements juridiques pourraient être nécessaires ?	48
Quelles sont les options juridiques disponibles pour une politique de transfert ?	49
Quelle est la législation apte à favoriser les associations d'utilisateurs de l'eau ?	50
Quels sont les documents servant à l'établissement de l'AUE ?	50
De quels changements devront faire l'objet les droits d'usage de l'eau ?	51
Est-il nécessaire de transférer la propriété de l'infrastructure d'irrigation ?	52
Résultats de l'Etape 3 : résolution de questions de politique fondamentales	53
ETAPE 4 : PLANIFICATION ET MISE EN OEUVRE	55
8. FORMULER UN PLAN DE MISE EN OEUVRE	57
En quoi consiste la formulation d'un plan intégré au niveau sectoriel ?	57
Quelles sont les fonctions qui relèvent de l'organisme chef de file dans le processus de transfert ?	58
Qui devrait jouer le rôle de chef de file dans l'établissement des associations d'utilisateurs de l'eau ?	59
Quel devrait être le niveau de détail et de rigidité des objectifs du TGI ?	60
Pourquoi le suivi et l'évaluation sont-ils importants et comment les concevoir ?	61
Quelles connaissances, compétences et attitudes sont-elles nécessaires pour mettre en oeuvre le programme de TGI ?	63
9. RESTRUCTURER L'ORGANISME D'IRRIGATION ET CRÉER DE NOUVELLES CAPACITÉS	65
En quoi consiste la restructuration d'une organisation ?	66
Quels services de soutien faudra-t-il fournir aux AUE après le transfert ?	67
Mission et rôles	69
Direction et mode de financement	70
Mécanisme favorisant la responsabilité interne	72
De quelles capacités faudra-t-il doter le "nouvel organisme" ?	72
10. ÉTABLIR UNE ASSOCIATION D'UTILISATEURS DE L'EAU ET LA PRÉPARER À ASSUMER SES RESPONSABILITÉS	75
Quels sont les facteurs qui favorisent l'établissement d'associations d'utilisateurs de l'eau viables ?	75
Quels sont les principes fondamentaux qui régissent l'établissement et le développement d'une AUE performante ?	77

Quelles sont les principales caractéristiques organisationnelles d'AUE réussies?	78
Comment se détermine l'adhésion à une AUE ?	79
Qu'entend-on par un service de l'eau convenu et mesurable?	80
Fonctions d'un conseil d'administration d'une AUE	82
11. QUESTIONS QUE DEVRONT PRENDRE EN COMPTE LE FSE ET LES AUE APRÈS LE TRANSFERT	83
Qu'entraîne l'établissement du fournisseur du service de l'eau ?	83
Quels changements seront nécessaires au niveau des opérations après le transfert?	84
Quels changements seront nécessaires au niveau de l'entretien ?	85
Comment le FSE peut-il obtenir le matériel nécessaire?	85
Quels changements sont-ils nécessaires au niveau des redevances pour l'eau et de la gestion financière?	86
12. AMÉLIORER L'INFRASTRUCTURE D'IRRIGATION	89
L'amélioration de l'infrastructure devrait-elle être incluse dans un programme de transfert de la gestion ?	89
Quel rôle souhaite jouer le gouvernement dans la remise en état de l'infrastructure d'irrigation ?	90
Comment planifier la remise en état de l'infrastructure	92
Comment identifier les améliorations et leur donner un ordre de priorité conformément aux objectifs du transfert ?	93
Résultats de l'étape 4 : planification et mise en oeuvre	94
ANNEXE 1 : LISTE DE TEXTES DE RÉFÉRENCE SUR LE TRANSFERT DE LA GESTION DE L'IRRIGATION	97
ANNEXE 2 : RÉSUMÉ DU CONTENU DE L'ACTE DE L'ANDHRA PRADESH SUR LA GESTION DES SYSTÈMES D'IRRIGATION PAR LES AGRICULTEURS	101

Liste des figures

	page
1. Diagramme du processus de prise de décisions préalable à la planification	10
2. Fonctions du service de l'eau aux niveaux du bassin et du périmètre	34
3. Les relations de service dans la gestion de l'irrigation	44

Liste des tableaux

1. Pays ou Etats qui ont adopté des politiques de transfert de la gestion de l'irrigation au cours des 30 dernières années	3
2. Matrice de participation des parties prenantes	18
3. Fonctions de service et interfaces hydrauliques	35
4. Modèles d'organisations utilisées pour gérer le service de l'eau	41
5. Exemple de classification des possibilités techniques d'établissement des AUE	76

Liste des encadrés

1. Exemple de subvention orientée vers l'investissement en Indonésie	31
2. Les conséquences d'un appui législatif non adapté pour le TGI	49
3. Dispositions de base de l'acte de l'Andhra Pradesh relatif à la gestion des périmètres d'irrigation par les agriculteurs	50
4. Les huit stades du plan de mise en oeuvre du programme de transfert dans l'Andhra Pradesh, Inde	58
5. Rôles typiques joués par les ONG dans les programmes de transfert	60
6. Trois stratégies visant à organiser les agriculteurs: Indonésie, Philippines et Colombie	61
7. Points d'impact pour la réforme des organismes d'irrigation	69
8. Le comité d'agriculteurs du canal tertiaire du Paliganj, Bihar, Inde: des résultats prometteurs dans un cadre peu propice	80
9. Exemple d'une compagnie d'entretien financée conjointement par les utilisateurs de l'eau et le gouvernement	86
10. Attitudes des agriculteurs concernant la viabilité à long terme de l'infrastructure d'irrigation: exemples provenant des Etats-Unis et du Pérou	87
10. Exemple de la façon dont la remise en état peut susciter la spéculation et la dépendance parmi les agriculteurs	91
12. Remise en état et TGI à Madagascar	94

Chapitre 1

Introduction

POURQUOI CES DIRECTIVES ONT-ELLES ÉTÉ ÉLABORÉES?

Ces directives ont été élaborées pour aider les décideurs, les planificateurs, les experts techniques et les autres responsables des réformes (y compris les représentants des exploitants) qui s'occupent de programmes de *transfert de la gestion de l'irrigation (TGI)* à concevoir et à mettre en oeuvre une réforme efficace, globale, intégrée et durable. Autrement dit, une réforme qui profite aussi bien aux gouvernements qu'aux exploitants et aux consommateurs de produits agricoles, contribuant par là à promouvoir un développement rural équitable.

Les fonctionnaires et les représentants des parties intéressées oeuvrant dans les secteurs de l'eau des pays en développement sont souvent forcés de mettre en oeuvre des réformes rapidement. Et ce, même s'ils sont contraints par le manque de temps, de compétences en matière de planification stratégique et d'expériences de transfert de la gestion de l'irrigation. Les présentes directives permettront aux spécialistes de répondre à toute la gamme des questions que peuvent poser la formulation et la mise en oeuvre des programmes de TGI. Cependant, les étapes et les méthodes décrites dans ces directives ne seront pas toujours nécessaires ou applicables dans toutes les situations.

Normalement, nombre des décisions et des mesures relatives aux programmes de TGI ne peuvent se concrétiser qu'au moment de la mise en oeuvre. C'est ainsi que beaucoup de problèmes ou de situations imprévues peuvent surgir pendant la planification et la mise en oeuvre. Les solutions exigeront non seulement des analyses objectives ou techniques mais aussi des négociations, voire des expérimentations.

C'est pourquoi, ces directives ne devront pas être interprétées comme un plan universel mais comme un aperçu général ou une référence dont l'objectif est de mettre les planificateurs face à l'ensemble des aspects que peut revêtir une réforme et qu'il faudra envisager ou traiter. Les planificateurs disposeront ainsi d'une perspective élargie à partir de laquelle élaborer un programme adapté au contexte local et mis en oeuvre avec la participation et le soutien de l'ensemble des parties intéressées.

QU'ENTEND-ON PAR TRANSFERT DE LA GESTION DE L'IRRIGATION ET QUELLES EN SONT LES RÉPERCUSSIONS ?

Le "transfert de la gestion de l'irrigation" est le passage de la responsabilité et de l'autorité de la gestion des organismes publics aux organisations non gouvernementales, telles que les associations d'utilisateurs de l'eau. Il peut s'agir d'un transfert total ou partiel des fonctions de la gestion et comprendre l'autorité totale ou partielle. Sa mise en oeuvre peut se réaliser au niveau sectoriel, c'est-à-dire de la maîtrise des canaux tertiaires, ou de l'ensemble du périmètre d'irrigation, ou encore des forages. D'autres termes sont utilisés comme synonymes de transfert, notamment dévolution, prise en charge, décentralisation, privatisation¹ ou désengagement.

¹ La privatisation consiste normalement dans le transfert des avoirs du périmètre d'irrigation du gouvernement au secteur privé. Pour plus de détails sur la décentralisation et la dévolution, voir les documents présentés à la consultation technique sur la décentralisation, Rome, décembre 1998, organisée par la division du développement rural de la FAO.

L'expression "gestion participative de l'irrigation" se rapporte normalement à la participation des utilisateurs de l'eau, conjointement au gouvernement, à la gestion de l'irrigation. Elle diffère du TGI qui veut dire remplacer le gouvernement. Après le transfert, le nouveau service peut ou non être fourni directement par une organisation d'agriculteurs. Le fournisseur du service peut être une entreprise financièrement autonome, un office semi-municipal de l'eau, une mutuelle ou une autre entité locale. Mais un tel service relèvera normalement, en partie du moins, des exploitants qui en sont les premiers bénéficiaires.

En outre, le TGI se distingue de la décentralisation, qui signifie normalement le passage de la prise de décisions du niveau central aux niveaux régional ou local tout en restant au sein de la même organisation gouvernementale. Le TGI est le transfert des responsabilités de la gestion de l'irrigation d'une organisation à une autre.

Le TGI est une réforme qui recouvre de nombreux domaines et qui peut entraîner des changements aux niveaux suivants:

- politique générale et législation;
- mandat et structure des organisations publiques et locales;
- budget d'entreprise, politique du personnel et affectations;
- droits d'usage de l'eau et organisations d'agriculteurs;
- procédures opérationnelles et conception technique;
- installation de nouveaux services de soutien;
- autres.

POURQUOI LE TRANSFERT DE LA GESTION DE L'IRRIGATION EST-IL RÉPANDU ?

Après une période d'expansion accélérée des zones irriguées dans le monde entier aux cours des années 1950 jusqu'au début des années 1980, de nombreux gouvernements ont eu du mal à financer les coûts périodiques de l'irrigation ou à recouvrer les redevances pour l'eau à la charge des exploitants. En effet, les administrations financées au niveau central ne sont pas toujours à même de fournir des services efficaces d'approvisionnement en eau à un grand nombre de petits exploitants. Ces facteurs ont entraîné la détérioration rapide des infrastructures, l'amenuisement des superficies irriguées, la distribution impropre de l'eau associée à des pertes, ainsi que l'engorgement progressif et la salinisation des sols. Soumis à de fortes pressions financières, de nombreux gouvernements cherchent désormais à transférer la responsabilité de la gestion des périmètres irrigués à des fournisseurs de services de l'eau locaux, tels que les associations d'utilisateurs.

Depuis le milieu des années 1980, les gouvernements ont redoublé d'efforts dans le monde entier pour transférer la gestion des périmètres irrigués des organismes publics aux organisations d'exploitants ou à d'autres entités non gouvernementales. Ce phénomène s'est produit dans des pays présentant différents niveaux de développement (Etats-Unis et Indonésie), dans des pays capitalistes et socialistes (Chili et Chine) et dans des pays dont l'économie est plus ou moins libéralisée (Mexique et Soudan). D'une manière générale, les gouvernements espèrent que le TGI leur permettra de réduire les coûts de l'irrigation et d'augmenter suffisamment la productivité et la rentabilité de l'agriculture irriguée pour compenser un accroissement éventuel des frais de l'irrigation à la charge des exploitants.

Certains pays comme le Chili, le Mexique et la Chine ont avancé sensiblement dans cette voie. D'autres, comme l'Indonésie, les Philippines et quelques Etats de l'Inde, ont entrepris

des programmes de transfert mais paraissent s'être enlisés dans des problèmes de mise en oeuvre. Quelques pays encore ont transféré la gestion des petits périmètres et envisagent actuellement le transfert de celle de périmètres plus étendus, bien qu'ils se rendent compte que, dans ce cas, de nouveaux fournisseurs de services seront indispensables. Au Pakistan, dans quelques Etats de l'Inde et dans plusieurs pays africains, les gouvernements semblent au bord d'une réforme mais sans avoir défini les politiques et les plans leur permettant de procéder.

Le tableau 1 fournit une liste de pays ou d'Etats qui ont adopté des politiques de transfert de la gestion de l'irrigation au cours des 30 dernières années. D'autres pays comme les Etats-Unis, le Japon, l'Espagne, Israël et l'Argentine ont amorcé ce transfert il y a plus de 30 ans. Dans de nombreux pays dont la Thaïlande, l'Indonésie, la Chine, l'Espagne et le Pérou, les exploitants gèrent de façon durable des périmètres irrigués depuis des siècles.

TABEAU 1

Pays ou Etats qui ont adopté des politiques de transfert de la gestion de l'irrigation au cours des 30 dernières années

Amérique latine	Asie du sud, du sud-est et de l'est	Afrique et Proche-Orient	Europe et Asie centrale
Brésil, Chili, Colombie, République dominicaine, Equateur, El Salvador, Guatemala, Mexique, Pérou	Bangladesh, Chine, Inde (Andhra Pradesh, Bengale, Gujarat, Haryana, Maharashtra, Tamil Nadu), Indonésie, Laos, Népal, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Viet Nam	Ethiopie, Ghana, Jordanie, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, Nigéria, Sénégal, Somalie, Afrique du sud. Soudan, Turquie, Zimbabwe.	Albanie, Arménie, Bulgarie, Chypre, Géorgie, Kazakhstan, Macédoine, Moldova, Roumanie

ORGANISATION DE CES DIRECTIVES

Ces directives sont organisées en fonction des quatre étapes du transfert de la gestion de l'irrigation. La première étape (chapitre 2) concerne la mobilisation de l'appui nécessaire à l'adoption d'une politique de transfert. Elle comporte la sensibilisation du grand public et des décideurs et la préparation et l'adoption d'une définition de la politique de transfert. Le processus peut s'arrêter là si l'appui est insuffisant ou si l'on s'aperçoit que le moment ou le lieu sont inopportuns. Si l'on décide de procéder, les responsables de la formulation des politiques, de la planification et de la mise en oeuvre sont guidés à travers les étapes successives.

La deuxième étape (chapitre 3) consiste dans la planification stratégique des mécanismes de base de la réforme. Elle peut comprendre la constitution d'un comité de coordination et de groupes de travail et de réflexion, ainsi que la préparation d'un plan stratégique concis.

La troisième étape (chapitres 4 à 7) traite d'importantes questions de politique qui devront être réglées avant de planifier la mise en oeuvre, à savoir i) comment le sous-secteur de l'irrigation sera financé après le transfert de la gestion de l'irrigation; ii) quel niveau de restructuration de la législation et du sous-secteur sera nécessaire en vue de faciliter le transfert; iii) quelles sont les fonctions de la gestion qui devront être transférées; iv) à quel type d'organisation le gouvernement devra-t-il confier la gestion.

La quatrième étape (chapitres 8 à 11) concerne la planification et la mise en oeuvre. Elles ont été associées à bon escient car, en pratique, la planification s'élabore pendant le processus

de mise en oeuvre. Les tâches fondamentales relatives à cette étape sont l'établissement et le renforcement des associations d'utilisateurs et des fournisseurs du service de l'eau, l'amélioration des infrastructures d'irrigation, le suivi et l'évaluation et l'adaptation des plans aux enseignements tirés de la mise en oeuvre.

Ces chapitres sont suivis d'annexes qui fournissent un surcroît de références. Elles incluent une liste de publications et de documents relatifs au transfert de la gestion de l'irrigation.

Etape 1

Mobilisation de l'appui

Chapitre 2

Préparation et adoption d'une politique de transfert

RÉSUMÉ

Avant d'adopter une politique de transfert, les planificateurs devront déterminer si elle est suffisamment justifiée et étayée. Ils pourraient devoir répondre aux questions suivantes: 1) quels sont les principaux défauts de performance de l'agriculture irriguée? 2) Quelle est l'importance de ces défauts ? 3) Est-il nécessaire de recourir au TGI pour corriger les faiblesses actuelles de la gestion ? 4) La mise en oeuvre du TGI est-elle réalisable? 5) L'engagement des pouvoirs politiques vis-à-vis du TGI est-il suffisamment fort?

Si les planificateurs estiment qu'il est important de corriger les défauts de performance observés, la question qui se pose devient la suivante: "Quelles sont les mesures à prendre pour les corriger?" Deux options fondamentales se présentent: le renforcement de la gestion ou la réforme de base. La plupart des gouvernements qui adoptent une politique de transfert de la gestion de l'irrigation ont déjà mis à l'essai divers mécanismes d'amélioration mais ont dû se rendre à l'évidence que le fossé ne fait que se creuser.

Le résultat de la présente analyse et les principaux résultats de l'étape 1 sont une définition de la politique qui contient les objectifs du gouvernement concernant le TGI et certains de ses aspects saillants. Les principales étapes de sa préparation et les éléments à prendre en compte sont décrits dans le texte.

Avant d'adopter une politique de transfert, les planificateurs devront déterminer si elle bénéficie d'une justification et d'un appui suffisants. L'appui pourrait être déterminé par la faible performance du sous-secteur de l'irrigation, qu'il s'agisse de son opération et de son entretien, du financement de l'irrigation aux niveaux du périmètre ou du secteur, de la productivité agricole ou de la durabilité au plan de l'environnement. Par ailleurs, l'appui au transfert pourrait s'inscrire dans le cadre des changements plus généraux visant la libéralisation de la politique économique, comme dans le cas du Mexique, de l'Europe de l'est et de l'Asie centrale.

Normalement, la politique sectorielle identifie les niveaux escomptés de performance de l'agriculture irriguée. S'ils disposent de données suffisantes, les planificateurs et les consultants peuvent analyser les écarts existant entre les niveaux effectifs et les niveaux attendus. On peut entreprendre un examen du secteur, et organiser des séminaires, des ateliers, un suivi et de rapides tournées de terrain pour évaluer l'ampleur des défauts qui caractérisent la performance de l'agriculture irriguée. Un de ces défauts est l'écart qui existe entre le niveau effectif et le niveau escompté de la performance ou entre la performance réelle et celle potentielle.

QUELS SONT LES DÉFAUTS QUI CARACTÉRISENT LA GESTION DE L'IRRIGATION ?

Un périmètre d'irrigation est l'aboutissement de l'application d'une technique d'exhaure de l'eau hors de son milieu naturel, et de sa livraison et de son application au sol et aux cultures en vue d'une production agricole et de l'élimination de l'excès d'eau et de sels du sol.

Quatre types de défauts de performance peuvent se manifester dans les périmètres d'irrigation. Le premier est d'ordre technique. Il se produit lorsque l'infrastructure du périmètre est incompatible avec des normes données. La solution normale dans ce cas est de changer le modèle, la conception ou l'état de l'infrastructure.

Le deuxième type de défaut de performance consiste dans l'écart entre la façon dont les procédures de gestion devraient être appliquées et leur application effective. Ce défaut dépend de certains facteurs tels que la manière dont les exploitants ajustent les vannes, entretiennent les canaux et communiquent ces informations. On peut appeler cela un défaut de performance de la mise en oeuvre. Normalement ce type de problème appelle des changements au plan des procédures, de la supervision et de la formation.

Le troisième type de défaut est la différence entre les objectifs de la gestion et les résultats obtenus. Ces objectifs peuvent consister dans l'étendue de la zone irriguée au cours d'une campagne donnée, l'intensité de culture, l'efficacité de l'irrigation, le calendrier de la distribution de l'eau et le taux de recouvrement des redevances pour l'eau. On peut appeler cela un défaut au plan des résultats. Ces problèmes se résolvent généralement soit en modifiant les objectifs (notamment en les simplifiant) soit en renforçant la capacité de la gestion de les réaliser en accroissant, par exemple, les ressources disponibles ou en réformant les organisations. Pour paraphraser Peter Drucker, un spécialiste bien connu de la gestion, la question que susciterait une analyse des défauts au plan des résultats serait la suivante: "Sommes-nous certains d'agir correctement?"

Le quatrième type de défaut de performance concerne l'impact de la gestion. Il s'agit de la différence entre les effets estimés de l'irrigation et le résultat effectif. Ce type de défaut de performance appelle des mesures visant à améliorer la rentabilité agricole et économique de l'agriculture irriguée et la productivité par unité d'eau, à réduire la pauvreté et à résoudre des problèmes environnementaux tels que l'engorgement et la salinité des sols. Si les procédures de gestion sont bien suivies et les objectifs sont réalisés mais que l'impact final n'est pas celui envisagé, on devra reconnaître que le problème ne réside pas dans l'organisation de la gestion, puisque cet impact transcende normalement son contrôle direct. Il réside plutôt dans le fait que les objectifs de l'organisation ne produisent pas l'impact désiré. C'est donc un problème qui relève davantage de la politique que de la gestion. La question que soulèverait une analyse des défauts de performance (pour paraphraser à nouveau Drucker) serait "Faisons-nous ce qu'il convient de faire?"

Au début d'un processus de réforme, les planificateurs pourraient devoir répondre aux trois questions suivantes:

- Quelles sont les principaux défauts de performance?
- Quelle est l'ampleur de ces défauts?
- Dans quelle mesure est-il important de les corriger?

Normalement, une analyse de la performance évaluera combien les mesures nécessaires pour corriger ces défauts devront être modestes ou draconiennes. De nombreux pays ne disposent pas des données permettant l'analyse quantitative des défauts de performance. Dans de tels cas, pour évaluer qualitativement ces défauts, les analystes des politiques pourraient devoir se contenter des informations fournies par les diagnostics ruraux et les rencontres avec les agriculteurs et le personnel du service de l'irrigation. Néanmoins, ces évaluations devraient permettre de prendre conscience de l'ampleur des changements qui s'imposent.

La concurrence pour l'eau et les problèmes environnementaux au niveau du bassin fluvial ou de la nappe phréatique s'accroissent rapidement et tendront à l'avenir à restreindre

considérablement la performance. C'est pourquoi l'analyse de la performance de l'irrigation devrait se réaliser dans le cadre d'une gestion intégrée des ressources en eau au niveau du bassin fluvial.

CHOISIR ENTRE LE RENFORCEMENT ET LA RÉFORME DE LA GESTION

Si les planificateurs décident qu'il est important de corriger les défauts de performance observés, la deuxième question qu'il faut se poser est: "Quelles sont les mesures aptes à les corriger?" Deux solutions de base se présentent: le renforcement ou la réforme.

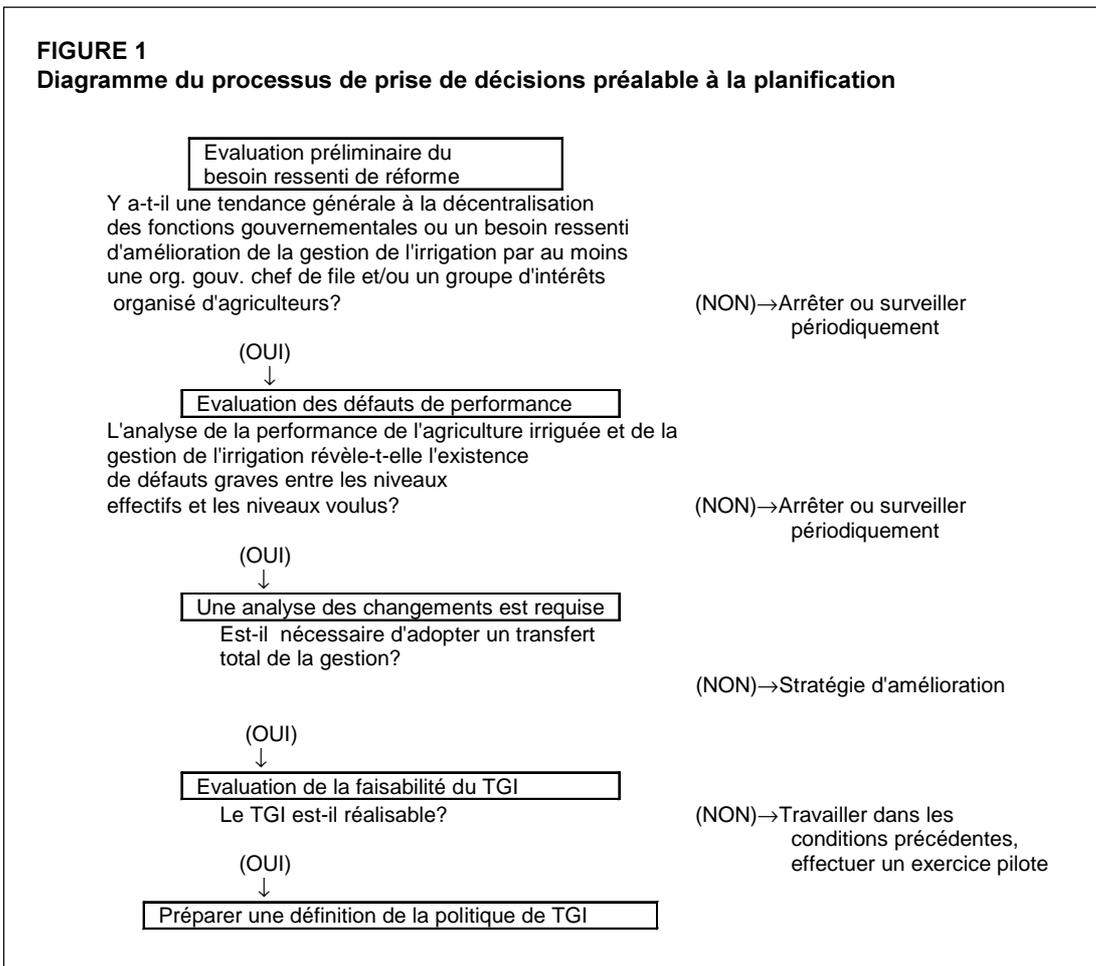
Si les défauts de performance sont de faible envergure mais que ceux relatifs aux procédures ou aux résultats sont marqués, une stratégie de renforcement pourrait être suffisante. Une telle stratégie vise à améliorer les procédures ou la capacité de mise en oeuvre sans changer le cadre organisationnel ou technique existant. Parmi les exemples de stratégies de renforcement on peut citer la formation, l'amélioration des procédures d'opération et d'entretien et la réparation de l'infrastructure.

Si les défauts au niveau de l'impact, des résultats et des procédures sont particulièrement graves, une réforme radicale sera sans doute nécessaire. Un signe le plus évident du besoin d'une réforme radicale apparaît quand, malgré les efforts d'amélioration, l'écart entre les résultats et les effets voulus continue à se creuser profondément. Tel a normalement été le cas pour les gouvernements qui ont adopté la politique de transfert de la gestion de l'irrigation. Dans la plupart des cas, ils ont expérimenté une série de mécanismes d'amélioration, comme la formation, la remise en état ou l'entretien spécial des infrastructures, ou encore la mise en oeuvre de systèmes modernes de maîtrise de l'eau, mais la performance continue à donner des preuves de défaillance.

S'il est déterminé que les défauts peuvent être surmontés par des réformes entreprises au sein des organisations existantes, il pourrait suffire d'introduire des changements à l'intérieur de l'organisation, tels que la décentralisation ou des budgets calculés en fonction des besoins. S'il est démontré que la réforme de l'organisation est insuffisante, il faudra sans doute restructurer les rôles et les relations entre les organisations du secteur de l'eau. Les organismes d'irrigation publics souffrent de graves déficits financiers, sont réputés pour la médiocrité de leur gestion et n'assument guère de responsabilité à l'égard des agriculteurs. Par ailleurs, l'agriculture dans les pays en développement s'est commercialisée de façon croissante et est de plus en plus orientée vers le marché. Ces facteurs ont incité les planificateurs à considérer le transfert de la gestion comme un moyen de corriger les défauts de performance au niveau du financement et de l'opération et de l'entretien.

Dans les zones où s'exerce une forte concurrence pour l'eau et où une gestion plus intégrée des ressources en eau est requise au niveau du bassin, il pourrait convenir pour les planificateurs d'incorporer le TGI dans un processus de réforme élargi pour améliorer la capacité de gestion à ce niveau. Dans cette situation, le TGI devra probablement prévoir des réformes liées à l'interaction du système d'irrigation avec l'environnement extérieur, et notamment avec la gestion de l'eau au niveau du bassin.

La première question est de savoir quel type de changement est nécessaire. La deuxième, quel type est réalisable. La figure 1 résume (de manière un peu schématique) les éléments fondamentaux du processus de prise de décisions qui passe logiquement: 1) d'une évaluation des défauts de performance à 2) la décision d'apporter de modestes améliorations ou d'adopter



une réforme fondamentale, à 3) la possibilité de réalisation d'une telle réforme (comme un transfert de la gestion). Les décisions à prendre au niveau de la politique relativement à ces questions dépendront d'une combinaison de facteurs financiers, politiques et techniques.

LE TRANSFERT DE LA GESTION DE L'IRRIGATION EST-IL RÉALISABLE?

Le TGI est un domaine potentiellement névralgique qui pourrait déterminer un certain niveau d'opposition chez des groupes influents tels que les agences d'exécution et les politiciens (qui souvent lancent des campagnes annonçant la réduction des redevances pour l'eau). Il pourrait donc être nécessaire que la décision soit prise aux plus hauts niveaux du gouvernement. Il faudra dès lors exercer des pressions continues à ces niveaux pendant tout le processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques. Si l'appui vient à manquer, on devra peut-être reconnaître que le pays n'est pas prêt à adopter une politique de TGI - même si elle est nécessaire et techniquement réalisable. Dans ce cas, des exercices pilotes de transfert pourraient être entrepris afin d'évaluer ses possibilités de mise en oeuvre et susciter ainsi un soutien plus généralisé.

Parfois, ce qui est réalisable politiquement (le renforcement, par exemple) l'emporte sur ce qui est réellement nécessaire (la réforme, par exemple) en raison de la résistance politique d'intérêts constitués. Quelquefois, sous l'effet des pressions exercées par les bailleurs de fonds,

les organisations d'assistance technique et des groupes d'intérêts internes, les programmes de transfert de la gestion sont mis en oeuvre dans des milieux qui ne sont pas encore mûrs pour les adopter, comme ceux où sévissent une grave pauvreté ou des conflits sociaux.

Après que les planificateurs auront déterminé que le transfert de la gestion est nécessaire et politiquement réalisable, ils devront évaluer si elle représente une solution pratique. La présence des facteurs mentionnés ci-dessous sont probablement nécessaires pour assurer sa réalisation:

- capacité d'établir ou de modifier des organisations locales pour qu'elles prennent en charge la gestion;
- libéralisation et ouverture sur l'extérieur de l'économie politique;
- législation et services de soutien en faveur des fournisseurs locaux du service de l'eau;
- droits d'usage de l'eau clairement énoncés (notamment pour des environnements soumis à une forte concurrence et où l'eau est rare);
- absence d'une forte opposition au TGI manifestée par les administrations et les élites locales;
- une agriculture irriguée ayant des coûts modestes et une haute rentabilité;
- une infrastructure d'irrigation adaptée à une gestion appliquée par des organisations d'agriculteurs ou d'autres fournisseurs de services non gouvernementaux.

Les planificateurs doivent déterminer si la situation sociale et institutionnelle existante se prête à l'établissement d'organisations locales viables en mesure de fournir les services de l'eau. Ensuite, ils devront déterminer la portée et la force de la résistance locale éventuelle au TGI. Cet aspect devrait être évalué par rapport au niveau d'engagement politique des décideurs vis-à-vis du TGI. Ces derniers pourraient lancer une campagne visant à mobiliser l'appui nécessaire ou entreprendre des exercices pilotes pour déterminer la possibilité de réaliser le transfert au niveau du terrain. Les diagnostics ruraux rapides, les séances de brainstorming et les débats avec les représentants des parties intéressées feront partie intégrante de l'évaluation du bien-fondé de la politique de TGI.

En bref, pour décider si un pays devrait ou non adopter une politique de transfert de la gestion de l'irrigation il faudra répondre affirmativement aux questions suivantes:

- Le TGI est-il nécessaire pour corriger les défauts de performance actuels de la gestion?
- La mise en oeuvre du TGI est-elle réalisable?
- Existe-t-il un engagement politique suffisamment fort en faveur du TGI?

RÉSULTATS DE L'ÉTAPE 1: LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DE TRANSFERT

Le résultat principal de l'étape 1 est la définition de la politique de TGI. Les mesures suivantes pourront être nécessaires pour la préparer:

- analyse des défauts de performance, des changements nécessaires et de la possibilité de mettre en oeuvre le TGI;
- identification de nouveaux objectifs et leur justification;
- analyse des modes et de la capacité de participation des parties intéressées;
- identification des services et des fonctions à transférer;
- identification des changements à apporter aux organismes publics, aux politiques et à la législation;
- réunion de ces composantes en une définition de la politique du TGI.

Une telle définition devrait normalement comprendre les éléments suivants:

- objectifs et justification de la politique de TGI;
- existence d'une politique et d'une base juridique pour le TGI proposé;
- brève description des types de périmètres ou de secteurs d'irrigation qui seront transférés;
- brève description des fonctions de la gestion qui devront être transférées;
- brève description des nouvelles entités qui prendront en charge la gestion;
- brève description des modifications à apporter aux organismes publics pour réaliser le TGI;
- identification de l'organisation qui dirigera la mise en oeuvre;
- aperçu du calendrier et du mode de financement proposés.

Chacun des points susmentionnés ne devra fournir qu'un bref résumé de ce que le gouvernement entend réaliser à l'avenir. Les détails feront partie des étapes de la planification et de la mise en oeuvre du programme qui suivront.

