

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS DE L'EAU EN ALGÉRIE

Omar HEMISSI

École Supérieure de Commerce
de Koléa
École Nationale
d'Administration d'Alger
(Algérie)

Mériem SELMI

École Nationale Supérieure de
Management de Koléa
(Algérie)

RÉSUMÉ :

La gestion des ressources en eau constitue un enjeu politique, économique et social primordial pour les gouvernements du XXI^{ème} siècle. L'accès durable à ces ressources représente particulièrement une préoccupation majeure pour les pays du bassin méditerranéen au regard de leur rareté.

Depuis le début des années 2000, la question hydrique a été placée en priorité sur l'agenda du gouvernement algérien. Ce dernier a mené en 2005 une réforme juridique et institutionnelle visant la durabilité des ressources en eau et l'efficacité de la gestion des services publics de ces dernières.

L'objectif de la présente recherche doctorale est de faire une radiographie de la gestion actuelle des ressources en eau en Algérie en vue d'évaluer le système de gouvernance de ces dernières et d'aboutir à la proposition d'un modèle de gouvernance optimal.

Mots clés : Management de la performance publique, Gouvernance, Ressources en eau, Développement Durable, Contrôle de Gestion.

INTRODUCTION

Processus clé dans le développement durable, la gestion performante des ressources en eau revêt une importance cruciale tant sur le plan national qu'international.

La rareté de la ressource en eau, sa disponibilité dans des zones éloignées ainsi que la nécessité impérieuse de mobiliser des ressources humaines, financières et logistiques pour la rendre accessible sont autant de facteurs qui démontrent la préoccupation des pays du bassin méditerranéen à son égard.

Le changement climatique et la croissance urbaine et démographique déjà vécus et attendus dans la région risquent d'aggraver la situation de stress hydrique clairement constatée dans la plupart des pays du Sud de la méditerranée.

En Algérie, et depuis le début des années 2000, des moyens importants ont été mis en œuvre pour mobiliser de nouvelles ressources en eau, conventionnelles et non conventionnelles, afin de satisfaire la demande.

La stratégie du secteur de l'eau en Algérie consiste en des programmes quinquennaux visant à réaliser les objectifs de la politique nationale de l'eau. Cette dernière vise deux principaux objectifs :

- la sécurisation de l'alimentation en eau potable de la population ;
- et l'amélioration du taux de sécurité alimentaire du pays.

Pour ce faire, le gouvernement algérien a mis en œuvre en 2005 une réforme juridique et institutionnelle répondant à une triple exigence :

- la durabilité de la gestion des ressources en eau ;
- la planification des aménagements hydrauliques et la gestion concertée de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques ;
- ainsi que l'efficacité de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Ainsi, nous nous intéressons dans ce travail de recherche à cette troisième exigence : la gestion performante des services publics de l'eau en Algérie.

1. CADRE THEORIQUE

Dans cette partie, nous essayons dans un premier temps de cerner l'objet de notre recherche par une revue de littérature, et dans un second temps, de positionner notre étude.

1.1. Revue de littérature

Le management des organisations publiques touche à plusieurs disciplines connexes à la fois. Cette discipline qui constitue donc un point de croisement entre plusieurs autres pose, entre autres, une question épineuse de performance, car elle implique l'utilisation de fonds provenant des citoyens. Ces derniers semblent donc être en droit d'attendre un service public de qualité en retour de leur contribution. Ainsi, les méthodes de management public doivent aller dans ce sens.

1.1.1. La naissance d'une nouvelle discipline : le nouveau management public

Le Nouveau Management Public est un courant de pensée apparu en Angleterre au début des années 1980. L'idée principale de ce courant est que les méthodes de management du secteur privé peuvent être transposées au secteur public. Cette pensée est formalisée par Ferlie (1997) qui explique que l'application des méthodes managériales du secteur privé permettrait aux administrations publiques de devenir plus performantes et ainsi garantir un service public de qualité. De fait, l'organisation publique devrait adopter les mêmes critères de mesure de la performance que les entreprises privées.

1.1.2. La notion de performance au sein des organisations publiques

La question de la performance au sein des organisations publiques est aujourd'hui au cœur des politiques de réformes managériales publiques. En effet, on ne décide plus sans parler de stratégie, d'objectifs, de moyens alloués, de résultats escomptés et par extension de critères de performance, d'évaluation des résultats et de pilotage par objectifs (Fouchet et Keramidis, 2007).

