



**CONJONCTION DES IMPLICATIONS PUBLIQUES ET PRIVEES
DANS LA GESTION DES PERIMETRES IRRIGUES.
RETOURS D'EXPERIENCE TIRES DE CAS FRANÇAIS**

**COMBINING PUBLIC AND PRIVATE INVOLVEMENT
IN THE MANAGEMENT OF IRRIGATION SCHEMES.
LESSONS FROM EXPERIENCE OF FRENCH CASES**

J. Plantey, J. Labre, H. Tardieu, F. Le Landais & J.M. Hoffmann, T. Rieu¹

RESUME

L'originalité de l'expérience française, dans l'organisation des systèmes d'irrigation, est liée à la diversité des solutions institutionnelles, en rapport avec les différents contextes naturels et socio-économiques. Toutes ces solutions traduisent le souci de concilier les principes éthiques d'intérêt général avec les impératifs d'efficacité économique, par la complémentarité des rôles entre acteurs publics et privés.

Si l'eau et les ouvrages hydrauliques font partie du patrimoine collectif, dont la propriété ne peut être privatisée, leur gestion, pour assurer le service, doit être financièrement équilibrée. Elle fait largement appel à des opérateurs spécialisés relevant du droit des sociétés privées.

On rappelle tout d'abord la typologie des systèmes d'irrigation en France, qui a déjà fait l'objet de présentations à la CIID : grands périmètres gérés par les Sociétés d'Aménagement Régional (« SAR »); petits et moyens périmètres gérés le plus souvent par des Associations Syndicales Autorisées (« ASA ») de propriétaires irrigants, qui délèguent éventuellement cette gestion à des opérateurs professionnels de statut privé (SAR ou grandes sociétés privées spécialisées de distribution d'eau).

Sont ensuite présentés successivement plusieurs exemples représentatifs des divers montages institutionnels, analysés sous l'angle de la répartition des responsabilités entre les divers acteurs, de leur motivation, et de l'organisation de leurs relations contractuelles :

- partenariat public-privé dans la gestion par affermage de petits et moyens périmètres.
- partenariat entre une SAR et un opérateur privé pour la gestion des ouvrages de la SAR.
- adaptation du service au client, en partenariat SAR-profession agricole
- partenariat profession-SAR-collectivités : l'aménagement du Lauragais

¹ Rapport établi par un groupe de travail de l'AFEID, comité national français de la CIID, animé par :
. J. Plantey, Directeur des Services Techniques de la SCP (Le Tholonet, 13603 Aix en Provence ; tél (33)442667017. Fax (33)44266080. mail jacques.plantey@canal-de-provence.com) sur la base des contributions et avis de :

. J.Labre, Directeur à la Direction des Ressources en eau , Suez (18 Square Edouard VII –75009 Paris ; tél 33 (0)1 58 18 44 82 ; jacques.labre@ondeo.com)

. H.Tardieu, Directeur Général de la CACG BP 449 – 65004 TARBES cedex ; Tel 33-562517101 ; h.tardieu@cacg.fr(...)

. F. Le Landais, Directeur du Département Environnement & Développement de BRL *ingénierie* (BP 4001, 30001 Nîmes), tel 334 66 87 50 00 ; fax 334 66 87 51 03 ; francois.le.landais@brl.fr

J-M Hoffmann, Ministère des Affaires Etrangères, bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire (DCT/EPS, 20 rue Monsieur, 75007 PARIS, mail jean-marc.hoffmann@diplomatie.gouv.fr)

. T. Rieu, Responsable de l'Unité de Recherche Irrigation, Cemagref (361 rue J.F. Breton, BP 5095 – 34033 Montpellier Cedex 1) tel 334 67 04 63 51 ; 334 67 63 57 95.

- solidarité irrigation-autres usages dans un aménagement à buts multiples.

Quelques enseignements sont tirés de ce panorama :

- **importance de la participation publique à la création du patrimoine collectif**
- **l'Etat est le garant de la cohérence et de la continuité de la gestion des ressources**
- **les ouvrages ont des utilités multiples, qui doivent toutes contribuer**
- **pour assurer un service durable, il faut que les recettes couvrent le « coût durable »**
- **les utilisateurs sont des acteurs responsables (utilisateur=payeur=décideur)**
- **il faut que « l'eau paye l'eau ; toute l'eau ; mais rien que l'eau »**
- **les vertus et contraintes de l'autogestion, dans un libre choix du mode de gestion**
- **il faut répartir clairement les rôles dans le contrat de délégation du service**
- **l'attractivité du secteur privé et les bénéfices d'une saine concurrence**

En définitive, il ressort que le partenariat public-privé permet de concilier la double nécessité d'un service pérenne et performant, équitable et financièrement équilibré, à condition de veiller strictement à la maintenance à long terme du patrimoine.

Cette analyse des conditions requises pour l'implication du secteur privé dans le domaine de l'irrigation, et pour le contrôle de son intervention dans le sens de l'intérêt général, peut être utile pour examiner les possibilités de transposer les leçons tirées de l'expérience française, dans le respect des spécificités culturelles et institutionnelles propres à chaque pays

SUMMARY AND CONCLUSIONS

In France, according to the Law on water management (1992), "*Water is part of the common heritage of the nation. Its protection, its use, and the development of usable resources, while respecting the natural equilibrium, are in the general interest.*"

So, the access to water use is granted to everyone provided that the constraints of common heritage management (= the public service ethic) are complied with.

All institutional and economic organisations for water management currently seek to render all participants responsible, (individuals, users, private and public operators, local or Central Government authority) based on their respective roles and interests.

As irrigation in France is a very long and evolving story, with respect to the variety of climatic, geographic and cultural conditions, the institutional framework of the different schemes is actually much diversified, according to the degree of self-management and private or public involvement :

Ownership of the assets : generally, the facilities belong to a public authority :

- Water Users Associations (with public status) for small and medium size areas (a few thousand hectares),
- Communal or inter-communal authorities, for a number of medium size areas,
- the Central Government itself, or in some cases regional public authorities (French «Départements»), for large scale multipurpose schemes.

Nevertheless, there are also a few historical cases of irrigation facilities which are still belonging to private companies.

Management : The owners are able to manage the schemes by themselves or award this management, with more or less extensive delegation, to professional management organisations :

- for the large scale multipurpose projects, it was clearly not convenient for the Central Government to implement and manage the schemes by its own means. So, forty five years ago, the Government awarded design-build-manage concessions to the SARs (Regional Development Agencies). The SARs are mixed private and public capital companies ; local public authorities hold the majority of the shares ; they act according to the rules of the private sector ; during a 75-year concession period, they are fully responsible for the assets.
- for medium size schemes, it is observed that the owners (WUAs or inter-communal authorities) are more and more interested in contracting out the management to professional companies, such as the Regional Development Agencies, or fully private firms—mainly one of the three French water companies of international size.

The contractual link between the owner and the operator can be either :

- "affermage" contracts, which typically run for 10 to 20 years. In this case, the private operator bears the "commercial risk", since his income is derived from the billing to end-users,
- "operation and maintenance" contracts, with shorter duration (a few years), and under which the services are charged to the owner of the system.