Etape 2

Planification stratégique

Chapitre 3

Organisation d'un processus de changement stratégique

RÉSUMÉ

Pour être efficace, une réforme devrait être à la fois participative et stratégique. Une réforme est *participative* lorsqu'elle inclut toutes les parties prenantes dans le processus et elle est *stratégique* lorsqu'elle traite de questions fondamentales. Le résultat dépendra normalement du consensus auquel sera parvenu un groupe très diversifié de parties prenantes. La participation peut revêtir un grand nombre de formes mais elle sanctionne et mobilise toujours l'appui au processus.

Dans la plupart des cas, un comité directeur de haut niveau sera nécessaire pour lancer, surveiller et orienter le processus. Ce comité cherchera sans doute à créer une petite "commission spéciale" interdépartementale, une "équipe spéciale" ou un "groupe de travail" qui coordonneront toutes les activités de planification. Des groupes thématiques spéciaux pourront être institués et ils se consacreront à des questions qui exigent une analyse plus approfondie, des négociations et une mobilisation de l'appui.

Une fois établie la structure de base de la planification, les planificateurs devraient préparer un plan stratégique concis qui définit la structure à partir de laquelle seront élaborés la politique et le programme. Le plan stratégique devrait consister en un document relativement bref qui met en évidence les objectifs, les principes, les paramètres et les modalités les plus importants. Il ne devrait pas être rédigé comme un plan universel mais servir à inviter les principaux fonctionnaires et les principales parties prenantes à participer activement au processus. Le plan stratégique devrait prévoir l'ordre dans lequel les principales fonctions seront accomplies.

QU'ENTEND-ON PAR PROCESSUS DE CHANGEMENT PARTICIPATIF ET STRATÉGIQUE ?

Une réforme efficace doit être à la fois participative et stratégique. Elle est *participative* lorsqu'elle inclut toutes les parties prenantes dans le processus d'évaluation, d'élaboration des politiques, et de formulation et mise en oeuvre des programmes. Une partie prenante est une personne ou un groupe qui prend un intérêt spécial aux réformes envisagées. La réforme est *stratégique* lorsqu'elle traite de questions fondamentales et lorsqu'elle est prévoyante, politiquement réalisable et intégrée dans l'environnement extérieur. Le changement stratégique est difficile. Il exige une méthodologie et une coordination avec les parties intéressées en vue de mobiliser différents apports et de forger un consensus.

Les réformes participatives et stratégiques comportent normalement les éléments suivants:

- participation représentative des parties intéressées;
- établissement des objectifs;
- évaluation des défauts de la gestion et des solutions aptes à les corriger;
- mise au point d'une vision partagée de l'avenir;
- formulation de politiques et de programmes;
- mesures aptes à faciliter le travail des équipes;
- analyse, négociation et expérimentation, le cas échéant;

- restructuration organisationnelle;
- évaluation et examen de la performance.

De nombreuses raisons expliquent pourquoi il pourrait être dans l'intérêt d'une organisation d'appuyer une réforme. "Il vaut mieux agir que réagir". "Si nous n'agissons pas d'autres le feront pour nous". "Notre organisation s'affaiblit et donne des preuves d'inefficacité". "Notre appui politique décroît et le budget s'amenuise". Les réformes sont souvent partielles, c'est-à-dire qu'elle n'affrontent pas toute la gamme des amendements nécessaires pour obtenir un changement durable. Les réformes sont parfois guidées par des édits émanant des niveaux supérieurs sans qu'il y ait une consultation franche avec les parties intéressées. Elles peuvent alors déclencher des manifestations d'opposition et des actes de sabotage aux niveaux inférieurs pendant la mise en oeuvre.

Les raisons suivantes expliquent pourquoi une réforme devrait être à la fois participative et stratégique:

- pour bénéficier d'un échange d'idées franc;
- pour forger un consensus parmi les parties intéressées;
- pour construire un cadre d'appui au niveau du secteur;
- pour s'assurer que les organisations se conforment aux besoins changeants et aux exigences de l'environnement extérieur, y compris les clients, les promoteurs, les autorités de contrôle et les concurrents.

Deux facteurs sont essentiels pour mettre en route une réforme: i) un engagement politique ferme et ii) des parties intéressées disposées à coopérer de manière constructive. Le rôle principal des planificateurs stratégiques est de *faciliter*, c'est-à-dire d'activer, de coordonner et de concilier. Le chef d'orchestre (comme un planificateur stratégique) conduit et facilite, mais ce sont les musiciens (ou les parties intéressées) qui doivent exécuter. Sans un engagement politique ferme, une analyse et des négociations poussées, une expertise multidisciplinaire, l'inclusion de toutes les principales parties prenantes dans le processus, une grande sagesse politique et un certain niveau d'expérimentation - il est probable que le processus ne donnera pas lieu à une réforme efficace. Il faut donc insister une fois de plus sur le fait que ces directives ne visent pas l'action directe. Elles concernent les principes de base et les questions, les options et les méthodes estimées dignes de l'intérêt des planificateurs et des intervenants dans la réforme, car ils ébauchent une stratégie appropriée au niveau local de décentralisation de la gestion.

Cela ne veut pas dire que le TGI doit être une démarche lente et progressive. Suivant la culture politique du pays en jeu, un consensus sera lent à établir s'il porte sur les détails et rapide s'il se limite à l'approbation des principes de base. Après que le niveau de consensus voulu a été atteint et qu'un plan global a été élaboré, la mise en oeuvre rapide est un moyen efficace de surmonter la résistance comme le montrent les exemples du Mexique, de la Turquie et de l'Andhra Pradesh.

QUI SONT LES PARTIES PRENANTES ET COMMENT PEUVENT-ELLES PARTICIPER AU PROCESSUS ?

Les parties prenantes devraient inclure les propriétaires et les cultivateurs des terres irriguées, le personnel des services de l'irrigation, les contribuables, les décideurs et les planificateurs des secteurs de l'eau et de l'agriculture, les experts en assistance technique, les transformateurs de produits agricoles, les commerçants et les consommateurs. Elles pourraient aussi inclure d'autres personnes désireuses d'avoir accès à l'eau du périmètre pour des raisons autres que

l'irrigation (comme les usages domestiques, l'élevage, les industries, la production d'énergie et ainsi de suite), d'autres utilisateurs de l'eau au niveau du bassin fluvial, des coopératives agricoles, des syndicats, des ONG et des groupes écologistes. Il pourrait naître des conflits concernant le TGI entre les parties intéressées, comme les agriculteurs en amont et en aval des canaux. Ceux en amont pourraient être satisfaits du service d'irrigation et ne pas vouloir supporter les coûts du transfert alors que ceux en aval pourraient souhaiter la mise en oeuvre de la réforme. La majorité des agriculteurs pourraient préférer prendre en charge la gestion alors que les fonctionnaires du service de l'irrigation se montreront sans doute réticents par crainte de perdre leurs emplois et leurs revenus. Les services du budget et de la planification pourraient promouvoir le TGI pour alléger le fardeau du financement de l'irrigation. Les agriculteurs riches qui payent parfois des pots de vins pour obtenir un excédent d'eau pourraient s'opposer à la formation de fortes associations d'utilisateurs de l'eau.

S'il est vrai que les planificateurs devraient contrer les pressions exercées afin de limiter le processus de planification à un petit groupe de personnes dotées de la même mentalité, cette voie de la moindre résistance, qui pourrait faciliter et accélérer le processus dans un premier temps, risque de se heurter plus tard à un mur d'opposition et de méfiance. Le succès dépendra normalement de l'établissement d'un consensus entre des parties prenantes de mentalité différente.

Par ailleurs, tenter de maximiser la participation de toutes les parties intéressées est à éviter dans des situations où les agriculteurs sont trop occupés et préfèrent une participation représentative. Promouvoir le *maximum de participation* de toutes les parties intéressées du début jusqu'à la fin du processus est un moyen assuré de susciter de la confusion et des frustrations parmi des personnes déjà occupées. Les gens tendent à s'impatienter s'ils sont tenus d'assister à un grand nombre de réunions qui ne produisent pas de résultats immédiats, et où la participation directe de toutes les parties intéressées n'est pas indispensable. Des membres d'une commission spéciale ou d'un groupe de travail pourraient être engagés presque à temps plein dans le processus de planification stratégique. D'autres qui n'appartiennent pas à la commission pourraient estimer que leurs intérêts seront défendus tout aussi bien par la participation des représentants de leur groupe d'intérêts à des événements importants. Les représentants pourraient être invités à annoncer la mesure dans laquelle ils entendent participer.

A l'aide de ces éléments, la commission peut planifier le type approprié de participation des parties prenantes. Ci-après sont indiqués les moyens grâce auxquels elles pourraient intervenir dans l'élaboration du programme de TGI:

- séminaires, ateliers et autres réunions;
- groupes d'intérêts exerçant une forte pression sur les politiques et les fonctionnaires du gouvernement;
- diagnostics ruraux participatifs ou autres visites de terrain où les parties intéressées peuvent communiquer leur point de vue et leur savoir local;
- analyses par des spécialistes réunis en groupes de réflexion;
- consultations privées pour des questions délicates;
- préparation ou examen de documents relatifs au TGI; et
- recherche active ou exercices pilotes.

Le tableau 2 est une «matrice de la participation des parties intéressées». Il donne une liste hypothétique de celles intervenant dans la réforme. Horizontalement sont indiquées les principales activités du processus. Les symboles situés dans les cases représentent le principal type de participation attendu de chaque partie prenante à chaque activité. La participation peut

TABEAU 2
Matrice de participation des parties prenantes

Activité	Décideurs de haut niveau	Fonctionnaires admin. principaux	Représentants des agriculteurs	Experts techniques principaux du gouv.	Consultants techniques	Personnel de gestion de l'irrigation	Chercheurs/ ONG
Comité de coordination des politiques	L	D	A				
Groupe de travail	L	D	A & V	A & V	V	A	V
Définition de la politique	L & D	V & D	A & V	A			
Analyse des problèmes		L & D	A & V	A & V	V	A & V	V
Essais pilotes		L & D	V & D	A & V	V, D, M	A & M	L, V, D & M
Planification et mise en oeuvre	L	L, V & D	V, A, D, M	A, V & M	V, D, M	A & M	L, V, D & M
Organisation des AUE		L	V	A & V	V & D	A & M	L, V, D & M
Amélioration de l'infrastructure		L	A, V, D	A & M	A, V & M	V	L, V, D & M
Suivi et évaluation		L	A & V	A & V	V	M, A & V	V
Correction et adaptation	L	V & D	A & V	A & V	V	A & V	V

Principales formes de participation:

1. Expression de points de vue = **V**
2. Analyse = **A**
3. Légitimation = **L**
4. Mise en oeuvre = **M**
5. Prise de décisions = **D**

consister en l'expression de points de vue (V), l'analyse et la rédaction (ou présentation orale) (A), la légitimation ou la reconnaissance officielle (L), la mise en oeuvre (M) et la prise de décisions (D). Cette participation entérine et mobilise l'appui que nécessite le processus. Les cases vides indiquent l'absence de participation à cette activité. Il s'agit d'un outil qui peut être utilisé pour planifier la participation appropriée des parties prenantes. Le processus sera probablement plus *valable* et aboutira à une réforme réelle si les principaux intéressés interviennent dans les cinq formes de participation.

COMMENT LE PROCESSUS DEVRAIT-IL ÊTRE STRUCTURÉ ?

La structure du processus est définie de deux manières: i) par les rôles des participants dans le processus et ii) par les étapes de base du processus. Dans la plupart des cas, un comité directeur de niveau relativement élevé est nécessaire pour lancer, surveiller et guider le processus. Il s'agit normalement de représentants de haut niveau des services gouvernementaux concernés et parfois de la législature.

Le comité voudra sans doute créer une petite «commission spéciale» inter-départementale, une «équipe spéciale» ou un «groupe de travail» qui coordonneront toutes les activités de planification. Les représentants des associations d'agriculteurs, des organisations non gouvernementales (ONG), des sociétés de conseil et des instituts de recherche peuvent être des participants indispensables aux réunions de planification. On pourra former des groupes de réflexion spéciaux pour examiner des questions importantes qui exigent un surcroît analyse, de négociation et de mobilisation de l'appui.

Entre les réunions de la commission, les membres pourraient entreprendre des activités telles que la collecte d'informations, les communications entre parties prenantes, l'analyse, les consultations, le suivi, la préparation de rapports et la planification d'événements. La structure utilisée dépendra de la complexité du milieu local et de la minutie des réformes envisagées.

Une fois que la structure de base de la planification est définie, les planificateurs devront préparer un plan stratégique concis qui est un "plan pour planifier". Il décrit la structure de base du processus. Les sections qui suivent énumèrent les éléments à inclure dans un tel plan.

QUELS SONT LES OBJECTIFS ET LES JUSTIFICATIONS DU TRANSFERT DE LA GESTION ?

Les objectifs énoncent les résultats principaux ou directs que l'on attend des réformes. Ils spécifient les raisons primordiales pour lesquelles le TGI est adopté et fournissent une base permettant d'identifier les principes fondamentaux qui devraient régir la formulation de la politique et du programme. Ils représentent le premier élément de la vision stratégique de l'avenir. Les objectifs permettent d'identifier les principales parties intéressées et de les aider à évaluer les répercussions du TGI.

L'énoncé des objectifs peut être considéré comme "une hypothèse de travail" décrivant la manière dont les changements produiront les résultats voulus. Ils pourront être modifiés au cours du processus mais ils joueront jusqu'au bout un rôle unificateur. Lorsque les objectifs auront gagné un consensus et obtenu l'appui voulu, le comité directeur devra formaliser l'énoncé des objectifs en les intégrant dans un décret officiel ou une définition de la politique.

Ci-après sont présentés des exemples d'objectifs typiques des programmes de TGI:

- *éliminer les dépenses publiques périodiques destinées à l'opération et à l'entretien de tous les périmètres d'irrigation transférés;*
- *désigner des fournisseurs du service de l'eau financièrement autosuffisants pour remplacer l'organisme public dans la gestion des périmètres d'irrigation;*
- *réduire le taux de dégradation de l'infrastructure d'irrigation;*
- *assurer la transparence de la gestion et la responsabilité du fournisseur du service vis-à-vis des utilisateurs de l'eau.*

Chacun de ces objectifs représente un important résultat que le gouvernement, les agriculteurs et les autres intéressés attendent de l'adoption du TGI, et chacun d'entre eux est mesurable. Les trois premiers prévoient un seuil au-delà duquel on peut dire que les objectifs ont été réalisés. Le quatrième imposera l'utilisation d'indicateurs qualitatifs pour mesurer la réalisation de l'objectif. Les résultats attendus sont corrélés étroitement avec le TGI de sorte que leur accomplissement peut être lié à la réforme. L'emploi d'un langage imprécis peut contribuer initialement à minimiser les controverses, mais à longue échéance il rendra difficile une orientation claire du processus.

Les planificateurs devront justifier leurs objectifs en soulignant les politiques hydrauliques, agricoles et écologiques ou financières élargies qu'ils consentiront, ainsi que les avantages importants pour les parties prenantes. Le plan stratégique devrait persuader le lecteur que le TGI réalisera ces objectifs et expliquer pourquoi ils profiteront au public grâce à leurs effets favorables sur la société et l'environnement.

Il est important que les décideurs énoncent clairement dès le début les objectifs et les changements qui sont négociables et ceux qui ne le sont pas. Les planificateurs devront

communiquer ces informations de manière claire aux intéressés. En effet, certaines questions qui ne sont pas négociables pourraient susciter chez ces personnes, lorsqu'elles s'en apercevront, un sentiment de trahison

PRINCIPALES QUESTIONS POUVANT APPELER UNE ATTENTION SPÉCIALE

Plusieurs questions inhérentes à la formulation d'une politique et d'un programme de TGI pourraient exiger un certain niveau d'analyse, d'expérimentation et de négociation. Les questions relatives à la politique portent généralement sur l'aspect que revêtira l'avenir. Les questions relatives aux programmes concernent habituellement la manière de passer du présent à cet avenir.

Les quatre questions qui se posent le plus fréquemment en relation avec la politique du TGI sont les suivantes:

- Quelles sont les fonctions à transférer et à quelles organisations devront-elles être confiées?
- Comment l'opération et l'entretien, la remise en état et la modernisation de l'irrigation seront-elles financées après le TGI?
- Quels changements politiques et juridiques sont-ils nécessaires pour favoriser le transfert?
- Comment devra être modifié le mandat des organismes publics à la suite du transfert?

Ces questions n'ont pas besoin d'être précisées minutieusement dans une définition de la politique laquelle devrait se limiter à indiquer la direction générale à prendre. On pourra élaborer les détails par la suite au moment d'émettre les instructions finales.

Les quatre questions les plus fréquentes et importantes concernant le TGI sont les suivantes:

- Comment établir une organisation locale et la préparer à prendre en charge la gestion?
- Quelles améliorations de l'infrastructure et de la gestion sont-elles nécessaires?
- Comment concevoir et appliquer les réformes des organismes publics?
- Comment mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation?

Ces questions sont analysées en profondeur dans les chapitres suivants.

Comme pour le document de politique, les plans de mise en oeuvre devront exposer les points principaux de manière concise et claire. Parfois, on ne pourra trouver de solutions que pour les questions les plus détaillées du processus de mise en oeuvre. Certains domaines pourraient devoir faire l'objet d'une recherche ou d'une expérimentation (lorsque les résultats sont incertains). D'autres pourraient nécessiter des séances de brainstorming (lorsque les idées manquent), de consultations (en l'absence d'experts) et de négociation (lorsque les coûts, les avantages ou les valeurs diffèrent entre les parties intéressées). Le suivi et l'évaluation donneront des informations en retour qui permettront de modifier la conception du programme.

LE FINANCEMENT DU TRANSFERT : LES CHOIX ET LES RÉPERCUSSIONS

Les décideurs devraient se rendre compte que la source et le montant des crédits affectés à un processus de TGI peuvent avoir de profondes répercussions sur la nature du programme et sur son impact. Les pays à revenu moyen pourraient allouer des ressources nationales ou provinciales au financement d'un programme de TGI. Les pays à faible revenu n'ont pas toujours cette option. Ils pourraient devoir choisir entre financer le processus par des emprunts extérieurs ou

adopter des solutions bon marché sans améliorations de l'infrastructure et avec un minimum d'organisation et de formation.

L'assistance technique fournie par les donateurs pourrait être liée à certaines conditions. Les programmes de prêts financés par des bailleurs de fonds internationaux sont souvent assortis de nouveaux objectifs et exigences, de calendriers de mise en oeuvre très rigoureux et de lourdes procédures administratives. Tout cela est justifié. Cependant les donateurs et les gouvernements hôtes ne devront pas oublier que la restructuration est un processus d'apprentissage qui doit être suffisamment souple pour tenir compte de la survenue de certains problèmes imprévus.

Un financement extérieur excessif peut transformer le processus en un projet de construction et éloigner l'attention de l'objectif primordial qui est la réforme institutionnelle. L'absence de crédits peut se solder par l'abandon pur et simple des périmètres d'irrigation publics. Paradoxalement, même une telle situation peut devenir coûteuse par la suite en faisant disparaître rapidement les avantages découlant d'importants investissements préalables.

Comme les agriculteurs qui développent un "sentiment d'appropriation" lorsqu'ils affectent leurs propres avoirs à la réparation d'infrastructures d'irrigation, les gouvernements et leurs clients pourraient se sentir davantage "propriétaires du processus" et s'intéresser à ses résultats s'ils sont appelés à investir une partie de leurs propres fonds dans le projet.

COMMENT LES PLANIFICATEURS PEUVENT-ILS ÉVITER LA SURCHARGE STRATÉGIQUE ?

Même s'ils sont très attentifs, les planificateurs sont parfois jugulés par la complexité et les controverses inhérentes au processus de changement. Ci-dessous figurent cinq suggestions permettant d'éviter la *surcharge stratégique*:

- se focaliser sur un ensemble d'objectifs clairs et réalistes: ne pas se laisser distraire par des questions non essentielles;
- se souvenir que le but est de fournir à la politique et au programme des orientations générales, et non pas une liste exhaustive de détails;
- organiser avec discernement et de manière sélective la participation des parties prenantes; ne faciliter que ce qui est nécessaire;
- grouper les questions en catégories gérables et déléguer le travail concernant chacune à des groupes d'intérêts ou à des spécialistes;
- se souvenir que le processus et ses résultats appartiennent aux parties intéressées et ne relèvent pas uniquement du planificateur.

RÉSULTATS DE L'ÉTAPE 2 : ORGANISER LE PROCESSUS DE CHANGEMENT STRATÉGIQUE

Comme on l'a observé plus haut, le principal résultat de ce stade préliminaire est un plan stratégique concis. Ce plan identifie la structure fondamentale du processus général de formulation de la politique et du programme. Du fait que le processus tendra à être imprécis et ne pourra être décrit en détail, le plan stratégique devrait consister en un document relativement court qui met en évidence les objectifs, les principes, les paramètres et les modalités les plus importants. Trop de détail donnerait l'impression que les rédacteurs se sont trop engagés sans la participation des parties intéressées. La brièveté encouragera en outre les gens à lire le document. Le plan stratégique ne devrait pas apparaître comme un plan universel mais comme

une invitation aux principaux fonctionnaires et parties intéressées à adopter le processus. Il comprendra probablement les composantes suivantes:

- objectifs et justification d'un TGI;
- structure organisationnelle proposée pour le processus de changement;
- participation attendue des parties prenantes;
- questions fondamentales escomptées relatives à la formulation de la politique et du programme; et
- calendrier et plan de financement.

Le plan stratégique devrait prévoir l'ordre dans lequel les fonctions de base seront accomplies. Elles peuvent être groupées dans les quatre étapes suivantes:

- formulation d'une politique de transfert;
- formation de groupes de planification et élaboration d'un plan stratégique;
- planification
- mise en oeuvre.

Les chapitres dont se composent ces directives sont articulés en fonction de ces quatre étapes.

Etape 3

Résolution de questions de politique fondamentales

Chapitre 4

Assurer la cohérence entre le financement du secteur de l'irrigation et les buts du TGI

RÉSUMÉ

Le présent chapitre passe en revue deux questions stratégiques: «Quels sont les changements à apporter au mode de financement du secteur de l'irrigation?» et «Que faut-il changer pour que le financement du secteur soit cohérent avec les objectifs du TGI?»

D'une manière générale, il sera demandé au gouvernement de réduire ou d'éliminer les subventions relatives aux coûts récurrents de l'irrigation. Ces coûts devront être financés en grande partie, voire totalement, par les redevances d'eau à la charge des utilisateurs. Il sera probablement nécessaire de remanier les subventions allouées à la remise en état ou à la modernisation périodiques afin de stimuler, au lieu de décourager, l'investissement destiné à l'entretien.

La raison pour laquelle il conviendrait de financer pour une large part, voire entièrement, l'opération et l'entretien à partir des redevances d'eau est simple et généralement acceptée: le fournisseur du service se sentira plus responsable vis-à-vis des utilisateurs si sa source principale de revenu dépend de la qualité du service fourni.

Il est nécessaire d'adopter une approche autre que celle de la «remise en état suivie de la détérioration» qui est le piège conventionnel, afin de réduire les interférences préjudiciables du gouvernement et assurer la viabilité financière et matérielle des périmètres d'irrigation. La meilleure solution est une approche orientée vers l'**amélioration progressive de l'infrastructure**. Une telle stratégie devrait viser l'exécution graduelle des travaux de remise en état et de modernisation sur des périodes relativement longues. Pour ce faire, les associations d'utilisateurs de l'eau (AUE) devraient être encouragées à constituer un fonds de réserve qui pourrait être utilisé à cet effet. Pour promouvoir la constitution d'un fonds semblable il faudrait un financement (provenant des ressources du gouvernement) consistant en un montant équivalent ou similaire. Il pourrait s'agir d'une subvention ou d'un prêt octroyé à des conditions financières très favorables. Pour avoir droit à l'octroi de ce financement, l'AUE devra se conformer à des normes de performance établies qui peuvent être contrôlées de manière efficace et indépendante.

De nouveaux mécanismes devraient être introduits pour protéger le secteur contre des irrégularités financières après le TGI. Ils peuvent inclure des vérifications des comptes des AUE ou des fournisseurs du service de l'eau (FSE), une formation en matière de gestion financière à l'intention des directeurs des AUE ainsi que du personnel financier, la transparence dans les registres et les redevances de l'eau, et ainsi de suite.

INTRODUCTION

L'étape 3 du processus de changement stratégique porte sur la résolution de questions de politique fondamentales liées au TGI. D'une manière générale, les quatre questions les plus importantes liées au transfert de la gestion de l'irrigation sont les suivantes.

1. Quels changements sont nécessaires dans le mode de financement du secteur de l'irrigation?

Normalement, il sera demandé au gouvernement de réduire ou d'éliminer les subventions sur les coûts récurrents de l'irrigation. Ces coûts devront être financés dans une large mesure ou intégralement à partir des redevances pour l'eau à la charge des utilisateurs. Les subventions

pour la remise en état ou la modernisation périodiques devront probablement être calculées à nouveau afin de stimuler, au lieu de décourager, l'investissement des utilisateurs dans l'entretien.

2. Quels services devraient être transférés, retenus ou créés?

Les planificateurs et les intervenants dans ce processus devront décider s'il convient de transférer totalement ou partiellement les fonctions relatives à l'opération, à l'entretien, au financement, au règlement des différends, etc. De nouveaux services seront sans doute nécessaires tels que des services agricoles ou l'allocation de l'eau au niveau du bassin.

3. Quel type d'organisation devrait prendre en charge la gestion?

Il existe de nombreuses formes d'organisations qui pourraient être appropriées pour le nouveau fournisseur du service de l'eau. Bien que les associations d'utilisateurs pourraient convenir pour la petite irrigation, d'autres formes, telles que les offices de l'irrigation ou les mutuelles, seraient plus adaptées à la gestion des grands périmètres.

4. Quels sont les changements législatifs et sectoriels qui sont nécessaires pour faciliter le TGI?

Il pourrait être nécessaire de formuler une nouvelle législation qui octroie des droits d'usage de l'eau bien définis aux AUE au lieu d'extraction d'un cours d'eau ou d'une couche aquifère. Une législation pourrait être nécessaire pour conférer un statut juridique aux AUE, pour créer de nouveaux services d'appui ou pour restructurer l'organisme d'irrigation.

Il est important de répondre à ces questions fondamentales par l'analyse et la négociation avant que les planificateurs s'engagent dans les étapes de la planification et de la mise en oeuvre. Il est également important que les décideurs suivent un ordre systématique afin d'éviter d'exclure involontairement certaines options de l'examen. Les quatre chapitres qui suivent porteront sur ces thèmes.

Les stratèges devront passer en revue une gamme étendue de possibilités et éviter, dans la mesure du possible, de se laisser subjugué par les hypothèses. Il est suggéré que dans l'analyse de la politique les questions suivantes soient examinées:

- quels sont les changements nécessaires et à quels niveaux?
- quelles solutions sont proposées pour déterminer le changement?
- quelle solution paraît la plus efficace?
- cette solution est-elle ou non réalisable?
- que peut-on faire, le cas échéant, pour qu'elle soit réalisable?

Le présent chapitre examine les changements à apporter au financement du secteur de l'irrigation et ce qu'il faut modifier pour qu'il soit compatible avec les objectifs du TGI. Tout d'abord il montre comment les politiques et procédures adoptées par le gouvernement pour financer le sous-secteur de l'irrigation peuvent entraver les objectifs du transfert de la gestion. Des solutions sont proposées pour modifier ces politiques et procédures afin d'assurer la cohérence entre le mode de financement du secteur et les buts du TGI.

COMMENT FINANCER LES COÛTS DE L'OPÉRATION ET DE L'ENTRETIEN ?

La plupart des administrateurs et des experts techniques du secteur de l'irrigation conviendront que la principale source de financement permettant de couvrir les coûts de l'opération et de

L'entretien du périmètre d'irrigation est le paiement des redevances par les utilisateurs de l'eau. S'ils doivent choisir entre a) recevoir une subvention couvrant entièrement les frais de l'opération et de l'entretien mais obtenir un mauvais service et b) payer le coût de l'opération et de l'entretien mais avoir la maîtrise totale de la fourniture du service, il est probable que la plupart des agriculteurs opteront pour la deuxième solution.

On trouve des témoignages de cela en Inde où les agriculteurs paient pour la location de pompes (un service fiable) des redevances souvent cinq fois plus élevées ou davantage que le prix de l'eau pour l'irrigation de surface (un service non fiable). Il existe plusieurs cas de transfert de la gestion aux Etats-Unis, au Mexique et en Colombie où les agriculteurs payaient les redevances pour l'eau au gouvernement avant le transfert. Ces charges couvraient l'opération et l'entretien ainsi que les frais généraux de l'organisme. Les agriculteurs ont ensuite promu le transfert car ils croyaient pouvoir réduire ainsi les coûts et améliorer la gestion.

La justification du financement total ou quasi-total de l'opération et de l'entretien par le truchement des redevances pour l'eau est simple et largement acceptée: le fournisseur du service se sentira plus responsable vis-à-vis des utilisateurs si sa **principale** source de revenu dépend de la fourniture d'un service de qualité.

Cependant il n'est pas dit que les coûts de l'irrigation doivent être financés **uniquement** par les redevances. D'aucuns soutiennent que le gouvernement devrait continuer à subventionner le coût de l'opération et de l'entretien de l'irrigation, notamment s'ils sont élevés et que la rentabilité de l'agriculture est faible. D'autres estiment que les associations d'utilisateurs de l'eau devraient avoir le droit de recourir à des sources de revenu secondaire afin de couvrir elles-mêmes le coût de l'irrigation lorsque le gouvernement a réduit ou aboli les subventions. Il est presque universellement admis que la majorité des coûts de l'irrigation devraient être financés par le paiement des redevances pour l'eau. Mais certains sont de l'avis qu'une subvention partielle, fournie par le gouvernement ou prélevée sur les recettes des associations d'utilisateurs, pourrait encore être nécessaire.

LES SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT SONT-ELLES INCOMPATIBLES AVEC LES OBJECTIFS DU TRANSFERT DE LA GESTION DE L'IRRIGATION ?

La principale question qui se pose est de savoir comment structurer les subventions pour stimuler l'investissement local dans l'infrastructure et encourager l'amélioration de la gestion de l'irrigation. Il est estimé que les subventions devraient être conçues en premier lieu comme un **investissement** (pour renforcer la productivité locale et consentir au gouvernement des économies dans le long terme) plutôt que comme un **don** (pour supprimer les coûts artificiellement à des fins politiques ou d'équité).

L'usage impropre des subventions est une menace grave qui peut compromettre le succès du transfert de la gestion de l'irrigation. Il faudrait affronter le problème résolument et le régler au niveau politique. **Il peut y avoir des spécialistes compétents et des représentants des agriculteurs qui investissent des capitaux pour garantir la viabilité des périmètres d'irrigation, ou des politiciens qui promeuvent le financement intégral des travaux publics aux dépens de la durabilité locale de l'irrigation.**

La subvention conçue comme un investissement permet l'établissement d'une capacité locale qui garantit la viabilité. La subvention conçue comme un don la détruit. Cette dernière n'est assortie d'aucune condition alors que la première impose normalement un investissement local et le respect de normes convenues.

Les promoteurs de la privatisation soutiennent parfois que les subventions sont une dysfonction intrinsèque et devraient être abolies lorsque la gestion passe aux organismes locaux. Notre point de vue est plus modéré. Les subventions octroyées au sous-secteur de l'irrigation pourraient être justifiées lorsqu'il est nécessaire de recourir à une irrigation à forte intensité de capital pour atteindre des objectifs de politique nationale. Après l'étape de développement, les subventions pourraient encore être justifiées dans des zones appauvries où la production agricole n'est pas assez rentable pour financer l'irrigation et où l'irrigation est indispensable pour satisfaire les besoins alimentaires.

Cependant, les subventions sont souvent structurées de façon à faire dépendre les utilisateurs de l'eau du gouvernement et à décourager l'investissement local dans les périmètres d'irrigation. Cette situation se présente lorsque:

- les utilisateurs de l'eau ignorent le montant de la subvention et le coût réel de l'irrigation;
- les subventions ne concordent pas avec les investissements réalisés par les utilisateurs de l'eau;
- les irrigants s'attendent à bénéficier à titre permanent de subventions notamment pour la réparation d'infrastructures détériorées.

Les projets de remise en état qui produisent souvent des sommes substantielles permettent de renflouer les coffres des organismes d'irrigation. Ce sont aussi les outils favoris des politiciens qui s'en servent pour s'assurer l'appui de leurs partisans.

QU'ENTEND-ON PAR LE PIÈGE DE LA REMISE EN ÉTAT, DE LA DÉPENDANCE ET DE LA DÉTÉRIORATION?

Il y a quelques années, le directeur d'un organisme national d'irrigation d'un pays asiatique a exprimé son point de vue sur les effets pernicieux des subventions octroyées comme don sur l'entretien et la remise en état. Il a cité l'exemple suivant. Dans un périmètre d'irrigation (A) les agriculteurs ne se soucient pas d'entretenir leur réseau si bien que le gouvernement est souvent obligé d'intervenir pour entreprendre des travaux de réparation et de remise en état. Dans un autre périmètre voisin (B), les agriculteurs sont plus organisés et entretiennent régulièrement leur réseau de sorte qu'ils n'ont jamais besoin de l'aide du gouvernement pour réparer et remettre en état leurs installations. Le directeur relate que les agriculteurs du périmètre B se sont sentis frustrés et se sont plaints au gouvernement. Ils ont demandé: "Pourquoi ces interventions répétées du gouvernement dans le périmètre A où les agriculteurs n'entretiennent pas correctement leur infrastructure? Pourquoi ne nous aide-t-on pas aussi?" Il n'a su que répondre. Expliquer que l'aide du gouvernement avait pour objectif de promouvoir l'investissement local paraissait à l'époque une théorie trop radicale.

