

Discussion

M. Neveu^(*). – Je voudrais faire état d'une autre faille dans le mode de fonctionnement des ASA, ce qui peut avoir des conséquences sur leur durabilité. Il s'agit du problème de remboursement des prêts des ASA. En cas de défaillance d'un emprunteur, les autres membres de l'ASA sont responsables solidairement vis-à-vis de la banque. Celle-ci ne devrait donc pas supporter de risques accrus en raison de cette défaillance. En pratique, le système est très complexe : il faut que le préfet constate cette défaillance, effectue la répartition de la dette correspondante entre les autres membres et que le percepteur modifie les sommes dues par chaque membre non défaillant. Tout cela prend du temps et entraîne des réticences vis-à-vis de cet accroissement de charge. C'est pourquoi les banques préfèrent que les dettes soient individualisées, ce qui est en contradiction avec le caractère collectif des investissements. La Caisse régionale de Crédit agricole de Beauce et Perche avait même décidé de renégocier les contrats en cours pour faire reprendre directement les dettes non encore remboursées par les agriculteurs membre des ASA.

M. Garin. – Les emprunts réalisés par une ASA deviennent une dette de cet Établissement public. Elle est la seule responsable de l'acquittement de cette dette vis-à-vis des banques et il lui revient de trouver les moyens d'y faire face, essentiellement par le biais de la taxe syndicale. Si un individu ne paye pas sa cotisation, celle-ci est considérée comme une dette personnelle de celui au nom de laquelle elle a été établie (Conseil d'État 28-07 1947 REC p. 371, tiré de Lefèvre 1989) et l'ASA dispose de différents moyens privilégiés pour recouvrer cette dette personnelle (art 62. du décret du 18/12 1927). Si un membre de l'ASA demeure malgré tout défaillant, sa cotisation, qui intègre sa quote-part des remboursements d'emprunts, est inscrite au passif de l'association et les autres propriétaires devront assumer cette charge par le biais d'un ajustement de la tarification l'année suivante, ce qui se traduira par un accroissement de leur propre cotisation. Mais cette décision reste "interne " au syndic de l'ASA, le préfet n'ayant qu'à s'assurer que les budgets présentés sont en équilibre.

Cependant, au début des années quatre-vingt-dix, de nombreuses ASA ont éprouvé des difficultés pour rembourser les annuités et intérêts des emprunts contractés quand les taux d'intérêt étaient très élevés. Elles ont suspendu leurs remboursements afin d'obliger les collectivités territoriales, l'État, les banques et la profession agricole à négocier un partage de ces charges d'emprunts. Certains établissements bancaires ont alors tenté de transformer ces dettes collectives en dettes individuelles des exploitants sur lesquels ils avaient plus de moyens de pression. C'est peut-être à ce type de situation que fait référence Monsieur **Neveu**.

M. Boussard^(**). – Parmi les raisons pour lesquelles les ASA semblent peu soucieuses de renouveler leurs équipements, vous avez indiqué les taux d'actualisation élevés subjectifs des membres de ces organismes. Pourtant, de nombreux membres d'ASA, par ailleurs, construisent des maisons. C'est donc que leurs taux d'actualisation subjectifs propres ne sont pas si grands que cela. Il y a autre chose pour expliquer cette situation ; en particulier, on peut se demander si la raison principale n'est pas que la conviction que la mise hors service des équipements serait un tel scandale que la collectivité sera bien forcée de "faire quelque chose". Dans ces conditions, pourquoi le membre d'une ASA accepterait-il volontiers de faire des provisions pour renouvellement ?

M. Garin. – La conviction des gestionnaires d'ASA que les services publics et les collectivités locales ne laisseraient pas choir les ASA est en effet un facteur prépondérant dans leur stratégie. Nous l'avons d'ailleurs intégrée en premier dans notre schéma explicatif sous l'intitulé « *politique et historique : confiance dans l'inertie des politiques publiques passées* ». Ces dernières

(*) Membre de l'Académie d'Agriculture, ancien directeur adjoint au Directeur de l'Agriculture et des Collectivités locales de la Caisse nationale de Crédit agricole.

(**) Membre de l'Académie d'Agriculture. Directeur de recherches à l'INRA, Laboratoire de politique économique CIRAD.