So, the paper provides lessons to be learned from this long experience about the institutional framework in the areas served by the SARs, and by one of these private firms (ONDEO). It analyses the relationship with WUAs, local chambers of agriculture and consortia of local authorities, and between operators, in a «public-private people partnership».

The socio-economic drivers explaining the choice of the farming community in favour of outsourcing the management of irrigation systems are discussed : for instance the need for the farmers to focus on their main activities, and to rely on a guaranteed quality of service at a fixed rate ; the technical requirements of professional expertise for managing complex systems ; the need to ensure the sustainability of the systems, through controlled maintenance and renewal process...

Finally, the conditions required for the involvement of the private sector in this field are listed, allowing for an analysis of the feasibility of similar experiences in other countries. The major ones are listed below :

- a "critical mass" of irrigated acreage so that fixed costs are shared among a significant number of farmers. Nevertheless, in peri-urban areas, small water user associations can be served by operators providing municipal water services in the same neighbourhoods,
- where private companies have to compete with public entities, this competition must be fair,
- the principle of full recovery of all operational costs («sustainable tariff») from the end-users must be socially accepted.

PREAMBULE

Le terme de « privatisation » n'est pas tout à fait adapté pour caractériser l'évolution institutionnelle française dans le domaine de l'irrigation. Il ne s'agit pas de passer du « tout public » au « tout privé ». L'originalité de l'expérience française repose plutôt sur le souci de concilier les principes éthiques d'intérêt général avec les impératifs d'efficacité économique, grâce à la complémentarité des rôles et compétences, dans un partenariat public - privé.

Aux termes de la loi, l'eau ne peut faire en France l'objet d'appropriation individuelle : c'est un bien commun, soumis à un régime d'autorisations de l'Etat, inaliénables. Son usage est accessible à chacun, dans le respect des contraintes d'une gestion patrimoniale collective, qui prime sur les intérêts particuliers.

Les ouvrages collectifs de mobilisation, de transfert et de distribution de l'eau d'irrigation font partie du patrimoine public². Il n'y a pas d'exemple de transfert définitif de la propriété des ouvrages publics à des intervenants privés.

La gestion de ces ouvrages doit respecter les principes d'un service public marchand : chaque acteur, public ou privé (utilisateur, gestionnaire, collectivité publique), est censé contribuer à la dépense et assumer sa responsabilité en fonction de son rôle, de ses attributions et de l'intérêt qu'il trouve à l'irrigation.

Les niveaux d'autogestion et d'implication des organismes privés ou publics dans l'organisation des systèmes collectifs d'irrigation sont extrêmement diversifiés en raison des contextes historiques, géographiques, (climat et hydrologie), économiques et sociaux dans lesquels s'est décidée leur réalisation, et qui influent sur leur gestion.

La longue expérience pratique de cette diversité institutionnelle est riche d'enseignements : elle permet d'analyser objectivement les avantages et les risques des diverses solutions, et de les faire évoluer en toute connaissance de cause dans un sens d'intérêt général adapté à la réalité locale – et en tout premier lieu aux besoins et engagements réels des utilisateurs.

TYPOLOGIE DES SYSTEMES D'IRRIGATION³

L'organisation des systèmes d'irrigation se caractérise par la définition des droits et obligations respectifs des utilisateurs, des gestionnaires, et des collectivités publiques⁴.

L'irrigation individuelle, lorsqu'elle est possible au fil de l'eau ou par puits, est entièrement du ressort de l'initiative privée : les agriculteurs assument les investissements et la gestion, dans la limite des prélèvements autorisés par l'Etat . Il arrive que la multiplication de ces

² Il existe cependant quelques cas ponctuels de systèmes d'irrigation historiquement créés par des sociétés privées, qui en restent encore aujourd'hui propriétaires

³ cf « L'eau pour la production alimentaire et le développement rural : vision des acteurs français de l'Eau » (AFEID, octobre 2001)

⁴ cf Classification des organismes (indépendants, compagnie de services privée, organisme public ou semi-public, service gouvernemental) proposée par H.Tardieu (questionnaire du groupe OMM de la CIID, 1994)

prélèvements individuels aboutisse à des conflits d'usage et oblige la puissance publique, après concertation, à édicter des règles de gestion collective de la ressource.

Lorsque l'accès individuel direct à la ressource en eau n'est pas possible, il faut une organisation collective pour assurer le service de l'irrigation. Plus les contraintes naturelles sont fortes (insuffisance des ressources à l'étiage, éloignement des zones à desservir, reliefs à franchir, ...), plus l'effort d'investissement pour aménager le territoire en l'affranchissant de ces contraintes est considérable ; plus la gestion technique et financière des ouvrages doit être performante et durable ; plus le soutien de l'autorité publique est nécessaire pour garantir la continuité d'une politique cohérente de gestion des ressources et assurer le respect des principes d'intérêt général.

Dans les petits et moyens périmètres (quelques milliers d'hectares) à vocation essentiellement hydroagricole, l'organisation générale, depuis le 19^e siècle, est celle des « Associations Syndicales Autorisées » regroupant les propriétés intéressées. Ces structures autogérées⁵ bénéficient d'un statut d'établissement public. Elles ont compétence pour réaliser et gérer collectivement leurs aménagements, dont elles sont propriétaires.

Les propriétés sont irrévocablement engagées dans l'Association et les propriétaires ne peuvent librement s'en retirer même si l'irrigation ne leur est plus utile.

L'ASA assure le plus souvent elle-même la gestion des aménagements avec ses membres bénévoles, mais elle a la possibilité de s'appuyer sur des moyens externes.

L'exemple présenté plus loin montre que les ASA attachent un intérêt croissant à cette possibilité. Lorsqu'elles s'adressent à un opérateur de droit privé, le contrat passé avec cet opérateur peut prendre diverses formes en fonction de l'étendue des missions déléguées :

- contrats de prestations techniques d'exploitation et/ou de maintenance d'une durée limitée (1 à 3 ans) : les prestations, clairement délimitées, sont commandées par l'ASA et lui sont directement facturées ;
- contrats d'affermage, d'une plus longue durée (de 10 à 20 ans) : l'ASA confie la gestion courante des ouvrages à l'opérateur, qui assume un risque commercial puisqu'il est rémunéré sur les redevances perçues auprès des usagers,

Dans tous les cas, l'Etat exerce régulièrement un contrôle de la régularité des actes des ASA, pour garantir le respect des règles de gestion collective.

Les grands périmètres modernes ont été réalisés et sont gérés par des organismes d'économie mixte, les Sociétés d'Aménagement Régional⁶.