Le concept de performance a un sens très vague et confus. Certains le considèrent comme indéfinissable ou soulignent qu'il n'a pas de contenu intrinsèque (Bourguignon, 1995). Cela implique que sa définition repose toujours sur un choix conventionnel opéré entre les acteurs d'une organisation. Dans le secteur public, certains auteurs estiment que l'organisation est « multi » : multi-acteurs, multi-décideurs, multi-clients (citoyens), multi-enjeux, multi-valeurs et donc multi-objectifs. Ainsi, la performance au sein d'une organisation publique est multi-facettes (Bartoli, 1997). Cette dernière est absorbée aujourd'hui par le contrôle de gestion, ce qui explique que la plupart des définitions proposées à ce sujet émanent de chercheurs de cette discipline.

1.2 Positionnement de la recherche

Tout acteur dans la société se préoccupe de l'accessibilité et de la disponibilité des ressources naturelles indispensables à sa vie et son confort. Il est ainsi légitime que cet acteur, averti, s'interroge sur la performance des organisations publiques qui en ont la charge ainsi que sur la qualité des services qu'elles proposent.

Pour ce qui est de la ressource en eau, Mérino (2008) précise que l'avenir d'un pays réside dans sa capacité à gérer cette dernière. Il existe aujourd'hui une crise d'eau due non à l'insuffisance des ressources en eau mais plutôt à une mauvaise gestion (Cosgrove et Rijsberman, 2000). Pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la crise de l'eau trouve son origine dans les politiques de gestion de l'eau.

Ainsi, un service public de l'eau est considéré performant que s'il y a bonne gouvernance du secteur. Si la politique nationale de l'eau est claire et soutenue par une vision à long terme, ses moyens propres et ses acteurs peuvent agir efficacement. Sans une telle politique, la performance du service est desservie. Néanmoins, il n'est pas aisé d'apprécier objectivement la performance d'un service public de l'eau. C'est le rôle des indicateurs de performance. Ils

fournissent des informations importantes qui peuvent être partagées entre les acteurs de l'organisation et les différentes parties prenantes.

Ainsi, notre travail de recherche consiste à évaluer la performance des services publics de l'eau en vue de proposer un modèle de gouvernance optimal de ces derniers.

Pour ce faire, nous mobilisons les théories et les travaux cités dans le tableau qui suit :

THEORIES ET TRAVAUX MOBILISES	PERTINENCE PAR RAPPORT A LA RECHERCHE MENE
Structure et dynamique des organisations (Mintzberg, 1982)	Nous mobilisons les travaux de Mintzberg dans le but de décrire et comprendre les mécanismes qui s'opèrent entre les différentes structures organisationnelles de notre terrain de recherche.
Stratégies et structures (Chandler, 1962)	La stratégie n'est pas sans incidence sur la structure organisationnelle. Dans ce sens, nous nous appuyons sur la théorie de Chandler afin de vérifier l'adéquation de la structure organisationnelle du secteur de l'eau algérien avec sa politique mise en œuvre.
La théorie des systèmes (Bertalanffy, 1968)	La théorie des systèmes nous fournit un cadre d'observation essentiellement basé sur les effets des interactions s'opérant entre les différents éléments qui composent le système étudié, et ce au regard de sa complexité et celle de ses acteurs.
Le Public Sector Scorecard (Moullin, 2002)	Cet outil nous permet de définir les indicateurs de performance tridimensionnelle (économique, sociale et environnementale) spécifiques au secteur public en vue de l'évaluation du secteur étudié.
L'approche structuro-comportementaliste (Savall et Zardet, 1995)	Nous mobilisons cette approche afin d'opérer un changement et d'atteindre une performance tridimensionnelle par le biais d'une influence réciproque entre changements des structures organisationnelles et comportements des individus.

2. MÉTHODOLOGIE ET TERRAIN DE RECHERCHE

Après avoir cerné le cadre théorique de notre recherche, nous présentons dans ce qui suit la problématique, la méthodologie ainsi que le terrain de recherche.

2.1. Problématique de la recherche

Dans le contexte de la surexploitation des ressources naturelles, le sixième objectif millénaire fixé par l'Organisation des Nations Unies (ONU) vise à garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et à assurer une gestion durable des ressources en eau. A cet égard, il cible l'intégration des principes du

développement durable dans les politiques et programmes nationaux de l'eau ainsi que la réduction du pourcentage de la population n'ayant pas accès de façon durable à l'eau potable et aux services d'assainissement de base.

Suite aux recommandations des institutions internationales, les autorités publiques algériennes ont réagi par l'adoption, en 2000, d'un programme de réformes visant le développement du secteur de l'eau. La nouvelle politique de l'eau s'est ainsi structurée autour de deux principaux axes stratégiques :

- le développement de l'infrastructure hydraulique ;
- et la réforme institutionnelle du secteur de l'eau qui vise à renforcer le système de gouvernance de cette dernière.

