

# Entre imbrication, instrumentalisation et infusion

par

## Le rôle des consortages de bisses et des bourgeoisies dans les politiques de gestion de l'eau à Crans-Montana

**Christian Bréthaut**

doctorant FNS  
à l'UER Tourisme

**Stéphane Nahrath**

professeur de science  
politique

Institut universitaire  
Kurt Bösch (IUKB), Sion

### INTRODUCTION

Loin de ne constituer que de simples « reliques du passé » condamnées à végéter, voire à disparaître inexorablement suite à l'intervention croissante de l'Etat et de ses politiques publiques, nombre d'institutions de gestion communautaire de l'eau (*common pool resource institutions*, ci-après CPRI)<sup>1</sup>, telles que les *consortages de bisses* et les *confréries de l'eau* en Suisse, les *associations syndicales de canaux d'irrigation* en France<sup>2</sup>, les *wateringues* en Belgique et aux Pays-Bas<sup>3</sup> ou encore les *comunidades de agua* en Espagne, ont non seulement survécu, mais ont même réussi, dans certains cas, à renforcer leur rôle, notamment au travers de leur intégration dans les arrangements

locaux de mise en œuvre des politiques publiques de l'eau.

L'objectif de cette contribution consiste, d'une part, à vérifier cette hypothèse dans le cas des bisses valaisans, en montrant que les consortages (et parfois les bourgeoisies) qui les gèrent peuvent jouer un rôle significatif dans les arrangements locaux de mise en œuvre des politiques de gestion de l'eau et, d'autre part, à tester plus avant un certain nombre d'hypothèses, pour une part déjà examinées antérieurement dans le cas d'autres institutions de gestion communautaire de ressources communes (afferriages de chasse, consortages de digues ou consortages d'alpages,

<sup>1</sup> Par *institutions de gestion communautaire de l'eau* (ou *common pool resource institutions*, CPRI), nous entendons en substance, et selon la définition classique d'E. Ostrom (OSTROM 1990, p. 90), un arrangement institutionnel localisé créé sur une base volontaire et de manière ad hoc (c'est-à-dire correspondant au périmètre fonctionnel du système de la ressource) par un groupe d'usagers d'une ressource commune en vue de sa gestion, en principe aussi durable que possible. Une CPRI comprend un ensemble de règles relatives notamment (1) à la distribution, entre ses différents membres, des droits d'usage et des

devoirs d'entretien du système de la ressource dans le cadre d'un régime de propriété commune (*common property regime*), (2) aux modalités d'autocontrôle du respect des règles par l'ensemble de ses membres, (3) aux sanctions des contrevenants et (4) aux relations avec les autres organisations et institutions (publiques, privées ou communautaires) environnantes.

<sup>2</sup> Voir sur ce point la contribution de ALLAIN dans ce volume, pp. 91-107.

<sup>3</sup> Voir sur ce point la contribution de KUUS dans ce volume, pp. 49-67.

contrats de paysage)<sup>4</sup>. Ainsi, à l'aide d'une étude de cas portant sur le périmètre de la station touristique de Crans-Montana<sup>5</sup>, nous discutons les quatre hypothèses suivantes :

### 1. *Hypothèse de la médiation*

L'importance du rôle joué par les consortages et les bourgeoisies dans la gestion de différents usages de l'eau dans la région touristique de Crans-Montana résulte notamment du fait que ces institutions de gestion communautaire participent à ce que B. Jobert et P. Muller<sup>6</sup> appellent le « processus de médiation », soit la traduction, dans les représentations collectives et identitaires des ressortissants d'un secteur socioéconomique (c'est-à-dire dans notre cas, des membres des consortages et bourgeoisies), des objectifs de gestion poursuivis par les politiques publiques. Dit autrement, les consortages et les bourgeoisies fonctionnent, par hypothèse, comme des instances de *traduction* des objectifs et des instruments des politiques publiques de gestion de l'eau dans le langage des « droits d'eau » des consorts, facilitant ainsi des processus d'*attribution* et de *redistribution de ces droits* entre les différents usagers de l'eau. Cette participation des CPRI au processus de médiation permet de mettre la conception communautariste de la gestion de l'eau, véhiculée par ces institutions, au service de la réalisation des objectifs et de la mise en œuvre des politiques de gestion de l'eau.

### 2. *Hypothèse de l'imbrication*

Contrairement à ce que suggère une partie de la littérature sur les CPRI, nous faisons l'hypothèse que l'une des conditions de la perpétuation de ces institutions multiséculaires dans le contexte de l'action publique contemporaine consiste, non pas dans la « mise à distance » de l'Etat, mais

au contraire dans l'intégration, ou mieux, *l'imbrication* des CPRI dans l'arrangement politico-administratif (APA)<sup>7</sup> de mise en œuvre des politiques publiques intervenant dans la gestion de l'eau (c'est-à-dire y compris les politiques agricole, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement ou encore la politique énergétique (hydroélectricité)). Une telle imbrication implique notamment que les consortages et les bourgeoisies remplissent une *fonction clairement identifiable* dans le cadre de l'APA, et que les *droits d'eau* détenus par les consorts voient leur *valeur* – économique, stratégique/politique ou symbolique – *durablement reconnue* par les autres acteurs (notamment publics) au sein de l'arrangement local.

### 3. *Hypothèse de l'autonomie et de la division du travail*

Une imbrication durable et réussie des CPRI dans l'APA local de la gestion de l'eau nécessite cependant le respect (par l'ensemble des autres acteurs de l'APA) de leur *autonomie* ainsi qu'une *division du travail* fondée sur des relations de complémentarité avec les acteurs politico-administratifs (communaux et supracommunaux) permettant un renforcement de la coordination fonctionnelle et territoriale entre les différentes politiques publiques intervenant dans la gestion de l'eau au sein du périmètre régional.