Le statut de ces sociétés, constituées pour réaliser des missions d'intérêt général, est original : les collectivités publiques territoriales de la région et le secteur privé, représentatif

⁵ cf « gestion de l'eau pour l'agriculture en France : durabilité socio-économique ; implication des usagers » (Plantey & al, Conférence Euroméditerranéenne sur la gestion locale de l'eau, 1996) . Cf également « sustainable management principles of French hydro-agricultural schemes » (ICID seminar on asset management, Bali 1998)

⁶ Cf « Témoignage d'une gestion de l'eau équilibrée et durable par les Sociétés d'Aménagement du sud de la France - (Tardieu & Plantey, conférence « eau et développement durable », Paris 1998) cf également « sustainable management principles of French hydro-agricultural schemes » précité

des intérêts socio-économiques (y compris la profession agricole), en sont co-actionnaires. Pour garantir l'objectif d'intérêt général, les actionnaires publics y sont majoritaires, mais les SAR, relevant du droit privé des Sociétés Anonymes, ont les mêmes impératifs de gestion équilibrée et d'efficacité économique qu'une société privée ;

Leur mission, objet d'une concession octroyée par l'Etat, porte essentiellement sur l'établissement et l'exploitation des ouvrages hydrauliques à buts multiples nécessaires à la mise en valeur de leur région. Elles assument, pendant toute la durée (75 ans) de la concession, l'ensemble des droits et obligations du propriétaire des ouvrages.

Leurs interventions relèvent de missions de service public, financièrement équilibré. Si les investissements justifient une contribution des fonds publics, en raison du rôle structurant et pérenne des ouvrages, le produit des ventes d'eau doit permettre aux SAR de rembourser la part d'auto-financement des investissements, et de couvrir sans subventions l'ensemble des charges d'exploitation, de maintenance et de rénovation.

Les utilisateurs souscrivent librement auprès des SAR, en fonction de leurs besoins et de leurs usages, des contrats de fourniture d'eau définissant, dans une relation client-fournisseur, le tarif appliqué en regard de la nature et de la qualité de service garanties.

L'Etat n'est pas actionnaire des SAR et n'intervient pas directement dans leur gestion. En tant que pouvoir concédant, propriétaire final des ouvrages au terme de la concession, il exerce cependant un suivi constant et dispose d'un droit de contrôle et de veto exceptionnel.

EXEMPLE DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE : GESTION DE PETITS ET MOYENS PERIMETRES PAR AFFERMAGE A UN DISTRIBUTEUR D'EAU PRIVE

La gestion déléguée est connue en France depuis plus d'un siècle pour les services urbains d'eau potable (pour lesquels elle concerne 75 % de la population) et d'assainissement. Elle a donné lieu au développement de trois groupes de services de dimension internationale, et de sociétés d'échelle locale. Ces distributeurs d'eau interviennent aussi sur les systèmes collectifs d'irrigation, dont ils gèrent environ 3% (20 000 ha irrigués sur 650 000). Bien que limitée en termes de parts de marché, cette activité s'exerce depuis plus de 20 ans et permet un retour d'expérience.

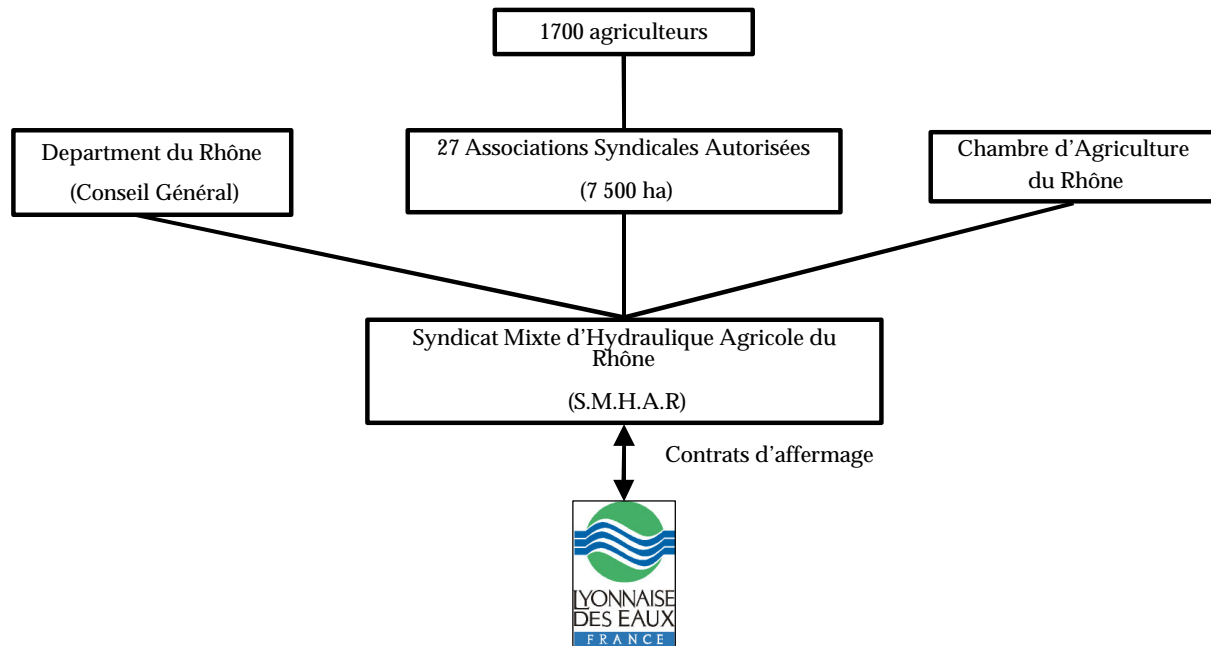
Lyonnaise des Eaux France (filiale d'ONDEO, pôle Eau du Groupe Suez) assure ainsi la fourniture d'eau sous pression à plus de 2 000 agriculteurs réunis en 20 associations d'usagers, soit 9 000 hectares irrigués répartis dans 5 départements, dont celui du Rhône.

L'agriculture y occupe des terroirs de collines et vallées imbriquées dans le tissu périurbain de l'agglomération lyonnaise ; elle est caractérisée en général par un foncier morcelé et de coût élevé, et par un relief accentué (les parcelles les plus élevées sont à 400 m au dessus du fleuve Rhône). Elle s'adapte à ces conditions peu favorables en pratiquant des cultures à haute valeur ajoutée (maraîchage, vergers, avec une spécialité de petits fruits rouges), qui exigent une très grande fiabilité du système d'irrigation.

Désireuses de préserver et coordonner l'occupation agricole de ces territoires, le département du Rhône (collectivité territoriale de 1 600 000 habitants), la chambre d'agriculture du Rhône (organisation professionnelle) et les 27 ASA d'irrigation (Associations d'usagers), ont constitué une entité à statut public, le SMHAR (Syndicat Mixte

d'Hydraulique Agricole du Rhône). Il a pour objet de construire et gérer les infrastructures hydrauliques communes à plusieurs associations. En outre, 13 d'entre elles ont donné mandat au SMHAR pour la gestion technique et administrative de leur système de distribution propre.

A son tour, le SMHAR confie par contrat, après mise en concurrence, les missions d'exploitation à un opérateur privé. Le régime contractuel est celui de l'affermage : l'opérateur assure la gestion technique du système, le renouvellement des équipements (hors canalisations et génie civil), le relevé des compteurs, l'émission des factures et leur recouvrement auprès des agriculteurs.



Le prix de l'eau comprend :

- La rémunération de l'opérateur, qui représente 40 à 50 % et correspond aux charges de fonctionnement,
- Une contribution des agriculteurs aux coûts d'investissement ; il s'agit de redevances reversées par l'opérateur aux associations et au SMHAR, afin de leur permettre de couvrir la charge des emprunts contractés pour la création des infrastructures, qui ont bénéficié de 60 % de subventions en capital.

