

Concurrences et conflits pour l'usage de l'eau en Tunisie : Etude de cas dans la région du Cap Bon

Alia Gana

est directrice de recherche CNRS et sociologue à l'IRMC

alia_gana@yahoo.fr

Benjamin Fouillen

est doctorant en socioéconomie

benjamin.fouillenmarcel@gmail.com

Un contexte national marqué par l'explosion des besoins en eau et des risques accrus de pénurie

La Tunisie est le pays du Maghreb qui fait face aux risques les plus importants de déficit en eau. Avec une disponibilité de 470 m³/ha/an, le pays est aujourd'hui classé en situation de stress hydrique. Au risque de pénurie, s'ajoute un grave phénomène de dégradation et de contamination de la ressource, résultant de la surexploitation des nappes phréatiques (1/4 d'entre elles), de l'intrusion marine et de la pollution.

Barrage sidi salem



© commons.wikimedia.org

L'explosion des besoins en eau, liée à la croissance démographique, à l'urbanisation et à la diversification des activités économiques, entraîne une compétition croissante entre ses divers

usages et remet en cause la place prépondérante de l'agriculture dans l'utilisation des ressources hydriques (83% des quantités totales utilisées).

Après la mise en œuvre d'une stratégie axée sur la mobilisation maximale des ressources et la construction de grands barrages (95% des ressources sont déjà mobilisées), les politiques de l'eau ont connu d'importantes réformes au début des années 1990. Celles-ci ont visé une meilleure maîtrise de la demande en eau et un meilleur ciblage de son usage, à travers la mise en œuvre d'instruments tarifaires et la diffusion de techniques d'économie d'eau. Elles se sont aussi accompagnées de réformes juridiques et institutionnelles qui ont permis le transfert de la gestion à des associations d'usagers de l'eau, plus couramment nommées groupements de développement agricole (GDA)

Force est de constater cependant que le désengagement de l'État du secteur de l'eau n'a pas permis une « rationalisation » de sa gestion et une véritable autonomisation des GDA. L'explosion des besoins (eau potable et irrigation) conduit aujourd'hui à de nombreuses incohérences dans les politiques publiques, principalement liées à la poursuite d'une stratégie de gestion de l'offre, qui génèrent des conflits accrus et une montée des revendications autour de l'eau, surtout depuis la révolution tunisienne du 14 janvier 2011.

Le Cap Bon, une région méditerranéenne à vocation agricole soumise à de fortes menaces de pénurie d'eau

La presqu'île du Cap Bon, située dans la Nord Est de la Tunisie, constitue un exemple intéressant pour illustrer les dynamiques actuelles du secteur de l'eau en Méditerranée et les conflits dont fait l'objet sa répartition entre différents usages et usagers. Le Cap-Bon est traditionnellement une région de culture maraîchère et fruitière intensive, qui fournit environ 16% de la production

agricole nationale, avec seulement 4% de la SAU totale du pays. Il s'agit principalement de la production d'agrumes, de tomates, de pommes de terre et de la viticulture. Le développement de l'agriculture intensive et de cultures fortement consommatrices en eau y ont entraîné une surexploitation et une dégradation des eaux souterraines qui se traduit par une chute de la piézométrie et une baisse de la qualité des eaux, notamment en raison de l'intrusion marine. L'évolution de la région est marquée également par une forte urbanisation et le développement du tourisme sur les zones littorales qui entraînent une augmentation rapide de la demande en eau potable. En raison notamment du déficit en eau, les conditions de l'activité agricole se sont fortement dégradées, ayant pour conséquence un important mouvement d'abandon des terres, plus particulièrement dans les zones littorales. Ceci a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre, dès la fin des années 1980, un vaste programme de mobilisation des ressources en eau pour la sauvegarde de l'agriculture irriguée et l'approvisionnement en eau potable des zones urbaines. Les infrastructures existantes incluent cinq barrages, auxquels s'ajoute le canal Medjerda-Cap Bon¹ qui assure le transfert des eaux du Nord à partir de plusieurs barrages construits sur la Medjerda, le fleuve le plus long du pays, et permet leur

carte du gouvernorat de Nabeul, péninsule du Cap Bon



acheminement vers plusieurs périmètres publics irrigués de la région, situés dans les zones littorales.

