

Les innovations institutionnelles comme adaptations à l'évolution du contexte des périmètres irrigués : cas de la Tunisie

Mohamed Salah BACHTA, Lokman ZAÏBET

Institut national d'agronomie de Tunisie (INAT), 43, avenue Charles Nicolle, 1082 Tunis-Mahrajène, Tunisie

Courriel : bachta.medsalah@inat.agrinet.tn

Résumé — Au lendemain de l'indépendance, l'Etat tunisien a mis en place des mécanismes de prise de décisions collectives concernant la gestion de l'eau et des périmètres irrigués fondés sur l'administration publique. Des réformes ont été opérées au sein de ce mécanisme de prise de décision. Comme prolongement à la mise en œuvre du Programme d'ajustement structurel et plus précisément depuis 1989, les offices de mise en valeur des périmètres irrigués ont été dissous. Une série de réformes de gestion des périmètres irrigués a, à la suite de cette dissolution, vu le jour en Tunisie. Dans leur ensemble, ces réformes visent à désengager l'Etat représenté par son administration et à responsabiliser les usagers dans la gestion de la distribution de l'eau, l'entretien des équipements et le recouvrement des frais hydrauliques ; des organisations paysannes ont été créées pour assurer ces tâches. Parallèlement à cette évolution, on note une ouverture de plus en plus affirmée de l'économie tunisienne. Cette politique d'ouverture se traduit par une réduction de la protection de l'activité agricole (baisse, voire élimination des subventions, des intrants et des tarifs douaniers) et par une place de plus en plus importante laissée au mécanisme de marché dans la prise de décision. La présente communication a pour objet de comprendre l'évolution des mécanismes de prise de décision collective se rapportant aux périmètres irrigués et à évaluer les performances. Deux grandes périodes sont à distinguer : celle des offices de mise en valeur, caractérisée par des mécanismes de prise de décision centralisée, et celle qui a vu naître, dans un élan de décentralisation, les organisations paysannes et leur implication dans la gestion des périmètres irrigués. On procédera d'abord à l'analyse des principaux traits de la première période et on tentera d'expliquer l'évolution vers la seconde période, pour ensuite caractériser les mécanismes de prise de décision mis en œuvre au cours de cette période et en apprécier les avantages et les inconvénients

Au lendemain de son indépendance, la Tunisie devait développer son secteur rural et approvisionner les villes en produits agricoles. L'agriculture irriguée a été le moyen privilégié pour, d'une part, structurer l'espace des campagnes et fixer leur population et, d'autre part, intensifier et réguler la production agricole.

Dans le cadre de sa politique hydraulique, la Tunisie a choisi, dès les années 1950, de s'orienter vers les grands ouvrages comme levier de développement. Une importante infrastructure de mobilisation et de distribution de l'eau a été créée pour pallier les disparités régionales. L'agriculture irriguée a permis de rentabiliser les investissements consentis. Les surfaces irriguées sont passées de 65 000 ha au lendemain de l'indépendance à 243 000 ha en 1985, 340 000 ha en 1995 et 400 000 ha actuellement. La gestion de ce potentiel de production indéniable a été assurée par des mécanismes de prise de décision collective fondés sur l'intervention de l'Etat représenté par l'administration publique. Dès la fin des années 1980, ce mécanisme de prise de décision semble être modifié. Le présent travail part des trois mécanismes de prise de décision collective (Bürgenmeier, 2006) pour évaluer la pertinence des choix adoptés.