Dans les projets d'irrigation publics, le financement et les prises de décisions concernant l'entretien relèvent généralement d'un service autre que celui de la remise en état. Les décisions concernant l'investissement dans cette dernière ne sont pas liées directement à celles concernant l'entretien, ni inversement. Au lieu de trouver des compromis entre les deux et de promouvoir les investissements aussi bien à court qu'à long terme, chaque service gouvernemental tend à se soucier de l'accroissement de son propre budget. Mais avec l'expansion rapide des superficies irriguées qui s'est produite dans tout le monde en développement des années 1950 jusqu'aux années 1980, les crédits destinés à l'entretien ne pouvaient plus satisfaire la demande croissante, et la détérioration s'est généralisée. Entre-temps, les agriculteurs se sont habitués à concevoir l'entretien comme une tâche incombant, dans une large mesure, au gouvernement.

Face à la remise en état, l'attitude conventionnelle a consisté à attendre que la gravité et l'ampleur de la détérioration justifient la mise en oeuvre d'un grand projet de rénovation. Dans ce cas, le gouvernement finance les travaux, fournit les ingénieurs et effectue les réparations avec une participation limitée, voire nulle, des agriculteurs. Les partisans de cette approche soutiennent parfois qu'il pourrait être plus rentable, notamment pour les agriculteurs, d'investir des sommes limitées dans l'entretien régulier de l'infrastructure, et puis de profiter des interventions occasionnelles de remise en état subventionnées par le gouvernement pour restaurer le périmètre et pour le moderniser en fonction de l'évolution sociale et environnementale. Cette approche se justifie de la manière suivante:

- les agriculteurs ne peuvent mobiliser suffisamment de ressources pour réaliser un entretien préventif;
- le gouvernement devrait subventionner le coût de l'irrigation;
- il est plus facile pour le gouvernement d'obtenir des crédits pour des projets spéciaux comme la remise en état que pour l'entretien ordinaire.

Bien que, dans certains cas, un investissement limité dans l'entretien pourrait s'avérer nécessaire, il a lieu bien trop souvent et représente en général une pratique préjudiciable qui nuit à l'autosuffisance des associations d'utilisateurs de l'eau pour les raisons suivantes:

- en attendant les travaux de remise en état, les petits problèmes se transforment en gros problèmes coûteux;
- avant la remise en état, l'efficacité de l'opération et de l'entretien est réduite du fait de la détérioration;
- les ressources des agriculteurs ne sont pas mobilisées et le gouvernement est tenu de supporter de lourdes dépenses;
- la remise en état sans la participation des agriculteurs se solde souvent par des installations inappropriées, trop complexes, inutiles et difficiles à opérer et à maintenir par les agriculteurs;
- une corruption et un gaspillage de grande envergure sont souvent associés aux projets de remise en état;
- les associations d'utilisateurs de l'eau perdent leur motivation et leur capacité à investir dans la durabilité matérielle du périmètre d'irrigation dont ils dépendent mais qu'ils sentent ne pas leur appartenir.

On a invoqué certains arguments économiques pour briser le cercle vicieux de la remise en état, suivie de la dépendance, de la détérioration et de la nouvelle remise en état, le plus fort étant d'ordre organisationnel. Si ce cercle vicieux persiste, le TGI ne saura réaliser son objectif prioritaire qui est d'assurer la viabilité locale des périmètres d'irrigation. Il ne servira pas non plus à alléger le fardeau financier de l'irrigation qui pèse sur le gouvernement, car toute économie réalisée sur les coûts ordinaires d'opération et d'entretien sera sans doute annulée par les coûts de la remise en état qui seront bien plus importants dans le long terme.

VERS UNE IRRIGATION PLUS DURABLE PAR "L'AMÉLIORATION PROGRESSIVE DE L'INFRASTRUCTURE"

Il est évident qu'il faut une approche autre que celle que nous venons d'analyser sur la remise en état-détérioration si l'on veut réduire les interventions politiques néfastes et assurer la viabilité financière et matérielle des périmètres d'irrigation. La meilleure solution serait d'adopter une approche orientée vers **l'amélioration progressive de l'infrastructure** plutôt que le modèle typique de la grande remise en état occasionnelle suivie de la détérioration. Ci-dessous figure

un exemple d'une approche de remplacement. Elle n'est pas fournie à titre de recommandation universelle mais cherche à stimuler le type de réflexion radicale qui sera nécessaire pour s'attaquer à ce problème complexe et généralisé. Une évaluation probable des efforts nécessaires pour le régler est également donnée.

Une stratégie d'amélioration progressive de l'infrastructure pourrait présenter les caractéristiques suivantes: ¹

- l'entretien, la remise en état et la modernisation seraient intégrés dans la même plate-forme de planification financière générale;
- les besoins d'amélioration seraient identifiés, recevraient un ordre de priorité et les travaux seraient planifiés en premier lieu par le fournisseur du service de l'eau, puis soumis à l'examen de la commission de l'AUE. Le gouvernement fournirait, dans la mesure du possible, des avis techniques;
- l'AUE pourrait constituer un fonds de réserve moyennant une augmentation des redevances pour l'eau;
- l'AUE aurait accès à tout moment à ce fonds pour réaliser des améliorations de l'infrastructure, quels que soient le montant des dépenses ou l'ampleur des améliorations;
- le gouvernement octroierait une subvention calculée suivant des modalités de partage des coûts afin de stimuler l'entretien préventif;
- le droit à la subvention dépendrait de l'observation par l'agriculteur de normes d'entretien établies et du taux de contribution au fonds de réserve;
- un vérificateur indépendant effectuerait des vérifications techniques et financières des FSE une fois tous les deux ou trois ans, afin de déterminer leur admissibilité au programme de subvention et comme service de soutien à leur gestion technique et financière.

Un tel accord encouragerait les agriculteurs à investir dans l'amélioration progressive de l'infrastructure, avant que s'aggrave la détérioration, afin de réduire au minimum les dépenses pesant sur leur fonds de réserve. Les subventions du gouvernement serviraient aux petites réparations et les modalités de partage des coûts seraient structurées de manière à ce que les agriculteurs n'aient pas intérêt à attendre que deviennent nécessaires de grands projets de remise en état.

Il faudrait que l'AUE dispose d'un fonds de réserve si elle doit prendre en charge les futurs travaux de remise en état et de modernisation. Du fait que les gouvernements sont en train de se désengager du financement du sous-secteur de l'irrigation, les crédits servant aux travaux urgents de réparation ou de remise en état pourraient ne plus être affectés à l'avenir. La constitution d'un fonds de réserve permettrait d'assurer la viabilité à long terme du périmètre après le transfert. Il est donc surprenant que de tels fonds soient relativement rares.

On peut obtenir l'argent nécessaire pour constituer un tel fonds en frappant d'une surcharge la redevance normale pour l'eau, en créant des sources de revenu secondaire ou en prélevant les intérêts sur le compte. Après le transfert, les offices de l'irrigation des projets de l'ex-Bureau de la mise en valeur des terres des Etats-Unis imposent normalement une surcharge servant à la constitution d'un fonds de réserve de l'ordre de 20 à 30% de la redevance pour l'eau afin de couvrir les coûts d'exploitation ordinaires.

¹ Le chapitre 11 examine aussi, mais sous un angle plus technique, des arrangements relatifs à l'amélioration de l'infrastructure.

Les agriculteurs ne sont pas normalement habitués à engager des fonds à long terme pour des objectifs futurs imprécis. Ils hésiteront donc à le faire à moins qu'ils ne reçoivent quelque incitation du gouvernement (en termes de subventions équivalentes). Le gouvernement pourrait aussi être tenu de garantir les dépôts versés dans les fonds de réserve des AUE ou de les protéger par une assurance. Dans les lieux où sévit la corruption, ce système pourrait s'avérer irréalisable et il faudra trouver des systèmes d'épargne plus sûrs.

On devra affronter le problème des réparations urgentes, de la modernisation et de l'extension des réseaux d'irrigation d'une façon quelque peu différente de celui de la remise en état. On pourra par exemple modifier les conditions d'attribution et le montant de la subvention octroyée à ces fins. Quoiqu'il

en soit, il est estimé que le règlement de ces questions devra se faire dans le cadre d'un fonds de réserve lié éventuellement à l'octroi d'une subvention orientée vers l'investissement.

Il pourrait y avoir d'autres stratégies pour surmonter le cercle vicieux de la remise en état-dépendance-détérioration-remise en état mais, comme celle décrite plus haut, elles exigeront une forte volonté politique des organismes de prêt et des services du budget et de l'irrigation pour briser ce modèle si fortement ancré d'investissement dans l'infrastructure d'irrigation.

ENCADRE 1 EXEMPLE DE SUBVENTION ORIENTEE VERS L'INVESTISSEMENT EN INDONESIE

Un exemple de subvention visant à stimuler l'investissement local est le projet d'activation de la FAO réalisé en Indonésie à la fin des années 1980 et où la FAO a fourni aux AUE des crédits extérieurs destinés à l'amélioration de l'infrastructure, à condition que le gouvernement et l'association investissent chacun un montant égal pour les compléter. L'investissement de l'AUE pouvait consister en main-d'oeuvre et matériels. La FAO et le gouvernement fournissaient en outre une assistance technique et organisationnelle. La moyenne des agriculteurs proposaient d'investir 150% du montant de l'aide fournie de l'extérieur. Dans les zones les plus pauvres, où les agriculteurs dépendaient presque exclusivement de l'agriculture pour leur subsistance et pouvaient fournir de la main-d'oeuvre, ils ont investi jusqu'à 500% , voire davantage, de la valeur de l'aide extérieure. Il en est résulté un accroissement de l'investissement et de la capacité organisationnelle (ou "capital social") ainsi qu'une amélioration de l'infrastructure.

COMMENT ÉVITER LES IRRÉGULARITÉS FINANCIÈRES

L'analyse ci-dessus montre que le TGI assignera d'importantes nouvelles responsabilités de gestion financière aux AUE et aux FSE. L'expérience enseigne que les irrégularités financières et la corruption sont de graves menaces qui peuvent compromettre le succès du transfert de la gestion de l'irrigation aux AUE. Exception faite d'un minimum de formation en matière de comptabilité, la plupart des programmes de TGI ne prévoient pas l'introduction de mesures garantissant des pratiques financières rigoureuses après le transfert. Il est estimé que cet aspect mérite une attention soutenue et impose l'organisation de vérifications financières périodiques et un soutien consultatif du gouvernement après le TGI. Ci-dessous figurent des exemples de mesures qui pourraient être prises pour éviter qu'aient lieu des irrégularités financières au sein des AUE après le TGI:

- Il faudra dispenser, le cas échéant, une formation en matière de pratiques financières convenues au trésorier de l'AUE et au directeur financier du FSE. En outre, une formation en matière de comptabilité pourrait être fournie à tous les directeurs des AUE et au personnel administratif du FSE.
- Les transactions financières ne devraient se faire qu'en présence d'au moins deux témoins autorisés et un compte rendu de la transaction devra être rédigé.

- Les agriculteurs devront pouvoir inspecter les registres financiers du FSE.
- La détermination du niveau des redevances pour l'eau devra être fondée sur une base clairement définie (telle qu'un budget fixé en fonction des besoins).
- Le montant des redevances à recouvrer devrait être calculé en fonction d'un niveau connu et mesurable de service, comme le volume de l'eau livrée, la zone desservie ou le nombre d'arrosages.
- Un expert-comptable indépendant pourrait examiner périodiquement la comptabilité du FSE.
- Il faudrait éviter l'instauration de relations sociales entre le trésorier de l'AUE et le directeur financier du FSE.
- Le trésorier de l'AUE devrait être remplacé périodiquement.

Chapitre 5

Déterminer les services à transférer

RÉSUMÉ

Dès le début du processus de planification, les planificateurs et les parties intéressées devront déterminer quels services de gestion devront être transférés. Cette question se compose de trois éléments: 1) Quels sont les services qu'il faudra transférer? 2) Quels sont les services que devra retenir le gouvernement? 3) Quels nouveaux services faudra-t-il fournir? Le présent chapitre fournit quelques orientations pour répondre à ces questions stratégiques.

On pourra transférer la gestion de la totalité du périmètre d'irrigation ou de certains niveaux seulement. Un périmètre peut être géré par de multiples organisations. Les périmètres d'irrigation dits «à gestion conjointe» en sont un exemple; l'organisme public gère les canaux principaux et secondaires, les associations d'agriculteurs se chargeant des canaux tertiaires et des canaux au champ.

Les périmètres d'irrigation sous gestion locale ont montré qu'ils comprennent quatre fonctions fondamentales et indissociables qui devraient être prises en charge par le fournisseur du service de l'eau, à savoir l'opération, l'entretien, le financement et le règlement des différends.

Le service à transférer devra être défini clairement afin qu'il soit mesurable et compris par le fournisseur du service et l'utilisateur de l'eau. Le principal service de l'eau est la livraison et/ou l'évacuation de l'eau. La définition du service pourrait aussi inclure des objectifs concernant la qualité de l'eau, l'utilisation domestique de l'eau, etc.

Parfois les AUE deviennent multifonctionnelles lorsqu'elles opèrent à petite échelle. Pour les grands périmètres, le milieu plus complexe où se réalise la gestion pourrait imposer qu'un organisme se consacre aux services de l'eau alors que d'autres s'occupent de services agricoles. Grâce à une planification stratégique efficace, le TGI peut représenter une excellente occasion de moderniser la portée et les objectifs du service de l'eau, outre le transfert de la responsabilité de la fourniture du service.

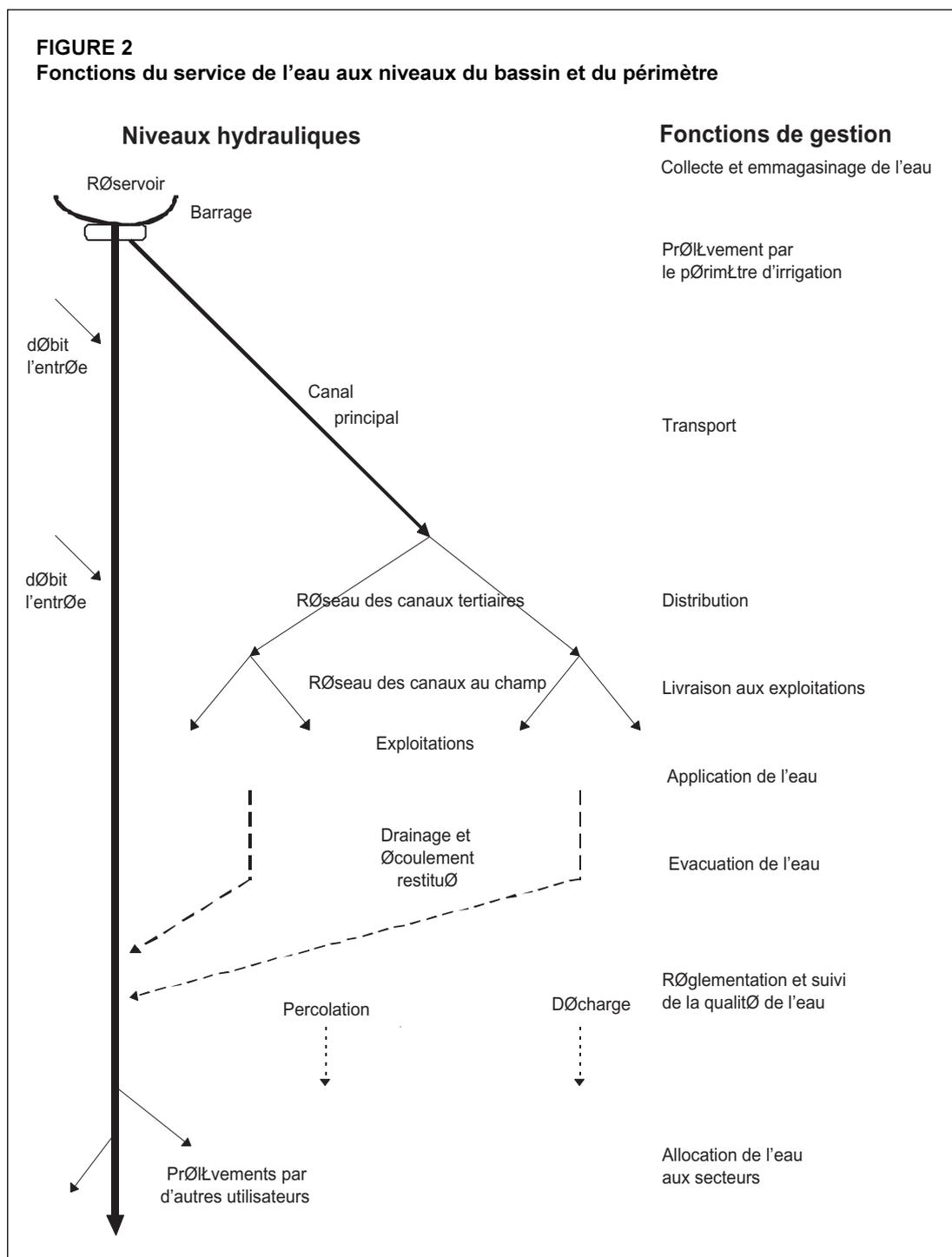
L'examen des défauts de performance de la gestion de l'irrigation effectué plus haut devrait permettre aux planificateurs de se faire une idée réaliste des principaux problèmes de gestion qui se posent et de savoir à quels niveaux de la gestion de l'eau ils se manifestent. Le pas suivant consiste à déterminer:

- les services à transférer;
- les services qui devront rester sous le contrôle des organismes publics;
- les nouveaux services à fournir.

Ces questions sont examinées ci-dessous.

A QUEL NIVEAU HYDRAULIQUE LA GESTION DEVRAIT-ELLE ÊTRE TRANSFÉRÉE?

Les principales questions qu'il faut se poser avant d'établir le niveau hydraulique auquel la gestion devra être transférée sont les suivantes:



- A quel niveau hydraulique la zone desservie est-elle si étendue et les problèmes environnementaux, techniques et politiques si complexes que seul le gouvernement pourrait s'en charger?
- Jusqu'à quel niveau minimal le gouvernement est-il à même de fournir un service acceptable?
- Quels niveaux sont si étroitement interconnectés qu'il serait préjudiciable d'en répartir la gestion entre différents organismes?

TABLEAU 3
Fonctions de service et interfaces hydrauliques

Interface hydraulique	Types de structures	Fonction du service de l'eau
Du bassin fluvial au périmètre d'irrigation	Déversoir, pompe, prise d'eau	Achat de l'eau
Des canaux principaux aux canaux secondaires	Déversoirs, vannes et régulateurs transversaux	Transport
Du canal tertiaire au canal au champ	Prises d'eau fixes, vannes	Livraison
Des champs au système de drainage	Drains ouverts ou en poterie	Evacuation

- Jusqu'à quel niveau le système peut-il être géré par un fournisseur de service privé qui serait responsable aussi bien envers les utilisateurs de l'eau qu'envers le gouvernement?

L'eau peut être gérée au niveau du bassin fluvial et du réseau de canaux principaux, secondaires et tertiaires d'un périmètre d'irrigation, le long des canaux au champ et dans le réseau de drainage. La figure 2 indique les fonctions de service de la gestion à différents niveaux hydrauliques, à savoir du bassin fluvial aux drains. Il faudra définir bien clairement les services à fournir à chaque interface entre les niveaux hydrauliques. L'interface entre un niveau et un autre est l'endroit où une organisation en amont fournit un service au niveau en aval le plus proche, et ainsi de suite, des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs. Le tableau 3 donne des exemples des structures et fonctions qui peuvent être rencontrées à ces interfaces.

Une organisation peut être chargée de fournir un service de l'eau d'un niveau à un autre, ou même à travers différents niveaux. L'interface entre deux niveaux est l'endroit où devrait être établie la limite entre deux organisations. Les planificateurs devront être au courant de la façon dont les niveaux sont interconnectés. On ne peut partir de l'hypothèse qu'un mauvais rendement à un niveau donné est nécessairement en premier lieu le résultat d'une mauvaise gestion à ce niveau. Il serait logique de penser que c'est aux niveaux supérieurs que la gestion est inadéquate. Les planificateurs devront identifier les niveaux auxquels surviennent des problèmes de gestion et les niveaux où leurs effets se font sentir. Ils pourront alors déterminer à quel niveau devrait avoir lieu le transfert et quelle devrait être l'interface, ou frontière, entre l'organisme public et le fournisseur local du service de l'eau. La "zone desservie" est la superficie irriguée et drainée qui bénéficie d'un service à un niveau hydraulique donné (la zone desservie par un canal secondaire, par exemple).

On peut transférer la gestion de l'ensemble d'un périmètre d'irrigation ou de certains niveaux seulement. Un périmètre peut être géré par de multiples organisations. Les périmètres dits "à gestion conjointe" en sont un exemple; l'organisme public prend en charge les canaux principaux et secondaires alors que les associations d'agriculteurs se chargent des canaux tertiaires et des canaux au champ.

La gestion conjointe (entre le gouvernement et les associations d'agriculteurs) est l'approche adoptée par certains Etats de l'Inde et par le Sri Lanka et l'Indonésie, où un organisme public et des organisations d'agriculteurs sont responsables de la gestion de différents niveaux d'un périmètre d'irrigation. D'importantes décisions concernant, par exemple, le choix des cultures ou l'irrigation par rotation sont prises en principe conjointement par les fonctionnaires du gouvernement et des représentants des agriculteurs. Dans les périmètres moyens à grands au Sri Lanka, des "comités de gestion conjointe" se réunissent aux niveaux des canaux tertiaires et principaux pour prendre d'importantes décisions concernant la gestion. Dans les grands

périmètres d'irrigation du Mexique, le gouvernement gère normalement la prise d'eau et le canal principal alors que les associations d'utilisateurs de l'eau se chargent des canaux tertiaires et des canaux au champ. Des représentants des deux groupes assurent la liaison entre les niveaux principaux et de distribution.

On trouve un autre exemple de gestion conjointe dans la plaine de la Chine septentrionale, où les offices de l'irrigation s'accordent pour livrer des quantités désignées d'eau jusqu'aux prises d'eau à partir des canaux principaux ou tertiaires. La responsabilité de la gestion de l'eau, de l'entretien et du choix des cultures au-dessous des prises d'eau incombe aux utilisateurs ou aux villages.

QUELS SONT LES SERVICES DE BASE ET DE SOUTIEN QU'IL FAUDRA TRANSFÉRER ?

L'expérience tirée des périmètres d'irrigation très résistants gérés localement enseigne qu'il existe quatre fonctions de base indissociables dont devra s'acquitter l'organisme chargé de la fourniture du service de l'eau.

La première fonction est **l'opération**. Elle comprend les tâches suivantes:

- mesure des besoins et de l'approvisionnement en eau;
- transport et distribution de l'eau;
- distribution des faibles volumes d'eau disponibles pendant les périodes de stress hydrique;
- application de l'eau au champ et drainage des excédents, recyclage ou évacuation éventuels;

La deuxième fonction est **l'entretien** qui devrait, selon l'avis des experts, se fonder sur les besoins et contraintes opérationnels. C'est pourquoi, l'organisme chargé de l'opération devrait aussi s'occuper de l'entretien.

La troisième fonction est le **financement**. L'expérience enseigne qu'une organisation ne sera suffisamment motivée pour être efficace et responsable vis-à-vis de ses clients que si elle peut pourvoir à son propre **financement** en recourant en totalité ou pour une large part aux redevances pour l'eau versées par les utilisateurs. Cela ne veut pas dire que l'octroi d'une subvention affaiblirait le FSE mais plutôt que le financement extérieur ne devrait pas être sa principale source de revenu.

La quatrième fonction, qui paraît être indissociable du service de base, est le **règlement des différends**. Des organismes d'irrigation locaux performants et viables doivent pouvoir disposer de l'autorité, des mécanismes de règlement des différends et des sanctions nécessaires pour trancher rapidement les litiges relatifs à l'eau ou à des questions apparentées. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'ils devraient faire appel à une autorité de niveau plus élevé.

Ces quatre fonctions sont à la base du service de l'eau. D'autres fonctions de soutien tels que la fourniture d'intrants agricoles, la réglementation du choix des cultures, la mobilisation de sources supplémentaires de revenu et la transformation des produits agricoles peuvent également faire partie des responsabilités du fournisseur de services. Les avantages et les désavantages d'assigner ces fonctions secondaires seront examinés dans la section qui suit.

Les services à transférer devront être énoncés clairement pour qu'ils soient mesurables (autant que possible) et bien compris par le fournisseur du service et l'utilisateur de l'eau. Encore qu'évidente, cette mesure est rarement appliquée en pratique par les organismes publics (qui tendent à se concentrer davantage sur les procédures administratives que sur les résultats)

ou par les organisations d'agriculteurs (qui sont rarement habituées à définir des objectifs explicites). Du fait que le TGI a pour but d'améliorer la responsabilité, **il est impératif que le service de l'eau envisagé soit clairement défini préalablement au transfert.**

En ce qui concerne la fourniture de l'eau, une définition claire du service de base devrait comprendre les éléments fondamentaux suivants:

- de quel endroit à quel endroit,
- dans quelles proportions (volume ou pourcentage),
- pendant combien de temps

l'eau sera-t-elle fournie et/ou évacuée.

La délimitation de la zone desservie et le groupe d'utilisateurs de l'eau devront aussi être définis. Cette exigence s'imposera notamment lorsque des «usurpateurs» non compris initialement dans la zone envisagée, ou des utilisateurs indirects de l'eau (comme les utilisateurs des forages) font partie de la nouvelle zone desservie après le transfert

Dans la définition des services pourraient également figurer des objectifs comme le contrôle de la qualité de l'eau, l'utilisation de l'eau à des fins domestiques, etc. Après avoir défini le service de base, les planificateurs devront identifier les principales fonctions de service qui ne peuvent être dissociées du service de base et dont devra s'acquitter le même organisme.

Le fournisseur de services peut être l'association des utilisateurs (par le biais de ses propres membres) ou un FSE sous-traité. En pratique, le FSE consiste souvent en quelques experts et techniciens engagés aux fins d'entreprendre les services de base décrits précédemment.

QUELS NOUVEAUX SERVICES ÉVENTUELS L'AUE DEVRAIT-ELLE FOURNIR ?

Il existe de nombreuses fonctions de soutien secondaires dont pourrait s'acquitter ou non directement le FSE sous la surveillance de son AUE. Parfois, de nouvelles organisations établies après le transfert prennent en charge ces fonctions secondaires. Voici quelques exemples:

- fourniture d'intrants agricoles, y compris de crédits;
- réglementation du choix des cultures et établissement des dates des semis;
- mobilisation de sources supplémentaires de revenu;
- transformation et commercialisation des produits agricoles;
- gestion des terres et du sol.

Le FSE pourrait décider de se charger de ces fonctions secondaires pour les raisons suivantes:

- il ne peut améliorer suffisamment la productivité ou la rentabilité de l'agriculture irriguée s'il ne contribue pas aussi à son amélioration;
- il ne peut obtenir suffisamment de crédits pour couvrir le coût de l'irrigation s'il ne tire pas des revenus de sources secondaires;
- il ne peut obtenir suffisamment d'appui de ses membres ni stimuler leur loyauté et leur intérêt s'il ne les incite pas à entreprendre de nouvelles activités qui accroissent les avantages qu'ils tireront de l'organisation;
- il n'existe aucune autre organisation qui puisse remplir efficacement les fonctions secondaires.

Le FSE pourrait refuser de remplir les fonctions secondaires pour les raisons suivantes:

- des règlements l'empêchent de s'en charger;
- d'autres organisations peuvent les remplir de manière adéquate;
- le FSE peut obtenir suffisamment de crédits sans faire appel à des sources secondaires de revenu;
- le FSE ne peut prendre en charge et contrôler les fonctions primaires de manière adéquate s'il se consacre aussi à des fonctions secondaires.

Les expériences de plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine montrent que les AUE deviennent souvent multifonctionnelles lorsqu'elles opèrent à petite échelle, ce qui est rarement le cas lorsque les zones desservies par l'irrigation sont plus étendues. Dans les grands périmètres, le milieu plus complexe où opère la gestion pourrait imposer qu'une organisation se consacre au service de l'eau alors que d'autres organisations se chargent des services agricoles. Les grands périmètres disposeront des moyens nécessaires pour permettre la spécialisation voulue dans les différentes fonctions de service.

Aujourd'hui, les organisations de gestion de l'irrigation font de manière croissante l'objet d'une importante évolution qui pourrait déterminer un changement radical dans la façon dont les périmètres d'irrigation sont gérés après le transfert. Dans de nombreux pays en développement, la grande majorité des périmètres d'irrigation publics avait été conçue et construite à l'origine dans le seul but de livrer ou d'évacuer l'eau pour l'agriculture. Au cours des trois dernières décennies, l'accroissement de la population, la diversification de l'économie et les pénuries croissantes d'eau ont souvent forcé les populations à exploiter l'eau des périmètres d'irrigation pour de multiples fins, y compris la lessive, le bain, l'élevage, les loisirs, l'industrie, la production d'énergie, voire l'eau potable.

Lorsque les périmètres d'irrigation sont exploités pour un si grand nombre d'usages, les nouveaux FSE pourraient devoir redéfinir les fonctions du service de l'eau afin d'incorporer ces multiples services dans leur système officiel de gestion. Ces exigences ne peuvent être ignorées et l'AUE devra s'organiser pour représenter les besoins du nombre croissant de ses membres. De ce fait, il pourrait être nécessaire que les femmes qui utilisent l'eau pour les usages domestiques et d'autres objectifs, les éleveurs de bétail, les utilisateurs industriels, etc., soient représentés dans l'organisation. Grâce à une planification stratégique efficace, le TGI pourrait être une excellente occasion de moderniser la portée et les objectifs du service de l'eau.

Chapitre 6

Résoudre le problème de la responsabilité par la réforme organisationnelle

RÉSUMÉ

Le présent chapitre se consacre au choix des types d'organisations de l'eau pouvant assumer la gestion après le transfert et à la manière de les responsabiliser vis-à-vis des utilisateurs. Les organismes d'irrigation devront rendre compte de leurs actions aux utilisateurs pour assurer que les politiques et les pratiques de gestion du périmètre d'irrigation soient compatibles avec les aspirations de l'ensemble de ses utilisateurs. Pour ce faire il faudra recourir à des incitations, des accords contractuels, des compensations et des sanctions, imposer la transparence dans les procédures et appliquer des politiques adaptées de gestion des ressources humaines.

Six modèles fondamentaux d'organisations non gouvernementales utilisés pour la gestion des périmètres d'irrigation existent dans le monde. Ces organisations sont les suivantes: associations intégrées d'utilisateurs de l'eau, entreprises publiques, administrations locales, offices de l'irrigation, mutuelles et compagnies privées. Chaque modèle a un moyen distinct d'agencer les quatre fonctions de service de la gestion: déterminer en quoi devrait consister le service, régler le service, fournir le service et rémunérer le service. La manière dont ces relations sont structurées établira qui est responsable envers qui et pour quels services.

Le TGI ne veut pas dire que les agriculteurs doivent mettre en oeuvre le service eux-mêmes. Bien qu'il puissent exercer une certaine autorité sur la gestion de l'eau, ils peuvent aussi engager du personnel technique compétent ou passer un marché avec une organisation (fournisseur du service de l'eau) qui a les compétences nécessaires pour fournir ce service.

Les cinq méthodes fondamentales permettant de responsabiliser l'organisation sont les suivantes: contrôle hiérarchique intérieur (par des règles, des politiques du personnel, des incitations); réglementation centrale (par la politique du gouvernement, sa mise en application et son suivi); concurrence (entre les fournisseurs du service); interdépendance des organisations (paiement pour obtenir un service) et accords de propriété commune (où des collectivités détiennent le droit de gérer les ressources).

L'absence de responsabilité au niveau de la direction est l'une des raisons fondamentales qui incitent les décideurs à transférer la gestion de l'irrigation des organismes publics aux organismes locaux. Les organismes publics financés au niveau central dont le personnel est mal payé et les budgets d'opération et d'entretien sont inadéquats n'ont ni les moyens ni les incitations ni la responsabilité nécessaires pour être efficaces. Les utilisateurs de l'eau rémunèrent de mauvaise grâce des services inexistantes ou mal fournis.

L'un des principes de base de la science de la gestion que l'on tend à oublier dans la formulation des stratégies est le suivant:

Une organisation incapable de respecter des normes d'efficacité convenues n'aura jamais la volonté nécessaire pour imposer des mécanismes intérieurs de responsabilité performants.

Il est essentiel que les organisations d'irrigation soient responsables envers les utilisateurs de l'eau. Nous entendons par responsable la capacité d'une organisation, ou d'organisations

interconnectées, de faire en sorte que les politiques et les pratiques de gestion du périmètre d'irrigation concordent avec les aspirations de la collectivité dirigeante des utilisateurs de l'eau. Le principal défi qu'il faudra relever au moment d'élaborer un programme de TGI sera d'établir des organisations qui seront responsables envers les utilisateurs après le transfert. Pour ce faire seront nécessaires une intense réflexion créatrice, des séances de brainstorming, des débats constructifs, des expérimentations et des négociations auxquels participent toutes les parties intéressées.

POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE FAIRE LA DISTINCTION ENTRE LA DIRECTION ET LA GESTION ?

L'organisation qui élit des représentants et établit des statuts, des règlements et des politiques est normalement considérée comme l'*organe directeur*. Il s'agira normalement d'une association d'utilisateurs de l'eau dotée d'un conseil d'administration élu. Cependant, l'organisation qui fournit effectivement le service de l'eau (opération, entretien, financement) peut être appelée le *fournisseur du service de l'eau* (FSE). Il pourrait s'agir d'une organisation autre que l'organe directeur.

Dans le monde des affaires, des systèmes de direction plus complexes prévoient généralement la séparation de l'organe responsable de la direction (conseil d'administration élu par les actionnaires) de l'organe responsable de la gestion (fournisseur de services spécialisés, par exemple). Les périmètres d'irrigation moyens à grands gérés par des associations d'utilisateurs de l'eau dans les pays développés tendent à faire cette séparation entre la direction et la gestion. Les planificateurs devraient en tenir compte au lieu de supposer qu'il suffit de créer une association d'utilisateurs pour qu'elle assume directement aussi bien les fonctions de direction que de gestion.

