



**L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DIX ANS PLUS TARD : QUELLES OPPORTUNITES POUR LES AGRICULTEURS, ET QUELS APPRENTISSAGES POUR LES POUVOIRS PUBLICS ? LE CAS DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS AU NORD DU MAROC**

Zakaria Kadiri, Karima Belmoumene, Marcel Kuper, Nicolas Faysse, Mohamed Tozy, Mostafa Errahj

► **To cite this version:**

Zakaria Kadiri, Karima Belmoumene, Marcel Kuper, Nicolas Faysse, Mohamed Tozy, et al.. L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DIX ANS PLUS TARD : QUELLES OPPORTUNITES POUR LES AGRICULTEURS, ET QUELS APPRENTISSAGES POUR LES POUVOIRS PUBLICS ? LE CAS DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS AU NORD DU MAROC. Emilie COUDEL, Hubert DEVAUTOUR, Christophe-Toussaint SOULARD, Bernard HUBERT. ISDA 2010, Jun 2010, Montpellier, France. Cirad-Inra-SupAgro, 12 p., 2010. <hal-00523316>

**HAL Id: hal-00523316**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00523316>**

Submitted on 4 Oct 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE DIX ANS PLUS TARD : QUELLES OPPORTUNITES POUR LES AGRICULTEURS, ET QUELS APPRENTISSAGES POUR LES POUVOIRS PUBLICS ? LE CAS DES ASSOCIATIONS D'IRRIGANTS AU NORD DU MAROC

Zakaria Kadiri\*, Karima Belmoumene\*\*, Marcel Kuper\*\*\*, Nicolas Faysse\*\*\*,  
Mohamed Tozy\*\*\*\*, Mostafa Errahj\*\*

\* Laboratoire Méditerranéen de Sociologie (LAMES), Aix en Provence, France ; UMR G-EAU, Montpellier, France. [zakaria3k@yahoo.fr](mailto:zakaria3k@yahoo.fr)

\*\* Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès (ENA), Département Ingénierie du Développement, Meknès, Maroc. [merrahj@gmail.com](mailto:merrahj@gmail.com) ; [belmoumene\\_karima@yahoo.fr](mailto:belmoumene_karima@yahoo.fr)

\*\*\* Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), UMR G-EAU, Montpellier, France; [marcel.kuper@cirad.fr](mailto:marcel.kuper@cirad.fr) ; [nicolas.faysse@cirad.fr](mailto:nicolas.faysse@cirad.fr)

\*\*\*\* Laboratoire Méditerranéen de Sociologie (LAMES), Aix en Provence, France ; Centre Marocain des Sciences Sociales (CM2S), Casablanca, Maroc. [tozy@mmsch.univ-aix.fr](mailto:tozy@mmsch.univ-aix.fr)

**Résumé** -- Le Maroc a programmé au début des années 1990s l'orientation vers une gestion participative en irrigation (GPI), favorisant l'implication et la responsabilisation des usagers dans l'aménagement hydro-agricole. Ce tournant politique s'est traduit par l'introduction d'une innovation institutionnelle : les Associations d'Usagers de l'Eau Agricole (AUEA). La dite innovation est importante aussi bien dans le changement organisationnel que social de la population locale. Si cette gestion ne s'est que peu concrétisée en grande hydraulique, elle a conduit à de nombreuses AUEA actives en zone de petite et moyenne hydraulique.

L'objectif de cet article consiste à analyser comment une innovation institutionnelle « décrétée » par les politiques publiques, a créé un nouvel ordre institutionnel, de nouvelles dimensions de la gouvernance locale, l'accès et l'organisation collective autour d'une ressource qui est l'eau d'irrigation.

Nous nous appuyons sur l'analyse de deux périmètres irrigués. D'une part, le Moyen Sebou Tranche I est un périmètre livré aux agriculteurs dès la fin des travaux d'aménagement, géré actuellement par des AUEA et où on constate une appropriation de la part des agriculteurs. Ce périmètre constitue depuis dix ans une école d'apprentissage du modèle de la Gestion Participative en irrigation pour les différents acteurs (institutions publiques, agriculteurs, bailleurs de fond et institutions de recherches). D'autre part, le périmètre Sahla, qui vient d'être mis en eau, et dont la mise en œuvre a été faite par une partie de l'équipe d'ingénieurs impliqués dans le projet Moyen Sebou a mis en place le périmètre. Il s'agit d'une adoption et d'une adaptation du même modèle, le périmètre Sahla montre une appropriation du modèle GPI de la part des institutions publiques.

**Mots clés :** Gestion Participative en Irrigation, innovation institutionnelle, action publique, Associations d'irrigants, Moyen Sebou, Sahla, Maroc.

**ABSTRACT** -- Morocco has attempted from the 1990s onwards to move towards Participative Management of Irrigation (PMI), promoting the involvement and empowerment of users in water management. This policy shift has led to the introduction of an institutional innovation: the Water Users Associations (WUA). This innovation is important in both the organizational and social change of the local population.

The aim of this paper is to analyze how an institutional innovation initiated by public policy, has created a new institutional order, new dimensions of local governance, access, and collective organization around a resource that is the irrigation water.

