

Crise hydraulique et inégalités face au risque

Recherche préliminaire

Jean-Paul BILLAUD*, Alia GANA*, Yvette HARFF*, Anne HONEGGER**,
Laurine BADACHE*, Daniel PUECH**

*Université Paris 10, 92001 Nanterre, cedex

**UMR 5045 Mutations des territoires en Europe, Université Paul Valéry, Montpellier

Résumé — Crise hydraulique et inégalités face au risque. Recherche préliminaire. Comme l'ont montré les débats au cours du forum international sur l'eau à Kyoto (16-20 mars 2003) et les décisions récentes (sommet du millénaire, septembre 2000, Johannesburg, septembre 2002), l'eau est un enjeu stratégique mondial, principalement en raison du risque accru de raréfaction et de contamination de cette ressource vitale. Cette question du risque prend une dimension supplémentaire en Méditerranée, où les aléas climatiques renforcent la prégnance de la crise et où l'inégale répartition des ressources, et donc des pénuries, contribue à accroître la concurrence entre l'irrigation agricole, aujourd'hui dominante, et les besoins domestiques et urbains en constante augmentation. Dans ce contexte, la recherche à l'initiative du Ladyss a pour objectif, grâce à une meilleure articulation entre sciences sociales et sciences du milieu, d'apporter des connaissances nouvelles sur la perception du risque lié à la pratique de l'irrigation agricole dans sa dimension sociale locale. Elle vise en particulier à comprendre comment les agriculteurs irrigants identifient et hiérarchisent les problèmes que font surgir la crise hydraulique et l'expérience croissante et concomitante d'un risque environnemental. Concernant quatre pays de la rive nord et de la rive sud de la Méditerranée, elle s'attache à mieux cerner en quoi de nouvelles approches de la question hydraulique génèrent des dispositifs de gestion plus complexes et propose une évaluation critique des expériences de gestion dite participative des ressources en eau, notamment de leur rôle dans la minimisation ou l'aggravation des risques et des inégalités liés à l'irrigation.

Abstract — Water Crisis and inequality facing risk. Preliminary research. As pointed out by the debates at the International Water Forum in Kyoto (march 2003), water has become a world strategic issue, mainly because of the increasing risk of rarefaction and contamination of this vital resource. The risk issue has an additional dimension in the mediterranean region, where climatic hazards reinforce the possibilities of crisis and where the unequal distribution of resources, and thus of water shortages, contribute to increase the competition between farm irrigation, on the one hand, and domestic and urban needs, on the other hand. In this context, the research program initiated by Ladyss aims at bringing new knowledge on local perceptions of risks related to farm irrigation, thanks to a better articulation between social and natural sciences. Carried out in four countries of the northern and southern shore of the Mediterranean, this research is geared towards (1) a better understanding of the ways in which the various « water actors », mainly farmers, identify and prioritize problems brought about by the water crisis and the experiencing of environmental risk and (2) towards a better assessment of the way in which new approaches of the water issue generate more complex water management arrangements, likely either to minimize or to aggravate risks and inequalities related to irrigation.

L'importance de la question du risque de raréfaction et de contamination de l'eau dans le monde est incontestable. Cette question est à l'origine de représentations de la terre et de son environnement comme celle de la Planète bleue, métaphore colorée qui renvoie à l'idée d'une vie impossible sans eau sur terre. En Méditerranée, elle prend cependant une dimension supplémentaire, liée au climat et à ses à-coups qui renforcent la prégnance du risque et de la crise. Le Plan bleu (Grenon, 1989) sur l'avenir du Bassin méditerranéen met la question des pénuries d'eau au cœur de son diagnostic et des différents scénarios qu'il esquisse à l'horizon 2025. L'inégale répartition des ressources, donc des pénuries, ne peut qu'accroître la concurrence entre les usages et en particulier entre l'irrigation agricole, aujourd'hui dominante, et les besoins domestiques en constante augmentation, en raison du tropisme qu'exercent les rivages et pays de la Méditerranée sur les populations et en raison de l'essor du tourisme. C'est dans ce contexte de concurrence des divers usages de l'eau et de situation géoclimatique et écologique particulièrement difficile que s'inscrit cette recherche. Celle-ci est dans sa phase initiale, celle du recueil de données sur différents terrains. On voudrait ici en donner un aperçu, par rapport à la question posée en termes de « coordinations hydrauliques et justices sociales ».

Pourquoi traiter la question de la perception du risque hydraulique ?

La perception du risque hydraulique est tributaire d'un certain nombre de processus, sensibles et pratiques, qui tiennent tout à la fois à l'expérience des individus et à l'appréhension, normative et cognitive, de la question hydraulique par des collectifs, qui associent des propriétaires, des usagers, des gestionnaires, mais aussi des systèmes techniques pour l'exploitation de la ressource. Le risque dont il s'agit ici n'est ni un risque « en soi », ni à l'inverse une simple construction sociale. Il désigne plutôt les manifestations, aussi bien physiques que sociales, d'une vulnérabilité que l'on qualifiera de socio-technique et qui se traduit par des débordements, dans le cadre d'une situation plutôt stabilisée, soit inattendus (une sécheresse, une inondation, un conflit d'usages), soit générateurs d'incertitudes (une crise gestionnaire due à l'émergence de nouvelles normes, une modification des flux) ou de controverses (l'imputation de responsabilités en cas de pollution). On peut partir de l'idée que la gestion de l'eau est une gestion du risque par excellence, puisqu'elle a pour finalité de réduire les aléas aussi bien naturels que techniques. Le risque devient une affaire commune, objet en quelque sorte de la pratique ordinaire, mais il peut donner lieu à des épisodes critiques qui marquent les esprits autant que les objets. Ces épisodes constituent des moments privilégiés pour l'analyse du rapport au risque hydraulique.