Le tarif de l'eau est assez élevé par rapport à la moyenne française en raison des contraintes physiques exceptionnelles et aussi de la date récente des investissements. Il est de l'ordre de 380 Euros par ha et par an (pour 2 000 m³ consommés).

Après 20 années, l'option de recours au secteur privé n'est pas contestée ; les contrats ont été récemment renouvelés. Comparée à une gestion directe par les associations, la gestion déléguée présente en effet dans ce cas trois avantages principaux :

- La société prestataire assure également la gestion des services d'eau potable et d'assainissement dans de nombreuses communes du département. Elle met en place des équipes mixtes organisées par secteur géographique et mutualise ainsi, à travers des contrats multiples, les moyens mis à disposition des irrigants et des municipalités.

Ceci permet notamment de mieux gérer les variations de plan de charge du personnel, l'irrigation présentant un caractère saisonnier.

- La gestion durable du patrimoine est assurée, à l'horizon de 20 années, par l'intégration dans le contrat d'une clause portant sur le renouvellement des équipements, à frais partagés. Le prestataire est incité à assurer une maintenance préventive, avec une vision à long terme.
- Les agriculteurs responsables des associations d'usagers, qui disposent de peu de temps libre pendant la période d'irrigation, sont libérés du souci de la gestion opérationnelle et administrative. Ils peuvent consacrer leur temps de bénévolat à la prise de décision sur les questions de fond telles que projets d'extension, plans de financement...

EXEMPLE DE PARTENARIAT ENTRE UNE SAR (BRL) ET UN OPERATEUR PRIVE⁷

Créée en 1955, BRL est concessionnaire de l'Etat pour l'aménagement hydraulique dans la région Languedoc-Roussillon (valeur actuelle des aménagements : 1,2 milliard d'Euros).

Avec les années, l'outil s'était transformé en une quasi-administration, avec ses lourdeurs. L'Etat ayant cessé de subventionner l'exploitation des ouvrages pour compenser temporairement l'insuffisance d'utilisation des infrastructures, la Société était, au début des années 1990, au bord de la cessation de paiement.

Pour rétablir la situation, les collectivités publiques actionnaires se sont mobilisées, et une société spécialisée de distribution d'eau, la SAUR, a renforcé la part de l'actionariat privé.

BRL a été restructurée, en conservant la mission publique d'aménagement régional et de détention du patrimoine concédé, et en filialisant les missions à caractère commercial.

L'exploitation des ouvrages est ainsi affermée à la filiale BRL Exploitation, dans laquelle la SAUR détient 49%, et apporte toute sa technicité et sa performance opérationnelle.

Cette filiale présente aujourd'hui des comptes bénéficiaires, et reverse à la maison mère les redevances convenues pour lui permettre de financer les charges liées à l'établissement et à la pérennisation du patrimoine.

EXEMPLE D'ADAPTATION DU SERVICE AU CLIENT EN PARTENARIAT ENTRE UNE SAR (CACG) ET LA PROFESSION AGRICOLE

L'un des enseignements majeurs du partenariat public-privé dans la gestion de l'eau est la construction progressive de la notion de « *service à un client* ». La transformation, dans l'esprit du prestataire de service, de l'usager en client, n'est rien d'autre que le passage d'une pratique d'offre de service par une administration qui décide, à une pratique de réponse à la demande du client par un prestataire soucieux de recouvrer les factures du service rendu.

⁷ Restructuration de BRL, Société d'Aménagement Régional, conférence internationale Eau et Développement Durable, Paris, 19, 20, 21 mars 1998, J.P. Nicol, membre du Directoire.

Sans parler de la question de l'identification du client de sa connaissance, et de son suivi, l'exemple de la Gascogne peut éclairer les deux questions de l'identification du type de service offert et du niveau du service rendu.

Les premières années de l'aménagement des Coteaux de Gascogne étaient fondées sur la prestation d'un service unique : « *fourniture d'eau en pression au coin du champ-tout compris* ». Ce service était bien sûr adapté en débit et pression pour répondre au besoin de chaque agriculteur, mais globalement, il s'agissait d'un seul type de service rendu par un aménageur responsable de l'ensemble des réseaux d'irrigation sur un territoire concédé par l'Etat.

Aujourd'hui, après des adaptations parfois difficiles, la CACG fournit aux agriculteurs –en simplifiant– deux types de services très différents, avec des niveaux de prestations allant d'un service très partiel à un service « tout compris ».

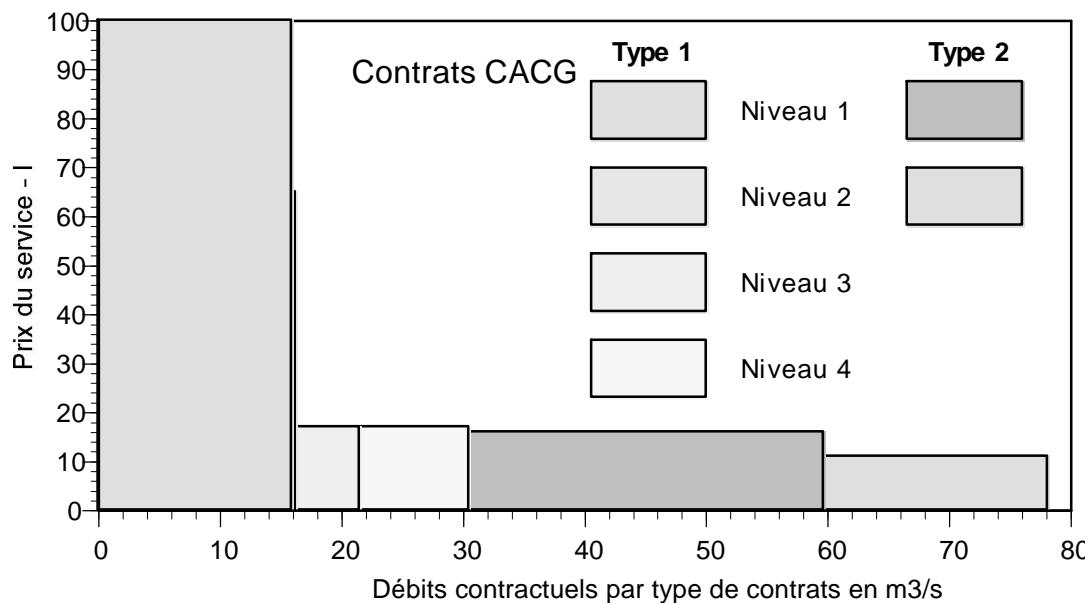
1 – « *L'eau en débit et pression régulés au coin du champ* ». C'est le service classique des réseaux d'irrigation en canalisation sous pression. L'agriculteur ouvre une borne d'irrigation au coin de son champ et dispose d'un débit et d'une pression conformes aux engagements pris par contrat. Il paye le service sous forme d'un prix proportionnel au nombre de bornes dont il dispose au débit souscrit, au volume consommé. Ce service intègre dans la plupart des cas la mobilisation de la ressource amont : l'essentiel des externalités est pris en compte.