The analysis is based on two irrigation schemes. First, the Moyen Sebou scheme was delivered to farmers at the end of the project implementation and is currently managed by AUEAs. Nevertheless, farmers took over the management of the AUEA and the Moyen Sebou has become a school for learning the model of Participative Management of Irrigation for the different stakeholders (public institutions, farmers, financial backer, and research institutions) for the past 10 years. On the other hand, the recently launched Sahla irrigation scheme was built by the same team that worked on the Moyen Sebou scheme. Being an adaptation of the same model, the Sahla scheme shows appropriation of the PMI model by public institutions.

**Keywords:** Participative Management of Irrigation (PMI), institutional innovation, public action, irrigators associations, Moyen Sebou, Sahla, Morocco.

## INTRODUCTION

Depuis le début des années 1980s, le modèle de gestion par l'état des périmètres irrigués modernes est de plus en plus mis en débat par des bailleurs de fonds, des Etats et des institutions de recherches (Coward, 1980). Le modèle était coûteux pour les Etats et les performances des grands périmètres s'avéraient décevantes. Certains pays étaient en surendettement et ne pouvaient plus assurer le service de l'eau, en particulier ses coûts d'entretien et de maintenance. Ils ont alors procédé à de profondes réformes de leurs politiques de gestion de l'irrigation (Mollinga et Bolding, 2004). D'un côté, il fallait opérer une libéralisation économique, notamment par la privatisation des filières dites « intégrées ». De l'autre côté, il s'agissait d'impliquer les usagers à travers des politiques de gestion participative de l'irrigation ou par le transfert (partiel) de gestion à des associations d'irrigants. Cette directive internationale s'est traduite par l'introduction d'une innovation institutionnelle : les Associations d'Usagers de l'Eau Agricole (AUEA). Le modèle de la gestion participative en irrigation a été largement débattu par différents auteurs. Dans certains cas on compare les situations avant et après le transfert, alors que dans d'autres il s'agit des comparaisons avec et sans transfert (Merrey et al, 2002 ; Samad, 2002 ; Shah et al, 2002). Parmi les critères avancés, la Banque Mondiale (2007) cite la performance économique, l'impact sur l'irrigation, le rendement et l'efficacité technique. D'autres abordent le modèle de GPI sous l'angle de la gouvernance locale et de l'appropriation des AUEA par les agriculteurs sur des terrains en montagne gérés par historiquement par les communautés locales (Bekkari, 2009 ; Riaux, 2006) ou des terrains nouvellement aménagés (Kadiri et al, 2009).

Au début des années 90, le Maroc a connu la même innovation institutionnelle. Depuis l'indépendance, du fait d'une implication forte des pouvoirs publics appuyés par les financements des bailleurs de fonds, des grands périmètres irrigués ont été construits et sont gérés par des offices régionaux parapublics. Cependant, les directives liées au Plan d'Ajustement Structurel ont engendré le démantèlement du modèle étatique de la grande hydraulique à travers une libéralisation économique et politique. Créées au début des années 90, les AUEA ont souvent été jugées décevantes, que ce soit en grande hydraulique (El Alaoui, 2004) ou en petite et moyenne hydraulique (Herzenni, 2002). Comme ailleurs

dans le monde, les conditions de leur réussite n'étaient souvent pas réunies (engagement politique pour réussir le transfert, capacité financière des AUEA, problèmes de démocratie interne...). Actuellement, en grande hydraulique, les AUEA ne sont que peu actives et les offices se chargent toujours de la gestion de l'irrigation (Faysse et al., 2010). D'autre part, en Petite et Moyenne Hydraulique où l'Etat a longtemps continué la création des AUEA en vue de la réhabilitation des anciens périmètres ou l'aménagement des nouveaux, des études ont été commanditées pour impliquer le secteur privé. Malgré certaines réussites d'AUEA (Bekkari, 2009 ; Kadiri et al, 2009), les choix de politiques publiques s'orientent, pour les grands périmètres, dans une autre direction. Des études sont actuellement en cours au Maroc pour la délégation de service de la gestion de l'eau à travers des partenariats public-privé (Préfol et al., 2006). Toutefois, quel que soit le modèle, sa mise en œuvre est fortement influencée par les rapports de force existants (Mollinga et Bolding, 2004 ; Houdret, 2008).

Malgré l'intérêt des études existantes évaluant l'efficacité de la GPI, l'analyse adoptée semble être insuffisante. D'une part, les indicateurs d'évaluation choisis orientent les choix institutionnels. Si on choisit des indicateurs correspondant à une logique financière de rentabilité des investissements à court terme aux dépens d'indicateurs de développement à moyen terme, le PPP pourrait présenter des avantages par rapport au modèle de GPI où les adaptations se font au quotidien. D'autre part, la plupart des analyses apportent des pistes de réflexion sur la gouvernance à adopter, mais elles restent souvent insuffisantes pour 1) une mise en pratique tenant compte des rapports de force existants, 2) sur comment les acteurs (futurs irrigants, administration...) peuvent négocier/concevoir/amender de tels modèles qui s'avèrent souvent inadaptés aux réalités de terrain (Mollinga et Bolding, 2004).

Cet article propose d'analyser i) comment une innovation institutionnelle « décrétée » par les politiques publiques, a créé un nouvel ordre institutionnel, de nouvelles dimensions de la gouvernance locale, l'accès et l'organisation collective autour d'une ressource qui est l'eau d'irrigation ; ii) le lien entre le modèle de la gestion participative vue comme action publique et renforcement des capacités des agriculteurs. Loin d'évaluer le modèle de la gestion participative, il s'agit de répondre à la question de comment prendre en compte des effets transformatifs de l'implication des associations d'irrigants de la participation par rapport aux effets fonctionnels de l'innovation institutionnelle.