étaient caractérisées par un soutien important aux investissements, quitte à « habiller » certains renouvellements sous le vocable de modernisation ou d'extension des périmètres afin de mieux justifier le niveau de subvention. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan professionnel, de nombreux agriculteurs se refusent à considérer l'avenir de l'irrigation dans leur exploitation à un horizon supérieur à 5 – 10 ans, prétextant une forte incertitude de la politique agricole. Ils veulent une rentabilité maximale à court terme des investissements dans l'irrigation, ce que nous avons traduit par un taux d'actualisation élevé dans les comportements liés au service de l'eau.

Mme Allain^(*). – Les ASA ont-elles des dispositifs de gestion des conflits suffisants par rapport au développement d'une multitude d'usages à concilier ?

Peuvent-elles réellement être vues comme des instances de gestion ou sont-elles seulement des instances d'aménagement ?

M. Garin. – Nous ne pouvons apporter de réponse définitive et générale sur l'aptitude des ASA à gérer des conflits liés à la multitude d'usages de l'eau. Nos enquêtes montrent une diversité de situations allant du conflit enraciné à une coexistence organisée de plusieurs usages de l'eau sur le territoire. Ici, ce sont des coalitions entre ASA, gestionnaires de réseaux d'AEP et collectivités locales pour faire en sorte que le réseau d'irrigation face office de distributeur d'eau brute pour les usages extérieurs, permettant de limiter les consommations en eau potable des zones périurbaines, avec des politiques de tarification coordonnées. Ailleurs, ce sont des modalités de lâchures des retenues collinaires qui sont négociées entre pêcheurs et ASA afin d'atténuer les nuisances de ces barrages sur la vie piscicole. Dans d'autres cas, des « conflits internes » opposent des usagers sur l'iniquité de la tarification, et des « conflits externes » éclatent entre l'ASA et d'autres utilisateurs de l'eau du bassin sur le partage d'une eau devenue trop rare. Mais, institutionnellement, les ASA ont les moyens de gérer ces intérêts divergents et de participer à la gestion de l'eau sur le bassin. En interne à l'ASA, les réunions du Syndic et les assemblées générales sont des lieux de débat possible pour le partage de l'eau, la tarification, les règlements des litiges, etc., même si les droits de vote arrêtés dans les statuts déterminent la capacité d'expression des différents intérêts. Les conflits internes durables recensés sont justement le fait d'associations où la diversité des attentes ne peut s'exprimer, faute de représentant légitime au regard de statuts qu'il faudrait moderniser. Sur le bassin, les directeurs d'ASA peuvent être des interlocuteurs légitimes pour défendre les intérêts de leurs membres, bien que ces gestionnaires manquent souvent d'information sur les usages réels de l'eau qu'ils distribuent. Mais il revient à ces instances de bassin de définir les conditions d'une réelle coordination entre les ASA et les autres utilisateurs de l'eau sur le territoire.

M. Papy^()**. – J'ai deux questions à vous poser. 1. D'après votre exposé : ou bien les principes de durabilité de l'économie institutionnelle sont mis en défaut ; ou bien, pour qu'ils soient valables, on doit les appliquer non pas à une institution considérée comme autonome, mais à une institution sous la protection de l'État.

2. Vous avez mis en cause le statut des certaines ASA où les voix sont très fortement pondérées par les surfaces possédées. Est-ce que vous préconisez le principe : un homme, une voix ?

M. Garin. – Pour la première question, il nous semble que les huit principes énoncés par E. Ostrom doivent être complétés par une explicitation de la politique du renouvellement des infrastructures collectives nécessaires à la mobilisation des ressources, en particulier quand ces équipements ont une durée de vie longue, voisine ou supérieure à la durée que le groupe initial d'usagers espère les exploiter. Cette politique de restitution en l'état à long terme des ouvrages, assise sur une obligation de provision pour renouvellement est, par exemple, très claire dans les

(*) INRA-SAD / CNRS-GAPP.

(**) Correspondant de l'Académie d'Agriculture, directeur de recherches à l'INRA-SAD.

contrats de concession qui lient l'État et les Sociétés d'Aménagement rural qui gèrent de grands réseaux d'irrigation publics dans le sud de la France.

