

Nécessité et limites de la participation des usagers de l'eau agricole

Sébastien PALLUAULT
Bruno ROMAGNY

Introduction

Après avoir été pendant longtemps négligés ou délibérément désorganisés, les modes de gestion dits « communautaires » des ressources sont désormais présentés comme une alternative aux difficultés soulevées par la gestion étatique ou par celle relevant des mécanismes du marché, en particulier dans les pays en développement. Depuis une vingtaine d'années, l'évolution des politiques de développement rural en Tunisie a été marquée par la volonté de promouvoir une plus grande participation des populations à la gestion des ressources naturelles (GRN). Dans un contexte national d'ajustement structurel, de désengagement de l'État et de déconcentration administrative, cette reconnaissance du rôle que peuvent jouer les usagers locaux représente un profond changement par rapport aux politiques coloniales et post-coloniales. Pour ces dernières, seule la puissance publique pouvait garantir la pérennité de l'exploitation des ressources renouvelables (eau agricole, pâturages, forêts), supposées surexploitées par des acteurs irresponsables et incompetents. Aujourd'hui, le transfert aux communautés rurales des tâches, des compétences et des charges financières que les pouvoirs publics ne peuvent plus – ou ne veulent plus – assumer, est devenue une condition *sine qua non* pour toute aide apportée par les bailleurs de fonds aux politiques agricoles et hydrauliques. La participation vise alors à garantir une plus grande efficacité et une pérennité des actions de développement, en réduisant les sources de blocages en amont et en favorisant l'appropriation par les groupes sociaux des projets qui leur sont destinés.

Toutefois, la notion de participation, pourtant indispensable dans nombre de projets de développement et de GRN, est employée indifféremment pour qualifier des situations, des pratiques et des processus très divers, dans lesquels l'implication des populations connaît différents degrés, sans un

souci réel de cohérence (Leroy, 2005 ; Aït Hamza et *al.*, 2007). En effet, des interrogations demeurent quant à la place effective que les communautés rurales prennent dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de ces projets, et quant à l'articulation qui doit s'opérer entre les différents acteurs et les institutions. Après plusieurs décennies de politiques centralistes et dirigistes, la participation des populations invite à un changement dans la nature des relations entre l'administration et les communautés locales, et le passage chez ces dernières, d'un statut de « bénéficiaire » à un rôle d'acteur dans la gestion territoriale des ressources. Cette problématique rejoint la réflexion sur la mise en œuvre de nouvelles formes de gouvernance dans la GRN.

Le renforcement de la place des communautés d'usagers de l'eau dans les projets de développement s'accompagne, par ailleurs, de leur intégration dans un large champ d'actions politiques. Les populations sont appelées à transcender les enjeux locaux pour adapter leurs modes de GRN à des orientations et à des objectifs exogènes touchant à la préservation des milieux naturels ou à l'utilisation efficace des dispositifs publics. Plusieurs travaux tendent à montrer que la gestion efficiente de biens communs d'environnement passe par des dispositifs d'élaboration et de mise en œuvre de projets accordant une place à l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire et faisant appel à la participation, la négociation, la médiation et la concertation (Billé et Mermet, 2003 ; Beuret, 2006). La remise en cause de la place de l'expert et de l'ingénieur dans le cadre des processus de décision s'est accompagnée d'une vision optimiste et ambitieuse certes, mais parfois erronée, des modes de gestion communautaires, garants d'une durabilité des ressources et porteurs d'un socle de relations solidaires entre les individus. Le passage d'une vision dirigiste à une implication plus forte des populations nécessite le transfert aux organisations locales d'un rôle complexe de médiation entre des acteurs locaux et des structures publiques porteurs d'intérêts spécifiques, de représentations et de positions différentes, voire divergentes. Dans ce contexte, l'élargissement des attributions de ces structures suppose une articulation subtile entre les stratégies hétérogènes des acteurs locaux et les modalités d'intervention des services de l'État.

Nous aborderons cette question difficile à travers l'analyse dans le Sud-Est tunisien des groupements d'intérêt collectif (GIC), remplacés depuis peu par les groupements de développement agricole (GDA), structures reposant sur un mode associatif, chargées du fonctionnement des systèmes hydrauliques pour l'eau potable ou l'irrigation en milieu rural. C'est par le biais de ces dispositifs, autrefois appelés associations d'intérêt collectif (AIC) que s'est opérée la promotion d'une plus grande participation des populations dans la GRN à l'échelle locale. Les GIC intervenant dans l'approvisionnement en eau des périmètres publics irrigués se sont peu à peu multipliés dans le courant des années 1990 et représentent actuellement plus d'un millier de structures en Tunisie (Al Atiri, 2007).

L'intérêt de l'étude de cette région aride, marquée par la mise en œuvre de plusieurs projets de développement rural axés sur l'adoption de

l'approche participative (Sghaïer et *al.*, 2006 ; Elloumi et *al.*, 2007), réside dans le caractère vital d'une gestion raisonnée des ressources en eau et dans la prégnance des contraintes qui entourent l'activité agricole en irrigué. Par ailleurs, cette zone se caractérise par une certaine précarité des conditions socio-économiques qui fragilisent la capacité d'adaptation des populations aux mutations induites par l'ouverture croissante de leur région à la mondialisation. Nous nous interrogerons sur la capacité de ces structures à inaugurer de nouvelles formes de relations entre les communautés rurales et les pouvoirs publics, susceptibles d'impulser une véritable gestion concertée et durable des ressources en eau. Il s'agit aussi d'analyser la pertinence de ces structures auxquelles les pouvoirs publics demandent d'assumer une pluralité de rôles et de missions, ce qui permet d'étudier l'évolution des pratiques de gestion de l'eau en milieu aride et le devenir de l'agriculture irriguée dans la plaine de la Jeffara.

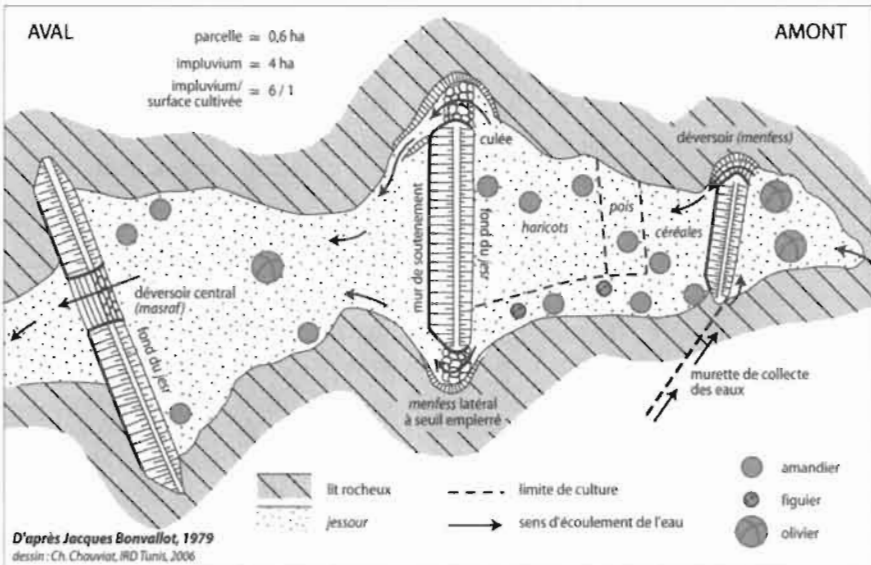
L'examen du renouveau des formes de gestion collective de l'eau dans le Sud-Est tunisien permettra d'évoquer la situation des GIC d'irrigation dans la Jeffara et d'étudier plus en détail le bilan de ces structures en lien avec la situation agricole dans les périmètres publics irrigués.

1. Le renouveau des modes de gestion collective de l'eau

1.1. Des pratiques communautaires à la gestion administrative de l'eau

La gestion collective de l'eau en Tunisie s'enracine dans des traditions séculaires intégrées dans un ensemble de règles sociales et de pratiques communautaires. Elle a sans doute trouvé son expression la plus élaborée dans les modes de partage des sources fondés sur la technique du *gadous*, en milieu oasisien.

Dans les sociétés agro-pastorales du Sud-Est tunisien, les modes d'appropriation et d'utilisation des ressources naturelles relèvent en partie de règles communautaires. Le système des *jessour* par exemple (Fig. 1) s'appuie sur le respect de règles séculaires. Ainsi, la levée de terre (*tabia*) est équipée d'un déversoir dont la hauteur permet de répartir l'eau excédentaire vers l'aval et d'éviter une rupture du barrage lors d'importants événements pluviométriques. En outre, aucune modification de l'ouvrage ne peut être effectuée sans l'accord des autres propriétaires (Baduel, 1980 ; Ben Ouezdou et Troussat, 2002) et chacun est tenu responsable des dommages occasionnés lors des fortes crues aux aménagements en aval. L'objectif de cet ensemble de règles est double : il permet, d'une part, d'assurer le fonctionnement et la pérennité de ce système, d'autre part d'éviter les conflits amont-aval autour du partage des eaux de surface au sein d'une même unité hydrologique.