Nous nous appuyons sur deux projets d'irrigation de moyenne hydraulique dans le nord du Maroc. Ces projets sont fondés sur une participation des irrigants à l'aménagement et une délégation complète de la gestion aux associations d'irrigants dès la mise en eau. Il s'agit d'abord de la tranche I du projet Moyen Sebou, mise en eau à partir de 1999, puis du projet Sahla mis en eau en 2010. Dans cette tranche I du projet Moyen Sebou, on assiste à une évolution des rôles respectifs des différents acteurs (depuis une gestion centralisée jusqu'à une gestion effective de l'aménagement par les agriculteurs) qui montre que les acteurs négocient et se confrontent au fur et à mesure à l'évolution de la gestion du périmètre. D'autre part, le périmètre Sahla, s'inscrit dans la continuité de l'expérience de cette tranche I du projet « Moyen Sebou », il est mis en œuvre par une partie de l'équipe qui a aménagé le périmètre du Moyen Sebou 10 ans avant. Cette continuité permet d'analyser comment les institutions publiques se sont appropriées, sur le long terme, le modèle GPI et en particulier la place des AUEA par rapport à l'administration et par rapport au secteur privé.

## **CADRE D'ANALYSE**

L'AUEA, comme innovation institutionnelle, met en jeu de nouveaux savoirs qui ne se limitent pas nécessairement à la gestion de l'eau. De Sardan (1995) définit l'innovation comme « toute greffe de techniques, de savoirs ou de modes d'organisation inédits (en

général sous forme d'adaptations locales à partir d'emprunts ou d'importations), sur des techniques, des savoirs, des modes d'organisation en place ». Il insiste sur le fait qu'il ne faut pas réduire l'innovation à l'invention ou encore moins à l'invention d'ordre technique mais il faut la considérer comme un processus social pouvant être par exemple analysée comme « une forme élémentaire » de changement. Dans ce sens, nous considérons qu'une innovation institutionnelle peut mener à une reconfiguration des enjeux locaux

L'adoption du modèle d'AUEA par les pouvoirs publics est un élément important de l'action publique en zone irriguée. Le concept d'action publique prend en compte d'abord l'action des pouvoirs publics comme principal acteur dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation. Toutefois, nous considérons comme Thoenig (1985) et Massardier (2003) qu'une politique publique peut être définie par l'emprise d'acteurs qu'elle structure autour d'elle et que ces acteurs impliqués n'appartiennent pas nécessairement au système politique formel ; outre les institutions officielles (élus, fonctionnaires, dirigeants de partis, etc.) d'autres acteurs ayant un statut politique informel peuvent faire irruption sur la scène (groupements d'intérêt, associations, etc.). Ainsi, les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de conception des politiques publiques mais doivent, au contraire, faire avec une multiplicité d'acteurs qui projettent leurs finalités vécues dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Nous proposons d'analyser l'action publique autour de l'eau d'irrigation par l'emprise de ses acteurs historiquement présents et ceux nouvellement introduits.

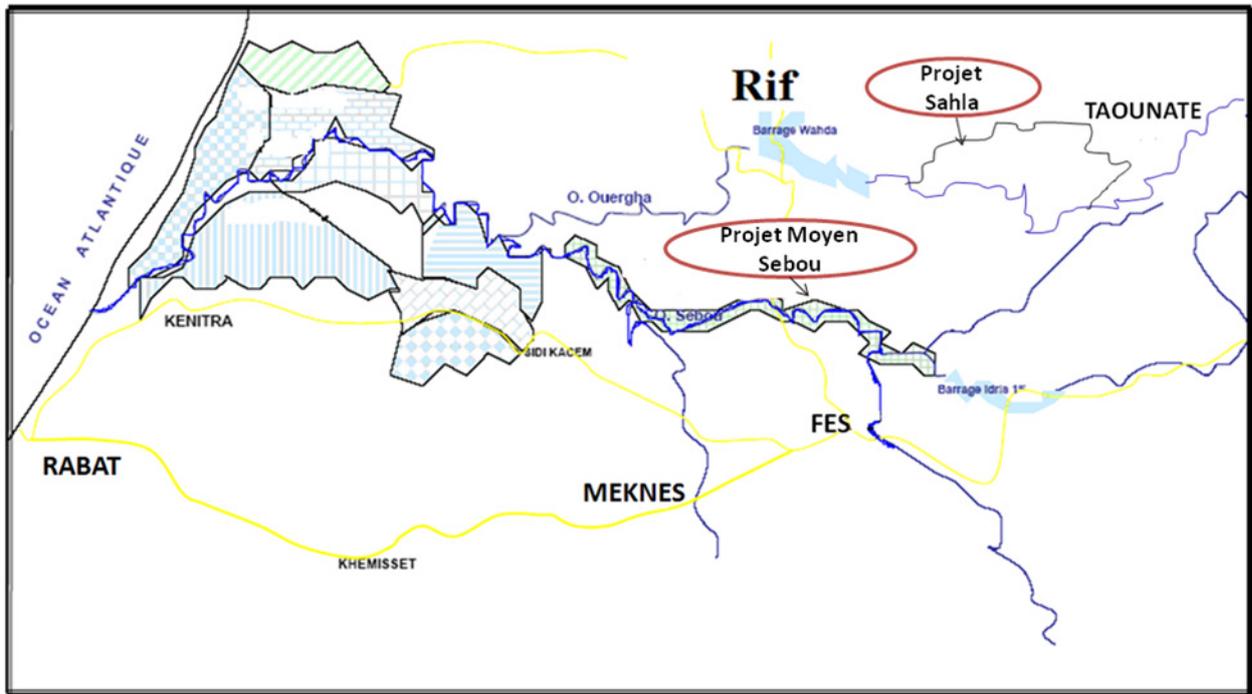
Cet article repose sur l'analyse de nos deux études de cas, il ne s'agit pas d'une étude comparative de deux périmètres irrigués. En effet, le deuxième périmètre a été conçu en tenant compte de l'expérience acquise lors du premier périmètre. Il s'agit d'une continuité dans la réflexion et la mise en œuvre de l'action publique dans le domaine de l'irrigation. Les deux études, qui se fondent sur l'observation directe sur le terrain et l'analyse de la parole des acteurs, sont conduites dans le cadre du projet de recherche SIRMA<sup>1</sup> et ont été mises en œuvre par des entretiens approfondis (30 au niveau de chaque périmètre) avec des personnes ressources et des agriculteurs des deux périmètres sur les thèmes suivants : i) la participation et le modèle GPI ; ii) la constitution des AUEA ; iii) la mise en valeur agricole ; iv) les apprentissages et enseignements tirés de l'expérience GPI.