L'approche par la question du risque renvoie sans doute à un aspect particulier de l'équité hydraulique. Les inégalités en matière d'accès à la ressource, d'équipement, de savoir-faire, de zones plus ou moins vulnérables sont constitutives de situations d'expériences et de gestions du risque très contrastées. L'identification et l'analyse d'une telle diversité sont des questions de recherche pertinentes. Mais on explore moins, ou pas assez, une autre dimension du rapport des individus ou des collectifs à l'hydraulique, à savoir une absence de « prises » sur son environnement. Dans les collectifs hydrauliques, l'expérience de l'interdépendance, entre les humains ou entre ceux-ci et les objets qui les entourent et organisent leurs usages de l'eau, est sans doute plus forte que dans n'importe quelle autre configuration sociotechnique. Cette interdépendance dont le socle est la circulation de l'eau est aussi une dépendance ressentie comme facteur d'inégalité ou d'injustice. Ce sentiment de juste ou d'injuste est directement lié au contact avec les choses, à la proximité avec les événements. L'idée que cette interdépendance est aussi une dépendance, la manifestation d'une absence de prise sur la nature comme sur les objets techniques ou les règles de gestion correspond à une expérience majeure des acteurs (propriétaires comme exploitants agricoles) qui doit être explorée.

Les principes qui fondent ce qui est identifié comme bon et juste renvoient le plus souvent à la perception de l'eau en tant que bien commun. Une telle approche de la ressource a pour fondement l'expérience de dispositifs de gestion organisant la relation entre l'eau comme bien privé et l'eau comme bien public. Cette relation renvoie à une distribution des pouvoirs dont la légitimité, du point de vue des acteurs est tributaire d'un horizon d'attentes très différentes. Selon la position occupée dans un système de gestion de l'eau, on peut voir dans la coordination hydraulique une voie pour assurer une équité entre les membres ou une opportunité pour remettre en cause une situation d'asymétrie. De ce point de vue, les argumentaires de justification de ce qui est considéré comme un « bien en soi » (un droit de l'eau universel par exemple) sont des repères essentiels pour comprendre le lien, chez les acteurs de l'hydraulique, entre l'attente en matière de coordination et la perception de ce qui est considéré comme un bien commun et une justice sociale.

Le contexte de la question

Après avoir été considérée essentiellement sous l'angle d'une crise environnementale, plus précisément en termes de raréfaction et de contamination de la ressource en eau, la crise hydraulique est de plus en plus posée en liaison avec la question plus générale du développement humain durable, qui intègre outre les aspects écologique et socio-économique du processus de développement, ceux relatifs à la justice sociale et aux droits humains fondamentaux. La réflexion sur le développement durable, menée notamment dans le cadre du mouvement associatif à l'échelle mondiale, et reprise partiellement par les organisations internationales, met de plus en plus en avant la question de l'équité sociale et insiste sur la nécessité de baser le développement durable sur des principes éthiques, (liés notamment aux questions telles que le fossé entre riches et pauvres, la disparition de la biodiversité, la démocratie, le droit des minorités, etc.). Ainsi, éthique et durabilité deviennent étroitement liées et constituent le cadre dans lequel doit s'inscrire l'action de développement. Bien plus, la prise en compte de la question éthique devient une des conditions du développement durable. Green Cross International affirme par exemple que « les valeurs universelles devront fournir la base de discussions essentielles sur la justice sociale et environnementale, et elles offrent une vision cohérente et un cadre pour résoudre les questions de durabilité à court, moyen et long terme »¹.

Ainsi, avec la notion de justice environnementale la question de l'inégalité s'élargit à l'inégalité face aux risques. Dans ce contexte, la question de l'eau se voit posée non seulement en termes de répartition plus juste de la ressource mais aussi d'accès à une eau propre, considéré comme un droit humain fondamental à garantir.

Un collectif d'associations internationales² a engagé récemment un processus visant à l'adoption par les gouvernements d'une convention-cadre qui érige le droit à l'eau en droit fondamental contraignant, opposable et universellement accepté. Celui-ci est défini comme droit d'accès à une « eau pour la vie » en qualité et en quantité suffisante pour satisfaire les besoins individuels en termes de consommation domestique mais aussi de production de nourriture et de revenus. La notion de droit à l'eau, comme droit humain fondamental souligne aussi le caractère particulier de la ressource en eau, qui ne saurait être considérée comme un produit comme les autres ou comme simple marchandise. Elle est au contraire définie comme un bien public global, ayant à la fois une valeur patrimoniale, sociale, économique et écologique. Ainsi défini, le droit à l'eau est un élément clé du développement durable et devient une condition nécessaire à la réalisation des objectifs de développement tels que l'éradication de la pauvreté et de la faim, la réduction de la mortalité infantile, la promotion de l'égalité des sexes, etc.

Autre aspect important pour une recherche qui s'intéresse à la question du risque et à la dimension sociale de la gestion de l'eau, le droit d'accès à l'eau s'appuie sur des principes tels que la non discrimination, la solidarité, la coopération et doit s'exercer et s'organiser dans le cadre d'un système de gouvernance basé sur la participation, la proximité et le principe de subsidiarité.

Etudiant les différents types d'expérience du risque lié à l'usage de l'eau par différents groupes d'utilisateurs et à comprendre en quoi les nouvelles approches de la question hydraulique peuvent contribuer à l'émergence de dispositifs de gestion plus intégrés, plus participatifs et davantage inscrits dans un système décisionnel local, nous cherchons à enrichir l'analyse de la gestion de l'eau à la lumière de la notion de justice sociale.