### 4. *Hypothèse de la multipositionnalité*

L'imbrication des CPRI dans l'APA et la complémentarité avec les acteurs politico-administratifs locaux se trouvent grandement renforcées par les phénomènes de *multipositionnalité* de certains acteurs appartenant aux deux types d'institutions. Cette *multipositionnalité* permet une amélioration de la prise en charge et de la résolution des rivalités d'usages entre les différents groupes d'usagers de la ressource, notamment au travers d'arrangements informels et souples permettant

<sup>4</sup> GERBER *et al.* 2008.

<sup>5</sup> Pour une version complète de cette étude de cas, voir BRÉTHAUT 2011 [téléchargeable sur [www.iukb.ch](http://www.iukb.ch)].

<sup>6</sup> JOBERT, MULLER 1987.

<sup>7</sup> Par *arrangement politico-administratif* (APA), nous entendons « [...] la définition des compétences, des responsabilités et des principales ressources des acteurs publics (voire dans certains cas privés) dans le cadre de leur tâche de mise en œuvre du programme politico-administratif [de la politique publique] » (KNOEPFEL *et al.* 2010, p. 18).

d'adapter les règles de gestion ainsi que les droits d'eau aux transformations de l'état du système de la ressource (c'est-à-dire état de la disponibilité qualitative et quantitative en eau) à l'échelle de l'espace régional. Mais cette *multipositionnalité* comporte également le risque d'une *instrumentalisation* des CPRI par les autres acteurs, notamment publics.

Afin de mener la discussion de ces hypothèses, cette contribution est organisée comme suit :

Dans le premier chapitre, nous présentons les principaux enjeux de gestion des eaux (urbaines) dans le périmètre de la

station de Crans-Montana et listons très brièvement les différentes politiques publiques intervenant dans la régulation de ces enjeux. Dans le deuxième chapitre, nous présentons quatre exemples du rôle joué par les CPRI dans les APA des politiques de l'eau dans ce même périmètre. Dans le troisième chapitre, nous discutons ces quatre exemples à l'aide de nos quatre hypothèses. Dans la conclusion, nous proposons un bilan du rôle joué par les institutions de gestion communautaire de l'eau et développons une dernière hypothèse dite de *l'infusion* qui nous semble émerger de cette discussion.



Bassin d'accumulation de Mollens. (Bernard Dubuis)

## LES ENJEUX DE GESTION DE L'EAU DANS LA STATION DE CRANS-MONTANA

La station touristique de Crans-Montana connaît une gestion de l'eau complexe en raison de la multiplicité des acteurs publics, privés, associatifs et communautaires impliqués, ainsi qu'en raison du rôle important joué par les consortages et bourgeoisies dans le processus. Cette complexité se trouve par ailleurs encore accentuée par les importantes différences de répartition des stocks de la ressource au sein du périmètre. Dans ce chapitre, nous présentons les principaux enjeux concernant la gestion de l'eau dans la station, puis nous mentionnons brièvement les politiques publiques impliquées dans la régulation des usages de la ressource.

### LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA GESTION DE L'EAU À CRANS-MONTANA

Le premier élément caractérisant les enjeux de gestion de l'eau à Crans-Montana consiste dans la forte fragmentation du périmètre de gestion, la station s'étalant en effet sur six entités communales que sont Icogne, Lens, Chermignon, Montana, Randogne et Mollens (carte p. 73). L'approvisionnement en eau est ainsi assuré, en gestion directe, par six services de l'eau différents et quatre stations de traitement. Cette fragmentation multiplie le nombre d'acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et nécessite une coordination renforcée des différents usages, ainsi que des groupes d'usagers de la ressource.

Réparties sur quatre bassins versants, les communes disposent de différents types de sources d'approvisionnement. Si l'eau de source est utilisée en priorité en raison de sa gratuité, d'autres solutions s'offrent aux communes, telles que les captages en rivières, les forages ou encore les prélèvements opérés dans le barrage de Tsezuzier. Les communes ne se trouvent cependant pas sur un pied d'égalité en ce qui concerne la

disponibilité en eau. Les quantités disponibles sont en effet réparties de manière très inégale entre communes : importantes à Mollens et Icogne, faibles à Chermignon et Montana. La seconde caractéristique marquante du périmètre de gestion renvoie aux particularités des usages de l'eau dans les stations touristiques. La grande hétérogénéité et la forte variation saisonnière de la population touristique impliquent en effet une forte amplitude et une grande diversité des usages de la ressource, de même que de fréquentes rivalités entre ceux-ci. Si la distribution d'eau potable est en principe prioritaire, elle peut cependant entrer en rivalité avec la production de biens et de services de loisirs (*wellness*, irrigation du terrain de golf, piscines, enneigement artificiel, etc.) ou avec des usages de l'eau liés à la création d'une qualité de lieu particulièrement importante dans le cas d'une station touristique (arrosage des plantes, fontaines, nettoyage, etc.). Dans ces conditions, les arbitrages ne sont pas toujours faciles à opérer par les différents gestionnaires de la ressource.

Une des particularités des enjeux de la gestion de l'eau à Crans-Montana est que cette première inégalité structurelle quant à la distribution initiale de l'eau se trouve renforcée par une seconde inégalité. Celle-ci consiste dans la répartition géographiquement différenciée de la demande touristique en eau dans le périmètre des six communes. Alors que les communes situées au centre de la station sont de grandes consommatrices d'eau en saison, les communes périphériques sont beaucoup moins concernées par ces variations d'intensités d'usage de la ressource spécifiques à l'économie touristique. Or, dans le cas de Crans-Montana, ce sont précisément les communes centrales les plus concernées par la consommation touristique qui sont également, structurellement, le plus faiblement dotées en ressource. C'est cette situation « chiasmatisque »<sup>8</sup> qui a incité les différents acteurs

<sup>8</sup> Par situation « chiasmatisque », on entend une structure de distribution inversée des caractéristiques et des ressources entre deux acteurs :

