



Pratiques de coordination dans les Groupements de Développement Agricole en Tunisie : des coalitions actives mais fragiles

Azza Ben Mustapha ¹, Nicolas Faysse ²

¹ Docteur en sciences sociales, AgroParisTech ;

² UMR G-Eau, Cirad, Univ Montpellier, Montpellier, France et Asian Institute of Technology, Bangkok.

Contact : azza.benmustapha@gmail.com

Résumé

En Tunisie, la performance de gestion des Groupements de Développement Agricoles (GDA) est souvent considérée comme médiocre par les acteurs de ces GDA. Cependant, les raisons du manque de performance apparaissent généralement difficiles à identifier, du fait des attentes différentes qu'expriment ces acteurs par rapport aux GDA, du fait des relations complexes entre ces acteurs, et car ces raisons sont souvent spécifiques à chaque GDA. L'étude se propose d'aborder cette question en analysant les pratiques et degrés de coordination entre acteurs dans deux GDA pour la gestion de la pénurie d'eau. Dans le premier GDA, des collectifs partiels d'acteurs ont été créés pour gérer une pénurie annoncée. L'absence d'une gestion proactive de cette pénurie est due à la pluralité des points de vue sur la situation gérée et à la posture stratégique de certains acteurs de ne pas mobiliser leurs capacités d'action. Dans le deuxième GDA, deux grandes coalitions ont été formées : elles révèlent les enjeux de pouvoir en présence et l'important rôle du Commissariat Régional de Développement Agricole qui est venu en appui à l'une d'entre elle. La méthode utilisée permet de comprendre, au cas par cas, dans quelle mesure les acteurs locaux réussissent à se coordonner pour gérer les différents enjeux en commun et quels sont éventuellement les points de blocage aux capacités des acteurs de gérer collectivement ces enjeux.

Mots clés : coalition, degré de coordination, groupement de développement agricole, Tunisie.

Introduction

De nombreuses expériences de transfert de la gestion aux irrigants ont été mises en œuvre de par le monde durant les 30 dernières années. Cependant, l'implication concrète des

agriculteurs dans la réflexion sur les modèles de gouvernance à adopter est restée dans la majorité des cas très limitée. Cela a été particulièrement le cas en Tunisie (Ben Mustapha et al., 2016), où les irrigants n'ont pas été associés à la réflexion sur les objectifs

et les missions assignées aux associations d'irrigants.

En Tunisie, les associations d'irrigants constituent 71% du tissu associatif professionnel dans le monde rural (FAO, 2013). Ces associations représentent depuis plus de 25 ans un outil essentiel, pour l'Etat, pour la mise en œuvre de sa politique agricole. La constitution des associations d'irrigants s'est faite en plusieurs étapes et a été rendue possible par un ensemble de réformes juridiques et de cadres réglementaires (Mouri et Marlet, 2006). En effet, l'Etat a confié la gestion des périmètres irrigués à des associations d'intérêt collectif qui ont évolué en groupements d'intérêt collectif et en Groupements de Développement Agricole (GDA) par la suite. Ces GDA ont été créés pour assurer la gestion des équipements hydrauliques des périmètres irrigués.

Les diagnostics réalisés par les chercheurs et les décideurs ont, dans leur ensemble, considéré que ces GDA avaient de médiocres performances (évaluées principalement par rapport à des critères financiers, de mise en valeur agricole et de bonne maintenance des infrastructures). Les raisons avancées sont avant tout sociales, notamment le manque de pouvoir décisionnel conféré au GDA et plus généralement une faible autonomisation des agriculteurs par rapport à l'Etat (Romagny et Riaux, 2007). Les raisons avancées sont aussi une mauvaise gestion du système hydraulique et une mauvaise gestion financière (Al Atiri, 2007).

Les agriculteurs peuvent avoir des attentes par rapport aux GDA qui diffèrent par rapport à celles d'observateurs externes et donc des critères d'évaluation différents de leurs performances (Ben Mustapha et al., 2015). Cependant, ces agriculteurs estiment eux aussi en général que la performance des GDA est médiocre. En dépit de ce constat

largement partagé, dans de nombreux GDA, la gestion ne s'est que peu améliorée durant les quinze dernières années.

Ces constats ont souvent été faits dans les années 90s et 2000s. Dès le lendemain de la Révolution en 2011, les associations d'irrigants en Tunisie ont été le lieu de nombreuses revendications et le siège d'importants changements : nouvelles élections des membres des conseils d'administration, amélioration du fonctionnement et de la démocratie locale et une plus grande liberté de parole (Gana, 2012).

Ces changements n'ont pas directement impulsé une meilleure gestion. Le Programme d'actions pilotes d'appui aux groupements de développement agricole dans les systèmes irrigués de Tunisie (Pap-Agir), financé par l'Agence Française de Développement, a été conduit entre 2011 et 2015 pour mener une réflexion sur 15 GDA pilotes sur les types de partenariats possibles à développer entre les GDA et l'administration (Challouf et al., 2015). Dans le cadre de ce projet, des ateliers de diagnostic participatif conduits dans ces GDA ont montré d'une part un enchevêtrement complexe de relations, et d'autre part que les différents acteurs tendent à rejeter la responsabilité de la mauvaise performance du GDA et de son amélioration sur les autres (Marlet, 2013).

Nous nous intéressons dans le présent article à analyser le fonctionnement de deux GDA en nous focalisant plus particulièrement sur les formes de coordination des acteurs pour la gestion d'enjeux communs. Ces enjeux sont des thématiques soit récurrentes, soit ponctuelles, pour lesquels les différents acteurs ont des intérêts (souvent différents), et vis-à-vis desquels ils sont en interdépendance. L'article est fondé sur les travaux de thèse de Ben Mustapha (2016), menés dans le cadre du projet Pap-Agir.

L'article est organisé comme suit : nous présentons tout d'abord les deux associations d'irrigants étudiées ainsi que les situations d'enjeux retenues pour l'analyse. Ensuite, nous présentons la grille d'analyse construite pour appréhender les formes de coordination. A partir des résultats présentés, nous discutons les apports de la méthode employée pour comprendre le fonctionnement des GDA.

Méthode

Choix des GDA et des thématiques

Pour le présent travail, six des GDA où intervenait le projet Pap Agir ont d'abord été visités. A partir de ces visites exploratoires, ces six GDA ont été positionnés le long de deux gradients en termes de degré de coordination : un entre acteurs du GDA pour la gestion de ce GDA au quotidien, et l'autre entre les acteurs du GDA et l'administration. Pour le travail de thèse, nous avons retenu trois GDA qui se trouvaient dans des situations contrastées selon ces deux gradients. Le présent article ne présente que deux de ces trois GDA (pour plus de détail, se reporter à Ben Mustapha, 2016).