Les principales réformes mises en place par le gouvernement algérien dans le cadre de la gestion de l'eau se résument comme suit :

- la promulgation de la loi relative à l'eau afin d'asseoir un cadre juridique de gestion de l'eau adapté ;
- l'élaboration du Plan National de l'Eau (PNE) pour doter le secteur d'un outil de planification à l'horizon 2030 ;
- la mise en place d'un ministère dédié au secteur de l'eau en vue d'assurer une gestion efficiente de cette dernière ;
- la création d'Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) afin de garantir l'unicité de la gestion du cycle de l'eau ;
- et enfin, la création des agences de bassins hydrographiques pour une gestion intégrée des ressources en eau.

Malgré les progrès réalisés dans ce secteur en termes de taux de raccordement au réseau de distribution de l'eau potable et d'un service d'assainissement, la politique de l'eau algérienne actuelle n'intègre pas les principes du développement durable désignés par l'ONU.

En février 2013, le ministère des ressources en eau algérien annonçait que *« l'heure est désormais à l'amélioration des performances des prestations du service public de l'eau. Nous allons continuer à œuvrer dans le sens de la mobilisation de cette ressource, mais l'effort portera fondamentalement sur l'amélioration du service public »*.

C'est dans cette optique que s'inscrit notre thèse par laquelle nous projetons de développer une étude sur la gestion performante des ressources en eau en Algérie, dans le but de bâtir un développement humain durable.

Nous tenterons donc de répondre à la problématique suivante :

Dans un contexte caractérisé par des décisions stratégiques administrées, comment atteindre une performance tridimensionnelle, c'est-à-dire économique, sociale et environnementale des services publics de l'eau en Algérie ?

De ce questionnement principal découlent les questions secondaires suivantes :

- ***Quelles sont les politiques publiques et orientations stratégiques ayant prévalu pour l'adoption du système actuel de gouvernance des ressources en eau et des instruments conséquents de sa gestion ?***
- ***Comment est caractérisé le système actuel de gestion des ressources en eau en Algérie ?***
- ***Comment évaluer ce système ?***
- ***Quels sont les leviers d'une gestion performante des ressources en eau dans le contexte algérien ?***

Afin d'atteindre nos objectifs de recherche, nous émettons l'hypothèse centrale suivante :

La performance tridimensionnelle des services publics algériens en charge de la gestion des ressources en eau est principalement déterminée par leur mode de gouvernance.

2.2. Méthodologie de la recherche

La raison d'être d'une thèse est de produire une connaissance à la fois nouvelle et vraie. Pour ce faire, des données empiriques doivent être fournies et reconnues comme vraisemblables. Pour s'assurer de la vraisemblance des données, celles-ci doivent être vérifiables et les méthodes de collecte de données doivent s'inscrire dans les règles de méthodologie acceptées par la communauté scientifique.

Sur le plan méthodologique, la stratégie d'accès au terrain retenue pour cette recherche repose sur un raisonnement hypothético-inductif.

Le raisonnement inductif consiste à « *trouver la règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique est vraie* » (David, 2001). Une telle méthodologie accorde la priorité à la découverte du terrain.

Ce faisant, ce travail est fondamentalement basé sur une approche qualitative de type recherche-action, étant donné notre implication directe en tant que manager dans l'une des organisations de gestion de l'eau, en l'occurrence l'Office National de l'Irrigation et du Drainage (ONID), tout en étant en relation interactive avec l'ensemble des autres organisations constituant le secteur de l'eau algérien.

Le point de départ de notre conceptualisation est de rencontrer les acteurs sur le terrain de recherche, et c'est à partir des éléments d'appréciation, des enjeux et des potentiels relevés au cours des échanges que des propositions seront formulées. Ces formulations seront par la suite confrontées aux théories existantes dans le but d'apprécier l'écart entre ces théories et notre étude et de les expliquer.

La recherche-action ne peut exister que s'il existe une volonté d'apporter des changements à la situation initiale, en collaboration avec les acteurs de l'organisme. Une volonté nécessairement appuyée par un dispositif permettant de produire une connaissance scientifique. Dans notre cas, l'action sera portée sur la combinaison structures-comportements ; il s'agit de modifier la structure organisationnelle dans l'objectif d'influencer les comportements des sujets liés à la gestion des services publics de l'eau. Dans l'interaction structures-comportements, la performance économique est couplée avec la performance sociale.

Le choix d'une approche qualitative semble opportun. Il est déterminé par le caractère exploratoire de notre recherche (Baumard et Ibert, 2003) ainsi que la méthodologie de recherche adoptée qui octroie une importance capitale au vécu des acteurs de l'organisation.

