

#11- 2023 NOTES DE POSITIONNEMENT

Action structurante : Services aux irrigants

« Les services aux irrigants »

Une approche innovante qui place les agriculteurs irrigants au cœur des stratégies de développement

La réflexion sur les services aux irrigants s'inscrit dans le cadre plus large des services aux agriculteurs et agricultrices, mis en œuvre pour consolider leur capacité productive et favoriser la pérennité et le développement de leur exploitation. Ils permettent également d'atteindre les objectifs assignés aux politiques agricoles et notamment les objectifs attendus des investissements publics réalisés dans le secteur de l'irrigation. Ils comprennent les différents types de services dont peuvent avoir besoin les agriculteurs et agricultrices. Ils concernent notamment le renforcement de leurs capacités techniques à produire (e.g. vulgarisation et conseil agricole, approvisionnements en intrants, mécanisation...) et à piloter leur exploitation (e.g. conseil en gestion), la sécurisation de leur exploitation (e.g. statuts et droits fonciers), le financement de leurs investissements et/ou fonds de roulement (e.g. prêts aux agriculteurs), leur accès à l'information (e.g. suivi des prix), leur capacité d'organisation (e.g. intégration à une O.P.), de négociation (e.g. participation à une interprofession), de revendication (e.g. adhésion à un syndicat).



LES MESSAGES CLÉS

5 principaux messages clés relatifs à l'action Services aux irrigants ont pu être élaborés suite au travail combiné de l'exploitation de la bibliographie existante, des enquêtes et entretiens individuels, des focus groupes, des ateliers de restitution et de concertation programmés dans le cadre de ce chantier :

- 1/ Un ensemble de services est nécessaire, bien plus vaste que le seul service de l'eau, au sein d'un écosystème de services complet. La mise en place de cet écosystème dépend fortement des dynamiques locales et de leurs logiques (marchandes, court-termistes, voire monopolistiques) sur l'écosystème. Sa mise en place équilibrée, permettant l'émergence de dynamiques plus durables socialement et environnementalement, constitue un véritable défi qui requiert une adaptation permanente des services à l'évolution du contexte et des besoins et une capacité à intervenir sur les dynamiques spontanément à l'œuvre.
- 2/ Selon les services, ils peuvent être prestés par le secteur public, privé (commercial), de la profession agricole et même de paysans à paysans. Les services ne peuvent être laissés au seul secteur privé : l'offre risquerait de ne pas être complète, ou d'être trop intéressée, ou de ne considérer que des objectifs de court terme, ou de ne servir que des intérêts particuliers (éventuellement convergents) mais sans intégrer des objectifs relevant du bien commun. Le cycle de services risquerait de ne pas être vertueux. Cela souligne la nécessité d'une régulation publique et d'une réappropriation de certains services par les paysans. Le secteur privé, le secteur public et la profession agricole sont cependant tous trois nécessaires, afin de trouver un équilibre entre la recherche de la croissance et la préservation du bien commun.

3/ Un schéma de services aux irrigants articule des services de niveaux micro, méso et macro, les trois niveaux se renforçant mutuellement. Les services de niveaux micro et méso sont logiquement plus opérationnels alors que le niveau macro concerne plutôt les politiques publiques en appui à ces services.

4/ Les services aux irrigants en place qu'ils viennent de l'Etat via les politiques publiques ou des acteurs économiques, ne sont pas toujours dans l'intérêt des irrigants que cela soit à court, moyen ou long-terme et ne font pas nécessairement l'objet de demande explicite de leur part. L'absence de demande explicite ne signifie pas absence de besoin.

5/ Les schémas opérationnels de renforcement des services doivent être élaborés au cas par cas et doivent reposer sur des diagnostics complets : diagnostic filière-territoire, cartographie et évaluation des services existants, typologie des exploitations agricoles et évaluation / priorisation des besoins de services, évaluation de l'adéquation offre / besoin de services.

ENJEUX ET OBJECTIFS DE L'ACTION STRUCTURANTE

L'enjeu global identifié par le COSTEA pour cette action est de contribuer au développement économique et social des territoires irrigués à travers notamment la consolidation de la capacité productive des irrigants.