Les mécanismes de prise de décision collective¹

Une brève présentation

Une société donnée est confrontée au choix du mécanisme de prise de décision collective, notamment pour gérer des ressources communes telles que l'eau. Ce choix s'opère dans un souci de minimiser le coût de réalisation d'un consensus à propos d'objectifs à réaliser. Ce coût a deux composantes. La première traduit le coût de l'exclusion d'agents concernés (un individu ou un groupe d'individus), c'est-à-dire le coût que la société doit supporter en ignorant les intérêts des exclus de la prise de décision. Il est évident que ce coût croît avec le caractère autoritaire des décisions prises. En revanche, la seconde composante représente le coût de la négociation, c'est-à-dire le prix à payer par la collectivité pour tenir compte de nombreux intérêts en présence, souvent antagonistes. Ce coût comprend essentiellement les retards dans la prise de décisions et la réduction des niveaux de certains objectifs compte tenu de la prise en considération d'autres objectifs. Il est évident que le coût impliqué par ce processus de recherche de compromis augmente en fonction du degré de consensus objectif.

En explicitant davantage les coûts générés par les trois mécanismes de prise de décision collective, le marché, la démocratie et les administrations publiques, on peut mieux comprendre le choix pour lequel une société donnée opte.

Avantages et limites des divers mécanismes

Le marché

Basé sur la liberté d'action individuelle, le marché assure un comportement optimal du consommateur et du producteur et garantit la meilleure allocation des ressources. Une politique de concurrence est nécessaire à sa mise en œuvre. Ce mécanisme peut conduire à des distributions de richesses et de revenus incompatibles avec l'équité et, partant, avec la paix sociale. Des tentatives de redistribution menées par l'Etat deviennent souvent nécessaires. La concurrence imparfaite ainsi que l'existence de biens publics, l'eau dans le cas de périmètres irrigués, limitent fortement la portée d'un tel mécanisme.

Dans le cas de la Tunisie, au lendemain de son indépendance, l'attachement du gouvernement à réaliser des assortiments de production en fonction d'objectifs d'autosuffisance alimentaire n'était pas compatible avec les choix de plans de production en fonction de signaux de marché. Lesquels signaux étaient déjà perturbés par les multiples interventions de ce gouvernement, tant dans la fourniture des intrants que dans la mobilisation des facteurs primaires.

La démocratie

Ce mécanisme de prise de décision collective requiert une règle de majorité simple basée sur le principe « une personne, une voix ». Dans le cas des marchés, le revenu et la fortune constituent le poids de chaque consommateur. On suppose aussi que l'information pertinente est accessible aux acteurs privés concernés. Ces prérequis ne sont pas vérifiables dans le cas de la gestion des périmètres irrigués durant la période analysée, laquelle période est caractérisée par une paysannerie organisée selon des structures purement tribales. L'information et l'instruction des paysans faisaient réellement défaut.

Les administrations publiques

Elles symbolisent l'Etat et l'intérêt national. Il faut donc, du point de vue du consensus général, que ces administrations soient soumises aux contrôles publics. Dans le cas tunisien, ces administrations ont été dotées de moyens importants traduisant la puissance publique et sa volonté d'aménager l'espace et de maîtriser le territoire national. Les principales limites de ce mécanisme sont, d'une part, l'augmentation des dépenses publiques qui pèsent sur le budget de l'Etat, l'apparition d'un espace discrétionnaire des administrations publiques qui va croissant et, d'autre part, l'assimilation par les usagers du service de ces administrations à un bien public. Toutes ces limites générales, comme on le verra plus loin, ont pesé, dans le cas de la gestion des périmètres irrigués en Tunisie, sur les adaptations des choix du mécanisme de prise de décision collective.

¹ Cette section est largement inspirée de Burgenmeier (2006).

Conclusion

Dans les faits, il est fréquent que les paysans, limités dans leurs compétences par manque d'information et de formation, de par l'hétérogénéité de leurs situations ou aussi sous le poids de leurs contraintes, participent peu aux décisions collectives. Le mécanisme administratif des prises de décision collectives tire de cette situation son existence et son pouvoir discrétionnaire. Ces administrations se trouvent influencées dans la définition de leur politique économique par des notables qui s'affichent comme des représentants légitimes de groupes d'intérêt. L'existence de ces derniers permet à l'Etat de minimiser le coût du consensus social, notamment par l'adoption de décisions favorables aux notables les mieux établis.