Conscience commune et dispositif de gestion : les deux faces de la construction d'une gestion durable des risques

L'idée d'une nécessaire conscience commune pour une plus grande maîtrise des risques hydrauliques est indissociable de celle du dispositif de gestion dont l'objectif est d'inscrire dans le temps long une telle conscience. C'est en effet dans les règles institutionnalisées par un dispositif que la communauté de vues pour la gestion des risques acquiert une certaine robustesse. Inversement, la crise d'un dispositif est le

¹ Dialogues pour la terre, Green Cross International, Genève, janvier 2003.

² Green Cross international, The International Secretariat for Water, Maghreb-Machreq Alliance for Water.

plus souvent l'expression directe de la remise en cause des agencements de pouvoirs et des légitimités qui leur sont attachées ; elle manifeste dans le même temps l'éclatement de ce qui fondait une conscience commune dans le rapport au risque.

Il s'agit donc de s'interroger sur les capacités de collectifs à se saisir des problèmes posés par la gestion hydraulique à leur échelle (ce qui implique que la société globale, elle aussi, à travers ses institutions, en soit également capable), et à développer une conscience commune du risque. La capacité d'un collectif à se saisir des problèmes posés lors d'un épisode critique renvoie tout d'abord à la question du seuil à partir duquel la crise est perceptible. A partir de quel moment, en effet, une crise hydraulique est-elle ressentie comme telle ? Est-ce quand la ressource en eau se raréfie, que sa qualité se dégrade ou est-ce quand des groupes sociaux s'emparent de l'idée de crise pour la médiatiser et la faire exister dans la société globale ou locale ? Les cas observés rapidement révèlent en effet des perceptions du risque hydraulique différentes selon les acteurs. Si les uns, appartenant à la mouvance écologique, clament l'existence de la crise, qu'en est-il des agriculteurs qui continuent à produire en irriguant et en utilisant parfois des eaux à forte teneur en sel ou en éléments toxiques, ou des habitants des villes et villages proches qui n'hésitent pas à boire l'eau du robinet, à utiliser l'eau dans les mêmes conditions qu'avant la prise de conscience d'un risque ?

L'un des problèmes qui se posent pour évaluer la perception du risque et l'ampleur de la crise réside ainsi dans le différentiel des représentations que les acteurs se font à la fois de l'eau en termes quantitatifs et qualitatifs et dans le rapport qu'ils établissent entre leurs ressources et modes de vie et l'usage de l'eau : les agriculteurs qui n'ont d'autre solution que d'irriguer des terres pour assurer leur salaire relativisent le risque qu'ils encourent à utiliser de l'eau polluée et tendent à effacer cette dimension de leur mode de vie. Les habitants des villes méditerranéennes oublient également la question de la dangerosité de l'utilisation de l'eau ou de sa raréfaction en l'absence de moyens autres que celui de l'usage du robinet ou de modes coercitifs d'usage de l'eau – coupures d'eau décidées par les pouvoirs publics par exemple. L'évaluation d'une menace ou d'un risque par les individus s'inscrit dans un processus mettant en jeu la perception de la gravité, donc les connaissances qu'ils en ont et l'expérience personnelle qu'ils en font, mais aussi les normes intériorisées de leur groupe d'appartenance et ce qu'ils croient savoir de sa manière d'agir dans une situation semblable (Gardner et Stern, 1996). Les connaissances factuelles sur le risque ou les incertitudes propres à une menace semblent avoir moins d'effet sur le comportement que le système de valeurs des individus et la conscience commune partagée au sein de leur groupe ou de leur réseau de sociabilité (Grob, 1995).

Pour comprendre les modalités de la construction d'une conscience commune de l'eau, il faut donc identifier et analyser les différents types d'expérience du risque et les représentations sociales que la crise de l'hydraulique contribue à façonner dans chaque groupe d'usagers.

L'autre dimension de la construction d'une gestion durable est le recul de l'opposition entre « privé » et « public » qui fut le principe majeur d'organisation des politiques de l'eau, en particulier dans les pays méditerranéens façonnés par le droit romain. La grande hydraulique est le produit par excellence de cette bipolarisation entre public et privé, puisque la mise en place des infrastructures suppose alors que l'Etat, disposant de la maîtrise financière, technique et planificatrice, s'engage au détriment des traditions coutumières et locales d'appropriation et d'usage de l'eau. Si certains pays, en particulier anglo-saxons, ou certaines organisations internationales, comme la Banque mondiale, ont pu voir dans la privatisation des ressources et leur intégration dans un marché de droits d'usage une solution aux limites de l'entreprise étatique, on peut discerner l'émergence d'une autre voie, ni tout à fait publique ou privée, dont pourrait rendre compte la notion de gestion intégrée (Barraqué, 1999). Selon les pays, les contextes politiques et institutionnels, une telle option peut emprunter des formes très diverses et s'appliquer à des échelles territoriales très spécifiques. En Europe, elle rejoint en partie l'idée de subsidiarité (Faure, 1997 ; Millon-Delsol, 1993) qui fait entrer la gestion politique dans une logique plus préoccupée par les communautés d'usage. Par-delà l'application de ces principes, on assiste ainsi à l'expérimentation d'outils (assemblées locales, syndicats de communes ou de propriétaires riverains, etc.) qui entraînent la production d'un nouveau territoire d'action (amont/aval, bassin...) et se construisent au sein de processus de consultation, de négociation entre différents types d'usages. On peut donc dire que l'émergence d'une gestion hydraulique intégrée, comme alternative à la grande hydraulique et à l'acharnement technique qu'elle suppose, essentielle également si l'on veut s'assurer d'une régulation de la demande, sera source de complexité dans les mécanismes qui organisent les rapports entre des territoires et les pouvoirs de gestion de l'eau.