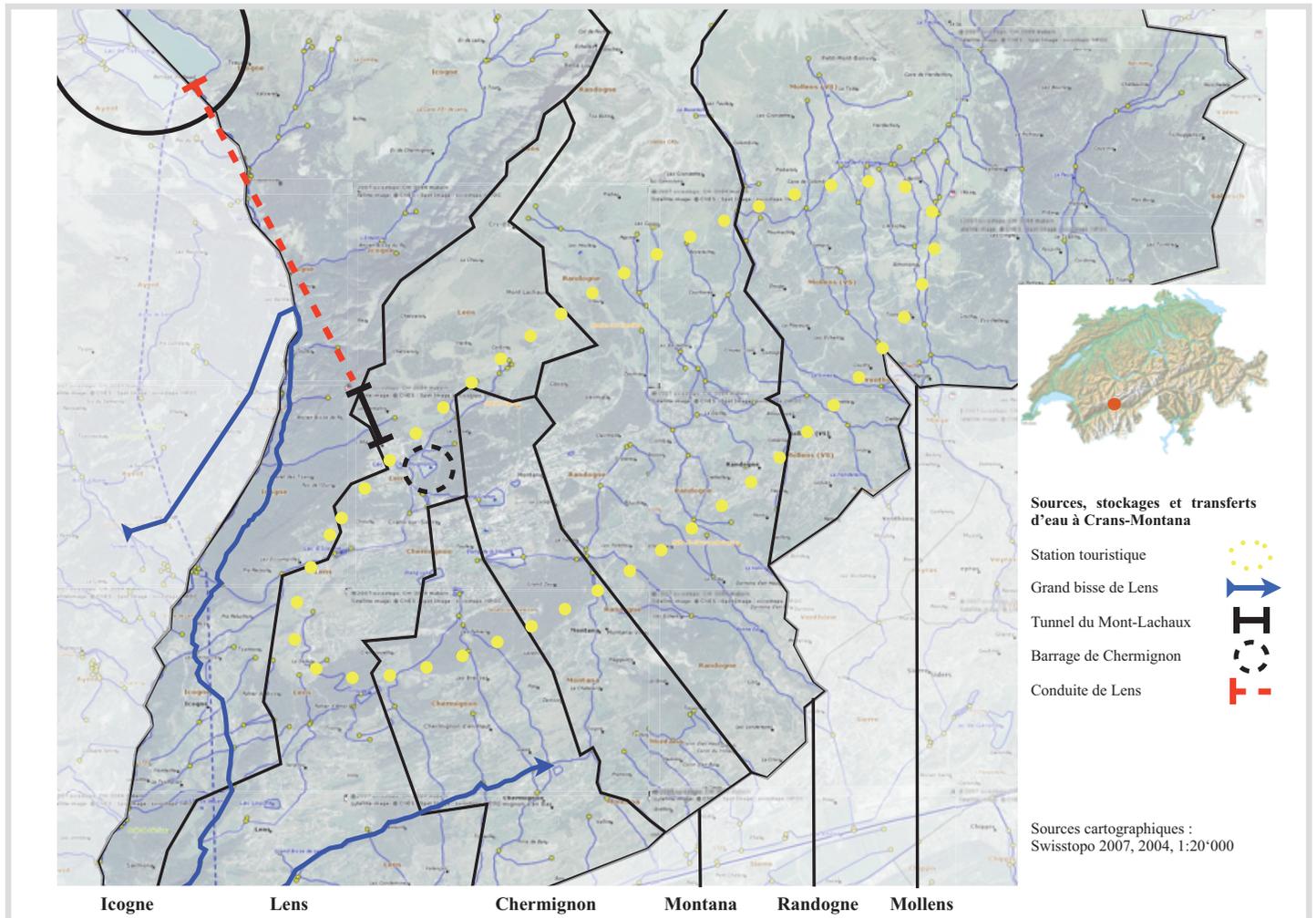
ce qui manque à l'un (ici, l'eau) est précisément dans les mains de l'autre et inversement (dans le cas des infrastructures).

responsables de l’approvisionnement en eau de la station à mettre en place un système d’échanges et de ventes d’eau à l’échelle de l’ensemble du Haut-Plateau.

A cette complexité institutionnelle et géographique, s’ajoute une source complémentaire de complexité renvoyant à la configuration locale des acteurs de la gestion de l’eau, composée à la fois d’acteurs *publics* (communes, associations de

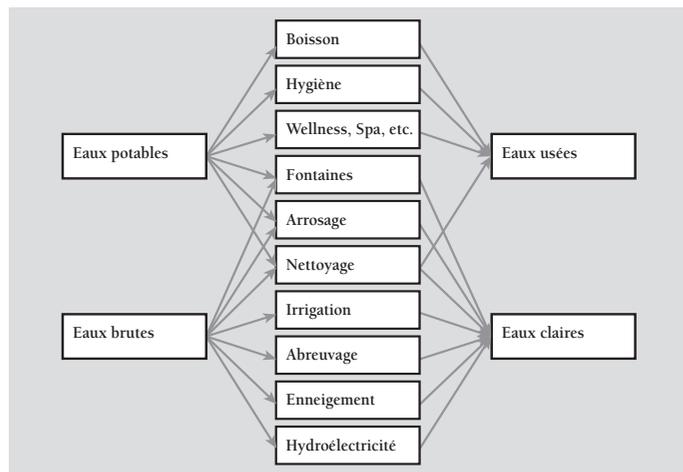
communes), *privés* (hydroélectricité, enneigement artificiel, tourisme) et *communautaires* (consortages de bisses, consortages d’alpages, bourgeoisies). Ces différents acteurs gèrent un réseau composé de différentes infrastructures parfois utilisées pour plusieurs usages à la fois (shéma p. 74). Si les réseaux d’adduction d’eau potable et d’évacuation des eaux usées constituent une part importante de l’organisation