Par une déclinaison sur deux contextes différents (les périmètres Oasiens en Tunisie et les périmètres rizicoles au Cambodge), selon une méthodologie similaire, l'action structurante du COSTEA a nourri la réflexion sur la faisabilité de l'élaboration d'une méthodologie stabilisée de définition des services aux irrigants. L'action a cherché par ailleurs à fournir un retour d'expérience sur différents programmes de ce type dans chacun des deux contextes étudiés, via notamment la mobilisation d'informations issues d'autres sites non inclus dans l'étude, afin d'en faire ressortir les déterminants des réussites et des difficultés rencontrées en matière de choix d'action, de ciblage des acteurs et de schémas opérationnels retenus.

Enfin cette action a favorisé l'émergence d'une réflexion commune entre paysans, chercheurs, décideurs et opérateurs sur les dispositifs de services aux agriculteurs irrigants et sur la place à leur accorder dans la formulation et la mise en œuvre des programmes d'appui et des politiques de développement de l'agriculture irriguée, dans leur différentes composantes (développement de la production agricole, amélioration du service, gestion pérenne des ressources naturelles et gestion des externalités négatives, développement économique territorial, développement des filières agricoles et agro-alimentaires...).

Dans chacun des deux pays concernés par l'action, le COSTEA a donné un ancrage institutionnel à ces travaux en impliquant les autorités nationales de manière formelle : en Tunisie avec la DGGREE du Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques qui constitue le point focal pour cette action et au Cambodge avec le Ministère des Ressources en Eaux et de la Météorologie (MoWRaM) et le Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et des Pêches (MAFF).

PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE ET ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC

L'étude a été conduite sur deux sites, l'un en Tunisie et l'autre au Cambodge. Sur chacun d'eux la démarche a articulé trois grands domaines d'analyse :

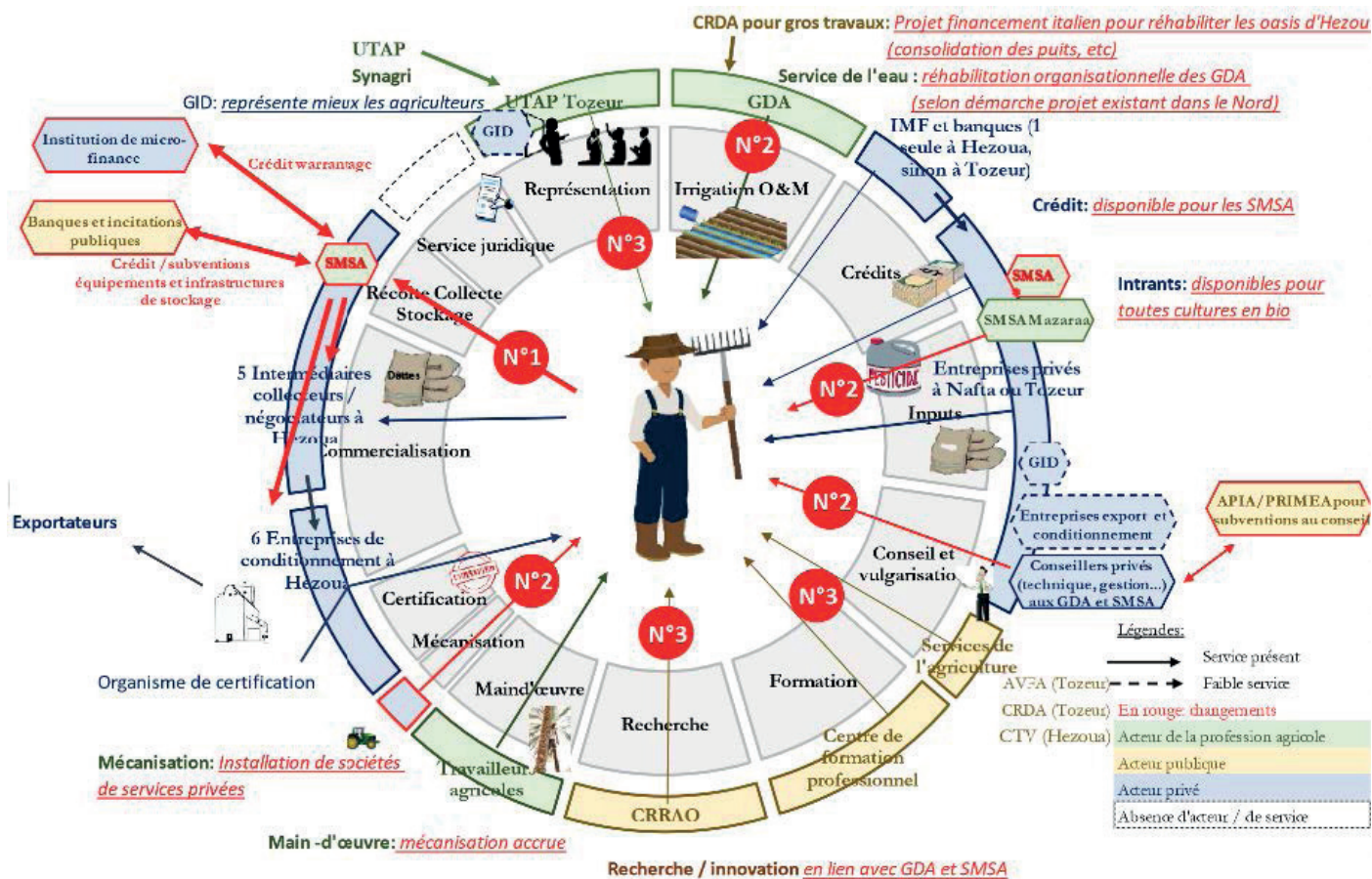
- **domaine filière-territoire** : un **diagnostic territorial** a été réalisé reposant sur une analyse bibliographique et quelques entretiens. En Tunisie un **diagnostic rapide de la filière dattes** a également été conduit pour mieux cerner les enjeux de commercialisation qui sont apparus comme particulièrement cruciaux.
- **domaine besoins de services** : des **enquêtes auprès d'exploitations agricoles** ont été conduites qui ont permis la réalisation d'une **typologie des exploitations agricoles** et une analyse des **besoins**. Ces enquêtes ont aussi permis d'apprécier le **niveau de satisfaction actuelle** des paysans vis-à-vis des différents services.
- **domaine offre de services** : une **cartographie** de l'offre de services a aussi été réalisée. Les services clés (priorisés) ont été **évalués** et l'on a apprécié le degré d'adéquation offre / besoins de services. Au Cambodge ces analyses ont été complétées par une **analyse historique du déploiement des services** à Stung Chinit et de leur corrélation avec la mise en valeur effective du potentiel du périmètre irrigué.