Les fonctionnaires sont parfois contraires au TGI car ils estiment que les agriculteurs n'ont pas les compétences nécessaires pour gérer de grands réseaux de canaux. Le TGI ne signifie pas nécessairement que la mise en oeuvre du service doit relever des agriculteurs. Bien que ces derniers puissent arriver à exercer une certaine autorité sur la gestion de l'eau à un niveau donné, ils pourront aussi engager du personnel technique compétent, voire des ingénieurs, ou passer un marché avec une organisation capable de fournir le service. Des agriculteurs occupés pourraient être contents de diriger par le truchement de représentants qui définissent le service de l'eau, établissent les politiques et surveillent la gestion. Ils pourraient préférer élire un conseil qui à son tour engagerait du personnel technique spécialisé chargé d'appliquer les politiques de l'AUE ou de confier à une société la responsabilité du service.

Le défi fondamental est la responsabilité: offrir aux organismes chargés du service de l'eau des incitations, exiger la transparence dans les opérations et prévoir des sanctions afin qu'ils agissent conformément à des normes établies par un organe directeur élu par les utilisateurs de l'eau.

A QUELS TYPES D'ORGANISATIONS POURRAIT APPARTENIR LE FOURNISSEUR DE SERVICES ?

Toutes les organisations ne sont pas capables d'affronter les différents niveaux de complexité de la gestion. Cette capacité est déterminée en premier lieu par la portée de l'autorité de l'organisation, son mode de financement, les incitations qu'elle peut offrir et ses mécanismes de contrôle. Il existe six modèles fondamentaux d'organisations non gouvernementales utilisés pour la gestion de l'irrigation dans le monde, à savoir:

- Les associations intégrée d'utilisateurs de l'eau
- Les entreprises publiques
- Les administrations locales
- Les offices de l'irrigation
- Les mutuelles
- Les sociétés privées

Le tableau 4 résume les caractéristiques de ces différents types d'organisations. Il s'agit de tendances et les caractéristiques ne sont pas universelles.

Les *AUE intégrées* sont des groupes d'utilisateurs de l'eau qui assument les fonctions à la fois de direction et de gestion. Ce sont généralement des coopératives d'utilisateurs de l'eau. En Asie et en Afrique, leurs membres tendent à remplir directement des fonctions de direction et de gestion, si bien qu'elles conviennent très bien aux petits périmètres ou secteurs d'irrigation où la gestion est relativement simple et non intensive. Les membres d'une AUE comprennent normalement tous les propriétaires fonciers ou les agriculteurs qui bénéficient des services d'irrigation. Les petites AUE tendent à être des organismes semi-officiels ou politiquement faibles qui n'ont pas l'autorité nécessaire pour appliquer des sanctions fortes ou pour mettre en vigueur les règlements. La tenue des livres et la gestion sont souvent prises en charge par des

TABLEAU 4
Modèles d'organisations utilisées pour gérer le service de l'eau

Type d'organisation	Direction	Source de financement	Capacité de gestion
Entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'administration • Formé de directeurs d'agences d'exécution et de gouvernements régionaux • Fortement réglementé 	<ul style="list-style-type: none"> • Redevances pour l'eau principalement et quelques subventions éventuelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialisée • Capable d'entreprendre des tâches complexes et de grande envergure
Administrations locales	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable vis-à-vis des administrations locales ou de l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôts fonciers et autres revenus de l'administration locale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitée en raison de la multiplicité de ses rôles, peut compter sur des accords de sous-traitance
Offices de l'irrigation	<ul style="list-style-type: none"> • L'AUE élit un conseil d'administration • Faible supervision du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Redevances pour l'eau, revenu secondaire • Subventions éventuelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Modérée à complexe • Peut gérer des périmètres moyens à grands avec une assistance technique
Mutuelles	<ul style="list-style-type: none"> • Les actionnaires détenteurs de droits relatifs à la terre et à l'eau élisent un conseil d'administration • Réglementation limitée du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Redevances pour l'eau, • Revenu secondaire, pourrait être une société à but lucratif 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptée en général aux périmètres de dimension limitée à modérée
Sociétés privées	<ul style="list-style-type: none"> • Propriétaires ou actionnaires • Faible réglementation de la part du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Redevances pour l'eau ou autres gains commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportionnelle aux avoirs de la société
Associations d'utilisateurs de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> • Représentants élus par les membres 	<ul style="list-style-type: none"> • Redevances pour l'eau ou impôts fonciers 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitée lorsque les utilisateurs peuvent assumer directement la gestion

représentants élus des agriculteurs dont la contribution ne fait l'objet normalement que d'une faible rétribution officielle. Les AUE souffrent souvent de faiblesse face à des entreprises publiques fortes, à des administrations villageoises puissantes et à l'absence de droits d'eau officiels.

Cependant, les experts techniques estiment souvent que l'AUE est la seule alternative à la gestion publique. Elle est parfois recommandée dans des milieux inappropriés comme les grandes zones de service où l'environnement de la gestion est complexe. La corruption, l'appropriation du contrôle par les élites locales et les conflits qui éclatent entre factions en lutte sont des problèmes qui peuvent écraser une association modeste. En formulant des politiques de TGI, il faudrait tenir compte d'autres types d'organisations et peut-être les mettre à l'essai, notamment pour des zones de service plus étendues et plus complexes. D'autres solutions seront examinées plus loin dans ce chapitre.

Cependant, en Amérique latine, notamment pour les périmètres d'irrigation couvrant plus de 5 000 hectares, les AUE font souvent office d'organe directeur des utilisateurs de l'eau, alors que le service de l'irrigation est fourni par un personnel spécialisé engagé et surveillé par le conseil d'administration élu de l'AUE.

Entreprises publiques. Les entreprises publiques sont normalement autofinancées et chargées par le gouvernement de fournir en monopole un service de l'eau dans une unité administrative donnée, telle qu'une région ou un bassin fluvial. Normalement, elles sont établies par le gouvernement et ne sont pas responsables envers les utilisateurs de l'eau comme les offices constitués localement ou les mutuelles.

Administrations locales. Les administrations locales telles que les villages ou les municipalités gèrent quelquefois des périmètres d'irrigation. C'est souvent le cas des petits périmètres ou secteurs d'irrigation faisant partie de réseaux plus étendus où il n'existe pas d'organisation locale viable en dehors des villages ou des villes. On en trouve des exemples dans le monde entier. Les faiblesses de ce modèle résident dans le fait que les réseaux d'irrigation franchissent souvent les limites administratives et les administrations locales sont parfois distraites de la gestion de l'eau par d'autres intérêts.

Offices de l'irrigation. L'office de l'irrigation est normalement une sorte d'organisation publique à fonction spécifique, ou une «semi-municipalité». Il jouit de certains privilèges et exemptions dont sont exclues les autres organisations du secteur privé. En général, un conseil d'administration engage un directeur général et des spécialistes à temps plein comme employés pour gérer le périmètre.

Mutuelle. Une mutuelle d'irrigation est normalement une société à responsabilité limitée établie moyennant des actions du périmètre d'irrigation détenues par les propriétaires fonciers utilisateurs de l'eau. En général, les cours des actions sont basés sur l'évaluation des avoirs du périmètre d'irrigation appartenant aux membres. Des experts pourraient être recrutés pour gérer le périmètre. Les mutuelles se rencontrent le plus souvent dans les périmètres d'irrigation établis, pour une large part, grâce au financement des agriculteurs ou du secteur privé. La Chine a adopté à l'heure actuelle un modèle semblable dans des zones pilotes des provinces de Shandong et Hunan, bien qu'en Chine la «propriété» équivaut à un bail emphytéotique. Ce modèle tend à fonctionner le mieux dans les économies commercialisées où la gestion dépend davantage de l'investissement que des subventions du gouvernement.

Sociétés privées. Dans le cas de plantations ou de grandes exploitations administrées par des sociétés privées, les périmètres d'irrigation sont parfois opérés par une société privée qui gère la production agricole dans une zone irriguée. La gestion de l'irrigation par des organisations

sous-traitantes se fait lorsque l'organe directeur passe un marché avec un tiers pour une période de temps limitée en vue de gérer un périmètre d'irrigation. En Chine, les administrations villageoises ou les bureaux de conservation de l'eau passent des contrats à court terme avec des «équipes d'experts en gestion de l'irrigation» pour qu'ils se chargent de la gestion de secteurs du périmètre d'irrigation. Ce système impose la disponibilité de fournisseurs de services multiples et s'adapte le mieux aux tâches de gestion qui n'exigent pas une longue période d'apprentissage.

QUELLE EST LA STRUCTURE QUI PERMET DE RESPONSABILISER LE MIEUX LES ORGANISMES D'IRRIGATION ?

On peut responsabiliser le personnel des organisations d'irrigation par des politiques du personnel, des incitations, des accords contractuels, des compensations et des sanctions. Le personnel des organismes publics financés centralement se caractérise souvent par un très faible niveau de responsabilité. Des dispositions officielles peuvent interdire l'attribution de primes ou de pénalités en fonction du rendement. En revanche, les organisations du secteur privé sont souvent libres de recruter ou de licencier, d'engager du personnel sur la base de contrats renouvelables et d'inclure dans les contrats des clauses prévoyant l'attribution de primes et de pénalités proportionnelles au rendement. La capacité d'une organisation de responsabiliser son personnel dépend en partie de ces mécanismes internes mais - ce qui est plus important - elle est également influencée par des forces extérieures à l'organisation qui lui imposent le respect des normes d'efficacité établies.

Ci-dessous figurent les cinq méthodes fondamentales qui permettent de responsabiliser une organisation:

- Contrôle intérieur par voie hiérarchique
- Réglementation centrale
- Concurrence
- Interdépendance des organisations
- Accords de propriété commune.

Contrôle intérieur par voie hiérarchique. Il s'agit de la supervision d'un personnel subalterne par des directeurs de niveau plus élevé au sein d'une organisation. Cette forme de contrôle convient le mieux aux organisations à multiples niveaux où la circulation de l'information est relativement complète, mais où les tâches de gestion sont plutôt normalisées. Une telle situation se rencontre rarement aux niveaux local ou opérationnel. L'eau est une ressource «fuyante» et en écoulement permanent. L'information la concernant est souvent incomplète et inexacte, et ces imprécisions peuvent avoir un effet marqué sur la performance. Le personnel subalterne est souvent forcé de prendre des initiatives au niveau du terrain mais elles échappent au contrôle de ses supérieurs.

Réglementation centrale. Les organisations sont rendues responsables par des règlements imposés par une autorité gouvernementale centrale. La réglementation est particulièrement importante pour les questions juridiques, politiques ou concernant la sécurité, ou lorsqu'existent des monopoles naturels, comme dans le cas de la fourniture d'énergie. Les vérifications financières et techniques des organisations de gestion de l'irrigation sont une forme de règlement. En cas d'inefficacité, les gouvernements tentent parfois d'appliquer une réglementation centrale comme celle interdisant le rabattement du niveau de la couche aquifère.

Concurrence. En l'absence de monopoles, lorsqu'existe un champ d'action où peut s'exercer une concurrence raisonnablement équitable et quand les inefficacités temporaires ne produisent

FIGURE 3
Les relations de service dans la gestion de l'irrigation

Classification fondée sur qui

définit 

fournit 

retribue 

le service.

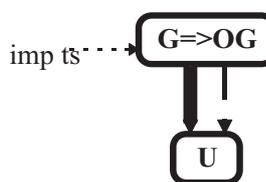
G = gouvernement

OG = organisme de gestion

U = utilisateurs

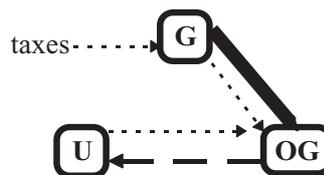
1. Service administré par le gouvernement

Le gouvernement définit le service et alloue des crédits à l'agence d'exécution qui fournit le service. Le public paie les impôts. Les utilisateurs pourraient devoir verser des redevances.



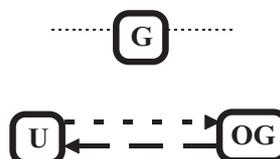
2. Service d'irrigation parapublic

Le gouvernement définit et subventionne le service. Un organisme de gestion parapublic fournit le service aux utilisateurs qui paient une partie du coût du service.



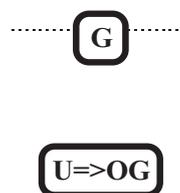
3. Service indépendant

Le gouvernement fournit le cadre juridique et réglementaire d'un accord entre les utilisateurs qui paient pour le service et un organisme de gestion qui le fournit.



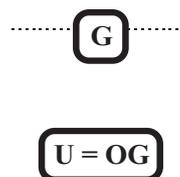
4. Service régi par l'utilisateur

Le gouvernement fournit le cadre juridique et réglementaire dans lequel les usagers définissent et retribuent le service qui est fourni par leur propre organisme de gestion.



5. Service autonome

Le gouvernement fournit le cadre juridique et réglementaire dans lequel les usagers définissent, retribuent et fournissent directement le service eux-mêmes.



pas d'effets dévastateurs, la concurrence entre les fournisseurs de services est souvent un bon moyen d'améliorer les services et de promouvoir l'efficacité. On peut susciter la concurrence dans les périmètres d'irrigation en sous-traitant des services à diverses organisations. Les sous-traitants devront fournir un service acceptable pour mériter la prolongation de leur contrat ou en obtenir de nouveaux.

Interdépendance. L'interdépendance des organisations promeut la responsabilité réciproque. Normalement, un service de l'eau est fourni en aval alors que l'allocation des crédits a lieu en amont. L'interdépendance comporte un équilibre de pouvoir approximatif, c'est-à-dire qu'aucune organisation ne peut dominer l'autre. Chaque organisation tire son revenu de la fourniture à une autre d'un service acceptable.

Un exemple fréquent de cette situation est la vente de l'eau au mètre cube aux organisations d'utilisateurs, comme dans le cas du Mexique, de la Turquie et de la Chine. Le besoin de revenu du fournisseur de l'eau le rend responsable vis-à-vis des AUE qui achètent l'eau.

Accords de propriété commune. Les utilisateurs locaux d'une ressource pourraient se grouper pour établir des droits de propriété et régir l'exploitation de la ressource. Cette pratique a été appliquée pendant des siècles à la gestion des périmètres d'irrigation, des forêts, des terres agricoles communautaires, des pâturages et des pêcheries. Il s'agit normalement d'organisations locales de taille relativement limitée qui établissent leurs propres systèmes de droits, règles et sanctions et font appel à la pression sociale et à des institutions locales pour régler leurs différends. Les périmètres d'irrigation traditionnels gérés par les agriculteurs fournissent d'intéressants enseignements sur la façon dont les réformes de la gestion contemporaines pourraient profiter des principes d'organisation appliqués aux niveaux des canaux tertiaires et du cours d'eau, à savoir les conditions d'adhésion, les principes d'allocation de l'eau, les pratiques de distribution de l'eau, la façon de mobiliser les ressources, les sanctions, le règlement des différends, etc. Mais il ne faut pas oublier que des droits de propriété clairs assurant l'accès à l'eau ont représenté l'un des principaux facteurs de succès. Recourir à nouveau à des pratiques de gestion traditionnelles pourrait se solder par un échec en l'absence de droits d'eau clairement définis dans les périmètres modernes où se réalise le TGI.

La gestion de l'eau est organisée suivant quatre relations de service fondamentales:

- Qui définit et régir le service?
- Qui réglemente le service?
- Qui fournit le service?
- Qui paie pour le service?

La manière dont ces relations sont agencées déterminera les responsabilités réciproques et vis-à-vis de quels services. A la figure 3 figurent cinq modèles fondamentaux de relations de service. Le premier modèle décrit la situation où un organisme d'exécution public financé au niveau central fournit aux utilisateurs le service de l'eau. Dans ce cas, c'est l'organisme qui définit normalement le service. Du moment que ce dernier est établi et fourni par le gouvernement aux utilisateurs, avec une rétribution négligeable ou nulle de leur part, la responsabilité vis-à-vis de sa qualité et de ses résultats est pratiquement inexistante.

Le modèle 2 décrit une entreprise publique à peu près autofinancée. Bien qu'il appartienne au gouvernement de définir et de réglementer le service, les revenus de l'organisme de gestion dépendent pour une large part des redevances pour l'eau. Cette situation encourage la responsabilité de cet organisme vis-à-vis des utilisateurs car un agriculteur n'acceptera pas

normalement de payer pour un service dont il n'est pas satisfait. Le modèle 3 ne diffère du précédent que par l'ampleur de son autonomie financière. Dans ce cas ce sont les trois parties en jeu qui définissent le service: le gouvernement par des contraintes réglementaires, les agriculteurs moyennant des accords et des contrats et l'organisme de gestion qui fournit le service au titre d'accords opérationnels.

Le modèle 4 décrit le cas de la gestion prise en charge par un organisme parrainé par un groupe d'utilisateurs de l'eau. Ici, les utilisateurs définissent et rétribuent le service et l'organisme le fournit. Ce cas offre de grandes possibilités de responsabilité au niveau de la direction, suivant le statut juridique de l'organisation d'utilisateurs et la mesure dans laquelle les représentants de ces derniers sont responsables vis-à-vis d'eux. Le modèle 5 est une version simplifiée du modèle 4 où les utilisateurs définissent, mettent en oeuvre et financent eux-mêmes directement le service. C'est le cas typique des petites AUE qui assument directement les fonctions tant de direction que de gestion.

Chapitre 7

Apporter les changements juridiques nécessaires

RÉSUMÉ

Une action juridique sera nécessaire pour donner lieu au transfert effectif de l'autorité du gouvernement. Elle prendra la forme d'un décret émanant du chef de l'Etat, d'un décret ministériel ou d'un acte législatif. Bien que cette dernière solution soit plus complexe, la législation fournit une base plus solide que le simple décret. Ce dont il faut s'assurer en introduisant ces changements juridiques c'est qu'ils recouvrent tous les aspects garantissant la naissance d'organisations réellement indépendantes.

Les domaines où la législation de soutien est normalement nécessaire pour le TGI sont les suivants: adoption officielle de la politique de transfert, statut de l'AUE, droits d'eau, droits relatifs à l'infrastructure d'irrigation et modification des statuts ou du mandat des organismes d'irrigation.

Des experts et planificateurs légaux devront comparer la politique et le cadre juridique existant dans leur pays avec les droits et pouvoirs fondamentaux requis généralement par les AUE et déterminer les changements possibles ou nécessaires à apporter afin de faciliter l'établissement et le renforcement d'associations d'utilisateurs de l'eau viables.

Il est universellement reconnu que pour permettre aux AUE d'opérer, elles devront être autorisées à entreprendre au moins les activités suivantes:

- extraire l'eau d'une source spécifiée;
- utiliser et entretenir (voire posséder) l'infrastructure d'irrigation et de drainage;
- détenir des droits d'accès à l'infrastructure existante et future;
- mobiliser des crédits ou obtenir la main-d'oeuvre nécessaire auprès de ses membres afin de couvrir les coûts du service de l'irrigation;
- appliquer des sanctions à l'égard des membres qui n'observent pas les règlements;
- déléguer des pouvoirs (à un fournisseur du service de l'eau, par exemple);
- engager et licencier du personnel;
- passer des contrats
- acheter, posséder et vendre des biens.

Les deux documents de base qui sont préparés normalement pour l'établissement de l'AUE sont les statuts et les règlements. Les statuts sont l'acte d'établissement de l'AUE. Ils font état de son objectif fondamental et contiennent les clauses d'habilitation et des principes fondamentaux qui régissent son organisation. Les règlements indiquent comment les statuts devront être appliqués.

Une action juridique pourrait être nécessaire dans le domaine important des droits d'usage de l'eau. Ils spécifient le volume, la part et/ou la durée du débit d'eau auxquels ont droit différents types d'utilisateurs, de groupes d'utilisateurs ou les périmètres d'irrigation. Des changements juridiques pourraient s'avérer nécessaires quant au transfert des droits de propriété ou d'usage des biens faisant partie des périmètres d'irrigation.

POURQUOI EST-IL IMPORTANT QUE LE TGI SOIT TOTAL ?

La faiblesse qui caractérise le plus souvent les programmes de TGI dans le monde entier est probablement leur caractère partiel. Ils ne comprennent pas tous les changements qui sont réellement nécessaires pour permettre aux AUE de devenir des organisations viables capables

de s'acquitter de leurs fonctions essentielles et de se protéger contre des utilisateurs de l'eau et des intérêts politiques concurrentiels. Le transfert total prévoit la dévolution de toutes les fonctions fondamentales et indissociables de la gestion de l'irrigation. Comme on l'a dit, les quatre fonctions de base de cette gestion sont: l'opération, l'entretien, la mobilisation de ressources (ou financement) et le règlement des différends. Si l'on ne transfère pas aux AUE la pleine autorité et la capacité de remplir toutes ces fonctions, il est probable qu'elles ne seront pas non plus à même de s'acquitter des autres, car les deux séries de fonctions sont interconnectées.

Les gouvernements cherchent parfois à transférer la responsabilité aux AUE sans leur accorder le plein pouvoir de décision en matière de plans et de budgets d'opération et d'entretien. Le TGI a souvent lieu dans des pays qui ne reconnaissent pas les droits d'usage de l'eau ou dans lesquels les AUE manquent de statut juridique officiel. Parfois les gouvernements adoptent des programmes de TGI mais sans apporter les changements nécessaires au champ d'activité de l'organisme d'irrigation, au déploiement du personnel ou aux mécanismes de financement du secteur. Des pressions exercées par les bailleurs de fonds pour accélérer la réalisation (souvent partielle) du programme, les contraintes financières et les intérêts politiques poussent souvent les gouvernements à court-circuiter la réforme. Elle finit par se limiter à la promulgation de décrets, à la remise en état et à l'organisation des AUE en l'absence d'une législation capable de les responsabiliser, de définir les droits d'usage de l'eau et de réviser les mandats. Sans ces éléments, le programme de TGI sera incapable de produire des AUE performantes ou d'améliorer l'efficacité financière et la productivité du sous-secteur de l'irrigation.

QUELS TYPES DE CHANGEMENTS JURIDIQUES POURRAIENT ÊTRE NÉCESSAIRES ?

Un changement politique et institutionnel d'une aussi vaste portée que le transfert de la gestion de l'irrigation a d'importantes répercussions juridiques. Il ne sera pas possible, dans le cadre de ces directives, de recommander d'une manière générique les changements juridiques requis par tous les programmes de TGI. Suivant la situation légale du secteur de l'eau, les tendances politiques du moment et les questions environnementales, la réforme pourrait exiger une nouvelle législation et l'amendement des textes légaux existants ou, dans certains cas, conseiller le statu quo.

Aux Philippines, au milieu des années 1970, la législation a converti l'administration nationale de l'irrigation en un service largement autofinancé, qui octroyait des incitations visant l'adoption d'un programme de transfert de la gestion. Au Mexique, grâce aux droits accordés aux utilisateurs de l'eau, la loi de 1992 relative à l'eau a été un précurseur obligatoire de l'adoption du programme de TGI. En Turquie, une législation en vigueur depuis plusieurs décennies a permis le passage de la gestion de l'irrigation aux administrations locales et aux AUE, facilitant ainsi l'adoption et la mise en oeuvre rapide d'un programme de TGI. Dans certains pays, des droits coutumiers et des institutions traditionnelles sont encore en vigueur et prennent la place de lois statutaires officielles. Cependant, la loi statutaire devient de plus en plus nécessaire tant pour protéger les institutions traditionnelles que pour remplacer celles que la société moderne a écartées.

La formulation de lois et de règlements peut se fixer de nombreux objectifs, y compris la codification des règlements relatifs à une nouvelle structure ou un nouveau périmètre, l'éducation du public et des fonctionnaires gouvernementaux quant à leurs nouveaux droits et responsabilités et la légitimation des débats publics et d'un consensus. Les domaines où une législation qui appuie le TGI est le plus nécessaire sont les suivants:

ENCADRE 2**LES CONSEQUENCES D'UN APPUI LEGISLATIF NON ADAPTE POUR LE TGI**

En Colombie, les périmètres d'irrigation de Coello et Saldaña ont été transférés aux AUE en 1976 au titre d'une disposition légale appelée «délégation de l'administration». Cependant, cette disposition ne conférait aux AUE qu'un pouvoir de gestion des périmètres limité. Elles devaient obtenir l'approbation de l'organisme d'irrigation pour embaucher ou licencier le personnel et pour adopter des plans et budgets annuels d'opération et d'entretien. Après plusieurs années de litiges déterminés par les tentatives des AUE de réduire le personnel de gestion du périmètre et de prendre des décisions unilatérales, le gouvernement a finalement reconnu que les AUE avaient besoin d'un surcroît d'autorité officielle pour gérer leurs propres affaires. Finalement, la loi relative à la mise en valeur des terres promulguée en 1993 a conféré aux AUE le plein contrôle sur leur personnel, leurs plans d'opération et d'entretien et leurs budgets.

- adoption officielle de la politique de transfert;
- statut de l'AUE,
- droits d'usage de l'eau;
- droits relatifs à l'infrastructure d'irrigation
- révision des statuts et du mandat des organismes d'irrigation.

Chacun de ces domaines est décrit brièvement ci-dessous, à l'exception des changements relatifs aux organismes d'irrigation qui sont analysés séparément au chapitre 9.

QUELLES SONT LES OPTIONS JURIDIQUES DISPONIBLES POUR UNE POLITIQUE DE TRANSFERT ?

Le transfert de l'autorité publique ne pourra prendre effet qu'à la suite d'une action légale. Elle revêtira normalement l'une des formes suivantes:

- décret émanant d'un chef d'Etat
- décret ministériel
- acte législatif

Un décret émanant d'un chef d'Etat, tel qu'un décret présidentiel, offre certains avantages: il permet une action rapide, il officialise et légitime le transfert et il recouvre tous les secteurs. Par ailleurs, il ne peut autoriser l'introduction de modifications légales importantes et risque d'être révoqué par un changement de gouvernement. Un décret ministériel comme un édit émis, par exemple, par le ministre des ressources en eau permet également une action relativement facile et rapide mais il a moins de pouvoir et son champ d'application risque d'être trop limité. Un acte législatif est le moyen d'agir le plus lent et le plus compliqué, mais il a davantage de chances de déterminer un changement radical et à long terme. S'il est vrai qu'un acte législatif est promulgué normalement au niveau national (par le parlement, par exemple), dans un système décentralisé les sous-divisions d'un pays, telles que les régions, les Etats ou les districts, sont souvent autorisées à prendre des mesures législatives.

Quelque complexe qu'elle soit, la démarche législative est un moyen puissant d'obtenir un appui pour la restructuration et de générer les informations relatives. On pourra organiser des séances publiques pour examiner le projet de législation et faire en sorte que l'acte final traduise les intérêts de toutes les parties prenantes. Un consensus législatif représente une base plus stable que le décret et a plus de probabilités d'interdire les interventions politiques partisans dans le financement et le développement de l'irrigation.

QUELLE EST LA LÉGISLATION APTE À FAVORISER LES ASSOCIATIONS D'UTILISATEURS DE L'EAU ?

Dans les programmes de TGI, la législation sert en premier lieu à conférer aux associations d'utilisateurs un statut juridique fort. L'AUE pourrait devoir être établie légalement, soit par une nouvelle loi soit par une loi déjà en vigueur comme celle relative aux coopératives. Il faudra définir ses exemptions (vis-à-vis de certains impôts et responsabilités par exemple) et ses pouvoirs. L'expérience enseigne qu'après sa constitution une AUE devrait détenir au moins les pouvoirs suivants:

- extraire l'eau d'une source spécifiée;
- utiliser et entretenir (et éventuellement posséder) l'infrastructure d'irrigation et de drainage;
- établir des droits d'accès aux infrastructures existantes et envisagées;
- mobiliser des crédits et rechercher la main-d'oeuvre nécessaire parmi ses membres;
- appliquer des sanctions à l'encontre des membres qui ne respectent pas les règlements;
- déléguer des pouvoirs, par exemple, à un fournisseur du service de l'eau;
- passer des contrats
- acheter, posséder et vendre des biens.

ENCADRE 3

DISPOSITIONS DE BASE DE L'ACTE DE L'ANDHRA PRADESH RELATIF A LA GESTION DES PERIMETRES D'IRRIGATION PAR LES AGRICULTEURS

Cet acte relativement global et novateur a été adopté en avril 1997 et comprend les principales dispositions suivantes l'autorisant à:

- octroyer des droits d'usage de l'eau et le plein contrôle de l'opération et de l'entretien des périmètres d'irrigation aux AUE fédérées de manière à couvrir l'ensemble du périmètre;
- intervenir dans tous les périmètres d'irrigation de l'Etat de quelque type que ce soit;
- octroyer la pleine indépendance fonctionnelle et administrative aux AUE;
- créer des "autorités compétentes" appartenant au personnel du service de l'irrigation chargé de mettre en oeuvre les décisions des AUE;
- conférer aux AUE le plein pouvoir en matière de règlement des différends (les recours doivent être réglés en 15 jours au maximum);
- assurer aux AUE l'accès illimité aux informations sur la performance du périmètre;
- assurer aux agriculteurs la pleine liberté de choix de leurs cultures;
- permettre aux propriétaires et aux fermiers de devenir des membres votants;
- établir que les personnes utilisant l'eau à des fins non agricoles n'aient pas droit de vote;
- garantir que 90% des redevances pour l'eau iront aux organisations d'agriculteurs.

QUELS SONT LES DOCUMENTS SERVANT À L'ÉTABLISSEMENT DE L'AUE ?

Les deux documents de base qui sont préparés normalement pour l'établissement de l'AUE, comme pour les autres associations coopératives, sont les statuts et les règlements. Les statuts sont les actes d'établissement de l'AUE. Ils énoncent son objet fondamental et contiennent des clauses d'habilitation et les principes fondamentaux régissant l'organisation. Les statuts incluent normalement les éléments suivants:

- une définition de la mission qui décrit l'objet de l'organisation;
- le statut juridique et les clauses d'habilitation;
- la définition de la zone desservie;
- les critères régissant l'adhésion;
- les fonctions fondamentales de l'organisation;

- les droits, pouvoirs et obligations de l'organisation;
- les droits, pouvoirs et obligations des membres de l'organisation;
- la structure de la direction de l'AUE, les pouvoirs des chefs et leur rapport avec l'organisme qui fournit le service;
- la méthode d'amendement des statuts.

Les règlements décrivent les mesures à prendre pour mettre en oeuvre les statuts. Ils comprennent généralement:

- les conditions d'adhésion des nouveaux membres et d'expulsion de membres effectifs;
- la constitution du conseil d'administration, les périodes d'occupation du poste et les règles régissant la sélection et le licenciement des chefs de l'association;
- la définition du service de l'eau;
- les règles et sanctions relatives au service de l'eau, y compris les procédures à appliquer pendant les périodes de pénurie d'eau;
- les règles et sanctions relatives aux fonctions de soutien (entretien et financement);
- les procédures relatives au règlement des différends;
- les tâches du conseil d'administration;
- les procédures d'amendement des règlements.

A l'exception des AUE traditionnelles chargées de la gestion de très petits périmètres, la plupart des AUE tireront parti de ces deux documents officiels établissant leur fondation. Leur préparation encouragera la transparence et la précision dans la formulation des politiques et des règlements. Ils contribueront également à conférer un statut et une légitimité à l'AUE en renforçant sa reconnaissance à l'intérieur et à l'extérieur

DE QUELS CHANGEMENTS DEVRONT FAIRE L'OBJET LES DROITS D'USAGE DE L'EAU ?

Une question importante où une action légale pourrait être nécessaire est celle des droits d'usage de l'eau. Ces droits établissent le volume, la part et/ou la durée du débit d'eau dont peuvent bénéficier certains types d'utilisateurs, de groupes d'utilisateurs ou l'ensemble d'un périmètre d'irrigation. Les lois relatives à l'eau comprennent aussi de manière croissante des droits et obligations et des normes de qualité. Il faudra peut-être établir des droits d'eau ou mettre à jour ceux en vigueur pour refléter les conditions modernes. Davantage de clarté pourrait être nécessaire quant à l'étendue du droit, aux critères régissant l'allocation de l'eau et aux moyens de faire la distinction entre les différents types d'utilisateurs.

Dans de nombreux pays, les droits coutumiers relatifs à l'eau sont étayés par des lois statutaires modernes. Toutefois, dans un grand nombre de pays en développement, notamment en Asie et en Afrique, où le droit d'usage de l'eau ne sont pas officiellement reconnus, il est généralement estimé que toutes les ressources en eau du pays appartiennent à l'Etat et sont sous son contrôle. Dans ces pays, l'Etat est tenu d'allouer l'eau conformément à des règlements administratifs mais il tend à considérer cette allocation plus comme une aide sociale que comme un droit juridique, faisant de l'utilisateur un suppliant au lieu d'un détenteur d'un droit. Lorsque les ressources en eau sont inférieures à la demande, il peut régner une forte incertitude et la concurrence pour l'eau se faire acharnée.

L'allocation de l'eau perçue comme une aide sociale va à l'encontre de l'objectif primordial du transfert de la gestion de l'irrigation, à savoir éliminer la dépendance de l'agriculteur vis-à-

vis du gouvernement et créer des organisations locales autonomes autorisées à extraire, distribuer et utiliser l'eau en fonction des besoins locaux. Sans droits d'usage de l'eau, les agriculteurs ne peuvent ni prédire ni définir la quantité d'eau qu'ils recevront. Et lorsque les conflits éclatent ou que s'établit une concurrence pour l'eau, aucune base juridique claire ne favorise le règlement des différends. Une telle situation décourage les agriculteurs à investir des capitaux importants dans l'agriculture ou la gestion de l'eau. Tout gouvernement qui a adopté une politique de transfert de la gestion devrait en premier lieu établir un système clair de droits d'usage de l'eau qui énonce les principes régissant son allocation aux différents utilisateurs.