Les expériences acquises par les paysans, la réduction des pouvoirs des notables consécutive à l'émancipation de ces derniers et l'apparition de nouveaux groupes d'intérêt obligent les gouvernements à réexaminer leurs alliances. Au cours de la période d'adaptation, ils peuvent se trouver privés de guide et de relais dans leur politique aussi longtemps que ces nouvelles alliances n'ont pas été établies et ne sont pas institutionnelles. Les décisions prises se font rares au cours de cette période et trouvent leur justification dans des études de nature purement technico-économique.

Mécanismes de prise de décision adoptés

Au cours de la première période

Au cours de cette période, le gouvernement a résolument choisi le mécanisme d'administration publique pour la prise de décisions collectives concernant l'exploitation des périmètres irrigués. Le choix de ce mécanisme est en rapport avec les objectifs visés.

Présentation générale

Pour réaliser les objectifs de développement régional et de production assignés à l'agriculture irriguée, l'Etat tunisien a conçu et mis en place un environnement institutionnel dont les principales composantes sont une administration publique en charge de la gestion des périmètres irrigués et un cadre juridique précisant les règles de cette gestion.

Cadre administratif

Les structures publiques en charge de la gestion des périmètres irrigués sont essentiellement les offices de mise en valeur et l'Agence de la réforme agraire dans les périmètres irrigués (ARAPI).

- Les offices de mise en valeur

L'Etat tunisien a créé les offices de gestion des périmètres et d'encadrement des agriculteurs irrigants, et ce depuis 1958, date de création de l'Office de mise en valeur de la vallée de la Medjerda (OMVVM). Seul organisme d'encadrement des périmètres irrigués, l'OMVVM était d'abord sous la tutelle de la Présidence de la République : c'est dire à la fois l'importance de cette institution et son caractère centralisé. Il a été dans un second temps rattaché au ministère de l'Agriculture. Avec la mise en œuvre de la politique hydraulique, l'extension des périmètres publics irrigués a été rapide. En prolongement à cette extension, l'OMVVM est devenu moins centralisé dans un premier temps grâce à des directions régionales et dans un second temps grâce à la création de nouveaux offices, offices régionaux. C'est ainsi qu'en 1973 furent créés deux autres offices, Nebhana (OMIVAN) pour le Sahel et Lakhmès (OMIVAL) pour la région de Siliana. L'OMVPI de Jendouba (1975) et l'Office de développement de la Tunisie centrale (ODTC) complètent cette série d'offices de la « seconde génération » qui prennent à l'OMVVM une partie de son grand territoire. En mai 1980, quatre nouveaux offices ont été créés, Kairouan, Gabès-Medenine, Nabeul et Gafsa-Djérid. En même temps, le champ de compétence des offices a été étendu aux périmètres privés. Désormais, on ne parle plus d'OMV des périmètres publics irrigués mais d'offices de mise en valeur, OMV. Enfin, en 1983 et 1984, ont été créés les deux derniers OMV, Sidi Bouzid et Souassi, complétant ainsi le dispositif institutionnel mis en place par les pouvoirs publics pour l'orientation et la gestion du secteur irrigué.

- L'Agence de la réforme agraire dans les périmètres irrigués

La réforme agraire repose sur quatre principes fondamentaux : la limitation de la propriété par la fixation d'une taille minimale et d'une taille maximale variant avec les périmètres et leurs caractéristiques techniques, économiques et sociales ; la contribution des propriétaires aux frais d'aménagement

hydraulique, cette contribution étant proportionnelle à la plus-value escomptée avec l'introduction de l'irrigation ; la réorganisation foncière afin d'assurer une utilisation rationnelle de l'eau d'irrigation et une meilleure exécution des plans d'assolement et de mise en valeur ; l'obligation de mise en valeur par la réalisation, par les agriculteurs, des aménagements nécessaires à l'irrigation et la pratique constante et régulière des cultures irriguées, au moins sur les deux tiers de la superficie de l'exploitation.