Il s'agit donc de comprendre en quoi de nouvelles approches de la question hydraulique peuvent modifier des dispositifs de gestion au sein desquels se mêlent des aspects juridiques, techniques et politiques. Qui est porteur localement de cette nouvelle approche ? A quelle échelle du territoire s'exprime-t-elle et se réalise-t-elle ? Dans quels réseaux, par quelles alliances, avec quels instruments ce dispositif de gestion acquiert-il légitimité et efficacité ? Quelles nouvelles lignes de partage (entre privé et public, entre points de vue techniques, entre visions du développement et de l'aménagement...) sont dessinées à la faveur de ces nouveaux énoncés sur la gestion de l'eau et de leur inscription dans un système décisionnel local ?

Pour comprendre la recomposition actuelle entre secteurs « privé » et « public » de la gestion de l'eau, il faut donc identifier et analyser les formes sociales, qu'elles soient institutionnelles ou non, que génèrent les nouveaux dispositifs de production, d'organisation, de distribution et de régulation de la ressource eau.

L'examen de cette double tendance – une rupture gestionnaire impliquant une autre conscience commune et une sortie du cadre opposant public et privé – pose évidemment plusieurs types de problèmes :

– un problème social d'accès équitable à la ressource en eau, qui n'est évidemment pas le même selon les groupes sociaux ;

– un problème politique de choix de destination de l'eau à différents usages, la tendance en Méditerranée étant plutôt du côté de la préférence pour l'eau d'irrigation agricole ;

– un problème scientifique de détermination du seuil de déclenchement de la « crise » qui permet au politique d'engager des mesures coercitives. Il s'agit alors de déconstruire les processus sociaux qui conduisent certains acteurs au constat de la crise et de s'attacher à comprendre comment celle-ci et son risque sont perçus par les autres acteurs.

De cette problématique, qui implique de multiples facteurs qui sont de l'ordre du social (la diversité des perceptions du risque selon les groupes sociaux), du politique (la prise de décision de mesures de régulation des usages de l'eau), du technique (la mise en œuvre de solutions permettant de résoudre des problèmes de raréfaction ou de dégradation de la qualité de l'eau), de l'écologique (les modifications du milieu, aquatique ou autre, induites par les usages de l'eau), découlent des hypothèses de recherche qui, à différentes échelles, sont testées dans plusieurs terrains de recherche.

Etudes de cas

Cas du marais poitevin (France)

Dans le marais poitevin, la question posée porte sur la gestion d'une zone humide et la régulation de la circulation de l'eau sur un mode collectif ou individuel. La crise hydraulique (sécheresse et inondations accrues, salinisation de la nappe et dégradation de la qualité de l'eau) est aussi la crise d'un consensus gestionnaire, dans un contexte de contradictions croissantes entre d'une part une intensification de l'agriculture céréalière et de la production conchylicole et d'autre part une pression sur les prairies naturelles humides mettant en jeu les intérêts de la chasse, de la pêche, du tourisme et enfin les exigences de protection du milieu.

Dans les marais de l'Ouest, autour de la mise au point des techniques du drainage, un collectif technique s'est constitué au cours des années 1980 : il fait preuve alors d'une grande cohérence entre les objectifs socio-économiques (valorisation d'un territoire et soutien à une population déterminante dans l'entretien du milieu, pouvant se conformer ainsi à une excellence professionnelle), les questions techniques soulevées (la maîtrise hydraulique, c'est-à-dire la régulation de la circulation de l'eau, l'agronomie et plus particulièrement la pédologie pour l'adaptation de la technique du drain à la nature des sols), les acteurs sociaux mobilisés (syndicats de propriétaires de marais, encadrement agricole, recherche agronomique, élus locaux). Il y a là un système de références stabilisé, même s'il fut à son heure objet d'incertitudes, qui oriente les comportements individuels (de la parcelle à l'exploitation) aussi bien que la gestion des territoires (travaux hydrauliques, grands aménagements). L'intensification agricole, inscrite dans le Schéma d'aménagement des marais de l'Ouest proposé au début des années 1980, a en effet ouvert une période d'importants aménagements hydro-agricoles. Des casiers hydrauliques ont été créés, dans lesquels la culture a succédé à la prairie naturelle humide, grâce à des opérations de drainage et d'assèchement des marais. Deux catégories sociales ont particulièrement réagi à une telle évolution. Les

conchyliculteurs dénonceront dès 1988 les modifications de la gestion de l'eau dans la mesure où la régulation des crues par les céréaliers peut s'avérer incompatible avec les exigences d'une production ostréicole ; ils s'interrogeront également sur la qualité de l'eau, suite à une mortalité importante d'huîtres. Les associations de protection de la nature insisteront plutôt sur la disparition des habitats représentés par la prairie humide et ses conséquences sur la reproduction des oiseaux migrateurs.

Jusqu'alors, l'intégration des différents usages s'est faite à partir du droit de propriété, la gestion des marais par des syndicats de propriétaires en étant l'instrument et le symbole par excellence. Ce mode de gestion fusionnant l'Etat et une catégorie professionnelle entre en crise à partir des années 1980. Concrètement, cela se traduira par la signature de deux protocoles en Charente-maritime : le premier en 1988 entre la profession agricole et la profession conchylicole, le second entre l'ensemble des usagers des marais, dont les associations de protection de la nature, qui sera officialisé en 1991 en tant que « protocole agriculture-environnement ». De l'un à l'autre, se manifeste la quête de plus en plus explicite de nouvelles formes de coopération qui, elles-mêmes, coïncident avec l'émergence de problèmes énoncés en termes d'environnement.

Instituer un nouveau système d'obligations entre les acteurs sociaux de la gestion hydraulique nécessite une réelle invention de règles et de procédures. Ainsi, émergent des scènes locales de négociation, lieux d'apprentissage d'une démocratie que l'on qualifiera de « technique », dans la mesure où elle consiste à rendre discutables les différents rapports matériels et symboliques au système hydraulique et à la zone humide.