---

<sup>1</sup> Economie d'eau en systèmes irrigués au Maghreb. Voir [www.eau-sirma.net](http://www.eau-sirma.net)

## CAS ETUDIE

Figure 1 : Localisation des deux périmètres de l'étude



Source : (adapté ; Kadiri, 2008)

Le ministère de l'Agriculture marocain a réalisé entre 1995 et 2001, avec un cofinancement d'un bailleur de fonds européen, 6 500 ha irrigués en gravitaire faisant partie de la première tranche du périmètre du Moyen Sebou. Ce projet a conduit à la création de 12 AUEA réparties en deux fédérations dont chacune est responsable de la gestion d'un secteur. Alaoui (2004) mentionne que le dispositif institutionnel adopté a placé sous la responsabilité de la fédération (union des AUEA) l'ensemble des infrastructures hydrauliques communes, et sous la responsabilité de chaque association la gestion des irrigations, l'exploitation et la maintenance des réseaux à l'aval des stations de pompage.

Le périmètre de Sahla se situe dans le pré-Rif au Nord du Maroc à 80 km au Nord de la ville de Fès. Le projet d'aménagement hydro-agricole Sahla cofinancé par l'Union Européenne s'inscrit dans le cadre de la deuxième tranche du Programme National d'Irrigation et du Programme de Développement des Provinces du Nord. Le projet d'aménagement dont les travaux ont démarré en 2005 vise l'aménagement de 3 242 ha en irrigation localisée. Dans sa composante institutionnelle, ce projet a initié dès son démarrage le processus de création de sept AUEA regroupées en une fédération nommée « Sahla ».

## **RESULTATS**

### **1. Le Moyen Sebou : une école pour l'administration et pour les agriculteurs dans la GPI**

#### 1.1. Une application de la GPI en fin d'aménagement

Pensé en une période de coordination étatique (1984), l'aménagement du périmètre du Moyen Sebou a par la suite commencé dans une période où le débat international s'était orienté vers l'implication des usagers (1994). La tenue du séminaire international sur la gestion participative en irrigation en 1995 à Marrakech au Maroc a renforcé cette stratégie de GPI. Dans ce contexte, et fortement incités par le bailleur de fond de l'aménagement du périmètre Moyen Sebou, les responsables de l'administration publique ont modifié la composante institutionnelle du schéma d'aménagement pour permettre la GPI : des AUEA allaient être conçues pour prendre en charge la gestion du périmètre.

La constitution des AUEA a été guidée par la prise en compte des jeux de pouvoir locaux. Ainsi, les premières réunis autour du projet impliquaient des notables, issus de grandes familles de la zone. Fortement ancrés dans la zone et grands propriétaires terriens, ils avaient souvent accès à l'irrigation avant le projet d'irrigation. La phase de constitution des AUEA a connu l'engagement fort des autorités locales pour la mobilisation de la population locale. Nos enquêtés affirment avoir reçu les convocations des réunions autour du projet de la part des autorités locales.

A cette phase du projet, les associations d'irrigants n'ont pas véritablement accompagné le projet d'irrigation. L'association d'irrigants comme nouvelle institution au niveau de la zone n'a pas fait l'objet de négociation et les adhérents n'ont pas bénéficié d'appui en termes de gouvernance locale et de gestion financière et administrative des associations. Par ailleurs, les agriculteurs n'ont jamais eu de formation nécessaire pour jouer un rôle significatif dans les choix techniques et institutionnels opérés avant et pendant la phase d'aménagement. La seule formation jugée par les agriculteurs eux-mêmes comme une formation importante eut lieu en 2008. Elle a abordé la gestion financière et administrative d'une association d'irrigants, la tenue des assemblées générales et ce que prévoit la loi pour les associations d'irrigants. Toutefois, les agriculteurs concluent que cette formation a été programmée trop tard par rapport à la prise en charge du périmètre (huit ans après la mise en eau du périmètre).

