

Note de Cadrage pour l'action structurante du COSTEA sur les services aux irrigants

Version du 21 septembre 2018

Document préparatoire de l'atelier COSTEA sur les services aux irrigants, élaboré par le Secrétariat Technique Permanent du COSTEA avec l'appui de Jean-Philippe Fontenelle (Professeur d'Agronomie à Bordeaux Sciences Agro)

1. Contexte et problématique	1
1.1. Des services aux agriculteurs irrigants et non des services à l'irrigation	1
1.2. Une offre générique devant être contextualisée.....	2
1.3. Quels services pour quels besoins ?	2
1.4. Quelle démarche opérationnelle adopter ?	3
2. Organisation de l'action structurante	5
2.1. Objectifs principaux.....	5
2.2. Objectifs transversaux	5
2.3. Organisation	5

1. Contexte et problématique

1.1. Des services aux agriculteurs irrigants et non des services à l'irrigation

La réflexion sur les services aux irrigants s'inscrit dans le cadre plus large des services aux agriculteurs, mis en œuvre pour consolider la capacité productive de ces derniers et favoriser la pérennité et le développement de leur exploitation. De ce fait, les services aux irrigants comprennent les différents types de services dont peuvent être demandeurs les agriculteurs, qu'il s'agisse du renforcement de leurs capacités techniques à produire (e.g. vulgarisation agricole) et à piloter leur exploitation (e.g. conseil en gestion), de la sécurisation de leur exploitation (e.g. statuts et droits fonciers), de leur dotation en capital (e.g. prêts aux agriculteurs), de leur accès à l'information (e.g. suivi des prix), de 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 politiques de soutien au développement de l'agriculture irriguée et dans leur cadre, la maîtrise des actes techniques de contrôle, transport, distribution et valorisation de l'eau, mais aussi la gestion économique du service de l'eau et l'organisation du fonctionnement des périmètres irrigués collectifs,... sont porteurs d'un certain nombre de spécificités qui viennent étoffer la gamme des services potentiellement offerts aux agricultures, sans pour autant s'y substituer ni les restreindre. Un apprentissage de la conduite des cultures en irrigué peut être nécessaire lorsque l'irrigation est récente ou que de nouvelles cultures sont introduites. Une modernisation des techniques d'irrigation avec substitution de l'irrigation de surface par des équipements et des techniques d'irrigation sous pression, peut générer des besoins spécifiques en accompagnement technique et financier. La mise en place de dispositifs de partage de l'eau dans l'espace et dans le temps peut requérir l'intégration de contraintes collectives de gestion de l'eau dans la conduite de l'activité agricole des exploitants. Le développement d'une politique de transfert de gestion de l'irrigation et de gestion participative de l'irrigation peut occasionner la mise en place de dynamiques d'organisation des irrigants en associations d'usagers de l'eau et d'un paiement du service par les agriculteurs via le versement d'une redevance. Toutes ces spécificités propres à l'agriculture irriguée sont à intégrer dans la palette de l'offre en services pour les irrigants. Mais l'irrigant restant avant tout agriculteur, ses besoins sont à appréhender à l'échelle de son exploitation agricole afin de tenir compte de l'ensemble des contraintes qui pèsent sur son activité productive, déterminent ses besoins, et in fine contingentent ses possibilités et orientent ses choix en matière d'irrigation.

1.2. Une offre générique devant être contextualisée

L'offre en services aux irrigants comprend un certain nombre d'outils génériques ayant pour objet de répondre à l'enjeu de sécurisation du potentiel productif des agriculteurs irrigants. Ces outils sont de nature technique, informationnelle, organisationnelle et institutionnelle, intégrés dans le cadre de politiques agricoles, d'irrigation, commerciales,... Ils peuvent se décliner opérationnellement sous la forme de formations, d'expérimentations, d'organisations, de règles,... venant contrebalancer les contraintes identifiées. Selon les contextes géographiques et historiques, les besoins des producteurs ne seront pas toujours les mêmes. L'enjeu de sécurisation foncière peut s'avérer crucial ici et constituer un enjeu majeur pour les producteurs, nécessitant la mise en place d'un dispositif d'appui dédié, quand ailleurs il ne fera pas l'objet d'une attention particulière, les producteurs ne subissant pas de contrainte productive en la matière car bénéficiant déjà des garanties souhaitées. De même, le besoin de renforcement des capacités techniques, organisationnelles ou institutionnelles des producteurs et/ou de leurs représentants sera plus ou moins aigu selon le type de société dans lequel s'insère l'action, l'antériorité de l'agriculture irriguée et la présence potentielle d'organisations et d'institutions pré-existantes ou pas.