Le Lebna au cœur d'un système d'interactions génératrices de tensions croissantes autour de l'eau

La zone d'étude, objet de l'analyse développée dans cet article, est celle du bassin versant du Lebna qui couvre une superficie de 200 km². Son réseau hydrographique est constitué de deux principaux oueds, El Widién et Bou Dokhane qui se rejoignent en aval du bassin versant, à 3 km seulement de la mer, pour former l'oued Lebna. C'est à la jonction des deux oueds qu'a été construit le barrage du Lebna, le plus grand du Cap Bon. D'une capacité initiale de 30 millions de m³, le barrage devait assurer l'alimentation de la nappe orientale du Cap Bon et l'approvisionnement en eau des périmètres aménagés pour l'irrigation, situés en aval du barrage (périmètres gérés par les GDA Ettadhamen et Barrage). Aujourd'hui, les eaux du barrage, dont la capacité de stockage a diminué en raison de l'envasement (23 millions de m³), sont également utilisées par d'autres usagers : les riverains du barrage, qui pompent directement sur la retenue, les périmètres irrigués situés en dehors du bassin versant, la compagnie d'exploitation et de distribution de l'eau potable (SONEDE), enfin les usines de transformation. Le bassin versant et le barrage du Lebna se trouvent ainsi au cœur d'un système d'interactions qui génèrent des pressions accrues sur la ressource et des conflits croissants entre usagers.

Barrage de Lebna



© Hichem Fennia

Basé sur les résultats d'une recherche en cours réalisée dans le cadre du projet *Approche biophysique et socioéconomique de la gestion de l'eau dans la région du Lebna-Cap Bon* (Programme Sicmed/Mistrals-IRD/INRGREF/CNRS), cet article propose une analyse préliminaire des processus qui sont à l'origine de pressions et de tensions accrues autour de l'usage de l'eau et de leur impact sur les pratiques de l'agriculture.

Afin de prendre en compte l'ensemble des interactions à l'origine des tensions sur l'eau, la zone d'étude retenue par le volet socioéconomique de la recherche couvre le bassin versant du Lebna (interactions amont/aval) et inclut également l'espace constitué par les périmètres irrigués de la région qui utilisent l'eau du barrage Lebna. L'approche méthodologique combine trois niveaux d'analyse : l'échelle du territoire constitué par le bassin versant de Lebna et les zones situées en aval pour l'étude des concurrences et les conflits d'usages autour de la ressource en eau ; l'échelle infrarégionale pour l'étude des cadres institutionnels qui influencent la répartition des ressources hydriques entre différents usages et usagers, en particulier les dispositifs (institutions, associations d'usagers) qui organisent la gestion de l'eau et définissent les modalités d'accès à la ressource ; l'échelle de l'exploitation pour l'étude des stratégies d'allocation de la ressource aux différentes cultures, des facteurs qui les influencent et des logiques sociales qui les guident.

Des facteurs d'exacerbation des conflits d'origine multiple

Il ressort des entretiens effectués auprès des gestionnaires et des usagers de l'eau que les facteurs d'exacerbation des conflits autour de la ressource hydrique sont d'origine multiple.

Il s'agit tout d'abord de l'explosion des besoins en eau potable dont la satisfaction est considérée comme prioritaire par les pouvoirs publics. Les prélèvements effectués par la SONEDE sur le canal Medjerda Cap Bon ont doublé depuis 1997 et aujourd'hui la répartition des volumes prélevés entre usages agricoles et non agricoles s'est inversée en faveur de la consommation en eau potable. En outre la compagnie des eaux a installé récemment une station de pompage et de traitement des eaux sur le Lebna, pour faire face au

manque d'eau qu'a connu la région, suite à la sécheresse de 2009-2010. Pour répondre en particulier aux besoins des villes de Menzel Temine et de Kelibia, la SONEDE prévoit l'installation d'une nouvelle station de pompage et d'épuration permettant de doubler les prélèvements sur le Lebna.

La pression croissante sur les eaux du Lebna et les conflits qu'elle génère résultent également de la diminution des quantités d'eau disponibles pour les périmètres irrigués alimentés à l'origine par d'autres sources. L'épuisement de la réserve d'eau du barrage Chiba, aujourd'hui quasi-totalement envasé, oblige les irrigants des périmètres de Chiba et de Korba Menzel Temime à recourir au canal Medjerda-Cap Bon. Ceci se fait au détriment des bénéficiaires initiaux du canal qui sont les périmètres de sauvegarde de Diar Hojjej, Lebna village et Tafelloun. Ces derniers sont désormais conduits à prélever aussi sur le barrage de Lebna, au moyen d'une pompe diesel installée sur la rive droite du barrage. Depuis la sécheresse qu'a connue la région en 2009, les quantités pompées sur le barrage par les périmètres irrigués initialement alimentés par le canal Medjerda Cap Bon ont été multipliées par cinq. La pression sur les ressources du Lebna est aussi aggravée par l'extension de périmètres irrigués existants et l'aménagement de nouvelles zones d'irrigation pour satisfaire les demandes sociales. Ainsi, le périmètre public irrigué géré par le GDA Ettadhamen connaît actuellement une extension, dont la superficie atteindra 80 ha d'ici 2014. Cette extension doit permettre le développement des cultures céréalières et fourragères en irrigué et s'inscrit dans la stratégie mise en place pour faire face à la hausse des prix des matières premières agricoles sur le marché international.

