

## CHAPITRE 4 COMPARAISON DES RESULTATS ET MESSAGES THEORIQUES

REMI SCHWEIZER, PETER KNOEPFEL

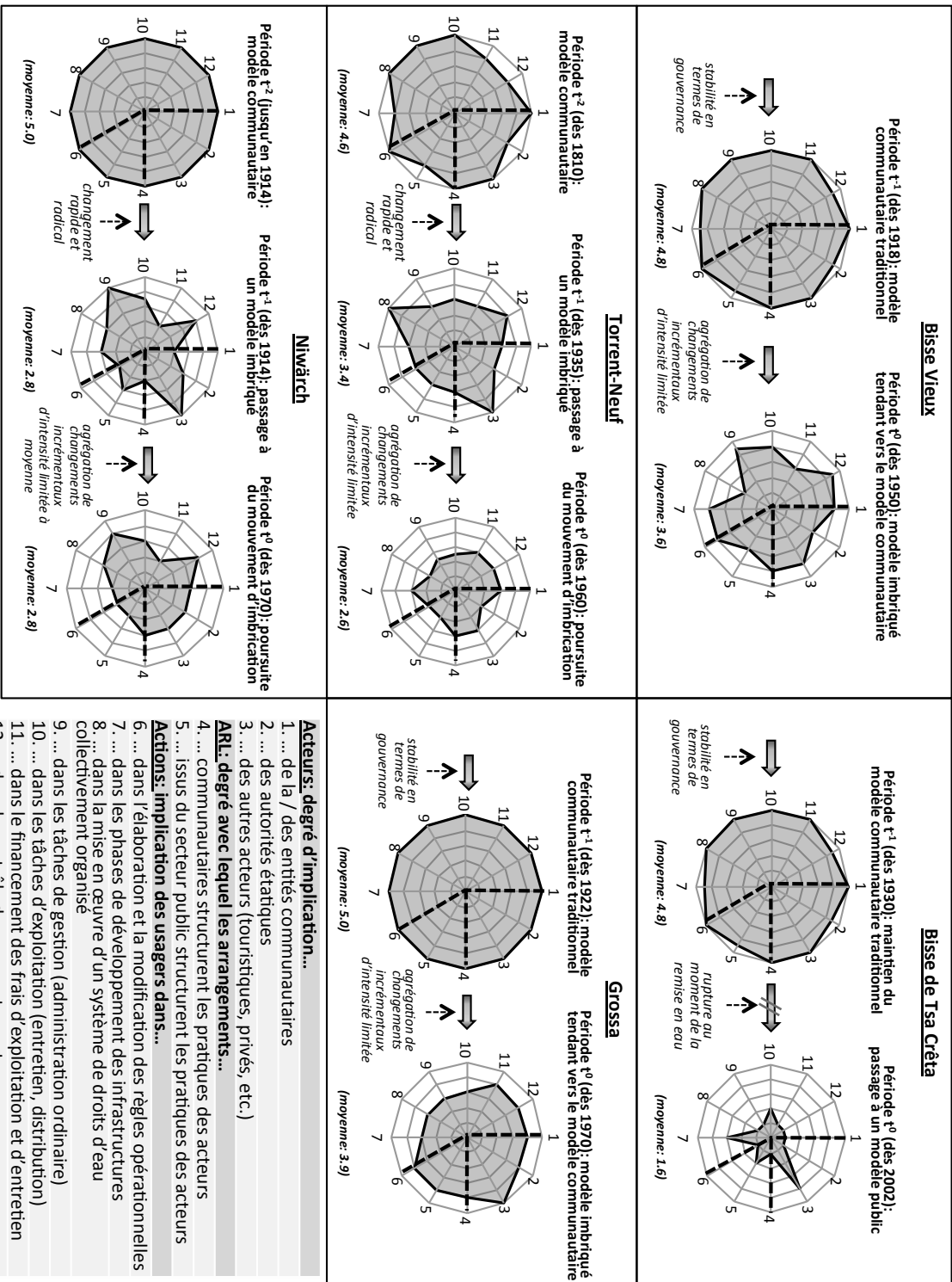
Ce chapitre revient dans une perspective comparative sur les études de cas, dont la richesse empirique a été mise en exergue au chapitre précédent. Les principaux résultats sont présentés et discutés en suivant le design de recherche élaboré, c'est-à-dire en revenant dans un premier temps sur les évolutions des modèles de gouvernance (section 4.1), puis en investiguant dans un second temps le rapport entre gouvernance communautaire et durabilité (section 4.2). Au final, nos conclusions permettent de jeter un regard critique sur une littérature parfois idéalisatrice quant à ce rapport ainsi que, plus largement, de remettre en perspective certains concepts mobilisés ('durabilité' ou 'ressources communes' en particulier).

### 4.1 RETOUR SUR LA PREMIERE QUESTION DE RECHERCHE

La première question de recherche s'intéressait donc, dans un contexte socio-économique, ressourciel et institutionnel en mutation, à l'évolution des modèles de gouvernance communautaire traditionnellement liés à l'exploitation des bisses valaisans. Elle a mené à l'adoption d'une perspective diachronique au sein des études de cas réalisées, à travers la comparaison d'une période  $t^{-1}$ , respectivement  $t^{-2}$  (où un modèle communautaire était supposé encore présent) et d'une période  $t^0$  (dès les années 1950-1960, où la question de l'évolution dudit modèle était posée). Afin de comparer les différents modèles de gouvernance de manière systématique, une grille de lecture composée de douze critères avait été formulée sur la base de la littérature et de nos connaissances empiriques. L'analyse des facteurs explicatifs des évolutions documentées par ce biais était, ensuite, orientée par trois hypothèses liées au contexte ressourciel, à la dotation en ressources d'action du consortium et à la capacité d'adaptation des composantes communautaires du modèle de gouvernance, perçus comme autant de variables explicatives potentielles, complémentaires ou concurrentes. Cet édifice conceptuel a pleinement comblé nos attentes, permettant de mettre de l'ordre au sein d'une réalité empirique hétérogène dont la figure 1 rend compte cas par cas.

Globalement, les études de cas réalisées confirment donc la pertinence de la grille de lecture élaborée. Elles permettent d'identifier des modèles communautaires traditionnels très proches les uns des autres, avec certaines nuances toutefois (point 4.1.1). Dans un contexte institutionnel moins défavorable qu'il n'y paraît au premier abord (point 4.1.2), elles mettent ensuite en évidence la diversité des formes de changements et des modèles de gouvernance contemporains, entre modèles restés proches de l'idéal communautaire et modèles totalement alternatifs (point 4.1.3). Elles relativisent enfin les hypothèses formulées, trop mécaniques et simplificatrices (point 4.1.4). Les facteurs explicatifs semblent plus complexes et imbriqués qu'envisagé, et c'est vers une explication essentiellement actorielle que se dirigent nos conclusions, les 'acteurs' en présence apparaissant clairement comme la force motrice principale des processus d'évolution mis en évidence (point 4.1.5).

Figure 1 : récapitulation des évaluations des modèles de gouvernance



#### 4.1.1 Modèles communautaires traditionnels : entre similitudes et nuances

Même s'il a parfois fallu remonter plus loin dans le temps qu'envisagé initialement (Torrent-Neuf et Niwärch, où la gouvernance a évolué antérieurement à nos attentes), les modèles communautaires rencontrés au sein des périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ) des cinq études de cas correspondent globalement aux caractéristiques formulées au chapitre 2, que ce soit sur le plan des *acteurs* (DE : *Akteure*) composant la structure actorielle de gouvernance, des *arrangements de régulation localisés* (ARL, DE : *lokale Regulierungsarrangements*) structurant leur comportement, ou des *actions* (DE : *Prozeduren*) mises en place sur cette base (cf. figure 1). Ces constatations viennent affermir la pertinence de la grille de lecture développée, qui s'est révélée adéquate pour déchiffrer sans la distordre une réalité empirique complexe. La méthodologie adoptée, centrée sur des études de cas approfondies, a en outre permis de faire un pas de plus, d'affiner nos conclusions en mettant le doigt sur certaines nuances difficilement perceptibles au premier abord. Dans ce contexte, cette section récapitule les principales similitudes et nuances des modèles communautaires rencontrés en reprenant la systématique 'acteurs, ARL, actions'.

Au niveau des *acteurs* impliqués, le rôle central du(des) consortage(s) (DE : *Geteilschaften*) présent(s) dans chaque cas ne fait aucun doute. La majorité des compétences décisionnaires et exécutives vis-à-vis du réseau leur reviennent, et ils disposent d'une *marge de manœuvre institutionnalisée* (cf. point 4.1.2) assez large sur ces deux plans. Malgré d'évidents phénomènes de multipositionnalité au niveau individuel, les consortages en tant qu'entités sont clairement séparés des bourgeoisies et des communes politiques, représentant des structures endogènes et *ad hoc* fonctionnant de manière autonome. Hormis dans le cas du Torrent-Neuf, où le consortage a été créé en 1810 dans des circonstances bien particulières<sup>235</sup>, ils constituent par ailleurs des structures multiséculaires qui ont fait montre d'une grande stabilité, que ce soit sur le plan des modalités de régulation mises en place ou de leur organisation interne. Sur ce second aspect, le fonctionnement des différents consortages est d'ailleurs apparu relativement similaire<sup>236</sup>. Ceux-ci représentent des entités hétérogènes composées d'une pluralité d'organes et de personnes dont les objectifs peuvent potentiellement diverger, menant dans certains cas à l'émergence de conflits entre organes ou membres individuels (cas de vols d'eau par exemple). Concrètement, il ressort de l'analyse que c'est le comité et, lorsqu'il existe, le garde qui jouent le plus grand rôle dans la gestion quotidienne des réseaux, alors que l'assemblée générale se conçoit davantage comme un organe d'enregistrement qui ne se réunit que pour valider *ex post* les mesures prises par le comité ou traiter de questions exceptionnelles (planifier un assainissement, statuer sur l'inclusion de nouveaux membres, adopter ou modifier les statuts).

---

<sup>235</sup> Ce sont en effet les velléités fédérales et cantonales d'assurer l'égalité entre bourgeois et non-bourgeois, et les menaces qu'elles font peser sur la masse des biens communs, qui semblent avoir motivé la création d'un consortage distinct en 1810. Auparavant, le bisse était exploité par (et appartenait à) la communauté dans son ensemble (cf. chapitre 3.3 pour les détails).

<sup>236</sup> Les encadrés 1, respectivement 2 des cas du bisse Vieux (3.1) et du Grossa (3.4) l'illustrent bien.

Les principales nuances vis-à-vis de ces questions actuelles ont trait à la nature et l'intensité des interventions du secteur public. Quoiqu'elles soient toujours ponctuelles, celles-ci prennent en effet des formes et une intensité variables suivant les cas. Totale-ment absentes au Niwärrch et au Grossa<sup>237</sup>, elles se limitent dans les cas des bisses Vieux et de Tsa Crêta à des interventions cantonales et fédérales dont l'influence se traduit surtout au niveau infrastructurel<sup>238</sup>, ainsi qu'au rôle d'arbitre que leurs statuts respectifs attribuent au tribunal de police communal pour les cas de vols d'eau. Nous n'avons toutefois trouvé que peu d'exemples concrets de ce second type d'interventions<sup>239</sup> et il semble au final que le tribunal ne soit saisi qu'en dernier recours, comme une forme d'*ultima ratio* lorsque les voies plus informelles de résolution des conflits (intimidation, bagarre) se sont révélées insuffisantes. Il n'en reste pas moins qu'en lui-même, le simple fait d'avoir la possibilité de saisir une autorité externe représente une épée de Damoclès qui, dans une certaine mesure tout au moins, pousse les consorts à remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs pairs et du consortage. En ce sens, ces décisions formelles revêtent, *même sans être adoptées*, une influence sur le comportement des acteurs. Elles représentent une forme d'intervention exogène indirecte.

La situation est légèrement différente encore à Savièse, où la communauté (devenue commune politique) ne s'est jamais totalement désengagée après la création du consortage. Elle a continué à soutenir diverses améliorations, cherchant à garantir une meilleure planification des interventions sur le réseau, et est parfois intervenue pour garantir l'entretien des infrastructures par les usagers. Les interventions sont dans ce cas-ci plus directes, à la fois parce qu'elles proviennent d'un acteur local plus directement impliqué (plutôt que d'un acteur de niveau institutionnel supérieur) et parce qu'elles s'immiscent plus intensément et concrètement dans l'exploitation du réseau.

Globalement et malgré les nuances identifiées, les 'ingérences' publiques documentées tendent donc à relativiser l'image d'un consortage qui évoluerait en vase clos, au sein de systèmes ressourciels totalement fermés. Au contraire, notre analyse a mis en évidence un degré d'intervention étatique rarement inexistant, avec des autorités politico-administratives de divers niveaux institutionnels qui sont intervenues *sans toutefois jamais s'inscrire en porte à faux avec les activités des consortages*. Dans une certaine mesure, ces 'ingérences' ont même renforcé le modèle communautaire, notamment sur les plans financier et juridique, plutôt qu'elles ne l'ont affaibli. Par ailleurs, l'analyse a montré que les consortages, souvent présentés de manière a-conflictuelle et homogène comme des communautés d'intérêts bien compris, devaient plutôt être vus comme des structures hétérogènes au sein desquelles des conflits (entre organes ou individus aux intérêts parfois divergents) étaient tout à fait envisageables.

<sup>237</sup> Ce dernier n'a pas de statuts homologués et ne bénéficie pas d'assainissement subventionné avant les années 1970.

<sup>238</sup> Dans les deux cas, octroi de subventions et homologation des statuts, dont l'adoption constitue une condition à l'obtention d'un soutien étatique à un projet d'assainissement.

<sup>239</sup> Un seul à vrai dire, et antérieur aux périodes analysées ici (en 1848 à Mase, AC Mase, P73). Nos interlocuteurs les plus 'anciens' nous ont confirmé que ce type de décisions était rare.

Au niveau des *ARL* structurant le comportement des acteurs, les arrangements identifiés sont tous caractérisés par une large prédominance d'arrangements communautaires et endogènes directement issus des acteurs-usagers, alors que l'importance des actes unilatéraux issus du secteur public a varié en fonction du degré d'intervention étatique. C'est, dans l'ensemble des cas, à travers de tels arrangements communautaires qu'ont été mises en place et actualisées les principales règles opérationnelles relatives au développement, au renouvellement ou à l'exploitation du réseau, de même que les modalités d'organisation des consortages. Comme attendu, ces arrangements endogènes se sont manifestés à travers des actes de formes variées, soit en particulier des actes écrits plus (*statuts, DE : Statuten*) ou moins (*ratements, DE : Wasserbücher*) formalisés qu'accompagne une série de pratiques perçues comme structurantes par les usagers (*Observanz*). Ce qui a surtout frappé au final, c'est la multisécularité, la stabilité et, malgré ce caractère protéiforme, l'informalité dominante des différents arrangements de régulation localisés rencontrés.

Le rôle restreint que jouent les statuts illustre bien ce propos. Les consortages qui n'en ont pas vu l'intérêt (comprendre : qui n'ont pas cherché à obtenir de soutien financier pour un assainissement) ne s'en sont ainsi pas dotés, ou alors très tardivement (jamais au Niwärc'h, en 1952 au Torrent-Neuf, en 1970 au Grossa). Dans les autres cas, les statuts adoptés en 1918 (Vieux) et 1930 (Tsa Crêta) ne constituent guère plus que la matérialisation écrite de pratiques préexistantes, à la fois incomplète et rarement mobilisée. L'analyse de ce qui n'est pas régulé dans les statuts du bisse Vieux (cf. annexe du chapitre 3.1), lacunaires sur le plan des règles opérationnelles en particulier, est symptomatique de cette réalité. S'ils contiennent plusieurs sections relatives à l'organisation du consortage, ils ne précisent ainsi pas l'étendue exacte des droits d'eau ou l'organisation des tours, pas plus qu'ils n'énoncent les modalités d'accomplissement des corvées annuelles, les principes de calcul des contributions des consorts ou les directives de gestion des débits suivies par le garde. Inchangés depuis lors (« *on gère un réseau moderne avec des statuts vieux de 100 ans* »)<sup>240</sup>, ils représentent en quelque sorte la pointe de l'iceberg des arrangements communautaires, lesquels reposent sur un socle conséquent mais moins 'visible' : l'*Observanz*.

