

DURABILITE SOCIO-ÉCONOMIQUE DES SERVICES D'IRRIGATION

CINQ PRINCIPES FONDÉS SUR L'EXPÉRIENCE INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS ET SYSTÈMES TARIFAIRES.

par Henri Tardieu¹

RÉSUMÉ

La question du prix de l'eau pour l'irrigation est complexe car elle suppose souvent un arbitrage difficile entre le revenu des agriculteurs et la qualité du service, entre l'urgence du développement économique et la maintenance durable d'un patrimoine. Faut-il facturer le service au coût complet ? La tarification de l'eau d'irrigation est aussi considérée comme un moyen nécessaire pour réguler la demande en eau. Face aux lourdes difficultés financières rencontrées par les grands périmètres d'irrigation publics qui ignorent parfois le concept même de service de l'eau, la CIID a voulu répondre à ces questions. Pour nous européens elles sont également des éléments clefs de la nouvelle approche économique voulue par la DCE. Cet article présente la charte internationale écrite par la CIID.

SUMMARY

Charging for water in irrigation is a complex issue because it often supposes difficult trade-off between the farmer income and the quality of service, between the urgency of the economic development and the sustainable maintenance of the assets. Is it fair to charge the full cost of the service? Charging for water is also regarded as a means necessary to control the water demand. Facing the heavy financial difficulties met by the large public irrigation schemes, sometimes unaware of the concept of service itself, the ICID decided to write a Position Paper in order to propose answers to these questions keeping in mind the specificity of irrigated agriculture in the poverty alleviation. This article presents this position Paper.

Écrire une charte internationale sur la durabilité des services en irrigation.

En septembre 2000 à sa réunion du Cap, la Commission Internationale des Irrigations et du Drainage (CIID) a installé une TaskForce (TF3)¹ pour "écrire une charte (*Position Paper*) sur la durabilité socio-économique des services en irrigation/drainage".

¹ Directeur général de la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne.

Les Colloques de l'Académie d'Agriculture de France, 2005, 91, n°1. Colloque du 19 mai 2005.

¹ Mr. Henri Tardieu (France) Président, Mr. Peter S. Lee (UK), Dr. Jose M. Martin Mendiluce (Spain), Ir. Keizrul bin Abdullah (Malaysia), Dr. Ricardo A.L. Brito (Brazil), Dr. T. Rieu (France), Mr. H. Plusquellec (USA) Mr. Yasunobu Matoba (Japan), Dr. Mark Svendsen (USA), Ir. Paul Hofwegen (The Netherlands), Mr. Alan W. Hall (UK), Dr. Hammond Murray-Rust (IWMI), Mr. Harald D. Frederiksen (USA), Dr. C.D. Thatte, Member-Secretary, (India)

Il a été convenu que cette charte devienne une réponse à la deuxième recommandation du forum mondial de l'eau de La Haye sur la "récupération du coût complet de l'eau". Quoiqu'il soit plus ou moins convenu que ce principe concernait surtout l'eau urbaine, nous avons considéré qu'il n'est pas pertinent devant le dilemme auquel doit faire face l'agriculture irriguée entre la nécessaire augmentation du niveau de récupération des coûts et la lutte contre la pauvreté rurale. La question de la durabilité socio-économique est centrale depuis plusieurs années à la CIID notamment face aux grandes difficultés financières des grands périmètres irrigués publics qui représentent plus de 50% des surfaces irriguées dans le monde, principalement en Asie. Mais la CIID reste aussi très préoccupée par la pauvreté rurale et le revenu des agriculteurs dans un contexte de diminution continue des prix agricoles.

Comment réussir à négocier une telle charte commune ?

La difficulté principale est d'éliminer les questions secondaires afin de se concentrer sur l'essentiel. Nous avons choisi seulement cinq principes. Le succès est probablement venu de ce que nous n'avons pas proposé une liste de recommandations, mais nous avons soulevé des questions et nous avons maintenu ouvertes les principales options. Le défi de cet exercice est de traiter d'économie sans ramener l'eau seulement à un bien économique, de proposer l'amélioration de la récupération des coûts sans compromettre le développement économique et le revenu des agriculteurs.

Comme introduction à la discussion chaque membre de la TaskForce a répondu aux deux questions ci-dessous :

Question 1 : Serait-il équitable de facturer le coût complet de l'eau quand le service ne répond pas aux espérances des utilisateurs, quand le gestionnaire du périmètre d'irrigation n'est pas « orienté service » ? N'est-ce pas une première étape importante de changer fondamentalement l'organisation du service, de réduire nettement les coûts d'exploitation afin d'augmenter l'argent disponible pour l'entretien ?