Figure 1 : La circulation de l'eau dans un *jesser*

Toutefois, l'activité d'irrigation à partir des eaux souterraines ne s'inscrit pas, dans cette région, dans des systèmes de partage de l'eau aussi élaborés. En l'absence de sources abondantes, l'agriculture irriguée a été confinée à de rares secteurs de palmeraies où l'arrosage était effectué à l'aide de puits de surface. L'utilisation de ces ouvrages par des familles restreintes marquera le passage vers une appropriation privée (*melk*) des terres. Cette spécificité du Sud-Est tunisien par rapport aux autres régions méridionales et oasiennes de la Tunisie révèle le faible degré d'organisation sociale des irrigants et les difficultés que rencontre aujourd'hui l'administration pour promouvoir des formes de gestion collective des ressources hydriques.

Dès le protectorat français en Tunisie, l'utilisation des ressources en eau a été entourée d'un certain nombre de règles administratives et juridiques, en vue d'établir des conditions favorables à la sédentarisation des populations et de légitimer l'action des autorités coloniales en faveur du développement agricole. La domanialité publique des eaux (1885) a constitué le premier jalon de cette politique. Les premières formes de « participation » des populations dans le cadre d'activités d'irrigation apparaissent à Zarzis, puis dans l'île de Djerba à la fin du XIX^e siècle, dans le cadre de la constitution des syndicats d'arrosage. Ces structures, étroitement contrôlées par l'administration¹, étaient destinées à réglementer l'usage

1. L'exemple de l'association syndicale pour l'utilisation des eaux des sources de Sidi Makhlouf, constituée en 1917, est à ce titre éclairant. Le siège du syndicat était situé à Medenine et les débats internes étaient menés directement par un officier français, chef du bureau des Affaires Indigènes. Le cheikh des *Mehabeul*, membre de droit du syndicat, en était le directeur, tandis que les six autres membres, nommés et révoqués par le premier ministre, étaient pris parmi les notables, à raison de deux individus par sous-fraction.

des forages du domaine public hydraulique et à obliger les bénéficiaires à contribuer au remboursement des investissements. La préférence donnée aux cultures en sec (oléiculture et céréaliculture tout particulièrement) et les faibles investissements réalisés dans l'hydraulique agricole expliquent leur nombre limité dans la région.

La législation traduit un renforcement progressif des moyens de contrôle de l'administration du protectorat sur les communautés locales, par le biais d'instances supérieures dont les membres sont directement nommés par les autorités. Les décrets du 24 mai 1920 substitueront ces structures aux associations spéciales d'intérêt hydraulique, qui s'apparentent essentiellement aux associations d'intérêt collectif (AIC) qui émergent en 1936.

1.2. L'évolution réglementaire de la gestion collective de l'eau

Après une période de fort centralisme étatique dans les premières décennies de l'indépendance, l'État tunisien réactive le modèle des AIC à la fin des années 1980 pour se conformer aux nouvelles orientations stratégiques du secteur de l'eau, et plus largement aux évolutions liées à l'application du plan d'ajustement structurel. Le statut des AIC, qui avait été entériné par le Code des Eaux en 1975, est ainsi modifié en 1987.

Parallèlement, la dissolution des anciens offices de mise en valeur a précipité la fusion de l'ensemble des organismes agricoles régionaux dans un organisme unique, le Commissariat régional au développement agricole (CRDA), qui intervient à l'échelle des gouvernorats. Celui-ci est subdivisé en arrondissements dont certains disposent de compétences relatives à la gestion des périmètres irrigués ou au fonctionnement des groupements d'irrigants. L'arrondissement du génie rural intervient auprès des associations, notamment via une cellule spécifique (cellule GIC) chargée de la constitution et du suivi des structures. L'arrondissement consacré aux périmètres publics irrigués (PPI) assure la gestion technique des périmètres et coordonne la réalisation des programmes d'économie d'eau. Enfin, l'arrondissement des ressources en eau (RE) est responsable de l'utilisation des eaux du domaine public hydraulique : il délivre les autorisations d'exploitation pour les forages publics, définit leur nombre et leur localisation, et réalise le suivi d'exploitation de la ressource.

Modifiées par la loi n°87-35 du 6 juillet 1987, les AIC d'irrigation ont pour objet *l'exploitation des eaux du domaine public hydraulique dans leur périmètre d'action, l'exécution, l'entretien ou l'utilisation des travaux intéressant les eaux du domaine hydraulique dont elles ont le droit de disposer, ou encore l'irrigation ou l'assainissement des terres par drainage ou tout autre mode d'assèchement* (article 154). Fortement promue dans les périmètres publics irrigués, la structure est liée au CRDA par un contrat de gérance qui définit les tâches, le rôle et les domaines d'intervention de chacun ; il établit en outre un contrat d'abonnement à l'eau avec ses adhérents. Ces structures de type associatif sont construites sur un modèle universel : AIC

en Tunisie, associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA) au Maroc, associations d'irrigants ou *water users associations* en Égypte (Ayeb et Landy, 2007). Les textes relatifs aux AIC ont subi par la suite un certain nombre d'amendements, allant dans le sens d'une plus grande autonomie, notamment financière².

Initialement cantonnées à la seule exploitation et gestion des ouvrages intéressant les eaux du domaine public hydraulique, les attributions des associations sont étendues en 1999 (loi 99-43) à différents secteurs : gestion et protection des ressources naturelles, amélioration de la productivité agricole, écoulement et valorisation des produits, missions d'intérêt collectif (travaux agricoles, équipements ruraux, vulgarisation, etc.). Cet élargissement du champ des compétences s'accompagne d'un changement de dénomination : le terme groupement remplace celui d'association. En 2004, les attributions des GIC sont à nouveau reformulées, sans être profondément modifiées, pour s'adapter à toute forme d'associations d'agriculteurs. Cette reformulation est l'occasion d'unir l'ensemble des structures sous une même dénomination : le groupement de développement agricole³ (GDA).

Les multiples révisions des textes traduisent deux tendances majeures. D'une part, on vise une reconnaissance croissante du rôle des usagers dans la constitution et le fonctionnement des groupements, ainsi que le renforcement de leur autonomie financière, qui repose sur l'application d'une tarification de l'eau de plus en plus élevée. D'autre part, l'évolution du cadre juridique souligne une inscription progressive des priorités de l'État sur le plan économique et environnemental dans les statuts des groupements. Les pouvoirs publics s'efforcent ainsi de mettre en cohérence les objectifs des différentes institutions nationales, régionales et locales de l'eau. Le GIC est devenu un cadre local par le biais duquel les autorités du CRDA interviennent auprès des agriculteurs à travers un panel de mesures techniques, financières et d'actions de vulgarisation. Parallèlement, l'administration met en place des politiques d'accompagnement des structures, destinées à la formation de responsables et au suivi de leur situation budgétaire, afin d'assurer progressivement la transition vers une gestion pleine et entière des missions du GIC par les usagers.

1.3. Les GIC d'irrigation dans le Sud-Est tunisien

Fin 2005, le Sud-Est tunisien (gouvernorats de Medenine et Tataouine) compte 36 groupements fonctionnels intervenant dans le domaine de la gestion locale de l'eau d'irrigation, dont 29 organisés en GIC et 7 en GDA. Leur faiblesse numérique tient directement au développement limité de l'agriculture irriguée dans cette région, qui s'explique principalement par

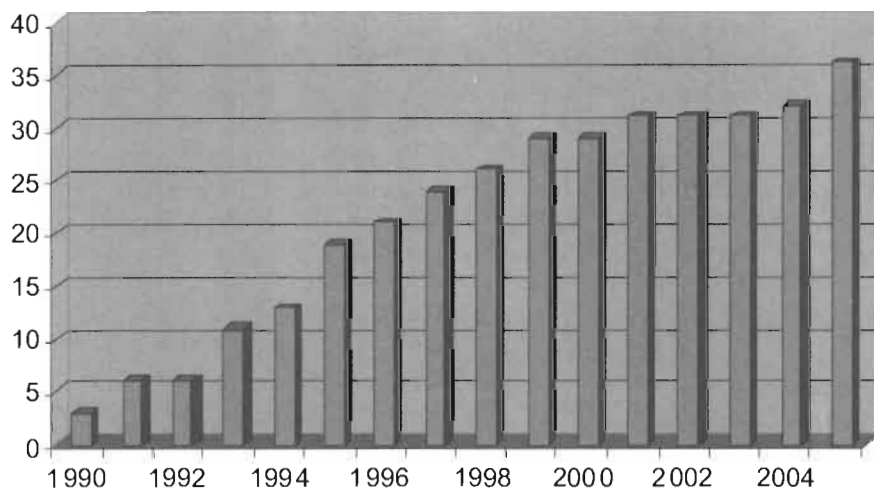
2. A partir de 1990, la création des AIC devient possible par simple arrêté du gouverneur et non plus par celui du ministre de l'Agriculture. A partir de 1992, la gestion comptable de l'association est assurée par un trésorier élu au sein des membres, exerçant son activité sous l'autorité du président du conseil d'administration.