Si, sur la base de la littérature, nous nous attendions à un rôle important de cette *Observanz*, nous ne l'avons toutefois pas envisagé aussi fondamental. Aussi bien en termes temporels (elle précède à la fois les statuts et les ratements) que matériels (la majorité des règles opérationnelles en sont issues), elle constitue bien le cœur de l'arrangement de régulation localisé. Même l'obligation d'adopter des statuts écrits n'a pas remis en cause ce caractère central. Concrètement, elle est composée d'un ensemble diffus et impalpable de prescriptions perçues comme obligatoires par la communauté des usagers qui, agrégées les unes aux autres, ont progressivement formé ce que l'on pourrait appeler un 'sens commun et partagé' autour de la gestion, l'exploitation et l'entretien du bisse ; les corvées (*DE : Gemeinwerk*), l'organisation de la distribution de l'eau en tours et en bulletins (*DE : Wasserkehr*), le rôle concret du garde du bisse (*DE : Wasserhüter*), voilà autant de pratiques qui en sont issues. Par

---

<sup>240</sup> Il faut dire que leur modification est lourde et passe par une procédure stricte : vote de l'assemblée générale (avec le plus souvent des quorums de majorité et/ou de participation) puis homologation par le Conseil d'Etat.

rapport aux statuts et aux râteaux, nous sommes en présence d'arrangements éminemment informels, dont le support n'est pas écrit mais oral et coutumier, et dont la reconstitution apparaît compliquée mais nécessaire pour comprendre les principes structurant les pratiques des usagers. La stabilité de ce sens commun et partagé, dont la plupart des éléments datent de plusieurs siècles et se sont maintenus tout au long de la période analysée, peut par ailleurs être observée dans l'ensemble des cas.

Globalement, c'est donc un arrangement de régulation localisé largement endogène et coutumier que l'analyse met en évidence. Endogène parce qu'il est directement issu de la communauté des usagers ; coutumier car il « incorpore la répétition ininterrompue d'un certain comportement ou usage par une collectivité convaincue qu'un tel comportement ou usage est juridiquement obligatoire » (Caponera 2009 : 113)<sup>241</sup>. Le rôle de l'*Observanz*, déjà souligné par Arnold (1987) vis-à-vis des alpages suisses, est en particulier central. Cette importance est, à notre sens, symptomatique d'une forme d'habitus qui structure le rapport de l'individu au monde social au sein duquel il se meut. Inscrite « à côté de la norme expresse et explicite ou du calcul rationnel », l'*Observanz* constitue en effet un « fondement objectif de conduites régulières, donc de la régularité des conduites, [qui] ne trouve pas son principe dans une règle ou une loi explicite [mais] obéit à une *logique pratique*, celle du flou, de l'à-peu-près, qui définit le rapport ordinaire au monde » (Bourdieu 1986 : 40, c'est l'auteur qui souligne). Cette *logique pratique* doit être perçue comme innovante par rapport à un contexte institutionnel lacunaire.

Au niveau, enfin, des *actions* effectivement entreprises autour du réseau, l'analyse a documenté une implication des usagers élevée dans l'ensemble des cas et vis-à-vis de l'ensemble des points identifiés. Cette implication ne fait ainsi pas de doute dans l'élaboration et la modification des règles opérationnelles, dont nous avons vu qu'elles étaient issues d'arrangements communautaires. Avec certaines nuances, elle est également centrale du point de vue du développement des infrastructures (même lorsqu'ils ont été réalisés à l'aide d'argent public, les assainissements sont toujours menés à l'initiative des consortages et portés d'un bout à l'autre par ceux-ci) et du contrôle des comportements (même si, dans certains cas, le tribunal de police communal peut être amené à jouer un rôle d'arbitre). L'implication des usagers vis-à-vis des autres points (gestion, exploitation, financement) est également importante et découle de systèmes de droits d'eau collectivement organisés que nous avons été en mesure d'identifier dans l'ensemble des cas.

Le but principal des consortages étant d'assurer le renouvellement de la ressource et de stabiliser les rivalités quantitatives pour l'accès à l'eau, la présence de tels systèmes de droits d'eau, assortis de diverses obligations, n'est pas une surprise. Cela étant, aussi similaires soient leurs objectifs, ces systèmes contiennent un certain nombre de nuances qui ne sont pas sans influence sur les pratiques des acteurs et l'évaluation en termes de durabilité (tableau 1). Les principales sont les suivantes : à la reconnaissance sociale dont jouissent ces

<sup>241</sup> On retrouve là les deux éléments constitutifs du droit coutumier (Caponera 2009 : 114) : *i*) une série de règles sociales dérivant de l'usage ancien ; *ii*) l'aptitude de ceux qui suivent ces règles à les considérer comme étant obligatoires.

droits s'ajoutent dans certains cas une reconnaissance juridique conférée par l'immatriculation au registre foncier ; ces droits sont tantôt rattachés aux biens-fonds (et ne peuvent être aliénés séparément), tantôt aux personnes ; les modalités de distribution, de sanctions et de réalisation des obligations assorties varient suivant les cas.

Tableau 1 : aperçu comparatif des systèmes de droits d'eau collectivement organisés

	Vieux	Tsa Crêta	Torrent-Neuf	Grossa	Niwärch
Propriété formelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>part. immatriculés au RF</li> <li>reconnaissance au sein des statuts et ratements</li> <li>reconnaissance sociale multiséculaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>non immatriculés au RF</li> <li>reconnaissance au sein des statuts et ratements</li> <li>reconnaissance sociale multiséculaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>immatriculés au RF</li> <li>reconnaissance au sein des ratements (pas de statuts avant 1952)</li> <li>reconnaissance sociale multiséculaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>non immatriculés au RF</li> <li>reconnaissance au sein des ratements (pas de statuts avant 1970)</li> <li>reconnaissance sociale multiséculaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>non immatriculés au RF</li> <li>reconnaissance au sein des ratements (pas de statuts)</li> <li>reconnaissance sociale multiséculaire</li> </ul>
Droits de disposition	<ul style="list-style-type: none"> <li>rattachés aux personnes</li> <li>mutations par modification des ratements et, si immatriculés, du RF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rattachés aux biens-fonds</li> <li>mutations par modification des ratements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rattachés aux personnes</li> <li>mutations par modification des ratements et du RF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rattachés aux biens-fonds</li> <li>mutations par modifications des ratements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rattachés aux biens-fonds</li> <li>mutations par modifications des ratements</li> </ul>
Droits et modalités d'usage	<p>(vers 1923)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>répartition en 2'760 h. (pas liées à la surface)</li> <li>tournus sur 23 jours (cinq consorts simultanément)</li> </ul>	<p>(vers 1938)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>répartition en 637.75 h. (720 m<sup>2</sup> = 1h)</li> <li>tournus sur 32 jours (deux consorts simultanément)</li> </ul>	<p>(vers 1900)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>répartition en 836-40 poses, i.e. env. 2'500 h. (pas liées à la surface)</li> <li>tournus sur 30 jours (six consorts simultanément)</li> </ul>	<p>(situation vers actuelle)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>répartition en 274 h. (2'054 m<sup>2</sup> = 1h en moyenne)</li> <li>tournus sur 14 jours (93 consorts en tout)</li> </ul>	<p>(vers 1913)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>répartition en fonction de la surface : -&gt; 524 m<sup>2</sup> = 15' ; 525-774 m<sup>2</sup> = 30' ; 775-1024 m<sup>2</sup> = 45'</li> <li>tournus sur environ trois semaines</li> </ul>
Droits de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>droit de décision à l'AG (une personne = un vote)</li> <li>droit d'élection au comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>droit de décision à l'AG</li> <li>droit d'élection au comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>droit de décision à l'AG conditionné à l'utilisation de son droit dans l'année</li> <li>droit d'élection au comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>droit de décision à l'AG (une personne = un vote)</li> <li>droit d'élection au comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>droit de décision à l'AG (présupposé)</li> <li>droit d'élection au comité (présupposé)</li> </ul>

<b>Obligations assorties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• entretien (corvées)</li> <li>• financement (cotisations)</li> <li>• respect des décisions de l'AG ou du comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• entretien (corvées)</li> <li>• financement (cotisations)</li> <li>• respect des décisions de l'AG / comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• entretien (corvées)</li> <li>• financement (cotisations)</li> <li>• respect des décisions de l'AG / comité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• entretien (corvées)</li> <li>• financement (cotisations)</li> <li>• respect des décisions de l'AG / comité</li> <li>• obligation d'accepter son élection</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• entretien (corvées)</li> <li>• financement (présumé)</li> <li>• respect des décisions de l'AG ou du comité</li> </ul>
<b>Contrôle des comportements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amendes en cas de vols d'eau (tribunal de police)</li> <li>• sanctions financières si défaut d'entretien</li> <li>• possibilité de mise aux poursuites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amendes en cas de vols d'eau (tribunal de police)</li> <li>• possibilité de mise aux poursuites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amendes en cas de vols d'eau (consortage)</li> <li>• possibilité de suspendre l'utilisation d'un droit en cas de non paiement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pas d'amendes prévues (nouveaux statuts)</li> <li>• comité prend les mesures nécessaires pour assurer l'accomplissement des obligations d'entretien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amendes en cas de vols d'eau (consortage)</li> <li>• amendes en cas de défaut d'entretien (consortage)</li> </ul>

#### 4.1.2 Insertion au sein de l'ordre juridique moderne

De prime abord, l'insertion de ces modèles de gouvernance communautaire au sein de l'ordre juridique moderne, caractérisé par des principes à première vue peu favorables (conception privative de la propriété, degré d'intervention étatique accru), n'est pas évidente. Cette constatation, souvent prise comme allant de soi par certains courants des sciences sociales, a nourri un *a priori* quant au déclin progressif mais inéluctable de ces modèles communautaires, créant un clivage entre tenants d'un maintien possible, à certaines conditions, des CPRI (souvent issus de l'économie institutionnelle) et tenants d'une incompatibilité entre CPRI et intervention étatique (souvent issus de la science politique et, plus particulièrement, de l'analyse des politiques publiques) (Nahrath et al. 2012). Alors que cela ne constituait pas forcément un de nos objectifs initiaux, la présente recherche permet d'apporter un regard nouveau sur cette problématique, en tous les cas dans le contexte helvétique. Notre analyse démontre en effet que, conformément à l'intuition – toutefois peu étayée – de Nahrath et al. (2012 : 44), le système politique suisse s'est montré plutôt favorable au maintien des modèles de gouvernance communautaire malgré l'émergence de l'Etat fédéral, l'unification du droit civil et la multiplication des politiques publiques d'exploitation et de protection des ressources. Plusieurs raisons expliquent cela.

L'unification du droit civil et l'introduction du code civil de 1907 n'est, tout d'abord, pas aussi défavorable qu'il n'y paraît au premier abord. Ainsi que l'ont montré Knoepfel et Schweizer



(*sous presse*), le législateur de l'époque a veillé, sous l'impulsion du germaniste Eugen Huber, à reconnaître dans divers domaines – parmi lesquels, justement, la régulation des ressources en propriété commune – les us et coutumes locaux préexistants<sup>242</sup>. Cette volonté se traduit bien dans le message du Conseil fédéral (MCf 1904), qui déclare vouloir demeurer « fidèle à notre passé juridique si riche en créations originales » (p. 9) et, partant, ne procéder à l'unification du droit civil « qu'en tenant compte, avec une sorte de pieux respect, des lois actuellement en vigueur dans les cantons, et en évitant de rompre avec nos traditions nationales » (p. 96). Plus précisément, la continuité du modèle a été facilitée par un choix politique fondamental au moment où était, pourtant, consacrée la primauté de la propriété privée exclusive d'inspiration romaniste : celui de reconnaître non seulement une forme alternative de propriété sur certaines ressources (la propriété commune)<sup>243</sup>, mais également la légitimité des organisations communautaires qui en étaient les détenteurs (art. 59 al. 3 CC sur les sociétés d'Allmends et autres semblables, qui « continuent à être régies par le droit cantonal »). En Valais, cet article a été concrétisé par l'art. 66 de la loi d'application de 1912 (aLACC)<sup>244</sup>, qui laisse une grande autonomie aux consortages dans la mise en place et/ou l'actualisation des règles opérationnelles régissant l'exploitation de la ressource.

Ceux-ci vont dès lors pouvoir (devoir) continuer à inventer leurs propres règles, un processus qui passe par la mise en place d'arrangements communautaires à la marge du régime institutionnel, venant nécessairement *innover* par rapport à celui-ci. Nous voyons dans ce choix du législateur une forme d'*institutionnalisation de la marge de manœuvre des acteurs-usagers*, favorisant délibérément la mise en place de solutions sur mesure et le maintien des spécificités coutumières locales. Contrairement à certains présumés, l'instauration du Code civil de 1907 ne remet donc pas frontalement en cause la légitimité des consortages ou des arrangements endogènes à la base du modèle de gouvernance communautaire, les intégrant au contraire pleinement. Il est par ailleurs intéressant de constater que cette reconnaissance vaut, en dépit de l'obligation d'adopter des statuts écrits (art. 66 aLACC), également pour l'*Observanz*, dont l'importance demeure fondamentale dans la structuration du comportement des acteurs aussi bien durant la période  $t^{-1}$  que la période  $t^0$ .

En parallèle, les politiques publiques qui se développent à partir du début du 20<sup>e</sup> siècle<sup>245</sup> ne sont pas totalement défavorables aux modèles communautaires. Si elles ont bien pour effet d'ouvrir les espaces cloisonnés des communautés locales et de repositionner les hydrosystèmes et les systèmes d'irrigation valaisans dans un contexte plus large, elles reconnaissent à plusieurs égards, de manière directe ou indirecte, l'existence juridique des consortages et la légitimité des règles opérationnelles qu'ils mettent en place :

---

<sup>242</sup> Manifestant une ouverture à l'égard de la « sociologie du local » bien plus grande que dans le Code Napoléon.

<sup>243</sup> cf. art. 652ss CC. Ce type de propriété régit, notamment, les rapports au sein des hoiries (art. 602 CC).

<sup>244</sup> Retranscrit à la note 19 (chapitre 1).

<sup>245</sup> Pour un tour d'horizon, voir Schweizer & Knoepfel (2013).

- Les consortages et leurs droits à l'échelle du bassin versant sont tout d'abord reconnus au sein des politiques publiques d'exploitation et de protection des eaux, et ce même si l'étendue de ces droits est rarement fixée avec précision<sup>246</sup>. Cela est vrai au sein de la Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH), dont la réserve en faveur des droits privés des tiers (art. 45) concerne indéniablement les prélèvements pour l'irrigation, comme au sein de la loi cantonale (LcUFH), dont l'art. 42 al. 1 mentionne expressément la protection des « dérivation[s] d'eaux d'arrosage au moyen de conduites et de canaux appartenant à des consortages ou à des propriétaires fonciers ». La situation est identique au sein de la Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), dont le dispositif de protection quantitative (« maintien de débits résiduels convenables », art. 29ss) ne concernent pas les prélèvements antérieurs à 1992 (pas de rétroactivité).
- Les consortages constituent ensuite les groupes cibles de certaines politiques publiques. Ils sont premièrement des destinataires importants des subventions octroyées dans le cadre de la législation sur les améliorations structurelles (OAS, LcADR), que ce soit lors de remaniements parcellaires ou d'assainissements de bisses. Dans ce dernier cas, cet instrument constitue en particulier un moyen pour le canton de favoriser une certaine multifonctionnalité des infrastructures, en alliant objectifs agricoles, patrimoniaux et touristiques. La mise en pratique n'est toutefois pas toujours une réussite, ainsi que nous l'avons vu à Tsa Crêta (où la remise en eau n'a pas atteint les objectifs agricoles fixés). Les consortages constituent, secondement, des cibles très théoriques des mesures d'assainissement de la LEaux (art. 80ss, qui concernent les prélèvements qui ne sont pas soumis aux art. 29ss). Très théoriques car, malgré un délai de mise en œuvre fixé à fin 2012 et un plan cantonal d'assainissement datant de 2008 (SEFH 2008), le Valais n'a mis en place aucune mesure concrète (OFEV 2012d : 3)<sup>247</sup>.
- La reconnaissance de la légitimité des consortages et des modèles communautaires se laisse encore percevoir, quoique de manière indirecte, à travers ce que les politiques publiques ne prévoient pas. Les dispositions relatives à l'exploitation des systèmes d'irrigation sont ainsi quasiment inexistantes, n'apparaissant que sporadiquement en relation avec des problèmes spécifiques (notamment à proximité des routes, voir par ex. art. 61 et 192 LcRou) ; cela laisse d'autant plus de liberté aux usagers quant à la mise en place des règles opérationnelles. En parallèle, si différentes politiques publiques ont mené à un degré d'intervention étatique accru dans le but d'ouvrir les espaces cloisonnés de la communauté locale – cela est vrai vis-à-vis des usages de l'eau (LFH), du sol (LAT) et du bisse (LCPR) –, aucune n'a jamais enjoint les acteurs locaux (notamment les autorités communales) à véritablement pénétrer la sphère communautaire. Lorsque des autorités communales ont cherché à reprendre les compétences de certains consortages (comme c'est le cas à des degrés divers au sein des cas documentés ici), ce n'est pas en raison d'une incitation institutionnelle cantonale ou fédérale mais bien d'objectifs et d'intérêts qui leur étaient propres.

<sup>246</sup> Quoique l'existence même du droit ne fasse aucun doute dans les cas étudiés, seul le Torrent-Neuf dispose d'un droit précisément fixé par un arrêt du Tribunal cantonal (encadré 1 du cas du Torrent-Neuf).

<sup>247</sup> Sur ce point, voir l'analyse détaillée de Schweizer (2012 : 117) dans le cas du bassin versant de la Printse.