Sans aucune participation ni apprentissage préalable dans la conception du projet ni dans sa mise en œuvre, les futurs adhérents ont pris en charge le périmètre après la mise en eau. Il s'agit d'une participation « a posteriori ». Avec un contrat de partenariat et une convention liant les associations d'irrigants avec les services du ministère de l'agriculture, l'administration a été amenée à accompagner les agriculteurs durant les cinq premières années du projet. La mise à disposition de matériels et d'agents ont été les principales composantes de ce partenariat. Cependant, cette participation tardive des agriculteurs n'a pas démarré sur des bases solides de partage des responsabilités. D'une part, l'administration était en manque de ressources humaines et financières de plus en plus croissant. D'autre part, les agriculteurs étaient mal préparés à participer au projet.

#### 1.2. Les acteurs (futurs irrigants, administration...) peuvent négocier et transformer les modèles de gestion ?

Les associations d'irrigants toujours dominées par des notables locaux, étaient guidées par une course aux postes de responsabilité et par l'établissement des statuts et règlements intérieurs. Il s'agit d'une orientation vers la formalisation du fonctionnement des AUEA. D'autres composantes ont bénéficié de moins d'attention de la part des acteurs. En effet, la mise en valeur agricole, principale composante du projet en vue de l'amélioration du niveau de vie de la population locale, a bénéficié de moins d'attention de la part des différents acteurs, principalement les services techniques de l'agriculture. Six ans après le démarrage de l'irrigation, on ne comptait que deux coopératives de lait fonctionnelles au niveau du périmètre alors que la composante eau d'irrigation comptait déjà dix AUEA et deux fédérations fonctionnelles. L'organisation des agriculteurs autour de filières à haute valeur ajoutée comme le lait, les agrumes et les cultures maraîchères a été moins prise en compte par rapport à l'organisation autour de l'eau. Par ailleurs, les agriculteurs avaient vécu 4 années sans pratiques agricoles durant la période des travaux d'aménagement, ce qui a compliqué leurs investissements dans leurs exploitations agricoles, qui devraient se transformer suite à l'arrivée de l'eau.

*L'AUEA comme innovation institutionnelle faisant l'objet d'une appropriation :*

Le modèle de gestion participative en tant qu'innovation institutionnelle tel qu'il a été adopté au Moyen Sebou a connu une appropriation et des transformations de la part des agriculteurs, notamment après les 5 années de partenariat entre l'Etat et les AUEA. Les agriculteurs contraints de prendre en main l'ensemble des composantes de la gestion du périmètre ont embauché un personnel constitué de jeunes de la région pour prendre en charge les différentes tâches techniques (tour d'eau, planning d'irrigation, fonctionnement des stations de pompes, recouvrement des redevances...). Actuellement, on assiste à une prise en charge effective du périmètre par les associations d'irrigants. Les différents facteurs externes et internes tels le désengagement des services techniques accentué par les saisons de sécheresse et les pannes successives sur le réseau ont amené les agriculteurs à innover en établissant de nouvelles règles de fonctionnement pour récupérer les redevances de l'eau d'irrigation, nécessaires pour le fonctionnement et la durabilité du périmètre.

Outre ce volet financier, les agriculteurs ont transformé les règles de gestion liées à la gouvernance (tenue des assemblées générales, contrôle des comptes et justification des dépenses, passage par le directeur technique d'une fédération pour échapper au clientélisme de certains membres...) et au fonctionnement technique (irrigation de nuit, utilisation du pompage privé, irrigation de parcelles en dehors du périmètre...). Ces nouvelles règles sont des adaptations au quotidien transformant celles définies à l'origine par l'administration publique.

*Une évolution des rôles respectifs des acteurs en place :*

Outre les acteurs historiques du projet (l'administration de l'agriculture, les services du ministère de l'Intérieur, les AUEA et leurs fédérations) d'autres sont apparus sur la scène. On retrouve ainsi de nouveaux leaders, en particulier des jeunes, qui font partie de plusieurs organisations collectives. Les coopératives de lait, les associations de développement et les communes rurales figurent désormais dans le panorama de l'action publique locale, avec les AUEA et les fédérations d'irrigants. Elles sont considérées comme un tremplin pour se positionner par rapport aux jeux de pouvoirs locaux. On assiste à un croisement entre

institutions et leaders. Ces derniers deviennent un acteur essentiel dans l'échiquier local. Dans cette posture, l'AUEA est devenue légitimement une base pour investir d'autres intérêts collectifs spécialement la mise en valeur agricole. Dans ce sens, le bailleur de fonds ayant financé la première tranche du périmètre conscient que l'effort en termes de mise en valeur agricole n'a pas bénéficié du même intérêt que celui des aménagements hydro agricoles, a octroyé dernièrement une nouvelle subvention pour l'accompagnement des agriculteurs et des associations d'irrigants. Cette dernière consiste à accompagner des agriculteurs et leurs associations en termes de mise en valeur agricole, de formation et de renforcement de leurs capacités non seulement dans les aspects liés à l'irrigation mais englobant d'autres composantes de développement.