3. Les groupements d'intérêt collectif avaient jusqu'au mois de mars 2007 pour se conformer à cette nouvelle réglementation et changer d'appellation.

les conditions naturelles, les contraintes d'accès à l'eau et la prédominance de systèmes de production agro-pastoraux basés sur l'association d'une agriculture en sec et de pratiques d'élevage extensives.

Au cours des années 1990, le nombre de groupements a toutefois régulièrement augmenté (Fig. 2) avec la création de PPI⁴ dans la plaine de la Jeffara. Tandis que les dernières AIC héritées de la période du protectorat ont été peu à peu dissoutes dans les années 1980, un mouvement d'extension de l'agriculture irriguée, appuyé par la mise en œuvre de programmes de développement rural, a gagné les secteurs de plaine⁵. Cette nouvelle phase de mise en valeur agricole s'est caractérisée, dans un premier temps, par la seule constitution de périmètres irrigués autour de forages publics. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990, devant les faibles résultats des PPI en matière de production agricole que les politiques hydro-agricoles prendront un nouveau cap avec l'octroi à un certain nombre d'acteurs privés d'autorisations de forages profonds à vocation agricole.

Figure 2 : Évolution du nombre d'AIC / GIC dans le Sud-Est tunisien



Source : CRDA Medenine et Tataouine

La constitution de périmètres publics irrigués répond à plusieurs objectifs à la fois socio-économiques et politiques. Il s'agit, d'une part, d'intensifier la production agricole et de satisfaire l'approvisionnement des marchés locaux dans un contexte de consolidation ou d'émergence de pôles urbains dans la plaine (Tataouine, Bir Lahmar, Medenine). D'autre part, ces aménagements hydro-agricoles ont pour vocation de créer des emplois nouveaux, de soutenir des activités agro-pastorales fragiles et de permettre

4. En réalité, seule l'installation hydraulique est publique, les terres relèvent du statut privé.

5. Jusqu'à la fin des années 1980, les autorités tunisiennes n'avaient autorisé le creusement de forage qu'aux seuls secteurs non agricoles (eau potable, tourisme et industrie) afin de limiter le rythme d'exploitation des nappes profondes douces de la Jeffara.

le maintien sur place des populations, dans une région fortement touchée par le phénomène d'émigration. Le renforcement des dispositifs d'accompagnement et de soutien aux communautés rurales et le lancement d'un programme de mobilisation optimale des ressources en eau ont offert des cadres d'intervention et d'investissement à ces nouveaux projets. Le rythme de création de nouveaux périmètres a été régulier au cours de la décennie 1990. Depuis 2004, la région connaît une deuxième phase de constitution de PPI liée à la valorisation agricole des eaux usées traitées par les stations d'épuration de la région et à l'application de nouveaux programmes de développement rural.

Les GIC du Sud-Est tunisien présentent plusieurs spécificités. De constitution récente, ces structures regroupent des irrigants qui possèdent peu d'expérience en irrigation et doivent adapter leurs pratiques agricoles à des modes de cultures plus intensifs. En outre, les groupements associent un nombre limité de producteurs au sein de périmètres irrigués de taille modeste (tableau 1). En effet, la surface agricole délimitée dans les PPI est de 107 hectares en moyenne, mais la plupart n'atteignent pas 50 hectares. En dehors de Bir Amir (501 hectares), fondé sur le modèle des vastes périmètres sahariens du type de Rgim Maatoug, dans le Sud-Ouest du pays, et du périmètre d'El Ferch, constitué autour d'une ancienne palmeraie irriguée à partir de puits de surface, les périmètres les plus étendus (Sahel Erroumen, Ouni, Graguer, ...) sont surtout destinés à une arboriculture fruitière développée en semi-intensif. En moyenne, ils rassemblent vingt à quarante chefs d'exploitation, mais une forte minorité en regroupe moins d'une vingtaine. Seuls les périmètres de Bir Amir, Sahel Erroumen et El Ferch associent plus d'une cinquantaine d'irrigants.

Tableau 1 : les périmètres publics irrigués gérés dans le cadre de GIC et GDA dans le Sud-Est tunisien en 2005

| Nom du périmètre | | Date de création | Superficie (hectare) | Nombre d'exploitants | Structure de gestion | Ouvrage Hydraulique |
|-------------------------|------------------|------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| Gouvernorat de Medenine | Oum Zassar | 1990 | 27 | 27 | GIC | 1 forage |
| | Amra | 2001 | 36 | 30 | GIC | 1 forage |
| | Tamassint | 1983 | 38 | 35 | GIC | 1 forage |
| | Bou hamed | 1994 | 15 | 14 | GIC | 1 forage |
| | Oued Moussa | 1987 | 69 | 45 | GIC | 1 forage |
| | Fejj | 1991 | 15 | 40 | GIC | 1 forage |
| | Karboub | 1995 | 15 | 9 | GIC | 1 forage |
| | Hezma 2 | 1991 | 10 | 10 | GIC | 1 forage |
| | Hezma 4 | 1999 | 35 | 14 | GIC | 1 forage |
| | Hezma 5 | 1999 | 15 | 9 | GIC | 1 forage |
| | Lassifer | 2001 | 44 | 29 | GIC | 1 forage |
| | Oeljet el Khoder | 2004 | 30 | 30 | GIC | Station d'épuration |

| | | | | | | |
|--------------------------|----------------|------|-----|-----|--------------------|---------------------|
| | Talbet | 2005 | 19 | 13 | GIC | Station d'épuration |
| | Meghzal | 2005 | 32 | 22 | GIC | Station d'épuration |
| Gouvernorat de Tataouine | Bir Amir | 1993 | 501 | 98 | GDA | 7 forages |
| | Nekrif 1 | 1995 | 115 | 20 | GIC | 3 forages |
| | Nekrif 2 | 1995 | 111 | 19 | GIC | 3 forages |
| | Nekrif 3 | 1995 | 274 | 10 | GIC | 1 forage |
| | Kambout | 1995 | 105 | 23 | GIC | 1 forage |
| | Sahel erroumen | 1996 | 384 | 54 | GIC | 4 forages |
| | Ouni | 1993 | 174 | 5 | GIC | 1 forage |
| | Bessiouf | 1994 | 109 | 39 | GDA | 1 forage |
| | Drayna | 1998 | 256 | 43 | GIC | 1 forage |
| | Kirchaou | 1999 | 40 | 15 | GDA | 1 forage |
| | El Mzar | 1996 | 140 | 33 | GIC | 1 forage |
| | El Ghordab | 1997 | 175 | 33 | GIC | 1 forage |
| | Mdeina | 1997 | 45 | 28 | GIC | 1 forage |
| | Graguer | 1995 | 175 | 43 | GIC | 1 forage |
| | El Bassatine | 1991 | 20 | 20 | GIC | 2 forages |
| | Oul. Yahia 1 | 1993 | 100 | 29 | GIC | 1 forage |
| | Oul. Yahia 2 | 1993 | 95 | 30 | GDA | 1 forage |
| | Tomzaïet | 1993 | 236 | 41 | GDA | 2 forages |
| | El Garaa | 1997 | 35 | 30 | GIC | 1 forage |
| | Raouabi | 1998 | 25 | 13 | GIC | 1 forage |
| | El Ferch | 2005 | 295 | 170 | GDA | 8 forages |
| | Magran | 2005 | 44 | 39 | GDA | 1 forage |
| Khaoui | non exploité | - | - | GIC | 2 puits de surface | |
| Oum Zitouna | non exploité | - | - | GIC | 1 forage | |

Source : CRDA Tataouine et Medenine

Dans un contexte de mutations sociales, économiques et spatiales de l'agriculture régionale, la constitution des groupements d'intérêt collectif dans la plaine de la Jeffara pose donc en de nouveaux termes la question de la gestion locale des ressources en eau et de son rôle dans l'amélioration des conditions de la production agricole.