- Nos études de cas ne nous permettent, enfin, pas d'affirmer que les consortages soient directement (*de jure*) intégrés au sein des arrangements politico-administratifs de mise en œuvre des politiques publiques. Il n'en demeure pas moins que les contextes institutionnels suisse et valaisan en font un interlocuteur potentiel et que leur intégration au sein des structures effectives (*de facto*) de mise en œuvre doit être envisagée (un point mis en avant par Nahrath et al. 2012). La place exacte qu'ils pourront (voudront) tenir dépendra ensuite de contingences locales et territoriales telles que les moyens à disposition (dotation en ressources d'action), leur perception par les autres acteurs (configuration d'acteurs) ou les règles du jeu effectivement engagées.

Le contexte institutionnel, moins défavorable qu'il n'y paraît au premier abord et au demeurant commun à l'ensemble de nos cas, ne constitue en ce sens pas un facteur explicatif central de l'évolution de la place des consortages et des modèles communautaires. Celle-ci passe au contraire par un processus singulier, propre à chaque cas. La méthode adoptée ici, centrée sur les cas, est intéressante en ce qu'elle permet précisément d'entrer dans cette singularité, que ce soit vis-à-vis de la diversité des formes de changements, des modèles de gouvernance contemporains ou des facteurs explicatifs potentiels.

#### 4.1.3 Diversité des formes de changements et des modèles contemporains

A partir d'un point de départ pourtant similaire (modèle communautaire, point 4.1.1) et dans un contexte institutionnel identique (point 4.1.2), les modèles de gouvernance des cinq systèmes d'irrigation étudiés n'en ont pas moins connu des trajectoires extrêmement variées. Cela est vrai aussi bien en termes de temporalité et d'intensité des changements documentés que d'aboutissement de ces trajectoires. La figure 1 synthétise visuellement cette diversité, entre changements rapides et radicaux ou incrémentaux et marginaux d'une part, et modèles de gouvernance public, imbriqué ou tendant encore vers le modèle communautaire d'autre part. C'est, successivement, de ces deux points dont il sera question dans cette section.

La diversité des trajectoires ne fait, premièrement, aucun doute. Entre des cas où le modèle communautaire a disparu durant la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle (1914 au Niwärc'h ; 1935 au Torrent-Neuf) puis a continué à s'imbriquer, d'autres où il s'est maintenu durant toute la période  $t^{-1}$  avant de connaître des évolutions incrémentales durant la deuxième partie du siècle (Vieux à partir des années 1950-1960 ; Grossa à partir des années 1970) et enfin un cas marqué par une rupture radicale entre la période  $t^{-1}$  et la période  $t^0$  suite à un arrêt d'exploitation de plusieurs décennies (Tsa Crêta), la réalité empirique s'est montrée hétérogène. La littérature sur le changement institutionnel (voir par ex. PPC 2010, Hoeffler et al. 2010) permet de qualifier plus précisément ces trajectoires en fonction de deux dimensions : la temporalité (graduel <-> rapide) et l'intensité (marginal <-> radical) des changements. Dans la continuité des approches qui visent à dépasser une dichotomie entre changements forcément graduels et marginaux d'un côté (incrémentalisme à la Lindblom 1959 ou néo-institutionnalisme historique à la Pierson 2004 par ex.), ou forcément rapides et radicaux de l'autre (Muller 2005 ou Sabatier & Jenkins-Smith 1993 par ex.), les résultats décrits ci-dessus mettent en évidence des trajectoires où s'alternent phases de stabilité, de changements rapides et radicaux, d'évolutions plus graduelles et marginales ou carrément de rupture :

- *Vieux + Grossa* : stabilité durant la période  $t^{-1}$  ; agrégation d'évolutions incrémentales d'intensité limitée durant la période  $t^0$  ;
- *Torrent-Neuf + Niwärch* : changement rapide et radical au début de la période  $t^{-1}$  ; agrégation d'évolutions incrémentales d'intensité faible à moyenne durant la période  $t^0$  ;
- *Tsa Crêta* : stabilité durant la période  $t^{-1}$  ; rupture entre la période  $t^{-1}$  et la période  $t^0$  avec l'arrêt d'exploitation du bisse.

Durant la période  $t^0$  en particulier, notre analyse met clairement en évidence des processus de changements graduels (lents, marginaux, peu visibles) qui, sur le long terme, se révèlent fondamentalement transformateurs – confirmant à une échelle plus locale les travaux de Streeck et Thelen (2005). Cette constatation, de même que la variété des trajectoires identifiées, invitent clairement à relativiser la dichotomie mentionnée ci-dessus et à appréhender les dimensions de temporalité et d'intensité sur le long terme, comme deux continuums indépendants qui permettent de qualifier la nature du changement et de mettre en évidence l'hétérogénéité potentielle des trajectoires institutionnelles.

Secondement, l'aboutissement de ces trajectoires hétérogènes (i.e. le modèle de gouvernance contemporain) varie également fortement entre les cas. Comme vis-à-vis des modèles communautaires, la grille de lecture développée s'est révélée adéquate pour saisir cette diversité à la fois sur le plan des *acteurs*, des *arrangements de régulation localisés (ARL)* structurant leur comportement et de leurs *actions* (cf. figure 1). Alors que pour la période  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ), l'intérêt de l'analyse transversale résidait dans l'identification de nuances au sein de modèles de gouvernance somme toute relativement similaires, l'enjeu est inverse pour la période  $t^0$  : il s'agit de mettre en évidence des tendances communes au sein de modèles très divers, des régularités empiriques qui se laissent entrevoir au sein d'une réalité hétérogène. L'objectif des paragraphes qui suivent est dans ce contexte d'identifier ces tendances communes en reprenant la structure 'acteurs, ARL, actions' puis, sur cette base, de grouper en trois idéaux-types les modèles de gouvernance actuels.

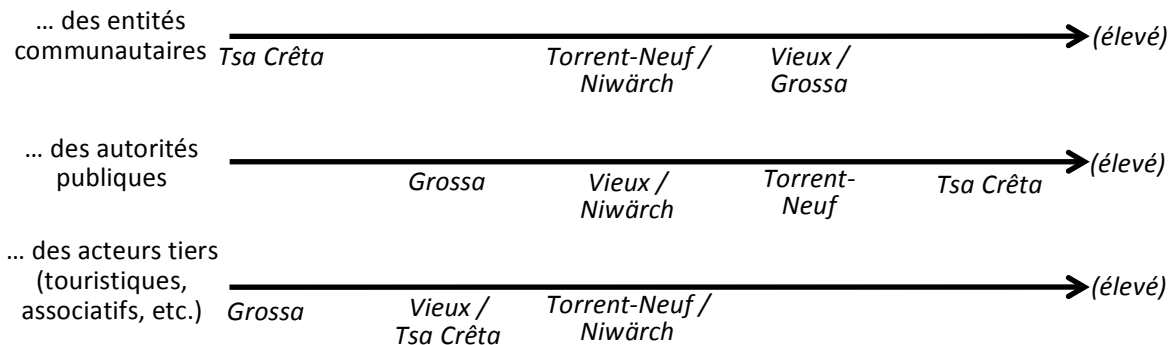
La nature des *acteurs* impliqués varie fortement suivant les cas. Si les consortages traditionnels ont parfois disparu (*Tsa Crêta*<sup>248</sup> et *Niwärch*), ils peuvent également, à des degrés divers, demeurer importants (consortages principaux et/ou sous-consortages), voire réapparaître sous des formes légèrement différentes (*Genossenschaft für die Güterzusammenlegung* au *Niwärch*)<sup>249</sup>. Les autorités communales jouent par ailleurs un rôle croissant quoique variable, avec comme extrêmes les cas du *Grossa* (où le consortage demeure l'unique acteur important) et de *Tsa Crêta* (où la commune a repris la quasi-totalité de l'exploitation du réseau). Il en va de même des autorités cantonales et fédérales, dont les interventions ponctuelles apparaissent en hausse. Enfin, dans la plupart des cas, des acteurs touristiques (*Club alpin suisse – CAS* – au *Niwärch*, *Association pour la Sauvegarde du Torrent-Neuf – ASTN* –, *Société de développement de Mase*, *Office du tourisme de Nendaz*) voire privés (entreprises hydroélec-

<sup>248</sup> Quoique le consortage existe dans ce cas-ci formellement toujours, cf. encadré 2 du cas de *Tsa Crêta*.

<sup>249</sup> Entité qui constitue une forme de consortage de droit public, cf. encadré 2 du cas du *Niwärch*.

triques) jouent également un rôle. En résumé, la comparaison du degré d'intervention des trois groupes d'acteurs identifiés dans la grille de lecture donne la figure suivante :

Figure 2 : comparaison du degré d'intervention des principaux types d'acteurs



Au sein de cette diversité, trois tendances interdépendantes peuvent être identifiées : des difficultés croissantes pour les consortages, une augmentation du degré d'intervention étatique, et une diversification / imbrication croissantes des logiques d'intervention. S'agissant tout d'abord des difficultés rencontrées par les consortages, elles sont multiples et transparaissent notamment dans l'évolution à la baisse de leur dotation en ressources d'action. Les éléments problématiques ont dans ce contexte trait au désengagement de leurs membres (RA *humaine*) et aux difficultés de renouvellement de leur comité (RA *interactive*), quoique des problèmes financiers puissent également être présents (RA *monétaire*). Au sein de cette tendance commune, la comparaison des différents cas met toutefois en évidence une grande diversité de destins, avec à une extrême des entités qui ont su rester dynamiques et entreprenantes (cas du bisse Vieux et dans une moindre mesure du Grossa) et à l'autre des consortages qui ont disparu ou n'existent que sur le papier (ce qui revient finalement au même) (Niwärch, Tsa Crêta). Entre-deux, le consortage du Torrent-Neuf de même qu'un grand nombre de sous-consortages à Nendaz ou Savièse continuent tant bien que mal à accomplir certaines tâches de gouvernance ; ils subissent toutefois plus qu'ils ne s'adaptent aux évolutions de leur environnement. Dans tous les cas – même lorsque le consortage apparaît dynamique – la question de leur avenir à court ou moyen terme se pose.

La logique est la même en ce qui concerne l'augmentation du degré d'intervention étatique et l'imbrication croissante des logiques d'intervention, tendances présentes à des degrés divers dans l'ensemble des cas. Qu'elles soient sollicitées par les consortages<sup>250</sup> ou s'imposent contre leur volonté<sup>251</sup>, les interventions étatiques communales et cantonales apparaissent partout en hausse, alors que l'intensité des interventions des acteurs issus de sphères alter-

<sup>250</sup> C'est le cas des décisions de subventionnement d'assainissements, de certains arbitrages (par ex. décision de 1950 sur le litige entre les consortages et le concessionnaire à Nendaz, ATC de 1962 sur le partage des eaux de la Morge) ou des décisions clôturant les phases de négociations initiées par le consortage du bisse Vieux.

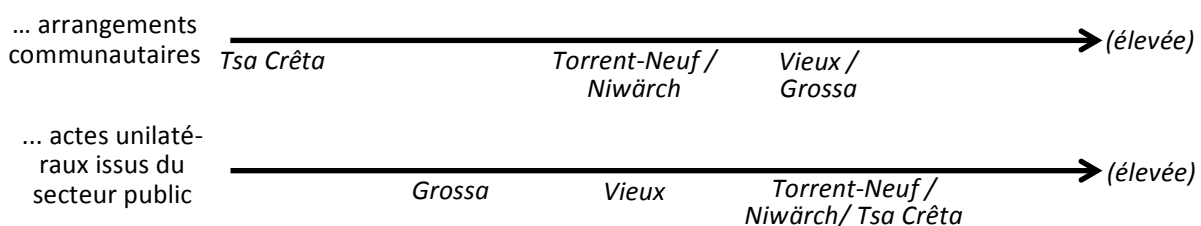
<sup>251</sup> C'est le cas des concessions conclues par les communes (ressource *eau*), de certaines décisions d'arbitrage (par ex. en 2004 vis-à-vis des usages touristiques à Nendaz) ou des plans d'aménagement (ressource *sol*).

natives (associatives, privées) varie fortement. En classant les cas en fonction du degré d'imbrication des logiques d'intervention sur le réseau (i.e. en croisant les continuums de la figure 2), nous aurions d'un côté les cas de Tsa Crêta (secteur public dominant) et du Grossa (secteur communautaire dominant), qui présentent un degré moindre, et de l'autre ceux du Torrent-Neuf et du Niwärch, où l'imbrication entre acteurs issus des sphères publique (commune), communautaire (consortage et sous-consortage), associative (CAS, ASTN) et privée (Lizerne et Morge SA) est maximale ; au centre figurerait le cas du bisse Vieux, où le secteur communautaire domine mais où des tendances à l'imbrication n'en sont pas moins observables (interventions accrues de la commune, de l'Office du tourisme).

Globalement et malgré les tendances communes identifiées, c'est donc une réalité empirique hétérogène qui est mise en évidence. De nouveaux acteurs émergent, l'équilibre entre les acteurs historiques se transforme, le destin des consortages n'est pas homogène. Entre la vision emblématisée de consortages forcément robustes et l'hypothèse d'un déclin inéluctable, entre une « pérennité faite de changements » (Hugon-Duc 2011 : 373) et des évolutions plus fondamentales, la nature et l'intensité des interventions des acteurs en présence varient fortement suivant les cas. Aucun ne présente toutefois une structure actorielle de gouvernance unitaire où seul un acteur serait présent. Il en résulte une interdépendance croissante entre acteurs (en particulier communautaires et publics) et, de fait, un équilibre délicat, toujours en mouvement et indéniablement différent de celui qui prévalait au sein du modèle communautaire traditionnel. Ces constatations s'inscrivent dans la continuité des études qui ont montré que « la dichotomie généralement faite entre gestion communale et gestion par consortages ne correspond pas (ou plus) à la réalité » (Schweizer & Reynard 2011 : 116). Elles appellent à jeter un regard critique sur le dernier inventaire cantonal réalisé (SAT 1993), qui faisait sienne une telle dichotomie.

Les tendances actorielles décrites ci-dessus se traduisent, au niveau des ARL structurant le comportement des usagers, par des arrangements plus hétérogènes que durant la période  $t^{-1}$ . Deux tendances se dégagent plus précisément : une augmentation de l'importance des actes unilatéraux émanant du secteur public d'une part et un maintien des arrangements communautaires d'autre part. A nouveau, ces tendances se font toutefois ressentir à des degrés divers suivant les cas :

Figure 3 : importance respective des ...



L'importance des actes unilatéraux émanant du secteur public a, ainsi, augmenté plus ou moins fortement en parallèle à l'augmentation du degré d'intervention étatique : ils constituent le cœur de l'ARL à Tsa Crêta, demeurent marginaux au Grossa et, entre-deux, ont des degrés d'importance divers au bisse Vieux (moindre), au Niwärch et au Torrent-Neuf (élevé). Tout comme les arrangements communautaires, ces actes sont protéiformes. À côté des décisions formelles des autorités politico-administratives communales ou cantonales – mise en œuvre de certaines politiques publiques ou, dans certains cas, de solutions innovantes (i.e. qui vont plus loin que ce qui est prévu dans le régime institutionnel) – figure tout un corpus d'arrangements caractérisés par une informalité quasi-totale, ce que la doctrine juridique appelle les *actes matériels* de l'administration (Moor et Poltier 2011)<sup>252</sup>. Ces actes matériels, ou plus exactement leur répétition, constituent une catégorie qui a gagné en importance au fur et à mesure que des compétences passaient en mains publiques. En font en particulier partie l'ensemble des travaux d'entretien ou d'exploitation effectués par des employés communaux, lorsque ceux-ci sont répétés de telle manière à constituer des procédures qui deviennent peu à peu structurantes vis-à-vis de travaux subséquents.

Cette augmentation des actes unilatéraux issus du secteur public n'a pas nécessairement été accompagnée par une disparition des arrangements communautaires. Au contraire, ceux-ci se sont généralement maintenus *même lorsqu'ils ne structuraient plus le comportement des usagers*. Le cas du bisse de Tsa Crêta est exemplaire de cet état de fait : le consortage s'est doté de nouveaux statuts homologués en 1999 ; les ratements ont été actualisés à la même époque suite à la consignation des droits d'eau auprès de la commune ; mais c'est malgré tout un modèle de gouvernance public qui s'est mis en place sur le terrain. En fait, ces arrangements communautaires actualisés n'ont jamais été perçus comme structurants. Ils constituent uniquement le fruit d'une stratégie mise en place pour aller de l'avant avec la remise en eau, et non d'une volonté réelle de réinstaurer une gouvernance communautaire. Ils ne sont pas adaptés à la réalité socio-économique actuelle et n'ont dans ce contexte aucune prise sur cette dernière. Cette situation n'est toutefois pas propre à Tsa Crêta et, dans la plupart des cas, la subsistance d'arrangements communautaires totalement déconnectés de la réalité a pu être documentée. Ceci est en particulier vrai pour les ratements – qui ne sont plus suivis et rarement invoqués au bisse Vieux et au Torrent-Neuf, se sont assouplis au Grossa – et vaut également pour certaines dispositions statutaires, inchangées depuis plusieurs décennies.