D'autre part, l'administration continue d'être présente à travers la nouvelle stratégie nationale du « Plan Maroc Vert » qui offre des possibilités de financement pour le secteur agricole. La direction régionale de l'agriculture envisage de monter des projets avec les associations professionnelles sur place. Le choix de ces organisations comme principal partenaire reconnaît la présence d'un pouvoir au niveau local et renforce l'autonomisation des agriculteurs.

## **2. Le Périmètre de Sahla : un continuum du modèle GPI basé sur l'apprentissage de l'expérience du Moyen Sebou.**

### 2.1. Une action publique en évolution

*L'AUEA : une innovation institutionnelle maintenue au niveau du périmètre de Sahla.*

Le modèle de gouvernance mis en place au niveau du périmètre de Sahla est similaire à celui du Moyen Sebou. Il s'agit d'une gestion fondée sur l'implication des agriculteurs et leur organisation en sept AUEA regroupées en une fédération portant le même nom. La réflexion sur l'organisation des usagers sous forme d'associations a été initiée au niveau du périmètre de Sahla parallèlement à l'aménagement, à la différence du Moyen Sebou où les AUEA ont été greffées sur le canevas hydraulique. Pendant la phase de structuration et de création des AUEA, les animateurs ont mené des séances de sensibilisation auprès des usagers afin de leur informer et de leur expliquer les bases de la gestion par une AUEA.

Les AUEA ainsi structurées représentent un porte-parole pour les usagers permettant un flux de communication entre les acteurs concernés (UGP, fédération, AUEA, usagers) depuis le démarrage de l'aménagement. Cependant, nous avons constaté que les bureaux des AUEAs ne transmettent pas systématiquement toutes les informations aux agriculteurs, qui sont beaucoup moins bien informés sur le projet d'irrigation.

Dans le même sens, comme au Moyen Sebou, à Sahla les leaders locaux ont saisi la structure « AUEA » pour renforcer leurs positions, spécialement politiques. Les notables traditionnels en place et présents au niveau des AUEA occupent des positions au sein du conseil municipal et du conseil communal de la ville voisine (Taounate). De ce fait, il n'y a pas eu d'accumulation d'expérience entre Sebou à Sahla concernant la mise en place des AUEA.

Une autre évolution entre le projet Moyen Sebou Tranche I et le projet Sahla concerne le changement du mode d'irrigation. En effet au niveau du périmètre de Sahla, un nouveau système d'irrigation sous pression sera mis en place, sans nécessité de pompage de par la présence d'une pente naturelle. Cette pression permettra à la fois l'irrigation localisée et

l'aspersion, à la différence du Moyen Sebou où le système gravitaire adopté présente certaines difficultés (gaspillage, pertes en eau, sabotage, coût de l'énergie...).

*La mise en valeur agricole : des réflexions dès le démarrage de l'aménagement*

Au niveau de cette composante la capitalisation est très patente. Au Moyen Sebou, la maîtrise d'œuvre a été initiée par l'administration dont les missions étaient centrées sur les aspects de réalisation physique alors que la mise en valeur s'est limitée sur les études réalisées au niveau du périmètre sans véritable passage à l'action. Au niveau du périmètre Sahla, dont l'unité de projet est constituée d'anciens cadres du projet Moyen Sebou, l'effort sur la mise en valeur agricole a été pensé en parallèle de l'aménagement avec la réservation d'une partie du budget du projet pour la mise en valeur. Sur le plan organisationnel, des organisations professionnelles agricoles ont été mises en place en fonction de la nature des filières qui ont été identifiées en concertation avec les agriculteurs dans chaque douar concerné. Il y avait structuration des coopératives laitières, des associations d'apiculture, aviculture, de maraîchage, de stockage de blé, et des associations féminines comme celle des Plantes Aromatiques et Médicinales devenue actuellement une coopérative.

*L'établissement d'un Plan Global de Formation*

Le plan global de formation comprend, en fonction de ses catégories de bénéficiaires, une panoplie complète d'actions de formation structurées en trois catégories : i) La préparation et la réalisation de sessions de formation concernant différents domaines tels la mise en valeur agricole (la gestion des OPA, l'élevage, l'insémination artificielle, techniques d'ensilage, etc.), et l'irrigation (gestion des AUEA, les modes d'irrigation prévus, etc.) ; ii) Des visites techniques de professionnels ; iii) Des stages, des voyages, des visites (au Maroc comme à l'étranger), et des échanges notamment entre le périmètre du Moyen Sebou et celui de Sahla sous forme de voyages d'étude pour les membres des AUEA dans le but d'avoir une idée concrète sur le modèle de gestion par l'AUEA, sur le système d'irrigation, et notamment sur les différentes entraves ayant bloqué la gestion effective du périmètre. Il s'agit d'un partage de savoirs, de pratiques, et d'expériences via un modèle de discussion de pair-à-pair permettant de mettre à la disposition des usagers une information pragmatique sur la gestion d'un périmètre irrigué.

*Mise en place d'une assistance extérieure implantée au milieu du périmètre*

Le périmètre irrigué de Sahla, mis en œuvre grâce à une expertise internationale et nationale intéressante œuvrant au sein d'une Unité de Gestion du Projet « UGP » représentant à la fois un espace de discussion et facilitant la mobilisation des experts pour des missions à long terme (expert en irrigation) et pour des missions à court terme (élaboration du SIG). Il s'agit d'une structure administrative temporaire rattachée à la DPA de Taounate (à 20 km du périmètre) et mise en place au niveau du périmètre, différemment du PMSIA où l'unité du projet était implantée au niveau de la Direction Provinciale de l'Agriculture « DPA » à 60 km du périmètre rendant la communication moins évidente et le contact entre l'unité du projet et les futurs irrigants plus distant.