*Fragmentation institutionnelle et infrastructures d’approvisionnement, de stockage et de transfert d’eau sur le plateau de Crans-Montana.*



de la gestion de l'eau de la station, d'autres infrastructures y contribuent de manière plus prégnante. En premier lieu, le tunnel du Mont-Lachaux représente une infrastructure indispensable à l'approvisionnement de la station. Permettant le transit des eaux du vallon de l'Ertense, il achemine différents types d'eaux (eau de source, eau brute) vers les réseaux d'adduction communaux et les réseaux d'irrigation. Le barrage de Tseuzier constitue également un élément important du réseau. Destiné à la production hydroélectrique, le barrage peut également servir (si besoin est) à l'alimentation de la station à travers la conduite de Lens et sa station de pompage. Les communes peuvent ainsi y prélever de l'eau en l'achetant à la société exploitante du barrage (Electricité de la Lienne SA). Ensuite, le barrage de Chermignon, situé à proximité du tunnel du Mont-Lachaux, constitue le point de départ du réseau d'enneigement artificiel du domaine skiable de la station. Il permet le stockage de l'eau avant son pompage et son exploitation. Enfin, la partie Est

Différents types d'eaux pour différents usages.



de la station est grandement dépendante du vallon de la Tièche où la conduite de Randogne permet l'alimentation en eau des communes de Mollens et de Randogne.

### **POLITIQUES DE GESTION DE L'EAU À CRANS-MONTANA**

Basées notamment sur la loi fédérale sur la protection des eaux de 1991<sup>9</sup>, les politiques publiques de gestion de l'eau s'inscrivent en premier lieu dans une perspective de protection de la ressource, le cadre légal de la politique de l'eau helvétique ayant désormais pour objectif l'intégration et l'*écologisation* des différentes politiques sectorielles de l'eau<sup>10</sup>. Dans le cas des eaux urbaines, un ensemble de réglementations encadrent les différentes étapes du cycle allant du captage de l'eau (protection des sources ou des eaux souterraines, débits minimaux, etc.), à son usage (distribution, normes sanitaires, financement, etc.), et jusqu'à son évacuation (obligation de raccordement au réseau d'évacuation des eaux usées, valeurs d'émission à la sortie des stations d'épuration, etc.). Les objectifs de cette politique de gestion des eaux urbaines sont la garantie de l'approvisionnement d'une eau de boisson en qualité et quantité suffisantes, l'incitation des usagers à une utilisation rationnelle de la ressource, la limitation des *externalités* négatives sur le milieu naturel, la protection de la capacité de renouvellement de la ressource, ou encore les modalités de financement de l'entretien et de la rénovation des infrastructures des services urbains. Une autre disposition importante de la gestion de l'eau pour le périmètre consiste dans l'obligation faite aux propriétaires ou concessionnaires d'infrastructures de retenue et de dérivation d'eau de respecter des débits minimaux en aval de leur installation. Cela permet de préserver les écosystèmes ainsi qu'un renouvellement quantitatif et qualitatif minimal du système de la ressource.

<sup>9</sup> Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), RS 814.20.

<sup>10</sup> REYNARD *et al.* 2001.

D'autres politiques publiques jouent également un rôle important pour la gestion de l'eau. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>11</sup> contribue notamment à réguler la répartition spatiale des usagers de l'eau et à concrétiser l'obligation de raccordement aux réseaux d'adduction d'eau potable et d'évacuation des eaux usées. La politique agricole (limitation de l'épandage et de l'utilisation d'engrais, drainage, irrigation, etc.), la politique de protection de la nature et du paysage (protection des zones humides, renaturation des cours d'eau, etc.) et la politique touristique (développement

des activités touristiques, entretien des chemins pédestres le long des cours d'eau et des bisses, etc.) contribuent également à réguler de manière significative les usages de l'eau dans les espaces touristiques de montagne.

La mise en œuvre de ces différentes politiques publiques implique la mobilisation de l'ensemble des acteurs, propriétaires, gestionnaires et usagers du secteur de l'eau dans le cadre d'un APA local, au sein duquel les consortages et les bourgeoisies – c'est en tout cas notre hypothèse fondamentale – jouent, dans le cas de Crans-Montana, un rôle significatif.

## LE RÔLE DES CPRI DANS LA GESTION DE L'EAU À CRANS-MONTANA

Le rôle joué par les consortages et bourgeoisies dans la gestion de l'eau à Crans-Montana constitue un exemple intéressant de persistance de ces modes auto-organisés ancestraux de gestion communautaire, au cœur d'un arrangement local contemporain dominé par des enjeux touristiques – et en définitive très urbains – de régulation des usages de cette ressource. Afin d'étayer notre assertion, nous présentons brièvement quatre exemples de la contribution de ces institutions à la gestion du cycle (urbain) des eaux sur le Haut-Plateau (carte p. 73).

Le premier exemple est celui du Grand bisse de Lens, dont le consortage joue un rôle important dans la gestion des rivalités entre usages d'irrigation, usages hydroélectriques et usages touristiques. Le deuxième exemple, celui du tunnel du Mont-Lachaux, nous permet de montrer le rôle central joué par une autre institution auto-organisée, la Grande Bourgeoisie, dans la gestion du réseau d'adduction d'eau pour la station. Le troisième exemple concerne le rôle joué par la Bourgeoisie de



*Le Grand bisse de Lens, vers 1935. (Charles Paris, MV – My)*

<sup>11</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), RS 700.

Chermignon dans la réalisation d'une infrastructure de stockage d'eau à destination de l'adduction d'eau potable, de l'irrigation et de la production de neige artificielle. Enfin, à une échelle plus globale, nous présentons la structure intercommunale de gestion des eaux de Crans-Montana, en voie d'émergence, qui ne constitue pas à strictement parler une CPRI, mais qui en partage certaines caractéristiques permettant précisément de remplir des fonctions similaires.