Les droits d'usage de l'eau peuvent être octroyés à des collectivités comme les associations d'utilisateurs de l'eau, à des particuliers ou à des sociétés privées. La loi mexicaine relative à l'eau de 1992 stipule les conditions d'obtention de droits d'eau officiels par les AUE, alors que le Chili a octroyé des droits entièrement commercialisables à des utilisateurs individuels. Dans ce dernier cas, les utilisateurs ne peuvent toujours exercer leur contrôle sur l'infrastructure qui dévie l'eau d'irrigation à partir de sa source (le cours d'eau ou la couche aquifère) et, du moment que l'AUE ne détient aucun droit, des difficultés peuvent surgir dans la répartition de l'eau entre les particuliers. Dans la plupart des pays, les droits d'usage de l'eau sont octroyés aux associations d'utilisateurs qui à leur tour les transfèrent à leurs membres individuels.

EST-IL NÉCESSAIRE DE TRANSFÉRER LA PROPRIÉTÉ DE L'INFRASTRUCTURE D'IRRIGATION ?

Des changements légaux pourraient être nécessaires en ce qui concerne le transfert de la propriété ou des droits d'usage des biens présents sur le périmètre d'irrigation. Dans une situation où la position des agriculteurs est faible vis-à-vis des pouvoirs publics, la propriété pourrait symboliser l'acquisition de droits et de pouvoir et être, de ce fait, souhaitable. Elle pourrait aussi être nécessaire si elle représente le seul moyen pour l'organisation d'agriculteurs de modifier légalement l'infrastructure d'irrigation. Lorsque les agriculteurs sont tenus de rembourser le coût de la construction et/ou de la remise en état de l'infrastructure, il paraît juste qu'ils aient le droit de la posséder.

Dans certains pays, comme le Chili ou la Nouvelle-Zélande, la propriété des biens du périmètre d'irrigation a été transférée aux associations d'utilisateurs par marché forfaitaire, vente concessionnaire ou acte administratif. La propriété de forages publics leur a été transférée au Pakistan, au Bangladesh et au Sénégal. Cependant, dans la plupart des cas, l'Etat reste propriétaire de l'infrastructure et seul le droit d'usage est conféré aux utilisateurs. Dans les périmètres établis aux Etats-Unis et en Colombie, par exemple, les agriculteurs se sont opposés au transfert de la propriété par crainte de se voir assigner des responsabilités non désirées, comme celle de financer intégralement à l'avenir les coûts de remise en état et de modernisation, de payer les impôts fonciers relatifs à l'infrastructure et de supporter les dépenses entraînées par les dommages infligés aux installations et attribués à la gestion du périmètre d'irrigation.

Il est recommandé que les décideurs et les planificateurs comparent la politique et le cadre juridique en vigueur avec les droits et pouvoirs identifiés ci-dessus et déterminent ce qui doit ou peut être changé dans le cadre législatif pour favoriser l'établissement et le renforcement d'associations d'utilisateurs de l'eau viables. La mesure dans laquelle un pays sera à même de réaliser ces changements dépendra du niveau de développement de ses institutions civiles, de la politique du gouvernement (libérale ou à tendance autoritaire), de la sensibilité politique vis-à-vis des questions relatives à l'eau et des utilisateurs de l'eau eux-mêmes, à savoir "Sont-ils motivés et portés à l'organisation?"

RÉSULTATS DE L'ÉTAPE 3 : RÉOLUTION DE QUESTIONS DE POLITIQUE FONDAMENTALE

Les résultats de l'étape 3 pourraient prendre la forme de brefs documents d'orientation ou de documents de synthèse sur les questions de politique fondamentales. Les documents de synthèse comprennent normalement un court résumé du problème, l'analyse des solutions et une recommandation. Des groupes de travail ou de réflexion pourraient préparer des rapports plus détaillés à incorporer dans les documents de planification et les rapports d'information pour amorcer l'action législative. Normalement, les questions suivantes seront abordées:

- Quels sont les services qu'il faudrait transférer?
- Quel type d'organisation devrait prendre en charge la gestion?
- Comment le sous-secteur de l'irrigation devrait-il être financé après le transfert?
- Quelles modifications faudra-t-il apporter à la législation et à d'autres secteurs simultanément au transfert de la gestion?

Etape 4

Planification et mise en oeuvre

Chapitre 8

Formuler un plan de mise en oeuvre

RÉSUMÉ

Un plan de mise en oeuvre détaillé du TGI comprendra normalement les éléments suivants:

- changements de politique nécessaires (mandats de l'organisation, subventions, etc.)
- changements juridiques nécessaires (droits relatifs à l'eau et à la terre, statut et pouvoirs des AUE, procédures de règlement des différends, etc.)
- restructuration de l'organisation (réorganisation, déploiement du personnel, formation, etc.)
- accords pour la fourniture de nouveaux services de soutien (avis techniques, crédit, résolution des litiges, renforcement de la gestion du bassin fluvial, etc.)
- établissement et développement d'AUE
- amélioration de l'infrastructure d'irrigation.

Chacun de ces éléments devra être corrélé avec le plan et il faudra indiquer comment il favorise les objectifs du TGI, désigner le responsable de sa mise en oeuvre et les moyens prévus pour ce faire, et définir sa place dans un calendrier de mise en oeuvre et les ressources dont il aura besoin. Pour le groupe de travail du TGI le principal enjeu consistera à vérifier que toutes les composantes essentielles de la réforme sont incorporées dans le plan.

Pour des raisons politiques et administratives, il pourrait être nécessaire de confier à des équipes spéciales, responsables vis-à-vis des services de la planification ou du budget ou du cabinet, la prise en charge de la restructuration de l'organisme d'irrigation. Ce dernier peut accomplir trois actions importantes pour appuyer le processus de TGI: tout d'abord mettre en oeuvre son plan de restructuration dès que possible, deuxièmement contribuer à communiquer aux organisations d'agriculteurs la nouvelle répartition des responsabilités et la nouvelle politique adoptée en matière de subventions et de future remise en état, troisièmement, assumer ses nouveaux rôles dès que possible.

Pour assurer que le suivi et l'évaluation secondent efficacement le programme de TGI, les planificateurs devront réduire au minimum les données à collecter, choisir des indicateurs d'"efficacité en matière d'information" et faire la distinction entre les informations provenant de tous les sites et celles relatives à des sites témoins. En outre, lors des réunions de planification il faudra passer régulièrement en revue les résultats du suivi et de l'évaluation et identifier les actions consécutives.

Parmi les compétences les plus recherchées dans le processus de planification du TGI occupent une place importante les aptitudes à négocier et à persuader, à analyser et à raisonner de manière abstraite et créative, à évaluer l'efficacité de la gestion et à concevoir des améliorations à apporter au périmètre d'irrigation de manière participative. Mais celles dont les planificateurs devront être dotés avant tout sont l'ouverture à de nouvelles idées et solutions et la volonté de s'y adapter, et la capacité de travailler avec engagement et persistance.

EN QUOI CONSISTE LA FORMULATION D'UN PLAN INTÉGRÉ AU NIVEAU SECTORIEL ?

Dans la plupart des cas une «commission spéciale» ou un «groupe de travail» sera chargé de coordonner l'élaboration du plan de TGI. Il est important que le plan soit **global**. Cela ne veut pas dire qu'il doit consister en un exercice détaillé ou orienté du sommet vers la base mais qu'il devra identifier tous les aspects essentiels du TGI. Si le plan n'est pas global, certaines composantes négligées risquent de rester mal reliées à la réforme. Un plan global pour le TGI comprendra normalement les éléments suivants:

- changements de politique nécessaires (mandats de l'organisation, subventions, etc.);
- changements légaux nécessaires (droits relatifs à la terre et à l'eau, statut et pouvoirs des AUE, procédures de règlement des différends, etc.);
- restructuration de l'organisation (réorganisation, déploiement du personnel, formation, etc.);
- accords pour la fourniture de nouveaux services de soutien (avis techniques, crédit, résolution des litiges, renforcement de la gestion du bassin fluvial, etc.);
- établissement et développement des AUE;
- amélioration de l'infrastructure d'irrigation.

Chacun de ces éléments devrait être corrélé avec le plan comme suit:

- montrer comment il appuie les objectifs du TGI;
- désigner le responsable de sa mise en oeuvre et les moyens de ce faire;
- produire un calendrier de mise en oeuvre;
- identifier les ressources nécessaires.

La tâche principale qui incombe au groupe de travail est de vérifier que toutes les composantes essentielles de la réforme sont incorporées dans le plan. Cette vérification entraînera des communications fréquentes et la détection de problèmes et solutions entre le groupe de travail et chacune des parties intéressées. Cela voudra dire forger un consensus et promouvoir l'engagement vis-à-vis de la réforme. Des plans plus détaillés seront nécessaires pour des composantes spécifiques et aux niveaux régional et local.

ENCADRE 4

Les huit stades du plan de mise en oeuvre du programme de transfert de l'Andhra Pradesh en Inde.

Stade 1: Mobiliser le soutien politique au niveau le plus élevé de la direction et des services législatifs.

Stade 2: Encourager l'appui des parties intéressées.

Stade 3: Mettre au point la politique et la législation.

Stade 4: Etablir des organisations d'agriculteurs aux niveaux du cours d'eau, des canaux tertiaires, du projet et au niveau global.

Stade 5: Réaliser le transfert des fonctions de gestion.

Stade 6: Renforcer les capacités des AUE, des organismes d'irrigation et des autres organisations publiques.

Stade 7: Susciter la responsabilité et la transparence dans les organisations d'agriculteurs.

Stade 8: Entreprendre le suivi et l'évaluation à mi-parcours.

QUELS SONT LES FONCTIONS QUI RELÈVENT DE L'ORGANISME CHEF DE FILE DANS LE PROCESSUS DE TRANSFERT ?

En général, les programmes de TGI sont réalisés dans des lieux où l'organisme d'irrigation chef de file a été établi initialement dans le but de planifier et de construire des périmètres d'irrigation, et où son intérêt primordial continue à résider. Il pourrait ne pas être particulièrement efficace en matière de gestion et de financement des activités d'opération et d'entretien car, s'il l'avait été, le transfert de la gestion n'aurait sans doute pas été nécessaire. Plusieurs autres raisons pourraient expliquer pourquoi l'organisme devrait chercher une nouvelle orientation et abandonner l'administration pour se tourner davantage vers la gestion de l'eau à la base de la ressource - bassins fluviaux et couches aquifères - et vers la fourniture de services consultatifs techniques et d'appui aux organisations qui prennent en charge la gestion des périmètres d'irrigation.

Dans ces circonstances, devrait-on assigner à l'organisme d'irrigation un rôle directeur dans la mise en oeuvre du TGI? Est-il capable et désireux de se réformer et de se restructurer? A-t-il les compétences et la motivation voulues pour établir des associations d'utilisateurs de l'eau

fortes? Très souvent la réponse à toutes ces questions est négative. Néanmoins, il arrive fréquemment que c'est précisément à cet organisme qu'est assignée la tâche de réaliser le TGI. Une telle mesure risque d'avoir les effets préjudiciables suivants, ainsi qu'il a été observé dans de nombreux cas:

- l'établissement des AUE devient un exercice rapide, superficiel et réalisé du haut vers le bas;
- l'accent est mis trop fortement sur le développement de l'infrastructure;
- les investissements proportionnels des agriculteurs ou la promotion d'autres formes utiles de participation communautaire au développement de l'infrastructure ne sont pas suffisamment encouragés ou imposés;
- la sensation parmi les agriculteurs que le périmètre appartient au gouvernement et qu'il reviendra au besoin le remettre en état est renforcée;
- les agriculteurs tendent à retarder l'investissement dans l'infrastructure;
- les AUE sont faibles et apparaissent davantage comme des appendices de l'Etat que comme des fournisseurs de services autonomes;
- l'organisme d'irrigation continue à exercer un contrôle partiel sur les périmètres d'irrigation et à affecter du personnel opérationnel aux périmètres d'irrigation même après le transfert.

Pour des raisons politiques et administratives, il pourrait être nécessaire de confier à des équipes spéciales, responsables vis-à-vis des services de la planification et du budget, ou du cabinet, la prise en charge de la restructuration de l'organisme. Des ONG et des agriculteurs avisés pourraient entreprendre de manière plus efficace l'organisation des associations d'utilisateurs de l'eau.

Si l'organisme d'irrigation est incapable de se restructurer par ses propres moyens et s'il n'a pas les compétences voulues pour établir et développer des associations d'utilisateurs de l'eau, quel devrait donc être son rôle dans le processus de TGI? Les observations et l'expérience suggèrent qu'il existe trois tâches importantes dont il peut s'acquitter pour favoriser le processus de TGI. Tout d'abord, il devrait entreprendre dès que possible la partie du travail de restructuration qui lui revient, à savoir les changements au niveau du personnel, le redéploiement de personnel et l'organisation de la formation aux nouvelles fonctions. Les agriculteurs auront ainsi l'impression que la restructuration est réelle et que l'organisme d'irrigation ne s'occupera plus des tâches qui sont désormais dévolues aux AUE. En deuxième lieu, il devrait contribuer à expliquer aux organisations d'agriculteurs la nouvelle répartition des tâches ainsi que la nouvelle politique relative aux subventions et à la future remise en état des infrastructures. Troisièmement, il devrait assumer ses nouveaux rôles aussitôt que possible. Ils pourraient comprendre l'assistance technique et la formation à l'intention des nouveaux fournisseurs du service de l'eau et le renforcement de la gestion de l'eau le long des bassins fluviaux.

QUI DEVRAIT JOUER LE RÔLE DE CHEF DE FILE DANS L'ÉTABLISSEMENT DES ASSOCIATIONS D'UTILISATEURS DE L'EAU ?

En ce qui concerne le TGI, deux types d'organisations devront être établies et développées au niveau local, à savoir l'association des utilisateurs de l'eau (l'organe directeur) et le fournisseur du service de l'eau (l'organe de gestion). Normalement, une AUE est régie par des statuts et un règlement. Elle devrait disposer de procédures, de méthodes et de sanctions lorsqu'elle entreprend la sélection des chefs, la mobilisation de crédits, le règlement des différends et la surveillance de la fourniture du service de l'eau. On trouve souvent ces compétences et ce type d'expérience chez les associations coopératives (y compris les organisations d'agriculteurs, les

ONG s'occupant de développement, les sociétés de conseil locales oeuvrant dans le développement, les services de vulgarisation agricole et d'autres organisations gouvernementales. Il pourrait être nécessaire de faire appel à plusieurs organisations mais une seule devrait assumer la responsabilité de coordonner les apports.

Dans la mesure du possible, les planificateurs devraient éviter de confier cette tâche à des organisations inaccoutumées au rôle d'animateur. En définitive, ce sont les agriculteurs et leurs représentants qui devront prendre l'initiative d'établir leurs propres organisations. Il faudrait éviter également de faire appel à celles qui ont une réputation de corruption ou des intérêts établis contraires à ceux des AUE ou aux objectifs du TGI. En outre, on tend à dépenser des montants excessifs au cours de la phase pilote d'un programme de TGI en engageant, par exemple, des consultants coûteux et en confiant à des animateurs formés dans des universités l'organisation des agriculteurs sur le terrain. Si ces dépenses peuvent être justifiées pendant les premiers stades d'apprentissage du transfert, la stratégie générale d'établissement d'organisations d'agriculteurs devrait en revanche prévoir des solutions bon marché et pratiques. Une description de cette stratégie et du type d'organisation qui devrait jouer le rôle de chef de file dans l'établissement d'AUE viables devrait faire partie du plan de TGI.

ENCADRE 5 ROLES TYPIQUES JOUES PAR LES ONG DANS LES PROGRAMMES DE TRANSFERT

- Faciliter les activités d'un groupe de travail sur le transfert
- Identifier des modèles d'organisation pour les associations d'agriculteurs
- Proposer et appliquer des méthodes visant à créer et à développer les associations d'agriculteurs
- Fournir une assistance juridique pour la formulation d'une législation
- Mettre au point et appliquer des méthodes de formation à l'intention des agriculteurs et du personnel de l'organisme d'irrigation
- Analyser la performance de l'opération et de l'entretien et recommander des mesures aptes à les améliorer
- Contribuer à la constitution d'une base de données et d'un système d'information.
- Mettre au point et appliquer des méthodes de diagnostic rural, et de suivi et évaluation.

Il pourrait s'avérer que l'organisation qui assume le rôle de chef de file soit différente de celle chargée d'établir et de former le FSE. L'orientation et les compétences requises ne seront pas les mêmes. Dans le cas du FSE l'accent portera sur la gestion de l'achat, de la livraison et de l'évacuation de l'eau de la zone irriguée relevant de l'AUE. La tâche de l'institut de formation sera de préparer le FSE à offrir un service acceptable, compatible avec celui défini par l'AUE. Parmi les matières principales devraient figurer l'élaboration d'un plan d'opération et d'entretien, des méthodes spécifiques de recouvrement des redevances pour l'eau et des autres recettes, l'application des techniques d'irrigation, l'entretien et l'évaluation de l'efficacité de la gestion. Normalement, l'organisme d'irrigation public jouera un rôle important dans cette formation puisqu'il fournissait auparavant le service. Mais la formation peut être aussi dispensée par d'autres, comme des agriculteurs gestionnaires expérimentés provenant d'autres périmètres ou des ingénieurs détachés par des ONG ou des sociétés de conseil

QUEL DEVRAIT ÊTRE LE NIVEAU DE DÉTAIL ET DE RIGIDITÉ DES OBJECTIFS DU TGI ?

Les planificateurs et les consultants ont tendance à préparer des plans qui sont trop élaborés et rigides. Normalement, le TGI est un processus d'apprentissage où les actions, les buts et les délais ne pourront être établis qu'au cours de la mise en oeuvre. Il est impossible de prédire les différentes réactions que pourront avoir les agriculteurs face à la prise en charge de la gestion,

ENCADRE 6**TROIS STRATEGIES VISANT A ORGANISER LES AGRICULTEURS: INDONESIE, PHILIPPINES ET COLOMBIE**

Pendant les années 1980, l'Indonésie a entrepris plusieurs projets pilotes qui faisaient appel à des animateurs formés provenant d'ONG aux fins d'établir des AUE. Cependant le gouvernement a estimé qu'une approche aussi onéreuse ne représentait pas la stratégie nationale appropriée pour son programme de transfert de la petite irrigation qui avait démarré en 1988. Il a donc décidé de former des agents de terrain au rôle d'animateur au titre de ce programme. Cette approche financièrement viable a eu des résultats mélangés. On a observé chez ces agents la tendance à agir davantage comme représentants du gouvernement que comme agriculteurs et de chercher à faire adopter leur culture bureaucratique par les AUE.

Après avoir mis à l'essai les animateurs dans des projets pilotes, le gouvernement des Philippines a adopté le programme d'organisation des agriculteurs irrigants en 1983. Au titre de cette approche, on choisit et on forme localement des agriculteurs bien établis et on leur confie la tâche d'organiser les AUE. Cette approche s'est avérée être relativement rentable.

En Colombie, dès que le gouvernement a adopté son programme national de TGI en 1990, les associations d'utilisateurs de l'eau ont formé dans tout le pays une fédération nationale appelée Federriegos. Elle avait pour objectif de préparer les AUE à prendre en charge la gestion des périmètres administrés par le gouvernement. Chaque AUE paie des redevances pour soutenir la Federriegos qui engage des avocats pour faciliter les négociations de transfert, des ingénieurs pour résoudre les problèmes techniques, des comptables pour s'occuper de la formation en matière financière, etc. La Federriegos a en outre été invitée à faire partie de la commission consultative du nouveau ministère de l'environnement.

les problèmes qui devront être réglés sur le terrain, et les contraintes techniques ou financières qui pourront surgir pendant la mise en oeuvre, etc. D'une manière générale, les plans ne devront pas être plus détaillés qu'envisagé pendant la mise en oeuvre. Pour des situations complexes il faudra probablement des plans d'action plus généraux mais des mécanismes plus perfectionnés de mise à l'essai, de négociation et d'ajustement.

On observe aussi la tendance, souvent encouragée par les agences de financement et les banques de développement, à l'établissement de buts et de délais limites inflexibles. Les décideurs et les planificateurs devraient énoncer très clairement les objectifs voulus et le calendrier envisagé. Cependant, le plan ne devrait pas imposer un calendrier où la rapidité et la rigidité des opérations compromettraient l'établissement de nouvelles organisations viables. On peut du reste éviter cette situation en faisant de l'appui aux organisations de gestion locales viables une importante fonction permanente à confier après le TGI aux organisations sectorielles.

POURQUOI LE SUIVI ET L'ÉVALUATION SONT-ILS IMPORTANTS ET COMMENT LES CONCEVOIR ?

Comme toute autre réforme, le TGI est un processus novateur. Les plans le concernant sont en quelque sorte des hypothèses de travail qui devront être testées et modifiées dans la pratique. Différentes parties prenantes y participent et la négociation fait partie intégrante du processus. Les périmètres d'irrigation présentent de profondes différences au niveau des coûts et de l'intensité de gestion nécessaire pour réaliser les objectifs. La rétro-information, l'apprentissage et la souplesse dans la mise en oeuvre du programme sont des éléments essentiels, mais il faudra les limiter aux besoins d'une gestion de l'irrigation qui soit viable au plan local. Il est facile de se laisser juguler par un excès de négociation et de s'écarter du but fondamental. La négociation et la souplesse ne devront pas prendre le dessus sur un besoin plus important, à savoir mettre en oeuvre une réforme sujette à controverse suivant un calendrier rationnel et

malgré les oppositions politiques. Pour cela il faut que le désir de changement l'emporte sur la résistance. Il faut aussi que la structure de base de la réforme apparaisse simple et claire aux parties intéressées.

Le suivi et l'évaluation sont à l'origine de deux problèmes fréquents : i) ils produisent un excès de données inutilisables et ii) ils ne sont pas suffisamment liés à un dispositif de décision-réponse. Ci-après sont proposées quelques solutions permettant de surmonter ces problèmes:

1. Chercher à minimiser. N'utiliser que des indicateurs pouvant satisfaire aux critères suivants:
 - il s'agit d'aspects fondamentaux de la mise en oeuvre (accomplissement de tâches et réalisation d'objectifs) pour lesquels une vérification aux niveaux les plus élevés est impérative;
 - ils donnent des informations sur les résultats et les impacts essentiels du programme lesquels doivent être documentés et communiqués aux niveaux supérieurs;
 - ils n'excèdent pas la quantité optimale d'information qui peut être communiquée de façon pratique aux planificateurs et qu'ils peuvent absorber.
2. Choisir des indicateurs "efficaces en matière d'information", c'est-à-dire des indicateurs qui décrivent une série de phénomènes associés. Un bon indicateur fournit des données sur de multiples aspects, ce qui réduit le besoin de collecte d'informations directes sur toutes les questions apparentées.
3. Faire la distinction aux fins du suivi entre les besoins identifiés au sommet et ceux identifiés à la base. Les planificateurs nécessitent un suivi réalisé au sommet pour comparer les résultats effectifs avec les résultats escomptés. Ils ont aussi besoin, tout comme d'autres parties intéressées, d'un suivi réalisé à la base qui fournit d'importantes informations concernant des questions inattendues et subjectives. Ce suivi est aussi important sinon davantage que le suivi du sommet à la base conventionnel. Si l'on ne surveille que les aspects identifiés par les autorités centrales on risque de compromettre gravement le processus d'apprentissage. Le suivi réalisé au sommet fait appel à des méthodes conventionnelles de collecte et de traitement des données. Le suivi réalisé à la base peut utiliser d'autres méthodes, telles que le diagnostic rural participatif, la documentation du processus, la participation directe des parties prenantes aux réunions des groupes de travail, etc.
4. Faire la distinction entre les quelques indicateurs qui requièrent des données provenant de tous les sites et les indicateurs pour lesquels un échantillon est suffisant. On pourrait devoir collecter sur tous les sites des données portant sur les aspects fondamentaux de la mise en oeuvre et de la réalisation des objectifs. Des échantillons pris dans un petit nombre de sites seront sans doute suffisants pour les indicateurs des résultats et des impacts immédiats, et pour le suivi sur le terrain de problèmes pendant la mise en oeuvre.
5. Les réunions du groupe de travail, du comité de coordination des politiques et d'autres groupes de planification devraient prévoir, comme procédure habituelle, l'examen des données du suivi et de l'évaluation. Ces examens aboutiront parfois à l'identification d'aspects à surveiller ou à analyser avant d'introduire des modifications éventuelles au programme. Les réunions sont aussi des occasions d'identifier les besoins d'information sur certains domaines spécifiques.

L'évaluation concerne les résultats, qui tendent à se produire immédiatement ou au bout d'un an ou deux, et les impacts, qui peuvent se manifester plusieurs mois ou années après la mise en oeuvre. Les indicateurs des résultats utilisés le plus communément sont les suivants:

- réduction ou redéploiement du personnel du périmètre d'irrigation;
- réduction des dépenses publiques relatives à l'opération et à l'entretien;
- coûts de l'irrigation pour les agriculteurs;
- changements dans le budget, les redevances et le taux de recouvrement des redevances du périmètre d'irrigation;
- changements dans les plans et procédures d'opération et d'entretien;
- état fonctionnel de l'infrastructure d'irrigation.

Ci-dessous figurent des exemples d'indicateurs d'impact utilisés le plus communément:

- zone faisant l'objet du service d'irrigation;
- efficacité de la livraison d'eau;
- efficacité de l'irrigation;
- intensité de culture;
- productivité agricole par unité de terrain et d'eau;
- productivité économique par unité de terrain et d'eau;
- revenu et emploi agricoles;
- importance de l'engorgement et de la salinité.

QUELLES CONNAISSANCES, COMPÉTENCES ET ATTITUDES SONT-ELLES NÉCESSAIRES POUR METTRE EN OEUVRE LE PROGRAMME DE TGI ?

Ci-dessous figure une liste des domaines où seraient nécessaires certaines connaissances, compétences et attitudes spécifiques pour élaborer et adopter un programme de transfert de la gestion:

1. Etape 1: Mobilisation de l'appui

- Connaissances:
 - ◆ priorités en matière d'irrigation, d'agriculture, de budget et de planification
 - ◆ défaut de performance de la gestion de l'irrigation
- Compétences:
 - ◆ négociation et persuasion
 - ◆ raisonnement analytique et abstrait
 - ◆ évaluation de la performance de la gestion
 - ◆ capacité de présenter de façon concrète par écrit et oralement des idées et informations
- Attitudes:
 - ◆ esprit ouvert aux nouvelles idées et solutions
 - ◆ nature travailleuse, capacité d'affronter les difficultés

2. Etape 2: Planification stratégique

- Connaissances:
 - ◆ principes de planification stratégique
 - ◆ différents points de vue des parties intéressées relativement au TGI
- Compétences:
 - ◆ techniques de planification stratégique
 - ◆ négociation et persuasion
- Attitudes:
 - ◆ esprit ouvert aux nouvelles idées et solutions

- ◆ nature travailleuse, capacité d'affronter les difficultés
 - ◆ prise en considération des points de vue et expériences de différentes parties prenantes
3. Etape 3: Résolution de questions de politique fondamentales
- Connaissances:
 - ◆ institutionnelles, de gestion, financières et d'organisation technique du sous-secteur de l'irrigation
 - ◆ procédures et problèmes de gestion aux niveaux du périmètre d'irrigation et de l'exploitation
 - ◆ institutions locales de gestion des ressources naturelles: actuelles et potentielles
 - ◆ aspects juridiques du TGI
 - Compétences:
 - ◆ négociation et persuasion
 - ◆ analyse économique et des politiques et raisonnement abstrait
 - ◆ logiciels pertinents (statistiques, tableurs, traitement de texte)
 - ◆ capacité de présenter de façon concrète par écrit et oralement des idées et informations
 - Attitudes:
 - ◆ esprit ouvert aux nouvelles idées et solutions
 - ◆ nature travailleuse, capacité d'affronter les difficultés
 - ◆ prise en considération des points de vue et expériences de différentes parties prenantes
4. Etape 4: Planification et mise en oeuvre
- Connaissances:
 - ◆ méthodes de planification intégrées et multidisciplinaires
 - ◆ institutionnelles, de gestion, financières et d'organisation technique du sous-secteur de l'irrigation
 - ◆ institutions locales de gestion des ressources naturelles: actuelles et potentielles
 - ◆ capacités d'entreprise des réalisateurs
 - ◆ systèmes d'information sur la gestion
 - ◆ ingénierie civile, hydraulique et agricole
 - Compétences:
 - ◆ négociation et persuasion
 - ◆ capacité de présenter de façon concrète par écrit et oralement des idées et informations
 - ◆ logiciels pertinents (gestion de projets, tableurs, base de données)
 - ◆ méthodes d'organisation de groupes
 - ◆ méthodes de suivi et d'évaluation
 - ◆ méthodes d'évaluation des besoins de formation
 - ◆ conception et construction d'installations d'irrigation
 - Attitudes:
 - ◆ nature travailleuse, capacité d'affronter les difficultés
 - ◆ prise en considération des points de vue et expériences de différentes parties prenantes
 - ◆ capacité d'adapter ses propres idées et approches en fonction des enseignements tirés de la mise en oeuvre

Lorsque le personnel à affecter directement au programme de transfert de la gestion ne dispose pas de ce type de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes, les planificateurs pourraient devoir recruter d'autres éléments, engager des experts en qualité de consultants ou organiser des activités de formation. En ce qui concerne la formation du personnel des opérations de terrain et des agriculteurs, l'expérience enseigne que la formation sur le tas ou en cours d'emploi et la formation par l'entremise des pairs (d'agriculteur à agriculteur, par exemple) donnent souvent de meilleurs résultats que l'enseignement théorique.

Chapitre 9

Restructurer l'organisme d'irrigation et créer de nouvelles capacités

RÉSUMÉ

La restructuration de l'organisme d'irrigation comporte des changements importants au plan des objectifs, du mode d'opération et souvent du financement. Le TGI pourrait exiger de modifier le service de l'irrigation pour le rendre plus conforme à la nouvelle politique. Il pourrait convenir au gouvernement d'instituer une commission spéciale de haut niveau formée de fonctionnaires spécialisés provenant de services apparentés, tels ceux de la planification, du budget, des affaires intérieures, de l'agriculture et de l'irrigation, pour entreprendre une planification stratégique et surveiller la restructuration. Ci-après figurent des exemples des changements introduits normalement dans les organismes d'irrigation à la suite du TGI:

- attribution de nouveaux mandats, comme la gestion des bassins versants et la réglementation et le suivi de l'impact sur l'environnement;
- fusion du service de l'irrigation avec celui de l'agriculture;
- conversion d'un organisme financé centralement à un service autofinancé;
- passage des fonctions de gestion aux rôles de réglementation et/ou construction et développement.

Ces changements comportent souvent le redéploiement du personnel des unités transférées et la réduction du personnel en surnombre de l'organisme.

De nombreux services de soutien pourraient s'avérer nécessaires après le TGI. Dans certains cas ils pourront être fournis par les AUE elles-mêmes, mais dans de nombreux cas c'est l'organisme d'irrigation ou le secteur privé qui devront s'en charger.

Les gouvernements choisissent normalement entre deux options lorsqu'ils réforment les services de l'irrigation après le TGI. La première consiste à faire du service un organisme public et à réviser simplement sa portée ou son mandat. Pour cela il faudra parfois procéder à la fusion de l'organisme d'irrigation avec un autre service comme celui de l'agriculture. La deuxième option consiste à convertir l'organisme en un département financièrement autonome responsable vis-à-vis d'une commission réglementaire (qui est le plus souvent un service interdépartemental).

La première option comportera, dans une large mesure, l'analyse des nouvelles capacités et des nouveaux besoins de l'organisme. On pourra les évaluer à l'aide de méthodes de planification qui analysent les points forts et les points faibles, les possibilités et les dangers. La deuxième option prévoira des analyses plus fouillées de la structure organisationnelle, des mécanismes de contrôle et des dispositifs de financement. Elle exige aussi un haut niveau de compétence, de contrôle de la gestion et des institutions juridiques fortes. De nombreuses solutions peuvent être envisagées pour renforcer la responsabilité intérieure de l'organisme, y compris la révision des lois relatives aux fonctionnaires publics, l'introduction d'incitations, la transparence et de nouveaux systèmes d'information.

Le TGI exige normalement que les organismes d'irrigation réorientent leur activité et crée les capacités nécessaires pour aider et guider les AUE, surveiller et réglementer l'impact sur l'environnement et gérer l'utilisation de l'eau entre les secteurs au niveau du bassin fluvial. Pour créer ces capacités il pourrait être nécessaire de former le personnel existant, de recruter de nouveaux éléments ou de faire appel aux services d'entreprises privées. Les planificateurs devront réfléchir activement sur la façon de tirer le meilleur parti possible de ce que peuvent offrir les secteurs public et privé afin de tenir en vue des besoins futurs.

EN QUOI CONSISTE LA RESTRUCTURATION D'UNE ORGANISATION ?

Restructurer une organisation signifie changer radicalement ses objectifs, son mode d'opération et éventuellement son financement. Le TGI pourrait imposer de tels changements à l'organisme d'irrigation afin de le conformer à la nouvelle politique. Comme dans le cas du Mexique, le TGI pourrait faire partie d'une restructuration élargie des organisations publiques comportant la dévolution, la décentralisation et la fourniture de services autofinancés. Du fait de cette mobilisation générale et de l'appui politique, il sera probablement plus facile d'adopter et de mettre en oeuvre des programmes de TGI dans des pays où de vastes réformes sont en cours que dans ceux où la situation est restée inchangée.

On aura identifié de nouveaux mécanismes organisationnels en résolvant les questions de politique fondamentales décrites dans les chapitres 5 et 6. Normalement, un service de l'irrigation ne sera pas à même de pourvoir à sa propre restructuration, en outre il pourrait même être contraire au changement. C'est pourquoi il pourrait convenir au gouvernement d'instituer une commission spéciale de haut niveau formée de fonctionnaires spécialisés provenant de plusieurs services apparentés, tels que ceux de la planification, du budget, des affaires intérieures, de l'agriculture et de l'irrigation. L'objectif de la commission ou de l'équipe spéciale sera d'entreprendre une planification stratégique et de surveiller la mise en oeuvre de la restructuration en collaboration avec le groupe de travail sur le TGI. La restructuration pourrait comporter des changements dans les domaines suivants:

- mission et rôles de l'organisme;
- direction et mode de financement;
- responsabilité interne.