Pour la seconde question, je me bornerai à constater que les ASA dans lesquelles des choix stratégiques sont durablement contestés (tarification, modalité d'accès à l'eau, modernisation...) sont celles dans lesquelles des intérêts sont « statutairement » ignorés, faute de voix. Mais rien n'indique cependant qu'il faille exclure une certaine « proportionnalité » entre le nombre de voix et l'importance des intérêts (surface dominée) en jeu.

Mme Baudu^(*). – Y a-t-il une réflexion alternative à la réforme des statuts des ASA ?

M. Garin. – À ma connaissance, il y a eu au moins une tentative avortée au début des années quatre-vingt-dix pour faciliter la révision des périmètres syndicaux et l'extraction des parcelles qui n'avaient plus vocation à être irriguées (zones bâties, routes, etc.). Les risques de demandes massives de sortie des périmètres de la part d'usagers non convaincus de l'intérêt de l'association (diminution de la rentabilité de l'irrigation collective, possibilité de pompes individuelles, changements d'usages du foncier, opposition aux choix stratégiques des syndicats, etc.) ont fait abandonner ce texte.

M. Deffontaines^(**). – Les deux types d'irrigation proposés : l'irrigation d'entreprise et l'irrigation promotion du développement social renvoient à l'ambiguïté du terme durabilité. On voit bien, dans les propos, la durabilité dans le premier type d'irrigation d'entreprise (durabilité économique avec méthodes systématiques pour les maintenances et les tarifications notamment, avec négociation et résolution des conflits) ; mais qu'en est-il de la durabilité dans le second type d'irrigation ?

M. Ruff. – Les principes du développement durable me semblent bien mieux pris en compte dans l'irrigation qui s'inspire du développement social que dans celle qui s'appuie sur les entreprises. La question à traiter est celle de la répartition équitable, efficace et transmissible aux générations futures. Dans une optique de régulation par la tarification élevée de l'eau, les entreprises ne réduisent pas leur emprise sur les ressources et l'expansion de l'irrigation se poursuit au fur et à mesure de la disparition des familles paysannes (surextension des réseaux de surface et surtout surexploitation des nappes d'eau). Dans l'idée de l'irrigation moteur du développement social, les ressources en eau sont allouées à des sociétés locales sur des territoires définis, à la manière des périmètres syndicaux des ASA en France. On limite l'extension abusive de l'irrigation, et tous les membres de la société locale ont accès à la ressource gérée en bien commun.

Mme Bonnamour^(***). – Ma réflexion ira un peu dans le même sens que celle de M. J.P. Deffontaines. J'ai été très intéressée par l'exposé de M. Ruff qui repose sur une impressionnante collecte de données réparties dans le monde entier et qui conduisait, comme l'ont montré sa synthèse et son analyse des facteurs, à conclure à la diversité des cas et des pratiques de l'irrigation dans le monde actuel. Après le dernier exposé, je me demande si on n'assiste pas au contraire aujourd'hui à la mise en place d'un modèle unique de grande irrigation susceptible d'être géré par un seul et même logiciel alors que toutes les crises des systèmes irrigués montrent au contraire l'importance des cultures, de l'histoire et du niveau de développement des peuples considérés.

M. Garin. – Cette réflexion fait référence à la communication de P.Y Le Gal. Mon exposé manquait sans doute de clarté car l'objectif de P.Y Le Gal est justement de prendre le contre-pied

(*) IRD 32, avenue Varagnat, 93140 Bondy cedex.

(**) Membre de l'Académie d'Agriculture, directeur de recherches émérite de l'INRA.

(***) Membre de l'Académie d'Agriculture, professeur émérite à l'Université de Paris I, directrice honoraire de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud.

de nombreuses démarches de modélisation, dont l'objectif est de construire des outils génériques applicables à toutes les situations. Pour lui, seule la démarche d'intervention générale est générique avec une forte participation des utilisateurs à tous les stades, du diagnostic à la réflexion sur les orientations stratégiques. Les modèles et les outils d'analyse prospective doivent ainsi être conçus avec les acteurs afin de répondre à leurs attentes spécifiques, en partant d'une représentation de leur réalité particulière.