Ces éléments ont alors été croisés pour formuler un schéma opérationnel de renforcement des services. Les grandes lignes de chaque schéma opérationnel ont été discutées lors de l'atelier de concertation et lors de focus groupes. Les deux schémas opérationnels présentent chacun une théorie du changement (vision de services, objectifs, cheminement de changement) puis élaborent les modalités opérationnelles (partage des responsabilités, mécanismes de financement, éléments techniques). Une feuille de route sommaire a été élaborée pour chaque site afin d'identifier les prochaines étapes. Ces schémas opérationnels n'ont pas couvert l'ensemble du champ des services aux irrigants, mais quelques aspects jugés prioritaires au regard du diagnostic réalisé et des enjeux primordiaux.

Principaux résultats pour le site d'Hezoua 1 en Tunisie dans le Gouvernorat de Tozeur

Le site d'Hezoua 1 est une oasis moderne collective de 72 ha dominée par la production de dattes Deglet Nour, créée en 1962 et réhabilitée en 2018.

Figure 1 : Schéma des services aux irrigants à Hezoua 1



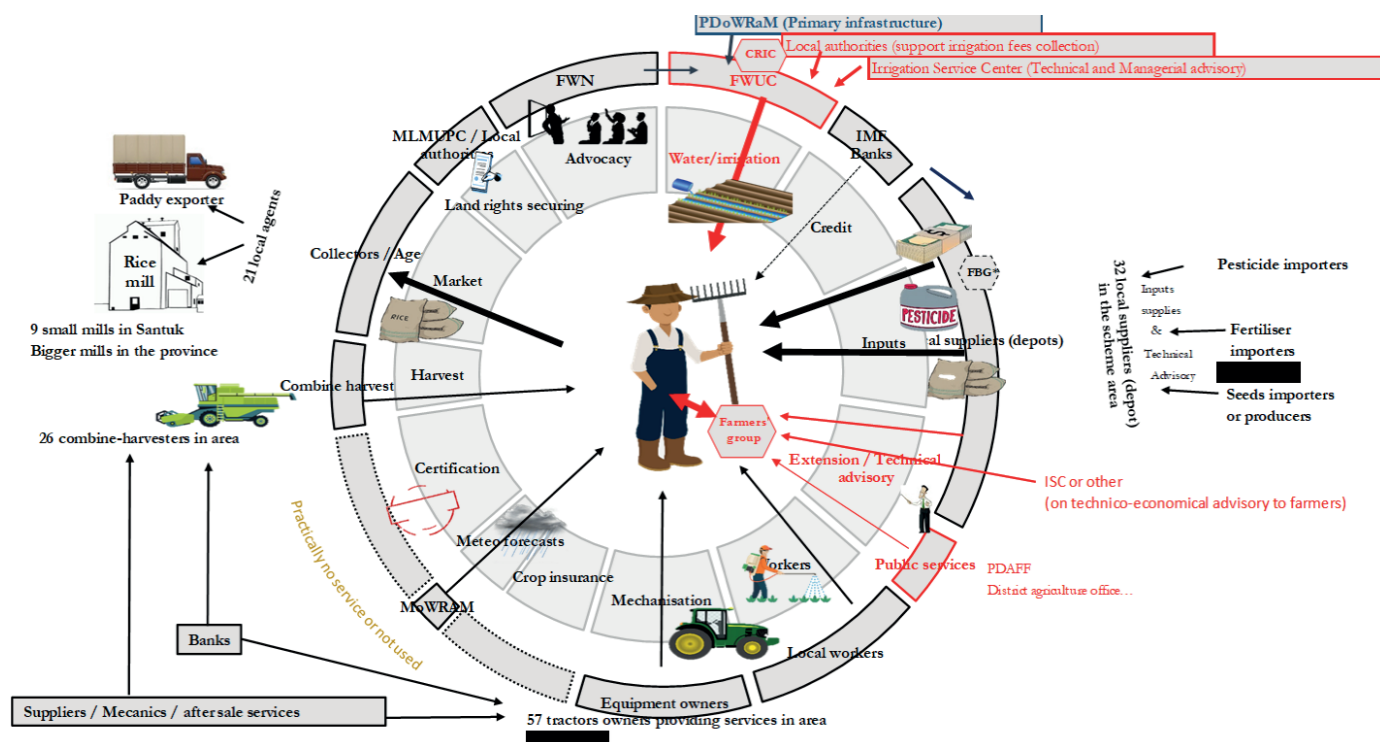
Le diagnostic révèle des exploitations agricoles en grande difficulté, en particulier certaines en voie d'abandon. Les causes sont multiples : structure d'exploitation trop petite (morcellement par héritage), manque de main d'œuvre (liée au commerce transfrontalier), tendance à la spécialisation dattes, filière dattes dominée par quelques acteurs aval (filière dattes non-régulée et faiblesse des organisations paysannes), offre de services insuffisante et pas toujours dans l'intérêt des irrigants (les services étant surtout concentrés sur la production de dattes et dans l'intérêt des acteurs aval de la filière). De plus le nouveau contexte de surproduction de la filière depuis 2020 et qui constitue le « new normal » de cette filière vient aggraver la situation. Enfin la durabilité environnementale même des oasis est menacée par la baisse de la nappe (due aux extensions), la spécialisation Degglet Nour (perte de biodiversité et de fonctionnement en étage des oasis) et la nouvelle tendance à la « déconversion » (passage du bio au conventionnel). Hormis pour le service de l'eau qui est aujourd'hui encore satisfaisant à Hezoua 1, mais est menacé, cette oasis est représentative de la situation des oasis modernes collectives du Sud. Ainsi cette filière phare de la Tunisie (1^{er} exportateur mondial) repose sur des exploitations familiales non-viables et sur un agroécosystème menacé.

Le schéma opérationnel recommande une « structuration des services reposant sur un nouvel équilibre État / profession

agricole / secteur privé - et en particulier une montée en puissance des organisations professionnelles agricoles - et répondant aux intérêts et besoins spécifiques des irrigants des agroécosystèmes oasiens ». Le cheminement proposé comporte deux étapes : (i) commencer par lever la contrainte prioritaire de commercialisation ; (ii) puis dans un second temps mettre en place - ou redynamiser - « l'écosystème de services » pour traiter les problèmes de façon plus systémique et ainsi enclencher un cercle vertueux de services. Une solution innovante - le crédit warrantage ou crédit nanti sur stock - est proposée pour permettre une intégration plus juste des paysans dans la filière. Cette solution n'est cependant pas suffisante et d'autres éléments sont proposés qui relèvent du niveau micro, méso et macro.