Dans ce contexte, l'*Observanz* a continué à jouer un rôle structurant vis-à-vis du comportement des usagers, évoluant au fil du temps pour s'adapter à la nouvelle donne socio-économique et ressourcielle. Dans la plupart des cas, les usagers ont su modifier leurs pratiques à divers niveaux – en particulier en direction d'un assouplissement, cf. ci-dessous –, créant un *sens commun et partagé* autour de la ressource et compensant la forte inertie des autres arrangements communautaires.

---

<sup>252</sup> Ces auteurs définissent les actes matériels comme la répétition d'actions administratives dont le but est la modification d'un état de fait par un travail de fait.

A l'instar de la structure actorielle de gouvernance, l'arrangement de régulation localisé apparaît plus hétérogène que durant les périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ), et les logiques de régulation endogènes (communautaires) et exogènes (publiques) davantage imbriquées. Ce qu'il est intéressant de constater dans ce cadre, c'est l'importance que continue à revêtir l'informalité, qu'elle prenne la forme d'actes matériels de l'administration (Moor et Poltier 2011) ou d'*Observanz* communautaire (Arnold 1987). Bien souvent, cet informel prime sur le formel, revêtant un caractère davantage structurant pour le comportement des acteurs. Cette situation s'explique à notre sens en grande partie par la capacité d'adaptation plus élevée dont a fait preuve l'*Observanz*, que les usagers ont su faire évoluer vers plus de flexibilité – cette tendance à une flexibilisation accrue est également observée par Baur & Binder (2011 : 13) vis-à-vis des alpages.

L'analyse de la réception des arrangements sur le terrain tend en fait à démontrer que ceux-ci ne conservent un caractère structurant que dans la mesure où ils continuent à être perçus comme adaptés à la réalité socio-économique ; dans le cas inverse, ils ne sont simplement plus suivis. L'intérêt de ces constatations est double : elles viennent d'une part corroborer l'assertion selon laquelle « l'un des avantages du droit coutumier traditionnel sur le droit écrit [serait une] souplesse [lui permettant] de s'adapter facilement à tout moment aux exigences locales » (Caponera 2009 : 124) ; et plaident d'autre part pour une analyse qui ne s'arrête pas à l'identification des ARL, mais prend également en compte leur réception sur le terrain.

Au niveau, enfin, des *actions* entreprises autour du réseau, l'implication des usagers apparaît globalement en baisse, et ce en dépit du maintien des arrangements communautaires. Il faut dire que, dans un contexte socio-économique profondément transformé, ces arrangements ont soit perdu leur caractère structurant, soit évolué en direction d'un assouplissement (*Observanz* en particulier). Cette baisse peut fortement varier suivant les cas, en fonction de l'intensité des interventions du secteur public ou d'autres acteurs, et de l'ampleur du désintérêt des usagers (le premier élément constituant une forme de réponse au second) :

Figure 4 : comparaison du degré d'implication des usagers



Globalement, un désengagement des usagers agricoles est perceptible même dans les cas restés proches du modèle communautaire (Vieux, Grossa). Dans le détail : les règles opérationnelles élaborées dans une logique de régulation publique ne supposent pas le même degré de participation des usagers que la logique communautaire ; les exigences pour obtenir des financements publics sont plus contraignantes (les subventions étant vues comme un moyen d'orienter le développement des infrastructures vers plus de multifonctionnalité) ; même s'il s'est maintenu sur le papier, le système de droits d'eau collectivement organisé n'est soit plus suivi d'effets sur le terrain (cas du Valais romand), soit partiellement assoupli



(cas du Haut-Valais) ; les tâches de gestion se concentrent entre les mains d'un nombre toujours plus restreint de consorts qui s'investissent au sein des organes du consortage, alors que les autres membres sont passifs (cela se traduit par une baisse de la fréquence et de la fréquentation aux assemblées générales, la difficulté à renouveler le comité) ; même lorsqu'elles demeurent aux mains des consortages et reviennent théoriquement aux usagers, les tâches d'exploitation ne sont pas forcément accomplies (baisse de la participation aux manœuvres, réticences à entretenir les canaux secondaires) ; la part de financement public a cru et certains consortages peinent à percevoir les cotisations de leurs membres ; le contrôle des comportements s'est complexifié en raison de la multiplication des usages touristiques.

Parallèlement à ces phénomènes de désengagement, il est toutefois intéressant de constater, dans les trois cas où le modèle de gouvernance s'éloigne le plus de l'idéal communautaire (Tsa Crêta, Torrent-Neuf et Niwärch), le retour de modalités de régulation communautaire à la marge, sous une forme que nous avons qualifiée d'*hybride*. Le qualificatif vise à désigner l'ensemble des modalités de régulation qui, tout en étant clairement d'inspiration communautaire, ont été mises en place ou maintenues par un autre acteur : le maintien et l'actualisation du tour d'eau par la commune (Niwärch), la mise en place de corvées réunissant non plus les usagers agricoles mais touristiques (dans les trois cas), etc.

Globalement, il semble qu'une implication des usagers telle que prévue au sein des modèles communautaires traditionnels ne soit envisageable que tant que ceux-ci apparaissent effectivement prêts à s'investir en raison d'un intérêt économique (dépendance à la ressource, rareté de l'eau) ou de certaines valeurs partagées (bénévolat, protection du patrimoine). Lorsque tel n'est plus le cas, il est peu probable qu'ils remplissent leurs obligations vis-à-vis du réseau. Cela peut expliquer à la fois la tendance au désengagement des usagers agricoles (intérêt envers la ressource en baisse) et la propension des usagers touristiques à s'investir dans le cadre de modalités communautaires hybrides (partage de certaines valeurs). L'identification de ces modalités communautaires hybrides vient, par ailleurs, supporter l'hypothèse d'une forme d'*infusion institutionnelle* « consistant en un processus d'extraction [de certains] principes actifs » des modèles communautaires, qui « se manifesterait par un transfert de valeurs, d'objectifs, de règles, de modes d'organisation, de procédures, ou encore de savoir-faire des CPRI » (Nahrath et al. 2012 : 51).

En résumé, les modèles de gouvernance analysés se sont tous adaptés différemment aux mutations socio-économiques et ressourcielles qu'ils ont subies. L'impression première qui se dégage est, clairement, un sentiment de diversité et de complexité. Malgré cela, certaines tendances communes ont été identifiées en réponse à la déprise agricole et aux difficultés croissantes des consortages, à savoir en particulier : une implication de plus en plus importante des autorités publiques communales et cantonales (créant une interdépendance croissante entre acteurs communautaires et publics) ; une imbrication des logiques de gouvernance ; un assouplissement des modalités communautaires de régulation. Lorsque tel n'a pas été le cas, la conséquence a été aussi extrême qu'un arrêt d'exploitation du bisse (Tsa Crêta dans les années 1970, qui ne représente de loin pas un cas unique en Valais).

Il n'en reste pas moins que, en dépit de ces tendances communes, aussi bien les trajectoires que les modèles contemporains de gouvernance se sont révélés extrêmement variés. Ainsi que nous l'avons souligné, la traditionnelle dichotomie entre gestion communautaire et gestion publique (cf. SAT 1993) ne suffit pas à rendre compte de cette réalité : nous n'avons trouvé que dans un cas (Tsa Crêta) un modèle qui puisse être assimilé à une gouvernance publique et n'avons pas été en mesure de mettre en évidence de modèles purement communautaires tels que ceux documentés durant les périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ). Ces constatations plaident donc pour l'élaboration de catégories alternatives afin de mettre de l'ordre au sein de cette diversité empirique. Sur la base de nos études de cas et en partant du principe que les modèles purement communautaires ont disparu, nous proposons d'identifier trois 'modèles-types' en fonction de leur éloignement du modèle traditionnel. Ces catégories, auxquelles les résultats de futures recherches pourraient être confrontés et dont nous reviendrons sur les forces et faiblesses dans le chapitre 5, sont les suivantes :

1. *modèles imbriqués tendant vers le modèle communautaire (Vieux, Grossa)* : ils se rapprochent des modèles communautaires traditionnels tout en ayant subi de nécessaires adaptations. Si les (sous-)consortages sont restés au centre, il semble évident qu'une autonomie totale de ces entités ne soit actuellement plus envisageable et que le renouvellement et le financement du réseau ne puissent plus reposer uniquement sur l'implication des usagers. Dans un cas comme dans l'autre, l'arrivée d'acteurs et de logiques de régulation alternatives mais pas nécessairement concurrentes, sous l'impulsion ou non des consortages, constitue une réalité. Caractérisés par « une pérennité faite de changements » incrémentaux, ces modèles s'inscrivent « dans un présent [trop souvent] occulté en raison d'une surreprésentation du passé » (Hugon-Duc 2011 : 373). En évitant ce biais passéiste, nos études de cas ont mis en évidence ces hybridations progressives et, au final, souligné les nuances avec le modèle communautaire traditionnel.
2. *modèles fortement imbriqués (Torrent-Neuf, Niwärbch)* : ces modèles sont caractérisés par un degré d'imbrication tel que les éléments (d'inspiration) communautaires, tout en étant encore présents, ne sont plus centraux. Ils subsistent sur certains points, réapparaissant même parfois sous une forme hybride (maintien des tours d'eau par la commune et *Genossenschaft für die Güterzusammenlegung* au Niwärbch, corvées des usagers touristiques), mais ont totalement disparu sur d'autres. Quoique dominés par les autorités communales, ces modèles se caractérisent par une multiplicité d'acteurs ayant des responsabilités vis-à-vis du réseau, qu'ils soient issus des sphères communautaire (consortages de droit privé ou public), associative (associations liées de près ou de loin aux activités touristiques), privée (entreprise hydroélectrique) ou publique (autorités cantonales, Office cantonal des améliorations structurelles). Multiactoriels, multi-niveaux, instaurant plusieurs centres d'autorités et de responsabilités autour de la ressource, ces modèles se rapprochent de ce que les économistes de ressources ont appelé la *polycentric governance* (voir par ex. Mc Ginnis 1999).

**3. modèles alternatifs (Tsa Crêta) :** quoique divers modèles totalement alternatifs (privés, communautaires de droit public) aient été envisageables, le seul que nous ayons identifié est le modèle public mis en place à Tsa Crêta après la remise en eau de 2002. Malgré l'actualisation d'arrangements communautaires, la mainmise de la commune sur le réseau est totale et celle-ci s'impose clairement comme l'acteur central. Les logiques publiques de gouvernance mises en place n'en sont toutefois pas moins, dans ce cas également, complétées par des éléments d'inspiration communautaire (corvées des usagers touristiques en particulier). Même dans les modèles les plus éloignés du modèle traditionnel donc, l'héritage communautaire est encore perceptible et constitue une réalité non négligeable.

#### 4.1.4 Retour critique sur les hypothèses formulées

La diversité des modèles de gouvernance contemporains pose la question des facteurs explicatifs de ces trajectoires variées. Pour guider la recherche d'éléments de réponse, trois hypothèses avaient été formulées dans le chapitre 2. Pour rappel, celles-ci se déclinaient de la manière suivante :

*Encadré 1 : rappel des hypothèses (H 1.1 à 1.3)*

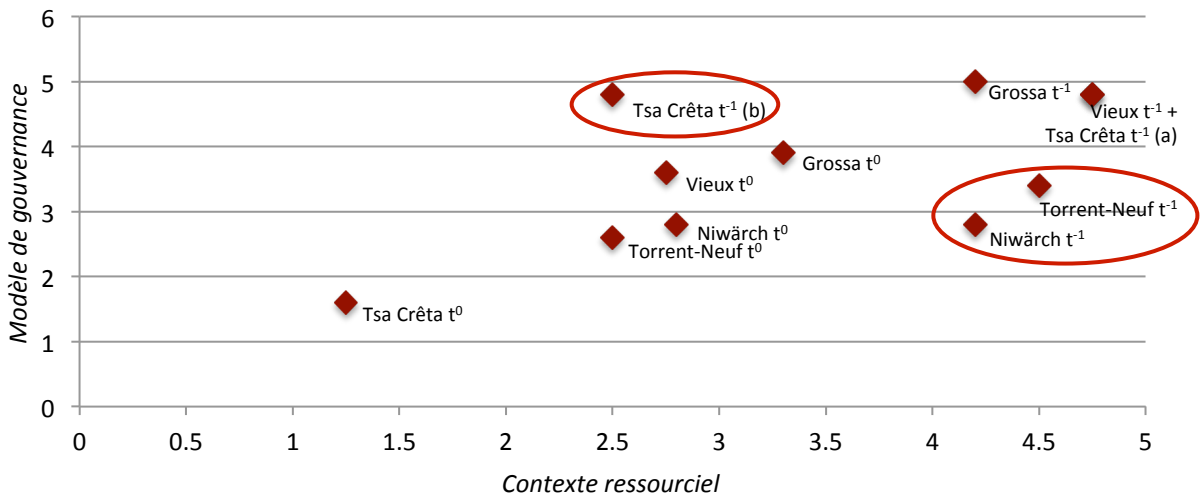
**H 1.1 :** *Pour un système d'irrigation donné, le modèle communautaire traditionnel (ou tout au moins certaines de ses composantes) se maintiendra si les caractéristiques ressourcielles qui furent favorables à son émergence se maintiennent également*

**H 1.2 :** *Pour un système d'irrigation donné, le modèle communautaire traditionnel (ou tout au moins certaines de ses composantes) se maintiendra si le consortage qui le porte est fortement doté en ressources d'action (RA)*

**H 1.3 :** *Pour un système d'irrigation donné, le modèle communautaire traditionnel (ou tout au moins certaines de ses composantes) se maintiendra si sa capacité d'adaptation est élevée*

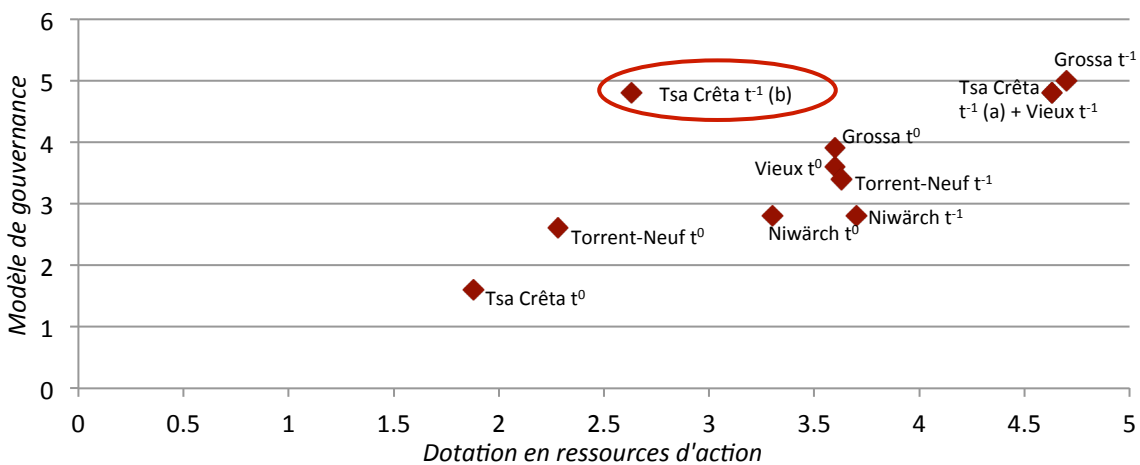
Dans cette section, nous revenons dans un premier temps sur l'évaluation de ces hypothèses dans une perspective purement corrélationnelle, en mettant en rapport l'évaluation des trois variables explicatives avec celle des modèles de gouvernance (figures 5, 6 et 7). Puis, dans un second temps, nous procédons à une analyse plus fine et transversale du rapport entre les variables identifiées. Nous identifions sur cette base deux faiblesses au sein des hypothèses proposées, à savoir leur caractère trop cloisonné d'une part et trop mécanique d'autre part. Ces éléments nous permettront d'ouvrir, en conclusion, un certain nombre de pistes de réflexions prenant en compte ces enseignements.