### **LE RÔLE DU CONSORTAGE DU GRAND BISSE DE LENS DANS LA GESTION DES RIVALITÉS ENTRE IRRIGATION, HYDROÉLECTRICITÉ ET TOURISME**

Le Grand bisse de Lens, situé à l'extrême ouest du plateau de Crans-Montana, prélève ses eaux dans le cours d'eau de la Lienne. Il traverse tout d'abord la commune d'Icogne, puis celle de Lens, en contournant la colline du Christ-Roi. Construit entre 1448 et 1450 sous les ordres du prieur Jean Crossar de Lens, il mesure plus de treize kilomètres. Son usage principal est, depuis sa création, l'irrigation<sup>12</sup>. Depuis peu, il est également utilisé à des fins touristiques : grâce à une action conjointe des communes d'Icogne et de Lens, ainsi que de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (SL-FP), un tronçon situé sous la statue du Christ-Roi a pu être remis en fonction.

Le Grand bisse de Lens est géré par le biais d'un consortium représentant les intérêts de membres individuels (les consorts), propriétaires de l'ensemble des droits d'eau<sup>13</sup>. Si, traditionnellement, ces droits d'eau étaient dévolus à l'irrigation, actuellement de nombreux droits ne sont plus utilisés, voire ne sont pas réclamés par leurs détenteurs. Ceci s'explique notamment par le fait que ces droits se retrouvent aujourd'hui souvent déconnectés de la

propriété des terrains agricoles (prairies) et viticoles – propriété foncière qui constituait historiquement le fondement de leur création et transmission – les terrains agricoles/viticoles ayant entre-temps souvent été vendus, cependant le plus souvent *sans les droits d'eau*. Ainsi, les droits se répartissent aujourd'hui entre consorts exploitants (irrigants) et consorts ne possédant plus de terrains agricoles/viticoles.

En 1955, avec la construction du barrage de Tseuzier au fond du vallon de la Lienne, des négociations ont lieu entre l'Electricité de la Lienne SA, société exploitante de l'ouvrage, et les différents acteurs possédant un embranchement de prélèvement sur le cours d'eau, notamment les communes et les différents consortiums de bisses. Il s'agit alors de garantir (ou de compenser) les droits d'eau coutumiers sur la Lienne, à la suite de la création de la retenue et de la modification des débits consécutive à la construction d'une conduite forcée amenant l'eau aux stations de turbinage de Chamarin (1389 mètres), de Croix (922 mètres) et de Saint-Léonard (498 mètres). Sur la base des droits d'eau coutumiers, le consortium du Grand bisse de Lens et l'Electricité de la Lienne SA négocient alors une convention assurant un débit minimum dans le bisse de 300 litres/seconde du 15 avril au 15 octobre. Cette quantité d'eau représente la mise en charge maximale estimée du bisse durant la période d'irrigation. La convention prévoit également, en cas de nécessité, une mise à disposition de 100 litres/seconde jusqu'au 30 octobre, pour l'abreuvement du bétail. De plus, afin de pallier le risque que la prise d'eau existante ne suffise pas à garantir l'approvisionnement négocié dans la convention, l'Electricité de la Lienne SA construit ultérieurement un aménagement de pompage à la centrale de Croix. En cas de manque d'eau à prélever

<sup>12</sup> Actuellement, environ deux cents hectares de vignobles et cent hectares de prairies sont irrigués grâce au bisse.

<sup>13</sup> Le comité du consortium se compose de treize membres qui représentent les intérêts des consorts. Les intérêts des quatre

communes d'Icogne, Lens, Chermignon et Montana doivent cependant obligatoirement être représentés au sein du comité. Ce dernier se réunit pour décider de la planification annuelle des travaux à entreprendre sur le bisse.

dans la Lienne, il est possible de pomper de l'eau depuis la station de Croix, à raison de 300 litres/seconde pour l'alimentation du bisse. Ainsi, bien que l'approvisionnement naturel du bisse par la Lienne soit fortement réduit depuis la mise en service du barrage (1957), la mise en eau du bisse et les droits d'eau des consorts n'ont pas été affectés et restent toujours valables, ceci depuis le milieu du XV<sup>e</sup> siècle.

Mais les accords entre le consortage et l'Electricité de la Lienne SA vont encore un pas plus loin : la convention garantit au consortage l'entretien, par l'Electricité de la Lienne SA, du secteur s'étendant de la prise d'eau à la station de turbinage et de pompage de Croix. Il s'agit là du secteur le plus escarpé du parcours du bisse et donc le plus délicat à entretenir. L'avantage de cet accord pour l'Electricité de la Lienne SA consiste dans le fait qu'elle peut choisir le mode d'approvisionnement du Grand bisse de Lens : soit à travers le réseau existant du bisse, soit à travers le pompage de l'eau turbinée à la station de Croix. Avec le regain d'intérêt porté aujourd'hui aux bisses<sup>14</sup>, l'entretien de ce premier tronçon reste toutefois prioritaire. Il permet en effet la valorisation touristique du bisse. Dans cette optique, le consortage a également négocié avec Crans-Montana Exploitation - entité en charge du développement touristique de la station - afin qu'elle participe à l'entretien du chemin pédestre longeant le bisse.

La convention entre le consortage et l'Electricité de la Lienne SA a également instauré le principe d'une vente automatique des surplus d'eau non utilisés par le consortage à l'Electricité de la Lienne SA pour turbinage. Ainsi, durant la période de mise en eau, une mesure des débits distribués se fait heure par heure. Si la mise en charge du bisse est inférieure aux 300 litres/seconde à disposition, l'eau non injectée dans le bisse est alors automatiquement



*Le Grand bisse de Lens. (Martin Fardey)*

reprise par l'Electricité de la Lienne SA. Concrètement, le solde d'eau ne s'écoulant pas dans le bisse est récupéré à l'amont et introduit dans le réseau hydroélectrique pour être turbiné. Les quantités d'eau non consommées par le consortage sont donc revendues par ce biais à l'Electricité de la Lienne SA, ce qui permet de garantir la valeur économique des droits d'eau ancestraux du consortage. L'accord représente une somme d'environ 20 000 francs suisses par

<sup>14</sup> Regain d'intérêt consécutif à la défense et à la valorisation du patrimoine, à l'usage du bisse comme offre touristique, et à la protection de l'environnement (biodiversité).

année pour le consortage. Il est remis à jour selon l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation.