Enfin, l'augmentation des besoins pour l'irrigation est liée au développement de cultures spéculatives plus consommatrices en eau, en particulier le développement de la culture de la fraise, dont les superficies s'accroissent à un rythme rapide et qui sont principalement destinées à l'exportation. Cette évolution a non seulement pour conséquence d'augmenter les besoins quantitatifs en eau, mais également d'étendre la période de pointe de la demande en eau, qui s'étale désormais de mai à septembre.

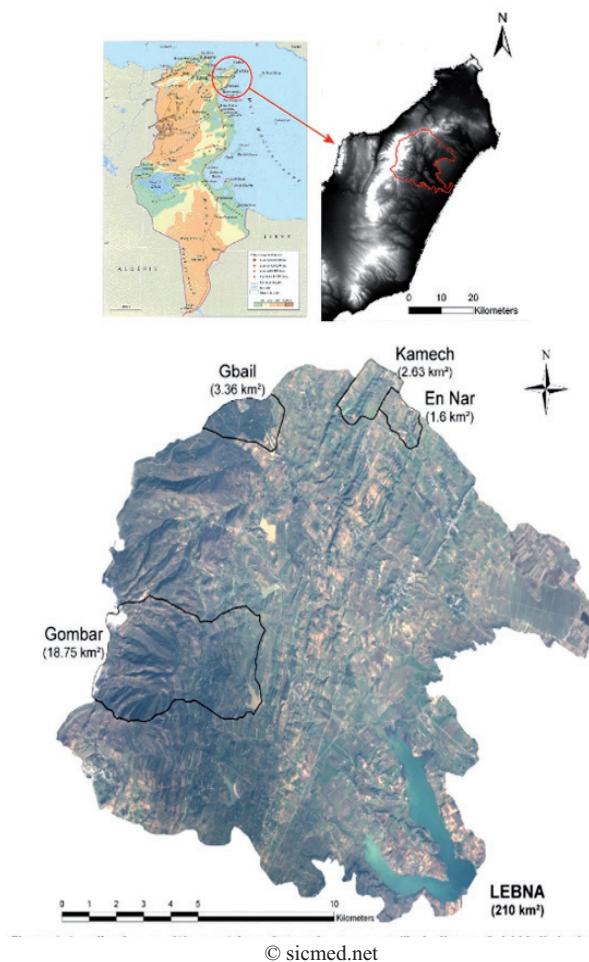
Des dispositifs de gestion locale de l'eau défaillants

Les tensions autour de l'eau sont aggravées par le dysfonctionnement des GDA en charge de la gestion de l'eau à l'échelle des périmètres irrigués. Tout d'abord, les GDA, dont les recettes proviennent exclusivement de la vente d'eau, sont confrontées à de sérieuses difficultés financières, liées principalement aux impayés (le taux de recouvrement des factures d'eau ne dépasse pas 40% des volumes consommés par les agriculteurs). Ce phénomène s'est aggravé depuis 2011 et l'endettement des GDA a des répercussions négatives sur leur capacité à assurer l'entretien des réseaux et l'approvisionnement en eau des adhérents. À cela s'ajoutent le manque de transparence dans la gestion financière des GDA et la faible légitimité des conseils d'administration, souvent contrôlés par les autorités locales et les acteurs économiques influents. Ceci donne lieu à des inégalités de traitement entre adhérents et génère des conflits, d'une part, entre agriculteurs, d'autre part entre les GDA et les agriculteurs qui se sentent lésés en matière d'accès à l'eau. L'exemple le plus frappant des positions inégales des agriculteurs par rapport à l'accès à l'eau est fourni par le GDA barrage, dont un des adhérents est une grande entreprise agricole. Cette dernière couvre 224 ha, soit 50 % de la superficie totale du périmètre (450 ha) et garantit de ce fait la moitié des recettes du GDA, ce qui lui donne un accès privilégié à l'eau et la dispense notamment des contraintes des tours d'eau, auxquels sont soumis les petits exploitants.