Question 2 : Serait-il équitable de facturer le coût complet de l'eau (coûts du capital compris) pour des projets conçus sans les agriculteurs ou conçus sur la base de prix agricoles mondiaux plus élevés ?

Les longues discussions à l'intérieur de la CIID ont clarifié des concepts simples tels que des « services et contrats en irrigation », « délégation de pouvoir aux agriculteurs », « durabilité financière » ou plus nouveaux comme « récupération du coût durable de l'eau », « système de tarification », « contrôle des allocation de l'eau », « financement public et engagements des gouvernements »... Ces discussions ont aussi montré l'extrême sensibilité du thème, la grande diversité des approches selon différentes cultures, histoires et politiques gouvernementales. Néanmoins un papier commun a pu être écrit et a été approuvé après plusieurs consultations de tous les comités nationaux le 11 septembre 2004.

En effet lors de sa réunion de Moscou après 4 ans de discussions la CIID a officiellement adopté les 5 principes qui forment le cœur de cette charte avec en particulier le soutien de plusieurs comités nationaux : de l'Europe avec les Pays Bas, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, également des États-Unis, du Japon, d'Inde, et d'Egypte (avec les commentaires habituels sur le prix du service et non pas le prix de l'eau), naturellement d'Afrique du sud, mais également de Malaisie (acceptant les principes quoique la politique actuelle soit de ne pas facturer l'eau d'irrigation).

Nous donnons ci-dessous le texte principal de la charte avec son introduction. Pour lire les deux annexes (1- Définition des principaux concepts, 2- Pratiques et méthodes pour la tarification des services) on pourra se reporter au site web de la CIID.

Texte de la charte internationale de la CIID.

Introduction

En réponse à la recommandation sur « la tarification au coût complet » formulée lors du deuxième forum mondial de l'eau (La Haye - 2000), et après une discussion générale tenue dans les congrès de la CIID, il est possible de présenter notre opinion commune sur la durabilité socio-économique des services en irrigation /drainage comme suit :

1. Nous sommes tous conscients que la durabilité réelle à long terme ne peut exister sans la récupération du coût complet financier : si une activité a un coût, on doit payer pour ce coût autrement cette activité simplement disparaît. La question pertinente est alors celle-ci : comment couvrir ce coût ? Ou en d'autres termes : qui paiera le coût complet, les usagers ou les contribuables ?
2. Il est nécessaire ensuite d'identifier tous les bénéficiaires d'une activité donnée. Il est bien connu par exemple que, dans le domaine de l'eau potable, les bénéficiaires d'un investissement sont plus nombreux que les usagers directs des nouvelles installations : le nouveau système présente des avantages en termes de santé publique, de meilleure productivité des travailleurs, d'amélioration de la production et d'accroissement de l'assiette imposable ; c'est en effet la société qui globalement bénéficie du nouvel investissement. Il apparaît ainsi naturel de partager les coûts entre tous les bénéficiaires, les usagers directs bien sûr, mais aussi la société au travers des contribuables. Par ailleurs, des systèmes tarifaires différenciés (subventions croisées) peuvent prendre en compte les consommateurs les plus pauvres.
3. Dans le secteur de l'irrigation les choses sont encore plus évidentes. Les effets indirects d'un investissement hydro-agricole sont multiples, qu'ils soient positifs ou négatifs. Beaucoup d'exemples peuvent être facilement trouvés dans chaque projet d'irrigation, et nous considérons que le système tarifaire devrait en tenir compte. Les bénéfices indirects de l'irrigation peuvent être l'accroissement de l'emploi, la réduction des migrations vers les centres urbains, l'amélioration de la sécurité alimentaire, etc. Cependant, comme il n'est pas facile d'identifier les bénéficiaires finaux autres que les irrigants, il est souvent convenu de prélever la contribution de la société au travers des contribuables.
4. Concernant la fourniture du service, la question est la suivante : quel est le lien entre le prix réel du service et la satisfaction qu'y trouve le client ? En principe, si le comportement des bénéficiaires directs était totalement rationnel, les irrigants devraient comparer continuellement la valeur marginale de l'eau et son coût marginal (la doctrine libérale conventionnelle). Maintenant nous savons que ce principe n'est applicable que d'une manière approximative et discontinue. Cependant, les agriculteurs partout dans le monde, ont un sentiment intime de la relation entre la valeur de l'eau et le coût du service qui leur est fourni, une connaissance empirique qui leur permet de décider un jour que « l'eau est trop chère ». En d'autres termes, il existe un « prix acceptable intuitif », qui ne peut pas être véritablement calculé, mais approché au travers d'un processus itératif de dialogue avec les agriculteurs ; le

prix qui en résulte peut être plus ou moins rationalisé par l'analyse économique de la valeur ajoutée liée à l'eau.