2. Le fonctionnement des GIC de la Jeffara

La gestion de l'eau dans le cadre des groupements d'intérêt collectif du Sud-Est tunisien a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche (principalement Belhouchet, 1997 ; Nasr et *al.*, 1998 ; Jebahi, 2002 ; Nasr, 2002 ;

Palluault, 2002 ; Romagny et Guillaume, 2004). Notre propos s'appuie sur cette littérature existante et un travail d'enquêtes de terrain mené en 2005 et 2006 auprès de plusieurs GIC d'irrigation. Il repose également sur des entretiens effectués auprès de techniciens, ingénieurs et responsables des arrondissements du CRDA concernés par la problématique des GIC et des GDA.

2.1. Constitution et fonctionnement des GIC

Bien que les GIC puissent être créés à l'initiative des usagers, l'administration a toujours exercé un rôle prépondérant dans la constitution des groupements. La raison en est simple : chaque périmètre irrigué autour d'un forage public doit être géré dans le cadre d'un groupement d'usagers rassemblant les bénéficiaires des installations hydrauliques. La constitution d'un GIC intervient donc de manière systématique, parallèlement à la mise en service du forage et à l'équipement du périmètre, sous l'impulsion de l'administration du CRDA. Celle-ci a du reste un rôle déterminant dans le dimensionnement de l'ouvrage hydraulique, la localisation et l'étendue du périmètre. Ce n'est que dans un second temps que la population, consultée par l'intermédiaire du *Omda*, peut faire connaître son intention de bénéficier ou non des aménagements hydro-agricoles et d'adhérer au groupement d'intérêt collectif⁶. La participation des bénéficiaires, regroupés dans un comité provisoire se limite donc à ce stade à l'établissement de la liste des propriétaires (en réalité déterminée dans le cadre de l'étude de faisabilité), à la rédaction de statuts conformes aux statuts-types et à l'envoi des papiers officiels aux instances du gouvernement. Par ailleurs, l'administration ne laisse aucune latitude aux agriculteurs pour adopter des statuts qui pourraient mieux s'adapter à la situation du périmètre et à leurs aspirations en général. Ce mode de constitution assez dirigiste développe l'idée parmi les agriculteurs que le GIC est avant tout une reproduction locale de l'administration.

Le groupement est dirigé par un conseil d'administration de trois à six membres, élus pour trois ans en assemblée générale, et renouvelables par tiers. L'administration intervient souvent pour orienter ou suggérer le nom de tel ou tel agriculteur afin qu'il occupe les postes à responsabilité. Devant le taux élevé d'analphabétisme parmi les bénéficiaires, les autorités locales estiment que les responsables doivent maîtriser un minimum de compétences. Dans les groupements étudiés, les responsables (président et trésorier), généralement choisis pour leur proximité avec les réseaux politico-administratifs ou en raison de leur appartenance à la grande famille (*arch*) la plus représentée sur le périmètre, exercent souvent un métier dans l'administration ou l'enseignement. Ainsi leur niveau socio-économique est plus élevé que la

6. Elle est en fait placée devant un dilemme : refuser l'accès à l'eau ou bien accepter d'entrer dans le groupement et percevoir éventuellement les aides d'accompagnement de l'État à l'équipement de sa parcelle. Dans ces conditions, les refus sont donc peu nombreux, ce qui n'indique pas pour autant une adhésion et une appropriation effective du projet.

majorité des autres agriculteurs du périmètre. En raison de leur formation, de leur parcours professionnel et de leur intérêt pour le périmètre, leurs représentations du fonctionnement du GIC et de la situation du périmètre sont parfois en décalage avec celles des autres membres du groupement.

Perçu comme une structure fortement dépendante des acteurs politiques locaux, le GIC peine à mobiliser les bénéficiaires dans la gestion et le fonctionnement de la structure. L'absentéisme très élevé s'explique également par l'éloignement⁷ des bénéficiaires et l'intérêt relatif qu'ils accordent à leur activité sur le périmètre. En effet, les adhérents des GIC, à l'image de la population du Sud-Est tunisien, ont recours à une pluriactivité et à des formes de compléments de revenus pour soutenir une activité agropastorale, elle-même profondément diversifiée. Ils exercent généralement une ou plusieurs autres activités liées à la migration, au commerce formel ou informel, au secteur administratif, aux services ou au tourisme. Le dynamisme associatif, qui se nourrit d'une implication individuelle, souvent proportionnelle à l'intérêt direct que revêt pour l'agriculteur l'amélioration de la situation agricole sur le périmètre, est fortement affecté par la faible intensification dans les PPI⁸.

La forte implication du CRDA dans les missions de vulgarisation agricole ou de sensibilisation à l'économie d'eau, son ingérence dans les questions budgétaires du groupement constituent pour les agriculteurs autant d'interférences. Finalement, le GIC se cantonne à un simple rôle d'opérateur ou de « courroie de transmission » de l'administration. Sa fonction est restreinte à la maintenance et à l'exploitation des systèmes hydrauliques, ainsi qu'au paiement de l'eau et à la collecte de redevances mensuelles. Les agriculteurs se perçoivent comme des assistés et n'intègrent ni les évolutions qu'implique le désengagement de l'État, ni leur responsabilité dans l'équilibre financier et le fonctionnement du GIC.

2.2. Gestion technique et distribution de l'eau

Fonction centrale du GIC, la gestion technique du système hydraulique est cruciale pour l'activité agricole dans les périmètres irrigués. Les GIC de la Jeffara irriguent, en règle générale, à partir d'un seul point d'eau, en l'occurrence un forage fonctionnant au moyen d'une pompe électrique, plus rarement à partir d'un groupe électrogène. Quelques GIC/GDA du gouvernorat de Tataouine assurent cependant la gestion de plusieurs forages (jusqu'à sept pour celui de Bir Amir).

Dans l'ensemble, les équipements hydrauliques et les systèmes d'irrigation sont récents puisque les périmètres ont été créés dans les années

7. C'est le cas du GIC de Bir Amir dont les propriétaires habitent généralement à Tataouine, soit à près de 50 km du périmètre irrigué. Dans un espace d'habitat dispersé comme la plaine de la Jeffara où les populations maintiennent des activités agropastorales extensives, le maintien des producteurs sur une parcelle en irrigué est difficile.

8. Le périmètre irrigué de Oued Moussa regroupe officiellement 45 exploitants, mais seulement 34 d'entre eux ont adhéré au GIC en 2004. Sur ce total, seulement 26 ont utilisé de l'eau au cours des six premiers mois de l'année 2005, la plupart pour des volumes très faibles.

1990 ou 2000. La longueur des réseaux n'excède généralement pas une dizaine de kilomètres, ce qui est toutefois relativement important si l'on considère le nombre restreint de producteurs. Le pompiste du GIC, salarié ou bénévole, est chargé du fonctionnement du forage hydraulique et de la distribution de l'eau entre les exploitants suivant des règles propres à chaque GIC. Il s'occupe également de l'entretien du petit matériel et se charge de détecter les fuites éventuelles au niveau des canalisations.

La distribution de l'eau dans les périmètres irrigués a connu des évolutions importantes depuis une dizaine d'années, avec l'adoption des techniques d'économie d'eau et la modification du système de tarification. Auparavant, celle-ci était évaluée en fonction du temps d'irrigation, ce qui posait un certain nombre de problèmes liés à la variation du débit d'eau distribué sur les parcelles. L'application du nouveau système de facturation au mètre cube a nécessité l'équipement en compteurs d'eau. La consommation est relevée chaque mois et correspond à une tarification qui varie de 0,040 dinars à 0,120 dinars par mètre cube selon les groupements. Cette technique a permis de révéler de manière criante les écarts entre le volume prélevé au niveau du forage et le volume effectivement payé par les adhérents du GIC et de souligner de nombreuses fuites tout au long du circuit hydraulique.

Les pannes au niveau de la pompe constituent aussi un problème important dans les périmètres irrigués. Même si elles ne sont pas forcément récurrentes, elles peuvent engendrer la perte d'une récolte si la réparation n'intervient pas rapidement. A Oued Moussa comme à Mdeïna, la durée excessive des réparations a conduit à l'absence d'irrigation pendant plusieurs jours et donc à une chute sévère des rendements en 2004. La question des pannes et des fuites au niveau des périmètres pose le problème plus général de la formation des pompistes, de l'intégration par les agriculteurs de la nécessité d'une maintenance préventive et d'un investissement minimal dans l'entretien du réseau hydraulique. Les agriculteurs, qui se représentent généralement les aménagements hydrauliques comme relevant exclusivement du domaine de l'État, estiment souvent qu'il revient au CRDA de veiller au remplacement du matériel.