Les pressions croissantes qu'exercent l'explosion de la demande en eau, la mise en concurrence et l'aggravation des conflits opposant les usagers des différents périmètres irrigués donnent lieu à des protestations régulières de la part des bénéficiaires initiaux des eaux du barrage (périmètres Ettadhaman et Lebna Barrage) qui contestent la position influente de certaines associations d'usagers pour l'accès à l'eau du barrage. Nous avons déjà signalé l'exemple du

GDA de Diar Houssej dont le périmètre était initialement approvisionné par le canal des eaux du Nord, et qui prélève des quantités d'eau de plus en plus importantes, directement sur la retenue du barrage². Les protestations, qui vont jusqu'au sabotage des installations sur le barrage, sont également le fait des agriculteurs situés en amont du barrage qui estiment être dépossédés de « leur » eau.

Localisation, modèle numérique de terrain et vue satellitale des bassins versants du Lebna et de Kamech



Des stratégies d'adaptation qui aggravent la pression sur l'eau et les inégalités entre agriculteurs

Dans ce contexte d'exacerbation des pressions sur l'eau, diverses stratégies d'adaptation sont déployées par les usagers. À l'échelle des périmètres irrigués, on observe des stratégies

d'autonomisation par rapport à l'organisation collective de la gestion de l'eau. Les GDA n'étant pas toujours en mesure de satisfaire les besoins en eau de leurs adhérents, en quantité et en temps voulus, plusieurs agriculteurs ont mis en place des solutions alternatives, telles que le contournement des tours d'eau, la construction de bassins de stockage et de réservoirs, l'acquisition de motopompes individuelles pour prélever directement sur le barrage, le retour à l'exploitation des puits et la construction de forages illégaux. Dans le périmètre d'Ettadhaman, irrigué au départ par les eaux du barrage Lebna, 40 % des eaux actuellement utilisées par les agriculteurs proviendraient des puits privés. L'administration régionale de l'agriculture avance par ailleurs le chiffre de 1000 forages construits de manière illicite depuis 2011, dans le gouvernorat de Nabeul. Ces stratégies ont pour effet d'aggraver les problèmes liés à la surexploitation de la ressource et se traduisent par un manque à gagner important pour les associations d'usagers qui assurent la vente de l'eau.

Les difficultés d'accès à l'eau conduisent également certains groupes d'agriculteurs à réduire les superficies cultivées en irrigué (cultures maraîchères, en particulier la tomate) et à réintroduire les cultures en sec (fourrages et céréales). L'abandon de l'irrigation, surtout par les plus petits agriculteurs, se traduit par une diminution notable du nombre d'adhérents des GDA³.

Ces évolutions s'accompagnent de tendances contradictoires qui se traduisent chez les catégories d'agriculteurs les plus dotés par un développement important des cultures à forte valeur ajoutée et une intensification de l'usage de l'eau (en particulier pour la culture des fraises). Outre un phénomène de différenciation des exploitations du point de vue des systèmes de production, les enquêtes préliminaires font ressortir un mouvement de concentration des exploitations, notamment à travers le développement de la location des terres par des promoteurs agricoles extérieurs à la région. Ces dynamiques se traduisent

par une différenciation sociale accrue au sein de l'agriculture de la région – autrefois dominée par la petite exploitation familiale – qui oppose de plus en plus fortement des petits agriculteurs marginalisés économiquement et un groupe émergent d'entrepreneurs agricoles insérés dans les marchés internationaux.

De la prédominance des solutions techniques à la nécessité de politiques publiques cohérentes et intégrant les multiples enjeux de la gestion de l'eau

Face à ces évolutions et en particulier à l'accroissement de la demande et des conflits autour de l'eau, les autorités publiques axent leur stratégie sur l'augmentation de l'offre d'eau, à travers les solutions essentiellement techniques : meilleure interconnexion entre barrages et rehaussement des retenues existantes, installation d'une pompe électrique sur barrage Lebna pour l'irrigation complémentaire des périmètres irrigués initialement par le barrage Chiba et l'approvisionnement en eau de ce dernier, dédoublement de la conduite des eaux du Nord-Chiba, dédoublement du Canal Merdjerda Cap Bon à l'horizon 2030, développement des eaux non conventionnelles (eaux usées, dessalement).