Si un gouvernement adopte un programme de transfert de la gestion avant d'avoir une vision claire des changements dont fera l'objet l'organisme d'irrigation après le transfert, il risque de renforcer la résistance au transfert. Les fonctionnaires pourraient craindre de perdre leur emploi, leur budget et leur influence. Le transfert de certaines des fonctions de l'organisme à des organisations d'agriculteurs pourrait faire songer à une amputation, si bien qu'il est essentiel d'avoir une idée claire de ce qu'il adviendra des unités transférées et de l'organisme public. Si l'on identifie de nouveaux rôles pour ce dernier, son personnel se sentira moins menacé par le transfert.

Ci-dessous figurent des exemples des changements typiques dont font l'objet les organismes d'irrigation du fait du TGI:

- licenciement du personnel en surnombre;
- attribution de nouveaux mandats tels que la gestion des bassins versants et la réglementation et la surveillance de l'impact sur l'environnement;
- fusion du service de l'irrigation et du service de l'agriculture;
- conversion d'un organisme financé centralement à un service autofinancé;
- passage des fonctions de gestion à des rôles de réglementation et/ou construction et développement.

Dans la plupart des cas, certains, voire la totalité, de ces changements seront nécessaires. Lorsqu'ils décident de restructurer l'organisme d'irrigation chef de file, les planificateurs devront tenir compte de l'éventualité d'un manque de crédits gouvernementaux, de contraintes législatives, de la résistance des milieux politiques aux réductions du personnel, de défauts de performance de la gestion aux niveaux du périmètre d'irrigation et du bassin fluvial, et décider quels services de soutien fournir aux AUE après le transfert.

QUELS SERVICES DE SOUTIEN FAUDRA-T-IL FOURNIR AUX AUE APRÈS LE TRANSFERT ?

Nombreux sont les services de soutien dont les associations d'usagers de l'eau pourront avoir besoin après le TGI. Dans certains cas, ces services seront fournis par les AUE elles-mêmes mais dans beaucoup d'autres ils devront provenir des secteurs public, privé ou des ONG.

Appui juridique

- *Droits d'usage de l'eau.* Une fois que les droits d'usage de l'eau auront été établis et enregistrés (au niveau de l'utilisateur et de l'association), les gouvernements devront assurer qu'ils sont durables mais ne font pas l'objet d'abus ou de protection. Cette vérification sera d'autant plus importante si la concurrence pour l'eau est forte et que l'AUE est assujettie à une influence politique excessive. Les AUE pourront avoir besoin des services juridiques du gouvernement ou de cabinets d'avocats pour les aider à établir des précédents dans l'allocation des droits d'usage de l'eau ou pour protéger des droits existants.
- *Statut juridique des AUE.* Une législation supplémentaire ou des conseils juridiques pourraient s'avérer nécessaires en matière de contrats, de crédit, de droits d'accès, de taxes et d'impôts. Des juristes publics et des cabinets d'avocats privés pourront fournir ces services.
- *Appropriation de l'infrastructure d'irrigation.* Si le gouvernement a adopté une politique qui prévoit le transfert aux AUE de la propriété de l'infrastructure mais que cette démarche n'a pas été légalisée pendant le transfert initial, une législation supplémentaire pourrait être nécessaire à cette fin.
- *Règlement des différends.* Les AUE pourraient devoir faire appel au gouvernement ou à d'autres autorités locales pour les aider à régler les conflits qui pourraient éclater au sujet de la distribution de l'eau, des dommages infligés aux structures, du non-versement des redevances ou d'irrégularités fiscales.

Appui technique et formation

- *Mesure des volumes d'eau.* Il faudra dans de nombreux cas enseigner au personnel des AUE de même qu'au personnel d'encadrement faisant partie de la commission de l'AUE comment mesurer les volumes d'eau. Normalement, l'organisme d'irrigation se chargera de cet enseignement.
- *Distribution de l'eau et drainage.* Il pourrait être nécessaire de dispenser aux AUE une formation aux principes hydrologiques de base pour leur permettre d'opérer avec efficacité. Normalement cette formation théorique est fournie par l'organisme d'irrigation chef de file, mais pour les aspects plus pratiques un échange d'information entre agriculteurs est souvent très utile.
- *Entretien.* Les AUE auront sans doute aussi besoin d'être formées à la préparation de plans d'entretien, à l'organisation de réparations structurelles et aux pratiques d'entretien préventif recommandées. Cette formation sera fournie, dans la plupart des cas, par l'organisme d'irrigation mais dans ce cas aussi l'échange d'informations entre agriculteurs pourrait s'avérer utile.
- *Vérifications au niveau de l'opération et de l'entretien.* Ces vérifications comportent l'inspection par des experts indépendants des pratiques d'organisation et de gestion (y compris l'infrastructure, le budget et les registres) et la fourniture d'un certificat de conformité avec des normes d'efficacité convenues. Les vérificateurs pourraient provenir du gouvernement ou de firmes d'ingénieurs-conseils privées. Les vérifications sont généralement requises lorsque le gouvernement fait dépendre l'octroi de subventions de la conformité des AUE

avec des normes de gestion déterminées (comme celles recommandées dans le présent manuel)

- *Remise en état et modernisation.* Les AUE pourraient nécessiter une assistance en matière de planification, conception, construction et financement de projets d'amélioration.

Appui financier, soutien à la gestion et formation

- *Comptabilité.* C'est l'un des points faibles de la plupart des AUE après le transfert. Il est parfois à l'origine de scandales et peut déterminer l'effondrement de l'organisation. Le gouvernement devra faciliter l'adoption de principes et normes communs de comptabilité ainsi que des méthodes convenues de fixation des prix, d'élaboration du budget et d'établissement des rapports, notamment lorsque l'octroi de subventions se poursuit après le TGI. Les vérifications financières par des experts-comptables indépendants sont extrêmement utiles car elles aident les AUE à maintenir leur crédibilité vis-à-vis de leurs membres et créanciers.
- *Mobilisation des ressources, crédit et subventions.* La mise au point d'un système efficace de recouvrement des redevances pour l'eau et la viabilité financière sont des objectifs clés de la plupart des programmes de TGI. Il pourrait être nécessaire d'obtenir une assistance consultative et des crédits du gouvernement, des banques ou d'un cabinet d'experts-comptables. Si l'AUE ne peut s'autofinancer immédiatement après le transfert, le gouvernement pourrait continuer à octroyer après le TGI des subventions pour l'opération et l'entretien dans une mesure progressivement décroissante. Les subventions serviraient à la remise en état et à la modernisation des installations, notamment si elles sont liées à un investissement proportionnel de la part de l'AUE.
- *Principes et méthodes de gestion.* Les membres du conseil d'administration de l'AUE et la direction du FSE auront sans doute besoin d'une formation et d'avis consultatifs pour perfectionner leurs capacités de gestion. Cette formation portera sur certains domaines tels que la gestion générale, la comptabilité, la gestion financière et du personnel et les systèmes d'information.

Gestion du bassin fluvial et du bassin versant

- *Données sur l'hydrologie, la qualité de l'eau, la météorologie.* Normalement ce type d'information devra être fourni par le service des ressources en eau et le service météorologique.
- *Gestion du bassin fluvial et allocation de l'eau.* Lorsque la concurrence pour l'eau se fait plus vive, le service des ressources en eau ou les autorités responsables du bassin fluvial pourraient devoir renforcer la gestion au niveau du bassin pour garantir une allocation de l'eau équitable et compatible avec les droits d'usage en vigueur. Une gestion plus efficace du bassin fluvial pourrait imposer que les AUE soient représentées dans les organismes de gestion du bassin, dans la coordination des calendriers de l'utilisation de l'eau et dans l'allocation de l'eau aux différents périmètres.
- *Surveillance et réglementation de l'utilisation des terres et des eaux.* Le gouvernement est tenu de manière croissante d'appliquer des règlements visant à combattre la dégradation de l'environnement et ce, pour que les périmètres d'irrigation ne soient pas affectés par de graves problèmes écologiques tels que le déboisement, l'érosion du sol, les pratiques impropres d'utilisation des terres et la pollution hydrique. Des fédérations de collectivités ou d'AUE peuvent jouer un rôle important dans les organismes consultatifs s'occupant des politiques de l'environnement.

Productivité agricole et rentabilité

- *Fourniture d'intrants.* Pour des raisons de productivité ou de rentabilité, les AUE pourraient vouloir après le TGI diversifier les cultures et encourager la commercialisation des produits agricoles. Lorsque les services de vulgarisation agricole sont inefficaces, les AUE ou des groupes d'agriculteurs pourraient devoir organiser leurs propres services, par le biais de réseaux ou de fédérations.
- *Crédit.* Les AUE auront sans doute besoin de l'aide du gouvernement ou des banques rurales pour apprendre comment organiser des services de crédit.
- *Commercialisation et développement des entreprises.* Une commercialisation accrue des produits agricoles imposera aux agriculteurs une meilleure connaissance des marchés et des possibilités de créer des entreprises agricoles. Des consultants, commerçants, exportateurs, entreprises et administrateurs pourraient fournir au niveau local des services consultatifs.

Les planificateurs devront entreprendre une analyse des besoins des utilisateurs de l'eau et de leurs organisations en matière de services de soutien et déterminer quels nouveaux services et restructurations sont nécessaires pour satisfaire au mieux ces besoins.

MISSION ET ROLES

La mission d'une organisation consiste en l'accomplissement de ses principaux objectifs et rôles. Il est désormais habituel pour les organisations de définir leur mission. Une définition de la mission est une réponse succincte donnée aux questions suivantes: "Quel est mon objectif?" ou "Quelles sont mes tâches?" Ces définitions fournissent une direction et une indication de ce que l'organisation devrait accomplir. Elles représentent une norme vis-à-vis de laquelle sa performance peut être évaluée.

Quand bien même le service de l'irrigation disposerait déjà d'une définition de sa mission, il lui conviendra de la définir à nouveau lorsqu'il adopte un programme de TGI. La définition est un point de repère servant à communiquer le nouvel objectif organisationnel et culturel et le rapport du nouvel organisme avec la collectivité des agriculteurs. Ci-après figurent deux exemples d'une définition de la mission d'un service de l'irrigation. Le premier décrit l'orientation habituelle des services de

ENCADRE 7 MÉCANISMES DE REFORME DES ORGANISMES D'IRRIGATION

Depuis sa fondation en 1902, le Bureau de la mise en valeur des terres des E.U. avait pour mandat de transférer la gestion des périmètres d'irrigation aux organisations d'agriculteurs dès que ces derniers auraient remboursé la moitié de la somme qu'ils avaient accepté de verser pour couvrir les coûts du développement du périmètre. Cependant, aux Etats-Unis, les transferts n'ont été mis en oeuvre sur une très grande échelle qu'à la fin des années 1960 et dans les années 1970 - après que de nouveaux rôles avaient été identifiés pour le Bureau et que des politiques claires concernant le redéploiement du personnel en surnombre avaient été adoptées. Les nouveaux rôles pour le Bureau comprenaient la réglementation et la surveillance de l'impact sur l'environnement et la gestion des bassins versants. Un grand nombre des employés en surnombre ont été ré-engagés par les nouveaux périmètres gérés par les agriculteurs; à d'autres ont été assignées des tâches différentes et d'autres encore ont choisi la retraite anticipée.

Le programme de transfert de la gestion en Turquie se singularise par le manque évident de résistance de la part de l'organisme d'irrigation. Une des principales raisons qui l'expliquent est la programme massif de développement de l'irrigation mis en oeuvre dans la partie orientale du pays, qui se déroulait en même temps que le programme de transfert. Le programme de construction attirait davantage le personnel de l'organisme que la gestion des périmètres existants. C'est pourquoi il n'a pas hésité à céder aux organisations locales les postes de gestion de l'opération et de l'entretien.

l'irrigation avant le transfert de la gestion. Le deuxième propose une future mission pour un organisme après le TGI.

1. La mission du service est de mettre au point, d'opérer et d'entretenir des périmètres d'irrigation et de drainage, et de réglementer l'utilisation de l'eau de surface et souterraine à des fins agricoles en vue d'améliorer les moyens de subsistance des ruraux, de renforcer la production agricole et de protéger l'environnement conformément à la politique du gouvernement.
2. La mission de ce service est de réglementer l'utilisation de l'eau superficielle et souterraine à des fins agricoles en harmonie avec la politique du gouvernement visant à fournir une aide technique et financière aux associations d'utilisateurs de l'eau pour la création de périmètres d'irrigation et l'amélioration de leur efficacité.

Ci-après figure une liste des modifications que les organismes d'irrigation tendent à introduire dans leurs rôles après le TGI:

- fournir une orientation technique au FSE en fonction après le TGI;
- fournir des services consultatifs en matière d'administration, de comptabilité et de budget aux AUE;
- contribuer au règlement des différends;
- surveiller l'efficacité du FSE après le TGI;
- réglementer l'impact sur l'environnement;
- abandonner les tâches d'opération et d'entretien pour se consacrer à la construction et à la modernisation du périmètre;
- limiter la gestion à un niveau hydrologique plus élevé, tel que le bassin fluvial ou les principaux canaux de grands périmètres d'irrigation;
- entreprendre une planification et une gestion plus intersectorielles des bassins fluviaux ou des bassins versants.

Ces nouveaux rôles peuvent être groupés en trois catégories:

- fourniture de services consultatifs;
- suivi et réglementation;
- tâches de gestion de haut niveau.

Les décisions concernant les nouveaux rôles à confier à l'organisme après le TGI dépendront de l'évaluation des besoins en services de soutien des FSE et des défauts de performance au niveau des bassins fluviaux et des bassins versants.

DIRECTION ET MODE DE FINANCEMENT

Deux options se présentent en général aux gouvernements qui envisagent la réforme du service de l'irrigation après le TGI. La première consiste à conserver au service son statut d'organisme public et à réviser simplement son champ d'action ou son mandat. Cela comporte parfois la fusion de l'organisme d'irrigation avec un autre service comme celui de l'agriculture. La deuxième option consiste à convertir l'organisme en un service autofinancé responsable devant une commission réglementaire (qui est le plus souvent un service interdépartemental).

La première option comprendra, pour une large part, l'analyse des nouveaux besoins et capacités de l'organisme. On pourrait les évaluer par des méthodes de planification telles que

l'analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des dangers ¹. La deuxième option comportera une analyse plus fouillée de la structure organisationnelle, des mécanismes de contrôle et des dispositifs de financement. Elle exigera en outre un niveau élevé de spécialisation et de contrôle de la gestion ainsi que des institutions juridiques fortes.

Dans la plupart des cas, les organismes d'irrigation conservent leur structure administrative précédente, c'est-à-dire d'organismes publics responsables vis-à-vis d'un ministère ou d'un cabinet. Normalement, cette option est adoptée lorsque les pressions financières ou politiques ne sont pas suffisamment fortes pour déterminer un changement plus radical de la structure administrative. Ou encore lorsque le gouvernement se rend compte que le rôle réglementaire de l'organisme lui impose de conserver son statut d'entité publique. Cependant, la formulation des politiques et des règlements tend à se concentrer davantage "en amont".

En Indonésie, pendant les années 1990, la direction centrale de l'irrigation a décentralisé ses fonctions de direction et de gestion financière et limité son rôle à la formulation de politiques et à la planification stratégique. Toutefois, elle est restée une agence d'exécution financée au niveau central. Lorsque le Bureau de la mise en valeur des terres des Etats-Unis a commencé le transfert à grande échelle de la gestion de ses périmètres d'irrigation dans les années 1960 et 1970, il a maintenu sa structure administrative mais abandonné ses fonctions d'opération et d'entretien des périmètres pour assumer celle de réglementation environnementale des bassins fluviaux.

La commission centrale de l'eau du Mexique, la direction générale des travaux hydrauliques publics en Turquie et les services de l'irrigation et du développement des zones desservies de l'Andhra Pradesh ont tous conservé leur structure administrative de base mais limité leurs domaines d'activité au développement, à la réglementation et aux services consultatifs techniques.

Certains gouvernements, comme ceux des Philippines, de l'Etat de l'Australie méridionale et de l'Equateur, ont tenté de convertir l'organisme d'irrigation en un service semi-autonome et autofinancé. Le Pakistan a adopté cette politique et envisage, en outre, de créer des commissions de surveillance interdépartementales au niveau régional pour réglementer la gestion et le financement de l'irrigation des périmètres transférés. Bien que le gouvernement des Philippines ait converti son administration nationale de l'irrigation en un organisme financièrement autonome dans les années 1970, il demeure incapable de s'autofinancer entièrement par ses propres moyens et ne recouvre que 70% au maximum des redevances pour l'eau. L'Australie méridionale semble être sur la voie de l'autofinancement, en raison sans doute de la rentabilité de son agriculture et de ses fortes institutions juridiques. Il est encore trop tôt pour prévoir le résultat des réformes entreprises en Equateur et au Pakistan, mais il est raisonnable d'affirmer qu'elles auront besoin d'une forte volonté politique pour réussir.

Les sources fondamentales de financement des organismes d'irrigation après le TGI sont les suivantes:

- trésor public;
- fonds spéciaux affectés aux projets;
- fonds spéciaux régionaux;
- redevances pour le service de l'irrigation;
- revenus secondaires.

¹ SWOT en anglais (strengths, weaknesses, opportunities and threats)

Les deux premières sources tendent à disparaître dans le monde entier. Cependant, si l'organisme réduit son champ d'action de manière draconienne, et se limite à assumer des fonctions de politique et réglementaires, il pourrait continuer à bénéficier du financement du trésor public. Les crédits affectés aux projets sont orientés de façon croissante par les donateurs vers les niveaux régional ou local et servent, pour une large part, au développement et à la remise en état des infrastructures plutôt qu'au financement des organismes d'irrigation. Les gouvernements régionaux, comme les Etats, les districts ou les autorités du bassin fluvial, disposent souvent de multiples sources de revenu provenant de taxes, prélèvements, etc. qui peuvent être partagées avec les organismes d'irrigation.

Si, après le TGI, l'organisme d'irrigation conserve un rôle dans la gestion de l'eau mais à des niveaux supérieurs "en amont" (canal principal ou cours d'eau), il pourrait se charger du recouvrement des redevances pour l'irrigation. En outre, si le pourcentage des fonds publics diminue par rapport aux recettes tirées des redevances, l'organisme pourrait être incité à améliorer sa gestion afin d'accroître les revenus qu'il obtient du recouvrement des redevances. Parfois les organismes d'irrigation entreprennent des activités génératrices de revenus secondaires, comme la vente d'énergie électrique, la passation de marchés pour les travaux publics ou la vente de l'eau excédentaire. Ce type d'activités est très répandu en Chine. Les organismes pourraient, en fonction de leur nouveau mandat et de la disponibilité de fonds du trésor public, étudier des occasions de tirer des revenus de multiples sources.

MÉCANISME FAVORISANT LA RESPONSABILITÉ INTERNE

Des règlements administratifs et certaines traditions peuvent affaiblir chez le personnel le sens de la responsabilité vis-à-vis des objectifs de l'organisme et des procédures opérationnelles. Ces règlements comprennent l'octroi d'un statut permanent au personnel, l'attribution de promotions fondées sur l'ancienneté, l'absence de primes sur le rendement, etc. Des pratiques non officielles de favoritisme et de corruption représentent une menace encore plus grave pour la responsabilité interne. Ces problèmes expliquent en partie la raison pour laquelle le TGI a été conçu. Les ignorer ne fera qu'exacerber les difficultés rencontrées en amont, si c'est là que se concentrera l'attention de l'organisme après le TGI. De nombreuses options se présentent pour renforcer la responsabilité interne, y compris la modification des règlements administratifs, les incitations à accroître le rendement, la transparence, de nouveaux systèmes d'information, etc. De tels changements seront facilités si le TGI fait partie d'une réforme élargie déjà en cours. Dans certains cas il pourrait convenir de modifier les statuts de l'organisme et d'en faire, par exemple, un service semi-autonome, comme on l'a dit plus haut.

La commission spéciale devrait tirer parti de la possibilité de restructuration stratégique fournie par le TGI pour s'attaquer résolument à ces problèmes et introduire les modifications nécessaires. Ce n'est qu'en les surmontant directement que le nouvel organisme qui a fait suite au TGI pourra s'acquitter de ses fonctions de manière efficace et fournir le type de services réglementaires et de soutien dont ont besoin les périmètres d'irrigation après le transfert.

DE QUELLES CAPACITÉS FAUDRA-T-IL DOTER LE "NOUVEL ORGANISME" ?

La section ci-dessus concernant la mission et les rôles implique qu'à l'avenir il y aura trois types de capacités dont les organismes d'irrigation auront besoin après le TGI.

1. Capacité de faciliter et de conseiller

Les services de l'irrigation sont des systèmes administratifs hiérarchiques. Le personnel est habitué à donner ou à recevoir des instructions, à remplir des quotas administratifs et à suivre des procédures bureaucratiques. Le TGI pourrait déterminer le passage d'un rapport hiérarchique à un rapport de partenariat entre l'organisme et les agriculteurs. Comme en Indonésie et dans l'Andhra Pradesh en Inde, le TGI impose aux organismes d'abandonner la gestion des périmètres d'irrigation pour se consacrer à des services consultatifs de soutien et d'aider les nouveaux FSE à résoudre leurs problèmes. Il faudra un changement radical dans la culture organisationnelle, changement qui doit être soutenu par l'intérêt continu des niveaux supérieurs, par la formation et éventuellement par l'introduction de nouveaux critères d'évaluation du rendement. Des ONG expérimentées en matière de développement organisationnel pourraient jouer un rôle important en dispensant une formation en cours d'emploi au personnel du service.

2. Capacité de surveiller et de régler l'impact sur l'environnement

Cette capacité peut inclure le suivi de questions environnementales telles que le niveau de la nappe phréatique, l'engorgement, la salinité, le régime des eaux, l'envasement, l'intensité des arrosages, etc. Les organismes devront être capables de mesurer ces variables, d'analyser les données relatives et de formuler des recommandations pour l'action.

3. Capacité de gérer l'utilisation de l'eau entre les secteurs au niveau du bassin

Cela comporte une gamme encore plus étendue de compétences techniques et autres, y compris en matière d'hydrologie du bassin, de planification de l'utilisation des ressources en eau, de connaissances juridiques, de poids politique, de méthodes de négociation, etc. Cette capacité signifiera aussi une collaboration plus intense avec les secteurs de l'approvisionnement en eau à usage domestique, de la manufacture et de l'industrie, et de l'énergie et avec les administrations locales et régionales.

Pour certains des nouveaux rôles, le renforcement des capacités pourrait exiger la formation du personnel existant, le recrutement de nouveaux éléments et la passation de marchés avec le secteur privé. Le simple fait que le gouvernement conserve le rôle de fournisseur d'un service ne veut pas dire qu'il doit le fournir lui-même. Les besoins locaux et les capacités des secteurs public et privé détermineront les services à fournir et la façon de le faire dans un pays donné. Les planificateurs devraient penser activement à la manière de tirer le meilleur parti possible de ce que chaque secteur peut offrir en vue des besoins futurs.

Chapitre 10

Etablir une association d'utilisateurs de l'eau et la préparer à assumer ses responsabilités

RÉSUMÉ

Le présent chapitre analyse tout d'abord les facteurs susceptibles de conduire à l'établissement et au développement d'AUE viables. Plus est grand le nombre de ces facteurs plus le TGI aura de chances de réussir.

Des conseils sont fournis sur la manière dont les AUE devraient être organisées suivant des étapes et principes communément acceptés. L'importante question de savoir qui devrait prendre la direction de cette tâche est examinée et différentes options sont analysées.

Le chapitre met aussi en évidence les principales caractéristiques organisationnelles d'AUE réussies.

Il est impératif que les programmes de transfert de la gestion profitent de la réforme pour définir clairement les services de l'eau que la nouvelle organisation locale entend fournir. Une bonne définition du service comprend: la zone où interviendra l'AUE pour livrer et évacuer l'eau, la quantité d'eau qui sera détournée et livrée, le moment de la livraison et de l'évacuation, et le mode de paiement du service de l'eau. Les autres services (entretien, règlement des différends, etc.) devront aussi être établis minutieusement.

Il est également important de définir correctement les tâches typiques du conseil d'administration de l'AUE, notamment celles relatives à l'organisation et la supervision du fournisseur du service de l'eau.

QUELS SONT LES FACTEURS QUI FAVORISENT L'ETABLISSEMENT D'ASSOCIATIONS D'UTILISATEURS DE L'EAU VIABLES?

Il est impossible d'énoncer en termes absolus toutes les conditions propices à l'établissement et au développement d'associations d'utilisateurs de l'eau. Certains facteurs pourraient être indispensables en un lieu et négligeables ailleurs. Dans quelques endroits, il y aura des facteurs qui revêtiront une telle importance qu'ils compenseront l'absence d'autres. En général, on peut supposer que plus est grand le nombre de facteurs motivants dans un endroit, plus sont nombreuses les probabilités d'établir des associations d'utilisateurs de l'eau viables.

Ci-dessous figure une liste des facteurs jugés propices à l'établissement et au développement d'associations d'utilisateurs de l'eau viables. Il ne s'agit pas des caractéristiques des AUE mais des conditions propres au cadre dans lequel elles peuvent naître. La liste est tirée de textes sur l'argument et d'interactions avec de nombreux praticiens au cours de réunions internationales et d'activités de terrain¹.

- L'irrigation détermine une amélioration marquée de la productivité et de la rentabilité de l'agriculture irriguée par rapport à l'agriculture pluviale.

¹ Voir annexe 1 pour une liste de références pertinentes, y compris sur les associations d'utilisateurs de l'eau.

- L'agriculture irriguée est une importante composante des moyens de subsistance de la famille rurale.
- La plupart des agriculteurs sont des propriétaires fonciers ou des détenteurs de baux emphytéotiques.
- Un système généralement accepté de droits relatifs à la terre et à l'eau existe déjà ou l'on peut en supposer l'existence avant la mise en oeuvre du TGI.
- Les différences sociales ne sont pas suffisamment marquées pour interdire la communication et la prise de décisions conjointe par les agriculteurs.
- Les traditions sociales favorisent l'organisation collective de l'agriculture irriguée, les coopératives de producteurs et d'autres organisations rurales.
- Les agriculteurs sont mécontents du service de gestion de l'irrigation fourni par le gouvernement et estiment qu'une amélioration de sa qualité pourrait accroître de façon marquée la productivité et la rentabilité de l'agriculture irriguée.
- Les agriculteurs estiment que ces améliorations peuvent se réaliser grâce au contrôle de l'association sur la gestion des services de l'eau.
- Les agriculteurs croient que leur association peut réduire ou freiner l'augmentation du coût de l'irrigation qu'ils doivent supporter.
- Les agriculteurs croient en général que les avantages du TGI compenseront les coûts et que le rapport coûts/avantages du transfert est à peu près le même pour tous.
- Il est techniquement possible de mettre en oeuvre le service de l'eau en se servant de l'infrastructure existante ou après que les améliorations envisagées ont été apportées.

Certains de ces points pourront paraître quelque peu évidents mais, en réalité, rares sont les programmes de TGI qui tiennent compte de ces facteurs dans le processus de planification. L'établissement d'AUE dans des périmètres où un grand nombre de ces facteurs sont absents pourrait entraîner un surcroît d'efforts. La plupart des planificateurs n'auront ni le temps ni les ressources nécessaires pour rassembler sur les facteurs cités plus haut les informations qui permettraient d'établir un ordre de priorité et un calendrier de transfert. Pour convertir la liste présentée ci-dessus en un outil de planification pratique, on peut la réduire à quatre concepts:

- motivation économique du TGI;
- mécontentement vis-à-vis de la gestion existante;
- capacité de gestion locale et d'orientation collective;
- possibilité de réalisation financière et technique.

A chacun de ces facteurs peuvent être attribué un classement (avec des points allant de 1 à 3) et une moyenne générale (voir l'exemple figurant dans le tableau 5 ci-dessous). Les planificateurs peuvent travailler de concert avec les fonctionnaires locaux ou des ONG pour appliquer cette méthode de classification.

TABLEAU 5
Exemple de classification des possibilités techniques d'établissement des AUE*

Indicateur	Périmètre 1	Périmètre 2	Périmètre 3	Périmètre 4
Motivation économique	Faible	Faible	Élevée	Moyenne
Mécontentement vis-à-vis de la gestion existante	Moyen	Moyen	Élevé	Élevé
Capacité de gestion	Faible	Moyenne	Élevée	Élevée
Viabilité financière	Faible	Faible	Élevée	Moyenne
Moyenne	1.2	1.5	3	2.5

* Niveaux: faible = 1 point; moyen = 2 points; élevé = 3 points

Normalement les périmètres dont la gestion est estimée facile à transférer ou qui ont une haute probabilité de succès sont transférés en premier. Ceux dont le transfert paraît problématique pourront demeurer inchangés en attendant que les gestionnaires acquièrent davantage d'expérience en matière de transfert. De telle sorte, les succès obtenus par les premiers transferts susciteront un soutien majeur pour le programme et serviront d'exemple pour les transferts plus difficiles qui se feront par la suite. Les agriculteurs expérimentés et le personnel du FSE des premiers transferts pourront dispenser une formation au personnel des périmètres présentant davantage de problèmes. Le système de classification décrit plus haut facilitera l'attribution de cet ordre de priorité.

QUELS SONT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX QUI RÉGISSENT L'ÉTABLISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT D'UNE AUE PERFORMANTE?

On ne peut fournir une recette universelle pour les tâches et techniques d'organisation spécifiques requises mais elles devront être définies de manière à être compatibles avec les conditions locales, et les objectifs et les attentes des participants. Cependant, les principes suivants sont en général bien acceptés comme base de l'organisation de groupes communautaires de gestion des ressources naturelles:

- S'assurer que les parties prenantes concernées puissent intervenir dans le processus.
- Chercher à identifier des représentants valables des agriculteurs et d'autres parties prenantes (comme les femmes, les utilisateurs non agricoles de l'eau, les notables du village, etc.).
- Si besoin est, faire appel à des animateurs pour faire avancer le processus d'organisation des AUE.²
- Les animateurs devraient jouer un rôle limité de facilitation de l'organisation. Ils n'assument pas la direction ni ne prennent de décisions et ne créent pas un rapport de dépendance vis-à-vis d'eux. Leur but est de contribuer à responsabiliser le groupe. Dans certains cas, ils pourront se limiter à présenter aux agriculteurs des solutions permettant l'établissement d'une AUE ou le développement de celle existante, laissant ensuite aux agriculteurs la tâche de s'organiser eux-mêmes. Dans des cas plus problématiques, une présence plus active pourrait être nécessaire.
- Les animateurs devraient encourager³ dès le début l'identification des groupes de membres et des problèmes de gestion, et décider s'il faut créer une nouvelle organisation ou se limiter à modifier celle existante.
- Le groupe devrait parvenir à un consensus quant au but fondamental de l'organisation, à la définition du service, aux politiques, aux règlements et aux procédures.
- Les visites et inspections de terrain, l'analyse participative des options, les apports de la vulgarisation, l'appui à la communication pour le développement et, si possible, l'expérimentation sont autant d'éléments qui contribueront au développement de l'organisation.
- Se charger d'une petite tâche préliminaire, comme un travail d'entretien ou de réparation, permettra de promouvoir l'engagement, notamment s'il s'agit d'une activité convenue et qu'elle prévoit un investissement de la part de membres éventuels de l'organisation.

² Dans le contexte de l'irrigation, un animateur est une personne qui travaille aux côtés des agriculteurs en vue d'organiser et/ou de développer une AUE et de l'aider à devenir fonctionnelle. On emploie parfois d'autres termes comme *animateurs sociaux* ou *spécialistes du développement institutionnel*.

³ Les tâches de définition du service de l'eau et d'élaboration des critères régissant l'adhésion à l'AUE sont importantes et feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans les sections qui suivent.

- Lorsque le consensus est atteint, les statuts et les règlements devraient être rédigés, examinés et approuvés par toutes les autorités compétentes.
- Une cérémonie officielle d'inauguration, à laquelle participent des fonctionnaires de haut niveau et des hommes politiques, contribuera à mettre en évidence l'importance de l'organisation et le statut officiel qui lui a été conféré par les autorités.

L'établissement et le développement des associations d'utilisateurs de l'eau relèveront des groupes suivants: i) animateurs oeuvrant avec les agriculteurs; ii) autres animateurs appartenant à la collectivité locale; iii) animateurs extérieurs provenant d'ONG; et iv) fonctionnaires publics tels que les vulgarisateurs ou les agents de communication pour le développement. La participation d'agriculteurs choisis et formés ou de membres de la collectivité locale offre l'avantage de tirer parti du savoir local, des réseaux sociaux existants et de chefs respectés par la collectivité. Ce système s'avérera normalement moins onéreux que le recrutement d'animateurs extérieurs à la collectivité. Cependant, les différences sociales, l'extrême pauvreté et l'analphabétisme rendront parfois difficile le recours à la population locale pour organiser les associations d'utilisateurs de l'eau. Les ONG, et les vulgarisateurs et les agents de communication pour le développement pourraient aussi contribuer mais leur vrai rôle serait de préparer la population locale à prendre en charge l'organisation.

Normalement, lorsqu'ils établissent une AUE, les représentants des agriculteurs et les animateurs communautaires préparent des documents et obtiennent l'approbation des membres de l'AUE pour les éléments et procédures suivants:

- définition de la mission et textes fondamentaux relatifs à sa fondation;
- structure organisationnelle;
- politiques, règles et sanctions fondamentales;
- méthode de sélection des chefs;
- rapport entre l'AUE et les organisations extérieures;
- établissement officiel de l'organisation.