La mise en place de l'UGP au sein du périmètre de Sahla a aussi permis une intervention efficiente pour gérer les problèmes issus de l'opération du remembrement à travers l'implication des animateurs en particulier dans la phase de la communication du parcellaire. De l'autre côté, cette structure de projet va disparaître et il n'est pas sûr que les compétences et expériences obtenues resteront disponibles localement.

## 2.2. Après l'UGP : un mode de gestion en cours de négociation avec les usagers

L'option de l'administration, consistant à confier à des AUEA et à leur fédération la gestion des périmètres d'irrigation aménagés par l'Etat, n'est pas nouvelle. Preuve en est le cas du périmètre irrigué du Moyen Sebou-Innaouen Aval. Dans le cas du périmètre de Sahla, qui s'étend sur 2800 ha, l'administration, tout en décidant de confier la gestion de ce périmètre, là aussi, aux AUEA et à leur fédération, veut cependant faire assurer cette gestion soit par un organe de gestion, placé sous le contrôle direct de la fédération, soit par un opérateur privé auquel seront confiés, en gestion déléguée, les infrastructures hydrauliques déjà réalisées par l'Etat ainsi que le service de l'eau d'irrigation.

Ces deux modes de gestion ont été proposés aux usagers à travers des réunions qui ont regroupé les différents acteurs concernés (UGP, AUEA, experts) dans le but d'une part, d'illustrer aux usagers comment sera la gestion future du périmètre, et d'autre part, d'essayer de modifier et d'adapter ces modes de gouvernance en fonction de leurs souhaits. L'accent a été mis notamment sur la première variante qui a été établie en s'inspirant de l'expérience du Moyen Sebou. Pour ce qui est de la deuxième variante, elle a été proposée comme alternative en cas d'échec de la première. Il importe de signaler que ces nouveaux modes de gouvernance notamment le premier est en cours de discussion et de réflexion entre l'UGP, les AUEA et la fédération.

## DISCUSSIONS ET CONCLUSION

### 3.1. Pour les futurs irrigants : l'innovation institutionnelle comme dimension sociale ?

La prise en compte de la composante sociale et des enjeux de pouvoirs locaux est un élément capital en vue de l'organisation des agriculteurs autour d'une innovation institutionnelle. Toutefois, des travaux montrent que la seule composante ethnique ne peut garantir le succès d'une innovation institutionnelle, au niveau de l'oriental marocain, le greffage des coopératives pastorales sur la structure ethnique préexistante n'a pas toujours été un succès (Mahdi, 2002). Par ailleurs, l'échelle d'intervention d'une AUEA n'est pas forcément l'échelle la plus appropriée pour discuter des autres composantes d'un projet d'irrigation (le remboursement, la constitution de l'AUEA, des coopératives, des routes ...). Il nous semble important le passage par une structure plus localisée (comité villageois par exemple) qui prend en compte les tractations de pouvoir au niveau local pour mieux saisir les enjeux assez diversifiés comme le sont ceux d'un projet d'aménagement hydro agricole. Un comité villageois peut être une structure intéressante dans une mission principalement technique qui pourra éviter la course aux postes des notables locaux, souvent intéressés par la multiplication des positions au sein des organisations collectives.

### 3.2. Quelles configurations de l'AUEA dans la dynamique locale ?

Au-delà de la gestion de l'eau, l'AUEA peut assumer de nouvelles fonctions. Elle n'est importante que si elle concerne d'autres aspects et agit par rapport aux composantes locales. Quelle que soit la situation des AUEA au Moyen Sebou, leur appropriation passe d'une part, par la maîtrise de la gestion de l'aménagement et de l'eau d'irrigation (adoption de l'innovation), d'autre part, par la capacité des agriculteurs à investir d'autres composantes que l'eau d'irrigation. Dès lors, l'innovation institutionnelle qui n'était pas suivie par un accompagnement sur les aspects autres que l'irrigation a fini par être adopté par les agriculteurs. Cela montre aussi que le temps d'adoption d'une telle innovation institutionnelle

est aussi important que les efforts d'accompagnement. Dans ce sens, il nous paraît en moyen et en long terme que le modèle GPI permet de renforcer la capacité des agriculteurs. En effet, ce dernier s'agissant d'hommes nécessite plus de temps en termes d'apprentissage du travail collectif, de formation des leaders et de création d'une dynamique collective.

### **3.3. Un modèle GPI ou PPP : suffisamment de savoir accumulé ?**

A l'instar des expériences étudiées (Moyen Sebou, Sahla), le modèle GPI tel que conçu par les pouvoirs publics, a fait l'objet d'une évolution intéressante, depuis une gestion peu participative (à l'aval de l'aménagement), conditionnée par les bailleurs de fonds, à une gestion basée sur un apprentissage issu des expériences passées. Ces expériences comportent des enseignements qui peuvent permettre de poser dès le départ de bonnes bases pour des aménagements futurs. La deuxième tranche du Moyen Sebou en est un exemple.