2 - « *L'eau garantie en débit dans la rivière –ou le canal– au droit de l'exploitation* ». Ce nouveau service concerne seulement la ressource amont –et éventuellement le canal principal– régulé par un système de réservoirs ou de transferts qui garantit que le débit souscrit par le préleveur dans la rivière ne perturbe pas les usagers aval. Cette garantie en débit est depuis quelques années assortie d'un engagement mutuel sur un quota en volume fixé dans le contrat pour mieux gérer le risque global dans le système. Le client paye ce service sous forme d'un prix proportionnel au débit garanti qui donne accès au quota, assorti d'un prix plus élevé pour les volumes prélevés hors quota.

Le niveau de la prestation de service dépend du rapport institutionnel construit entre les irrigants, le prestataire de service, le maître d'ouvrage public propriétaire (actuel ou futur) des ouvrages. La CACG distingue dans ses contrats quatre niveaux de service :

- *niveau 1 : concession incluant (après construction) la maintenance des ouvrages.*
- *niveau 2 : affermage n'intégrant pas la maintenance à long terme des ouvrages ;*
- *niveau 3 : maintenance et exploitation avec garantie de dépannage ;*
- *niveau 4 : maintenance préventive avec garantie de dépannage ;*

Le graphique suivant donne quelques indications sur les services rendus par la CACG en 2001 aux 6000 irrigants-clients sur les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine :



Ainsi, après la première décennie consacrée à la seule « concession d'Etat » (type 1, niveau 1), le service aux irrigants apporté par la CACG s'est largement diversifié pour répondre aux diverses situations géographiques, à une demande d'autonomie des irrigants et aux diverses constructions institutionnelles voulues par les Collectivités Publiques (Associations Syndicales Autorisées, Communes, Syndicat de Communes, Départements, Institutions Interdépartementales, Etat).

Il est à souligner que, en dehors du niveau 1 où le concessionnaire CACG a le devoir de l'assurer, la durabilité des équipements et leur renouvellement en temps utile ressortent désormais entièrement de la responsabilité du maître d'ouvrage.

Cette diversification du service ne va pas sans quelques renoncements pour la CACG. En effet, le « service complet-tout compris » procure à l'évidence un chiffre d'affaires plus important qui stabilise l'activité de l'entreprise sur la base de clients quasi captifs.

Accepter un type de service plus léger ou partiel pour répondre à la demande des irrigants a cependant le mérite de l'apprentissage d'une véritable relation « service-client » qui stabilise une relation de confiance durable et adaptable avec les professionnels irrigants de toute une région.

EXEMPLE DE PARTENARIAT ENTRE LA PROFESSION AGRICOLE, UNE SAR ET LES COLLECTIVITES: LE CAS DE L' AMENAGEMENT HYDROAGRICOLE DU LAURAGAIS

Le projet est né de l'initiative privée de la profession agricole de cette région du sud-ouest : limitée à la production céréalière et à l'élevage en sec, elle a voulu pouvoir se diversifier, à une échelle qui permette de justifier l'organisation induite des structures de transformation et de commercialisation.

Il était nécessaire pour cela de disposer de l'irrigation. Deux coopératives et le syndicalisme agricole ont créé en 1968, la Société d'Intérêt Collectif Agricole (SICA) du Lauragais pour promouvoir le projet, auquel le département de l'Aude a aussitôt apporté son soutien, compte tenu de son impact économique, en termes d'emplois.

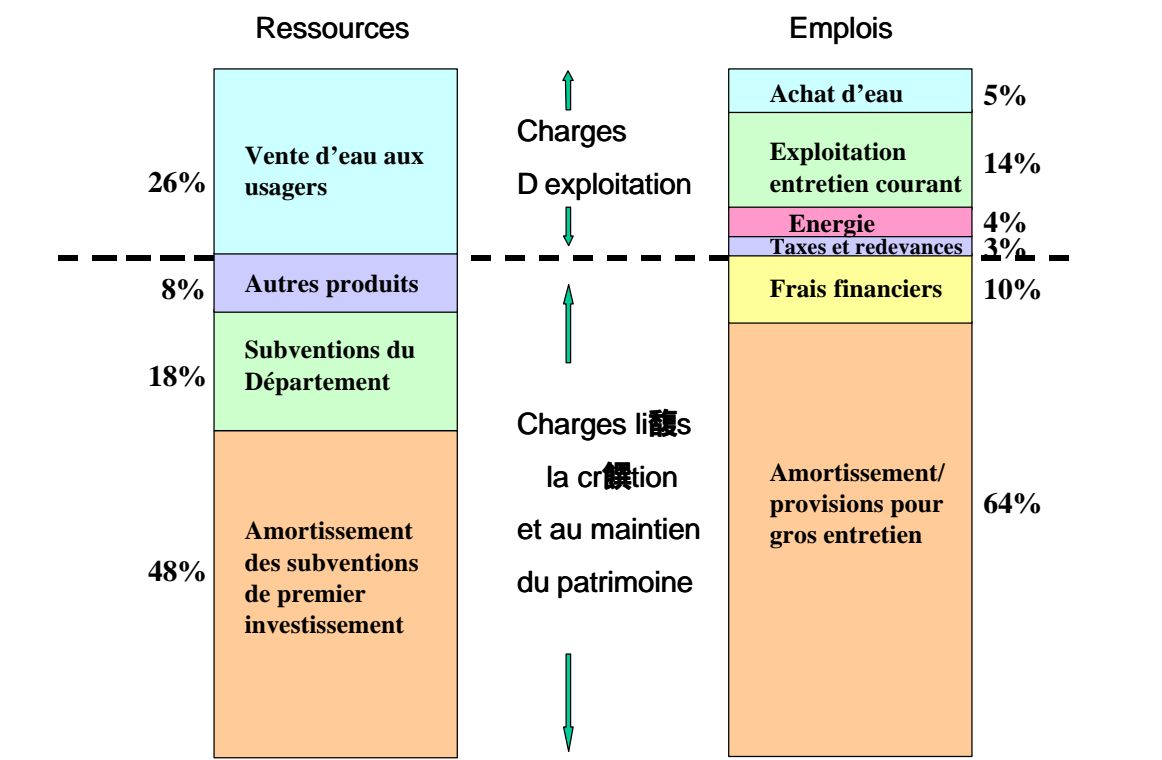
Il a été demandé à BRL, de réaliser au titre de sa concession d'Etat le barrage de la Ganguisse (22Mm³) pour mobiliser au mieux, en première phase, les ressources en eau accessibles localement. L'investissement a été subventionné à 90%.

Un syndicat mixte, regroupant les communes et le département, s'est constitué pour réaliser les réseaux de distribution sous pression. Il les a concédés à BRL. L'investissement a été subventionné à 80% (Etat, Europe, Région). 20 000 ha sont aujourd'hui équipés.