La convention passée entre le consortage du Grand bisse de Lens et l'Electricité de la Lienne SA dans le cadre de la mise en valeur du potentiel hydroélectrique du cours d'eau a passablement modifié la stratégie du consortage en matière de gestion de l'eau d'irrigation. La possibilité pour ce dernier de vendre l'eau non utilisée à l'entreprise hydroélectrique l'a incité à rationaliser l'usage de l'eau d'irrigation. Concrètement, le consortage a développé une gestion des débits plus linéaire afin de permettre une meilleure collaboration avec l'Electricité de la Lienne SA. Cette dernière, dans la mesure où elle est contrainte de planifier sa production selon les demandes globales du marché, doit en effet être capable de prévoir d'heure en heure sa production hydroélectrique, et donc la quantité d'eau disponible pour être turbinée. Il s'agit là d'un changement important dans la mesure où, auparavant, le consortage ne planifiait pas vraiment sa gestion et opérait de fréquents changements de débit en fonction des besoins des irrigants. Cette planification plus fine des quantités d'eau nécessaires à l'irrigation a permis une réduction importante des variations de charge du bisse, de même qu'une économie en moyenne d'environ un tiers de l'eau utilisée (soit environ 60 litres/seconde pour une mise en charge moyenne de 180 litres/seconde). Le consortage du Grand bisse de Lens semble donc avoir réussi à transformer une crise potentiellement mortelle (la dérivation de sa ressource principale) en opportunité pour un renforcement de la garantie juridique et de la valeur économique de ses droits d'eau. Grâce à une stratégie combinant la défense de ses droits d'eau ancestraux, la rationalisation des usages d'irrigation et la gestion des rivalités entre usages agricoles, hydroélectriques et touristiques de l'eau (garantie d'une mise en eau constante en saison ainsi que de l'entretien du chemin pédestre), le consortage s'est retrouvé dans une position de force lui offrant de nombreux avantages, tels que la revente de l'eau non utilisée et l'entretien d'un tronçon du bisse par l'Electricité de la Lienne SA. Les revenus issus de cette convention lui permettent de



*Le Grand bisse de Lens. (Martin Fardey)*

demeurer opérationnel plus de cinq cents ans après sa création.

Ainsi, malgré une transformation profonde du contexte socioéconomique et infrastructurel d'exploitation de l'eau, le consortage du Grand bisse de Lens a su rester un interlocuteur incontournable de la gestion de l'eau dans la région de Crans-Montana.

### **LE RÔLE DE LA GRANDE BOURGEOISIE DANS LE TRANSFERT DE L'EAU VERS LA STATION DE CRANS-MONTANA À TRAVERS LE TUNNEL DU MONT-LACHAUX**

Point central de la distribution de l'eau pour les quatre communes d'Icogne, de Lens, de Chermignon et de Montana, le tunnel du Mont-Lachaux revêt une importance stratégique au sein du système de gestion de l'eau sur le plateau de Crans-Montana. Il permet d'amener l'eau depuis le vallon de l'Ertense et depuis le barrage de Tseuzier (deux des plus importantes sources d'approvisionnement du Haut-Plateau), jusqu'aux différents réseaux d'adduction d'eau communaux.

Le tunnel traverse le Mont-Lachaux jusqu'au lieu-dit de

Plans-Mayens. Il se situe sur le territoire d'Icogne et de Lens et permet le transit de trois types d'eau. Tout d'abord, une conduite y transporte l'eau de source provenant du vallon de l'Ertense. Ensuite, le tunnel permet le transit de la conduite de Lens amenant l'eau depuis le barrage de Tseuzier. Et enfin, le fond du tunnel transporte l'eau d'irrigation provenant elles aussi du vallon de l'Ertense.

Le tunnel du Mont-Lachaux reprend la fonction que remplissait historiquement le bisse du Rho consistant dans le transit de l'eau d'irrigation du vallon de l'Ertense vers les secteurs agricoles (vignes, prairies). Sa construction permettait de garantir un approvisionnement en eau brute pouvant être rendue potable en quantité plus importante et durant toute l'année. Les communes décidèrent du percement et de la construction de l'infrastructure et le bisse du Rho fut désaffecté.

Le tunnel permet d'assurer l'approvisionnement des communes en faisant transiter la ressource en eau selon les droits des communes (à l'époque du bisse du Rho, il s'agissait des « sections ») sur le vallon de l'Ertense. Icogne, Lens, Chermignon et Montana se partagent ainsi les eaux d'irrigation de l'Ertense durant la période d'irrigation (du 15 avril au 30 septembre). En dehors de cette période, l'eau d'irrigation

appartient exclusivement à Icogne, commune propriétaire des sources. Là également, les droits d'eau ancestraux en vigueur dans la gestion du bisse du Rho ont été maintenus et juridiquement reconnus par-delà les changements infrastructurels. Le tunnel est construit en 1947 par la Grande Bourgeoisie qui, chargée de l'administration de l'eau d'irrigation, est le maître d'ouvrage et le financeur des travaux. En 1947, la Grande Bourgeoisie représentait une organisation supra-communale regroupant les quatre communes qui s'occupait des captages d'eau d'irrigation pour le compte de ces dernières. Elle est aujourd'hui encore gérée selon cette même organisation, avec une représentation de l'ensemble des communes au sein d'un comité.