La question de la définition du tour d'eau constitue un autre sujet de discordance entre les adhérents du GIC (Bouchnak, 1999). La diminution des prélèvements et la construction des bassins ont toutefois rendu caduc les problèmes qui se posaient auparavant autour de l'observation des heures d'irrigation. Devant l'absentéisme d'un certain nombre d'agriculteurs, les tours d'eau sont régulièrement modifiés et adaptés. En règle générale, en dehors de la saison printanière et estivale au cours desquelles la demande peut être forte, les potentialités hydrauliques sont largement suffisantes pour couvrir les besoins en eau d'irrigation.

2.3. La situation financière des GIC

L'analyse de la situation budgétaire est un bon critère d'évaluation du

degré d'autonomie des GIC et de leur capacité à se substituer financièrement à l'État dans la gestion locale des systèmes hydrauliques.

Une analyse rapide des résultats financiers d'un échantillon de GIC de la Jeffara à la fin de l'année 2004 (tableau 2) montre qu'ils présentent tous un bilan total positif. Mais cette bonne santé apparente est trompeuse. L'exercice budgétaire 2004 s'est achevé sur un solde déficitaire pour dix structures sur dix-sept. Par ailleurs, les groupements ont parfois touché ponctuellement des subventions et aides de l'État qui ne sont pas comptabilisées correctement dans les cahiers de suivi financier. Les soldes négatifs et les dettes n'étant pas toujours répertoriées et reportés d'une année sur l'autre, certains GIC présentent un solde positif totalement fictif.

Les difficultés financières des groupements sont principalement liées à la diminution des ventes d'eau, de 30% en moyenne entre 2001 et 2004, et jusqu'à 80% dans certains GIC du gouvernorat de Medenine. Seulement quatre groupements sur dix-sept ont perçu des recettes plus importantes en 2004 qu'en 2001 (tableau 3). Selon un responsable d'arrondissement du CRDA de Tataouine, cette diminution des ventes est la conséquence directe de l'application du programme d'économie d'eau. Ainsi, les agriculteurs ne paieraient désormais que l'eau qu'ils utilisent effectivement. Sans sous-estimer l'impact de ces mesures, il est évident que cette évolution est aussi et surtout la traduction d'une baisse notable de l'intensification dans les périmètres publics irrigués. Or, la vente d'eau constitue parfois le seul poste de recettes pour les groupements. Le montant des cotisations, qui variait en 1998 de 12 à 36 dinars par hectare et par an dans le gouvernorat de Tataouine (Bouchnak, 1999), n'est pas toujours collecté⁹. La vente d'eau par citernes tracteurs aux adhérents et non-adhérents du GIC constitue une activité en forte progression dans les GIC. Vendue à 0,500 dinar le mètre cube (soit 2,5 dinars pour une citerne de 5 mètres cubes), la citerne est destinée à l'irrigation des arbres. Elle permet au GIC une marge bénéficiaire nettement plus importante. Elle a représenté jusqu'à 30% des volumes d'eau vendus par le GIC d'Hezma V en 2004.

Les recettes sont d'autant plus faibles que les adhérents contractent des dettes auprès du groupement. Pour le seul groupement de Mdeïna, les impayés s'élevaient à plus de 3000 dinars en 2006¹⁰. Les disponibilités financières des groupements sont donc souvent quasi nulles et déterminent une gestion à court terme.

Les charges financières sont principalement liées aux dépenses d'énergie pour le fonctionnement de la pompe, à la main-d'œuvre et aux frais d'entretien et de réparation du matériel. Malgré la diminution de la facture énergétique liée à la baisse des volumes d'eau achetés et aux campagnes

9. Sur les dix-neuf groupements étudiés, six n'ont pas fait mention de recettes liées à des cotisations pour l'année 2004. Dans certains groupements, le montant de la cotisation a été diminué sous la pression des agriculteurs qui estiment qu'ils ne doivent payer de cotisation que si leur activité est suffisamment rémunératrice. Or, de nombreux agriculteurs ne cultivent leur parcelle qu'en vue d'assurer à la cellule familiale une certaine autosuffisance.

10. Dans ce même groupement, l'absence de fonds se répercutent sous forme de délais de paiement des factures d'électricité et du salaire du pompiste.

Tableau 2 : Les résultats financiers des GIC d'irrigation de la Jeffara en 2004

| | Prix de l'eau (en dt) | Recettes (en dt) | Dépenses (en dt) | Résultat (en dt) | Solde total (en dt) |
|--------------|--------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| Oued Moussa | 0,050 | 3 723,400 | 2 941,150 | + 775,15 | 307,605 |
| Lassifer | 0,100 | 1 732,225 | 1 687,590 | + 44,635 | 125,922 |
| Amra | 0,100 | 2 007,240 | 2 233,822 | - 226,582 | 1 148,198 |
| Hezma II | 0,100 | 400 | 371,76 | + 28,24 | 1 268,362 |
| Hezma IV | 0,120 | 1 970,200 | 2 004,576 | - 34,376 | 2 776,382 |
| Hezma V | 0,120 | 7 063,100 | 3 344,824 | + 3 718,276 | 7 451,900 |
| Oum Zessar | 0,080 | 4 625 | 4 578,373 | + 46,627 | 932,745 |
| Bou Hamed | 0,060 | 845,500 | 942,017 | - 96,517 | 547,694 |
| Bassatine | 0,090 | 3 794,900 | 4 309,276 | - 514,376 | 843,068 |
| Oul. Yayia 1 | 0,050 | 6 158 | 6 291,499 | - 133,499 | 14 571,578 |
| Oul. Yayia 2 | 0,060 | 4 294,500 | 4 116,300 | + 176,200 | 2 141,344 |
| Kirchaou | 0,050 | 4 334,350 | 3 559,658 | + 714,652 | 3 004,234 |
| Mzab | 0,080 | 7 325,900 | 6 659,776 | + 666,124 | 3 108,976 |
| Mdeina | 0,060 | 8 120 | 6 061,364 | + 2 058,636 | 2 058,636 |
| Tomzaïet | 0,112 | 7 861,260 | 8 015,364 | - 154,014 | 166,819 |
| Raouabi | 0,090 | 3 474,750 | 3 886,785 | - 412,035 | 172,741 |
| Gordhab | 0,070 | 6 784,476 | 7 277,476 | - 492,920 | 1 507,915 |
| Graguer | 0,060 | 3 170,640 | 2 121,538 | + 1 049,102 | 1 940,247 |
| El Garaa | 0,080 | 5 488,680 | 6 346,883 | - 858,203 | 8 125,497 |

Source : CRDA Medenine - Tataouine (Cellule GIC)

d'électrification des forages, les responsables du GIC ont parfois été amenés à réduire le coût du poste « main-d'œuvre » pour équilibrer leur budget. Les GIC Oued Moussa (Fig. 3) et Bou Ahmed ont ainsi été contraints de licencier leur pompiste et de confier ses tâches à un bénévole. Dans ce contexte, la plupart des GIC ne prennent en charge que les dépenses de réparation les plus urgentes. L'administration continue d'intervenir régulièrement pour l'entretien des réseaux et le remplacement du matériel, afin de ne pas pénaliser l'activité agricole dans les périmètres irrigués.

Face à cette situation, les CRDA tentent de maintenir un certain équilibre entre les recettes et les dépenses en orientant la constitution des budgets prévisionnels. Comme dans le cas des AIC de la région de Mahdia (Chraga et Chemak, 2003), les prévisions de production d'eau sont surestimées par rapport à la demande réelle, ce qui conduit à calculer des recettes importantes sur la base d'une consommation d'eau fictive. Le prix de l'eau, qui devrait être calculé pour permettre un équilibre budgétaire est sous-estimé¹¹ et permet

11. Ainsi, le budget prévisionnel du GIC d'El Hezma II pour 2003 était basé sur plus de 6000 dt de recettes liées à la vente d'eau, alors même que le périmètre était en voie d'abandon.