- Avec le développement des réseaux, il a fallu renforcer la sécurité de la ressource en eau. Le problème a été résolu à l'échelle interrégionale et inter-bassins:
- Le barrage de Montbel (60 Mm³) a été réalisé par une institution publique regroupant trois départements (Aude, Ariège, Haute Garonne). Les investissements ont été subventionnés à 95% par l'Etat, les 2 agences de l'eau, et les 2 Régions concernées. L'institution, qui a emprunté le reliquat de 5%, assume l'exploitation de l'ouvrage.
- Un adducteur transfère une partie de l'eau jusqu'au barrage de la Ganguisse, le reste étant destiné aux irrigations et au soutien d'étiage de la rivière l'Hers (intéressant Ariège et Haute Garonne).
- L'eau transférée bénéficiant aux irrigations dans les départements de l'Aude, de Haute Garonne et indirectement du Tarn, l'ouvrage de transfert appartient et est géré par une Institution déjà constituée entre ces trois départements. Il a été subventionné à 85%, l'Institution a emprunté le solde de 15%.
- Le barrage de la Ganguisse permet de répartir les eaux entre leurs divers destinataires.
- Une convention de « mutualisation des charges » répartit les dépenses du transfert et du barrage de la Ganguisse en fonction des utilisations respectives des départements.
- La SICA assure la relation entre l'aménagement hydraulique et les agriculteurs individuels. Société civile regroupant des syndicats d'irrigants et le syndicalisme agricole, des coopératives agricoles, et BRL, elle établit les contrats de vente d'eau aux agriculteurs, assure le recouvrement des factures, effectue le conseil à l'irrigation, fournit du matériel d'irrigation. Fortement influencée par les coopératives, elle est le véritable instigateur du développement de l'irrigation et oriente les productions irriguées.
- L'agriculteur règle ses factures d'eau par prélèvement sur le compte courant de la coopérative dont il est adhérent. Si le compte d'exploitation de la SICA est déficitaire, le déficit est comblé par une contribution des coopératives calculée au prorata des consommations d'eau.

Pour la partie Audoise de l'aménagement, le coût complet moyen est estimé à 0,534 €/m³ :

Formation du coût de l'eau et couverture financière



- Les charges d'exploitation (26%), couvertes en totalité par la vente d'eau aux agriculteurs, se répartissent entre les frais de personnel d'exploitation et les travaux d'entretien courant fait par l'entreprise (52%), l'énergie (14%), les taxes et redevances (13%), les achats d'eau en gros aux infrastructures hydraulique (20%);
- Les charges liées à la création et au maintien du patrimoine (amortissements, frais financiers, gros entretien et provisions pour rénovation) représentent 74 % du coût complet. Elles sont couvertes pour 10% par d'autres produits et à 90% par des subventions : 73% viennent de l'amortissement des subventions initiales de l'Etat, l'Europe, la Région ; 27% du département pour couvrir des charges temporaires liées à l'utilisation partielle des infrastructures principales.

Si la capacité contributive des irrigants est très insuffisante pour couvrir le coût complet, il est à noter que les coopératives ont fortement investi dans les filières de transformation des productions irriguées, et que la diversification des cultures a été génératrice d'emplois, alors que sans irrigation le Lauragais aurait perdu un agriculteur sur deux.

Il reste que la durabilité du système dépend de la pérennité de l'engagement financier des collectivités publiques, qui supportent la quasi-totalité du coût des grandes infrastructures.

EXEMPLE DE SOLIDARITE ENTRE L'IRRIGATION ET LES AUTRES USAGES DANS UN AMENAGEMENT A BUTS MULTIPLES : LE CAS DU CANAL DE PROVENCE⁸

Cet aménagement est né de la décision des grandes collectivités publiques de la région de gérer en commun les ressources en eau mobilisables sur la rivière Verdon pour satisfaire tous les usages –agricoles, urbains et industriels- de la région Provençale.

La SAR qu'elles ont créée, la SCP, a acquis dans les grands barrages hydroélectriques d'EDF les réserves suffisantes pour affranchir la région provençale de tout risque de pénurie. Tenant compte de la valeur énergétique et environnementale de l'eau dans son site, la SCP n'y prélève que les volumes strictement nécessaires aux besoins de ses clients.

Du fait du relief montagneux et des distances de transport, les investissements réalisés (près de 2 Milliards €, en valeur actuelle) sont considérables. Injustifiables pour les seuls 80 000 ha aujourd'hui équipés à l'irrigation, ils ont pleinement bénéficié de l'économie d'échelle liée à la multifonctionnalité des ouvrages. Effectivement, les volumes actuellement livrés se répartissent environ par tiers entre les usages industriels, urbains et d'irrigation.

La multifonctionnalité de l'aménagement permet d'amortir l'incidence des fluctuations de la demande propre à chacun des usages, en fonction des aléas climatiques ou économiques. Elle fait en outre bénéficier l'irrigation du haut niveau de qualité de fonctionnement qu'il faut impérativement assurer pour les usages les plus exigeants (industriels et urbains).

La tarification au coût marginal de développement à long terme⁹ oriente les décisions du consommateur dans le sens de l'intérêt général, en le responsabilisant sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires pour le satisfaire spécifiquement.

Cette méthode fournit une base équitable et objective pour établir les tarifs en fonction des usages, de l'éloignement de la ressource, de la période (pointe/hors-pointe) de prélèvement.

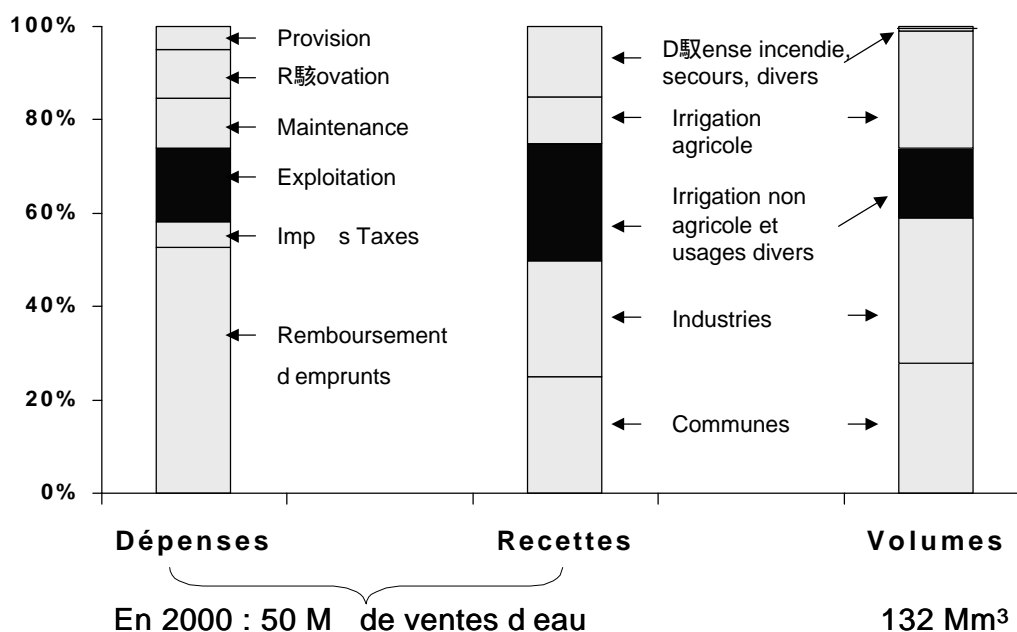
Les agriculteurs bénéficient d'un abattement sur le tarif d'irrigation fixé à 60% par la SCP, avec l'accord de l'Etat, marquant ainsi la solidarité effective des divers secteurs d'activité en faveur de l'agriculture, voulue dans une optique d'aménagement équilibré du territoire.