Dans ces deux GDA, les enjeux étudiés ont été identifiés suite à une première phase d'entretiens individuels et de visites exploratoires. Les informations collectées ont porté sur la gestion des groupements étudiés aussi bien pour les problèmes techniques et de gestion mais aussi sur les modalités de communication entre les CRDA et les GDA étudiés au quotidien de la desserte.

Environnement du GDA : quels acteurs intégrer dans l'analyse ?

Notre analyse des pratiques de coordination ne s'est pas limitée aux acteurs des GDA *stricto sensu* et nous avons intégré le

Commissariat Régional de Développement Agricole (CRDA¹) dans nos enquêtes. D'autres acteurs ont aussi une grande influence sur le schéma de distribution. Ainsi, la Société d'Exploitation du Canal et des Adductions des Eaux du Nord (SECADENORD) gère des infrastructures hydrauliques et le Bureau de Planification des Equilibres Hydrauliques (BPEH) planifie les quantités en eau allouées aux différents systèmes irrigués au niveau national et dans chaque grand bassin versant.

Théoriquement, les irrigants n'ont de lien direct ni avec la SECADENORD ni avec le BPEH pour la gestion de l'eau au quotidien. Nous avons choisi de ne pas les intégrer dans la liste des acteurs à contacter parce que nous avons jugé que les possibilités de coordination ou de coalition, entre ces acteurs et les acteurs du GDA, étaient très faibles sur les périmètres irrigués étudiés.

Présentation des GDA étudiés

Le GDA de Baloom

Le GDA de Baloom se trouve dans le gouvernorat de Sousse (à 140 km au sud de Tunis, cf. Figure 1) et s'étend sur une superficie totale de 340 ha. En 2014, seulement 47% de la superficie était irriguée par 73 adhérents et était cultivée

¹ Le CRDA est la représentation au niveau régional du Ministère de l'Agriculture. Il est doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière. Le CRDA est constitué d'arrondissements dont trois jouent un rôle important dans la gestion de l'eau d'irrigation : (1) l'arrondissement du génie rural qui se charge de la création et du suivi des associations d'irrigants, (2) l'arrondissement d'exploitation des périmètres irrigués qui assure la gestion et la vente de l'eau, et (3) l'arrondissement en charge de la maintenance des périmètres irrigués, qui est responsable de l'entretien préventif et curatif du réseau de distribution secondaire.

principalement en cultures maraîchères, en plein champ et sous serres (en particulier des pommes de terre). Ce taux relativement faible d'irrigation est dû au fait que de nombreuses terres au sein du périmètre sont plantées en oliviers. La pomme de terre n'est plantée sur ces terrains qu'en intercalaire. De nombreux agriculteurs ont choisi de se concentrer sur la production oléicole, conduite en pluvial ou avec une consommation en eau très réduite et occasionnelle. Le périmètre attire tout particulièrement des locataires, adhérents au GDA, qui exploitent à eux seuls 75% des terres irriguées avec des contrats de location d'une durée d'un an renouvelable. La superficie moyenne de leurs exploitations est de 5 ha.

L'eau distribuée sur le périmètre étudié provient d'un barrage et de deux forages fournissant chacun 7 l/s. La SECADENORD gère le barrage et met en œuvre les décisions du BPEH pour l'allocation de l'eau aux différents périmètres irrigués. Dans le gouvernorat de Sousse, le CRDA agit comme intermédiaire dans la distribution de l'eau entre la SECADENORD et les GDA.

Un des enjeux qui a été jugé important par les acteurs enquêtés à Baloom (CRDA, conseil d'administration et agriculteurs) est la gestion des crises de pénurie d'eau, qui se sont produites fréquemment ces dernières années. Ces crises d'eau au sein du périmètre sont le résultat des saisons de sécheresse et d'une compétition sur l'eau disponible au niveau du barrage entre les secteurs de l'irrigation et de l'eau potable. L'enjeu étudié est jugé central sur le terrain de Baloom par les différents acteurs enquêtés à la fois pour son importance pour juger de la mauvaise performance de leur GDA (Ben Mustapha, 2015) et aussi du fait de son occurrence fréquente ces dernières années.

Les agriculteurs du GDA de Baloom pensent que ces crises de pénurie d'eau leur posent des difficultés pour planifier et mettre en

œuvre leurs stratégies de production. La première difficulté, selon eux, est le timing de communication des informations relatives aux restrictions de la part de l'administration régionale, qui vient souvent après que les acteurs ont acheté leurs plants ou investi dans la location et le travail de la préparation du sol. Une deuxième difficulté est celle du manque de fiabilité et de transparence dans les informations transmises par le CRDA en ce qui concerne les volumes d'eau disponibles. Les acteurs du GDA estiment que ces volumes annoncés comme disponibles sont bien en deçà de ce que le CRDA peut réellement fournir.

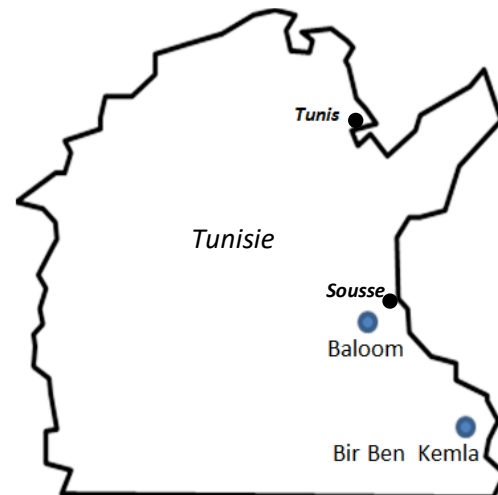


Figure 1. Situation géographique des GDA étudiés.

Le GDA de Bir Ben Kemla

Le GDA de Bir Ben Kemla est situé dans le gouvernorat de Mahdia (70 km au sud de Sousse, cf. Figure 1) et s'étend sur une superficie de 154 ha (124 ha de terres domaniales et 30 ha de terres en propriété privée). Ces terres irriguées à vocation maraîchère (pommes de terre et piments) sont exploitées par 91 irrigants. Le GDA gère l'eau provenant d'un forage fournissant 40 l/s et reçoit un débit fixe de 5 l/s en provenance d'un barrage.