Pour recueillir et analyser les informations nécessaires à la réalisation de notre étude, nous aurons recours aux principales techniques suivantes :

❖ LES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

L'entretien semi-directif est une technique qualitative fréquemment utilisée. Il permet de centrer le discours des acteurs interviewés autour de différents thèmes définis au préalable dans un guide d'entretien.

Pour notre cas, nous effectuerons des entretiens semi-directifs avec les différents acteurs des organismes publics en charge de la gestion de l'eau, du top management en passant par le management intermédiaire jusqu'à l'opérationnel. Les entretiens seront menés en langue française et éventuellement en langue arabe et en dialectal.

❖ L'ETUDE DOCUMENTAIRE

L'analyse documentaire s'effectuera à deux niveaux :

- Une revue de littérature sur le sujet de recherche : au moyen d'ouvrages spécialisés, d'articles de revues et de travaux universitaires ainsi que de textes de lois ;
- Une étude de documents relatifs au terrain de recherche : à ce niveau, la collecte des documents sera orientée vers la recherche de tout élément de définition, de connaissance et d'analyse de l'activité des organismes publics en charge de la gestion de l'eau.

❖ L'OBSERVATION PARTICIPANTE

Il s'agit d'observer les pratiques réelles des organisations et de leurs acteurs pour tenir compte de leurs comportements. Bien que la pratique de l'observation présente la faiblesse de ne pas répondre à une rigueur de fiabilité dans la collecte de données : « *différents observateurs peuvent enregistrer différentes observations* » (Rispa, 2002), elle présente néanmoins l'avantage de fournir des données pratiques (participation aux tâches, aux réunions de service) et parfois informelles (échanges dans les couloirs) qui complètent celles recueillies au cours d'entretiens formalisés, ce qui permet de procéder à une triangulation.

❖ L'APPROCHE D'ANALYSE QUALITATIVE

Parmi les techniques de l'analyse qualitative, l'analyse de contenu semble être la plus connue. Pour notre travail de recherche, nous privilégierons l'analyse de contenu tout en mobilisant l'analyse thématique. Celle-ci est considérée comme une analyse qui apparaît sous le chapeau de l'analyse de contenu, pouvant être utilisée à côté de l'analyse lexicale et syntaxique, et non pas comme une technique à part entière.

Ainsi, nous procéderons à un rapprochement entre les propos des interviewés par rapport à chaque axe de notre guide d'entretien. En procédant par cette démarche, nous visons un double objectif : d'un côté, la constitution d'une réalité de fonctionnement conçue à partir des représentations cognitives des individus, et d'un autre côté, la co-construction d'indicateurs permettant l'évaluation de la performance de services publics de l'eau algériens.

La triangulation sera pour nous un moyen d'arriver à une validation des données recueillies par les différentes techniques.

La confrontation des entretiens aux notes d'observation nous permettra de déceler des liens entre un bon nombre de données qui sont, par moment, convergents, et dans d'autres cas, différents voire contradictoires.

Ainsi, notre effort d'objectiver des propos issus des entretiens s'inscrit dans le même sens que soulève Santelmann et Aubret (2005) en disant que : *« l'un des moyens qui permettent d'objectiver les déclarations subjectives des sujets sur leurs expériences consiste à tenter de mettre en évidence les liens qui peuvent exister entre ce qui est proprement subjectif et des éléments observables de l'activité »*.

Par ailleurs, l'étude documentaire n'est pas en reste, car elle permettra, dans notre cas, de corroborer certains entretiens et de mettre en exergue des pistes d'enquêtes sur lesquelles nous reviendrons pour mieux comprendre.

Prétendre à une objectivité est sans nul doute très difficile, et la subjectivité du chercheur, principalement lors de collecte de données qualitatives, peut survenir à tout moment. A cet effet, la triangulation se présente comme une méthode qui, même si elle ne permet pas d'aboutir à une objectivité absolue, elle permet par la diminution de la subjectivité de s'y rapprocher.

2.3. LE TERRAIN DE RECHERCHE

Notre terrain d'observation scientifique est représenté par le secteur public de l'eau algérien. Ce dernier est constitué du Ministère des Ressources en Eau et de l'Environnement (MREE), l'autorité centrale responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau, ainsi que d'Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial sous sa tutelle. Ces derniers constituent une force d'appui pour le MREE dans la mise en œuvre de sa politique nationale de l'eau. Ces établissements sont au nombre de six :

- l'Algérienne Des Eaux (ADE), chargée de l'alimentation en eau potable urbaine ;
- l'Office National de l'Assainissement (ONA), chargé de l'assainissement urbain ;
- l'Agence Nationale de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (AGIRE) ;
- l'Office National de l'Irrigation et du Drainage (ONID), chargé de la gestion des grands périmètres d'irrigation ;
- l'Agence Nationale des Barrages et Transferts (ANBT), chargée de la mobilisation des eaux et de leurs transferts ;
- et enfin, l'Agence Nationale des Ressources Hydrauliques (ANRH), chargée des études et de l'évaluation des ressources hydrauliques.