M. Ruf. – Je constate également qu'au titre de la gestion intégrée de bassin versant, on met en place des dispositifs de commande centralisée de tous les ouvrages hydrauliques amenant un pouvoir extrêmement puissant aux mains d'un seul acteur de la gestion de l'eau.

M. Boussard. – Il me semble que les questions qui se posent dans la gestion de l'irrigation sont très différentes selon qu'il s'agit du long terme et du court terme. À court terme, certainement, il faut faire confiance au marché. À long terme, c'est impossible, et l'intervention publique est indispensable. Dès lors, comment les auteurs de ces communications conçoivent-ils les relations entre les instruments qu'ils proposent et cette double problématique long terme / court terme et public / privé ?

M. Garin. – L'irrigation collective est effectivement devant une difficulté majeure : l'essentiel du coût de mobilisation de la ressource est représenté par des coûts fixes étalés sur le long terme. Cet amortissement du capital initial représente beaucoup plus de 50% du coût de l'eau d'après des études en cours au Cemagref, alors que la valorisation agricole de l'eau par l'irrigation est très sensible aux aléas du marché et des politiques agricoles. Mais le choix de la collectivité de cofinancer un réseau collectif n'est pas seulement motivé par le souci de sécuriser la production agricole d'un groupe d'irrigants. Il s'agit aussi d'aménagement du territoire, de politique d'emploi rural, de conciliation des usages multiples de la ressource en eau, de simplification de la gestion de la ressource par un point de prélèvement unique remplaçant une multitude de pompes individuelles, etc.. C'est donc dans une clarification du partage des risques économiques pris sur le long terme qu'il faut s'engager. Comme dans les concessions, en contrepartie des subventions d'équipements, un contrat entre l'ASA et la collectivité pourrait préciser les modalités de partage des coûts de long terme des ouvrages.

M. Neveu. – Je me réjouis que les gestionnaires actuels s'efforcent de promouvoir la durabilité des systèmes d'irrigation. C'est d'autant plus méritoire que le passé est souvent particulièrement négatif. Prenons l'exemple de l'Office du Niger au Mali.

Dans les années vingt, on a transporté sur ce site d'énormes machines à vapeur destinées à tirer des charrues balances. Ces outils ont été vite abandonnés et continuent de rouiller discrètement à l'écart du périmètre.

Dans les années cinquante, l'*impérata* a envahi tout l'est de l'office . Cette mauvaise herbe rend impropre à la culture de nombreux casiers. Après l'indépendance, l'Union européenne a financé la création de champs en touches de piano destinés spécialement à la culture du coton. Depuis lors, cette production a été abandonnée.

On voit que la durabilité des investissements a connu bien des aléas dans un passé lointain et encore récent.

M. Le Gal. – L'Office du Niger représente effectivement un cas intéressant pour interroger le concept de durabilité dans ses différentes dimensions temporelles et thématiques. Longtemps considéré comme un échec ou tout le moins un investissement peu rentable, l'Office connaît, depuis une quinzaine d'années, une dynamique économique et sociale soutenue, liée tant aux investissements réalisés dans la réhabilitation des infrastructures et du parcellaire qu'à l'évolution de son contexte économique (dévaluation du franc CFA en 1994, combinée à la libéralisation des filières de production). L'Office est redevenu attractif, à la fois pour les agriculteurs qui cherchent à

s'y faire affecter des terres et pour les bailleurs de fonds. Mais de nouveaux problèmes se posent, telle l'adéquation entre les projets d'aménagements futurs et les disponibilités en eau.

Par son recul historique et sa situation actuelle, ce cas illustre bien la difficulté de concilier décisions d'investissement à long terme et gestion à court terme. Les normes de conception technique des périmètres sont ainsi une source de rigidité sur le long-terme, alors que leurs systèmes de production ou leurs modes de gestion sont amenés à évoluer en réponse à des changements rapides de contexte, comme le montrent le cas des périmètres brésiliens. D'où l'importance de fournir aux acteurs impliqués dans ces décisions, des représentations des processus et des outils de gestion qui les aident à mieux comprendre les situations auxquelles ils se trouvent confrontés et à définir des scénarios possibles d'action. En ce sens, les problèmes rencontrés par les périmètres irrigués rejoignent ceux des entreprises en général, et ce quels que soient leur taille et leur mode d'organisation.