Trois types d'irrigants utilisent l'eau de ce GDA : i) certains exploitent uniquement dans le périmètre ; ii) d'autres utilisent des citernes tractées pour cultiver à quelques kilomètres du GDA ; enfin iii) d'autres irriguent hors périmètre dans des zones non autorisées officiellement, par raccordements aux conduits du périmètre. Ce troisième type a augmenté au fil des années, passant de 10 ha en 2010 à 20 ha en 2013. L'irrigation hors périmètre résulte de la gestion permissive de l'ancien président du GDA (limogé en 2014 pour cette stratégie de distribution en

particulier et obligé par le CRDA de ne pas se représenter comme candidat, pour être resté 10 ans au poste de président). Cette irrigation hors périmètre a créé un conflit entre les différents usages sur les ressources disponibles, surtout en période de sécheresse. L'extension des superficies irriguées hors périmètre a par ailleurs renforcé les perturbations dans la distribution au quotidien (vols d'eau sur les points bas du réseau) car le conseil d'administration n'appliquait aucune règle de distribution de l'eau.



Photos 1. Culture de pomme de terre et remplissage des citernes dans le GDA de Bir Ben Kempla (crédit Ben Mustapha, mai 2014).

Grille d'analyse

L'étude a porté sur différents enjeux communs, qui ont été identifiés à l'issue d'une première phase de terrain (visites et entretiens individuels semi-directifs) et qui renseignent sur les situations d'interaction des acteurs pour la gestion de l'eau au quotidien (pour plus de détails, se référer à Ben Mustapha, 2016).

De façon générale, les acteurs d'un système sociotechnique peuvent agir seuls pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés par rapport à un enjeu, tel que la crise d'eau par exemple. Cependant, les acteurs peuvent aussi estimer avoir besoin d'échanger ou de se coordonner avec d'autres acteurs pour gérer

un tel enjeu, de manière à concevoir des solutions collectives et à les mettre en œuvre ensemble.

Différentes études se sont intéressées uniquement aux initiatives d'action collective entre acteurs et à leurs conditions de réussite et d'échec (par exemple, Senanayake et al., 2015, sur le fonctionnement des associations d'irrigants). Nous proposons une vision plus étendue de comment les acteurs interagissent en situation d'interdépendance. Nous proposons une typologie des degrés de coordination entre acteurs se trouvant en situation d'interdépendance face à un problème donné. Cette typologie, utilisée pour l'analyse, a été construite de manière ex post suite à l'analyse détaillée des coalitions

(processus de création, objectifs, membres participants et modalité de coordination).

(°0). Diagnostics différenciés. Les acteurs sont conscients d'être en situation d'interdépendance autour d'un enjeu commun, mais ils ne partagent pas un même diagnostic de l'enjeu identifié (la représentation du problème à gérer, ses causes et ses conséquences) et les solutions à concevoir collectivement.

(°1). Diagnostic partagé. Les acteurs partagent un même diagnostic de la situation sans identifier de solution qui serait considérée comme souhaitable pour chacun des membres du collectif.

(°2). Solution gagnant-gagnant. Les acteurs réussissent à identifier ensemble une ou des solutions en fonction du diagnostic qu'ils ont établi. Le collectif pense que ces solutions permettent à chacun d'entre eux de réaliser ses objectifs par rapport à l'enjeu en commun. Cependant, ces acteurs ne prennent pas d'initiatives pour mettre en place cette ou ces solutions.

(°3). Action collective à court terme. Les acteurs se coordonnent pour mettre

en place les solutions qu'ils ont identifiées ensemble pour faire face à un problème immédiat, sans anticiper la possible évolution du problème dans le futur.

(°4). Action collective à long terme. Les acteurs s'organisent collectivement (réflexion, identification de solutions ou/et actions) pour faire face à un enjeu commun actuel mais aussi pour anticiper sa possible évolution future.

Par ailleurs, nous considérons qu'il y a **coalition réelle** lorsque les acteurs d'un groupe: 1) **partagent le même diagnostic initial** de la situation gérée; 2) **identifient une solution à atteindre** qui leur permettrait de réaliser les objectifs de chacun (ces objectifs peuvent être différents entre les acteurs d'une même coalition); et 3) **se coordonnent** pour atteindre ce résultat. Ceci correspond aux degrés de coordination 3 et 4. D'autre part, dans les cas où les acteurs se limitent aux deux premiers points de la définition ci-dessus sans mise en œuvre effective de la solution identifiée, nous parlons d'une coalition **potentielle** (c'est-à-dire le degré de coordination 2). Le Tableau 1 récapitule les éléments différenciant les degrés de coordination.

Tableau 1. Degrés de coordination entre les acteurs et niveaux de structuration de leurs coalitions

Degré de coordination	(°0)	(°1)	(°2)	(°3)	(°4)
Diagnostic de la situation initiale	Non partagé	Partagé			
Solution gagnant-gagnant	Non identifiée		Identifiée		
Action collective	Non mise en œuvre			Mise en œuvre avec une vision de court terme	Mise en œuvre en prenant en compte le long terme
Niveau de structuration des coalitions	Coalition inexistante		Coalition potentielle mais non active	Coalition réelle qui développe une action collective	

Enquêtes

La démarche de recherche a été menée en trois étapes entre 2013 et 2015. Une première étape a permis d'identifier les principaux enjeux de gestion de l'eau moyennant des visites exploratoires et des entretiens individuels sur les deux terrains étudiés avec le personnel technique², le conseil d'administration, 20 agriculteurs et le CRDA. Au sein du CRDA, nous avons enquêté le chef de la cellule d'appui aux GDA et le directeur de l'arrondissement d'exploitation des périmètres irrigués, du fait de son important rôle dans les interactions quotidiennes pour la vente et gestion de l'eau.

Une deuxième étape a eu pour but d'analyser les motivations et les logiques des acteurs face à un enjeu donné. Des entretiens individuels ont été menés avec le CRDA, le conseil d'administration et le personnel technique ainsi qu'avec 15 agriculteurs pour chacun des GDA étudiés.

Lors de la troisième étape, les mêmes acteurs mobilisés ont participé à un atelier collectif dans chacun des GDA. Chaque atelier a porté sur l'analyse des marges de manœuvre des acteurs du GDA et de leurs évolutions futures.

Nous présentons ci-dessous l'analyse des deux GDA vis-à-vis de la gestion de pénurie d'eau : d'autres enjeux ont été étudiés mais ne sont pas présentés ici (se référer à Ben Mustapha, 2016).

² Les associations d'irrigants sont gérées par un conseil d'administration formé par 6 membres dont un président et un trésorier. Chaque association emploie des aiguadiers et un directeur technique qui organisent notamment le tour d'eau et l'ouverture des ouvrages de distribution sur le périmètre.