La définition des services aux irrigants nécessite de ce fait la réalisation d'un diagnostic territorial préalable permettant de dresser un état de la situation de la société agricole concernée par la politique, le projet, l'action auxquels un dispositif d'appui va venir s'adosser. Le diagnostic territorial cerner l'offre de services aux agriculteurs déjà présente et celle pouvant être potentiellement disponible mais jusqu'à présent non mise en œuvre sur le territoire considéré et dont l'absence peut peser sur l'expression de leur potentiel productif. Il aura pour objet de replacer l'offre existante et potentiellement disponible au regard des spécificités techniques, organisationnelles et institutionnelles du système agricole considéré, ce dernier pouvant différer aussi bien du point de vue des orientations techniques privilégiées et savoirs associés (irrigation collective ou individuelle, sous pression ou de surface, totale ou d'appoint, millénaire ou récente,...), des modalités de gestion de la fertilité (épandage de crue / association agriculture élevage / associations de cultures / monocultures...), des modes de régulation de la production (choix des cultures, droits fonciers, droits d'eau, règles de distribution de l'eau,...), que des modes de régulation des échanges (modes de mise en marché, types et organisation des filières, modes de paiement du service en eau,...). Enfin, les sociétés agricoles n'étant pas des sociétés fermées sur elles-mêmes et déconnectées de leur environnement, le diagnostic aura également comme objectif de s'intéresser à l'environnement global du territoire étudié, pour appréhender dans quelle mesure les changements globaux auxquels la société agricole est soumise peuvent avoir des répercussions sur sa capacité productive et générer des besoins nouveaux (politiques agricoles et commerciales, changement climatique, urbanisation, exode rural, évolution de la demande des consommateurs,...).

1.3. Quels services pour quels besoins ?

L'eau est une ressource, un moyen de production mobilisé au même titre que le matériel végétal et animal, la force de travail, la terre, l'épargne, l'équipement,... permettant à l'agriculteur d'atteindre, ou tout au moins de diminuer le risque de ne pas atteindre, ses objectifs productifs et économiques. Définir les types de services pouvant être proposés aux irrigants requiert donc de s'intéresser aussi aux besoins, voire à la demande explicite des agriculteurs, afin de hiérarchiser les composantes et décliner les modalités opérationnelles de l'offre globalement définie lors du diagnostic territorial préalable. Cette caractérisation des besoins des exploitations a pour objectif d'appréhender les conditions d'atteinte des objectifs individuels et collectifs des agriculteurs, au regard des moyens de production qu'ils mobilisent et de l'environnement physique et socio-économique dans lequel ils agissent. Elle implique de mieux les connaître du point de vue de leur structure (combinaison de moyens de production), leur fonctionnement (mono/polyculture, gestion de la fertilité des sols, organisation du travail, répartition de la plus-value,...), leur performance (productivité, bilan alimentaire, économique et environnemental,...) et leur dynamique (spécialisation/diversification, capitalisation/décapitalisation,...).

Il s'agit en fait de modéliser ce que sont les exploitations agricoles de la société agricole concernée par la politique, le projet, l'action considérée. Cette modélisation comprend deux dimensions complémentaires, articulées l'une par rapport à l'autre, dont la cohérence ou non, permet d'évaluer les conditions de la pérennité sociale, économique et environnementale des exploitations agricoles du territoire ciblé. La première porte sur les composantes internes des exploitations : historique de l'exploitation, objectifs généraux, moyens de production, activités de production. Elle vise à questionner la cohérence interne de l'exploitation, c'est-à-dire l'adéquation entre les objectifs poursuivis par l'agriculteur et le dispositif de production mis en place. La seconde est consacrée à la compréhension de l'impact des conditions environnementales de production sur le dispositif de production mis en place : sols, relief, hydrographie, climat, filière, réglementation, marchés, réseaux techniques, syndicaux,... Celle-ci questionne la cohérence externe de l'exploitation, c'est-à-dire sa capacité à valoriser les opportunités et limiter les menaces du contexte physique et socio-économique dans lequel elle est insérée. L'existence de cette double cohérence constitue la condition de la pérennité des exploitations (cf. schéma 1). L'identification d'un certain nombre d'incohérences constitue ainsi le moyen pour préciser les besoins en services des agriculteurs.