Enfin l'étude souligne l'urgence de la situation. Les paysans viennent de faire face à deux années très difficiles et les tensions sociales montent. Dans le contexte actuel, de nombreux paysans ne pourront pas faire face à une nouvelle campagne identique. Le risque d'une crise socio-économique des zones oasiennes est bien présent et nécessite des mesures d'urgence dès à présent, dans l'attente de mesures plus structurelles (telle que la mise en œuvre du schéma opérationnel de services). La feuille de route propose ainsi quelques actions d'urgence et d'autres de moyen à long-terme.

Figure 2 : Schéma des services aux irrigants à stung Chinit



Principaux résultats pour le site de Stung Chinit au Cambodge dans la province de Kampong Thom

Le site de Stung Chinit est un périmètre rizicole d'environ 2 800 ha, créé en 1977 et réhabilité entre 2002 et 2006.

Le diagnostic révèle une situation où la mise en place progressive entre 2006 et 2020 d'une offre complète de services a permis une forte progression de la mise en valeur du périmètre : passage de la simple culture à la double culture, puis à la triple culture pour certains paysans. Alors que le service d'irrigation est satisfaisant depuis 2007-2008 (suite à la réhabilitation qui a aussi permis la sécurisation du foncier), ce n'est qu'entre 2015 et 2020 que la riziculture connaît un réel développement, à la faveur notamment d'une filière structurée en amont et en aval à partir de 2015, puis du développement des services de mécanisation dans les années qui suivent. Aujourd'hui une offre de services complète est donc en place reposant essentiellement sur des prestataires privés.

Cependant le modèle technique d'intensification agricole montre déjà des limites en termes de viabilité environnementale (et donc aussi économique, à moyen et long termes) : dégradation des sols, contaminations par les pesticides et impact sur la pêche... De plus le service de l'eau est également menacé. L'évaluation des services et de l'adéquation offre / besoins met donc en évidence une satisfaction actuelle, mais des risques importants à venir et pas toujours perçus par les acteurs.

Le schéma opérationnel recommande donc de « (i) restaurer un système O&M (exploitation et maintenance) viable économiquement et efficient et (ii) d'adopter des pratiques

agricoles plus durables et profitables sur le périmètre de Stung Chinit. » Pour promouvoir des systèmes de cultures durables sur le plan environnemental, il propose de mettre en place des groupes de recherche-action technico-économique, pour tester et évaluer d'autres modèles de productions (diversifications, plantes de couverture – et ce de manière concertée pour éviter les conflits entre des usages et modalités de gestion de l'eau non compatibles entre eux) et d'accompagner l'émergence d'une offre de conseil et de services permettant la mise à l'échelle des modèles de production durable. Pour consolider la viabilité de la gestion du service d'irrigation, le schéma de services propose de réactiver l'alliance entre l'organisation des irrigants et les autorités territoriales, de restaurer le principe de calcul des contributions des usagers sur la base du budget des services d'exploitation et maintenance à la charge des usagers et de remettre l'accent sur la communication avec les usagers.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE, MESSAGES CLÉS ET LIMITES DE L'APPROCHE

Le choix de ces deux sites illustre bien la nécessité d'un panel complet de services aux irrigants, bien plus large que le seul service de l'eau : on parle « d'écosystème de services » complet et on souligne sa dimension systémique. L'étude montre également le lien entre services et performances et durabilité des périmètres et plus largement des pratiques agricoles qui y sont pratiquées.

1/ Un ensemble de services est nécessaire, bien plus vaste

que le seul service de l'eau, au sein d'un écosystème de services complet devant s'adapter au fil du temps et des évolutions du contexte. **La seule présence d'un service de l'eau ne suffit pas à assurer la performance et la durabilité des périmètres qui requièrent la présence effective d'autres types de services (approvisionnement, commercialisation, équipement et main d'œuvre, foncier, organisation de producteurs, conseil et vulgarisation, sociaux...).** L'étude montre que le service de l'eau doit d'abord être sécurisé, puis que les autres services doivent être déployés de manière plus ou moins synchrone ou selon un enchaînement (chrono)logique propre à chaque périmètre et répondant d'abord aux contraintes prioritaires, puis aux contraintes secondaires. Dans les deux cas, les services de commercialisation sont apparus comme des leviers particulièrement importants (deuxième priorité après la sécurisation du service de l'eau et du foncier). La pérennité des systèmes irrigués **peut toutefois se trouver remise en cause du fait de l'impact environnemental des processus d'homogénéisation, simplification et intensification des systèmes de cultures et de production qu'ils engendrent.** Il est ainsi apparu que les enjeux à moyen et long terme ne sont pas pris en compte par les services actuels et que les dimensions environnementales sont négligées par l'offre de services dans les deux études de cas.