Le cadre législatif

Le nouveau Code des eaux, paru en 1975, a représenté l'assise juridique au mécanisme de gestion adopté. Son contenu traduit le recul de la règle de protection des droits et libertés individuels devant les nécessités et les impératifs de l'intérêt général et de l'utilité publique. C'est ainsi qu'il énonce que l'ensemble des ressources en eau appartiennent désormais au domaine public et ne peuvent faire l'objet d'aucune appropriation privée, comme le précise l'article 3 du code : « Le domaine public hydraulique est inaliénable et imprescriptible. »

Les droits de propriété privée existants sont reconvertis en droits d'usage. Cette reconversion est affirmée par les termes de l'article 21 du code : « Les droits de propriété existants particulièrement dans les oasis du Sud à la date de la promulgation du présent Code et arrêtés par la commission des purges des droits d'eau sont convertis en droits d'usage d'eau, portant sur un volume équivalent aux droits de propriété. »

Depuis mai 1978, la gestion du domaine public hydraulique (DPH) revenait au ministère de l'Agriculture. Ce dernier est assisté par deux commissions :

- le Comité national de l'eau dont la composition et le fonctionnement ont été prévus par le décret n° 78-419 du 15 avril 1978 ;
- la Commission du DPH dont la composition et le fonctionnement ont été prévus par le décret n° 78-557 du 24 mai 1978.

Si la plus grande composante du DPH reste supervisée par les services du ministère de l'Agriculture (et des ressources hydrauliques actuellement), il faut signaler l'intervention du nouveau ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire par le biais de l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) et l'Office national de l'assainissement (pour le contrôle de la pollution et la gestion des services de l'assainissement urbain).

Au sein même du ministère de l'Agriculture, plusieurs directions techniques interviennent pour la gestion du DPH, dont les plus importantes sont :

- la Direction générale des études et grands travaux hydrauliques (EGTH) pour l'étude et l'exploitation des barrages, l'exécution des barrages collinaires, ainsi que l'aménagement des périmètres irrigués et l'épandage des eaux des crues ;
- la Direction générale du génie rural pour l'alimentation en eau potable des agglomérations rurales, la création et la sauvegarde des périmètres publics irrigués à partir des eaux souterraines ;
- la Direction générale des ressources en eau qui assure la gestion courante de l'exploitation du DPH, notamment la délivrance des différentes autorisations d'exploitation et d'utilisation des eaux.

Essai d'évaluation

Appréciation de l'adéquation du mécanisme aux exigences du moment

La recherche d'objectifs de production de produits stratégiques et de redistribution ne peut être conduite avec succès par le marché. De plus, la structuration de la société tunisienne au début de l'indépendance, sur des considérations plutôt tribales et régionales, limitait la portée du mécanisme de nature politique de prise de décision collective. La gestion des ressources communes, notamment le parcours et les terres collectives, y était assurée par des organisations strictement tribales. Le choix d'administrations publiques centralisées a permis d'orienter la production et de réussir une sédentarisation d'une partie importante de la population agricole employée jadis par un système agropastoral caractérisé essentiellement par sa précarité.

Mesures de réduction du pouvoir discrétionnaire de l'administration

Les offices de mise en valeur voient leurs actions limitées par des choix pris par d'autres institutions. La réforme agraire est conçue et réalisée par le ministère de l'Agriculture, en l'occurrence l'ARAPI. Les projets de développement hydroagricole des périmètres qui sont confiés à ces offices sont étudiés bien avant leur intervention par l'EGTH ou la DG/GR.

Les choix fondamentaux effectués quant à l'affectation et la gestion du DPH leur échappaient. Ces fonctions, comme il a été précédemment précisé, reviennent à une multitude d'intervenants aussi variés que les composantes de ce dernier.