L'évolution récente dans la gestion des marais laisse donc entrevoir une mise en concurrence de deux formes d'exercice d'une démocratie susceptible d'assurer l'intégration des particularismes dans un système collectif et, par là même, de réduire les risques liés aux usages d'un écosystème humide : d'un côté, des arrangements établis à partir du droit de propriété et privilégiant en cela la logique de l'appartenance locale et territoriale des individus ; de l'autre, des arrangements construits à partir de compromis entre différents usagers de l'espace rural et privilégiant l'ajustement provisoire dans des situations singulières et incertaines.

Cas du Languedoc-Roussillon (France)

En Languedoc, deux zones font l'objet de la présente recherche : la moyenne vallée de l'Hérault et plus particulièrement le périmètre du canal de Gignac et les basses plaines de l'Aude. Dans les deux cas, les systèmes hydrauliques ont été essentiellement créés à l'origine (fin du XIX^e siècle) pour lutter contre le phylloxéra des vignes par immersion mais les évolutions qui se sont produites depuis ont été sensiblement différentes.

Dans la première zone, se sont développées diverses situations de crise qu'il conviendra de préciser, liées en particulier à l'urbanisation, à l'évolution des caractéristiques de l'agriculture (qui reste importante) dans cette zone et à la faible efficacité du réseau. Face à ces situations, la modernisation du canal a été entreprise depuis 1992 afin d'accroître la sécurité de la zone face aux risques d'inondations, de développer la souplesse de fonctionnement du canal et d'assurer des économies d'eau. L'Asa (Association syndicale autorisée) gère en particulier l'urbanisation de son périmètre par la construction de réseaux basse pression destinés à équiper les parcelles nouvellement issues du morcellement. Une telle modernisation engendre la mise en place de nouvelles modalités de gestion, l'Asa du canal de Gignac développe, en particulier, depuis quelques années ses outils juridiques. La restructuration du périmètre remet cependant en cause l'identité du territoire qui, dans un premier temps, avait été renforcée par le canal.

La deuxième zone composée en partie d'une zone humide et d'une zone inondable par les crues de l'Aude a connu une progression des fonctions écologiques et environnementales des réseaux hydrauliques. En effet, dans le long terme, le fonctionnement des réseaux hydrauliques s'est inscrit dans le paysage des Basses plaines. Mais plus qu'un simple vecteur d'eau, le réseau a permis la mise en place et le maintien d'un milieu naturel particulier, aujourd'hui menacé. Ses fonctions purement hydrauliques ont en effet des conséquences écologiques sur l'ensemble de la plaine (désalinisation des terres, développement d'un écosystème d'eau douce autour du réseau, apport d'eau douce aux étangs). Face à ces mutations, il semble nécessaire que la gestion des réseaux, en particulier par les associations de propriétaires, évolue et peut-être associe davantage les collectivités territoriales par l'intermédiaire de syndicats mixtes. Un Parc naturel régional est en cours de constitution sur cette zone.

L'équité est au fondement de la répartition du financement de la gestion des Asa. Les ressources de ces associations de propriétaires proviennent en effet normalement des cotisations versées par leurs membres. Celles-ci traduisent la communauté d'intérêt des activités des associations et donc la contribution, la participation de chacun des membres à la réalisation de travaux servant à l'ensemble des adhérents. Les bases des cotisations sont en principe établies de telle sorte que chaque propriété³ contribue en fonction de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux (cf. article 41 de la loi du 21 juin 1865). Le montant des cotisations est en général proportionnel aux surfaces concernées (x euros par hectares). Dans le cas des Asa d'irrigation, le montant des cotisations peut également varier en fonction du type de culture pratiqué et si les volumes d'eau concernés peuvent donner lieu à une évaluation, le calcul des cotisations peut être basé sur le débit souscrit et sur le volume consommé. Le recouvrement des cotisations est assuré par un receveur spécial agréé par le préfet ou par un percepteur des contributions directes (cf. art 59 du décret de 1927)⁴.

Les Asa se sont développées très tôt dans le Sud de la France. De 1865 (date de leur réglementation) à 1955 (date du premier code rural) elles constituaient la seule structure juridique capable de rassembler des acteurs locaux pour la gestion d'un ouvrage d'irrigation, d'assainissement ou d'une zone humide.

Les mutations des activités agricoles que l'on constate notamment dans le Languedoc-Roussillon ont engendré des transformations des fonctions assurées par les équipements hydrauliques dont les Asa ont la charge : de fonctions spécifiques précises, ces équipements évoluent vers des rôles beaucoup plus larges (multifonctions) dans lesquels les aspects environnementaux prennent une place importante. Dans la plupart des cas (sauf pratiquement uniquement pour l'irrigation sous pression par aspersion), les missions des Asa ont tendance à s'orienter vers des fonctions à finalités moins agricoles telles que l'entretien de jardins et des espaces verts, l'approvisionnement en eau de piscines notamment dans les zones périurbaines (en relation avec les collectivités concernées) et dans les hautes vallées en proie à la déprise agricole et à la crise viticole. Ainsi, les propriétaires adhérents des Asa gérant des réseaux gravitaires ne sont plus seulement des agriculteurs et de nombreuses associations regroupent désormais des propriétaires de jardins d'agrément. De tels adhérents sont de plus en plus sensibles aux fonctions écologiques des canaux et mettent l'accent sur « le rôle important des réseaux anciens dans l'entretien des paysages, l'assainissement des eaux pluviales et surtout dans l'alimentation des nappes phréatiques ».

Les fonctions assurées par les Asa deviennent donc de plus en plus liées à la gestion ou la protection de l'environnement. Ces associations sont en effet amenées à jouer un rôle dans la plupart des activités liées au territoire et à la ressource en eau.