Tableau 3 : Les recettes liées à la vente d'eau dans des GIC d'irrigation en 2001 et 2004

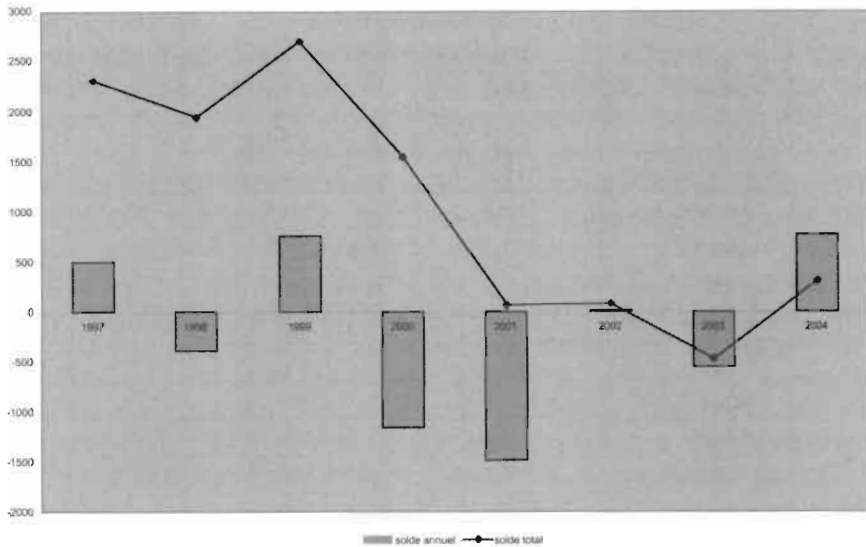
| | Recettes liées à la vente d'eau (en dinars tunisiens) | | Variation 2001-2004 (en %) |
|---------------|--|-------------------|----------------------------------|
| | 2001 | 2004 | |
| Amra | 1 705,120 | 1 420,240 | - 16,7% |
| Bou Ahmed | 3 490,000 | 725,500 | - 79,2% |
| Hezma II | 1 515,300 | 400,000 | - 73,6% |
| Hezma IV | 9 470,753 | 1 670,200 | - 82,4% |
| Hezma V | 6 869,842 | 6 883,100 | + 2,0% |
| Lassifer | 4 883,625 | 1 512,225 | - 69,0% |
| Oued Moussa | 5 231,100 | 3 723,400 | - 28,9% |
| Oum Zessar | 5 557,500 | 5 372,000 | - 3,3% |
| Bassatine | 3 632,900 | 3 290,900 | - 9,4% |
| El Garaa | 8 258,540 | 5 488,680 | - 33,5% |
| Gordhab | 5 116,400 | 6 924,424 | - 35,3% |
| Graguer | 3 932,000 | 3 170,640 | + 19,4% |
| Mdeina | 10 100,740 | 6 772,000 | - 32,9% |
| Mzar | 4 606,600 | 7 305,900 | + 58,6% |
| Ouled Yayia 1 | 10 564,800 | 5 593,000 | - 47,1% |
| Ouled Yayia 2 | 3 866,000 | 3 970,500 | + 2,7% |
| Raouabi | 4 080,800 | 2 880,750 | - 29,4% |
| Total | 91 176,900 | 65 683,219 | - 30,0% |

Source : Cellule GIC, CRDA de Medenine et Tataouine

à l'administration d'afficher une logique de vérité des prix sans l'établir formellement pour ne pas pénaliser les agriculteurs. Un responsable d'arrondissement au CRDA résume ainsi la situation : *si on appliquait réellement la vérité des prix, le tarif de l'eau serait beaucoup plus élevé qu'il ne l'est actuellement. Il ne serait pas accepté par les agriculteurs et on risquerait d'aggraver la situation dans les périmètres.* La situation financière des GIC de la Jeffara, à l'image du GIC de Oued Moussa (Fig. 3), apparaît donc extrêmement précaire, et rejoint une situation décrite dans plusieurs études de cas (Boukraa, 2002 ; Chraga et Chemak, 2003 ; Braham, 2003 ; Elloumi et al., 2005 ; Bied-Charreton et al., 2006 ; Mouri et Marlet, 2007) indiquant les difficultés des GIC/GDA à parvenir à une réelle autonomie.

De façon générale, les principaux problèmes que rencontrent les GIC renvoient à des questions de gestion administrative, technique et financière, à l'insuffisance des moyens humains et au manque de véritable pouvoir de décision, ce qui nuit à leur légitimité auprès des usagers. La transformation en cours des GIC en GDA vise à conforter leur autonomie financière par une diversification accrue des revenus et le renforcement de leurs

Figure 3 : L'évolution de la situation financière du GIC de Oued Moussa (en dinars tunisiens)



Source : CRDA Medenine – Cellule GIC

attributions. Ce nouveau changement institutionnel pourrait se traduire par la dissolution des GIC les plus fragilisés ou la modification des droits d'eau au sein des périmètres.

3. Le GIC face à la situation difficile des périmètres irrigués

La situation des GIC dépend de la capacité des agriculteurs du périmètre à engager un cercle vertueux favorisant l'augmentation des recettes, la qualité de leurs services, l'amélioration des conditions socioéconomiques des producteurs et la valorisation optimale des ressources en eau. Ce modèle, fondé sur un usage intensif des ressources et une vision marchande de l'eau, apparaît en décalage avec les pratiques de la majorité des irrigants.

3.1. Une faible intensification agricole et une sous-exploitation des potentialités hydrauliques

Malgré les diverses formes de soutien mises en place par les CRDA pour améliorer le degré d'intensification agricole dans les périmètres irrigués autour des forages publics, les systèmes de production restent dominés, dans le Sud-Est tunisien, par une polyculture vivrière destinée en grande partie à l'autoconsommation. Les parcelles à l'intérieur des périmètres se caractérisent par une forte densité arboricole, une large variété de cultures et l'exiguïté des surfaces effectivement irriguées. Les stratégies agricoles

reposent dans cette région sur une adaptation des systèmes de production aux aléas pluviométriques et s'inscrivent dans des pratiques de diversification des activités agro-pastorales. On retrouve dans les différents périmètres irrigués des comportements similaires visant, pour les agriculteurs, à percevoir un revenu certes faible, mais relativement sûr (Belhouchet, 1997). Ces stratégies s'appuient aussi sur une utilisation pragmatique des aides de l'État et des services du GIC.

La rentabilité inégale des parcelles dans les périmètres irrigués et les capacités limitées d'investissements des producteurs expliquent en grande partie le faible niveau d'intensification agricole souligné dans plusieurs études (Belhouchet, 1997 ; Nasr et *al.*, 1998 ; Bouchnak, 1999 ; Jebahi, 2002). Le développement des périmètres suit généralement un scénario en deux temps. Dans les premières années, les adhérents manifestent d'autant plus de motivation dans la mise en culture de leur parcelle que le démarrage de l'activité est soutenu par les dispositifs de l'État (dons de plants, subventions des intrants, subventions pour l'équipement en matériel d'irrigation, construction des bassins). Les agriculteurs s'orientent vers une polyculture vivrière mais aussi vers des tentatives plus ou moins heureuses de cultures à haute valeur ajoutée (courges, pastèques, melons) qui seront écoulées sur le marché. Cependant, les conditions naturelles (qualité de l'eau, des sols, vent, évapotranspiration), l'épuisement des sols et l'inexpérience des agriculteurs dans la conduite de l'irrigation les exposent à des rendements irréguliers et à une faible rentabilité. Faute de capacités d'investissements suffisantes, les irrigants réajustent généralement leur stratégie vers des cultures moins risquées, moins exigeantes en eau et en main-d'œuvre. Les surfaces cultivées en irrigué ont alors tendance à diminuer ; une place plus importante est accordée aux céréales et à l'arboriculture en sec ou en semi-intensif. Une petite partie de la parcelle est conservée pour des cultures maraîchères ou fourragères qui seront valorisées à l'intérieur de la cellule familiale, surtout si le périmètre est éloigné des marchés locaux.

Cette séquence coïncide avec la baisse de la vente d'eau que nous avons observée précédemment. Le positionnement des agriculteurs vers des systèmes de production peu intensifs se répercute directement sur le GIC qui vend de moins en moins d'eau, et voit ses recettes diminuer tandis que les dépenses de maintenance et d'entretien augmentent d'année en année. A Oued Moussa, plus d'un tiers des adhérents du GIC n'achètent plus d'eau, soit parce qu'ils ont abandonné totalement leur parcelle, soit, plus souvent, parce qu'ils ne la cultivent plus qu'en sec. Les pratiques des agriculteurs sont ainsi en contradiction avec les intérêts du GIC. N'utilisant l'eau d'irrigation que pour une consommation familiale, les producteurs sont réticents à s'acquitter de leur cotisation et de leur facture d'eau ; ils se désintéressent peu à peu de la structure GIC.

La situation des périmètres irrigués est donc mitigée. La création des PPI n'est pas parvenue à ancrer l'activité agricole en irrigué comme une option économique pertinente dans la région. Une telle situation souligne les difficultés des agriculteurs à rentabiliser leur accès à l'eau et l'ampleur

des contraintes auxquelles ils sont confrontés. Malgré l'augmentation constante des superficies équipées en matériel d'irrigation au sein des périmètres, les rendements des productions et les volumes destinés au marché demeurent dérisoires et ne parviennent pas à impulser une véritable dynamique qui permettrait d'équilibrer la situation budgétaire des GIC. Les revenus issus de l'activité agricole sont toujours très en-deçà des prévisions avancées dans les études de faisabilité.