3. PREMIERS RESULTATS DE LA RECHERCHE

Dans toute recherche qualitative, un diagnostic global de la situation s'impose en raison de la complexité des faits étudiés. Pour notre recherche, nous mobilisons essentiellement l'approche analytique sans perdre de vue l'approche holistique. En ce sens, nous avons établi dans un premier temps un diagnostic global de l'un des organismes publics algériens de l'eau, en l'occurrence, l'Office National de l'Irrigation et du Drainage (ONID).

Le diagnostic a été mené de façon classique dans le cadre d'une analyse dite « SWOT »¹. Il s'agit, d'une part, d'un diagnostic de l'environnement externe de l'ONID où nous identifions les opportunités et les menaces qui le composent. D'autre part, nous nous intéressons à son environnement interne où nous tentons de recenser ses principales forces et faiblesses.

3.1. Présentation de l'office national de l'irrigation et du drainage

L'Office National de l'Irrigation et du Drainage d'Algérie (ONID) a été créé par le décret 05-183 du 09 Rabie Ethani 1426 correspondant au 18 mai 2005. Il est chargé de l'ensemble de l'activité hydraulique agricole dans les Grands Périmètres d'Irrigation (GPI).

Rattaché au Ministère des Ressources en Eau et de l'Environnement (MREE), l'ONID a un statut d'EPIC et constitue le lien entre le MREE et les agriculteurs irrigants. L'ONID remplit des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée, de gestion et d'exploitation et d'ingénierie. Il assure la maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'Etat algérien des grands projets d'irrigation en vue de doubler à l'horizon 2020 la surface des Grands Périmètres Irrigués. Il assure également la gestion, l'exploitation et la maintenance des périmètres irrigués qui relèvent de sa compétence, en conduisant l'irrigation, en assurant l'entretien des réseaux et équipements, en commercialisant l'eau agricole et en assurant un service et un conseil aux agriculteurs irrigants. Il réalise aussi des opérations d'ingénierie avec ses propres moyens d'études et de travaux.

3.2. Diagnostic externe de l'ONID

Nous avons pu constater les opportunités et les menaces suivantes :

3.2.1. Les opportunités

❖ **LE BESOIN D'AMELIORER LA SECURITE ET L'INDEPENDANCE ALIMENTAIRES DU PAYS**

En raison des conditions climatiques qui concernent le pays, avec une pluviométrie insuffisante ou caractérisée d'irrégularité dans l'année, l'accroissement de la production agricole passe nécessairement par l'irrigation. Dans ce contexte, il y a de réelles perspectives pour que l'irrigation devienne un enjeu majeur, mobilisant des investissements importants. L'ONID peut y trouver un développement aussi bien en maîtrise d'ouvrage déléguée, pour concevoir et suivre la réalisation des nouveaux périmètres, qu'en gestion de l'irrigation, puisque les nouveaux GPI relèveront de ses missions.

¹ De l'Anglais pour Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces.

❖ LES AIDES FINANCIERES ACCORDEES AUX IRRIGANTS : MESURES INCITATIVES MAIS NON CIBLEES

Il existe en Algérie des programmes importants de subvention aux agriculteurs. Parmi ces programmes, il y a ceux qui concernent les systèmes d'irrigation. Ces subventions sont distribuées par le ministère chargé de l'agriculture. Cependant, L'ONID peut tenter de jouer un rôle dans l'instruction des dossiers, de façon à ce que les aides aillent à des investissements cohérents avec la politique d'irrigation dans les GPI.

3.2.2. Les menaces

❖ LA RESSOURCE EN EAU EST RARE

La rareté de la ressource en eau limite forcément les possibilités de développement de l'irrigation.

❖ LE PRIX DE L'EAU AGRICOLE ET LES SUBVENTIONS DE L'ETAT : DES FREINS ET DES CHARGES

La tarification de l'eau agricole fixée par la réglementation varie entre 2,0 et 2.5 Dinars Algériens le m³. Ceci pèse lourdement sur l'équilibre des comptes de l'ONID, qui dépend au jour d'aujourd'hui d'une subvention compensatrice versée par l'Etat. Au final, cela pèse sur les montants que l'ONID peut consacrer à l'entretien et la maintenance des équipements et in fine sur la qualité du service apporté aux usagers.