Résultats

La gestion de la pénurie annoncée d'eau de 2014 à Baloom

A Baloom, la Révolution a eu un impact sur la gouvernance du GDA. En effet, les agriculteurs se sont mobilisés pour que l'ancien président « dégage ». Une fois ce dernier parti, ils ont engagé une procédure judiciaire contre lui pour le paiement de l'eau qu'il avait consommée sans payer (entre 2008 et 2011) et ils ont organisé une assemblée générale extraordinaire pour élire de nouveaux membres pour le conseil d'administration.

Nous avons étudié la pénurie d'eau qui a menacé la culture de saison de pomme de terre de 2014. Il s'agit de la culture principale sur le périmètre de Baloom, qui est conduite entre janvier et mai de chaque année. Pour pouvoir planifier leurs cultures de pomme de terre de saison, les agriculteurs décident de leurs stratégies de production en fonction des informations communiquées par le CRDA.

Comme à l'accoutumée, le CRDA a communiqué en septembre 2013 les prévisions sur la quantité d'eau disponible pour le GDA de Baloom à partir du barrage (la source en eau principale du périmètre) pour les cultures de saison. Cette quantité était évaluée alors à 300 000 m³. Sur la base de cette information, les agriculteurs ont préparé leurs plants et leurs terres.

En décembre de la même année, le CRDA a été informé par le BPEH d'une baisse des quantités disponibles. Il revoit alors à la baisse le volume prévu pour le GDA de Baloom, soit 150 000 m³. A cet effet, le CRDA se réunit avec les membres du conseil d'administration et le personnel technique pour parler des stratégies à adopter pour s'adapter à cette baisse annoncée.



Photo 2. Discussion entre grands locataires et petits locataires sur la stratégie de gestion de la crise de l'eau sur le périmètre de Baloom pour la campagne agricole (2013-2014) et sur la gestion future de la pénurie sur le périmètre (crédit Ben Mustapha, atelier collectif organisé dans le cadre de la thèse au bureau du GDA, juin 2015).

Suite à cette réunion, les acteurs qui y ont participé ont échangé sur le problème et ont abouti à un **diagnostic commun** de la situation de pénurie. Cette crise d'eau renseigne, selon eux, une disparité annuelle et saisonnée des quantités d'eau allouées rendant la planification des quantités à planter difficile à mettre en place.

Cependant, ces acteurs n'ont pas pu identifier une solution qui puisse satisfaire les intérêts de chacun d'entre eux. En effet, le CRDA estimait être dans l'impossibilité immédiate de négocier un surplus d'eau du barrage ou de créer une autre ressource sur le périmètre. Il a renvoyé la gestion du risque sur le conseil d'administration et le personnel technique du GDA, les considérant comme responsables de la gestion des volumes disponibles et de la mise en place d'une limitation des superficies à planter par les agriculteurs. Par la suite, le CRDA ne s'est pas intéressé à suivre de près ce qui s'est passé au niveau du périmètre.

Le personnel technique et le conseil d'administration ont estimé qu'ils ne devaient pas être seuls responsables de la gestion de la crise, en particulier car selon eux le CRDA avait

toujours une capacité de négocier un surplus d'eau au niveau national. Ces mêmes acteurs ont ainsi conseillé aux agriculteurs de limiter de moitié leurs assolements, mais n'ont appliqué aucun contrôle par la suite.

Ainsi ni CRDA, ni conseil d'administration et ni le personnel du GDA n'ont eu la volonté de mettre en pratique une stratégie de contrôle de la demande en eau.

Face à cette situation de crise, les irrigants ont adopté différentes stratégies. En effet, les irrigants à partir des forages (propriétaires de terres dont la superficie moyenne est de 1 ha, représentant 25% des terres irriguées) ont réussi à faire accepter qu'ils étaient prioritaires pour l'utilisation des forages et qu'ils n'avaient ainsi pas à gérer un risque sur l'eau du barrage (même si, en cas de problème technique sur les deux forages, ces mêmes irrigants réussissent à obtenir de l'eau du barrage). Ainsi, les irrigants des forages, le conseil d'administration et le personnel technique **ont décidé d'agir collectivement** pour ne pas perturber l'accès à l'eau des forages. Un irrigant, propriétaire d'une terre d'un 1,25 ha nous a dit : « *les restrictions de*

l'eau ne concernent pas tous les agriculteurs. Les agriculteurs qui irriguent des forages ont la possibilité d'avoir de l'eau toute l'année. » Il ajoute : « si le forage est en panne, c'est bien à cause de l'irrigation hors de son périmètre de desserte, il faut que le GDA nous compense les quantités. »

Les petits locataires cultivent une superficie irriguée qui ne dépasse pas 3 ha en général et ils exploitent au total 1/3 des superficies louées sur le périmètre. Ces petits locataires ont considéré qu'ils étaient vulnérables, et ont préféré respecter les directives du CRDA sur la diminution des superficies plantées. Ils estimaient que le CRDA ne se déclare jamais comme responsable d'un risque qui pourrait affecter leurs productions et qu'ils seraient les seuls à assumer les pertes en cas d'irrigation insuffisante. Un petit locataire nous a dit : « *Le CRDA ne donne jamais d'information fiable concernant l'eau allouée. Les réponses qu'il formule commencent souvent par des 'peut-être' ...et des 'je ne sais pas'... Ce type de réponse pourrait me ruiner, et si je porte plainte après, je n'aurai rien. Je respecte les restrictions parce que je ne veux pas courir un risque sur ma production.* »

Une autre stratégie a été observée chez les grands locataires (dont les superficies dépassent 5 ha en général) qui ont pris le risque de planter les superficies qu'ils avaient planifiées initialement. Ces irrigants ont justifié leurs prises de risque par rapport aux différentes charges fixes qu'ils gèrent au quotidien (location des terres, main d'œuvre et achat de plants). Un locataire, exploitant 27 ha s'exprime sur ce point : « *j'ai pris le risque de planter plus que la moitié des cultures de saison pratiquées l'année dernière... J'ai même planté tardivement avec l'arrivée des pluies de mars. Je n'ai pas le choix, je ne peux pas me permettre de respecter les restrictions vue les charges de la main d'œuvre et de la location des terres. Les grands locataires, comme moi,*

prennent plus de risques que les petits agriculteurs ».