Quoique les modèles GPI et PPP soient toujours décrétés par les pouvoirs publics, de nombreux travaux (Mollinga et Bolding, 2004) montrent qu'on aboutit difficilement à une participation effective des futurs usagers. En effet, sans participation dans la conception technique et dans la mise en place de l'aménagement ces derniers n'ont pas vraiment le choix et subissent la logique du modèle. Toutefois, l'apprentissage de la GPI à travers le modèle « Moyen Sebou » fournit un large spectre d'informations et de formations aux différents acteurs. Aussi bien les institutions publiques, les bailleurs de fonds et les institutions de recherches disposent de suffisamment d'accumulation de savoirs pour saisir les atouts et faiblesses du modèle « Moyen Sebou » que du Modèle « Sahla » qui se veut un autre regard sur le partenariat public – privé.

## **RÉFÉRENCES**

- Bandyopadhyay S, Shyamsundar P, Xie M., 2007. Yield impact of irrigation management transfer: story from the Philippines, *World Bank Policy Research Working Paper* 4298: Washington DC.
- Bekkari L., 2009. Dynamiques institutionnelles des systèmes d'irrigation communautaires au Moyen Atlas, Maroc, de la communauté à l'association des irrigants?, Thèse doctorale. Sciences politiques et sociales, l'Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique.
- Bekkari L., Kadiri Z., 2008. Appropriations du cadre de l'Association des Usagers des Eaux Agricoles par les irrigants au Maroc : Analyse comparative de cas au Moyen Atlas et Moyen Sebou, 13th World Water Congress, Montpellier, France.
- Belmoumene K., 2009. « Analyse du processus de conception et de mise en pratique des démarches participatives dans le cadre des projets d'aménagement hydro-agricole. Cas du périmètre de Sahla ». Mémoire de fin d'étude ENA Meknès.
- De Sardan JPO., 1995. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Ed Karthala. 221 pp.
- El Alaoui M., 2004. Les pratiques participatives des associations d'usagers de l'eau dans la gestion de l'irrigation au Maroc : étude de cas en petite, moyenne et grande hydraulique, Actes du Séminaire Modernisation de l'Agriculture Irriguée, Projet INCO-WADEMED. Rabat, du 19 au 23 avril 2004.

- Faysse N., Errahj M., Kuper M., Mahdi M., 2010. Learning to Voice? The Evolving Roles of Family Farmers in the Coordination of Large-Scale Irrigation Schemes in Morocco, *Water Alternatives* 3(1): 48-67.
- Herzenni A., 2002. Les ORMVA, les AUEA et la gestion participative de l'irrigation (1ère partie), *Terre et vie*, N° 59/60, août-septembre 2002.
- Houdret A., 2008. Privatisation of irrigation water services: conflict, mediation and new partnerships in the ElGuerdane project, Morocco, Proceedings of the 13th IWRA World Water Congress 2008, 1-4 September, Montpellier, France.
- Kadiri Z., 2008. Gestion de l'eau d'irrigation et action collective : cas du périmètre du Moyen Sebou Inouen Aval, *Publications thèse de Master of science du CIHEAM-IAMM*, n°95, Montpellier, France.
- Kadiri Z., Kuper M., Faysse N., Errahj M., 2009. Local transformation of a state-initiated institutional innovation: the example of Water Users Associations in an irrigation scheme in Morocco, *Irrigation and Drainage*, N° 58: 346–357.
- Mahdi M. et al, 2002. *Mutations sociales et réorganisation des espaces steppiques*, 1<sup>ère</sup> édition, Fondation KONRAD ADENAUER.
- Massardier G., 2003. *Politiques et action publiques*, Editions Armond Colin, 300 pp.
- Merrey DJ, Shah T, Van Koppen B, De Lange M, Samad M., 2002. Can irrigation management transfer revitalise African agriculture? A review of African and international experiences. Proceedings of a regional seminar on Private Irrigation in sub-Saharan Africa, 22–26 October 2001, Accra. IWMI.
- Mollinga P., Bolding A., (eds) 2004. *The Politics of Irrigation Reform: Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*, Ashgate: Aldershot, Hants, UK; 319 pp.
- Préfol B., Tardieu H., Vidal A., Fernandez S., Plantey J. and Darghouth S., 2006. Public-Private partnership in irrigation and drainage: Need for a professional third party between farmers and government, *Irrigation and Drainage*. N° 55: 253–263
- Samad M. 2002. Impact of irrigation management transfer on the performance of irrigation systems: a review of selected experiences from Asia. In *Water Policy Reform: Lessons from Asia and Australia*, Proceedings of an International Workshop held in Bangkok, Thailand, 8–9 June 2001, Breman D (ed.); 161–170.
- Shah T, Van Koppen B, Merrey D, De Lange M, Samad M. 2002. Institutional Alternatives in African Smallholder Irrigation: Lessons from International Experience with Irrigation Management Transfer. Research Report 60, Water Management International Institute, Colombo, Sri Lanka. url: [http://www.iwmi.cigar.org/Publications/IWMI\\_Research\\_Reports/PDF/pub060/Report60/pdf](http://www.iwmi.cigar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub060/Report60/pdf)
- Thoenig J-C., 1985. Analyse des politiques publiques. In : Grawitz M., Leca J., *Traité de Science politique*, volume 4 : Les politiques publiques, PUF, 1985, pp 1-60