5. C'est précisément cette connaissance du prix acceptable qui devrait être capitalisée avant de concevoir une modernisation impliquant une augmentation du prix de l'eau. Nous considérons que cette approche participative, conclue par un contrat solennel et formel, devrait être absolument obligatoire. Quand une réhabilitation/modernisation est nécessaire pour fournir un service satisfaisant, ceci doit être mené à bien avant de conclure l'accord avec les agriculteurs. Ainsi la qualité du service correspondra à la satisfaction des clients, et utilisera des technologies appropriées conformes à l'environnement socio-économique. Ce point essentiel a été très discuté car il met en cause la capacité des gouvernements à tenir leurs engagements, mais il dépasse le propos de cette charte. C'est néanmoins une condition préalable à l'introduction des nouvelles pratiques visant à la durabilité des services de l'eau.

Considérant cinq principes cohérents avec la Stratégie de la CIID, nous, membres de la CIID proposons que les questions suivantes soient abordées dans nos pays pour rendre durables les services d'irrigation et drainage :

PRINCIPE n°1 – Transparence sur le recouvrement des coûts

Question 1 : Identifier et clarifier le périmètre du service.

Quels services sont fournis ? Distinguer en particulier le service de l'eau du service de conseil aux agriculteurs pour la conduite de leurs exploitations. Préciser les limites amont (par exemple les barrages amont sont-ils inclus ?) et la limite aval (par exemple, que fait l'agriculteur lui-même ?). Le drainage et la protection contre les crues sont ils inclus dans le service ?

Question 2 : Identifier tous les bénéficiaires du service.

Pour les bénéficiaires directs, il est possible de quantifier le service rendu selon la qualité du service fourni. Quelle est leur contribution à la couverture des coûts ? Quelle est la contribution des bénéficiaires indirects ? Les bénéficiaires indirects sont notamment les fournisseurs et clients de l'agriculture qui bénéficient du développement des filières de production. Dans les systèmes de gestion intégrée multi-usages, l'environnement, la santé des populations sont des bénéficiaires collectifs pouvant justifier une participation financière de la collectivité.

Conseil de la TF3 : la définition du service et l'identification des bénéficiaires sont deux éléments clef de la durabilité.

Question 3 : Identifier les relations (contrats) entre le gestionnaire du service et les bénéficiaires.

La clarté des relations contractuelles ou institutionnelles est un gage de durabilité. Plusieurs options sont possibles dont les deux plus simples sont :

- 1) une association d'usagers, responsable collectivement du service, partage les coûts entre les associés selon les statuts de l'association et le règlement du service,
- 2) un gestionnaire extérieur (*public ou privé*), responsable du service, passe des contrats individuels librement négociés avec les bénéficiaires directs, qui comportent le prix du service tarifé en fonction de la qualité du service. Le prix est déterminé pour être socialement et économiquement acceptable, mieux, accepté.

Écrire et mettre en œuvre le règlement du service exige le développement de mécanisme de transparence permettant le contrôle par les deux parties de l'application des règles acceptées.

Conseil de la TF3 : sans recommander l'une ou l'autre option, il est recommandé en première étape de clarifier les relations contractuelles pour pallier les déficiences du système.

PRINCIPE n°2 – Pouvoir de négociation des bénéficiaires

Question 1 : Identifier les lieux de négociation entre le gestionnaire du service et les bénéficiaires.

Quelle que soit l'option institutionnelle retenue, la participation financière des bénéficiaires suppose une négociation organisée et formalisée pour approcher le prix acceptable pour un service satisfaisant. La durabilité du service nécessite des négociations régulières pour faire face aux évolutions du service et du contexte extérieur (par ex. : évolution du contexte budgétaire public). Où et quand se fait la négociation ?

Question 2 : Identifier les forces contraires à l'équité.