Pour réaliser leurs objectifs, les grands locataires ont menacé le conseil d'administration d'aller investir ailleurs s'ils subissaient une pénurie. Les membres du conseil d'administration et personnel technique ont accepté d'aider ces grands locataires. En effet, le conseil d'administration et le personnel technique ont estimé que le GDA avait besoin de fournir de l'eau pour couvrir ses frais : ils ont préféré prendre un risque d'une demande plus importante que l'eau disponible de façon à garantir la trésorerie de leur association. Les grands locataires se sont mis d'accord avec les membres du conseil d'administration et le personnel technique, de façon à obtenir l'eau disponible du barrage en priorité.

Finalement, cette coalition n'a pas été effective et s'est limitée au stade de **détermination d'une solution gagnant-gagnant**. En effet, des épisodes de pluies en mars 2014, s'étendant sur 10 jours, ont pu garantir à tous les irrigants les quantités d'eau dont ils avaient besoin. La Figure 2 résume les différents degrés de coordination des acteurs autour de la gestion de la crise d'eau en 2014.

Suite à cette campagne 2013-2014, le CRDA a engagé un bureau d'étude pour analyser la possibilité de créer d'autres forages au sein du périmètre et de créer un bassin de stockage en amont du réseau de distribution. Un nouveau forage a été creusé en 2015 et il a été décidé qu'il ne serait utilisé qu'en cas de crise pour apporter un complément d'eau au GDA. Les travaux de réhabilitation du périmètre et de construction d'un bassin de stockage sont prévus pour 2017.

Les acteurs du GDA (conseil d'administration, personnel technique et agriculteurs) ont évalué positivement cette initiative, en particulier car elle correspondait selon eux à

une certaine prise de responsabilité du CRDA vis-à-vis du périmètre de Baloom. Les locataires ont donné encore plus d'importance alors à louer des terres ayant un double accès à l'eau souterraine et à celle de surface.

Le nouveau forage permettra d'apporter un complément utile lorsque le barrage fournit

moins d'eau que normalement. Cependant, les acteurs étudiés se sont limités à cette solution technique et n'ont pas réfléchi à de possibles règles de limitation des assolements. L'ensemble de ces acteurs n'ont donc développé qu'une **solution à court terme**, qui ne résoudra pas le problème de pénurie d'eau si l'exploitation des terres dans le périmètre augmente dans le futur.

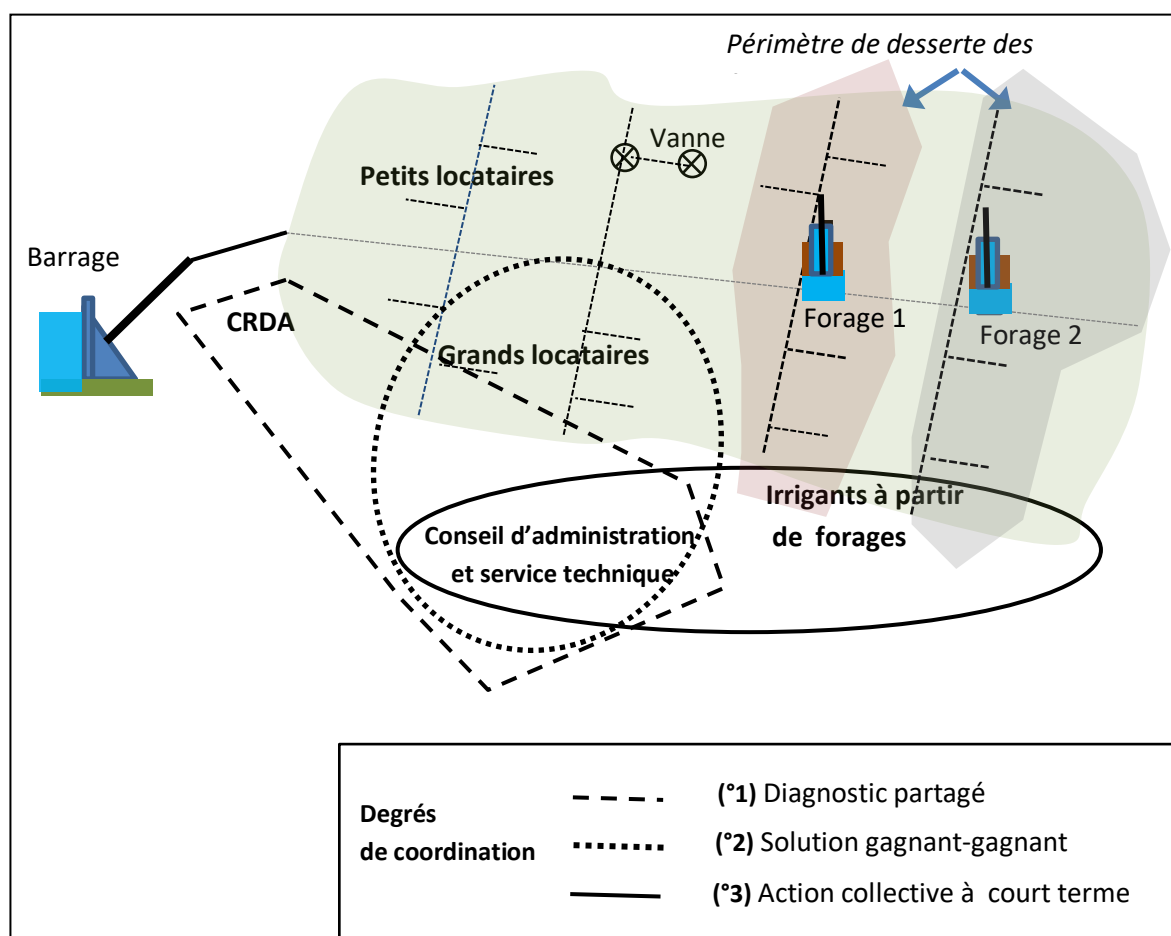


Figure 2. Coordination pour la gestion de la pénurie d'eau en 2014 dans le GDA de Baloom

La gestion des terres irriguées et de la distribution de l'eau à Bir Ben Kemla en 2015 et 2016

La Révolution de 2011 n'a pas directement catalysé un changement dans la gouvernance du GDA de Bir Ben Kemla. Le président entre

2004 et 2014 décidait des terres à irriguer sans réelle anticipation de possibles crises de pénurie d'eau. Durant son mandat, ce président a accepté toutes les demandes hors périmètre. La plupart de ces terres irriguées hors périmètre étaient cultivées par des agriculteurs membres du GDA et qui

appuyaient les choix du président. Le président acceptait ces demandes d'une part parce qu'il préférait gérer un risque de pénurie d'eau plutôt qu'un risque de vente insuffisante d'eau, et d'autre part du fait de sa proximité personnelle (relations familiales et amicales) avec les agriculteurs irrigant hors périmètre.