⁸ cf « Le rôle de la SCP dans la gestion des ressources en eau de la région Provençale » (Plantey & Reig, congrès SHF 1998) ; cf également références précitées

⁹ cf « L'application de la théorie du coût marginal au tarif de vente de l'eau dans un ouvrage à buts multiples » (Jean, Comité des problèmes de l'eau de l'ONU, Veldhoven 1980, ainsi que « Pricing policy and practical application : the example of the Canal de Provence » (Jean, Conférence Sintra, Commission Européenne, septembre 1999)



Structure de la gestion des ouvrages concédés SCP



Toutes sources de financement confondues, y compris les contributions des collectivités actionnaires, les aides publiques obtenues pour les investissements sont inférieures à 65%. La SCP a donc dû lourdement emprunter, et le remboursement de la dette consomme encore aujourd'hui près de la moitié du produit des ventes d'eau à ses clients.

L'autre moitié couvre intégralement les charges d'exploitation, maintenance et gestion. Au fur et à mesure qu'elle se désendette, la SCP est en mesure, sur ses fonds propres issus des ventes d'eau, d'accroître son effort de rénovation des ouvrages, en rapport avec leur vieillissement, et avec l'évolution des besoins des clients en qualité et sûreté du service.

Dans ces conditions, la pérennité du système repose exclusivement sur la dynamique économique locale et sur la fidélité de la clientèle, libre de souscrire comme de se retirer, et qu'il est donc essentiel de satisfaire par la performance qualité/coût du service.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRES DE CE PANORAMA¹⁰

Ces exemples illustrent les formes que peut prendre la complémentarité des rôles des différents acteurs, de droit public ou privé, dans le souci constant de concilier les principes déontologiques de service public, d'efficacité économique et de professionnalisme du privé.

Participation publique à la création du patrimoine collectif

¹⁰ cf « les clés d'une nouvelle gestion locale de l'eau » (actes du colloque du 4/10/01 à Paris, Cercle Français de l'eau)

L'aide publique aux investissements est justifiée par la vocation pérenne, inter-génération, du service d'intérêt général à assurer. L'exemple du Lauragais montre que la rentabilisation des ouvrages, structurants pour l'aménagement du territoire, n'est imaginable qu'à une échelle de temps sans rapport avec les durées normales des emprunts à long terme sur le marché, et a fortiori avec le temps de retour sur investissements habituellement escompté par des opérateurs privés.

Certes, la part d'autofinancement, couverte par emprunt, est rentable dès lors qu'elle est effectivement remboursée en capital et en intérêts. Mais on comprend que ce type d'investissement est globalement peu attractif pour un investisseur privé.

L'Etat est garant de la continuité et de la cohérence des principes d'aménagement et de gestion des ressources

La cohérence de la politique de gestion des ressources en eau, et le poids considérable des investissements, justifient le caractère monopolistique de leur gestion, dont la performance doit en contrepartie être dûment contrôlée.

Les efforts consentis par la collectivité pour apporter à tous les utilisateurs la possibilité de disposer de l'eau qui leur est nécessaire implique évidemment qu'elle s'interdise absolument d'encourager, dans les secteurs desservis, des initiatives individualistes, visant à développer des équipements redondants, qui stérilisent la valorisation des ouvrages collectifs, et accroissent à nouveau la pression sur des ressources locales que l'on souhaitait préserver.

Les ouvrages ont souvent des utilités multiples, qui doivent toutes contribuer

L'exemple du Canal de Provence montre qu'il faut avoir conscience des usages multiples des ouvrages : chacun d'entre eux doit équitablement contribuer à la dépense, pour que cet usage soit légitimement assuré. Les bénéficiaires peuvent être individuels ou collectifs : il n'est donc pas exclu que certaines fonctionnalités relèvent de l'intérêt général, et soient financièrement prises en charge à ce titre, au plus près de la collectivité directement concernée. Ou que les collectivités décident, en respect du principe de subsidiarité, de faire bénéficier certains usages de la solidarité des autres usages et de la collectivité.

Pour que la continuité et la pérennité du service de l'eau puissent être assurés, il faut que les recettes du service couvrent au moins son « coût durable »¹¹

Il est donc essentiel d'analyser lucidement la réalité de la totalité des coûts sur le long terme, en évitant d'escamoter ou de différer indûment les coûts de maintenance et de rénovation, pour décider en conséquence qui doit payer quoi pour assurer un service durable.

Plus on est proche de l'utilisateur final, (réseau de distribution, branchement particulier), plus la continuité de son engagement individuel conditionne la pérennité de l'ouvrage.

En revanche, plus l'ouvrage a un caractère collectif et structurant, plus il est indispensable d'en garantir collectivement la pérennité, parce qu'on a aménagé durablement le territoire en l'affranchissant définitivement d'une contrainte naturelle majeure ; chose qu'il faut impérativement léguer aux générations futures.

¹¹ cf « La valeur de l'eau en agriculture irriguée .. » (Tardieu, Congrès CIID de Grenade, 1999)

Les utilisateurs sont des acteurs responsables : « Chacun doit contribuer dans la mesure où il a rendu la dépense nécessaire et où il y trouve intérêt » :

Dans une ASA, l'utilisateur reste certes un « usager » (et non un client) du service auquel il est durablement « assujéti », mais il participe aux décisions collectives en tant que membre de l'Association ;

Dans un service orienté vers le client, le principe « utilisateur=payeur » le rend directement responsable, et donc décideur : c'est de lui que doit venir la confirmation que la qualité du service répond à ses besoins, et que le ratio qualité/coût est convenable.

Il faut que « l'eau paye l'eau ; toute l'eau ; mais rien que l'eau ».

Si l'on s'écarte de la vérité des prix, par exemple en faisant payer le contribuable à la place du consommateur, ou en distordant à l'excès la logique tarifaire pour des raisons extra-économiques, on perd toute transparence, et prête le flanc à toutes les dérives (dans lesquelles l'eau arrive à payer tout autre chose que l'eau).

« Payer l'eau », c'est à dire : d'une part, l'eau naturelle dans son site (qui a une valeur, correspondant au dommage créé en aval quand on la ponctionne) ; et d'autre part le service (artificiel donc coûteux) de sa mobilisation et de sa livraison à chaque usage.

Pour l'eau - nature, l'arbitrage est collectif, et donne lieu à redevance publique versée à l'Agence de l'eau ; l'opérateur de réseau d'irrigation ne sert que de collecteur d'impôt.

Pour l'eau - service, il faut répercuter à chaque bénéficiaire le coût de fonctionnement du service qui lui est assuré, et la quote-part de contribution à l'ensemble des coûts du patrimoine (établissement et maintien).

L'exemple du Lauragais montre que ces derniers sont très largement prépondérants.

Les vertus de l'autogestion...

L'autogestion par les ASA est d'autant plus performante, et peu coûteuse en termes de dépenses monétaires, que chacun de ses membres est motivé à participer, au sein d'un groupe solidaire d'agriculteurs, sans compter la valeur du temps qu'il y consacre volontiers, pour des tâches qu'il maîtrise, en rapport avec son métier quotidien.