C'est donc grâce à la Grande Bourgeoisie que l'infrastructure clé de l'approvisionnement en eau de ces quatre communes a pu être réalisée. D'ailleurs, aujourd'hui encore, le tunnel demeure la propriété de la Grande Bourgeoisie et n'est donc pas contrôlé directement par les communes. Ceci au contraire, par exemple, du répartiteur permettant la répartition des droits d'eau à la sortie du tunnel qui, lui, est la propriété directe et partagée des communes d'Icogne, de Lens, de Chermignon et de Montana, et est géré par la Commission intercommunale des eaux de l'Ertense. Si la Grande Bourgeoisie est donc propriétaire de l'infrastructure du tunnel, elle ne détient par contre aucun droit sur l'eau y transitant. Elle représente une institution extracomunale qui regroupe les différents intérêts relatifs à un approvisionnement autrefois dépendant du bisse du Rho et de son consortage.

Selon nos premières investigations, qui nécessitent cependant encore des approfondissements, il semble que le choix de confier la mise en œuvre et la gestion d'une infrastructure aussi centrale que le tunnel du Mont-Lachaux à une entité extracomunale telle que la Grande Bourgeoisie ne procède pas du hasard. Nous faisons ainsi l'hypothèse que la Grande Bourgeoisie joue le rôle de facilitateur, en ce qu'elle représente les intérêts communs des communes, hors des clivages partisans, et qu'elle constitue à ce titre un terrain de discussion neutre et dépolitisé. La Grande Bourgeoisie permet ainsi



Le bisse du Rho. (Martin Fardey)



Ancien tracé du bisse du Rho. (Martin Fardey)

d'éviter les conflits liés au transport d'une ressource aussi précieuse que l'eau et permet la mise en commun des efforts en vue de la poursuite d'un objectif clé qu'est la gestion de l'eau dans le périmètre. Ce faisant, elle contribue à garantir durant toute l'année un approvisionnement en eau suffisant et équitablement réparti entre les quatre communes.

Ce mode d'organisation a montré son efficacité en rendant possible la construction du tunnel en 1947 et en assurant sa gestion jusqu'à l'heure actuelle. En 2010 a débuté la rénovation du répartiteur des eaux du tunnel, situé à Plans-Mayens. La Grande Bourgeoisie est toujours active et participe au financement des travaux en tant qu'entité indépendante des communes. Même si sa participation est symbolique en rapport à l'investissement des communes, elle reste intégrée au processus en tant que propriétaire du tunnel du Mont-Lachaux.

### **LE RÔLE DE LA BOURGEOISIE DE CHERMIGNON DANS LA CONSTRUCTION ET LA GESTION DU BARRAGE DE CHERMIGNON**

Le barrage de Chermignon est une infrastructure de retenue d'eau appartenant à la commune de Chermignon et en service depuis les années 1970. D'une capacité de

56 000 mètres cubes, le barrage récupère le quart des droits d'eau d'irrigation de l'Ertense appartenant à la commune de Chermignon.

Ce barrage représente le point de départ du réseau d'adduction de Chermignon. Une station y traite l'eau qui est ensuite distribuée par gravité dans les différents réservoirs communaux. Ce sont entre 850 000 et un million de mètres cubes d'eau qui sont ainsi distribués annuellement depuis le lac (artificiel) de Chermignon dans le réseau d'adduction communal. Outre le réseau d'eau potable, l'eau du barrage dessert également des réseaux d'irrigation et constitue le point de départ du réseau d'enneigement artificiel de la CMA (Remontées mécaniques de Crans-Montana Aminona). La CMA utilise le barrage comme infrastructure de stockage et se charge de son entretien.

Le barrage a la particularité d'appartenir à la commune sans être construit sur son territoire. Situé sur la commune de Lens, le terrain appartient depuis très longtemps à la bourgeoisie de Chermignon. La commune ayant constaté l'intérêt de cette zone pour la construction d'une retenue d'eau, demanda à la bourgeoisie de mettre à disposition son terrain pour la construction de l'ouvrage. Le barrage est un avantage important pour la gestion de l'eau de la commune. Disposant de peu de ressources propres, le stockage de l'eau permet une gestion planifiée et moins dépendante des autres communes, autrement dit de l'eau provenant du barrage de Tseuzier.

La construction du barrage de Chermignon, infrastructure clé pour la gestion communale de l'eau, s'est donc faite grâce à la propriété foncière de la bourgeoisie, située hors des limites communales. Cet usage, quasi instrumental, d'un bien-fonds bourgeoisial est rendu possible par la très grande proximité entre le Conseil communal et le Conseil bourgeoisial, proximité résultant d'un phénomène de *multipositionnalité* des membres de ces deux conseils. La bourgeoisie a donc, là aussi, joué un rôle décisif pour la réalisation d'un objectif de la politique de l'eau de la commune.

### **L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION INTERCOMMUNALE DE L'EAU**

La Commission intercommunale des eaux de l'Ertense a été créée le 18 août 1989 sur une proposition de la commune de Montana. Regroupant, sur une base volontaire, les six communes du Haut-Plateau, la commission a pour objectif de faire l'état des lieux de la gestion de l'eau à Crans-Montana et d'en planifier les développements futurs. La commission est constituée des responsables de l'eau de chacune des communes, soit : le conseiller communal en charge du dicastère des eaux, le responsable du Service technique et le responsable du Service des eaux. Si les six communes sont intégrées à la commission, seules les communes concernées par les eaux de l'Ertense y sont actives. Rاندogne et Mollens, orientées vers la Raspille, ont ainsi un rôle essentiellement consultatif.

La commission des eaux poursuit trois objectifs. Tout d'abord, elle vise à améliorer la coordination entre les communes dans le domaine de la gestion de l'eau. Les réunions permettent de faire l'état des lieux des problèmes, des travaux en cours ou des projets communaux à l'étude, de faire le point à intervalles réguliers sur la gestion de l'eau dans le périmètre de la station. Deuxièmement, la commission permet de réunir l'ensemble des acteurs communaux de l'eau dans une même structure fonctionnant comme interlocuteur unique dans les discussions avec les autres acteurs publics, privés, associatifs et communautaires. Le dernier objectif est la coordination pratique de projets. La commission constitue un lieu de discussion et de négociation des projets en cours de développement et de mise en œuvre. Bien que dépendante de l'accord des conseils communaux, la commission facilite la réalisation de projets communs améliorant de façon notable la gestion de l'eau au quotidien.