❖ LES FORAGES INDIVIDUELS AU SEIN DES PERIMETRES : PROBLEMES D'ORGANISATION ET DE REGULATION

Il existe au sein des GPI de nombreux forages individuels, réalisés le plus souvent sans autorisation. Il n'en demeure pas moins que ces forages continuent d'être exploités et contredisent le principe de gestion collective de l'eau au sein des GPI.

Il semble que la réglementation existante en matière d'autorisation pour la création et l'exploitation d'un forage ne soit pas réellement appliquée, privant ainsi l'ONID d'un levier pour limiter l'usage des forages.

3.3. Diagnostic interne de l'ONID

Pour ce qui est du diagnostic interne, nous avons décelé les forces et les faiblesses suivantes :

3.3.1. Les forces de l'ONID

❖ DES RESULTATS QUI DEMONTRENT UN SAVOIR-FAIRE

La crédibilité de l'ONID passe d'abord par sa capacité à démontrer qu'il accomplit efficacement ses missions. Sa mission fondamentale consiste à gérer et à entretenir les périmètres irrigués. En dix ans, les surfaces irriguées ont doublé. Dans le même temps, l'ONID a mené des actions de maintenance et d'entretien des ouvrages de distribution d'eau, permettant une amélioration de l'efficacité de distribution. La maîtrise d'ouvrage déléguée a, de son côté, assuré la conception de nouveaux périmètres et le suivi de leur réalisation, ou le renouvellement des périmètres dégradés.

❖ LE DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES D'APPUI AU SECTEUR HYDRO-AGRICOLE

Avec la création récente de la filiale ONID-RI (Réalisation et Ingénierie), l'ONID s'est engagé dans des actions de grande envergure, non plus au service direct des irrigants, mais du secteur hydro-agricole dans son ensemble. Pour l'instant, il s'agit surtout d'activités de travaux, mais des réflexions existent pour développer des activités de fabrication de serres ou de maintenance d'équipements électro ou hydro mécaniques.

❖ LA MISE EN PLACE D'OUTILS DE GESTION DES PERIMETRES IRRIGUES

L'ONID a engagé une démarche pour se doter d'outils lui permettant de mieux connaître son patrimoine. Il s'agit du projet « SIG » (Système d'Information Géographique), qui est en phase de réalisation, et qui vise à cartographier les périmètres et à inventorier les équipements d'irrigation. Cet outil va permettre de mieux assurer la gestion et l'entretien des périmètres et de leurs infrastructures d'irrigation.

3.3.2. Les faiblesses de l'ONID

❖ UN POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL INCONFORTABLE

Le décret qui a créé l'ONID lui confie la mission fondamentale d'assurer la distribution d'eau aux irrigants et de commercialiser l'eau agricole. Mais le décret ne lui donne aucune maîtrise sur la ressource, qui est allouée chaque année par le MREE. Il est dans ces conditions très difficile pour l'ONID de créer un climat de confiance avec les irrigants, condition pourtant indispensable pour mener une politique d'irrigation cohérente au sein des périmètres.

Il suffit que l'ONID ne soit pas en mesure de distribuer les volumes d'eau attendus pendant une courte durée pour que la confiance acquise en plusieurs années soit remise en cause.

❖ UNE ABSENCE DE ROLE INCITATIF ET DE ROLE REPRESSIF

L'ONID doit inciter les irrigants à rationaliser et à utiliser au mieux les ressources disponibles, mais en dehors d'actions de conseil ou de démonstration, il ne dispose d'aucun outil pour le faire.

Il ne dispose pas d'instruments incitatifs efficaces pour motiver les agriculteurs irrigants à se doter de techniques d'irrigation cohérentes avec la gestion globale du périmètre. L'économie d'eau, surtout quand la ressource est rare, pousse à favoriser les techniques d'aspersion² ou de goutte à goutte³ au détriment de l'irrigation de surface. Mais encore faut-il que les agriculteurs acceptent de se doter de tels équipements.

L'ONID n'as pas non plus de rôle répressif ou coercitif et ne peut empêcher que les agriculteurs irrigants aient recours à des forages individuels au sein des GPI. On peut comprendre que les irrigants, qui ne sont pas sûrs d'obtenir par l'ONID la quantité d'eau dont ils ont besoin pour leurs cultures, cherchent à sécuriser leur ressource en eau. Mais les prélèvements individuels, outre qu'ils menacent les nappes souterraines, engendrent des situations de déséquilibre au regard du principe de la gestion collective qui est pourtant la règle au sein des périmètres.