De plus, l'identification et la quantification des effets utiles de l'eau sont déterminées par des études confiées à des organismes tiers. Cette manière de gérer permet à l'administration de se retrancher derrière des avis d'experts et d'éviter d'organiser des prises de décision collectives.

Dans les faits, ces mesures, même si elles ont limité le pouvoir discrétionnaire des offices, ont réduit substantiellement la portée de l'intervention de ces derniers et, partant, l'efficacité de leur intervention.

Outre les limitations du pouvoir d'action de ces offices, l'organisation de leur fonctionnement prévoit un conseil d'administration semblable à celui de la plupart des organismes publics. Le président du conseil d'administration est en même temps directeur général de l'office et est donc responsable de l'exécutif. Le conseil est composé de onze membres nommés par arrêté du ministre de l'Agriculture pour une durée de trois ans. Sept de ses membres appartiennent à différents organismes de tutelle, y compris le parti au pouvoir. Le tiers restant est constitué de représentants de la syndicale des agriculteurs.

Cette composition du conseil d'administration traduit la faible liberté d'action dans la gestion des affaires internes concédée à l'office mais aussi la volonté de l'Etat de contrôler et d'orienter la politique générale des offices, c'est-à-dire la réduction de leur pouvoir discrétionnaire.

Principales limites du mécanisme mis en œuvre

L'intervention des offices s'est soldée par des charges sur le budget de l'Etat de plus en plus difficiles à supporter, notamment avec les nouvelles orientations décidées dans le cadre du Programme d'ajustement structurel (1987) visant à réduire l'intervention des pouvoirs publics. Cette limite est d'autant plus importante que les services rendus par les offices sont de plus en plus perçus comme des biens publics par les agriculteurs. C'est ainsi que les taux de recouvrement des seuls frais d'entretien et de maintenance de l'infrastructure hydraulique sont restés faibles, inférieurs à 40 % en 1994. De plus, les tentatives de redistribution de la plus-value foncière due à la mise en eau des terres ont été vaines, dans la mesure où la réforme agraire a été tout simplement contournée ; les grands propriétaires ont, dans le souci de respecter la surface plafond, limité la propriété en attribuant une partie de leurs actifs fonciers à leurs descendants. Il en est résulté des exploitations avec des surfaces supérieures aux plafonds de la réforme agraire et des lots dits de la réforme agraire regroupant plusieurs ayants droit.

Outre ces considérations relatives à la gestion des offices de mise en valeur, les changements dans la politique économique générale, notamment l'ouverture de l'économie, ont rendu anachronique l'intervention de l'administration publique dans les choix productifs des agriculteurs. De plus, avec l'organisation et le développement des filières agroalimentaires, on note l'apparition de groupes d'intérêt cherchant à influencer les choix collectifs.

Tous ces éléments expliquent la dissolution des offices et la recherche d'un nouveau mécanisme de prise de décision collective.

Au cours de la seconde période

Présentation générale des réformes

Cadre administratif

- Le CRDA

A partir de 1989 est intervenue la fusion de tous les organismes agricoles régionaux sous un organisme unique, le Commissariat régional au développement agricole, qui est un établissement public à caractère administratif sous la tutelle technique du ministère de l'Agriculture. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (loi n° 89-44 du 8 mars 1989) et administré selon les dispositions du décret n° 89-832 du 29 juin 1989.

Le CRDA est constitué d'unités thématiques, les arrondissements. La plupart des arrondissements ont une tutelle au siège du ministère de l'Agriculture. Les arrondissements dépendent hiérarchiquement du commissaire, mais ils sont formés et suivis par la direction générale de l'échelon central s'occupant de leur domaine de compétence. Quatre de ces arrondissements jouent un rôle important dans la gestion de

l'eau ; celui du génie rural qui s'occupe de la création et du suivi des associations d'irrigants grâce à ses deux services d'équipement et d'aménagement rural, celui de l'exploitation des PPI qui assure la gestion des périmètres irrigués, notamment les tours d'eau, les services de la vente de l'eau, celui de la maintenance qui comme son nom l'indique est responsable de l'entretien du réseau d'irrigation et de l'infrastructure du périmètre, et enfin l'arrondissement des ressources en eau qui gère le DPH de la région. Cet arrondissement veille, d'une part, au respect de l'utilisation du DPH grâce à sa police des eaux et aux autorisations d'exploitation qu'il délivre et, d'autre part, à son développement à travers le suivi de la ressource (niveau piézométrique et qualité de l'eau des différentes nappes) et de ses usages (puits et forages).