La distribution de l'eau était « chaotique » durant cette période. L'organisation du tour d'eau était peu respectée, et souvent les agriculteurs hors périmètre, en prenant l'eau de leur propre initiative, empêchaient les agriculteurs ayant des terres dans les parties hautes du périmètre de pouvoir irriguer.

Le président et le trésorier contrôlaient le GDA sans réel contre-pouvoir, même après 2011. Même après le changement du président du groupement en 2014, celui-ci est resté présent au quotidien du GDA pour assurer la transition de la gestion, selon lui. Ainsi, le nouveau président élu en 2014, ne représentait qu'une simple figure au GDA. Cependant en 2015, suite au décès du trésorier, un groupe d'agriculteurs dans le périmètre ont proposé à un jeune agriculteur irrigant dans le périmètre de se présenter à des élections extraordinaires. Lors de ces élections, ce jeune agriculteur a été nommé trésorier. L'arrivée du trésorier au conseil d'administration renforce le pouvoir d'un autre membre au niveau du conseil d'administration, pour dynamiser le collectif et convaincre le nouveau président (élu en 2014) d'être proactif.

Ces membres du conseil d'administration et le personnel technique ont signifié leur volonté d'améliorer la gestion au quotidien du GDA auprès du CRDA. Ce dernier s'est engagé à procéder à une réhabilitation du périmètre pour améliorer la desserte des agriculteurs situés dans le périmètre.

Le discours de l'ancien président et des agriculteurs irrigant hors périmètre était que l'eau était suffisante pour assurer toutes les demandes et que limiter l'accès à l'eau à ces agriculteurs ne créerait que davantage de conflits dans la distribution. Ces mêmes acteurs pensaient que le CRDA devrait augmenter l'offre en eau et ne pas se limiter à la réhabilitation du réseau existant. Ces acteurs ont, pendant plusieurs années, mené une coalition active pour que le GDA fournisse de l'eau hors périmètre.

Par ailleurs, certains agriculteurs dont les terres ne sont pas à proximité du périmètre (irrigant à une distance moyenne de 6 km du périmètre), utilisent des citernes pour se fournir en eau d'irrigation auprès du GDA. Ces agriculteurs n'utilisent qu'un faible volume en comparaison avec les irrigants hors périmètre qui prélèvent directement sur le réseau. Pourtant, ils s'estiment les plus vulnérables dans le système de desserte puisque le GDA les prive d'eau en cas de pénurie, ce qui les oblige à aller acheter de l'eau auprès d'un autre GDA de la région.

En 2015, le CRDA, le nouveau conseil d'administration, le personnel technique et les agriculteurs qui cultivent seulement dans le périmètre pensaient qu'il était temps de limiter l'accès à l'eau aux agriculteurs hors périmètre et de trouver une solution aux problèmes de distribution de l'eau. Les acteurs de cette coalition ont aussi bénéficié de l'appui des facilitateurs du projet Pap-Agir pour alimenter leurs réflexions sur les règles internes pour une bonne gestion au sein du GDA.

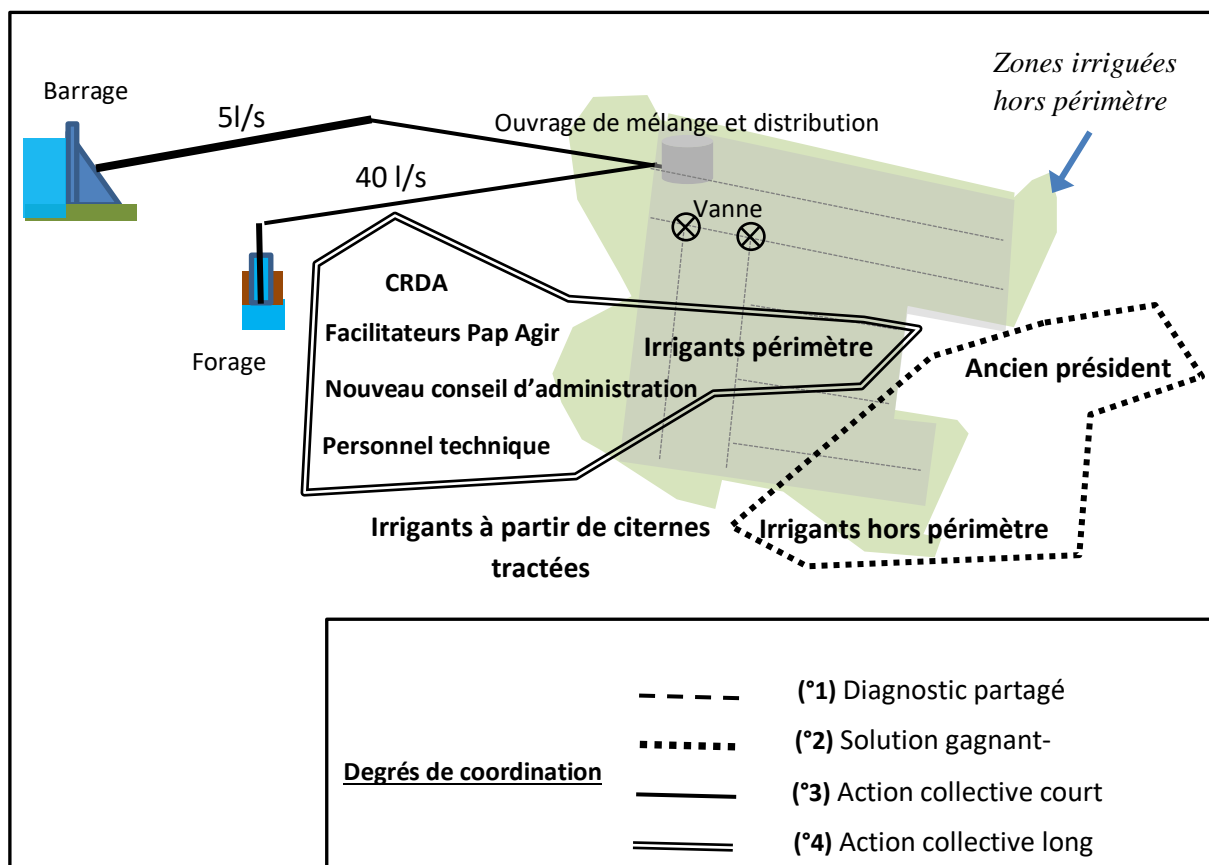


Figure 3. Coordinations pour la gestion de la pénurie d'eau de 2015 dans le GDA de Bir Ben Kemla

Ainsi, le nouveau conseil d'administration, le personnel technique et les irrigants du périmètre avec l'appui des facilitateurs se sont coordonnés **pour agir collectivement** et pour construire un règlement intérieur qui garantisse, **à long terme**, le bon usage de l'infrastructure hydraulique après réhabilitation.