3.2. Le GIC face aux stratégies différenciées des agriculteurs

Dans ce contexte général, seule une minorité de producteurs s'oriente vers des cultures intensives et une activité essentiellement marchande. Disposant de revenus substantiels acquis dans le secteur extra-agricole ou de réserves de financements obtenues grâce à des apports familiaux ou dans le cadre de la migration, ces producteurs peuvent supporter les frais inhérents à l'intensification de leur activité.

L'utilisation de techniques modernes (réseau d'irrigation localisée, fort recours aux intrants, achat de volumes élevés d'eau), l'emploi d'une main-d'œuvre permanente, la valorisation de la totalité de la parcelle en propriété ou encore le souci d'innovation caractérisent ces nouvelles exploitations. Les systèmes de production sont tournés vers des cultures maraîchères ou arboricoles (pêchers, abricotiers, grenadiers, etc.) à forte valeur ajoutée et destinées principalement au marché régional. Une certaine intégration aux activités d'élevage ovin et bovin permet par ailleurs le développement de cultures fourragères. Ce sont ces irrigants qui, dans de nombreux cas, maintiennent le fonctionnement des GIC.

Ces exploitants font néanmoins face à l'exiguïté de leur parcelle en irrigué et aux faibles opportunités d'extension de leur propriété sur le périmètre. En effet, du fait de l'attachement profond des agriculteurs à leur terre, même lorsque celle-ci n'est pas mise en valeur, les pratiques d'achat et de location de parcelles sont peu courantes dans les PPI. Les producteurs qui souhaitent investir dans une exploitation irriguée intensive préfèrent généralement déposer une demande d'autorisation de forage privé au CRDA afin de disposer de conditions de production plus favorables à la réussite de leur projet.

En raison de leur capacité d'investissement et de leur stratégie de production, ces irrigants sont responsables de la plus grande partie des volumes d'eau achetés¹² au sein du GIC, et se trouvent en position de force lors des assemblées générales pour imposer des décisions en matière de répartition des tours d'eau et de fixation du tarif. Leur avis est d'autant plus important qu'ils forment souvent les membres les plus actifs du groupement et qu'ils sont appuyés par l'administration qui les considère comme

12. À Oued Moussa, les trois principaux agriculteurs ont consommé autant d'eau que les 27 autres adhérents du GIC en 2004. A Ksar Ouled Boubaker, un chef d'entreprise, qui met en valeur les terres qu'il possède sur le périmètre d'El Garaa, a acheté un quart de toute l'eau facturée cette même année par le groupement.

les garants du fonctionnement du GIC. Ces exploitants se heurtent néanmoins aux logiques des autres agriculteurs. En effet, les délais de paiement, le non entretien des réseaux hydrauliques, le non respect des tours d'eau font peser sur ces exploitants des risques lourds en cas de rupture de l'approvisionnement en eau. Afin de renforcer la présence d'exploitants plus motivés, les CRDA accompagnent l'installation des jeunes diplômés ou réalisent des extensions de périmètres sur les terres de nouveaux producteurs. Dans le cadre du passage des GIC vers les GDA, l'administration a menacé de priver d'accès à l'eau les agriculteurs n'irriguant plus leurs terres et de réorganiser les droits d'eau sur les périmètres publics¹³.

Le parti pris de l'administration en faveur d'acteurs en situation de minorité au sein du GIC condamne toute tentative de médiation par les pouvoirs publics pour faire émerger une vision partagée des difficultés du périmètre et associer l'ensemble des membres dans une perspective collective visant au développement des conditions socioéconomiques des producteurs. La dilution de la dynamique associative renforce l'exacerbation des stratégies individuelles.

Associées à l'analyse de la situation des périmètres publics irrigués, les performances des GIC dans le Sud-Est tunisien sont très mitigées dans la plupart des domaines. Pourtant, la conciliation des intérêts sociaux, économiques et environnementaux repose sans doute sur la coexistence équilibrée et complémentaire de petits agriculteurs et de producteurs plus entrepreneurs. Le processus d'abandon de certains périmètres (Hezma II, Hezma IV, Bou Hamed), l'absence apparente d'une quelconque dynamique associative et la dépendance financière de ces structures vis-à-vis de l'État fragilisent l'avenir des GIC dans la région. La transformation de ces structures en GDA ne devrait pas modifier profondément la donne. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent être en mesure de concevoir différemment leurs interventions.

Dans un de ses derniers rapports sur la Tunisie, la Banque mondiale suggère de procéder à la *reconfiguration des institutions et des processus pour les rendre plus réactifs aux besoins des agriculteurs*. Elle précise ainsi : *Le gouvernement devrait continuer à appuyer la création des groupes d'usagers de l'eau. Toutefois, il devrait suivre l'impact qu'aura le changement de statut des GIC en GDA (...). Le gouvernement devrait être prêt à adapter le modèle GDA à la dynamique des groupements sur le terrain, plutôt que d'espérer promouvoir la conformité à un seul statut*. Les révisions successives du cadre législatif des associations d'usagers de l'eau peuvent suggérer une certaine forme de tâtonnement des autorités quant aux orientations à donner aux nouvelles organisations : conserver une place à la gestion de l'administration ou s'orienter vers une réelle autonomisation des associations d'irrigants et donc vers des mécanismes de prise de décision et de participation plus démocratiques (Bachta et Zaïbet, 2007).

13. La volonté de l'administration est de s'assurer que chaque agriculteur disposant d'une parcelle à l'intérieur du périmètre s'engage à mettre en valeur ses terres en irrigué afin d'éviter le gaspillage des fonds publics et la dégradation de la situation financière des GIC.

Conscients de l'écart entre les objectifs et la réalité de la situation de l'agriculture dans les périmètres irrigués autour de forages publics, les pouvoirs publics ont accordé un poids plus important aux initiatives privées à partir de la fin des années 1990, en octroyant des autorisations de forage dans les secteurs des nappes profondes douces auparavant exclusivement réservées à l'eau potable et à une agriculture gérée dans le cadre de GIC. Cette évolution majeure peut s'analyser comme la reconnaissance implicite, par les responsables des CRDA, de l'incapacité des GIC à incarner des structures efficaces de la valorisation des ressources en eau permettant l'amélioration des conditions socio-économiques des agriculteurs.

Conclusion

Si les réformes engagées dans le domaine de la gestion de l'eau au niveau local et la mise en œuvre d'une approche participative constituent un axe majeur des politiques hydrauliques nationales depuis les années 1990, leur application concrète pose des problèmes importants, notamment en termes de redéfinition des modalités d'accès à l'eau et de réorganisation des relations qui lient les agriculteurs à l'État. En Tunisie, faute d'un véritable transfert du pouvoir de décision aux associations d'irrigants, la réforme aboutit parfois à des résultats inverses de ceux escomptés au départ. L'action collective n'en sort pas renforcée ; au contraire, on observe une exacerbation des stratégies individuelles et une différenciation accrue entre les agriculteurs. Le cadre collectif des GIC apparaît davantage comme un élément contraignant qu'un outil de gestion au service d'un développement des communautés locales.

A travers différentes expériences liées à des projets de développement participatifs et de gestion intégrée des ressources naturelles, la Tunisie cherche à recréer les conditions d'une action collective efficace et décentralisée qui ont été mises à mal par plusieurs décennies d'interventions publiques. Mais comment concilier cette exigence avec des structures traditionnelles de gestion des ressources locales qui ont largement disparu, dans un contexte qui ne ressemble plus guère à celui dans lequel elles ont prospéré ? La participation repose sur une représentation des acteurs locaux n'hésitant pas à orchestrer un renouvellement continu des structures de développement.

L'un des défis de cette nouvelle approche serait de réussir un véritable processus de décentralisation, où la participation des populations apparaîtrait comme une fin plutôt qu'un simple outil facilitateur au service de projets de développement, permettant d'assurer une entente entre les intérêts qui animent les différents pouvoirs en jeu. Ceci implique de parvenir à des compromis explicites et négociés entre de multiples acteurs intervenant dans des structures qui deviennent des arènes de pouvoir (Romagny et Riaux, 2007). Cela revient à appuyer des processus de concertation, reposant sur des interactions horizontales entre les différents acteurs du territoire, basés sur une reconnaissance mutuelle de leur légitimité (Beuret, 2006).

La gestion commune des ressources en eau ne peut s'effectuer sans une intégration effective des populations et sans une participation des acteurs locaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de développement.