- Les associations d'intérêt collectif (AIC)

L'AIC constitue la forme basique de la décentralisation pour la gestion du DPH et son développement. Selon l'article 154 de la loi n° 87-35, l'objectif assigné aux associations d'intérêt collectif est l'exploitation des eaux du DPH dans leur périmètre d'action. Il s'agit d'un objectif unique. Plus précisément, il s'agit de l'exécution, l'entretien ou l'utilisation des ouvrages intéressant les eaux dont elles ont le droit de disposer. Enfin, il y a l'irrigation ou l'assainissement des terres par le drainage ou par tout autre mode d'assèchement.

Les fonds des AIC sont gérés par le conseil d'administration. Il est le mandataire de l'assemblée générale, instance suprême de l'association.

Le conseil d'administration est élu au moins pour une durée de trois ans renouvelable parmi les usagers régulièrement inscrits. Il est assisté par un directeur technique proposé par les autorités. Il dispose des pouvoirs les plus étendus pour gérer les affaires de l'association, notamment l'élaboration du plan d'activité et de développement de l'association et le consentement à tous crédits ou avances avec ou sans forme de garantie. Il est responsable de la rédaction du rapport sur la marche de l'association destiné à l'assemblée générale (article 27, décret n° 87-1261).

L'instance suprême de l'association est l'assemblée générale : elle valide les grandes décisions de la vie associative. Elle ratifie l'admission de nouveaux adhérents et a le pouvoir de les exclure, elle statue sur la gestion du conseil d'administration et sur toute question que celui-ci lui propose, elle procède à l'élection des membres du conseil d'administration, elle approuve le rapport moral et financier. Notons que toutes les fonctions occupées par les agriculteurs au sein de l'association sont bénévoles.

Ces associations ont connu une évolution rapide, d'associations d'intérêt collectif à des groupements d'intérêt collectif (GIC) puis à des groupements de développement agricole (GDA)

- Les GIC et les GDA

En 1999 et après douze ans d'existence, une réforme des associations d'intérêt collectif a eu lieu (loi n° 99-43). L'objectif de cette réforme est d'étendre les attributions de l'association pour renforcer la décentralisation et faire du groupement un acteur à part entière entre l'Etat et les agriculteurs. Ce faisant, la réforme unifie les textes relatifs aux différentes associations d'usagers (conservation des eaux et des sols, forêt, pêche). Elle ne modifie pas particulièrement le fonctionnement de l'association mais étend ses attributions. L'association est alors devenue groupement d'intérêt collectif (GIC). Initialement, elle ne gérait que l'eau, désormais elle s'occupe des ressources naturelles, de la productivité, de la commercialisation et de toute autre mission touchant à l'intérêt collectif. Cinq années plus tard, une deuxième modification des textes a eu lieu. Le GIC devient groupement de développement agricole (loi n° 2004-24). Mais celle-ci n'apporte pas de changements majeurs. Les attributions du groupement sont reformulées de telle sorte qu'elles soient les plus générales possible afin qu'elles soient mieux adaptées à toutes formes d'association d'agriculteurs.