Après l'établissement de nouvelles règles de gestion pour l'amélioration de la gouvernance du GDA, le nouveau conseil d'administration, le personnel technique et une majorité des agriculteurs du périmètre ont convenu que l'application de ces règles était indispensable avant même la réalisation des travaux de réhabilitation (finalisés en 2017). Les premières règles qui ont été appliquées sont : i) des sanctions graduelles pour limiter les vols dans les points bas du réseau ; ii) une planification des terres irriguées hors

périmètre ; iii) l'augmentation du tarif de l'eau pour les terres hors périmètre. La Figure 3 présente les différents degrés de coordination entre acteurs du GDA de Bir Ben Kemla.

Discussion

Une dynamique de coordination entre acteurs plus intense depuis 2011

Notre analyse montre une dynamique d'augmentation de la coordination entre les acteurs au niveau des deux GDA. Cette dynamique est reflétée à la fois par l'évolution du degré de la coalition et aussi dans la constitution de coalitions plus intégrantes, c'est-à-dire qui intègrent un nombre plus élevé d'acteurs. Dans le GDA de Baloom, c'est le cas autour de la solution qui vise à

augmenter l'offre en eau. Dans le GDA de Bir Ben Kemla, la dynamique va plus loin, puisque la coalition formée par les nouveaux membres du conseil d'administration, le personnel technique, la majorité des agriculteurs du périmètre et le CRDA a permis de mettre en place une réelle gestion de la demande. Ces évolutions ne conduisent évidemment pas à des bénéfices pour tous les acteurs, comme par exemple les agriculteurs qui irriguaient auparavant sans restriction hors du périmètre de Bir Ben Kemla.

La dynamique révèle aussi l'importance des acteurs extérieurs au GDA. Le CRDA a rendu possible une réhabilitation des infrastructures à Bir Ben Kemla et une augmentation de l'offre à Baloom. Le projet Pap-Agir a aussi contribué à l'obtention de ces financements, car ces GDA ont reçu une attention particulière des pouvoirs publics. Enfin, à la fois le CRDA de Mahdia et le projet Pap-Agir: i) ont participé à la coalition qui a remis en cause le « laisser-aller » en termes de gestion de l'eau à Bir Ben Kemla ; et ii) et ont encadré et appuyé les nouvelles initiatives menées par les agriculteurs. Ces initiatives ont par ailleurs permis une reconfiguration du collectif d'acteurs à Bir Ben Kemla et le repositionnement des acteurs du périmètre au centre de la gestion du périmètre en accordant un accès réglementé (selon le règlement intérieur du GDA) aux agriculteurs hors périmètre.

Implications pour l'accompagnement des GDA

L'étude des degrés de coordination entre acteurs nous a permis de comprendre les points de blocage qui peuvent empêcher les acteurs d'aboutir à une coalition d'un niveau d'organisation supérieur. Le Tableau 2 résume ces points pour les enjeux étudiés.

Dans le GDA de Baloom, en 2014, le collectif d'acteurs formé par le CRDA, le conseil

d'administration et le personnel technique n'ont pu que faire le diagnostic de la situation de crise sans pouvoir identifier une solution gagnant-gagnant. En effet, ces acteurs ne partageaient pas la même vision des marges de manœuvre de chacun. Ce point de blocage pourrait être amélioré par l'amélioration de la communication entre les acteurs.

Début 2014, les grands locataires, le conseil d'administration et le personnel technique étaient prêts, ensemble, à donner une priorité dans l'accès à l'eau aux grands locataires. L'arrivée de pluies a fait que cette coalition n'a *in fine* pas été effective.

Deux collectifs d'acteurs du GDA de Baloom ont mis en œuvre une coalition de degré 3 (une action collective à court terme qui ne prend pas en compte l'évolution future du fonctionnement du système). Dans ces cas, un accompagnement des acteurs du collectif permettrait une meilleure prise en compte des facteurs aussi bien techniques que sociaux qui pourraient affecter l'évolution future du GDA et de son environnement.

La méthode utilisée permet de montrer le rôle important des acteurs du GDA pour initier de nouvelles formes de coordinations. Par ailleurs, l'analyse des différents degrés de coordination permet de montrer que l'espace réservé par les politiques publiques pour l'action collective est négocié et revu en fonction de l'enjeu étudié et de la temporalité de sa gestion. Les acteurs se configurent autour d'un nouvel espace, qu'ils dimensionnent selon leur propre perception du problème géré et des solutions qu'ils identifient ensemble. Ainsi, nous pensons utile d'avoir une réflexion d'accompagnement centrée sur les initiatives de coordinations des acteurs et non sur la performance du GDA.

La méthode proposée pourrait aussi constituer un guide utile pour les professionnels en charge d'accompagner des

processus de développement agricole pour concevoir, mettre en place et/ ou suivre des formes de coordinations. En effet, la méthode

permet la conception d'un appui spécifique en fonction des spécificités de chaque zone.

Tableau 2. Degrés de coordination pour chaque collectif et le point de blocage principal pour atteindre un degré supérieur

GDA	Collectif considéré	Pour °1 : le diagnostic Pour °2, °3, °4 : la solution identifiée	Degré de coordina- tion	Ce qui a pu/pourrait bloquer le changement
Baloom	Conseil d'administration, personnel technique, CRDA	Gérer l'incertitude liée au déséquilibre entre l'offre et la demande en eau	°1	Différence dans la perception des acteurs des marges de manœuvre au sein du système
	Grands locataires, conseil d'administration, personnel technique	Ne pas instaurer de gestion des superficies plantées	°2	Un changement dans la disponibilité de la ressource (pluie en cours de campagne)
	Agriculteurs usagers des forages, conseil d'administration, personnel technique	Légitimer leurs priorités dans la distribution de l'eau	°3	Manque de problématisation à long terme et adaptation à court terme
	Ensemble des acteurs du GDA et CRDA	Augmenter l'offre en eau, faire de nouveaux forages	°3	L'absence d'une réflexion sur une possible augmentation future de la demande
Bir Ben Kemla	Agriculteurs au sein du périmètre, trésorier, directeur technique, membres du GDA et CRDA	Gérer le déséquilibre de la ressource par une gestion réfléchie de la demande en eau hors périmètre	°4	Résistance au changement de la part d'un autre groupe d'acteurs (ex-président et agriculteurs hors périmètre)
	Ancien président et agriculteurs irrigant hors périmètre	Eau disponible pour toutes les demandes hors périmètre	°2	Différence dans la perception des acteurs du problème et des marges de manœuvre au sein du système

Mieux comprendre la pluralité des points de vue sur les GDA

La performance des GDA en Tunisie est généralement mesurée en fonction de critères définis par des acteurs extérieurs au GDA, qu'il s'agisse d'agents de l'administration ou de chercheurs.