QUELLES SONT LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ORGANISATIONNELLES D'AUE RÉUSSIES?

Les caractéristiques intérieures que les textes attribuent le plus souvent aux associations d'utilisateurs de l'eau réussies sont examinées ci-dessous. La liste est fournie à titre d'orientation et vise à aider les planificateurs à établir des associations d'utilisateurs viables. Elles ne seront pas toutes nécessaires ni réalisables dans tous les endroits. Telles sont:

- une approche participative des procédures de prise de décisions;
- pleine maîtrise de l'infrastructure d'irrigation et droits éminents;
- plein contrôle exercé sur l'opération et l'entretien, le financement et le règlement des différends;
- responsabilité primaire en matière de financement de l'opération et de l'entretien, de la remise en état et de la modernisation;
- définition convenue et mesurable d'un service de l'irrigation;
- définition claire des membres de l'association;
- moyens d'exclure les non-membres et/ou mauvais payeurs de la jouissance des services;
- chefs élus et pouvant être démis de leurs fonctions par les utilisateurs de l'eau;
- politiques et règles claires sujettes à l'approbation des utilisateurs de l'eau.;
- administration, opérations et performance transparentes;

- redevances fondées sur un service réellement fourni et pratiques de comptabilité correctes;
- vérifications financières et techniques effectuées par le gouvernement ou d'autres entités indépendantes;
- pouvoir d'offrir d'importantes incitations et d'imposer de fortes sanctions pour assurer:
 - ◆ le respect des utilisateurs de l'eau des règles et politiques convenues;
 - ◆ la responsabilité des chefs de l'AUE vis-à-vis de l'assemblée des utilisateurs de l'eau.
 - ◆ la responsabilité du personnel de gestion engagé vis-à-vis des chefs de l'AUE.

Cette liste peut être considérée comme l'aperçu d'une situation idéale. Certaines AUE pourraient être viables et efficaces sans toutes ces caractéristiques, mais l'expérience enseigne que plus elles en ont, plus elles auront de probabilités de réussir et de durer.

COMMENT SE DÉTERMINE L'ADHÉSION À UNE AUE ?

C'est une question qui n'est pas toujours résolue très clairement. Si elle ne l'est pas, elle risque de créer des problèmes pour l'avenir. Les utilisateurs de l'eau consistent en général en propriétaires fonciers, fermiers, métayers, squatters, sous-locataires, etc. Devraient-ils tous avoir le droit de devenir membres l'AUE? Qu'en est-il des propriétaires fonciers qui possèdent plusieurs parcelles dans le même périmètre? Peuvent-ils bénéficier de plus d'un droit d'adhésion? Devrait-il être permis à une seule personne par parcelle de devenir membre de l'association? Ne devrait-il être consenti qu'à une seule personne par ménage de devenir membre et, dans ce cas, s'agira-t-il normalement de l'homme adulte du ménage (à moins que le chef du ménage, comme il advient souvent, soit la veuve)?

Au niveau local, les agriculteurs et les animateurs devraient s'accorder sur ces questions avant l'établissement de l'AUE. Les animateurs devraient encourager la participation des femmes à ces débats car elles jouent souvent un rôle important dans l'agriculture et l'utilisation de l'eau, mais tendent à en être écartées, à moins d'un effort conscient pour les y inclure.

Ci-après sont énoncés quelques principes de base qui paraissent être acceptés universellement:

- l'adhésion à une organisation devrait être définie par des règles claires indiquant les ayants droit au service de l'eau qui ont aussi l'obligation de le rétribuer;
- il pourrait être nécessaire de restreindre l'adhésion aux propriétaires fonciers ou aux fermiers relativement bien établis susceptibles de bénéficier du service de l'eau et de le rétribuer;
- normalement l'adhésion d'un seul membre d'un ménage est consentie.

L'adhésion à une AUE peut ou non entraîner le droit d'usage de l'eau. Elle inclut normalement le droit de vote aux réunions de l'AUE. La propriété foncière, les baux emphytéotiques, l'investissement dans le développement de l'infrastructure, le paiement de droits d'admission et l'engagement à observer les règles et à payer une redevance de service sont les conditions normales d'adhésion. Dans les cas où un propriétaire octroie un bail emphytéotique à un fermier pour cultiver une exploitation, l'adhésion pourrait être accordée soit au propriétaire soit au fermier. Ce choix peut faire l'objet d'un accord entre les deux parties concernées ou une règle de l'AUE pourrait être stipulée à cet effet. Les conditions d'adhésion devront être établies d'un commun accord par tous les utilisateurs de l'eau et être fondées sur des principes d'équité acceptés localement. Les AUE devraient avoir le pouvoir d'exclure les non-membres du service de l'irrigation ou d'annuler leur adhésion s'ils font un usage impropre de leurs privilèges où s'ils s'abstiennent régulièrement de payer pour le service.

ENCADRE 8**LE COMITE D'AGRICULTEURS DU CANAL TERTIAIRE DE PALIGANJ, BIHAR, INDE: DES RESULTATS PROMETTEURS DANS UN CADRE PEU PROPICE**

Il existe peu d'endroits où il serait plus difficile de préparer des agriculteurs à la prise en charge de la gestion de l'irrigation que dans les 12 000 hectares du canal tertiaire de Paliganj appartenant au périmètre situé au sud du Bihar en Inde. Cette région appauvrie a été définie par le gouvernement «socialement troublée» et y sévissent des tensions et des actes de violence entre castes et entre propriétaires fonciers et paysans sans terre. Les marges bénéficiaires relatives à l'agriculture irriguée sont extrêmement faibles et le risque d'échec des cultures est très élevé. La livraison de l'eau est irrégulière en raison partiellement des fréquentes manipulations de la distribution de l'eau et du manque d'entretien généralisé des canaux. A la fin des années 1980, le budget et le personnel du département des ressources en eau étaient si limités que le service ne pouvait entreprendre qu'un minimum de gestion au-dessous de la zone de la prise d'eau du canal tertiaire. Le personnel du service hésitait à pénétrer dans la zone en dessous de la prise d'eau car il se sentait menacé par des agriculteurs hostiles.

En 1988, l'Institut de la gestion des eaux et des terres du Bihar a entrepris un programme de recherche visant à améliorer la productivité de l'agriculture irriguée dans la zone de Paliganj en préparant les agriculteurs à assumer la gestion du canal et à améliorer l'opération et l'entretien. Pendant une période initiale de six mois, l'Institut s'est limité à écouter les agriculteurs, à observer les conditions régnantes et à évaluer l'efficacité de l'irrigation. L'équipe a progressivement identifié les perceptions des agriculteurs concernant les principaux problèmes d'irrigation et établi un bon rapport avec eux. D'après les agriculteurs, la contrainte majeure pesant sur l'efficacité de l'irrigation était la mauvaise distribution de l'eau le long du canal tertiaire.

L'équipe a tenu une série de réunions dans les villages bordant le canal et facilité la mise en place d'une organisation au niveau du canal tertiaire connue sous le nom de Comité des agriculteurs du canal tertiaire de Paliganj. Le comité consistait en représentants élus des villages. Il a rapidement formulé une stratégie pour améliorer la gestion de l'eau et l'entretien le long du canal. Des groupes chargés des canaux au champ ont ensuite été désignés au niveau du village pour donner un appui local à la stratégie et améliorer la gestion de ces canaux. De nouvelles procédures de rotation et d'entretien ont été établies, soutenues par des sanctions, ce qui a permis d'accroître considérablement le volume de l'eau disponible dans le tronçon en aval, et d'augmenter l'intensité de culture. En l'absence d'autres facteurs de motivation, les agriculteurs dépendaient fortement de l'agriculture irriguée pour leur subsistance et percevaient de grandes possibilités d'amélioration grâce à la gestion collective du canal. Le comité n'a bénéficié que d'un appui limité de la part du service des ressources en eau mais n'a guère rencontré de résistance, et il continue à oeuvrer en tant qu'organisation relativement non officielle.

Il est reconnu de manière croissante que les femmes jouent souvent un rôle de premier plan dans l'utilisation et la gestion de l'eau, et elles devraient donc participer à la prise de décisions, même si leur époux est un membre officiel de l'AUE. Il pourrait être utile de prendre des mesures visant à encourager les femmes à participer aux réunions. Dans certains cas, il conviendrait d'accorder des droits de vote non seulement aux hommes mais aussi aux femmes adultes d'un ménage pour certaines questions, telles que l'utilisation de l'eau et la répartition des activités collectives d'entretien auxquelles participent les deux sexes.

QU'ENTEND-ON PAR UN SERVICE DE L'EAU CONVENU ET MESURABLE?

Souvent, les organismes d'irrigation publics ne spécifient pas le service qu'ils sont censés fournir. Ils tendent à opérer en fonction de règlements administratifs et de quotas, et sont parfois corrompus par des influences locales. *Il est d'une importance capitale que les programmes de transfert de la gestion profitent de la réforme pour définir clairement le service de l'eau que le nouvel organisme entend fournir.* C'est là le premier pas vers la conversion d'un organisme d'irrigation en une entité responsable vis-à-vis de ses clients, les agriculteurs.

Une définition du service devrait comprendre les quatre éléments suivants:

- la superficie intéressée par le service de livraison et d'évacuation de l'eau;
- la volume d'eau à détourner et à livrer;
- le moment où auront lieu la livraison et l'évacuation;
- le mode de paiement du service de l'eau.

La définition du service devrait être concise. Les détails touchant les procédures et les objectifs seront traités par la suite dans des manuels et des rapports sur l'opération et l'entretien, le cas échéant. La définition du service devrait délimiter clairement la zone qui a droit au service ainsi que la base servant à déterminer cette zone. Si différents types de services sont fournis aux unités il faudra le spécifier.

La quantité d'eau à détourner et à livrer peut être définie en termes de catégories, à savoir la part, le pourcentage ou le droit. Elle peut être définie par rapport à la demande et qualifiée en fonction des contraintes d'approvisionnement. Dans la mesure du possible, elle le sera en termes de volume. Le moment de la fourniture du service peut être défini par rapport au calendrier cultural et aux conditions d'approvisionnement ou le service peut être fourni sur demande. Le paiement devra être en relation avec la fourniture du service. Il peut être calculé en fonction du volume ou de la part d'eau livrée, de la zone desservie, de la saison ou annuellement.

La définition du service devrait être:

- mesurable;
- claire et transparente pour les agriculteurs;
- convenue par l'assemblée des agriculteurs.

Ci-dessous figure un exemple de définition de service pour un périmètre d'irrigation à petite échelle:

L'Association des utilisateurs de l'eau de Bima fournira les services de détournement de l'eau du déversoir de Bima, situé dans la municipalité de Bima, Etat X, et sa livraison aux terres agricoles où elle servira à des fins d'irrigation (NB: une carte indiquant la délimitation de la zone desservie devrait être jointe). L'eau sera livrée pendant la première et la deuxième campagne agricole jusqu'au volume maximum du droit d'eau (à savoir, un quart du débit du cours d'eau au déversoir) lequel sera réduit si la demande est inférieure à ce volume. L'association fournira aussi un service de drainage des terres agricoles irriguées par l'eau détournée du déversoir de Bima.

L'eau est allouée par l'association strictement sur la base de la taille de la parcelle, sauf si des difficultés de livraison exigent une irrigation par rotation. Pendant l'irrigation par rotation, l'eau sera allouée à des unités de rotation en fonction d'un calendrier fixe établi à partir du tronçon en aval des canaux et en remontant vers l'amont.

Les agriculteurs paieront une redevance pour le service calculée à partir du montant total du budget annuel estimé de l'association divisé proportionnellement par la superficie de la parcelle et le nombre de campagnes où le service a été fourni.

Une fois que le service de l'eau aura été clairement défini, l'AUE devra indiquer ses autres services, y compris l'entretien, le règlement des différends et, si possible, tout autre service de soutien à l'agriculture (comme analysé au chapitre 3). Lors de la résolution des questions de politique de l'étape de la planification, on devra avoir décidé, du moins au niveau national ou de l'Etat, si l'AUE sera une entité de gestion de l'irrigation à objectif unique ou si elle est

autorisée à assumer d'autres fonctions aussi, telles que la fourniture de services agricoles. Si cette option n'a pas été définie dans la politique de TGI, les AUE nouvellement établies devront décider si elles entendent continuer à se consacrer uniquement au service de l'eau ou si elle veulent devenir des organisations à buts multiples qui fournissent aussi des services agricoles et autres. Cette décision devra être formulée clairement dans la définition de la mission et dans les règlements de l'organisme, comme décrit ci-dessous.

FONCTIONS D'UN CONSEIL D'ADMINISTRATION D'UNE AUE

Pour les AUE qui ont comme fournisseur du service de l'eau un organisme séparé, le conseil d'administration assumera normalement différentes responsabilités administratives vis-à-vis de ce fournisseur. Les tâches typiques du conseil d'administration d'une AUE sont les suivantes:

- préparer les documents juridiques de constitution (ces documents ne seront pas toujours nécessaires si l'organisme est une division de l'AUE);
- déterminer la structure organisationnelle du FSE et engager le directeur général ou le directeur exécutif;
- fournir l'orientation nécessaire au directeur du FSE en matière de préparation d'une politique du personnel et de description des tâches;
- fournir des conseils au directeur concernant le recrutement du personnel du FSE;
- fournir des avis sur le plan d'opération et d'entretien à soumettre pour approbation;
- donner au directeur des conseils sur la mise au point des installations et l'achat du matériel et de l'équipement nécessaires; fournir des avis au directeur pour la préparation d'un budget et d'un système de gestion financière à approuver;
- fournir des avis au directeur en matière d'évaluation des besoins de formation;
- fournir des avis au directeur pour la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation, et d'information sur la gestion.

Les membres du conseil d'administration des AUE ne savent pas toujours que ces responsabilités leur incombent. Ce fait devait être énoncé clairement dans les règlements de l'AUE et une formation devrait être dispensée aux nouveaux membres du conseil d'administration sur la manière de remplir leurs tâches de surveillance afin de garantir la qualité du contrôle **mais sans aboutir à une micro-gestion par des non-spécialistes qui ont parfois des motivations politiques**. C'est là une question importante et il faudra lui accorder une attention spéciale dans les activités d'organisation et de formation.

Chapitre 11

Questions que devront prendre en compte le FSE et les AUE après le transfert

RÉSUMÉ

Après l'établissement de l'AUE la première tâche de ses directeurs sera de désigner le fournisseur du service de l'eau (FSE). Le FSE pourrait consister en quelques individus qui accomplissent des tâches spécifiques (comptabilité, distribution de l'eau, etc.) ou en un bureau relativement important doté d'un personnel spécialisé. Les responsables de l'AUE devront être à même de diriger le fournisseur du service. Cependant, il est important que les membres du conseil d'administration de l'AUE n'inhibent pas la capacité de gestion du directeur général du FSE en s'interposant et en donnant des instructions directement au personnel subalterne.

Parfois, après que la gestion a été transférée à une organisation d'agriculteurs, ces derniers identifient de nouvelles priorités en matière d'agriculture ou de service de l'irrigation. Les AUE devraient solliciter l'avis d'un organisme ou d'ingénieurs du secteur privé et des services de vulgarisation agricole pour déterminer la combinaison de procédures opérationnelles qui favorisera le mieux la réalisation de leurs nouveaux objectifs. Il est important que l'AUE s'écarte de la pratique antérieure de l'entretien différé. Il faudrait dispenser une formation spéciale concernant les avantages d'un entretien préventif et les méthodes relatives aux directeurs des AUE et au personnel du FSE par le biais de techniciens provenant d'organismes d'irrigation ou d'autres FSE locaux expérimentés.

L'une des premières priorités dont il faut tenir compte en préparant l'AUE à prendre en charge la gestion est d'assurer qu'elle dispose du matériel nécessaire pour entreprendre un entretien ordinaire et des améliorations progressives. Le gouvernement devra décider ce qu'il entend faire de son matériel d'opération et d'entretien dans les systèmes transférés. Souvent une partie de ce matériel est cédée à l'AUE.

La gestion financière est probablement le défi le plus complexe et le plus délicat que la plupart des nouvelles AUE doivent relever. Les risques sont nombreux et il faudra un niveau élevé de compétence, de discipline, de vigilance et de transparence. Certaines pratiques de gestion sont analysées à cet égard. Le TGI ne sera efficace que s'il existe un engagement politique résolu à appuyer la viabilité financière locale des périmètres d'irrigation.

Les modèles organisationnels de base relatifs à l'association des utilisateurs de l'eau et au fournisseur du service de l'eau devront être établis pendant l'étape de la réforme consacrée à l'analyse des politiques (chapitre 6). Cependant, dans certains cas, le type de fournisseur du service de l'eau peut varier au sein d'un pays et n'être déterminé au niveau local que pendant la mise en oeuvre.

QU'ENTRAÎNE L'ÉTABLISSEMENT DU FOURNISSEUR DU SERVICE DE L'EAU ?

Après l'établissement de l'AUE, la première tâche de ses directeurs sera de désigner le fournisseur du service de l'eau. Suivant l'échelle et la complexité du périmètre, il s'agira soit de recruter quelques individus seulement soit de mettre en place un bureau ou une entreprise dotée d'un personnel spécialisé. Dans ces deux cas, les directeurs de l'AUE devront être à

même de diriger le fournisseur. Il s'agira de fournir des directives pour l'application de l'accord de service, préparer des plans saisonniers, adopter de nouvelles politiques et procédures et réglementer le service. Les directeurs de l'AUE devront être pleinement autorisés à recruter et à licencier les travailleurs et à veiller sur toutes les questions relatives au personnel du FSE.

Les tâches liées à l'établissement d'un FSE dépendront largement du type de fournisseur du service de l'eau en jeu. Deux types sont relativement simples: le fournisseur incorporé dans la structure de l'AUE et le fournisseur sous-traitant. Lorsque l'AUE se charge de la direction et de la gestion, elle ne devra désigner ou recruter qu'un petit nombre de personnes pour réaliser directement la distribution de l'eau, le nettoyage des canaux et le recouvrement des redevances pour l'eau. Quelque simples que soient ces opérations, l'AUE devra établir clairement les tâches à accomplir et maintenir sa capacité de licencier les travailleurs inefficaces.

Parfois l'AUE pourrait ne pas être active pendant toute l'année (pendant l'hiver, par exemple, quand l'irrigation n'est pas nécessaire). Elle pourrait aussi manquer du capital servant à acheter le matériel destiné à l'opération et l'entretien ou trouver trop onéreux de recruter des ouvriers à temps plein pour le FSE s'ils ne travaillent que pendant quelques mois par an. Dans ces cas, et lorsqu'existe un marché pour les fournisseurs des services d'opération et d'entretien, les AUE pourraient décider de sous-traiter les tâches suivantes:

- préparation d'un contrat qui énonce clairement toutes les tâches de gestion, ainsi que les termes et les conditions relatifs (y compris pour la prolongation ou la cessation du contrat);
- désignation des caractéristiques requises et des critères de sélection, à savoir compétences et expérience, disponibilité, possession de certains matériels, respect des principes de l'AUE, etc.;
- invitation à participer à des appels d'offres;
- mesures strictes assurant une sélection transparente et fondée sur le mérite, en harmonie avec les critères de sélection;
- assurance que l'entrepreneur choisi comprenne les principes de l'AUE en matière de responsabilité, de lignes de communication, de protocole vis-à-vis des agriculteurs et du niveau de pouvoir discrétionnaire dont il jouira pour résoudre des problèmes de terrain;
- suffisamment de moyens pour payer l'entrepreneur une fois le travail achevé.

Il est important que les membres du conseil d'administration de l'AUE n'inhibent pas la capacité de gérer du directeur général du FSE en s'interposant et en donnant directement des instructions au personnel subalterne. Le conseil d'administration de l'AUE devrait se centrer sur la politique et la surveillance, et traiter directement avec le directeur général. Autrement il réduira la responsabilité du personnel du FSE vis-à-vis du directeur et de celui-ci vis-à-vis du conseil d'administration.

QUELS CHANGEMENTS SERONT NÉCESSAIRES AU NIVEAU DES OPÉRATIONS APRÈS LE TRANSFERT?

Parfois, après le transfert de la gestion à une organisation d'agriculteurs, ces derniers identifient de nouvelles priorités en matière d'agriculture ou d'irrigation. Si les organismes publics ne sont pas en mesure d'offrir les incitations nécessaires pour accroître la productivité de l'eau, les AUE pourraient maintenant les fournir. Il en est ainsi normalement si elles ont assumé la responsabilité principale du financement de l'irrigation, lié la livraison du service à sa rétribution, établi des priorités en fonction d'intérêts collectifs et obtenu la pleine maîtrise de la gestion de l'eau au sein de la zone desservie. Ci-dessous figurent des exemples des nouvelles priorités que les AUE pourraient choisir:

- étendre la zone irriguée;
- améliorer l'équité de la distribution de l'eau;
- réduire le volume d'eau livré par hectare;
- accroître l'intensité de culture par une meilleure efficacité de l'irrigation;
- accroître la production agricole par unité d'eau livrée.

Ces priorités pourraient exiger des travaux de nivellement ou de façonnage du terrain, l'application de restrictions sur le choix des cultures ou le zonage, de nouvelles pratiques et techniques d'épandage de l'eau, un nouveau calendrier de livraison de l'eau et un mode différent de corrélérer le paiement du service avec sa livraison. Les AUE devraient demander l'avis d'ingénieurs appartenant à l'organisme d'irrigation ou du secteur privé, et des services de vulgarisation agricole afin d'établir la combinaison de procédures opérationnelles la plus apte à favoriser la réalisation des nouveaux objectifs.

QUELS CHANGEMENTS SERONT NÉCESSAIRES AU NIVEAU DE L'ENTRETIEN ?

Avant le transfert, le gouvernement était probablement responsable de l'entretien des canaux et du contrôle des structures. Les organismes d'irrigation publics mal payés ne s'engagent pas normalement dans l'entretien préventif. Les dommages, la dégradation et l'envasement se conjuguent au fil du temps jusqu'au moment où le problème est suffisamment grave pour justifier l'investissement de fonds spéciaux, tels que ceux affectés à la remise en état et à la modernisation.

Après le transfert, le gouvernement pourrait interrompre l'octroi des crédits destinés à l'entretien. Les agriculteurs pourraient aussi être forcés de financer la future remise en état. Dans ces cas, il est important que l'AUE renonce à la pratique précédente de l'entretien différé. Les agriculteurs se rendent compte généralement que retarder le moment d'entreprendre de petites réparations ne fait qu'entraîner des réparations plus importantes et plus coûteuses par la suite. Il faudrait que les techniciens des organismes d'irrigation ou le personnel d'autres FSE locaux expérimentés dispensent aux directeurs de l'AUE et au personnel du FSE une formation spéciale sur les méthodes d'entretien préventif et leurs avantages. Ces techniciens devraient eux-mêmes recevoir une formation en matière d'entretien préventif avant de tenter de former le nouveau FSE.

COMMENT LE FSE PEUT-IL OBTENIR LE MATÉRIEL NÉCESSAIRE ?

Lorsqu'on prépare le FSE à prendre en charge la gestion il est impératif de s'assurer qu'il dispose du matériel nécessaire pour entreprendre les opérations d'entretien ordinaires et apporter des améliorations progressives. Certaines tâches occasionnelles exigeront des compétences et du matériel spécialisés. Pour cela il pourrait convenir d'engager des entrepreneurs plutôt que de chercher sur place les experts et le matériel.

La première question qui se pose est la suivante: quel est le matériel appartenant au gouvernement et situé sur le périmètre qui devrait être transféré à l'AUE? Avec l'avis technique de l'organisme d'irrigation et en consultation avec le conseil d'administration de l'AUE, le FSE devra évaluer ses besoins et voir s'il peut les satisfaire avec le matériel disponible après le transfert. Le gouvernement devra décider ce qu'il entend faire de son matériel d'opération et d'entretien dans les périmètres dont la gestion est transférée. Il faudra pour ce faire répondre aux questions suivantes:

- Le matériel devra-t-il être transféré à titre gratuit, loué ou vendu à l'AUE?
- Devra-t-on transférer la propriété ou les seuls droits d'usage?
- Si le matériel est vendu faudra-t-il en fixer les prix (coût de remplacement, valeur loyale et marchande, prix de faveur, prix nominal)?
- Si le matériel est vendu, le paiement se fera-t-il en versements échelonnés; sera-t-il assujéti à un impôt?
- Quel recours pourra tenter le gouvernement au cas où les AUE ne paient pas le prix du matériel?
- Quelle formation est nécessaire pour utiliser correctement le matériel?

ENCADRÉ 9**EXEMPLE D'UNE COMPAGNIE D'ENTRETIEN FINANCEE CONJOINTEMENT PAR LES UTILISATEURS DE L'EAU ET LE GOUVERNEMENT**

Au cours du processus de transfert au Pérou, des débats ont eu lieu avec l'organisation des utilisateurs de l'eau du périmètre d'irrigation de Chancay-Lambayeque en vue de créer une compagnie d'opération et d'entretien. Le capital principal de la compagnie (ETECOMSA) consistait partiellement dans le matériel d'irrigation cédé par le gouvernement (provenant de travaux de construction précédents) et partiellement en espèces fournies par les utilisateurs par le biais d'un système de collecte des redevances spécial. La compagnie appartient maintenant aux utilisateurs et son capital dépasse 1 million de dollars EU. Elle joue depuis plusieurs années et avec succès le rôle de FSE pour le périmètre d'irrigation.

QUELS CHANGEMENTS SONT-ILS NÉCESSAIRES AU NIVEAU DES REDEVANCES POUR L'EAU ET DE LA GESTION FINANCIÈRE?

A l'avenir trois forces s'exerceront probablement sur les AUE pour les inciter à s'engager davantage dans des pratiques de gestion financière normales. La première est le besoin d'une participation plus agressive aux marchés (intrants, produits agricoles, etc.) de l'agriculture irriguée, la deuxième est la concurrence pour l'eau croissante qui s'instaurera entre les secteurs encore plus commercialisés (industrie, approvisionnement urbain en eau et énergie) et la troisième est l'intensification du processus de TGI qui sera promu par l'élargissement ou la fédération des unités dévolues.

Lorsque les niveaux d'éducation des participants sont relativement élevés (jusqu'au niveau de l'enseignement secondaire) et que des structures appropriées de contrôle et de mesure de l'eau sont en place, il sera préférable d'appliquer à des pratiques de gestion financière plus complexes. Cela devrait se faire au moment de l'établissement du FSE afin d'assurer dès le début des niveaux élevés d'efficacité et de responsabilité. Ci-dessous figurent des pratiques financières qui pourraient convenir dans ce type de milieu:

- Organiser la formation à des pratiques financières convenues du trésorier de l'AUE et du directeur financier du FSE (le cas échéant). En outre, fournir quelques cours de formation en matière de comptabilité à tous les directeurs de l'AUE et au personnel administratif du FSE.
- Assurer que les transactions financières ne se font qu'en présence d'au moins deux témoins autorisés et exiger un compte rendu de la transaction.
- Mettre les registres financiers du FSE à la disposition des agriculteurs pour inspection.
- Lier le montant des redevances pour l'eau au budget des FSE.
- Fixer le montant des redevances proportionnellement au volume d'eau livrée.
- Faire appel à un expert-comptable indépendant qui travaillera avec l'AUE et le FSE.
- Gérer un fonds de réserve à long terme destiné à de futurs cas d'urgence, de remise en état et de modernisation (comme mentionné au chapitre 4).

Dans certains cas, comme au Mexique, en Colombie, en Chine et aux Etats-Unis, les agriculteurs avaient l'habitude de payer les redevances pour l'eau au gouvernement avant le transfert. Par la suite, c'est l'AUE qui s'est chargée du recouvrement des redevances. Seuls des ajustements dans les taux ou les mécanismes d'attribution du coût étaient nécessaires. Dans d'autres cas, comme en Indonésie ou au Sri Lanka, les agriculteurs n'avaient pas versé de redevances au gouvernement avant le transfert mais ce sont les associations d'utilisateurs de l'eau qui, après le transfert, ont décidé si elles voulaient ou non imposer des redevances. Lorsque la zone de service transférée est très limitée, il pourrait ne pas être nécessaire de le faire, la mobilisation périodique de main-d'oeuvre ou la collecte de matériaux, comme le sable et les pierres, pouvant suffire.

Dans des endroits où le niveau d'éducation des agriculteurs est faible et où les structures de contrôle et de mesure de l'eau sont rares ou inexistantes, il faudra autant que faire se peut simplifier et rendre transparent le mode de rétribution du service et la gestion financière en général. Les agriculteurs de ces zones sont rarement habitués à traiter avec un trésorier de groupe permanent. Ils pourraient se montrer réticents à confier leur argent à la nouvelle organisation. Il pourrait être plus sage pour les AUE de ces zones de réduire au minimum le nombre de transactions financières nécessaires par des mesures telles que la mobilisation de la main-d'oeuvre parmi les membres de l'AUE pour les travaux d'entretien. Lorsqu'il est nécessaire d'exiger des redevances pour l'eau, les paiements peuvent être calculés sur la base de critères simples, facilement compris et mesurables, tels que la taille de la parcelle irriguée, le type de culture, l'intensité de culture et/ou le nombre d'arrosages appliqués au cours d'une campagne. Dans de tels cas, il faudra du temps pour que les agriculteurs aient confiance dans la gestion financière des nouvelles AUE.

La gestion financière est sans doute le défi le plus difficile et le plus délicat que les nouvelles AUE sont appelées à relever. Les risques sont nombreux et il faudra faire preuve d'un niveau élevé de compétence, de discipline, de vigilance et de transparence. Ci-après est décrite une situation typique où de nouvelles organisations d'agriculteurs cherchent à établir et à recouvrer les redevances annuelles pour l'eau:

- Le FSE estime le coût total de l'opération, de l'entretien et de l'administration pour l'année suivante.

ENCADRE 10
ATTITUDES DES AGRICULTEURS CONCERNANT LA VIABILITE A LONG TERME DE L'INFRASTRUCTURE D'IRRIGATION: EXEMPLES PROVENANT DES ETATS-UNIS ET DU PEROU

Trois directeurs généraux de grands périmètres d'irrigation aux Etats-Unis ont été interrogés. Ils étaient tous des ingénieurs et se plaignaient du fait que le conseil d'administration de leur AUE exerçait son influence pour maintenir les redevances pour l'eau à un niveau si bas que l'AUE retardait les travaux d'entretien et laissait se dégrader l'infrastructure. Un agriculteur informateur a admis en privé que la plupart des agriculteurs ne s'intéressaient pas aux coûts à long terme qu'entraîne l'absence d'entretien.

Lors d'une réunion au Pérou d'une AUE, un directeur de FSE a proposé aux membres une redevance pour l'eau fondée sur la prédiction des besoins d'opération et d'entretien de l'année suivante. Sans se préoccuper des avantages techniques de la proposition, les agriculteurs ont voté pour une réduction considérable de la redevance afin de la ramener à des niveaux plus tolérables. Cet épisode a eu lieu dans un milieu où les agriculteurs invitent souvent les politiciens à faire pression sur l'organisme d'irrigation pour qu'il finance les réparations de leur périmètre.

Le renvoi de l'entretien par les agriculteurs qui, par la suite, supplient les décideurs de faire en sorte que les réparations soient financées par le gouvernement est une pratique très répandue dans de nombreux pays.

- Le coût total est divisé en parts ou unités sur la base desquelles sont calculées les redevances (hectare ou mètre cube, par exemple).
- Le FSE soumet la redevance proposée pour l'année suivante au conseil d'administration de l'AUE ou à l'assemblée générale de l'AUE pour approbation.
- L'AUE rejette souvent la proposition initiale qu'elle estime trop élevée et approuve un montant plus faible.
- En pratique certains agriculteurs pourraient refuser de payer la totalité ou une partie de la redevance.

Les directeurs des AUE tendent parfois à exercer leur influence sur le FSE pour qu'il maintienne les redevances pour l'eau aussi basses que possible, au point parfois de retarder les travaux d'entretien jusqu'au moment où l'infrastructure se dégrade. Les agriculteurs sont souvent plus intéressés par une économie immédiate que par les coûts qu'entraînera l'entretien différé. Ils tendent à penser qu'ils seront capables d'exercer une pression sur le gouvernement pour qu'il reprenne en charge à l'avenir les réparations, les dommages urgents ou la remise en état.

Il est probable que le FSE aura une perspective plus technique que le conseil d'administration de l'AUE dont l'orientation sera plutôt politique. Le gouvernement pourrait devoir instituer des incitations pour encourager les AUE à éviter les retards dans l'entretien. La solution la plus logique (mentionnée au chapitre 4) serait que le gouvernement lie de droit de l'AUE aux subventions (pour des travaux spéciaux d'entretien, d'assistance d'urgence et de remise en état) à sa conformité avec des normes convenues d'entretien et à la constitution d'un fonds de réserve. Le gouvernement peut établir une commission technique et fournir des techniciens et des experts financiers ou les engager et agir en qualité de garant d'un fonds de réserve à long terme.

Une solution logique au problème du non-paiement par les agriculteurs des redevances pour l'eau est de priver du service tous ceux qui sont en retard dans leur paiement. Cette mesure exige un niveau élevé de discipline politique. Un système extrêmement efficace utilisé dans plusieurs périmètres d'irrigation au Pérou est le "paiement contre livraison", chaque arrosage devant être payé avant que l'eau ne soit effectivement livrée. Les AUE des Etats-Unis ont le pouvoir juridique d'appropriation et de revente des exploitations appartenant à des propriétaires qui n'ont pas versé les redevances pour l'irrigation après plusieurs campagnes. Dans d'autres cas, en Amérique latine et dans certaines parties de l'Asie par exemple, l'interruption de l'approvisionnement en eau est une sanction fréquemment infligée. Cependant l'engagement politique vis-à-vis de ces sanctions est souvent faible et le non-paiement des redevances pour l'eau est très répandu dans de nombreux pays.