2/ Selon les services, ils peuvent être prestés par le secteur public, privé (commercial), de la profession agricole et même de paysans à paysans. Les services ne peuvent être laissés au seul secteur privé : l'offre risquerait de ne pas être complète, ou d'être trop intéressée, ou de ne considérer que des objectifs de court terme, etc. Le cycle de services risquerait de ne pas être vertueux. **Le secteur privé, le secteur public et la profession agricole sont cependant tous trois nécessaires,** afin de trouver un équilibre entre la recherche de la croissance et la préservation du bien commun. Sur les deux sites étudiés, l'offre de services est dominée par les acteurs privés, or les services disponibles ne sont pas toujours dans l'intérêt des agriculteurs et agricultrices (dépend des rapports de force en présence comme le montre le cas en Tunisie), ou deviennent des éléments qui contraignent les choix des agriculteurs-trices au lieu d'élargir l'éventail des options qui peuvent s'offrir à eux-elles. La nécessité d'interventions publiques est donc également nécessaire (i) d'une part pour fournir des services que le secteur privé ne prend pas en charge ou pour les subventionner et (ii) d'autre part pour réguler ces services (ou réguler le secteur). Cette intervention publique permet d'arbitrer entre les intérêts parfois divergents des acteurs, d'arbitrer entre les intérêts courts, moyens et long-termes, et enfin d'arbitrer entre les intérêts économiques, sociaux et environnementaux. L'étude montre également la nécessité d'une certaine réappropriation des services par les paysans (services de paysans à paysans et rôle des organisations paysannes) et d'un contrôle des paysans sur ces services.

3/ Un schéma de services aux irrigants articule des services de niveaux micro, méso et macro, les trois niveaux se

renforçant mutuellement. L'étude montre la nécessité de disposer de services à ces trois niveaux micro, méso et macro. La notion de « services » est d'ailleurs plus adaptée aux niveaux micro et méso, mais des politiques publiques de niveau méso et macro doivent supporter ces services. A Hezoua 1 le fait que les services se concentrent sur la filière dattes entraîne une spécialisation des exploitations (donc diminue leur résistance aux chocs et leur résilience) et une spécialisation des écosystèmes (moindre fonctionnement écosystémique alors que traditionnellement les oasis sont à étage et diversifiées). L'étude souligne le retrait de l'État depuis la Révolution de 2010 et la nécessité de plusieurs actions publiques aux niveaux macro et méso : régulation de la filière, contrôle des extensions, amélioration de la structure des exploitations, relance des organisations paysannes.

4/ Ne pas présupposer que les services aux irrigants en place sont nécessairement toujours dans l'intérêt des irrigants. De plus tous les services ne font pas nécessairement l'objet de demande explicite de la part des irrigants ; l'absence de demande explicite ne signifie pas absence de besoin. **Lorsque les services sont fortement dominés par le secteur privé, seuls les services rentables à court et moyen termes sont proposés aux agriculteurs-trices, sans possibilité d'arbitrage en cas de divergence entre les acteurs.** L'entrée par les services aux irrigants replace les paysans au centre des préoccupations. On ne se focalise pas sur l'aménagement, le territoire ou la filière, mais bien sur les paysans. Conséquemment on pose une double question : (1) Est-ce que les services proposés rendent-ils possibles la mise en œuvre de stratégies choisies par les exploitations agricoles, ou prédéterminent-ils les orientations stratégiques des exploitations agricoles en contraignant le « champ des possibles » ? et (2) les paysans ont-ils les moyens d'y accéder ? Le cas d'Hezoua 1 à bien mis en évidence que les services répondent relativement bien aux intérêts de la filière mais pas aux intérêts des irrigants ni aux intérêts environnementaux. A Hezoua 1 les services sont dominés par quelques acteurs avals et semblent surtout dans l'intérêt de la filière (produire des dattes de qualité), plutôt que dans l'intérêt des irrigants (disposer d'un revenu suffisant). A l'opposé l'offre de services satisfait les paysans dans le cas de Stung Chinit alors qu'il est constaté des risques de dysfonctionnement du périmètre à moyen et long-termes. Une réflexion prospective avec les acteurs locaux peut notamment être utile et salutaire pour faire émerger les enjeux de moyen et long-terme et les prendre en compte de manière stratégique et en anticipant. En soi, ce travail d'animation et de prospective peut constituer un service à développer et qui peut s'ancrer dans une approche de gestion territoriale, avec un rôle important des autorités territoriales.