Pour assurer la qualité et l'équité du service, l'organisation de la négociation doit protéger la parole des plus pauvres et des « vrais » exploitants. Comment contrôler les groupes de pression les plus puissants ? Comment, avec quelle règles, obtenir la confiance de la majorité des bénéficiaires sans négliger une minorité d'entre eux ? (par exemple les usagers de l'aval)

Conseil de la TF3 : maintenir l'influence du gouvernement dans les décisions concernant le service, en ce que sa responsabilité est de représenter l'ensemble de la société et en particulier des plus faibles.

PRINCIPE n°3 – La couverture du « coût durable »², un premier pas ambitieux

Question 1 : Identifier les démarches de progrès mises en place.

Toutes les expériences internationales montrent qu'en irrigation le recouvrement total des coûts n'est pas atteint et même que ce n'est pas un objectif politique notamment pour les grands réseaux publics. Néanmoins un consensus doit être obtenu sur la nécessité de (i) accroître la participation de tous les bénéficiaires au niveau du prix maximum acceptable, (ii) prévoir les étapes vers un équilibre du service sans subvention pour l'exploitation et la maintenance, ce qui est généralement considéré comme une obligation par la plupart des gouvernements. Quelle démarche est mise en œuvre pour aller dans ce sens ?

Question 2 : Identifier les règles de priorité dans la couverture des coûts.

Tant que la couverture complète des coûts n'est pas atteinte des choix doivent être faits. Quelle partie des coûts doit être couverte par la contribution des bénéficiaires ? Pour faire simple, trois options sont couramment observées :

²Tardieu and Préfol (2002) Full cost or "Sustainability Cost" pricing in irrigated agriculture. Charging for Water can be effective, but is it sufficient? In Irrigation and Drainage 51 Wiley InterScience.

- Voir aussi Annexe 1 § 1.2.5

- 1) priorité aux remboursements de la dette (option du banquier). Financièrement correcte, cette option peut entraîner une dégradation du patrimoine par absence de maintenance et conduit fréquemment à d'importants coûts de réhabilitation,
- 2) priorité à la maintenance (option du manager). Cette option assure la durabilité du service et la satisfaction des clients, à condition qu'un mécanisme ait été mis en place pour financer sur fonds publics les investissements passés. Cette option a été dénommée « *Tarification au coût durable* »,
- 3) priorité au financement du personnel d'exploitation (option sociale). Préserver la masse salariale du gestionnaire peut conduire à une inefficacité du service si il est impossible d'adapter le nombre et la qualité des personnels à la qualité du service. Néanmoins procéder à des coupes brutales ou aveugles dans le personnel peut être pire.

Conseil de la TF3 : choisir l'option 2 comme une première étape sans ignorer les deux autres options chaque pays choisissant son rythme, mais se poser la question suivante : l'argent des bénéficiaires est-il utilisé selon des règles de priorité négociées avec eux ?

Question 3 : Comment gérer les crises ?

Chaque crise technique (rupture,...), climatique (sécheresse,...), agricole (maladie,...), financière (taux de change,...) peut interrompre la démarche de progrès vers la durabilité financière. Quelles sont les méthodes pour faire face aux crises (par ex. Fonds d'urgence) en préservant le revenu des agriculteurs sans détruire des années de progrès vers la durabilité du service ? Des « plans de crise » ont ils été négociés et écrits en temps utile ?

PRINCIPE n° 4 – Incitation économique à la bonne gestion de l'eau

Question 1 : Compter l'eau et mesurer les performances, une question essentielle.

Le service apporté aux bénéficiaires directs doit être quantifié. Quels sont les moyens décidés et réellement disponibles pour compter l'eau délivrée en débit et/ou volume, pour mesurer la qualité du service et la performance, pour quantifier la satisfaction des clients ? Le prix de l'eau est-il compris par le gestionnaire comme une incitation à se conformer à la qualité de service prévue au contrat ?

La mesure est aussi le moyen minimal pour répondre à la question suivante du contrôle des allocations quelle que soit la solution choisie quota ou tarification.

Question 2 : Identifier les mécanismes d'incitation au respect des allocations.