Par ailleurs, dans le but de renforcer l'implication des agriculteurs dans les activités du groupement, la nouvelle réglementation institue, dans la procédure de sa constitution, la participation des agriculteurs (article 6, décret n° 99-1818). Ces derniers sont désormais tenus de concevoir eux-mêmes leur projet de groupement ; cela consiste à établir la liste des propriétaires intéressés par l'adhésion, à concevoir le projet-statut (conformément aux statuts types), à formuler la demande de création du groupement adressée au gouverneur ainsi que la convocation des membres pour l'assemblée générale constitutive et l'élection du conseil d'administration. Dans la nouvelle réglementation, les autorités se veulent moins « *top-down* » et désirent impliquer davantage les intéressés.

Outre l'extension des attributions de l'association, cette réforme a essayé d'améliorer le fonctionnement en le rendant plus autonome et mieux réglementé (chapitre dispositions financières, décret n° 99-1818). La tutelle exercée par le gouverneur devient moins pesante, avec la possibilité de ne plus faire valider le budget de l'association par ce dernier, de nommer, d'une manière totalement indépendante, le trésorier, de fixer librement la cotisation des adhérents. La nouvelle réglementation du groupement impose également la constitution d'un comité interne de contrôle des comptes et le recours à un expert-comptable quand le budget dépasse les cent mille dinars.

L'évolution de la législation en vigueur montre que la gestion du DPH ne constitue plus le seul domaine d'intervention des associations d'irrigants, mais qu'il s'étend désormais à toutes les autres ressources naturelles. Le groupement est tenu d'assurer une utilisation rationnelle de ses ressources, de les entretenir, d'équiper et de réaliser les ouvrages et les travaux nécessaires à leur exploitation. Aussi, le groupement a vu son champ d'intervention s'étendre à la productivité des exploitations de ses adhérents, à l'encadrement technique et commercial de ces derniers, à la résolution des conflits fonciers,

En prolongement à cette extension de leur responsabilité, les GDA offrent plus d'autonomie et d'initiative à leurs adhérents.

Essai d'interprétation de l'évolution constatée

Première approche vers une gestion associative

En créant les associations, les pouvoirs publics ont cherché à remédier au handicap institutionnel et financier des offices de mise en valeur dans la gestion et le développement de l'utilisation du DPH ; ils les ont dotées des moyens financiers adaptés à leurs objectifs et ils leur ont permis une certaine autonomie. C'est ainsi que toutes les recettes de l'association sont allouées essentiellement au financement des activités inhérentes à ses attributions et ne servent plus à alimenter d'autres services tels que le conseil, l'approvisionnement en intrants ou la résolution des conflits.

Malgré cette volonté publique de responsabiliser les irrigants, les grands périmètres, alimentés le plus souvent par des systèmes hydrauliques complexes, les agriculteurs sont encore des clients individuels et le CRDA est la seule structure qui gère et vend l'eau. En conséquence, pour la grande hydraulique et quelle que soit la forme de participation souhaitée, la stratégie à mettre en œuvre reste encore à définir, même si la généralisation des GDA est en cours.

Concernant les périmètres sur forages, la gestion par les AIC (GIC puis GDA) et le désengagement de l'Etat (CRDA) deviennent le mode de gestion dominant et s'étendent progressivement pour être généralisés.

L'expérience relativement limitée des AIC, conjuguée aux multiples révisions du dispositif institutionnel, ne permet pas d'évaluer d'une manière précise les performances de cet arrangement institutionnel associatif en termes de viabilité de l'infrastructure, d'efficacité de gestion et de collectivisation de la prise de décision concernant l'exploitation des périmètres irrigués. Malgré l'absence de recul historique autorisant l'appréciation de la performance du dispositif institutionnel de la période après office, il est possible de constater la multiplicité des textes portant modification des institutions en place, offices puis AIC puis GIC. Les révisions successives peuvent être dues à la prise de conscience collective de l'importance de la ressource (North, 1990) ou illustrer un état de tâtonnement sur les orientations du mécanisme à mettre en place : conserver une place à la gestion par l'administration ou s'orienter rapidement et définitivement vers le mécanisme démocratique. L'adoption de ce dernier mécanisme pourrait être entravée par les difficultés à situer les groupes d'intérêt jouant le rôle de relais.