Notre étude montre que les acteurs impliqués dans la gestion d'un GDA (agriculteurs dans leur diversité, conseil d'administration, personnel technique, CRDA) ont des perceptions distinctes des enjeux en commun et des attentes assez diversifiées en ce qui concerne ce que doit faire le GDA. Par exemple, dans les deux GDA étudiés, les conseils d'administration préfèrent avoir à

gérer un risque de trop grande demande en eau plutôt qu'un risque de faible demande, tandis que certains agriculteurs du GDA (tel a été le cas des agriculteurs du périmètre à Bir Ben Kemla par exemple) souhaiteraient avoir un accès à l'eau mieux garanti.

De plus, en analysant différentes situations d'enjeux sur les GDA étudiés (tels que la gestion de la quantité d'eau, des dettes, des problèmes de qualité de l'eau), Ben Mustapha (2016) montre que les acteurs forment des collectifs qui varient fortement selon l'enjeu, à la fois en termes d'acteurs impliqués et en termes de degrés de coordination atteints. Par conséquent, nous suggérons que l'analyse de la performance d'un GDA devrait tenir compte des points de vue des acteurs autour de sa gestion par rapport à plusieurs situations d'enjeux.

Conclusion

L'étude des deux associations d'irrigants montre une dynamique d'*empowerment* (c'est-à-dire de renforcement des capacités) et de prise en main par les agriculteurs depuis la Révolution. Ceci se voit à travers l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans des coalitions, qui sont par ailleurs plus dynamiques dans la recherche et la mise en œuvre de solutions. Ces dynamiques ont permis d'aboutir à différents niveaux de coordinations en fonction des enjeux gérés et des acteurs impliqués sur un autre GDA étudié. Cette dynamique a bien sûr ses limites, ainsi par exemple le GDA de Baloom et le CRDA de Sousse n'ont pas pu impliquer la SECADENORD dans une discussion voire une coalition pour une gestion future de crise de pénurie de l'eau.

Les GDA ont été conçus comme des organisations censées « représenter » les agriculteurs dans l'esprit d'une gestion

participative de l'irrigation. Avant la révolution, nombreux de ces GDA avaient peu de liens avec l'ensemble de la base des agriculteurs membres. Face à ce constat, l'administration a donné beaucoup d'importance aux formes officielles de gouvernance, avec notamment des réformes fréquentes de leurs statuts. L'expérience de Bir Ben Kemla montre que la gouvernance des GDA telle que prévu par les textes n'est pas un facteur contraignant ni bloquant pour une implication réelle des agriculteurs. Ce qui compte avant tout, c'est l'opportunité de constituer des coalitions qui peuvent mener des réformes de gestion.

Ce processus de constitution de coalitions pour l'amélioration de la gestion n'en est qu'à son début. L'analyse des coordinations au sein de ces deux associations montrent que celles-ci commencent seulement récemment à mettre en œuvre, à travers des premières réformes, la « base » de ce qu'est couramment la gestion de l'eau dans un périmètre irrigué : contrôler les superficies irriguées, construire des règles de gestion et veiller à leur mise en œuvre.

Les situations des GDA tunisiens sont extrêmement diverses. Notre méthode permet de comprendre, au cas par cas, dans quelle mesure les acteurs locaux réussissent à se coordonner pour gérer les enjeux en commun et quels sont éventuellement les points de blocage à cette capacité collective de gestion. Cette analyse montre la nécessité de comprendre en détail les jeux d'acteurs dans chaque GDA avant d'envisager une intervention pour en améliorer la gestion. Ainsi se limiter à analyser les coalitions (réelles) actives pour rendre compte du fonctionnement d'un collectif est insuffisant pour comprendre en finesse la complexité des terrains.

La démarche méthodologique adoptée permet ainsi de révéler ces diversités de

perceptions des enjeux et les coalitions en présence, éléments nécessaires pour mener une démarche d'accompagnement efficace pour l'amélioration de la gestion des GDA.

Pour en savoir plus

Al Atiri R, 2007. [Evolution institutionnelle et réglementaire de la gestion de l'eau en Tunisie : Vers une participation accrue des usagers de l'eau.](#) Actes du séminaire Wademed, 6-7 novembre 2006, Montpellier, Cirad.

Ben Mustapha A, 2016. [Aux origines de l'action : la capacité d'action? Logiques des acteurs et leurs maîtrises d'enjeux communs dans le cas d'associations d'irrigants en Tunisie.](#) Thèse Agroparistech.

Ben Mustapha A, Faysse N, Marlet S, Jamin JY, 2015. [Une action collective analysée par ses acteurs: une association d'irrigants en Tunisie.](#) *Natures Sciences Sociétés*, 23(4), 356-366.

Challouf A, Dionnet M, Imache A, Marlet S, 2015. [La démarche Départ en Tunisie.](#) Vidéo du projet Pap Agir.

Food and Agricultural Organization. 2013. [Tunisie : Financement du secteur agricole.](#) Etude n° 9.

Gana A, 2012. [The rural and agricultural roots of the Tunisian Revolution: When food security matters.](#) *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 19(2), 201-213.

Marlet S, 2013. [Le programme Pap-Agir: démarche d'intervention pour l'émancipation et l'amélioration des performances des associations d'irrigants en Tunisie.](#) Présentation au séminaire SESAME, 21-22 février.

Mouri H, Marlet S, 2006. [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.](#) Actes du séminaire Wademed, 6-7 novembre 2006, Montpellier, Cirad.

Romagny B, Riaux J, 2007. [La gestion communautaire de l'eau agricole à l'épreuve des politiques participatives: regards croisés Tunisie/Maroc.](#) *Journal des Sciences Hydrologiques*, 52(6), 1179-1196

Senanayake N, Mukherji A, Giordano M, 2015. [Re-visiting what we know about Irrigation Management Transfer: A review of the evidence.](#) *Agricultural Water Management*, 149, 175-186.