Confrontées à l'élargissement des fonctions (multifonctions) assumées par le patrimoine hydraulique dont elles ont la charge, les Asa connaissent des difficultés d'adaptation, dues en particulier à la prise en charge financière des équipements hydrauliques agricoles. La difficulté réside dans l'implication durable des adhérents qui ne sont plus les seuls bénéficiaires du fonctionnement des équipements. La continuité de la prise en charge financière du renouvellement et de l'entretien du patrimoine hydraulique, malgré les textes prévoyant notamment la pérennité du financement face à un certain désengagement des pouvoirs publics (baisse des subventions du ministère de l'agriculture non compensées par une certaine augmentation des aides des agences de l'eau), est en jeu.

La diversification des fonctions assumées par les équipements hydrauliques engendre dans bien des cas des difficultés financières, liées à des problèmes de recouvrement des cotisations en raison notamment de l'évolution de l'occupation des sols. Lorsque les parcelles irriguées au fil des mutations passent en jachère, sont morcelées, ou sont intégrées dans les périmètres urbanisés, le maintien de l'équité dans la répartition des charges est problématique. Il s'ensuit des réticences à payer, ou à accepter des augmentations, de la part de certains adhérents compte tenu de l'évolution défavorable des conditions d'irrigation ou des cours de certaines productions.

3 Les obligations de chaque propriétaire s'attachent à la terre et non à la personne ou à l'activité réalisée sur la parcelle, avec deux conséquences qui assurent la pérennité du périmètre : il est impossible de faire valoir un changement de propriétaire ou une modification d'usage pour supprimer une parcelle du périmètre une fois celui-ci délimité dans les actes de l'association ; les taxes syndicales constituent des dettes personnelles de ceux au nom desquels elles sont établies et non des charges réelles des lots.

4 A titre plus exceptionnel, les Asa peuvent bénéficier d'autres sources de financement. En effet, pour la réalisation de certains équipements ou de travaux importants, lors de la création ou liés au renouvellement de certaines infrastructures, les Asa peuvent être destinataires d'aides publiques. Ces aides se justifient par l'intérêt collectif des réalisations, elles proviennent de différentes sources en fonction de la nature des travaux susceptibles d'être subventionnés.

Une nouvelle équité suppose donc une adéquation entre l'élargissement des catégories de bénéficiaires et la prise en charge du financement. Cela passe par l'implication d'agents non agriculteurs, un ensemble élargi d'usagers ou de bénéficiaires des fonctions assurés par le réseau hydraulique concerné (cf. titulaires d'un patrimoine). Elle passe également par le développement de relations de partenariat ou de prestation de service avec les communes, du fait que le phénomène d'urbanisation entraîne la construction de bâtiments et de résidences sur le périmètre de celles-ci. Reste la solution des Syndicats mixtes qui permet de développer une synergie entre les territoires ruraux et urbains dans le domaine hydraulique.

Cas de la région de Zaghouan (Tunisie)

La Tunisie est un des pays du pourtour méditerranéen qui ont le plus mobilisé leurs ressources en eaux potentielles. Actuellement, sur 4 000 millions de m³ exploitables par an en eau superficielle et souterraine de façon renouvelable, 3 100 millions sont déjà exploités. La politique hydraulique s'est principalement appuyée sur la construction de grands barrages et le transfert des eaux du nord et du centre vers le littoral. Cependant, depuis les années 1990, la stratégie de mobilisation de l'eau a donné une place plus importante à la petite hydraulique : lacs collinaires, barrages collinaires et autres ouvrages de recharge des nappes ou d'épandage artificiel des eaux de crues. Le secteur agricole est le premier bénéficiaire de la politique hydraulique puisqu'il consomme 80 % des eaux mobilisées. L'irrigation représente un enjeu important (10 % des superficies cultivées mais 35 % de la valeur de la production agricole et 25 % des emplois de l'agriculture). Dès l'indépendance, la politique hydraulique a constitué un axe majeur de la politique de développement agricole (40 % des investissements agricoles), se voyant assigner un double objectif, économique et social : assurer l'autosuffisance alimentaire et réduire l'exode rural à travers l'amélioration des revenus des petits agriculteurs. Jusqu'à la fin des années 1980, c'est un système centralisé de gestion publique des périmètres irrigués qui prédomine, les offices de mise en valeur assurant l'encadrement technique des agriculteurs, l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits. Avec la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel et de libéralisation, un double mouvement va influencer fortement sur l'évolution des périmètres irrigués : réduction importante des subventions à l'eau d'irrigation et volonté de « désengagement » de l'Etat de la gestion des grands périmètres irrigués avec la mise en place d'une politique de promotion d'associations d'irrigants à l'échelle locale. Les Associations d'intérêt collectif (Aic) prennent en charge la distribution et la vente de l'eau ainsi que la maintenance du forage et du réseau.

Avec le processus de libéralisation, l'agriculture et en particulier le secteur irrigué, se voient assigner comme objectif de contribuer aux grands équilibres macro-économiques du pays (notamment à travers le développement des exportations agricoles). Les objectifs sociaux de maintien d'une importante population à la campagne, caractéristiques de la période des années 1960 jusqu'aux années 1980, et où l'irrigation a pu fonctionner comme un substitut à la réforme agraire, occupent une place secondaire. L'irrigation devient essentiellement un moyen d'augmentation de la productivité agricole et d'intégration économique d'une fraction plus réduite de petits agriculteurs, et ce dans un contexte de réduction des subventions aux intrants agricoles et de concurrence économique accrue entre différents groupes d'agriculteurs (notamment pour l'accès à la terre, à l'eau et aux marchés).