Conclusion

La politique de développement de l'agriculture irriguée a conçu un arrangement institutionnel dans lequel les offices de mise en valeur constituent l'interface de mise en œuvre. Les objectifs qui leur ont été assignés définissent en détail les tâches qu'ils ont à exécuter : l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure, la vulgarisation des techniques et l'offre de services aux agriculteurs. Ces services concernent tous les maillons des filières des produits, de l'amont jusqu'à l'aval de la production.

Les activités des offices sont censées être financées par les subventions étatiques et par les recettes obtenues de la vente de l'eau aux agriculteurs. Dans les faits, les fonds réellement disponibles pour les offices se sont avérés bien inférieurs aux besoins qui vont croissants. Avec la nouvelle politique

d'ouverture de l'économie et de désengagement de l'Etat, devenue peu compatible avec le financement par des subventions publiques, la formule office est jugée totalement anachronique. C'est ainsi qu'en 1989 les offices ont été dissous et remplacés dans un premier temps par le Commissariat régional de développement agricole (CRDA).

La volonté de désengagement de l'Etat a été réaffirmée par un élan de décentralisation de la gestion des périmètres irrigués. C'est ainsi que des associations d'irrigants ont été créées pour constituer le cadre d'une gestion collective des périmètres. Ce cadre législatif a fait l'objet de plusieurs révisions ayant pour objectif d'étendre ces attributions ainsi que leurs domaines d'application.

L'évolution du montage institutionnel mis en œuvre pour assurer la gestion des périmètres traduit une volonté de décentralisation et d'autonomisation des associations d'irrigants. Toutefois, ces dernières ne semblent pas avoir les moyens financiers, techniques et organisationnels pour remplir correctement leur mission. Au vu des possibilités de ces associations, des étapes intermédiaires dans le processus de décentralisation combinant l'ancien mécanisme de prise de décision, l'administration et le marché appliqué à des droits de propriété limités seraient utilement envisageables. Parmi les cinq droits de propriété (Ostrom, 2005), le marché peut concerner uniquement les droits d'accès, d'exclusion et de gestion de la ressource. Il convient de signaler que des échanges d'eau sont observés dans certaines régions et constituent donc les prémices d'arrangements volontaires à développer.

Références bibliographiques

BACHTA M.S., LE GOULVEN P., LE GRUSSE P., LUC J.-P., 2001. Environnement institutionnel et relations physiques pour une gestion intégrée de l'eau dans le milieu semi-aride méditerranéen. Le cas tunisien. *In* : Séminaire international Montpellier 2000, « Hydrologie des régions méditerranéennes », Montpellier, 11-13 octobre 2000. Paris, Unesco, PHI-V/Documents techniques en hydrologie, n° 51, p. 177-186.

BÜRGENMEIER B., 2006. Analyse et politique économiques. 6^e édition. Paris, Economica, 534 p.

CHRAGA G., CHEMAK F., 2003. Les groupements d'intérêt collectif, un outil stratégique pour une gestion participative de la ressource en eau. Cas des GIC de Mahdia (centre-est de la Tunisie). *In* : Actes de la vingtième conférence européenne de la CIID (Commission internationale des irrigations et du drainage), « Irrigation et gestion concertée des conflits d'usages dans la région euroméditerranéenne », Montpellier, 17-19 septembre 2003, 18 p.

MERGUSIE, 2000. Gestion intégrée de l'eau dans le Merguellil : rapport de synthèse. Tunis, ministère de l'Agriculture, SERST et IRD,

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, 1980. Recouvrement des investissements hydrauliques en Tunisie. Tunis, Direction des études et des grands travaux hydrauliques.

NORTH D.C., 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

OSTROM E., 2005. Governing the commons : the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press.

OSTROM E., GARDNER R., WALKER J., 1993. Rules, games, and common-pool resources. Ann Arbor, The University of Michigan Press.