Figure 5 : hyp. 1.1 (contexte ressourciel)



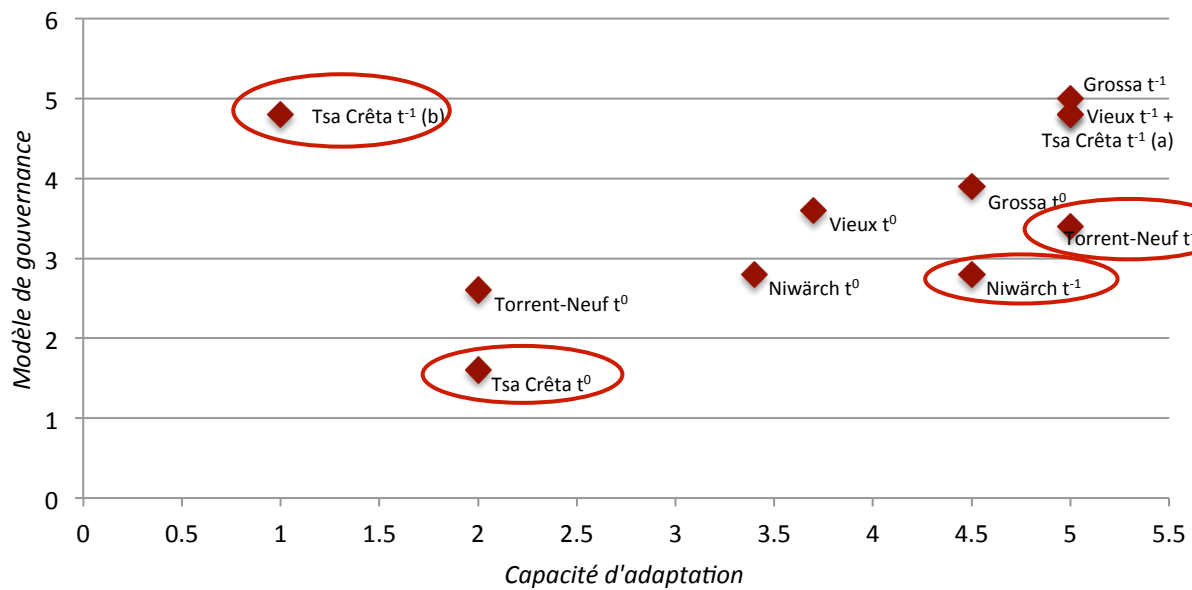
- L'hypothèse est, dans les cas du Niwärch comme du Torrent-Neuf, invalidée au début de la période t<sup>-1</sup> : on observe un changement de gouvernance radical alors que le contexte ressourciel demeure inchangé.
- L'hypothèse est également invalidée dans le cas du bisse de Tsa Crêta, pour la deuxième partie de la période t<sup>-1</sup> : cette fois, on observe un maintien d'un modèle de gouvernance inchangé alors que le contexte ressourciel a évolué.
- L'hypothèse est corroborée dans l'ensemble des cas pour la période t<sup>0</sup>.

Figure 6 : hyp. 1.2 (dotation en ressources d'action du consortage)



- L'hypothèse n'est invalidée que dans un cas (bisse de Tsa Crêta, 2<sup>e</sup> phase de la période t<sup>-1</sup>) : on observe un maintien du modèle de gouvernance malgré une évolution défavorable de la dotation en ressources d'action.

Figure 7 : hyp. 1.3 (capacité d'adaptation des composantes communautaires)



- L'hypothèse est, dans les cas du Niwärch et du Torrent-Neuf, invalidée au début de la période t<sup>-1</sup> : on observe un changement de gouvernance radical alors que la capacité d'adaptation documentée est élevée à très élevée.
- L'hypothèse est invalidée dans le cas du bisse de Tsa Crêta, pour la deuxième partie de la période t<sup>-1</sup> : on observe un maintien d'un modèle de gouvernance inchangé malgré une capacité d'adaptation très faible (-> forte inertie du modèle de gouvernance).
- L'hypothèse est également invalidée dans le cas du Torrent-Neuf (période t<sup>0</sup>) : la capacité d'adaptation mitigée s'accompagne d'un maintien de la plupart des composantes communautaires encore en place.
- L'hypothèse n'est enfin que partiellement corroborée dans les cas du bisse Vieux, du Grossa et du Niwärch (période t<sup>0</sup>) : la capacité d'adaptation élevée s'accompagne bien d'une certaine continuité, mais également d'un glissement vers un modèle plus complexe et imbriqué.

En termes purement corrélationnels, l'hypothèse 1.2 semble donc la plus solide, les hypothèses 1.1 et 1.3 étant partiellement remises en cause par l'analyse, en particulier durant la période  $t^{-1}$ . Une telle conclusion ne saurait toutefois être considérée comme satisfaisante, les études de cas réalisées offrant la possibilité de faire un pas plus loin en portant le regard au-delà d'une approche corrélacionnelle centrée sur la seule appréciation d'un rapport entre variables. Or l'adoption d'un tel regard permet de mettre en évidence les faiblesses d'hypothèses trop naïvement formulées : celles-ci apparaissent à la fois trop cloisonnées (elles restreignent la focale de manière excessive et ne permettent pas de considérer les interdépendances entre variables) et trop mécaniques (elles forment des rapports de causalité trop simplistes et unidirectionnels).

S'agissant en premier lieu de leur caractère trop cloisonné, celui-ci découle de l'identification d'une double interdépendance : entre contexte ressourciel (*hyp. 1.1*) et dotation en ressources d'action des consortages (*hyp. 1.2*) d'une part, et entre dotation en RA (*hyp. 1.2*) et capacité d'adaptation (*hyp. 1.3*) d'autre part. Les évolutions du contexte ressourciel, et en particulier de la dépendance économique et sociale à la ressource, ne sont ainsi pas sans impacts sur la dotation en RA des consortages. L'entier de l'organisation de ces derniers repose en effet sur l'engagement de leurs membres (RA *humaines*), dont va ensuite partiellement dépendre leur capacité à maintenir une bonne dotation en RA *financières* (versement des cotisations), *interactives* (engagement au sein du comité) ou *patrimoniales* (participation aux corvées d'entretien) notamment. Schématiquement, la baisse quantitative (par ex. en raison de la déprise agricole) et qualitative (par ex. en raison de nouvelles techniques pour augmenter la production) de la dépendance à la ressource risque d'entraîner un désintérêt des consortes, leur désengagement du consortage et, à terme, une dégradation des RA *humaines* puis *financières* et *interactives*. Cette séquence peut être observée dans l'ensemble des cas où un consortage est présent dans les années 1950. Si elle mène en général à la mise en place de stratégies pour compenser ce désengagement (en particulier à travers la recherche de nouvelles RA financières et humaines ou la mobilisation d'autres ressources d'action), elle a entraîné dans certains cas une dégradation du réseau telle que l'exploitation du bisse est devenue trop dangereuse (Tsa Crêta dans les années 1970). Loin d'être révolue, cette problématique pose aujourd'hui des questions majeures quant à la survie des consortages à court ou moyen terme, dans un contexte où, si leurs membres demeurent disposés à s'engager passivement (versement des cotisations), ils sont de moins en moins prêts à assumer un rôle actif (engagement au sein des comités).

La capacité d'adaptation des composantes communautaires ne constitue, par ailleurs, pas uniquement une propriété objective des arrangements sur lesquels elles sont fondées, mais dépend largement de la capacité subjective des acteurs qui les portent à les faire évoluer en permanence pour s'adapter à un contexte en mutation. Certaines propriétés intrinsèques – degré de formalisme, procédures de modification prévues, présence ou absence de mécanismes de flexibilité – faciliteront ou compliqueront cette évolution, mais celle-ci ne sera jamais spontanée et nécessitera toujours un comportement proactif de la part des acteurs concernés. En ce sens, une dégradation de la dotation en ressources d'action des consortages peut compromettre la capacité d'adaptation des modèles de gouvernance communautaire. A nouveau, le cas de Tsa Crêta illustre parfaitement cette situation, avec un consortage dont la

dotation est tellement mauvaise qu'il ne parvient pas à faire évoluer le modèle de gouvernance durant les années 1960 (avec au final la conséquence que l'on sait) ; à l'opposé, le consortage du bisse Vieux parviendra à compenser cette dégradation et à conserver un rôle proactif, obtenant par la négociation un certain nombre d'évolutions qui faciliteront la continuité du modèle communautaire (en particulier un transfert de compétences et de responsabilités vers la commune).

Il résulte de ces observations que les hypothèses proposées sont incontestablement moins rivales que nous ne l'imaginions au premier abord et que la prise en compte de leurs interdépendances se révèle nécessaire.

En second lieu, elles apparaissent également trop simplificatrices dans leur formulation des rapports de causalité. Les impacts du contexte ressourciel (*hyp. 1.1*) ne sont ainsi, tout d'abord, pas aussi mécaniques que postulé. Nos études de cas ont en effet montré non seulement qu'une évolution de ce contexte n'entraînait pas machinalement de changements au sein du modèle de gouvernance (Tsa Crêta), mais également que son maintien ne constituait pas un gage de stabilité (Torrent-Neuf, Niwärch). Au sein de ce contexte évoluent en effet toujours un certain nombre d'acteurs par qui, *in fine*, les changements au sein du modèle de gouvernance devront passer. Ceux-ci percevront (ou non) la nécessité de faire évoluer le modèle en fonction d'une combinaison de facteurs complexes, dont le contexte ressourciel ne constitue que l'une des composantes. Cela ne signifie donc pas que ce contexte soit sans influence – ne serait-ce qu'en raison de son impact sur la dotation en RA du consortage, cf. ci-dessus –, mais que cette influence pourra varier en fonction d'autres contingences. En ce sens, la direction prise dans un cas ou un autre dépendra de toute une série d'éléments au premier rang desquels figure, à notre sens, la configuration des acteurs qui gravitent autour du réseau (capacité de négociation du consortage, intérêts des autorités communales, importance des secteurs touristique et agricole, etc.).

Quoiqu'elle soit largement corroborée, l'hypothèse 1.2 apparaît également trop grossièrement formulée. C'est, en fait, le seul cas où elle est invalidée (Tsa Crêta) qui nous permet de mettre en évidence cette faiblesse, démontrant l'intérêt que revêt l'invalidation d'une hypothèse dans un processus de construction théorique. Dans ce cas précis en effet, l'évolution négative de la dotation en ressources d'action du consortage est telle que celui-ci ne parvient même plus à négocier des adaptations du modèle de gouvernance. Combinée avec d'autres facteurs tels que le désintérêt quasi total des autorités communales, cette mauvaise dotation n'est, en ce sens, pas étrangère au maintien (ou plutôt à l'inertie) du modèle communautaire. Cet outcome, inverse à celui postulé par l'hypothèse, démontre que le rapport est plus complexe que sa formulation ne le laisse supposer et qu'une dégradation de la dotation en ressources d'action des consortages peut également expliquer, à certaines conditions, une inertie totale du modèle de gouvernance.

Le rapport de causalité unidirectionnel postulé entre capacité d'adaptation des composantes communautaires et maintien de ces dernières (*hyp 1.3*) est, enfin, insatisfaisant pour au moins deux raisons. La majorité des cas documentés a d'une part montré que le maintien de ces composantes pouvait aussi bien être lié à une capacité d'adaptation élevée qu'à leur iner-

tie (cela est en particulier vrai pour les râteaux et les statuts). Dans ces cas, le maintien de composantes communautaires ne constitue clairement pas le résultat d'une capacité d'adaptation élevée, mais plutôt d'une incapacité des acteurs concernés à les faire évoluer. À l'inverse, qui dit capacité d'adaptation élevée semble, bien souvent, dire 'évolution' et pas 'maintien' au sens strict. Or les évolutions en question peuvent tout aussi bien maintenir une logique communautaire qu'entraîner une hybridation légère ou radicale, un glissement vers un modèle plus complexe et imbriqué. C'est en ce sens que nous parlons d'hypothèse *partiellement corroborée* pour les périodes  $t^0$  du bisse Vieux, du Grossa et du Niwärrch : capacité d'adaptation élevée et continuité du modèle de gouvernance sont clairement liées à un glissement vers un modèle qui, tout en continuant à revêtir certaines composantes communautaires, apparaît plus complexe et imbriqué.

Il découle de ce qui précède que l'articulation des rapports causaux envisagés, présentés comme rivaux et mécaniques, apparaît passablement éloignée de la réalité empirique. Plutôt que de chercher à reformuler nos hypothèses ou à se prononcer sur la supériorité de l'une par rapport aux autres, il paraît dans ce contexte plus pertinent de chercher à en offrir une relecture à travers le positionnement d'une explication actorielle au cœur de l'analyse. Dans l'ensemble de nos études de cas comme dans le retour transversal qui précède, c'est en effet toujours vers une telle perspective que le propos s'est orienté. La plupart des évolutions en termes de gouvernance mises en évidence ont ainsi la particularité de pouvoir être retracées au sein de décisions communales ou cantonales, de conventions entre acteurs, d'arrangements communautaires, bref de toute une série d'actes formels ou informels qui constituent le résultat de processus d'interactions sociales, de négociations entre acteurs. L'évaluation approfondie de nos hypothèses a d'ailleurs parfaitement soutenu ce propos, démontrant la manière avec laquelle les facteurs isolément identifiés (contexte ressourciel, dotation en ressources d'action, capacité d'adaptation) n'avaient en fait d'intérêt que dans la mesure où ils influençaient/étaient influencés par les caractéristiques des acteurs engagés au sein de ces processus.

La nécessité de maintenir/replacer les acteurs au cœur des processus de changements représente dès lors, à notre sens, la leçon majeure de l'analyse ; ceux-ci en constituent *the ultimate driving forces*, pour reprendre une expression de De Boer et Bressers (2011 : 66). Si cette conclusion peut paraître triviale – elle s'inscrit dans la continuité des courants néo-institutionnalistes dont nous nous revendiquons –, l'intérêt de notre recherche est d'en avoir fait la démonstration empirique en confrontant diverses perspectives théoriques là où la plupart des travaux la prennent comme postulat de départ. Vis-à-vis de notre design de recherche, l'adoption d'une telle approche permet en outre un retour critique sur les hypothèses formulées, en repensant les rapports causaux envisagés d'une manière plus intégrée et nuancée. C'est sur cet exercice que nous concluons la première partie de ce chapitre 4 :

*Hyp. 1.1* : Les caractéristiques ressourcielles analysées dans l'hypothèse 1.1 revêtent dans une perspective centrée sur les acteurs un intérêt nouveau, non plus dans un esprit déterministe mais comme outil de lecture d'une variable exogène aux processus de changements. Elles forment une grille de lecture du contexte ressourciel propre à chaque système d'irrigation, matérialisant à l'échelle d'un cas des évolutions qui s'inscrivent dans des ten-



dances plus globales (déprise agricole, globalisation, valorisation du tourisme). Ce faisant, elles rendent compte d'une variable contextuelle dont l'influence sur les processus de changements institutionnels est, potentiellement, plurielle. Outre leur impact sur les caractéristiques même des acteurs en présence (notamment sur leur dotation en ressources d'action, cf. ci-dessus), des évolutions au sein de ce contexte (ou plus exactement la perception qu'en ont les acteurs) peuvent ainsi fonctionner comme argument venant légitimer tel ou tel comportement stratégique. La manière dont le consortage du bisse Vieux 'mobilise' l'arrivée des usagers touristiques pour appuyer les demandes qu'il adresse à la commune participe, par exemple, pleinement de cette logique.

*Hyp. 1.2* : Cette hypothèse revêt bien une dimension actorielle mais sa formulation, centrée sur la dotation en ressources d'action des consortages, apparaît trop spécifique pour une double raison : elle restreint la focale non seulement à un seul acteur (consortage), mais également à une seule variable (dotation en ressources d'action). Or premièrement, ainsi que cela est ressorti de la plupart des études de cas, le consortage historique n'apparaît pas comme le seul acteur déterminant. Les autorités communales ont, par exemple, également joué un rôle central : ici la commune s'est montrée indifférente et n'a rien fait pour sauver le réseau d'irrigation (Tsa Crêta), là elle l'a au contraire considéré comme une ressource clé et a cherché à en (re)prendre le contrôle (Torrent-Neuf), là encore elle a été forcée d'intervenir pour assurer son maintien (Niwärch). Sans nier l'importance du consortage historique, il s'agit donc de reconnaître que celui-ci s'intègre dans un maillage de relations actérielles de plus en plus complexe, et que l'attitude et les stratégies d'autres acteurs (communes, mais également Office des améliorations structurelles, secteur touristique, etc.) se révèlent également déterminantes. Dans ce contexte, c'est bien la constellation d'acteurs dans son ensemble qu'il convient de considérer.

L'hypothèse adopte, secondement, une approche trop restrictive des dimensions d'analyse déterminantes, limitant la focale à la question des ressources d'action. Il en résulte un propos qui laisse de côté, en particulier, la composante « règles du jeu » des règles opérationnelles. Or, celles-ci revêtent une importance considérable dans la compréhension des relations actérielles, déterminant la nature des acteurs légitimés à participer ou les modalités de mobilisations de leurs ressources d'action (à quel moment, selon quelle procédure), priorisant ainsi certains par rapport à d'autres et déterminant leur position au sein de la constellation d'acteurs. Il est, sur cette question, intéressant de constater le poids que revêtent les règles endogènes antérieures au jeu, soit les règles communautaires qui déterminent l'accès au réseau. Multiséculaires, celles-ci se sont révélées à la fois robustes (i.e. résistantes) et rigides, illustrant la réticence des usagers historiques à ouvrir la ressource – et les jeux – à de nouveaux acteurs. Dans ce contexte, c'est bien souvent par l'intervention d'acteurs externes que les cartes seront redistribuées.

*Hyp. 1.3* : Notre analyse a, enfin, pleinement démontré que la capacité d'adaptation d'un modèle de gouvernance revêtait une dimension éminemment actorielle : elle dépend largement de la capacité subjective des acteurs qui le porte à le faire évoluer en permanence pour s'adapter à un contexte en mutation.