Il est reconnu que le système de tarification est une forte incitation à une allocation efficace de l'eau entre les bénéficiaires. D'autres systèmes comme les rationnements ou les quotas peuvent aussi être efficaces. Quels mécanismes d'incitation sont choisis pour accroître l'efficacité de l'eau, pour respecter les allocations et l'équité entre les bénéficiaires ? Les études économiques sont nécessaires sur la base de l'analyse de la valeur de l'eau pour les agriculteurs (valeur annuelle, valeur marginale) et pour les autres bénéficiaires comme l'environnement. Plusieurs instruments économiques sont disponibles en irrigation comme dans les autres secteurs de l'économie : méthodes de tarification (tarif binôme, tarifs optionnels, tarification par pallier croissant,...), quota (avec pénalité, associés à la tarification avec tarif de dépassement de quota), subventions (liées à la pauvreté, croisées,...). Mais une tarification n'est acceptée que si le taux de recouvrement est proche de 100%. Ce taux est un excellent indicateur de la qualité de la négociation, de l'efficacité de l'organisation, de la qualité du contexte socio-politique.

Conseil de la TF3 : n'aborder cette discussion que lorsque le service a atteint une certaine maturité car une tarification n'est réellement incitative que si elle est comprise par des agriculteurs capables en retour d'ajuster leur comportement.

PRINCIPE n°5 – Séparation des politiques

Question 1 : Séparation du gestionnaire et du régulateur

Quel que soit le mode de gestion – association ou opérateur externe privé ou public –, le gestionnaire s'oblige à améliorer son management. Quels sont les mécanismes d'évaluation de la qualité du management (indicateurs de performance, *benchmarking*, contrôle qualité,...) ? Existe-t-il une autorité, différente du gestionnaire, accessible aux bénéficiaires du service, chargée de contrôler les recommandations du gouvernement et la durabilité du service ? Cette autorité a-t-elle accès à la sanction ultime de retrait de la licence, de la rupture du contrat de concession, et de la recherche d'un autre gestionnaire du service ? Mais cette autorité est elle aussi capable de rappeler au gouvernement ses engagements notamment dans le financement des réhabilitations ?

Question 2 : Gestion intégrée de l'eau ?

Partout dans le monde, l'approche intégrée est encouragée à cause de la pression sur les ressources en eau. Le secteur de l'irrigation prend honnêtement sa part à ce mouvement par ailleurs utile pour la durabilité du service (par ex. la gestion conjointe des eaux souterraines et de surface pour éviter la concurrence entre des canaux bien gérés et des nappes phréatiques pas contrôlées). Mais ceci peut aussi occulter toutes les questions posées ci-dessus. L'intérêt de l'approche intégrée est-il suffisamment clair pour les acteurs ou cela n'apporte-t-il pas confusion et délais pour les décisions difficiles et urgentes nécessaires à la durabilité du service ? Est-ce un alibi pour ne rien faire ?

Question 3 : La politique agricole et la politique de l'eau

La complexité propre au service de l'eau en irrigation est la coexistence de deux grandes politiques publiques particulièrement sensibles : la politique agricole et la politique de l'eau. Chacune a un impact important sur le comportement des agriculteurs. La politique agricole, dans son volet social, vise souvent à protéger le revenu de certains agriculteurs qui contribuent à des missions publiques (*autosuffisance alimentaire du pays, protection des paysages, lutte contre la désertification*). La politique de l'eau vise, en particulier, à décourager les aides publiques qui inhibent les comportements économes en eau. L'agriculture irriguée se trouve à la croisée des deux politiques avec souvent des règles et des objectifs contradictoires. Quels sont les effets latéraux d'une politique sur l'autre ? Le prix de l'eau est-il une option pour soutenir le revenu de certains agriculteurs ?

Conseil de la TF3 : cette dernière question doit être mise en avant dans les discussions avec les autres secteurs de l'eau pour expliquer les complexités spécifiques à la durabilité de l'agriculture irriguée.

Conclusion et propositions pour le dialogue.

Cette charte sera utile au progrès vers la durabilité des services en irrigation, drainage et contrôle des crues à condition qu'elle soit discutée, améliorée, enrichie et finalement adoptée par

encore plus de comités nationaux. Après le 3ème forum mondial de Kyoto, ce texte est une modeste contribution au débat mondial autour des notions de coût, de prix et de valeur de l'eau. Il est trop souvent dit que « faire payer l'eau aux agriculteurs » suffirait à résoudre les conflits entre utilisateurs d'eau. Cette assertion ignore la réalité économique de l'agriculture irriguée. C'est seulement en comprenant cela que les enjeux socio-économiques peuvent être vraiment évalués et que des instruments économiques adaptés peuvent être développés pour diminuer les tensions sur les ressources en eau. Néanmoins la CIID sait que des progrès importants doivent être faits. Le dialogue et l'action sont les meilleurs moyens d'y parvenir.

(Reçu le 25 mai 2005)