La région retenue pour faire l'objet de la présente recherche est celle de Zaghouan, située dans un rayon de 50 à 100 km au sud-ouest de Tunis. Cette région appartient à la zone bioclimatique du semi-aride avec une pluviométrie annuelle de 350 à 400 mm et de grandes variabilités interannuelles. Les systèmes agricoles de la région ont continué, jusqu'à une date récente, à être largement dominés par la céréaliculture et l'élevage extensif, à l'exception de quelques zones, notamment autour de la ville de Zaghouan, où une agriculture intensive basée sur l'arboriculture et le maraîchage en irrigué remontent à une tradition très ancienne. Au cours des dix à quinze dernières années, l'agriculture irriguée s'est étendue à de nouvelles zones, notamment sous l'impulsion de programmes étatiques visant le développement du maraîchage, de l'arboriculture fruitière et de l'élevage bovin; ces dynamiques de transformation des systèmes de production et de restructuration des exploitations étant étroitement liées aux politiques d'ajustement structurel et de libéralisation de l'économie, initiées à la fin des années 1980.

Plusieurs éléments ont justifié le choix de la région de Zaghouan comme terrain de recherche. Tout d'abord, cette région est caractérisée par une grande diversité, tant du point de vue des systèmes et des structures de production agricoles que du point de vue des sources et systèmes d'irrigation utilisés :

grands barrages, puits de surfaces, lacs et barrages collinaires. Par ailleurs, cette région bénéficie depuis quelques années de l'introduction de politiques de développement basées sur l'irrigation. Elles visent à la fois les grandes exploitations et un certain groupe d'exploitants familiaux. En liaison avec ces nouvelles possibilités techniques, de nouvelles formes de gestion sociale de l'eau sont également expérimentées, à travers la mise en place d'associations d'irrigants autour des barrages et des lacs collinaires. Signalons également qu'au cours de la période la plus récente, les risques liés à l'utilisation de l'eau d'irrigation (raréfaction de la ressource, salinisation des sols, pollution de l'eau, maladies, forte soumission aux aléas du marché pour les produits de l'agriculture irriguée) ont été aggravés par une longue période de sécheresse, soulevant des interrogations sur la pertinence des modèles d'intensification agricole basés sur l'irrigation et attirant l'attention sur la position inégale des agriculteurs face au risque de pénurie et de contamination.

La région de Zaghouan constitue par conséquent un terrain d'investigation intéressant à la fois pour les questions concernant la perception du risque lié à l'irrigation agricole et pour celles relatives à l'émergence de nouveaux dispositifs d'action collective en matière de gestion des ressources hydrauliques.

L'analyse de la perception du risque lié à l'irrigation agricole a fait l'objet d'une enquête préliminaire auprès d'exploitants agricoles (une vingtaine) et de gestionnaires de l'eau dans 2 zones du gouvernorat de Zaghouan: la délégation de Bir'M'cherga et la délégation de Nadhour.

Dans la première zone, l'étude a porté sur le périmètre irrigué à partir du barrage de Bir M'cherga. Créé en 1997, le périmètre irrigué a été entièrement aménagé par l'Etat. Un système de canalisation alimente les exploitations en eau à partir du barrage. Des bornes individuelles ont été installées sur chacune des exploitations. Les équipements d'irrigation (asperseurs ou système goutte-à-goutte) sont individuels et ont été le plus souvent financés par des crédits fortement subventionnés (60 % de subvention).

Avec l'aménagement du périmètre irrigué, un Groupe d'intérêt collectif (Gic) pour la gestion de l'eau a été créé à l'initiative de l'administration. Le Gic, constitué de l'ensemble des agriculteurs du périmètre (28 au total), est géré par un comité de 3 membres élus (Président, trésorier et secrétaire général). Au-delà de son rôle de gestion (collecte des cotisations, vente des bons d'eau, règlement des factures d'électricité), le Gic joue un rôle d'intermédiaire entre les agriculteurs et l'administration, cette dernière continuant d'avoir en charge l'exploitation et la maintenance du réseau, ainsi que l'encadrement des agriculteurs (génie rural et arrondissement des périmètres irrigués au sein du commissariat régional de développement agricole).

Projet présidentiel, la création du périmètre irrigué avait essentiellement comme objectif d'améliorer les revenus des petits agriculteurs de la zone, grâce à la reconversion de leurs systèmes de production (passage de la céréaliculture et de l'élevage en sec au maraîchage en irrigué). Force est de constater néanmoins que ces objectifs sont loin d'être atteints. Les interviews réalisées auprès des agriculteurs ont permis de repérer deux types d'attitude par rapport à l'irrigation.

Une attitude de rejet de la part des agriculteurs les moins dotés, qui mettent en avant les risques et la dépendance accrue entraînés par l'irrigation : accès à l'eau non garanti en raison des défaillances au niveau de la gestion, salinisation des sols, problèmes de commercialisation des produits de l'agriculture irrigués (faiblesse des débouchés, bas prix), endettement (plusieurs agriculteurs sont dans l'impossibilité de rembourser les crédits contractés pour l'équipement d'irrigation et font l'objet de poursuites). Chez ce groupe d'agriculteurs, on souligne l'incapacité du Gic (par manque de moyens) à répondre aux besoins des agriculteurs et à résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés (accès régulier à l'eau, entretien du réseau). Le Gic est perçu essentiellement comme vendeur d'eau, les bons d'eau doivent être achetés à l'avance par les agriculteurs, et ces derniers ne comprennent pas pourquoi ils doivent payer pour avoir accès à l'eau. Le paiement des bons d'eau correspond en réalité à une participation des agriculteurs aux frais de gestion du réseau (factures d'électricité, salaire du pompiste), l'eau elle-même ne faisant pas l'objet d'une tarification. Les agriculteurs ont le sentiment d'être placés sous la dépendance d'une organisation qui ne dispose pas des moyens d'une intervention efficace et qui, de surcroît, entraîne de nouveaux coûts. L'obligation de payer pour accéder à l'eau et la soumission à un système de dépendance collective, suscite un profond rejet du système et un sentiment d'injustice. Ce sentiment d'injustice s'exprime avec plus de force lorsque ces agriculteurs comparent leur situation avec celle des sociétés agricoles privées présentes dans la zone, qui peuvent s'assurer un approvisionnement régulier en eau grâce aux stations de pompage qu'elles installent directement sur le barrage de Bir Mcherga.