## 4.2 RETOUR SUR LA SECONDE QUESTION DE RECHERCHE

La seconde question de recherche vise à mettre en regard, à travers une approche comparative, les données empiriques issues de nos études de cas avec les affirmations que l'on retrouve chez plusieurs auteurs au sujet du caractère durable des modèles de gouvernance communautaire liés aux bisses (voir par ex. Crook 1997 ; Leibundgut 2004 ; E. Reynard 2008). La perspective diachronique adoptée est dans ce contexte intéressante en ce qu'elle permet de confronter différents modèles, de la gouvernance communautaire typique des périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ) aux modèles totalement alternatifs, fortement imbriqués ou tendant encore vers le modèle communautaire qui caractérisent les périodes  $t^0$ . Plus précisément, la question posée est celle de savoir si, lorsqu'elles sont présentes, les caractéristiques du modèle communautaire contribuent de manière déterminante à une exploitation durable des systèmes d'irrigation – et pourraient, le cas échéant et à certaines conditions, constituer des pistes pour une gouvernance durable des ressources en eau<sup>253</sup>.

Afin d'évaluer les résultats en termes de durabilité, une grille de lecture a été élaborée au chapitre 2 puis appliquée aux différents cas. Fondée sur une approche ressourcielle et une conception forte de la notion<sup>254</sup>, elle repose sur l'évaluation qualitative de neuf critères : stabilité de l'approvisionnement en eau ; cohérence du développement du réseau ; entretien et renouvellement des infrastructures ; caractère socialement équitable, économiquement supportable et écologiquement rationnel de la distribution de l'eau ; importance des fonctions socio-culturelles et d'identification ; intégration coordonnée des usages touristiques ; et maintien des écoservices de la ressource *bisse*. Globalement, les évaluations qui en ressortent apparaissent plutôt mitigées (cf. figure 8) et encouragent à jeter un regard critique sur les affirmations susmentionnées.

Dans ce contexte, cette partie reviendra dans une perspective transversale sur les principales leçons qui peuvent être tirées de l'analyse, en concluant plus généralement sur l'utilité opérationnelle que revêt le concept de durabilité (point 4.2.1). Sur cette base, nous évaluerons l'hypothèse formulée quant au lien entre gouvernance communautaire et durabilité, dont nous verrons qu'il a eu tendance à être surévalué (point 4.2.2). Nous reviendrons ensuite dans une perspective critique sur les théories liées aux *common-pool resources* (4.2.3), avant de conclure sur l'ouverture de pistes alternatives pour appréhender le rapport entre gouvernance et durabilité (point 4.2.4).

---

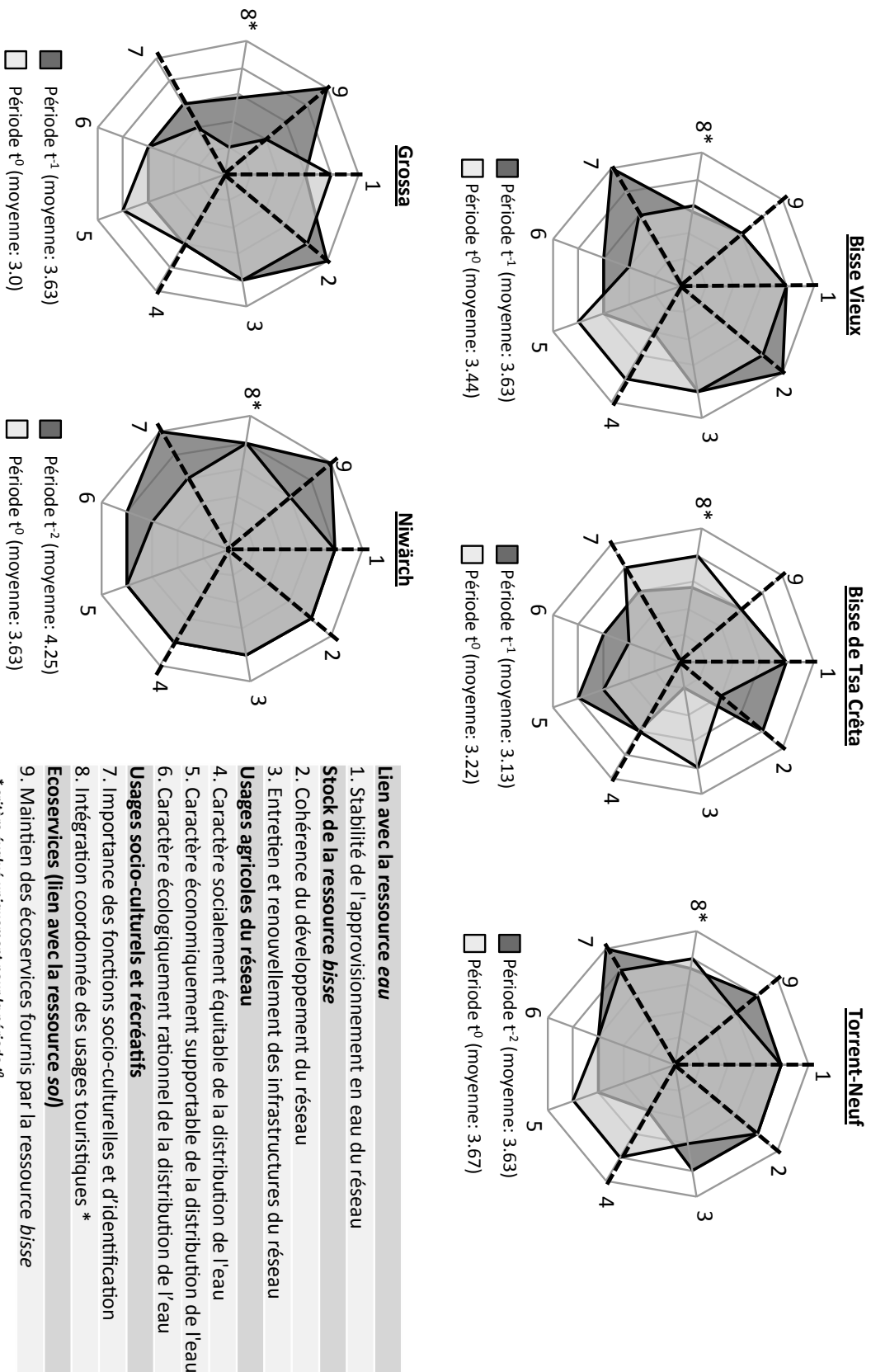
<sup>253</sup> Ce dernier point sera plus spécifiquement abordé dans le chapitre 5.

<sup>254</sup> Pour mémoire, une telle perspective invite à opérationnaliser la notion de durabilité selon une logique en deux étapes : *i*) préservation et renouvellement du stock (primauté écologique) ; *ii*) durabilité économique, sociale et environnementale de l'exploitation de ses fruits.

### **4.2.1 Des évaluations contrastées sous l'angle de la durabilité**

Dans chaque cas, les critères ont fait l'objet d'une double évaluation (une par période) sur une échelle de 1 (défavorable) à 5 (favorable) (cf. figure 8). Sur cette base, nous tirons dans cette section quelques enseignements transversaux en organisant le propos autour de quatre thèmes : l'approvisionnement en eau (critère 1) ; les infrastructures (critères 2 et 3) ; les usages agricoles (critères 4 à 6) ; les autres usages du réseau (critères 7 à 9).

Figure 8 : récapitulation des évaluations en termes de durabilité



*Stabilité de l'approvisionnement en eau (critère 1)*

L'approvisionnement en eau des réseaux – critère qui jette un regard à l'échelle du bassin versant et fait le lien entre la ressource naturelle *eau* et la ressource infrastructurelle *bisse* – apparaît dans l'ensemble assuré<sup>255</sup>, en tous les cas à court terme. Cela vaut, premièrement, pour les aspects physiques et techniques. La plupart des prélèvements sont en effet situés dans des rivières à régime glaciaire, qui garantissent un débit relativement constant et, dans la situation climatique actuelle tout au moins, une période de disponibilité maximale correspondant aux phases de plus forte demande (ainsi que le constatait Crook 1997 : 393). Par ailleurs, les bisses bénéficient pour la plupart d'apports d'eau secondaires (trop-plein d'eau potable, torrents dont ils constituent la décharge) qui compensent les pertes survenant durant le parcours, voire permettent de retarder la mise en eau (cas du bisse Vieux en particulier). Quant aux prises d'eau, ouvrages délicats susceptibles d'être emportés à la moindre crue, elles ont toujours représenté une priorité dans le développement et l'entretien des infrastructures, figurant en première ligne des assainissements réalisés.

Le cas du Torrent-Neuf est exemplaire de ce souci qui traverse les siècles, de cette capacité constante à faire évoluer la ressource pour assurer un meilleur approvisionnement : déplacement du prélèvement de la Sionne, rivière au débit insuffisant et inconstant, à la Nétage, affluent de la Morge (15<sup>e</sup> siècle, *construction du Torrent-Neuf*) ; abaissement vers l'aval de la prise – initialement très en amont pour éviter une falaise – afin d'augmenter le débit et raccourcir le parcours (16<sup>e</sup> siècle, *construction du tronçon suspendu dans la paroi des Brenlires*) ; construction d'une seconde prise directement dans la Morge pour faire face au manque d'eau dont souffre parfois la Nétage (19<sup>e</sup> siècle) ; et, enfin, modernisation importante obtenue du concessionnaire lors de la négociation pour le turbinage du surplus d'eau d'irrigation (*années 1980, mise en place d'une station limnigraphique et d'une installation de commande à distance*). Le caractère multiséculaire du réseau a donc joué un rôle central, permettant aux usagers d'améliorer leur approvisionnement par un *processus d'apprentissage* constant dont témoignent ces nombreux déplacements et/ou modernisations.

A côté de ces aspects physiques et techniques, l'approvisionnement est, secondement, apparu assuré sous l'angle social et juridique, et ce même dans les cas où le degré de conflictualité est apparu élevé. Les usagers ont en particulier su résister à l'arrivée de nouveaux acteurs qui ont revendiqué avec plus (Morge, hautes eaux de La Printse) ou moins (basses eaux de la Printse, Mundbach et Baltschiederbach<sup>256</sup>) de succès un accès aux ressources en eau, notamment pour la production d'hydroélectricité. Les cas de conflits documentés ont tous été arbitrés en faveur des prélèvements préexistants pour l'irrigation, ainsi que l'illustre le cas du bisse Vieux : conflit quantitatif avec le concessionnaire tranché en faveur des consortages par une décision du Département de l'Intérieur (1948-1950) ; opposition au final victorieuse, avec d'autres organisations, à une concession sur les basses eaux de La Printse (années 1980) ;

<sup>255</sup> Exception : période  $t^{-1}$  pour le cas du Grossa, pour laquelle l'évaluation est mitigée.

<sup>256</sup> Ces deux derniers cas constituent des sites protégés où le turbinage hydroélectrique n'est pas possible. Les communes concernées sont au bénéfice d'indemnités compensatoires au sens de l'Ordonnance sur la compensation des pertes subies dans l'utilisation de la force hydraulique (OCFH).

demande infructueuse du Service de la protection de l'environnement de soumettre à la législation sur les débits résiduels (art. 29ss LEaux) le débit projeté lors de la réfection de 2008-2011, dont il était argumenté qu'il dépassait le débit historique du bisse. La capacité des consortages/communes à défendre leurs usages agricoles à l'échelle du bassin versant peut donc être considérée comme excellente, dans un contexte juridique toutefois favorable.

Il est en effet important de souligner que, si le cadre institutionnel ouvre la ressource à de nouveaux usages (LFH pour l'hydroélectricité, LEaux pour la protection du milieu vital), il donne systématiquement la priorité aux droits acquis : la LFH de 1916 reconnaît que la concession ne doit pas porter atteinte aux droits privés de tiers (art. 45), alors que les art. 29ss de la LEaux de 1991 ne soumettent aux règles sur les débits résiduels que les prélèvements postérieurs à son entrée en vigueur, ne prévoyant pour les autres que des mesures d'assainissement (art. 80ss) dont la mise en œuvre se fait attendre en Valais<sup>257</sup>. Ce faisant, ces textes concrétisent la primauté de ce que les juristes désignent par le terme de *droits immémoriaux*, qui regroupent « toutes sortes de faculté qui, aujourd'hui, ne peuvent être exercées que selon des règles de droit public, mais qui, à l'époque où un acte juridique particulier les a conférées à leur titulaire, ont été cédées comme l'eût été tout autre droit de nature privée » (Moor et Poltier 2011 : 21) ; et ces auteurs de citer comme exemple les droits d'eau privés antérieurs au Code civil de 1907, qu'il n'est plus possible d'acquérir depuis lors mais dont le maintien est prévu par l'art. 17 TFCC<sup>258</sup>. En résumé, non seulement l'ordre juridique moderne met-il en place un cadre institutionnel assurant la continuité des modèles communautaires et des consortages (art. 59 al.3 CC, cf. point 4.1.2 ci-dessus), mais en plus reconnaît-il la légitimité de leurs droits à l'échelle du bassin versant.

Malgré cet ancrage juridique général et abstrait toutefois, la reconnaissance concrète de ces droits demeure le plus souvent informelle et leur étendue exacte vague. Dans le cas du bisse Vieux par exemple, nous avons documenté un débit réservé qui, suivant les sources, variait entre 150 et 240 l/s. A l'exception du Torrent-Neuf<sup>259</sup>, les droits n'ont en fait jamais été fixés avec précision dans un acte formel et la robustesse dont ils ont historiquement su faire preuve ne doit pas faire perdre de vue cette relative fragilité. A moyen terme en effet, un nombre croissant de tendances apparaissent susceptibles de modifier l'équilibre existant, que ce soit au moment des retours de concession<sup>260</sup>, en raison des processus de changements climatiques actuellement en cours ou en lien avec la mise en œuvre stricte des dispositions sur les débits résiduels. Or ces tendances risquent de mener, dans un contexte où les usages agricoles pourraient ne plus être perçus comme prioritaires, à des tentatives de revoir à la baisse l'étendue des débits aujourd'hui informellement réservés à l'irrigation. La recherche de solutions aussi bien juridiques (par ex. à travers une sécurisation des droits en obtenant

<sup>257</sup> Le canton n'avait, à fin 2011, réalisé aucun assainissement (OFEV 2012d : 3). Le WWF s'est fendu d'un communiqué sur la question : « en prescrivant des débits résiduels totalement insuffisants, voire inexistant dans la plupart des cas, le canton du Valais ne respecte pas la loi. [...] Malgré la mise sur pied d'une planification cantonale [...], ni les délais, ni les objectifs minimaux exigés par la loi sur la protection des eaux ne seront respectés » (Le Nouvelliste du 6 décembre 2012).

<sup>258</sup> cf. encadré 1 du cas du Torrent-Neuf pour plus de détails sur la nature de ces droits.

<sup>259</sup> Dont le débit a été fixé à 413 l/s dans un ATC de 1962 (encadré 1 du cas du Torrent-Neuf).

<sup>260</sup> En particulier dans un contexte de remise en cause de l'énergie nucléaire.

leur reconnaissance formelle et précise) que techniques (par ex. en arrivant à une meilleure régulation des débits en profitant des possibilités de stockage des barrages là où ils existent) pour prévenir ces effets pourrait, dès lors, constituer une nécessité pour maintenir un approvisionnement suffisant en eau d'irrigation.

### *Développement et entretien des infrastructures (critères 2-3)*

La cohérence des infrastructures par rapport aux besoins des usagers agricoles (critère 2) apparaît dans l'ensemble assurée, à l'exception notoire de la période t<sup>0</sup> du cas de Tsa Crêta (pour laquelle les objectifs agricoles ne sont clairement pas atteints)<sup>261</sup>. Si les savoirs accumulés au fil des siècles par les usagers jouent à nouveau un rôle évident, permettant de corriger certaines imperfections par un processus d'apprentissage similaire à celui documenté vis-à-vis des prises d'eau, le caractère central des évolutions réalisées grâce à des subsides étatiques doit être reconnu même dans le cas des modèles communautaires. C'est en effet grâce à de tels soutiens que des développements autrement inaccessibles ont pu être menés à bien, que l'on songe aux assainissements de canaux existants (1923 et 2011 pour le bisse Vieux, 1934 pour le bisse de Tsa Crêta, 1971 pour le Grossa) ou aux modernisations plus drastiques (tunnels pour le Torrent-Neuf et le Niwärch, sous-réseaux d'aspersion).

L'appréciation globalement favorable de ce critère ne doit toutefois pas occulter l'existence de points noirs qui, indépendamment du modèle de gouvernance, sont nés ou se sont accentués ces dernières décennies. Une première série concerne les surfaces agricoles utiles situées en zones à bâtir, pas intégrées aux assainissements subventionnés (art. 61 LcADR) et par rapport auxquelles les exploitants sont réticents à investir. La plupart ne sont en effet pas propriétaires des terrains<sup>262</sup>, et ne disposent que de possibilités restreintes de protéger leurs usages ; le risque de voir les propriétaires récupérer leurs terres pour vendre ou construire, bien plus élevé qu'en zones agricoles, tempère alors les volontés d'investissement. Il en résulte un sous-équipement qui pousse soit à renoncer à l'arrosage, soit à utiliser le réseau d'eau potable lorsque c'est possible. Sachant que certains exploitent près de 50% de leurs parcelles en zones à bâtir, on saisit l'étendue des problèmes que cela peut poser en termes de rendement (surfaces non arrosées) ou d'efficacité environnementale (arrosage avec de l'eau traitée plutôt que de l'eau brute).