... et ses contraintes

L'évolution de l'agriculture induit cependant une professionnalisation de plus en plus poussée des exploitants, qui, en entrepreneurs individuels soucieux d'efficacité économique, sont de plus en plus enclins à externaliser les prestations qu'ils n'ont plus les loisirs ou les moyens d'assurer directement. Ils sont également moins disponibles pour participer aux débats collectifs, surtout lorsque la cohésion des membres est perturbée par l'arrivée de nouveaux types d'utilisateurs.

Parallèlement, les utilisateurs ont une exigence croissante de qualité et continuité du service, qui va de pair avec le recours accru à des technologies de plus en plus élaborées. Les normes et exigences environnementales se renforcent de façon continue. Le moindre incident prête à recherche de responsabilité, y compris devant les tribunaux. La gestion d'un système d'irrigation requiert de plus en plus de rigueur et de professionnalisme spécialisé, pour assumer valablement l'ensemble des risques techniques, administratifs, et financiers.

Tout cela incite à se doter d' une structure spécialisée compétente pour assurer le service.

Libre choix du mode de gestion

Lorsque l'ASA décide de ne plus exploiter l'ouvrage par ses moyens propres, elle a le libre choix entre diverses solutions : elle peut le confier à la Commune ou à un syndicat de communes ; elle peut aussi demander à la SAR de sa région de l'intégrer dans le patrimoine de la concession d'Etat ; ces mutations ont un caractère pérenne. Elle peut aussi, de façon beaucoup plus réversible, faire appel à un opérateur spécialisé de statut privé (d'économie mixte comme les SAR, ou l'une des sociétés privées de Distribution d'eau).

Attractivité pour le secteur privé

Le secteur privé doit pouvoir trouver un intérêt économique à ce type d'activité : il doit donc avoir une bonne garantie de couvrir ses dépenses et de rémunérer convenablement la prise de risques acceptés : vu les coûts fixes du service, (liés en particulier à sa continuité), la délégation doit porter sur un périmètre suffisant, regroupant éventuellement plusieurs ASA.

Il est souvent affirmé que lorsque la gestion est déléguée, le service est plus cher. Il faut tenir compte de ce que les systèmes que l'on a le plus tendance à déléguer sont ceux qui connaissent les problèmes les plus délicats (et donc parfois les plus chers). Ensuite on ne compare pas toujours les mêmes choses parce que l'on n'a pas connaissance de la réalité des coûts dans les systèmes publics. Il n'en reste pas moins vrai que lorsque l'on n'a pas pris soin de mettre en place des outils de suivi, il peut y avoir des dérives, parce que le concédant perd le contact avec la réalité du service et des ouvrages... Déléguer un service, ce n'est pas s'en débarrasser ; c'est confier une mission définie et contrôlable, et répartir les tâches et les risques, dans le cadre d'un **contrat**..

Le contrat de délégation du service public pour une claire répartition des rôles

La préparation de l'appel d'offre et l'établissement du contrat avec le délégataire retenu obligent les agriculteurs à bien formuler les objectifs assignés au service.

L'exemple des ASA du Rhône gérées par ONDEO montre le soin qu'il faut apporter pour définir clairement les interfaces entre les rôles respectifs du propriétaire et du délégataire : le propriétaire doit se donner les moyens (internes, ou de conseil externe) pour continuer à connaître l'état du patrimoine, son vieillissement, son obsolescence ; le délégataire se voit assigner des objectifs vérifiables sous forme de contrat de résultats (plutôt que de moyens) l'incitant à défendre l'intérêt collectif.

La concurrence des divers modes de gestion est bénéfique : c'est un puissant moteur d'émulation à la performance du service.

En matière de « benchmarking », cette performance s'analyse à la fois en termes de coûts du service facturés à l'utilisateur, mais aussi en termes de qualité du service, qui dépend de la pertinence des choix techniques, de la rapidité de réalisation, de la capacité d'optimisation entre les coûts d'investissement et de fonctionnement, de la qualité des relations avec la clientèle...

La délégation de gestion d'un service public d'irrigation prend son sens si toutes les parties en cause en retirent des avantages :

- Les utilisateurs , par une amélioration du rapport coût sur longue période/ service rendu
- La collectivité , par la garantie d'une gestion économiquement et techniquement durable des ouvrages qu'elle a financés

L'opérateur , par une rémunération raisonnable

CONCLUSION

Comment transposer dans d'autres pays cette expérience positive du partenariat public-privé? Les institutions sont spécifiques à chaque culture et il faut se garder d'émettre des recommandations qui puissent paraître constituer une ingérence dans un domaine sensible où chaque pays souhaite préserver ses spécificités.

Néanmoins il est clair, depuis quelques années, que l'introduction des règles de gestion du secteur privé dans les institutions publiques permet d'assurer les performances du service nécessaires à la satisfaction des clients. Cela s'applique en particulier au secteur de l'irrigation : l'adaptation aux besoins du client, la réactivité aux changements de la demande, la qualité d'une organisation économe en coûts de structure, s'avèrent indispensables à la survie de nombreux services publics d'irrigation dont on connaît bien les défauts.

Le partenariat public-privé permet de concilier cette double nécessité d'un service pérenne et performant, équitable et financièrement équilibré, à condition de veiller strictement à la maintenance à long terme du patrimoine. C'est là qu'on peut tenter les quelques recommandations suivantes, plus spécifiques au domaine de l'irrigation.

Parce que les grands systèmes irrigués sont souvent concurrencés, par des prélèvements dans des ressources locales (qu'elles soient souterraines ou de surface) surexploitées , la collectivité publique se doit impérativement de tenir le cap d'une politique cohérente de gestion des ressources, faire respecter les principes et règlements établis, dissuader les initiatives individualistes qui stérilisent les efforts collectifs investis, dont il faut encourager la valorisation multi-usages.

Parce que la gestion déléguée repose sur une double approche contractuelle (entre Etat et opérateur, entre opérateur et irrigants) et qu'en irrigation le recouvrement des factures est difficile, le contexte national doit être favorable à la transparence et au respect des contrats.

Parce que l'irrigation est un usage économique de l'eau très sensible au système de prix intérieur des produits agricoles, la gestion des systèmes hydrauliques, vu leur caractère pérenne, doit se prémunir contre des revirements de politique agricole et tarifaires nationales qui auraient une incidence avérée sur les revenus des agriculteurs irrigants.

Le partenariat public-privé en irrigation vise à améliorer la qualité et le coût du service; il ne peut fonctionner qu'à la condition que les clients agriculteurs disposent d'une visibilité et d'une fiabilité suffisante de leur propre avenir socio-économique. S'ils veulent être assurés de la pérennité du service, les irrigants doivent prendre en charge son coût durable à long terme. Mais, pour que l'irrigant s'engage dans ce sens, la politique agricole nationale doit être suffisamment claire pour lui garantir la pertinence de son choix d'irriguer ou, à tout le moins, le temps nécessaire pour s'adapter. Le gestionnaire saura alors lui aussi s'adapter.

En effet, sans ressources durables (physiques, financières et humaines) et sans capacité d'adaptation à l'évolution, il ne peut y avoir de développement durable

*