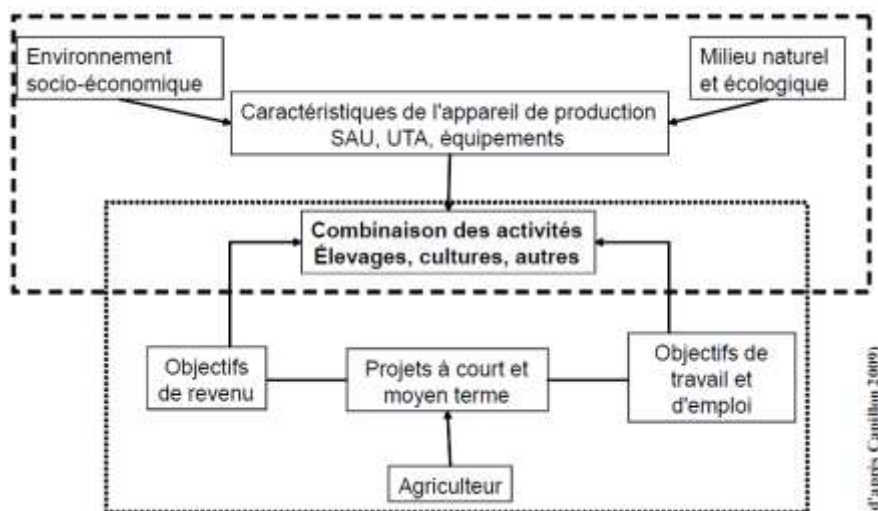


Schéma 1 : La double cohérence de l'exploitation agricole

Dans l'idéal, la volonté d'individualisation du service fourni aux agriculteurs, de façon à caler le mieux possible l'offre sur les besoins, justifie que la modélisation se fasse à l'échelle individuelle de chacune des exploitations accompagnées. Dans les faits, pour des actions et des territoires présentant un grand nombre d'exploitations, et du fait des contraintes budgétaires ne permettant pas d'individualiser les services envisagés, une typologie des exploitations est réalisée. Celle-ci est déclinée en fonction des différences de structure, d'orientation, de performance et de dynamique des exploitations, et permet la modélisation d'une exploitation archétypique pour chacune des classes identifiées. Ce compromis entre une individualisation totale du service et la proposition d'une offre de service générique, constitue un niveau de discrimination satisfaisant pour répondre à la fois aux enjeux opérationnels de l'action et à la diversité des réalités appréhendées, et cela d'autant plus que le territoire ciblé est homogène d'un point de vue agricole (e.g. casier rizicole).

1.4. Quelle démarche opérationnelle adopter ?

Une fois connue l'offre existante ou potentielle, puis caractérisée la demande à partir de la connaissance des besoins, exprimés ou non, par catégorie d'exploitations présentes sur le territoire, se pose la question de la démarche opérationnelle à privilégier pour fournir les services pressentis. La diversité des types de services, répondant à des besoins potentiellement variés, suggère que les choix opérationnels puissent être discriminés selon différentes modalités (individuelle ou collective) et positionnements (technique, organisationnel ou institutionnel). Par ailleurs, l'objet des services étant de lever de manière aussi pérenne que possible les contraintes identifiées afin d'améliorer la performance productive et économique des exploitations, il convient de questionner dès la formulation des propositions, les conditions de stabilisation des apports issus des services délivrés. Celle-ci peut nécessiter des réponses directes, limitées dans le temps, par une amélioration de la structure, du fonctionnement ou de la valorisation de l'environnement des exploitations, comme indirectes, par des modalités de renforcement voire de création et de stabilisation économique, organisationnelle et légale d'organisations intermédiaires, supports des services qui seront activés au bénéfice des producteurs.

De façon générale, comme mentionné initialement, les agriculteurs seront en mesure de tirer parti de leur potentiel productif et des conditions de leur environnement, dès lors qu'ils seront sécurisés (droits fonciers, droits d'eau, droits commerciaux,...), informés et formés (techniques de production, conservation, transformation, et commercialisation, prix, demande, réglementation), organisés et représentés (AUE, OP, interprofession, syndicat,...). Pour une part, ces avancés nécessitent l'organisation de formations, adossées à des mises en situation favorisant l'apprentissage via des expérimentations, de façon à renforcer la maîtrise technique individuelle de leur outil de production et leur niveau de professionnalisation. Les appuis pourront être également de nature réglementaire et instrumentale, via la mise en place d'actions pilotes, par exemple pour sécuriser les agriculteurs sur leurs statuts, droits fonciers et droits d'eau, en testant une modification de la réglementation en vigueur et une allocation individuelle ou collective de ces droits. De même, la sécurisation de la capacité à produire des agriculteurs sera augmentée par la mise en place de dispositifs de crédits et d'assurance adaptés à leurs contraintes (contreparties et capacités à rembourser). Les modalités instrumentales de définition et allocation des droits fonciers et droits d'eau, comme de montage et offre des outils de prêts et d'assurance, pourront selon les contextes, nécessiter le renforcement, voire la création de structures intermédiaires, de type prestataire de service, dont le rôle sera de relayer et pérenniser l'intervention initiée par la politique, le projet, l'action mis en œuvre.