Il ne suffit, en outre, pas que le réseau soit développé de manière cohérente ; encore faut-il que cette cohérence puisse être préservée à travers un entretien régulier (critère 3). Or sur ce point, les évaluations varient d'un cas à l'autre voire, au sein d'un même cas, entre réseaux principal et secondaire. Le renouvellement de ce dernier constitue ainsi fréquemment un second point noir, et ce même lorsque l'entretien du canal principal est assuré. Mal cartographié lorsqu'il est enterré, pas valorisé lorsqu'il est en surface, le réseau secondaire ne constitue souvent pas une priorité, confirmant sur le terrain le déséquilibre symbolique entre bisse amont et -aval mis en avant par B. Crettaz (1995, 2011). L'entretien est le plus souvent aban-

---

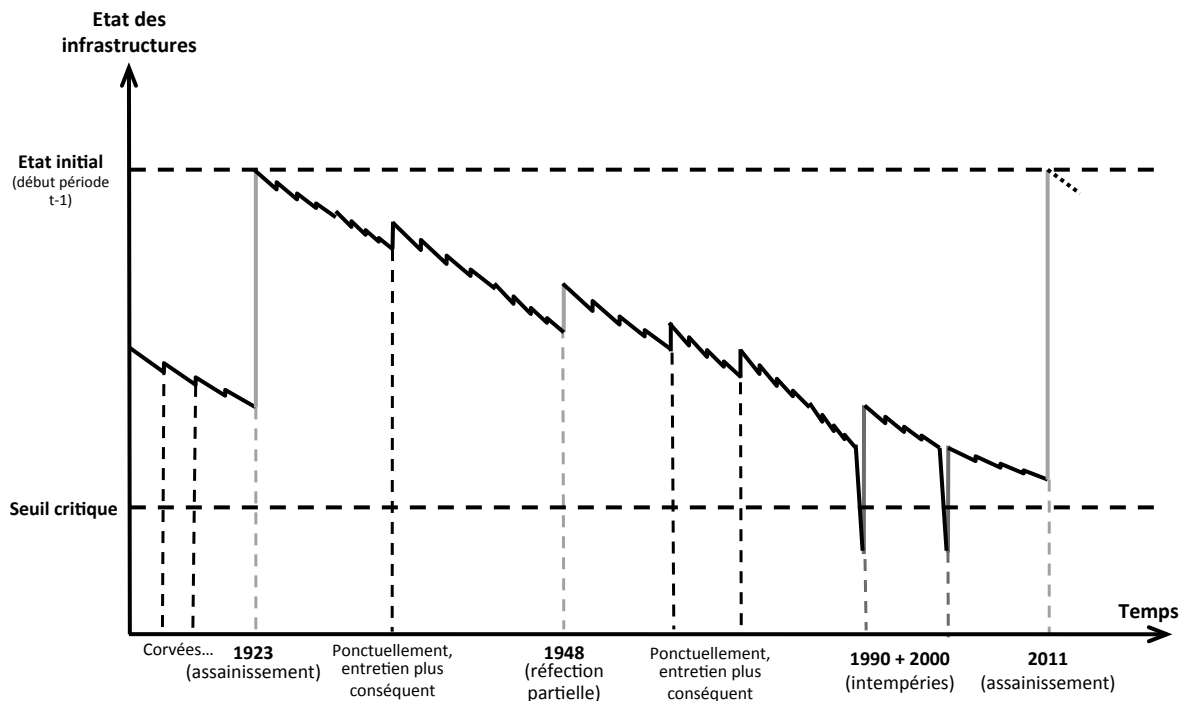
<sup>261</sup> Les infrastructures permettent l'irrigation de 11ha seulement sur les 58 visés par la décision de remise en eau de 2002.

<sup>262</sup> Lesquelles sont mises à disposition informellement par les propriétaires (cf. encadré 2 du cas du bisse Vieux).

donné aux propriétaires concernés, parfois réunis au sein de sous-consortages aux moyens restreints. Il en résulte un état incertain des sous-réseaux d'aspersion (par ex. à Nendaz et Savièse) et un démantèlement progressif des bisses secondaires (pratiquement disparus à Nendaz et Mase). Le cas du Torrent-Neuf, dont l'arrosage des prairies dépend pourtant encore de tels canaux, est symptomatique : dans un contexte de déprise agricole, les exploitants encore actifs ne peuvent assurer le maintien de l'ensemble du réseau et seuls les bisses secondaires les plus proches des canaux principaux sont entretenus régulièrement, les autres se dégradant progressivement ; l'irrigation des terres éloignées devient alors de plus en plus difficile et il n'est pas rare que les exploitants y renoncent.

Pour ce qui est du réseau principal, les trajectoires des bisses Vieux et de Tsa Crêta constituent deux extrêmes révélateurs de la distance potentielle entre des cas partant pourtant d'un point de départ comparable. S'agissant du premier, son état s'est certes régulièrement dégradé, son débit est certes passé de 200 l/s en 1923 à 80 l/s en 2005, mais la vitesse de dégradation n'a jamais dépassé le rythme ordinairement lié à ce type d'infrastructures : elles ont fonctionné de manière satisfaisante pendant près de 90 ans, alors que leur durée de vie est, sans assainissement, évaluée à une soixantaine d'années par l'Office des améliorations structurelles. Ce maintien découle essentiellement de l'évolution des modalités de financement et d'entretien (assouplissement et modernisation des corvées, transfert d'une partie des tâches, augmentation de la part du financement public), assurant à la fois une mise en œuvre effective et une couverture financière suffisante. L'action conjointe du consortage, de la commune et de l'Office du tourisme a ainsi permis, jusqu'à l'assainissement de 2011, de maintenir la ressource dans une *dynamique de croissance renouvelable* (Kebir 2006) à travers un entretien régulier et des renouvellements ponctuels plus conséquents (notamment pour faire face à des dégâts naturels). Graphiquement, la courbe de l'état des infrastructures ne diffère pas fondamentalement d'une trajectoire idéale :

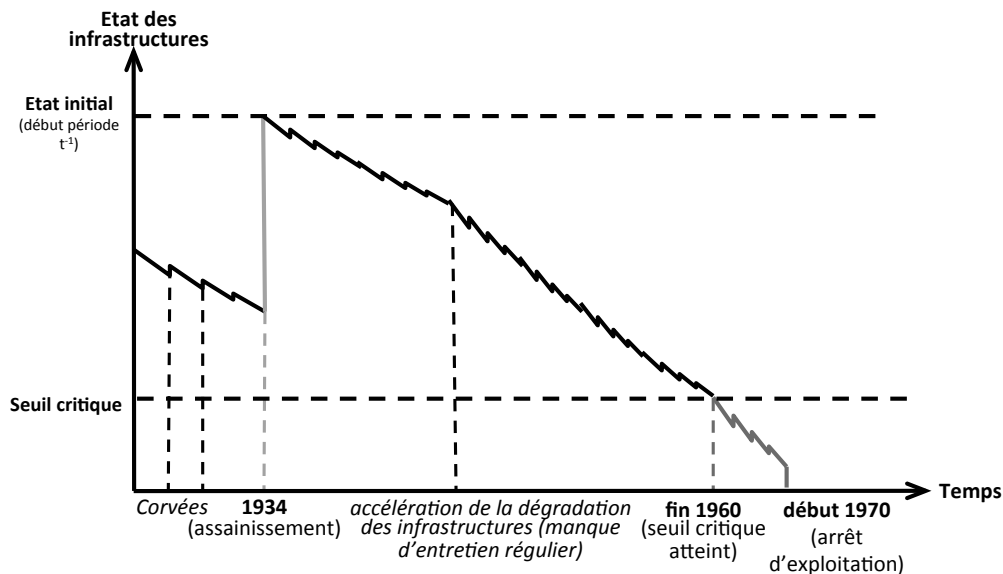


Figure 9 : représentation schématique de l'état des infrastructures (bisse Vieux) <sup>263</sup>

La situation est tout autre pour le bisse de Tsa Crêta, qui s'est écarté de cette trajectoire idéale au milieu du 20<sup>e</sup> siècle. Jusqu'à cette date, le bisse est entretenu régulièrement et les mécanismes communautaires mis en place permettent d'assurer le renouvellement (corvées et contributions financières des membres). C'est vers le début des années 1950 que la situation commence à empirer, lorsque de plus en plus de consorts renoncent aux travaux d'entretien et au paiement de leurs cotisations. A partir de là, en l'absence d'évolutions, l'état des infrastructures commence irrémédiablement à se dégrader et la ressource entre dans une *dynamique d'érosion* (Kebir 2006). Le seuil critique est atteint dans les années 1960 et l'arrêt de l'exploitation du bisse décrété quelques années plus tard, au début des années 1970. Graphiquement, la représentation est la suivante :

<sup>263</sup> Illustration réalisée sur la base d'une figure de l'OFAG, reproduite par Zurwerra (2011 : 299).

Figure 10 : représentation schématique de l'état des infrastructures (bisse de Tsa Crêta)



Centrale au sein des modèles communautaires, la participation des usagers à l'entretien du réseau se révèle ainsi n'avoir un impact positif qu'aussi longtemps que ceux-ci apparaissent disposés à s'investir en raison d'un intérêt économique ou – ainsi qu'en témoigne le succès des corvées des usagers touristiques (Niwärch, Torrent-Neuf, Tsa Crêta) – plus symbolique. A partir du moment où tel n'est plus le cas, si les modalités d'entretien n'évoluent pas, on peut s'attendre à ce que la dégradation de l'état des infrastructures s'accélère et que le renouvellement inadéquat du réseau ne permette plus d'assurer le maintien de la ressource, entraînant ni plus ni moins que la disparition de cette dernière.

Plus globalement, si l'on considère également la manière dont l'incohérence du réseau (critère 2) pèse sur son exploitation agricole (critères 4-6) durant la période  $t^0$ , le cas de Tsa Crêta illustre bien l'importance en termes de durabilité de ces questions liées aux infrastructures. L'intérêt de substituer une perspective ressourcielle à la vision tridimensionnelle classique est en ce sens pleinement démontrée : le développement cohérent et le renouvellement adéquat du stock apparaissent bien comme des conditions nécessaires pour garantir la pérennité de la ressource et, dans un second temps seulement, le caractère durable de son exploitation dans une perspective tridimensionnelle. Cette logique en deux temps, initialement développée vis-à-vis des ressources naturelles, s'exporte donc avec pertinence aux ressources artificielles, en particulier infrastructurelles. Sur un plan plus pratique, ces conclusions plaident indéniablement pour la mise en place d'une stratégie globale quant au renouvellement de réseaux d'eaux (potable, d'irrigation, usée) vieillissants et par rapport auxquels une vision d'ensemble fait défaut (cf. OFEV 2012c, mentionné au chapitre 1).

*Exploitation agricole du réseau (critères 4-6)*

Si elles sont nécessaires, les conditions liées au stock de la ressource ne sont toutefois pas suffisantes : ce n'est pas parce que celui-ci est développé de manière cohérente et renouvelé adéquatement que l'exploitation subséquente sera forcément durable. Cela ressort de la plupart des cas analysés, pour lesquels des évaluations plutôt favorables des critères 1 à 3 entraînent des appréciations malgré tout mitigées de l'exploitation agricole du réseau, en particulier pour les périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ).

Le caractère socialement équitable (critère 4) des modèles communautaires est, ainsi, fondamentalement remis en cause par l'analyse. Il ressort en particulier clairement de l'empirie<sup>264</sup> que le système collectivement organisé de droits d'eau, s'il permet de stabiliser les rivalités, se révèle particulièrement exclusif. L'existence d'exclus (*outs*) apparaît en ce sens inhérente au modèle communautaire<sup>265</sup> et peut, plus ou moins directement, être mise en évidence dans l'ensemble des cas :

- *bisse Vieux* : existence d'exclus pas directement constatée, mais mode d'attribution des nouveaux droits (vente aux enchères, par ex. en 1894) qui limite l'accès aux plus fortunés et illustre les motifs économiques inhérents aux ouvertures de la ressource ;
- *bisse de Tsa Crêta* : en 1952, accès à la ressource expressément refusé à des paysans qui en avaient fait la demande (accès accepté en 1930 et 1954 pour des raisons à nouveau économiques, soit respectivement pour financer une rénovation ou assainir les finances) ;
- *Torrent-Neuf* : création d'un consortage en 1810 pour sortir le bisse de la masse des biens communs (menacée par les velléités fédérales d'assurer l'égalité entre bourgeois et non bourgeois) et permettre aux usagers historiques de maintenir leur contrôle sur la ressource ;
- *Grossa, Niwärch* : existence d'exclus pas directement constatée, mais accès rendu difficile par l'interdiction d'aliéner les droits d'eau indépendamment des parcelles. Or, il y a peu de terrains disponibles et, dans ce contexte « l'acquisition de terres est une opération peu courante et limitée » jusque dans les années 1950 (Loup 1965 : 128). L'exclusion est donc indirecte. Elle passe par la propriété foncière.

Ainsi que le constatait Wiegandt (1977), le système de droits d'eau ne constitue ni plus ni moins qu'un « mécanisme de contrôle flexible permettant de réguler l'accès à la ressource » (p. 98, notre traduction). Il est discriminant, et c'est là même son but intrinsèque. De la *ressource commune* qu'il constitue en l'absence de régulation (difficulté d'exclusion et soustracabilité des unités de ressource, cf. chapitre 1), le bisse tend en fait à s'approcher, par la structure institutionnelle exclusive mise en place, d'un *bien de club* auquel seuls les usagers admis ont accès<sup>266</sup>. Comme les probabilités que les rivalités disparaissent totalement sont

<sup>264</sup> cf. notamment l'encadré 1 du cas de Tsa Crêta.

<sup>265</sup> Elle l'est nettement moins durant les périodes  $t^0$ , où l'assouplissement des systèmes de distribution tend à supprimer ces exclusions institutionnelles (cf. figure 8).

<sup>266</sup> Pour rappel, cette distinction se base sur une classification d'après les deux dimensions suivantes :

faibles (au sein du club comme vis-à-vis de l'extérieur), le bisse ne devient certes que rarement un club à proprement parlé<sup>267</sup> ; reste que cette catégorisation demeure idéal-typique et que la logique inhérente est bien celle-là. La réticence à ouvrir le club apparaît dans ce contexte évidente, en particulier lorsque la pression sur la ressource est importante ou lorsque les *ins* perçoivent un risque de modification défavorable des rapports de force.

La détermination de la limite entre *ins* et *outs* constitue dès lors une dimension centrale et l'évaluation du caractère socialement équitable du système de répartition aboutira à des conclusions opposées suivant qu'elle ne considère que les *ins* – comme tendent à le faire l'économie institutionnelle des ressources ou la littérature sur les bisse – ou intègre également les *outs*. Clairement, cette seconde posture est la seule qui fasse sens dans une perspective holistique et politique (*politics*) de la durabilité. La présence de ces exclus pose en effet certaines questions (en termes d'égalité des chances, d'équité dans l'accès à la ressource, etc.) dont une analyse en termes de durabilité ne peut faire l'économie, sauf à réduire la dimension sociale à une portion congrue. Elle ne va par ailleurs pas sans traduire l'existence de rapports de force au sein et à la marge de communautés trop souvent présentées comme des structures a-conflictuelles, monolithiques ou homogènes, remettant en cause l'image idyllique véhiculée par la littérature.

Ces questions d'équité et de rapports de force se posent également au sein du consortage (entre *ins*), où une allocation équitable de la ressource n'est, contrairement à ce qu'affirme Crook (1997 : 408) par exemple, pas garantie. Il existe ainsi des cas où, même s'ils ont pu à l'origine être octroyés en fonction de la surface à irriguer, les droits d'eau ne sont pas liés aux parcelles et peuvent être cédés indépendamment de celles-ci (bisse Vieux et Torrent-Neuf, cf. tableau 1). En l'absence de critères d'attribution alternatifs, la répartition tend alors à constituer un privilège hérité ou le fruit de ventes au plus offrant, entraînant de possibles iniquités au sein du consortage. La situation n'est toutefois pas plus favorable lorsque l'attribution repose sur un critère tel que la superficie des terrains, et nos constatations ne nous permettent en particulier pas d'affirmer que « les ressources tenues en commun tendent à équilibrer les différences entre les ménages » (Wiegandt 1980 : 155). Au contraire, dans un système où se superposent des logiques communautaires de propriété commune (sur l'eau du bisse) et individualistes de propriété privée (sur le sol), il semble que l'attribution des droits d'eau tende à reproduire au sein du système d'irrigation les inégalités existant dans l'allocation de la terre, dont l'existence n'est guère contestable<sup>268</sup>. En d'autres termes, les avantages sociaux de la propriété commune apparaissent nuancés par les inégalités de base d'un cadre de référence lié à l'allocation privée des terres irriguées.

		Rivalité (Soustractabilité)	
		<i>élevée</i>	<i>faible</i>
Exclusion	<i>facile</i>	Biens de marché	Biens de club
	<i>difficile</i>	Ressources communes (CPR)	Biens publics purs

<sup>267</sup> Barraqué (2011 : 24) parle de « bien public impur, quelque part entre common pool resource et club good ».