Dans ce contexte, les stratégies déployées par ce groupe d'agriculteurs visent l'abandon de l'irrigation et le retour aux systèmes en sec, considérés comme plus adaptés à leurs capacités économiques et à leur tradition, ainsi qu'aux conditions du milieu naturel (dans le cas de sécheresse prolongée, l'agriculture irriguée entraîne des risques accrus pour les agriculteurs).

Chez un deuxième groupe d'agriculteurs, disposant en général de capacités de production plus importantes, l'irrigation est perçue comme un moyen de mieux valoriser la terre disponible et de bénéficier des aides à l'investissement et des subventions. Ils sont aussi membres du Gic, ont pris des initiatives pour améliorer son fonctionnement, mais se sont heurtés aux mêmes problèmes d'accès à l'eau (pannes du réseau, raréfaction de l'eau en période de sécheresse, la trop forte dépendance du Gic vis-à-vis de l'administration et son manque de moyens). Chez ce groupe, les risques sont perçus comme étant principalement liés à la dépendance d'un système de gestion collective inefficace et qui n'assure pas un accès régulier à l'eau. Il ne s'agit donc pas d'un rejet de l'irrigation, vue au contraire comme ouvrant de nouvelles possibilités de production et d'accroissement des revenus. Alors que les risques de contamination des sols ou les difficultés de commercialisation sont mis en avant par le premier groupe d'agriculteurs, ces risques sont peu évoqués par le second et ne semblent pas être considérés comme un obstacle majeur au développement de l'irrigation. Dans ce contexte, les stratégies d'adaptation ont consisté à s'autonomiser par rapport au réseau collectif, par le biais de la construction de forages individuels, contribuant souvent à la surexploitation de la nappe phréatique.

Dans le nouveau contexte de désengagement de l'Etat et de marchandisation de la ressource en eau, l'irrigation parvient de moins en moins à assurer sa fonction de redistribution sociale. A l'inverse, elle joue de plus en plus comme un instrument de différenciation des agriculteurs. Seuls ceux qui peuvent s'assurer une certaine autonomie dans l'approvisionnement en eau trouvent dans l'irrigation un moyen de développer leurs exploitations. L'exemple du périmètre irrigué de Bir M'cherga montre qu'une gestion de l'eau plus efficace, assurant aux agriculteurs un véritable accès à la ressource et par voie de conséquence une amélioration de leur outil de production, passe nécessairement par la consolidation d'organisations plus autonomes et disposant d'un véritable pouvoir d'intervention dans la gestion de l'eau.

Conclusion

Bien que renvoyant à des situations concrètes fortement éloignées les unes des autres, les trois études de cas présentées montrent que la crise hydraulique correspond largement à une crise des dispositifs de la gestion de l'eau.

Cette crise, liée notamment à la redéfinition des usages prioritaires de l'eau et à l'accroissement des conflits entre anciens et nouveaux acteurs et usagers de l'eau, redéfinit en même temps les bases sociales et territoriales de la gestion hydraulique ainsi que ses objectifs fondamentaux. Cette nouvelle configuration redéfinit l'expérience du risque et son acceptabilité aussi bien écologique que sociale. Dans la quête de dispositifs plus adaptés à la gestion de cette diversité sociale, se joue également l'énoncé des critères de l'équité (financière et éthique) et du bien commun.

Dans le Marais Poitevin, l'intégration de nouveaux enjeux, en particulier pour la protection de la biodiversité, passe par la recherche de nouvelles formes de coopération entre différents acteurs de l'eau pour lesquels la légitimité des pouvoirs ne peut reposer sur le seul droit de propriété. Dans le Languedoc-Roussillon, les Asa ne regroupent plus seulement les agriculteurs et voient leurs fonctions s'élargir à la gestion et à la protection de l'environnement, au prix d'une intégration de nouveaux acteurs. A Zaghouan, la mise en place d'un GIC redéfinit les relations entre l'Administration et les agriculteurs et place ces derniers dans un système de dépendance vis-à-vis du collectif.

La reconfiguration des bases sociale et institutionnelle de la gestion de l'eau s'accompagne également d'un repositionnement des acteurs dans les systèmes de pouvoir et de décision et modifie la perception qu'ont ces derniers de la question de la justice sociale.

Références bibliographiques

BARRAQUE B., 1999. Entre public et privé, l'eau et ses agences. *In* Marié M., Larcena D. et Derioz P., eds. Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale. l'harmattan, p. 371-395.

DE SENARCLENS P. (dir.), 1998. Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales. Paris, Armand Colin, p. 182-205.

FAURE A. (ed.), 1997. Territoires et subsidiarité, L'Harmattan.

GARDNER T.G., STERN P.C, 1996. Environmental Problems and Human Behavior. Allyn and Bacon.

GRENON M., BATISSE M., 1989. Le Plan bleu. Avenirs du bassin méditerranéen. Paris, Economica.

GROB A., 1995. A structural model of environmental attitudes and behavior. *Journal of Environmental Psychology*, 15 : 209-220.

MILLON-DELSOL C., 1993. Le Principe de subsidiarité. PUF, coll. Que sais-je ?

NARCY J-B., 2003. Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau. *Natures Sciences Sociétés*, 11 : 135-145.