Plus que jamais, il convient de s'affranchir d'une vision normative de l'exploitation des ressources en eau au profit d'une efficacité émanant d'acteurs locaux qui doivent rester les premiers bénéficiaires et acteurs de leur gestion des ressources. Les raisons de l'adoption ou du rejet des dispositifs participatifs proposés aux acteurs ruraux pour gérer notamment l'eau sont bien souvent à rechercher dans l'environnement historique, politique, social, culturel ou économique des acteurs. Les politiques publiques, au fil du temps, ont façonné le milieu mais aussi les mentalités des exploitants, en particulier leur perception des interventions étatiques et des intentions des décideurs politiques. Un des enjeux du développement de cette région aride, tout comme dans l'Oriental marocain d'ailleurs, réside dans une décentralisation qui saurait conserver ou regagner une gestion communautaire autonome, face au défi d'une modernisation légitime qui implique aussi une intervention bénéfique de l'État. Loin de devoir se retirer, celui-ci a un rôle crucial à jouer dans la définition d'une pluralité de cadres juridiques s'adaptant au fonctionnement et à l'organisation des populations locales. Il lui revient de renforcer les liens entre les différents types de groupements d'agriculteurs, de proposer des conditions favorables à une véritable gestion concertée des ressources, plutôt que de chercher à imposer des solutions standard dont l'expérience des GIC en Tunisie souligne les limites.

Références bibliographiques

Aït Hamza M., Auclair L., Benchekroun F., Genin D., Qarro M., Romagny B. et Zagdouni L., 2007. *De la parole aux gestes. Éléments de réflexion sur les dispositifs de gestion concertée des ressources forestières et pastorales au Maroc*. Brochure couleur réalisée dans le cadre du programme DGCRN, IRD-ENFI-SCAC de l'Ambassade de France à Rabat, 58 p.

Al Atiri R., 2007. « Évolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie. Vers une participation accrue des usagers de l'eau », in Bouarfa S. et al. (dir.), *L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la demande en eau*. Actes du séminaire Wademed, novembre 2006, Cahors, France, CIRAD, Montpellier, France, 8 p.

Ayeb H. et Landy F., 2007. « Les associations d'usagers de l'eau en Égypte vues de l'Inde : entre gouvernance, démocratie et accès à l'irrigation », in *Autrepart*, n°42 (2), pp. 109-126.

Bachta M. S. et Zaïbet L., 2007. « Les innovations institutionnelles comme adaptations à l'évolution du contexte des périmètres irrigués : cas de la Tunisie », in Bouarfa S. et al. (dir.), *L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la*

demande en eau. Actes du séminaire Wademed, novembre 2006, Cahors, France, CIRAD, Montpellier, France.

Baduel A.-F. et Baduel P.R., 1980. « Le pouvoir de l'eau dans le Sud tunisien », in *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°30, pp. 101-134.

Banque mondiale, 2006. *Tunisie, examen de la politique agricole. Eau, environnement, développement social et rural, région Moyen-Orient et Afrique du Nord*. Version finale, rapport n°35239-TN, 20 juillet, 108 p.

Belhouchet R., 1997. *Analyse agro-économique des exploitations agricoles irriguées en zones arides : cas du gouvernorat de Tataouine*. Master of Science, CIHEAM, Montpellier, France, 241 p.

Ben Oueddou H. et Troussel P., 2002. « Aménagements hydrauliques dans le Sud-Est tunisien », in Actes du colloque « Contrôle et distribution de l'eau dans le Maghreb antique et médiéval », 22-25 Mars 2002, Tunis, Collection de l'École française de Rome, 19 p.

Beuret J.-E., 2006. *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.

Bied-Charreton M., Makkaoui R., Petit O. et Requier-Desjardins M., 2006. « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux », in *Mondes en développement* n°34 (3), pp. 39-62.

Billé R. et Mermet L. (dir.), 2003. *Concertation, décision et environnement : regards croisés*, Paris, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, La Documentation Française, 2 vol., 440 p.

Bouchnak M., 1999. *La gestion de l'eau d'irrigation : les périmètres publics irrigués de Tataouine*. Projet de fin d'étude de cycle ingénieur de l'INAT, Tunisie, 90 p.

Boukraa R., 2002. « Gestion étatique et gestion associative de l'eau potable en milieu rural. Analyse de l'expérience tunisienne », in Elloumi M. (dir.), *Mondialisation et sociétés rurales en Méditerranée. États, société civile et stratégies des acteurs*, Paris, IRMC-Karthala, pp. 399-405.

Braham T., 2003. « La gestion communautaire de l'eau », in Actes du colloque « Gouvernance de l'eau et développement durable », SONEDE, 9-10 octobre, Sousse, Tunisie, 30 p.

Chraga G. et Chemak F., 2003. « Les groupements d'intérêt collectif, un outil stratégique pour une gestion participative de la ressource en eau. Cas des GIC de Mahdia », in Actes de la 20^e Conférence Européenne de la CIID « Irrigation et gestion concertée des conflits d'usages dans la région euroméditerranéenne », 17-19 septembre 2003, Montpellier, France, 18 p.

Elloumi M., Selmi S. et Chemak F., 2005. « Les nouvelles formes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles en Tunisie », in Actes du colloque « Les institutions du développement durable des agricultures du Sud », SFER, 7-9 novembre 2005, Montpellier, France.

Elloumi M., Sghaier M., Dhehibi B. et Kadhkadi K., 2007. *Changement institutionnel et développement durable : vers une nouvelle gou-*

vernance du développement local et de la gestion des ressources naturelles, in Rapport final du programme JEFF-OR, 19 p.

Jebahi R., 2002. *Valorisation des ressources en eau dans les périmètres publics irrigués au sud tunisien. Cas de Bir Amir (Tataouine)*. Master of Science, CIHEAM, Montpellier, France, 214 p.

Leroy M., 2005. *La participation et l'implication des populations dans les projets de développement et de coopération décentralisée : une revue critique de la littérature*, EDF R&D, Département ICAME, 90 p.

Mouri H. et Marlet S., 2007. « De l'association d'intérêt collectif au groupement de développement agricole : le changement institutionnel et son impact sur le fonctionnement des périmètres publics irrigués tunisiens », in Bouarfa S. et al. (dir.), *L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la demande en eau*. Actes du séminaire Wademed, Cahors, France, novembre 2006. CIRAD, Montpellier, France, 8 p.

Nasr N., Loumerem M., Fackeldey E., Ikhlefoum Z., Tokannou R. et Zoupoya K., 1998. « Les grands projets hydro-agricoles en zone aride : le périmètre de Bir Amir (Tataouine, Tunisie) », in *Agriculture et Développement*, n°20, pp. 81-88.

Nasr N., 2002. « La gestion sociale de l'eau dans les périmètres publics irrigués du Sud-Est de la Tunisie : le cas de Tataouine », in Elloumi, M. (dir.) *Mondialisation et sociétés rurales en Méditerranée, États, société civile et stratégies des acteurs*, Paris, IRMC-Karthala, pp. 501-506.

Palluault S., 2002. *La gestion collective de l'eau en Tunisie : étude de cas dans la plaine aride de la Jeffara*. Mémoire de maîtrise de géographie, Université Paris 8-Saint-Denis, 178 p.

Romagny B. et Guillaume H., 2004. « L'accès à l'eau potable dans la Jeffara tunisienne : contradictions et nouvelles perspectives », in *La Houille Blanche*, n°1, pp. 52-59.

Romagny B. et Riaux J., 2007. « La gestion communautaire de l'eau agricole à l'épreuve des politiques participatives : regards croisés Tunisie/Maroc », in *Hydrological Sciences Journal/Journal des Sciences Hydrologiques*, 52 (6), special issue : *Hydrological Changes in Semi-Arid Areas under Climatic and Human Influences : Focus on the Mediterranean Regions*, pp. 1179-1196.

Sghaïer M., Abaab A. et Campagne P., 2006. « L'expérimentation de nouvelles approches de développement local et de gestion des ressources naturelles », in Genin D. et al. (éd.), *Entre désertification et développement. La Jeffara tunisienne*, Tunis, Cérès éditions, IRD, IRA, pp. 303-313.

Développement rural Environnement et Enjeux territoriaux

Regards croisés
Oriental marocain
et Sud-Est tunisien

SOUS LA DIRECTION DE

Pierre BONTE
Mohamed ELLOUMI
Henri GUILLAUME
Mohamed MAHDI



SOUS LA DIRECTION DE

Pierre BONTE
Mohamed ELLOUMI
Henri GUILLAUME
Mohamed MAHDI

Développement rural, Environnement et Enjeux territoriaux

Regards croisés Oriental marocain
et Sud-Est tunisien



ISBN 978-9973-19-737-5
© Cérés Éditions, 2009
6, rue Alain Savary - 1002 Tunis
BP 56 Tunis-Belvédère
www.ceres-editions.com