Sur le plan institutionnel, les solutions préconisées apparaissent contradictoires. Ainsi, on propose d'un côté de renforcer les capacités de gestion des associations d'usagers, de l'autre d'encourager la participation du secteur privé local et régional, à travers des contrats de partenariats public-privé. En l'absence d'actions d'appui concrètes aux GDA concrètes, ceci reviendrait à marginaliser ou à mettre à l'écart les usagers dans la gestion de l'eau. De fait, leur rôle se limite aujourd'hui à la vente de l'eau et comme cela a été souligné, leur nombre d'adhérents a connu une baisse notable. Et les stratégies individuelles d'autonomisation des irrigants par rapport à l'organisation collective de l'eau se développent. Signalons également que les difficultés de fonctionnement des GDA d'eau potable, aggravées par l'augmentation des impayés et le phénomène des branchements illicites au réseau, favorisent aujourd'hui le développement d'un commerce privé de

l'eau qui échappe à toute réglementation, aussi bien en matière de prix, que de normes sanitaires.

Sur le plan des pratiques agricoles, les préconisations des pouvoirs publics, qui font également ressortir quelques incohérences, portent sur la réduction des cultures consommatrices en eau (la tomate) et l'augmentation de la productivité, l'amélioration des assolements, enfin le développement du maraîchage et des fourrages d'hiver (pour l'élevage laitier). Mais ces préconisations ne se traduisent pas dans des changements réels de pratiques, faute d'actions globales d'appui aux agriculteurs. Ainsi les incitations à réduire les superficies cultivées en tomates se heurtent aux difficultés de financement des agriculteurs qui trouvent dans les contrats de production passés avec les usines de transformation une solution à leurs problèmes de trésorerie.



© sicmed.net

En conclusion, la gestion de l'eau dans la zone d'étude met en évidence les incohérences des politiques publiques, guidées – au-delà des discours sur la rationalisation de la gestion de l'eau – par une logique prédominante de satisfaction de la demande et caractérisée par la poursuite d'une gestion de l'offre, au détriment d'une gestion durable et équitable de la ressource. Pour satisfaire cette demande, ce sont essentiellement des solutions techniques qui sont mises en avant, ainsi qu'une approche en termes de gestion de volumes d'eau plutôt qu'en termes de gestion de la variabilité temporelle de la demande d'eau (en fonction des saisons et des besoins des cultures). Les mêmes lacunes et incohérences continuent de caractériser les dimensions institutionnelles de la gestion de l'eau. Les actions d'appui aux

dispositifs de gestion de l'eau à l'échelle locale restent limitées, voire inexistantes. Le désengagement de l'État de la gestion de l'eau, sans transfert de moyens aux associations d'usagers, ne permet pas à ces dernières de se dégager de la tutelle de l'administration (tarif, quotas d'eau, travaux de maintenance, etc.) et, qui plus est, les soumet au jeu des acteurs locaux les plus influents, comme cela a été souligné plus haut. Ces tendances se sont aggravées depuis la révolution et surtout depuis les élections du 23 octobre 2011 qui ont conduit à un affaiblissement de la capacité d'intervention de l'administration, laissant le champ libre au jeu inégal des acteurs. Ce laisser-faire participe également de logiques politiques et électoralistes dans le nouveau contexte ouvert par la révolution.

Alors que le contexte post-révolution favorise la montée des revendications pour un meilleur accès aux ressources, mais aussi l'ouverture de nouveaux champs d'action pour des acteurs émergents, la construction de politiques de l'eau cohérentes prenant mieux en compte les concurrences entre différents usages et territoires, ainsi que les interactions entre les dimensions sociales, économiques environnementales de la gestion de l'eau s'avère plus qu'indispensable.

1. Le canal Medjerda-Cap Bon, d'une longueur de 120 km, fait partie du plan directeur des eaux du Nord qui prévoit l'interconnexion des barrages pour assurer une meilleure répartition des ressources hydriques entre les régions du Nord, du Centre et du Sud. À partir des prises aménagées tout le long de son trajet, il assure l'approvisionnement en eau potable de la ville de Tunis, du Cap Bon, du Sahel et de la ville de Sfax. Le canal alimente également les périmètres irrigués de M'ghira, de Mornag et du Cap Bon et sert à la recharge des nappes de Khlédia et de Grombalia. La gestion du canal, mis en service en 1987, est assurée par la Société d'exploitation du canal des eaux du Nord, établissement public sous tutelle du ministère de l'Agriculture.
2. La pression sur les ressources du Lebna est également favorisée par la différence entre le prix de vente de l'eau dans les périmètres initialement alimentés par le canal Medjerda Cap Bon (115 millimes le m³) et celui de l'eau prélevé sur le barrage (68 millimes le m³).
3. Entre 2002 et 2012, le nombre d'adhérents du GDA Lebna Barrage est passé de 99 à 61, celui du GDA Ettadhamen de 276 à 203.