❖ **UNE ABSENCE DE POLITIQUE DE COMMUNICATION EXTERNE**

La communication externe est pourtant un vecteur important pour mieux faire connaître au niveau institutionnel les activités et les résultats de l'ONID. La communication intervient aussi pour jouer un rôle de conseil aux irrigants.

❖ **UNE FAIBLE CONNAISSANCE DU METIER DE L'AGRICULTURE**

L'ONID, de par les missions qui lui sont confiées, est un organisme à vocation hydraulique, et ne dispose pas de relations interactives avec le secteur chargé de la politique agraire. Or, l'irrigation est à l'interface entre les deux, et la conduite de l'irrigation ne peut se faire sans un minimum de connaissance du métier de l'agriculture.

Dans leurs analyses multidimensionnelles, les structures de l'ONID prennent en considération le contexte agricole comme une dimension évidente à appréhender, mais la culture de l'hydraulique est nécessairement plus pesante que celle de l'agriculture. Il doit développer ses relations avec les usagers en prenant davantage en compte leurs préoccupations agricoles.

❖ **DES LACUNES DE GESTION INTERNE**

Des lacunes de gestion interne au sein de l'ONID sont également constatées à travers l'analyse du fonctionnement de ce dernier. Celles-ci sont présentées comme suit :

- La structure hiérarchico-fonctionnelle de l'organisme : depuis 2005, l'ONID est structuré autour d'un modèle hiérarchico-fonctionnel regroupant, d'un côté, les services fonctionnels et de l'autre, les services opérationnels.

Une telle structure organisationnelle constitue une entrave au bon fonctionnement de l'organisme. En effet, le manque de prise d'initiative de la part des directeurs fonctionnels, dont la tâche se limite à assister les directeurs

² Technique d'irrigation qui consiste à amener l'eau aux cultures sous forme de pluie artificielle, grâce à l'utilisation d'appareils d'aspersion alimentés en eau sous pression.

³ Système d'irrigation précis et économique qui distribue la juste quantité d'eau aux cultures.

opérationnels sans prendre de décisions, présente le risque de conflits entre les différents acteurs cités précédemment. Par conséquent, l'atteinte des objectifs organisationnels devient plus difficile.

De plus, l'ONID exerce des activités dont les modalités de gestion ne requièrent pas le même besoin d'organisation ; l'exploitation et la maintenance des GPI est une activité de terrain et doit être décentralisée. A l'inverse, l'activité de maîtrise d'ouvrage déléguée est réalisée pour le compte de la tutelle (MREE) ; elle est souvent gérée en mode projet où l'ONID fait appel à des bureaux d'études nationaux ou internationaux pour le besoin des compétences d'ingénierie.

- Le système d'information et de communication : la cellule des systèmes d'information et de la communication au sein de l'ONID n'a pas un rôle d'architecte de système d'information. Il existe une petite équipe informatique qui s'occupe uniquement du Système d'Information Géographique.

Les logiciels utilisés sont décentralisés et fonctionnent en mode local uniquement. Les données sont consolidées par envoi de fichiers, ce qui engendre une déperdition en matière d'informations. Ce fonctionnement en mode local semble imposé par l'obsolescence des réseaux disponibles. Les utilisateurs expriment le besoin d'un support informatique plus pertinent.

Pour ce qui est de la communication interne, elle reste mal identifiée au sein d'un service qui associe communication et système d'information. Ce sont deux fonctions distinctes qui méritent d'être clairement identifiées comme telles.

L'ONID s'inscrit dans le cadre général des organismes publics algériens, où la pratique de la communication est embryonnaire. Nous avons pu constater une absence de canaux de communication intranet.

- La non formalisation des procédures relatives aux activités cœur de métier : l'ONID ne dispose pas de manuels des procédures pour ses activités cœur de métier telles que la gestion et la maintenance des GPI. Il dispose uniquement de manuels de procédures pour la réalisation du contrôle budgétaire, l'achat des équipements hydromécaniques et la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, les processus métiers de l'organisme ne sont pas cartographiés, ce qui constitue un obstacle pour la compréhension du cheminement des opérations et des différents acteurs intervenants dans ces processus.

- L'inefficacité du dispositif de formation : il existe au sein de l'ONID un service de formation qui procède à l'établissement d'un plan annuel de formation et qui est validé par la direction générale. Cependant, ce plan de formation ne correspond pas forcément aux besoins de l'organisation. Pour la plupart, les formations visent d'abord l'encadrement et les techniciens. La formation des agents de terrain pour mieux accomplir leurs tâches quotidiennes est un besoin qui a été maintes fois signalé lors des entretiens.

L'amélioration de la compétence et surtout du savoir-faire des agents d'exécution a une incidence directe sur la qualité de la maintenance et la durabilité des ouvrages et des équipements.