5/ Les schémas opérationnels de renforcement des services doivent être élaborés au cas par cas et doivent reposer sur des diagnostics complets et de terrain : diagnostic filière-territoire, cartographie, historique et évaluation de l'offre de services, typologie des exploitations agricoles,

évaluation et priorisation des besoins de services des exploitations, évaluation de l'adéquation offre/besoins de services. Au sein d'un même territoire on va bien sûr trouver des tendances similaires mais aussi des spécificités selon les caractéristiques propres de chaque aménagement (par exemple, réhabilité ou pas). Au sein d'un même aménagement les besoins de services varient selon les types d'exploitations, mais l'aménagement à tendance à uniformiser les besoins prioritaires qui constituent les leviers les plus efficaces et rapides à actionner¹. Le schéma opérationnel peut donc contenir une offre standard de services pour ces besoins prioritaires, puis des services déclinés selon les types d'exploitations (le conseil à l'exploitation familiale aidera alors à formuler plus spécifiquement les besoins de services pour chaque exploitation). Au final ces schémas semblent particulièrement utiles pour planifier l'action publique et ainsi venir en complément des interventions du secteur privé.

L'approche par les services (offre et besoin) proposée dans le cadre de cette étude COSTEA a donc permis de couvrir d'une façon renouvelée des domaines très variés (agronomie / irrigation / économie / filière / foncier / organisationnel / institutionnel / environnement), tout en articulant les niveaux micro, méso et macro. Elle a surtout permis de remettre les paysan·nes au centre de l'analyse et de faire remonter à travers les enquêtes des données de terrain concrètes. Les recommandations finales faites au niveau des schémas opérationnels proposés ont permis de définir des actions concrètes visant directement à sauvegarder l'activité agricole dans les zones étudiées de Tunisie et à accroître la durabilité des exploitations dans les zones étudiées au Cambodge. L'étude montre ainsi que l'élaboration de schémas de services aux irrigants, dans cette acceptation large, permet de répondre aux 4 grands défis identifiés par le COSTEA.

Les limites de l'approche

Cette approche a néanmoins révélé quelques limites telles que la nécessité d'élargir le diagnostic territoire avec un diagnostic filière et la difficulté de travailler et de proposer un schéma opérationnel sans perspective concrète de portage et de financement. La mobilisation des acteurs privés qui portent une part importante des services s'est également parfois révélée difficile. Enfin, l'idée initiale de décliner l'offre et les besoins en services par type d'exploitation s'est relevée peu nécessaire dans la mesure où les périmètres tendent à uniformiser sensiblement les types d'exploitations et qu'il n'est pas ressorti de fortes spécificités en termes de services (besoin et demande) selon les types d'exploitation recensés, alors que des besoins transversaux à tous les types d'exploitations sont apparus prioritaires. L'analyse spécifique sur les aspects de genre n'était pas demandée dans le cadre de l'étude menée, mais aurait pu être pertinente afin d'analyser les besoins spécifiques des femmes irrigantes en termes de services.

PRODUITS COSTEA EN LIEN AVEC L'ÉTUDE

- Un rapport de démarrage, (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Des rapports de présentation des diagnostics territoriaux et typologies des exploitations, (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Des rapports de schéma opérationnel des services aux irrigants (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Un rapport final de synthèse et de recommandations (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)
- Une publication AFD Question de Développement (QDD)
- Un outil, la rosace des services, qui peut être utilisé pour conduire des diagnostics de services et proposer des schémas opérationnels sur d'autres systèmes irrigués, ou non irrigués d'ailleurs (www.comite-costea.fr/actions/services-aux-irrigants)

1. L'outil de typologie des exploitations n'est donc pas l'outil le plus nécessaire pour formuler un schéma de renforcement des services, mais reste utile.