Les apports pourront également porter sur une meilleure valorisation de l'environnement physique des exploitations via par exemple la mise en place d'appuis en matière de gestion de l'eau à l'échelle individuelle de la parcelle comme au niveau collectif d'une maille hydraulique ou du périmètre (tours d'eau, gestion des assecs,...). Des séances d'animation/formation pourront ainsi être organisées pour rendre transparentes les modalités de fonctionnement et de financement du service de l'eau (construction budgétaire, calcul de l'assiette de la redevance, gestion des fonds,...). D'un point de vue plus collectif, un travail spécifique d'appui à la mise en place et au fonctionnement d'associations d'usagers de l'eau (AUE) sera nécessaire dans certains contextes, pour établir les conditions de la pérennité du service de l'eau. Il impliquera notamment un renforcement des compétences techniques et du leadership des membres, avant de se décentrer au profit de l'organisation (AUE), pour consolider sa technicité, sa gouvernance et son modèle économique, puis à celui de son ancrage institutionnel, auprès de l'administration centrale, déconcentrée et des autorités locales, de façon à intégrer le rôle de représentation joué par l'AUE, dans les modalités d'encadrement de l'action publique dans le secteur de l'eau. Dans certains cas, la nécessité de maintenir des capacités d'appui au service du renforcement des AUE créées, pourra requérir la création d'une structure intermédiaire de service aux AUE, ayant pour objet de pérenniser l'appui délivré à leur bénéfice durant le projet.

De la même façon, les conditions d'une meilleure insertion des exploitations dans leur environnement socio-économique seront abordées au niveau individuel comme collectif. Des séances d'animation/formation pourront ainsi être organisées avec les agriculteurs sur le fonctionnement des filières, leurs relations avec les fournisseurs et acheteurs,... Celles-ci pourront déboucher sur une volonté de renforcement du fonctionnement de structures existantes ou de création de nouvelles organisations dont la présence serait bénéfique aux intérêts de chacun des agriculteurs (e.g. pour des achats et ventes groupés, des investissements communs,...). De façon complémentaire des séances pourront aussi convier certains acteurs avec lesquels les agriculteurs sont en relation (e.g. collecteurs, transformateurs, commerçants grossistes), pour travailler avec eux certains sujets pour lesquels les leviers d'action ne reposent pas dans les mains des seuls agriculteurs (e.g. demande des marchés, paiement à la qualité, construction du prix,...). Ces travaux pourront également mobiliser des représentants de la puissance publique en charge de la réglementation agricole et commerciale (e.g. politique agricole ciblant certaines filières, labellisation, politique commerciale vis-à-vis des importations,...) pour in fine aller jusqu'à la mise en place d'une interprofession posant avec l'Etat les bases institutionnelles et réglementaires de la structuration d'une filière donnée.

Les types d'appuis amenant à la création de structures intermédiaires de type prestataire de service (droits, AUE, crédit,...), AUE, OP, interprofession,... suivent globalement un même schéma opérationnel organisé en 3 niveaux distincts centrés respectivement sur le renforcement (i) des compétences techniques des membres de la structure, (ii) de ses compétences organisationnelles et (iii) de son insertion institutionnelle (cf. schéma 2). Ces 3 niveaux d'actions sont menés successivement dans le temps, un certain chevauchement étant ménagé de façon à favoriser l'apprentissage par des mises en situation successives, et le développement des capacités des acteurs par la progressivité du transfert de responsabilités.