- Le système de contrôle de gestion : la pratique du contrôle de gestion au sein de l'ONID se résume à une activité de suivi budgétaire. Le travail du contrôleur de gestion se limite à une vérification des dépenses budgétées par rapport aux résultats prévisionnels. Ce constat est confirmé par l'absence d'une analyse concrète des écarts puisqu'il se limite à un simple commentaire établi par le contrôleur de gestion.

- Absence d'une structure de comptabilité analytique et de calcul des coûts : il n'existe pas, aujourd'hui, au sein de l'ONID des outils de comptabilité analytique qui permettent d'établir le prix de revient relatif à chacune de ses activités. C'est d'autant plus indispensable que l'ONID exerce des activités diverses (gestion et maintenance des périmètres irrigués, maîtrise d'ouvrage déléguée) et qu'il faut faire la part de la contribution de chacune en terme de dépenses et de recettes.
- Absence de tableaux de bord de pilotage : au niveau de l'ONID, aucune unité opérationnelle ne dispose de tableaux de bord spécifiques permettant de mesurer sa performance.

CONCLUSION

L'approche managériale utilisée dans ce travail de recherche nous permet de présenter les principales constatations suivantes :

- Une lecture organisationnelle : le contrôle de gestion au sein de l'ONID est un processus qui vise la rationalisation des fonds publics en raison du contrôle gouvernemental. En effet, les ressources financières engagées dans l'activité économique au profit de l'ONID sont suivies d'un contrôle gouvernemental rigoureux, d'où le besoin d'un suivi d'indicateurs purement financiers.

Les outils de contrôle de gestion et de suivi de la performance, comme nous l'avons démontré, se limitent à des outils traditionnels.

En définitive, le contrôle de gestion au sein de l'ONID nécessite des outils qui permettent d'associer à la fois des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour la mesure de la performance de ses différentes activités.

- Une lecture informationnelle : la mise en place d'un véritable système d'information assurera la cohérence et la fiabilisation de l'information produite à tous les niveaux. Il permettra d'éviter la redondance des données et contribuera à l'élaboration de tableaux de bord de pilotage des différentes activités.

La communication interne est utile pour assurer la diffusion et l'homogénéisation des pratiques, en vue de créer une culture d'entreprise.

- Une lecture culturelle : l'observation au sein de l'ONID confirme l'importance de la variable culturelle dans la détermination du système de contrôle de gestion et de suivi de la performance. En effet, pour la majorité du personnel, le mot « contrôle » est synonyme de vérification et d'audit.

De ce fait, le personnel considère le contrôleur de gestion comme un vérificateur de leur travail. Cette situation est susceptible d'engendrer des conflits organisationnels et d'affecter la coopération et la coordination entre les différents centres de responsabilités, ce qui suggère l'adoption d'une approche pédagogique ciblée pour la vulgarisation de cette mission et la mise en place d'outils idoines de gestion collaborative.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES

- Bartoli A., 1997. *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.
- Baumard P., Ibert J., 2003. *Quelles approches avec quelles données ?*, Méthodes de Recherche en Management, 2ème édition, Paris: Dunod, pp. 82-103.
- Ferlie E., 1997. *The New Public Management in action*, Oxford University Press.
- Fouchet, Keramidis, 2007. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*, Presse de l'université du Québec.
- Mintzberg H., 1982. *Structure et dynamique des organisations*, Paris : Les éditions d'organisation.
- Moullin M., 2002. *Strategy Mapping For Behaviour Change With The Public Sector Scorecard*.
- Rispal M., 2002. *La méthode des cas, application à la recherche en gestion*, Perspectives marketing, De Boeck.
- Savall H., Zardet V., 1995. *Ingénierie stratégique du roseau*, Economica, 2ème édition, 2005, p.517.

ARTICLES DE REVUES

- Bourguignon A., 1995. *Peut-on définir la performance ?*, Revue Française de Comptabilité, pp 61-66.
- Chandler A.D., 1962. *Strategy and Structure : Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, The MIT Press.
- Cosgrove W., Rijsberman F., 2000. *The Challenge for the 21st Century: Making Water Everybody's Business*, World Water Council, Paris, France.
- David A., 1991. *Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion*, Conférence de l'AIMS.
- Mérino M., 2008, « *L'eau : quels enjeux pour l'Afrique subsaharienne ?* », Note de la FRS, n° 20.
- Santelmann P, Aubret J, 2005. « *L'analyse de l'expérience dans les pratiques professionnelles et sociales* », revue « Savoirs », 2005.
- Von Bertalanffy L., 1972. *The history and status of general systems theory*, Academy of Management Journal, vol. 15, n°4, pp. 407-426.