Les planificateurs devront prendre conscience des problèmes qui peuvent se présenter lors des stades de développement des AUE et des mesures rigoureuses devraient être prises par les animateurs et les AUE pour éviter de graves problèmes. **Le TGI ne saurait être efficace sans un engagement politique résolu à appuyer la viabilité financière locale des périmètres d'irrigation.**

Chapitre 12

Améliorer l'infrastructure d'irrigation

RÉSUMÉ

Le présent chapitre examine la question de l'inclusion ou non de la remise en état de l'infrastructure dans le programme de TGI. Il ne s'agit pas de décider si elle doit se faire mais plutôt si elle est nécessaire et comment la réaliser de manière à appuyer le but principal du transfert, à savoir créer des organismes d'utilisateurs de l'eau autosuffisants pour remplacer le rôle du gouvernement dans la gestion des périmètres d'irrigation.

Les trois principes fondamentaux relatifs à l'amélioration de l'infrastructure et au transfert de la gestion sont probablement les suivants:

- L'association d'utilisateurs de l'eau devra identifier les travaux et leur donner un ordre de priorité, et prendre des décisions financières.
- L'organisme d'irrigation devrait faciliter le processus sans le diriger et fournir une assistance technique.
- L'amélioration future de l'infrastructure devrait donner l'exemple d'une démarche progressive guidée par l'agriculteur plutôt que demeurer l'intervention entièrement subventionnée et non participative typique des attitudes du passé.

Il faudrait dresser un inventaire de tous les périmètres qu'on envisage de transférer, et les planificateurs devraient obtenir des données sur leur état de fonctionnement avant le transfert. Ils devront aussi réunir les recommandations des AUE concernant les améliorations nécessaires, le cas échéant, simultanément au programme de transfert. Une fois les priorités identifiées par l'AUE, une étude conjointe gouvernement- agriculteurs devrait être réalisée pour évaluer la faisabilité technique et financière des travaux envisagés.

Il est essentiel que le processus de remise en état mette en évidence la future relation qui s'instaurera entre l'AUE et le gouvernement. L'AUE devrait établir l'ordre de priorité à donner aux travaux qui seront réalisés et les financer conjointement avec le gouvernement. Elle devra en outre constituer un fonds de réserve pour les futures améliorations.

L'AMÉLIORATION DE L'INFRASTRUCTURE DEVRAIT-ELLE ÊTRE INCLUSE DANS UN PROGRAMME DE TRANSFERT DE LA GESTION ?

Dans un programme de transfert, l'état de l'infrastructure matérielle des périmètres d'irrigation est très important car, dans de nombreux cas, la détérioration due au manque d'entretien et à d'autres raisons connexes pourrait avoir eu des effets préjudiciables. La remise en état et l'amélioration des milliers, voire des millions, d'hectares faisant l'objet d'un programme de transfert a de profondes répercussions au plan financier car ces travaux coûtent rarement moins de 1 500 dollars EU l'hectare. Chaque gouvernement devra examiner la question avec le maximum d'attention avant de s'engager.

Etant donné que la plupart des programmes de transfert sont réalisés dans le cadre de réformes économiques, les gouvernements hésitent normalement à entreprendre des programmes de remise en état de grande envergure. En général, la remise en état est limitée à certaines situations ou conditions spéciales qui devront faire l'objet d'une définition minutieuse avant le démarrage du processus.

Même si les investissements dans la remise en état sont modestes ils pourraient servir à symboliser une nouvelle approche de la gestion de l'irrigation. La promotion de l'amélioration progressive de l'infrastructure et les décisions prioritaires prises par les AUE appuieront le but principal du transfert, à savoir établir des organismes d'utilisateurs de l'eau autosuffisants pour remplacer le gouvernement dans la gestion des périmètres d'irrigation.

QUEL RÔLE SOUHAITE JOUER LE GOUVERNEMENT DANS LA REMISE EN ÉTAT DE L'INFRASTRUCTURE D'IRRIGATION ?

Le gouvernement peut adopter trois positions en matière de financement des travaux de remise en état:

1. Une position de négociation où il traite individuellement avec les AUE concernées pour établir les engagements financiers que chaque partie prendrait relativement aux travaux de remise en état. Comme dans tout processus de négociation, les règles qui le gouvernement sont souples (dans un cadre donné).
2. Remise en état totale avant le transfert: en raison des contraintes financières cette solution est très improbable bien qu'elle ait été appliquée dans quelques cas.
3. La troisième position est celle de la définition de certaines règles gouvernant l'utilisation des subventions publiques (ou prêts à des conditions de faveur) qui seront octroyées sous certaines conditions aux AUE en vue des travaux de remise en état.

La troisième option est certainement la plus prometteuse aux fins de renforcer le processus de transfert mais, en tout état de cause, les gouvernements devront définir leur position avant d'entreprendre une planification plus détaillée de leurs activités dans ce domaine.

1. *Financer la remise en état comme outil de négociation pour promouvoir le transfert*

Les agriculteurs auxquels sont offerts des périmètres en mauvais état soutiendront qu'ils sont incapables de les gérer et qu'ils ne pourront mobiliser les crédits nécessaires non seulement pour l'opération et l'entretien mais aussi pour la remise en état. Ils pourraient même s'opposer au transfert. Certaines AUE essaieront d'exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il entreprenne la remise en état ou l'amélioration des périmètres d'irrigation avant le transfert. Par ailleurs, le gouvernement pourrait déclarer qu'il ne dispose pas des fonds nécessaires et que le périmètre s'est dégradé parce que les agriculteurs n'ont pas payé les redevances dues. Ces situations conflictuelles se manifesteront le plus probablement dans les périmètres d'irrigation où les coûts d'opération sont particulièrement élevés et/ou les agriculteurs ont rarement les ressources servant à payer les redevances. Dans ces cas, le financement de certains des travaux de remise en état les plus urgents peut représenter un levier important pour inciter les AUE à accepter plus volontiers un transfert qui ne leur paraît pas si attrayant.

Toutefois, cette approche axée sur la négociation (qui a été adoptée très largement au Mexique) doit être appliquée avec beaucoup d'attention, en définissant clairement les bases d'une négociation éventuelle. En effet, si les agriculteurs se rendent compte que les fonctionnaires publics acceptent de financer certains travaux de remise en état, ils trouveront toujours quelque nouveau thème à affronter lors de la négociation. Un important paramètre qui pourrait contribuer à déterminer où seront affectées les subventions est la capacité des agriculteurs de payer les redevances pour l'eau d'irrigation. Les périmètres où cette capacité est normalement élevée devraient être exclus de telles négociations.

ENCADRE 11**EXEMPLE DE LA FAÇON DONT LA REMISE EN ETAT PEUT SUSCITER LA SPECULATION ET LA DEPENDANCE PARMIS LES AGRICULTEURS**

Une visite faite pendant le stade pilote de mise en oeuvre du Programme de transfert de la gestion de la petite irrigation dans une zone montagneuse de l'ouest de Sumatra en Indonésie a révélé que le périmètre couvrait moins de 100 hectares et que son transfert aux AUE était en cours. Ce périmètre faisait l'objet d'une remise en état aux frais du gouvernement. Les agriculteurs avaient été invités à préparer une liste des principales réparations et améliorations qu'ils jugeaient nécessaires avant le transfert. Les directeurs de l'AUE ont dressé une liste d'environ 15 points. Le troisième point de la liste a suscité une certaine attention. Les agriculteurs voulaient que le gouvernement haussent la digue du canal principal d'environ 20 cm sur une longueur de 300 mètres près de la prise d'eau. La raison de cela était que le gouvernement avait construit cette digue environ 11 ans auparavant et qu'entre-temps le canal s'était rempli de 10 à 15 cm de vase. Les agriculteurs ont affirmé que si on élevait la digue de 20 cm ils pourraient hausser le niveau de l'eau entrant dans la prise d'eau sans avoir besoin d'enlever la vase pendant encore 12 ans.

2. La remise en état avant le transfert

En vertu du fait que l'on ne peut s'attendre à ce que les agriculteurs prennent en charge la gestion d'un système d'irrigation dont le fonctionnement est entravé par son état de dégradation, l'organisme d'irrigation pourrait dans certains cas promouvoir une politique de remise en état avant le transfert. En outre, ces réparations réduiraient le coût futur de l'entretien à la charge des agriculteurs. En réalité ces raisonnements sont souvent une tactique visant à gagner du temps plutôt qu'une intention réelle d'intervenir, car la remise en état totale des périmètres d'irrigation exige des ressources dont la mobilisation ralentira certainement le processus.

Une politique malavisée de remise en état avant le transfert des périmètres d'irrigation, tout en étant difficile à justifier du point de vue financier, pourrait également compromettre la promotion de la gestion autonome. Certaines des conséquences préjudiciables éventuelles sont décrites ci-dessous.

Si le gouvernement patronne la remise en état avant le transfert, les agriculteurs auront encore davantage l'impression que le périmètre lui appartient. Les mauvaises pratiques habituelles se répéteront probablement. Les agriculteurs seront encore plus convaincus que le gouvernement entend poursuivre le financement de la remise en état. Ils seront alors encouragés à retarder l'investissement dans les travaux d'entretien, dans l'espoir que ces coûts pourront être attribués au gouvernement à l'occasion d'un projet futur de remise en état. Le périmètre risque ainsi, comme avant le transfert, de se dégrader rapidement à nouveau. Cependant, l'hypothèse du financement par le gouvernement de futurs travaux de remise en état peut s'avérer fallacieuse, et les agriculteurs risqueront de se heurter à de graves problèmes à l'avenir.

Les travaux de remise en état et d'amélioration entrepris sans la pleine participation de l'organisme d'utilisateurs de l'eau pourraient aller à l'encontre du but recherché ou ne pas être pleinement exploités par les bénéficiaires.

- Le coût du programme sera bien supérieur à celui d'une solution de rechange fondée, par exemple, sur un investissement conjoint de l'AUE et du gouvernement.
- La remise en état avant le transfert pourrait retarder la réforme en raison de la limitation des ressources et de la lenteur des procédures administratives nécessaires à la réalisation de ces travaux. Ces retards pourraient dissuader les organisations locales de participer activement au processus. En outre, si la mise en oeuvre de la réforme se prolonge elle risque de subir les

effets de nouvelles tendances politiques contraires au transfert, ce qui pourrait compromettre le programme.

3. *Le financement conjoint et progressif des améliorations de l'infrastructure*

Un programme de transfert altérera considérablement la relation entre le gouvernement et les utilisateurs de l'eau car ces derniers deviendront des partenaires du gouvernement et occuperont, pour ainsi dire, "le siège du conducteur" en ce qui concerne la gestion de l'eau pour l'agriculture. La dépendance des agriculteurs vis-à-vis du gouvernement devrait décroître sensiblement. Il faudra des signaux forts pour réorienter tant les agriculteurs que le gouvernement. Réalisée correctement, la remise en état sera une occasion de renforcer cette nouvelle relation.

On pourrait envisager à l'avenir un sous-secteur de l'irrigation où les AUE prennent en charge la gestion des périmètres d'irrigation, où le gouvernement se limite à fournir périodiquement des services de soutien technique et financier, selon que de besoin, et où les ressources publiques sont octroyées en montants limités pour stimuler plutôt que décourager l'investissement des agriculteurs dans leurs périmètres.

Si cette vision est réaliste, on peut s'attendre à ce que la relation entre les AUE et le gouvernement comprenne, au plan de l'amélioration de l'infrastructure, la plupart, voire la totalité, des éléments suivants:

- le gouvernement ne financera plus le gros du coût de la remise en état;
- il y aura une modalité connue de partage des coûts entre l'AUE et le gouvernement;
- le système de l'intervention immédiate "en cas d'effondrement des installations" du passé sera remplacé par des activités de réparation et de restauration continues, progressives, actives et à plus petite échelle. Les travaux seront réalisés en fonction des besoins, avant que la situation ne devienne assez grave pour exiger d'importants investissements de fonds extérieurs;
- les AUE puiseront dans le fonds de réserve (complété éventuellement par des crédits publics) l'argent nécessaire pour financer ces travaux progressifs de réparation et de restauration;
- les AUE identifieront les travaux à entreprendre et leur donneront un ordre de priorité, faisant appel à des techniciens extérieurs, le cas échéant;
- les AUE seront autorisées à réparer, modifier et étendre l'infrastructure d'irrigation.

Il se pourrait que l'amélioration de l'infrastructure ne soit qu'un outil de réorientation institutionnelle si l'AUE et le FSE sont déjà établis et que la pleine autorité de la gestion leur a été transférée. Ce n'est que par la suite que l'AUE sera en mesure de gérer le processus d'amélioration, de fixer un calendrier et un ordre de priorité pour les travaux d'amélioration et de mobiliser des ressources locales et publiques. Cette expérience préparera l'AUE et le FSE à assumer la responsabilité principale de la viabilité matérielle et financière de leur système d'irrigation.

COMMENT PLANIFIER LA REMISE EN ÉTAT DE L'INFRASTRUCTURE

Une fois que le gouvernement aura défini son rôle dans le programme de remise en état, il devra établir un plan bien précis indiquant dans quelle mesure et par quels moyens il entend fournir son assistance à la réparation de l'infrastructure. Ce plan pourrait inclure:

- un inventaire de tous les périmètres que l'on envisage de transférer et pour lesquels les planificateurs devront obtenir avant le transfert des renseignements sur leur état de fonctionnement. Il n'est pas nécessaire de dresser un inventaire très détaillé car il ne servira qu'à donner une indication du nombre et de l'étendue des périmètres qui devront vraisemblablement être remis en état;
- réunir, le cas échéant, les recommandations des AUE concernant les types de travaux qui sont indispensables;
- évaluer le coût relatif de diverses hypothèses de remise en état (quelques travaux à négocier, les travaux les plus urgents, des cas choisis, tous les travaux recommandés, etc.);
- identifier les critères auxquels les AUE devront obéir pour avoir droit à l'assistance du gouvernement;
- définir les conditions de transfert aux nouvelles AUE de matériel du gouvernement servant à l'opération et à l'entretien;
- définir les procédures financières et techniques à suivre si ces critères sont respectés;
- vérifier que les AUE sont habilitées juridiquement à sous-traiter des travaux de construction;
- identifier les besoins en formation des AUE en matière d'amélioration de l'infrastructure;
- estimer le calendrier du programme;
- estimer les coûts totaux pour le gouvernement et les sources éventuelles de financement.

Suivant la position adoptée, certains des points énumérés ci-dessous nécessiteront un traitement plus ou moins détaillé.

COMMENT IDENTIFIER LES AMÉLIORATIONS ET LEUR DONNER UN ORDRE DE PRIORITÉ CONFORMÉMENT AUX OBJECTIFS DU TRANSFERT ?

L'une des premières tâches dont doivent s'acquitter les nouveaux directeurs des périmètres transférés est de donner un ordre de priorité aux travaux d'amélioration ou de remise en état nécessaires. En établissant cet ordre, les AUE et les SFE tiendront probablement compte des critères suivants :

- assurer la continuité et l'équité de la distribution de l'eau;
- optimiser l'efficacité de l'irrigation et de l'économie d'eau;
- exécuter d'abord les travaux pouvant être réalisés avec les moyens dont dispose la collectivité et entreprendre plus tard ceux qui exigent un financement extérieur;
- étendre la zone desservie et le nombre de personnes qui rétribuent le service;
- réduire au minimum les risques pour la sécurité;
- réduire au minimum les pertes de terres productives que pourrait entraîner la multiplication des canaux;
- rendre transparent le système utilisé pour établir la distribution de l'eau;
- concevoir des améliorations qui minimisent les besoins de gestion et les coûts d'entretien.

Dans tous les cas, les membres de la collectivité devront être consultés et invités à participer activement à l'établissement des priorités. Parfois il peut être difficile de parvenir à un consensus si certains travaux profitent davantage à un groupe d'agriculteurs qu'à un autre. Il appartient aux chefs de l'AUE de forger un consensus ou de prendre des décisions qui sont dans le meilleur intérêt de l'association.

Une fois les priorités identifiées par l'AUE, une étude de préfaisabilité sera effectuée pour évaluer si les travaux envisagés sont réalisables techniquement et financièrement. Le revêtement

ENCADRE 12 REMISE EN ETAT ET TGI A MADAGASCAR

Madagascar a adopté une stratégie particulière qui associe la remise en état au transfert de la gestion. Le programme prévoit des incitations pour encourager les agriculteurs à investir dans ces travaux. Elles sont conçues de manière à stimuler l'autoassistance chez les AUE locales.

De nombreux périmètres d'irrigation publics à Madagascar ont été gravement endommagés jusqu'à la moitié des années 1990. Le gouvernement a offert de payer 80% du coût de la remise en état à condition que les agriculteurs acceptent de payer les 20% restants et de prendre pleinement en charge la gestion des périmètres après le transfert. Initialement, les périmètres ont été choisis dans les endroits où les agriculteurs acceptaient ces conditions. Pendant la première phase, une ONG ou une société de conseil facilite la formation d'une AUE et les agriculteurs identifient les améliorations nécessaires. Ensemble, ils préparent un plan de remise en état. L'AUE élabore un programme d'entretien annuel et établit une redevance pour l'eau. Si le taux de recouvrement de cette redevance n'est pas inférieure à 90%, on passe à la deuxième phase qui est la construction. Les agriculteurs doivent payer 20% de ce coût qui consiste pour une large part en la fourniture de main-d'oeuvre et de matériaux. A cette condition seulement, et si au moins 90% des redevances sont recouverts, le projet peut procéder vers l'étape finale, qui consiste à terminer les réparations, à transférer la propriété juridique de l'infrastructure à l'AUE et à obtenir des services de soutien spéciaux de différents organismes publics, y compris des services de vulgarisation agricole, la formation en matière d'application de l'eau, le crédit, etc.

des canaux est l'un des travaux d'amélioration préférés par les agriculteurs mais, dans de nombreux cas, il ne peut être justifié économiquement. Avant de fournir leur aide, les gouvernements voudront probablement que soient réalisées des études de faisabilité. Ces études devraient indiquer l'échelonnement des travaux établi pour aller de pair avec la disponibilité des crédits et la brièveté du temps destiné à l'exécution. Dans de nombreux périmètres, le temps d'interruption du service de l'eau qui peut être toléré est très limité.

Pour conclure, il convient d'insister sur les trois principes fondamentaux relatifs à l'amélioration de l'infrastructure et au transfert de la gestion, à savoir:

- l'association d'utilisateurs de l'eau devrait occuper le siège du conducteur et identifier les travaux et leur donner un ordre de priorité, et prendre les décisions financières;
- l'organisme d'irrigation devrait jouer un rôle de facilitation et fournir une assistance technique et non pas diriger le processus;
- l'amélioration de l'infrastructure future devrait devenir une démarche progressive guidée par l'agriculteur plutôt qu'une intervention entièrement subventionnée et non participative, comme elle l'était par le passé.

RÉSULTATS DE L'ÉTAPE 4: PLANIFICATION ET MISE EN OEUVRE

Les résultats de l'étape de la planification et de la mise en oeuvre sont la préparation d'un plan de réalisation global, l'établissement d'associations d'utilisateurs de l'eau et de fournisseurs du service de l'eau et les améliorations de l'infrastructure.

Le plan devra aussi inclure une stratégie d'assistance pour les améliorations de l'infrastructure, y compris les conditions d'adhésion, les procédures financières, les aspects techniques et le mode et le calendrier de la mise en oeuvre. Ce plan devra traduire clairement le rôle du gouvernement dans le financement et les travaux de remise en état.

Les préalables pour la création d'une association d'utilisateurs de l'eau efficace en mesure d'assumer sa direction est son établissement officiel. L'AUE devrait avoir:

- approuvé et reconnu légalement les statuts et les règlements;
- formulé une définition convenue du service à fournir;
- formé un groupe de fonctionnaires dûment choisis et préparés;
- suscité l'engagement de ses membres vis-à-vis de l'organisation.

Etablir un fournisseur du service de l'eau et le préparer à le gérer devrait, normalement, inclure les conditions suivantes:

- établissement légal du FSE;
- recrutement du personnel du FSE, achat de l'équipement et formation;
- préparation d'un plan financier, d'un budget et d'un plan d'opération et d'entretien;
- constitution d'un fonds de réserve.

Un plan de mise en oeuvre de base est nécessaire pour réunir toutes les composantes essentielles de la réforme, forger un consensus et montrer que le plan est global et cohérent. Ce dernier devrait convaincre les bénéficiaires que la mise en oeuvre sera efficace et pratique et donnera les résultats attendus. Il devrait normalement inclure les composantes suivantes:

- les changements politiques et juridiques nécessaires;
- les besoins de restructuration de l'organisme suivant les besoins;
- l'organisation des nouveaux services de soutien;
- l'établissement et le développement d'associations d'utilisateurs de l'eau;
- l'établissement et le développement de fournisseurs des services de l'eau;
- l'amélioration de l'infrastructure d'irrigation;
- la mise en oeuvre d'un système de suivi et d'évaluation.

Annexe 1

Liste de textes de référence sur le transfert de la gestion de l'irrigation

- Amarasinghe, U.A., Sakthivadivel, R. et Murray-Rust, H. 1998. Impact assessment of rehabilitation intervention in the Gal Oya Left Bank. *IIMI Research Report No. 18*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Bagadion, B.U. et Korten, F.F. 1991. Developing irrigators' organizations: a learning process approach. In: *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. M.M. Cernea (ed.). Second Edition. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Bandaragoda, D.J. et Yameen Memon. 1997. *Moving Towards Participatory Irrigation Management*. Report No. R-26. Pilot Project for Farmer-Managed Irrigated Agriculture under the Left Bank Outfall Drain Stage 1 Project, Pakistan. Phase 2 Report. May. Lahore, Pakistan: International Irrigation Management Institute.
- Department of Irrigation and Command Area Development, Government of Andhra Pradesh, India. 1997. *The Andhra Pradesh Farmers Management of Irrigation Systems Act (Act 11 of 1997), Act and Rules*. Hyderabad, India: Cooperative Press Ltd.
- Economic Development Institute of the World Bank. 1998. Handbook on participatory irrigation management. In: *Advanced Short Course on Capacity Building for Participatory Irrigation Management*, Vol. 1. Washington, DC: World Bank.
- Hage, J. et Finsterbusch, K. 1987. *Organizational Change as a Development Strategy: Models and Tactics for Improving Third World Organizations*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Huppert, W. 1989. *Situation Conformity and Service Orientation in Irrigation Management*. GTZ, Eschborn, Germany.
- Huppert, W. 1997. *Irrigation Management Transfer: Changing Complex Delivery Systems for O&M Services*. In: DVWK-Bulletin.
- Huppert, W. et K. Urban. 1994. Service analyses in irrigation development. *Quarterly Journal for International Agriculture* **33**(3). July-September.
- Huppert, W. et K. Urban. 1998. Analysing service provision – instruments for development cooperation illustrated by examples from irrigation. *GTZ Publication Series No. 263*. Wiesbaden, Universum Verlagsanstalt.
- International Irrigation Management Institute. 1996. *The Privatization and Self-Management of Irrigation*. Final Report Submitted to GTZ, Germany. Colombo, Sri Lanka: IIMI.
- International Irrigation Management Institute. 1993-97. *Short Report Series on Locally Managed Irrigation*.

- International Network on Participatory Irrigation Management. 1996 to present. *INPIM Newsletter*.
- Israel, A.. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Johnson, S.H. III. 1997. *Irrigation Management Transfer in Mexico: A Strategy to Achieve Irrigation District Sustainability*. IWMI Research Report No. 16.
- Johnson, S.H. III, Vermillion, D.L. et Sagardoy, J.A. (eds.). 1995. Irrigation management transfer: selected papers from the International Conference on Irrigation Management Transfer, Wuhan, China, 20-24 September 1994. *Water Report 5*. Rome: FAO/ International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H. et Garcés-Restrepo, C. 1998. Assessing irrigation performance with comparative indicators: the case of the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IWMI Research Report No. 22*.
- Kloezen, W.H. et Samad, M. 1995. Synthesis of Issues Discussed at the International Conference on Irrigation Management Transfer: Wuhan, China, 20-24 September 1994. *IIMI Short Report No. 12*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Kloezen, W.H., Garcés-Restrepo, C. et Johnson, S.H. III. 1997. Impact assessment of irrigation management transfer in the Alto Rio Lerma Irrigation District, Mexico. *IIMI Research Report No. 15*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Korten, D. 1980. Community organization and rural development: a learning process approach. *Public Administration Review* 40(5): 480-511.
- Korten, F.F. et Siy, R.Y. Jr. (eds.). 1989. *Transforming a Bureaucracy: the Experience of the Philippine National Irrigation Administration*. New Haven, Connecticut, USA: Kumarian Press.
- Levine, G., Cruz Galvan, A., Garcia, A., Garcés-Restrepo, C. et Johnson S. III. 1998. Performance of the two transferred modules in the Lagunera Region: water relations. *IIMI Research Report No. 23*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Manor, S.; Patamatamkul, S. et Olin, M. (eds.). 1990. *Role of Social Organizers in Assisting Farmer-Managed Irrigation Systems*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Meinzen-Dick, R. and B. Bruns. (eds.). 1999. *Negotiating Water Rights*. New Delhi: Sage Publications.
- Meinzen-Dick, R., Mendoza, M., Sadoulet, L., Abiad-Shields, G. et Subramanian, A. 1994. *Sustainable Water User Associations: Lessons from a Literature Review*. Paper prepared for World Bank Water Resources Seminar, December 13-15, 1994. Washington, D.C.: World Bank.
- Merrey, D.J. 1996. Institutional design principles for accountability in large irrigation systems. *IIMI Research Report No. 8*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Merrey, D.J. 1977. *Expanding the Frontiers of Irrigation Management Research: Results of Research and Development at the International Irrigation Management Institute, 1984 to 1995*. Colombo: IIMI.

- National Irrigation Administration, Government of the Philippines and International Irrigation Management Institute. No date. *A Training Manual on Farmer Irrigators' Organization Program (FIOP)*. Quezon City, Philippines: National Irrigation Administration.
- Ostrom, E. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- Perry, C.J. 1995. Determinants of function and dysfunction in irrigation performance, and implications for performance improvement. *International Journal of Water Resources Development* 11(1): 25-38.
- Perry, C.J. 1995. *Quantification and Measurement of a Minimum Set of Indicators of the Performance of Irrigation Systems*. Final Draft Paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.
- Peter, J.R. 1998. *Management of Irrigation Systems by Farmers in Andhra Pradesh, India: The Process*. Paper presented at the Fourth International Seminar on Participatory Irrigation Management, 14-19 July, Bali, Indonesia.
- Raby, N. 1997. *Participatory Irrigation Management in the Philippines: The Learning Process Approach in the National Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.
- Repetto, R. 1986. Skimming the water: Rent-seeking and the performance of public irrigation systems. *Research Report No. 4*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Salman, S. 1996. *Water Users' Organizations: Legal Framework*. Working Paper. Washington, DC: Banque mondiale.
- Samad, M. et Vermillion, D.L. 1998. *Assessment of Participatory Management of Irrigation Schemes in Sri Lanka: Partial Reforms and Partial Benefits*. Forthcoming IWMI Research Report. International Water Management Institute.
- Scarborough, S.K., Johnson, D.A. et Farrington, J. (eds.). 1997. *Farmer-led Extension: Concepts and Practices*. London, UK: Intermediate Technology Publications and Overseas Development Institute.
- Skogerboe, G.V.; Poudyal, L.P. et Shrestha, K.B. 1993. M&O Guidelines for turnover of irrigation systems to farmers. *Water Resources Development* 9(4).
- Small, L.E. et Carruthers, I. 1991. *Farmer-financed Irrigation: The Economics of Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press and International Irrigation Management Institute.
- Steiner, G.A. 1979. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: The Free Press.
- Svendsen, M. 1997. *Second Generation Problems of Privatized Irrigation Systems*. Paper presented at the International Workshop on Participatory Irrigation Management, 9-15 February, Cali, Colombia.
- Svendsen, M. et Knight, G. 1996. *Participatory Irrigation Management in Turkey*. Paper prepared for the International Seminary on Participatory Irrigation Management, 10-17 April, Antalya, Turkey.
- Svendsen, M. et Vermillion, D.L. 1994. *Irrigation Management Transfer in the Columbia Basin: Lessons and International Implications*. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

- Tang Shui, Yi. 1992. *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press.
- Turrall, H. 1995. *Devolution of Management in Public Irrigation Systems: Cost Shedding, Empowerment and Performance, A Review*. Working Paper 80. London: Overseas Development Institute.
- Uphoff, N. 1992. *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Uphoff, N. 1992. *Approaches and Methods for Monitoring and Evaluation of Popular Participation in World Bank-assisted Projects*. Paper for World Bank Workshop on Popular Participation, Washington, D.C., 26-27 February.
- Vermillion, D.L. 1997. Impacts of irrigation management transfer: a review of the evidence. *IWMI Research Report 11*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. 1997. *Management Devolution and the Sustainability of Irrigation: Results of Comprehensive versus Partial Strategies*. Paper presented at the FAO/World Bank Technical Consultation on Decentralization and Rural Development, 16-18 December, Rome.
- Vermillion, D.L. 1992. Irrigation management turnover: Structural adjustment or strategic evolution? *IIMI Review* 6(2):3-12.
- Vermillion, D.L. et Garcés-Restrepo, C. 1998. Impacts of Colombia's Current Irrigation Management Transfer Program. *IWMI Research Report No. 25*. Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute.
- Vermillion, D.L. et Merrey, D.J. 1998. What the 21st century will demand of irrigation institutions. *Journal of Applied Irrigation Science* 33(2):165-187.
- Vermillion, D.L.; Samad, M., Murthy, N., Raheja, S.K., Amarasinghe, U. et Svendsen, M. 1996. *A Standard Methodology to Assess the Impacts of Irrigation Management Transfer*. Draft paper. Colombo, Sri Lanka: International Irrigation Management Institute.

Annexe 2

Résumé du contenu de l'acte de l'Andhra Pradesh sur la gestion des systèmes d'irrigation par les agriculteurs

L'Acte de l'Andhra Pradesh sur les systèmes de gestion de l'irrigation des agriculteurs (acte 11 de 1997) a été adopté le 7 avril 1997. Dans son préambule il stipule ce qui suit:

“UN ACTE VISANT A ASSURER LA PARTICIPATION DES AGRICULTEURS A LA GESTION DES PERIMETRES D'IRRIGATION ET CONCERNANT DES QUESTIONS CONNEXES OU ACCESSOIRES”

L'État de l'Andhra Pradesh étant un État essentiellement agricole qui dépend de la disponibilité et de la distribution efficaces et équitables de l'eau, une ressource nationale, son utilisation optimale par les agriculteurs en vue de l'amélioration de la production agricole est le besoin immédiat;

Etant estimé que le développement et l'entretien scientifiques et systématiques de l'infrastructure d'irrigation se réalisent le mieux par le biais des organisations d'agriculteurs;

Et, étant donné que ces organisations d'agriculteurs doivent jouer un rôle efficace dans la gestion et l'entretien du périmètre d'irrigation pour assurer une disponibilité et une distribution efficaces et fiables de l'eau”.

Ci-dessous figure un résumé du contenu de cet acte.

CHAPITRE - I GENERALITES

(contient des titres, la portée et le début de l'acte, des références à des actes précédents, la définition de termes)

CHAPITRE - II L'ORGANISATION DES AGRICULTEURS

Délimitation de la zone destinée aux utilisateurs de l'eau et constitution d'une association
Election du président et des membres du comité de gestion de l'association d'utilisateurs de l'eau

Délimitation de la zone de distribution et constitution d'un comité de distribution

Election du président et constitution d'un comité de gestion

Délimitation de la zone du projet et constitution d'un comité du projet

Election du président et constitution du comité de gestion

Comité faitière

Procédure de révocation

Constitution d'un sous-comité au sein de l'organisation d'agriculteurs

L'organisation d'agriculteurs en tant que corps constitué

Changements dans l'organisation d'agriculteurs
Incapacité de candidats ou membres
Occupation de postes vacants

CHAPITRE - III OBJECTIFS ET FONCTIONS DES ORGANISATIONS D'AGRICULTEURS

Objectifs
Fonctions de l'association d'utilisateurs de l'eau
Fonctions du comité de distribution
Fonctions du comité du projet
Autorisation à prélever et recouvrer les redevances
Nomination d'une autorité compétente et fonctions de cette dernière

CHAPITRE - IV RESSOURCES

Ressources de l'organisation d'agriculteurs

CHAPITRE - V TRANSGRESSIONS ET PENALITES

Transgressions et pénalités
Possibilité de sanctions dans le cadre d'autres lois
Composition des transgressions

CHAPITRE - VI REGLEMENT DES DIFFERENDS

Règlement des différends
Recours

CHAPITRE - VII DIVERS

Registres
Vérification
Recouvrement des sommes dues
Réunions
Démission
Nomination d'un commissaire
Accords de transition
Certification d'ordres et de documents relatifs à l'organisation d'agriculteurs
Actes ne devant pas être invalidés par leur caractère non officiel, etc.
Dépôt et gestion des fonds
Caisse d'amortissement
Budget
Protection des actes accomplis en bonne foi
Pouvoir d'élimination des difficultés
Epargne
Pouvoir d'établir des règles

L'acte a été suivi par la publication, en 1997 également, de trois séries de règles, ou arrêtés, qui indiquent de manière plus détaillée la façon dont l'acte sera mis en vigueur.

Le transfert de la gestion de l'irrigation est le passage de la responsabilité et de l'autorité de la gestion des périmètres irrigués des organismes publics aux organisations non gouvernementales telles que les associations des usagers de l'eau. Ce transfert peut être total ou partiel, tant pour ce qui concerne les fonctions de gestion que pour l'autorité.

Il concerne actuellement une quarantaine de pays dans le monde. L'expérience montre qu'une approche plus conceptuelle et systématique de ce type de réforme est nécessaire. Ces directives ont été élaborées pour aider les décideurs, les planificateurs, les experts techniques et les autres responsables des réformes qui s'occupent de programmes de transfert de la gestion de l'irrigation à concevoir et mettre en œuvre une réforme efficace, globale, intégrée et durable.