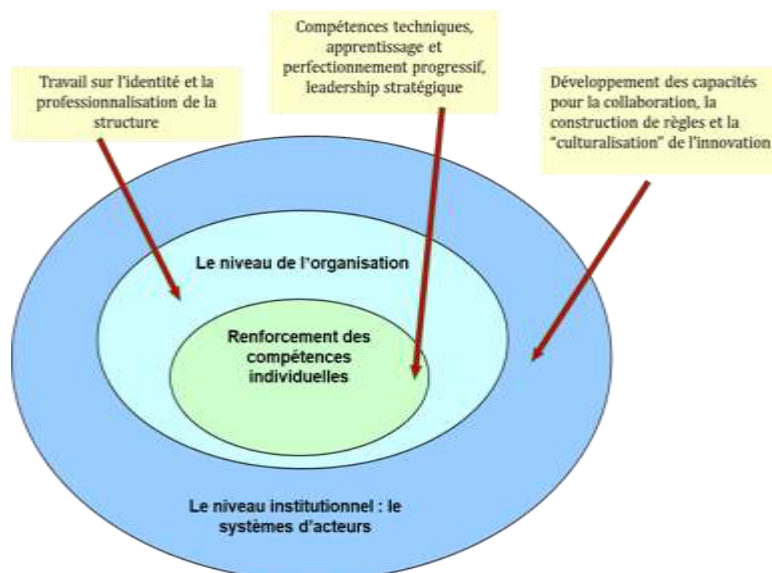


Schéma 2 : Niveaux successifs d'appui à la création d'une structure intermédiaire

2. Organisation de l'action structurante

2.1. Objectifs principaux

L'action structurante sur les services aux irrigants visera à proposer un schéma global de formulation et d'organisation des appuis aux agriculteurs irrigants dans plusieurs contextes d'intervention de l'AFD sur les politiques d'irrigation, de façon à en maximiser l'impact.

Elle sera structurée en 4 étapes successives répondant à 4 objectifs spécifiques :

- 1- **La caractérisation de l'offre** de service aux irrigants présente et potentiellement disponible à partir d'un diagnostic territorial du système agricole irrigué étudié.
- 2- La réalisation d'une typologie succincte des exploitations du système agricole irrigué afin d'en caractériser **les besoins respectifs**.
- 3- **La hiérarchisation de ces besoins** par ordre de priorité pour chaque classe d'exploitations identifiée à partir de la typologie produite et des résultats obtenus lors du diagnostic. La hiérarchisation pourra être construite pour une filière donnée, plus spécifiquement ciblée par l'action (e.g. la riziculture irriguée).
- 4- **La formulation d'un schéma opérationnel consolidé**, précisant les types d'activités à pérenniser, à faire évoluer ou à créer, en précisant les modalités possibles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre permettant d'optimiser la durabilité des apports. Les méthodes déployées pour chaque activité seront décrites, ainsi que leur articulation entre elles et leur ajustement potentiel, selon les classes d'exploitations concernées (certaines actions pouvant être déclinées pour l'ensemble des exploitations, d'autres n'en cibler qu'une partie).

2.2. Objectifs transversaux

Par sa déclinaison dans différents contextes, selon une méthodologie similaire, l'action structurante vise à nourrir la réflexion sur la faisabilité d'élaboration d'une méthodologie stabilisée pour définir des programmes de services aux irrigants.

Elle vise par ailleurs à fournir un retour d'expérience sur différents programmes de ce type dans plusieurs contextes d'intervention, 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.

Elle vise enfin à favoriser l'émergence d'une réflexion commune entre chercheurs, décideurs et opérateurs sur l'impact des programmes d'appui aux irrigants sur les politiques de développement de l'agriculture irriguée et sur la place pouvant leur être accordée dans la formulation des différentes composantes des politiques de développement de l'agriculture irriguée (développement de la production agricole, amélioration du service, gestion pérenne de la ressource, développement économique territorial,...).

2.3. Organisation

L'étude sera déclinée dans plusieurs situations ayant bénéficié d'appuis de l'AFD pour le développement de l'agriculture irriguée, dans les régions de l'Afrique de l'Ouest, de la Méditerranée, de l'Asie du Sud-est et des Caraïbes. Pour ce faire, l'étude mobilisera en premier lieu les ressources documentaires disponibles, notamment les documents de faisabilité et d'évaluation de projets, ainsi que toutes les études connexes produites sur le système agricole irrigué étudié. Ce premier travail permettra de dégrossir de façon plus ou moins poussée le diagnostic territorial, la typologie, la caractérisation des besoins et le schéma opérationnel. Dans un second temps, un travail d'enquêtes de terrain sera mené auprès des différents acteurs (agriculteurs, acheteurs, fournisseurs, structures intermédiaires, autorités locales, administration,...) présents sur chacun des sites étudiés afin d'étoffer les informations disponibles et de préciser les hypothèses initialement posées quant à l'impact des actions réalisées, les principales réussites et difficultés rencontrées, et les propositions pouvant être faites en termes d'évolution du dispositif de services aux irrigants.