<sup>268</sup> cf. par ex. Mugny (2012 : 57) à propos de Mase : « pour la propriété aussi, il y a les riches et les pauvres ».

Les enjeux liés à la détermination des *ins* et des *outs* dépassent toutefois largement la dimension sociale, et ne sont en particulier pas dénués d'importance vis-à-vis du pôle économique (critère 5). Si les modèles communautaires sont aussi exclusifs, c'est ainsi essentiellement dans le but de préserver le caractère économiquement supportable de la distribution *au sein* du consortium, fût-ce au détriment de l'équité sociale globale : si trop de surfaces sont intégrées, le risque est que le système, quoique plus équitable, ne corresponde plus aux besoins des membres. Il existe donc clairement une tension sur ce point, et la nécessité d'un arbitrage qui relève du choix politique plus que de l'expertise scientifique. Dans ce contexte, il semble que les consorts aient eu tendance à privilégier des considérations économiques dans leurs décisions d'accepter ou non de nouveaux membres : pour être envisageable, l'inclusion doit répondre à un besoin économique spécifique, souvent lié au financement d'une rénovation ou à un assainissement des finances. Les nouveaux membres sont vus comme une source d'argent frais, à travers un mécanisme qui n'est pas sans rappeler les recapitalisations de structures économiques privées (recherche de nouveaux actionnaires ou investisseurs).

Malgré cet arbitrage penchant plutôt du côté économique et quand bien même le rapport 'coûts-bénéfices' demeure intéressant<sup>269</sup>, le système communautaire de répartition de l'eau n'en comporte pas moins quelques faiblesses vis-à-vis de ce critère. Deux éléments doivent en particulier être soulignés. Le premier a trait au fait que l'attribution initiale des droits revêt, dans un contexte de rigidité élevée des ratements, un poids considérable. Ces derniers ne font en effet pas l'objet d'adaptations systématiques aux évolutions des besoins (par exemple sur une base décennale) et ne sont ajustés que de manière ponctuelle<sup>270</sup> lors d'évolutions infrastructurelles ou de 'recapitalisations'. Au fur et à mesure que les droits d'eau et les droits de propriété se retrouvent dissociés (dans les cas où ils ne sont pas liés), ou que les parcelles auxquelles des droits sont liés ne sont plus exploitées (dans les cas où ils sont liés)<sup>271</sup>, on observe une attribution de moins en moins conforme aux besoins des usagers ; avec, au final, une différence entre cette attribution et la réalité du terrain telle que le système de droits d'eau finit par ne plus structurer le comportement des usagers. Quant au second élément, il est inhérent à un système de distribution par tours qui, s'il constitue un mécanisme perçu comme nécessaire pour stabiliser les rivalités, n'est pas le plus efficace en termes de valorisation des surfaces (Crook 1997 : 399). Les usagers actuels ont largement confirmé ce propos, soulignant les bienfaits de modalités de distribution souples et flexibles qui, à l'heure actuelle, permettent un arrosage plus proche des besoins de la plante<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Dans un contexte agropastoral où les paysans tirent la majorité de leurs revenus de l'agriculture, où les coûts facturés sont raisonnables et où les possibilités alternatives d'augmenter le rendement restent rares.

<sup>270</sup> cf. notamment l'encadré 3 du cas du bisse Vieux.

<sup>271</sup> En ce sens, les deux systèmes (cf. tableau 1) mènent à des effets pervers en l'absence de corrections du ratement : le premier parce que les droits d'eau sont parfois oubliés au moment de l'aliénation d'un terrain ou n'intéressent pas le repreneur, se retrouvant entre les mains de personnes qui n'ont plus de terres ; le second parce qu'une personne qui ne souhaite plus utiliser son droit ne peut pas l'aliéner seul.

<sup>272</sup> Cela explique l'évaluation généralement plus favorable du critère économique pour les périodes  $t^0$  (figure 8).

Ce système de répartition, s'il n'est pas nécessairement le plus efficace en termes économiques, semble en revanche rationaliser tant que faire se peut la consommation d'eau. Il apparaît en ce sens favorable sous un angle environnemental (critère 6). L'eau ne pouvant être prélevée librement (chacun ne jouit de son droit que quelques fois par saison) et les comportements étant strictement contrôlés, chaque goutte devient extrêmement précieuse et l'incitation à éviter le gaspillage forte. La pression élevée sur la ressource semble donc favoriser, durant les périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ), la mise en place de modalités de régulation qui entraînent une utilisation rationnelle de l'eau à l'échelle des infrastructures (la situation est par contre plus contrastée au niveau du bassin versant, où les impacts des prélèvements ne constituent pas une préoccupation des usagers).

Paradoxalement, la situation est plus mitigée durant les périodes  $t^0$ , où le système plus souple de distribution n'incite pas les usagers à modérer leurs usages et où les contrôles des abus sont rares. Alors que les préoccupations environnementales ont pourtant été progressivement mises à l'agenda, l'évaluation n'apparaît en ce sens pas plus favorable à l'heure actuelle que durant les périodes  $t^{-1}$  (resp.  $t^{-2}$ ). Cela est d'autant plus vrai que les impacts quantitatifs des prélèvements sur le système hydrique, s'ils n'étaient pas pris en compte au début du siècle, ne le sont pas plus à l'heure actuelle, *en dépit d'un cadre institutionnel théoriquement contraignant* (art. 29ss et 80ss LEaux, cf. discussion du critère 1).

#### *Autres usages du réseau (critères 7-9)*

Le dernier groupe de critères concerne les fonctions non-agricoles du réseau, qu'elles soient socio-culturelles, touristiques ou environnementales. A l'heure où est censée s'être imposée l'idée selon laquelle le bisse constitue un objet multifonctionnel, l'analyse tend clairement à démontrer que cette multiplicité des usages ne va pas de soi, suscitant des rivalités dont la résolution appelle des choix nécessairement discriminants. Certaines fonctions multiséculaires (socio-culturelles, environnementales) apparaissent dans ce contexte en perte de vitesse, alors que la diversification des usages (notamment la mise en valeur touristique) ne constitue pas un processus automatique et a-conflictuel.

S'agissant tout d'abord des fonctions socio-culturelles et d'identification (critère 7), largement présentes dans un contexte agropastoral où les consortages jouaient un rôle social important et où la conscience collective et symbolique autour de la ressource était entretenue par l'organisation des corvées, elles apparaissent moins significatives depuis lors. Premièrement, si le bisse demeure un vecteur d'identification culturelle à travers le bien patrimonial et l'environnement de détente qu'il représente, cette fonction n'est pas toujours exploitée à sa pleine mesure<sup>273</sup> et passe dans tous les cas par une survalorisation du bisse-amont au détriment de la partie aval du système. Cette tendance, qui confirme les propos de B. Crettaz (1995, 2011), se traduit concrètement par un démantèlement du réseau de bisses secondaires. Deuxièmement, les modes de gouvernance communautaires ne jouent plus un rôle

---

<sup>273</sup> Le cas du Grossa, presque uniquement conçu comme une infrastructure agricole, en est symptomatique.

aussi significatif en termes d'intégration sociale. Cela est vrai même dans les cas où des consortages se sont maintenus, ainsi qu'en témoigne l'affluence restreinte aux corvées ou aux assemblées générales. Dans un monde où les offres en termes de loisirs ont explosé, d'autres vecteurs cimentent désormais la société (associations sportives, musicales). Enfin troisièmement, la conscience collective et symbolique qui existait autour de la ressource apparaît également moins présente. Si certains s'engagent encore en raison d'un attachement et d'une passion envers 'leur' bisse, la plupart n'en ont, pour reprendre les mots d'un président de consortage, « rien à foutre tant qu'il y a de l'eau ». Sur ce point, l'organisation de corvées d'usagers touristiques semble constituer une possibilité pour recréer une forme de conscience autour de la ressource, ainsi que le démontrent les cas du Niwärch (depuis les années 1970 et la prise en charge du tronçon-amont par le Club alpin suisse), de Tsa Crêta (depuis la remise en eau de 2002) et du Torrent-Neuf (depuis 2008 sur le tronçon-amont rénové).

Cette piste est, plus largement, intéressante en ce qu'elle participe à la création de synergies entre usages agricoles et touristiques, l'intégration coordonnée de ces derniers (critère 8) n'allant pas nécessairement de soi. Si le Niwärch et le Torrent-Neuf semblent plutôt constituer des réussites sur ce plan, avec des conflits rares et la mise en place de telles synergies, la situation est plus mitigée dans les autres cas, soit parce que la mise en valeur touristique est quasiment inexistante (Grossa), se passe de manière conflictuelle (bisse Vieux) ou ne s'accompagne pas d'une mise en valeur agricole équivalente (bisse de Tsa Crêta). Le cas du bisse Vieux, où l'explosion des usages touristiques est vue par le consortage comme un problème qu'il subit contre sa volonté<sup>274</sup>, illustre bien les rivalités auxquelles peut mener un tel processus. Le degré de conflictualité y est relativement élevé, exacerbé par la survenance de problèmes (dégradation des infrastructures, affaissement de la berge du bisse) minimisés par les uns et exagérés par les autres. Si l'avènement des fonctions touristiques ne remet pas fondamentalement en cause la bonne marche de l'exploitation agricole du réseau, il n'en perturbe donc pas moins les équilibres préexistants.

Le tableau n'est, enfin, guère plus favorable en ce qui concerne les fonctions environnementales (écoservices, critère 9), dont l'importance va *decrecendo* à partir des années 1950. Le développement de l'aspersion a ainsi mené à la disparition totale (Mase, Nendaz) ou partielle (Haut-Valais, Savièse) des pratiques d'irrigation gravitaire et, en parallèle, au démantèlement de nombreux bisses secondaires. Les impacts positifs des uns et des autres sur la biodiversité ont été réduits en proportion. Quant aux canaux principaux, ils ont dans un premier temps subi des mises sous tuyaux ou en chenaux, que ce soit lors d'assainissements subventionnés ou, plus ponctuellement, à l'initiative des usagers. Aux volontés d'améliorer le rendement se sont ajoutées, avec le développement massif des zones bâties, des raisons de sécurité publique ; la conservation des écoservices de la ressource n'a dans ce contexte pas pesé lourd. Dans un second temps toutefois, la tendance s'est inversée et le maintien de tronçons traditionnels s'est imposé comme un objectif des assainissements subventionnés. La proportion de tronçons à ciel ouvert est donc au final restée relativement conséquente, toutefois plus en

---

<sup>274</sup> L'opposition au classement du chemin qui borde le bisse, de même que les nombreux courriers adressés à la commune (AP du consortage), illustrent l'étendue de la rivalité aux yeux du consortage.

raison d'une volonté de développer les aspects patrimoniaux et touristiques que de favoriser les fonctions environnementales. Il faut dire que la perception de ces dernières demeure relativement embryonnaire – en particulier dans le Valais romand –, et que leur évolution est toujours apparue contingente de préoccupations alternatives (techniques, sécuritaires, patrimoniales).

En résumé, il semble que tant le maintien des fonctions multiséculaires que l'émergence de nouveaux usages soient considérés tantôt comme une opportunité, tantôt comme une menace ou une contrainte. Ils ne sont pas nécessairement mis en valeur par des acteurs historiques (consortages, communes) qui poursuivent leurs propres intérêts et stratégies. Certains percevront des gains potentiels à l'ouverture de la ressource, alors que d'autres n'y verront que des désagréments ; les premiers tenteront de renforcer leur position en négociant avec le nouvel usager son accès (par ex. les consortages lorsqu'ils acceptent de nouveaux membres, la commune de Savièse vis-à-vis du concessionnaire des eaux de la Morge), alors que les seconds choisiront une stratégie d'opposition (par ex. le consortage du bisse Vieux). Il n'est dans ce contexte guère surprenant que les autorités cantonales et fédérales aient mis en place toute une série de politiques publiques visant à contourner ces oppositions à l'ouverture d'espaces autrefois largement cloisonnés. Une telle démarche, éminemment verticale (*top-down*) et en rupture avec la tradition de contrôle endogène de l'accès aux ressources (aux 'clubs', cf. ci-dessus) de la communauté locale, comporte toutefois clairement en elle le risque d'exacerber les oppositions, comme l'illustre bien le cas du bisse Vieux pour les usages touristiques.

### *Synthèse de l'évaluation en termes de durabilité*

L'image qui se dégage est donc plutôt contrastée, aussi bien d'un point de vue global (cf. figure 8) que si l'on entre dans le détail des évaluations : les moyennes se situent, à l'exception de la période  $t^{-2}$  du Niwärch, entre 3 et 4 ('mitigée' à 'plutôt favorable') ; les évolutions entre périodes varient sans qu'il ne soit possible de dégager une tendance qui démontre une amélioration ou une détérioration ; les forces et faiblesses diffèrent aussi bien géographiquement que chronologiquement ; et les indicateurs relatifs à un même critère ne sont pas homogènes, si bien qu'il est difficile de tirer des conclusions tranchées. Il en résulte une certaine difficulté à mettre en évidence des régularités empiriques et la nécessité de ne pas s'en tenir à des évaluations chiffrées limitées dans leur capacité à rendre compte d'une réalité dont la logique dépasse celle des cases et des indicateurs. La démarche qualitative proposée, précisément parce qu'elle admet cette richesse et cette complexité, s'est en ce sens révélée pertinente. Elle a en particulier permis, sans tomber dans des généralisations abusives, de dégager certains points noirs récurrents : incertitudes liées à l'informalité des droits à l'échelle du bassin versant ; état délicat des réseaux secondaires ; caractère questionnable, sous un angle social, des systèmes communautaires de répartition ; fonctions socio-culturelles et environnementales en perte de vitesse ; etc.

Au-delà de cette composante normative qui cherche à identifier des pratiques durables ou non durables, des forces ou des faiblesses, des bons ou des mauvais élèves, le raisonnement en termes de durabilité et la grille de lecture proposée ont également permis de dégager une série de tensions inhérentes à l'exploitation des systèmes d'irrigation multifonctionnels.



L'identification de ces tensions, qui forment les principales pierres d'achoppement dans les relations entre acteurs, les éléments autour desquels se cristallisent les luttes de pouvoir, est intéressante en ce qu'elle déplace l'analyse sur un terrain plus politique. Trois séries de tensions se dégagent plus particulièrement :

1. La multifonctionnalité des infrastructures ne va tout d'abord pas de soi et les objectifs agricoles, patrimoniaux ou environnementaux ne sont ni complémentaires, ni forcément partagés par l'ensemble des acteurs. Ainsi par exemple, si les rénovations et mises sous tuyaux successives permettent d'augmenter le débit du réseau (positif du point de vue des usages agricoles), elles entraînent une diminution des infiltrations dont les impacts en termes de biodiversité doivent être questionnés (négatif du point de vue des fonctions environnementales) ; si le maintien de tronçons traditionnels contribue à développer l'offre touristique autour du bisse, il n'est pas nécessairement favorable en termes de rendement agricole ; etc. Dans ce contexte, des acteurs – locaux ou régionaux, usagers ou non, publics, communautaires ou privés – vont se mobiliser pour garantir un développement des infrastructures qui favorise au maximum l'usage qu'ils défendent. Les cas de Nendaz (forte mobilisation du consortage pour maintenir des infrastructures agricoles efficaces) et de Tsa Crêta (forte mobilisation des usagers touristiques pour obtenir la remise en eau) illustrent bien ces mobilisations et leurs conséquences concrètes. A ce jeu-là, les écoservices s'imposent clairement comme les perdants d'arbitrages au sein desquels leur représentation n'est, en l'absence d'usagers directs et en raison d'une reconnaissance sociale embryonnaire, pas véritablement assurée.
2. La répartition des tâches et l'allocation des ressources d'action pour le développement ou l'entretien des infrastructures constituent deux autres séries de tensions. Les premières peuvent mener à des négociations parfois âpres dans des contextes toujours plus complexes – multiplication des zones à bâtir, des usages touristiques – où les questions d'entretien et de responsabilité civile (et des conséquences financières qui lui sont liées) se posent avec acuité. C'est en particulier le cas à Nendaz, où le consortage fait pression depuis deux décennies pour obtenir le transfert de certaines compétences à la commune et à l'Office du tourisme, lesquels apparaissent plutôt réticents. Les évolutions du modèle de gouvernance, faites de changements incrémentaux et marginaux qui interviennent sous l'impulsion du consortage à l'issue de phases de négociations plus conflictuelles que consensuelles, illustrent bien la nature de ces processus.

Quant aux tensions liées à l'allocation de ressources d'action limitées (financières, humaines), elles concernent l'ensemble des acteurs qui gravitent autour du réseau, immanquablement menés à faire des choix discriminants : les autorités fédérales et cantonales doivent-elles privilégier une logique d'assainissement (jusqu'en 2004), ou soutenir également des projets de remise en état périodique (dès 2004, art. 14 al.3 OAS) ? Les autorités communales doivent-elles s'impliquer lorsqu'elles constatent que le consortage n'est plus à même d'assurer seul le renouvellement (Savièse, Aus-