L'action de la commission porte ainsi sur l'alimentation du réseau d'adduction d'eau potable, la distribution étant l'affaire des communes. La commission travaille par exemple à la sécurisation et à la protection des sources. Cette mission

consiste en des travaux de clôture des captages, d'amélioration de la planification des zones de protection de sources, d'analyse de la qualité de l'eau, de drainage, etc. Les travaux portent également sur le transfert de l'eau avant son partage entre les communes (par exemple l'entretien de l'amenée d'eau du vallon de l'Ertense (zones de sources) au répartiteur des eaux de Plans-Mayens), et sur l'entretien et la rénovation de certaines infrastructures centrales du réseau (par exemple le répartiteur des eaux à la sortie du tunnel du Mont-Lachaux).

La commission représente l'organe de gestion pour les problématiques touchant à la gestion globale de l'eau de l'Ertense. Elle est également l'unique interlocutrice et représentante des intérêts des communes dans les négociations touchant aux zones de protection de sources. C'est elle qui mène par exemple les discussions entre consortages d'alpages (exploitants des troupeaux d'alpage) et communes (exploitantes de l'eau de source) pour la protection des captages lors de la présence de bétail. En tant que gestionnaire de l'une des principales zones d'approvisionnement, la Commission intercommunale des eaux se trouve donc au centre de la gestion stratégique des eaux du Haut-Plateau. Son fonctionnement institutionnel repose sur le principe de la représentation égalitaire des intérêts des différentes communes, principe qui se concrétise au travers de la règle de l'unanimité dans les processus de décision. Les propositions peuvent être faites soit directement par une commune, par la commission dans son ensemble, ou encore sur proposition d'une sous-commission portant sur une problématique spécifique. La commission est cependant un organe décisionnel de première instance : pour entrer en vigueur et être mises en œuvre, les décisions et les modalités de leur financement doivent encore être approuvées par les conseils municipaux de l'ensemble des communes membres. Mais la présence, dans la commission, des conseillers municipaux en charge des dicastères de l'eau, contribue à donner une légitimité politique aux décisions prises au sein de cette dernière. Si une proposition venait toutefois à être refusée par un Conseil municipal (cas de

figure extrêmement rare), celle-ci retournerait en commission pour être renégociée.

Aujourd'hui, avec le projet du Bureau d'ingénieurs N. Cordonier & G. Rey SA, la tendance qui se dessine est celle d'une intégration croissante de la gestion supracommunale de l'alimentation en eau du Haut-Plateau. Le projet propose un regroupement des intérêts des communes, de l'hydro-électricité et de l'irrigation, ainsi qu'une rationalisation des usages de l'eau de ces différents acteurs. Il s'agit d'éviter des phénomènes de sous-valorisation de la ressource eau en

utilisant le barrage de Tseuzier comme infrastructure de stockage de l'ensemble des eaux du Haut-Plateau. Le projet repose donc sur la construction d'une conduite allant de la Tièche au barrage de Tseuzier et permettant des transferts facilités et massifs de la ressource. La circulation des eaux devrait permettre de valoriser son potentiel hydroélectrique tout en clarifiant les différents prélèvements et usages.

Cependant, avant la réalisation de ce projet, l'ensemble des différents types de droits d'eau qui existent doivent être répertoriés pour pouvoir débiter les négociations. Il s'agit



Barrage de Tseuzier. (Martin Fardey)

en particulier de trouver une clé de répartition équitable entre redevance hydroélectrique, droits de passage et droits d'eau. C'est dans le cadre de la Commission intercommunale que les mises à l'étude relatives au projet sont menées, avec notamment l'inventaire des droits d'eau et la réflexion sur l'intégration de l'ensemble des détenteurs de ces droits dans le processus. Ce projet, encore relativement éloigné de sa mise en œuvre, a poussé l'Association des communes de Crans-Montana (ACCM) à créer, début 2010, une commission intercommunale des eaux concernant la gestion de l'ensemble des eaux du Haut-Plateau (et non pas uniquement les eaux de l'Ertense). Cette nouvelle commission – surnommée par certains le « super-consortage » – regroupera à terme les six communes et l'ensemble des autres institutions impliquées dans la gestion des eaux du Haut-Plateau : consortages, bourgeoisies, associations intercommunales de l'Ertense et de la Raspille.

Ce type de commission intercommunale ne constitue pas à proprement parler une CPRI de l'eau au sens de la littérature théorique<sup>15</sup>, cela notamment en raison de sa nature *publique*. Cependant, il est intéressant de constater que, dans sa nouvelle formule en cours de constitution, elle adopte un certain nombre de caractéristiques centrales de ce type d'institution, comme le suggère une simple lecture des huit principes de design institutionnels caractéristiques des CPRI<sup>16</sup>.

1. Définition claire du groupe d'utilisateurs et des frontières de la ressource.
2. Congruence entre les règles d'appropriation de la

ressource, de fourniture de la ressource et les conditions locales (disponibilité de la ressource et besoins d'usages).

3. Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif, dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration ou modification.

4. Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de – ou directement par – les utilisateurs de la ressource eux-mêmes.

5. Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de graduation.

6. Les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des forums de discussion locaux peu coûteux en termes de temps et de moyens.

7. Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités gouvernementales extérieures.

8. Les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution de conflits ainsi que de gouvernance sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns les autres.

Sur la base de ces huit principes, on peut bel et bien considérer que cette commission intercommunale tend à développer un régime commun de régulation des eaux la *rapprochant* d'une forme de « super-consortage », dans la mesure où elle correspond, en gros, à la définition que nous avons donnée en introduction (cf. note 1) d'une *institution de gestion communautaire* de l'eau.

<sup>15</sup> Voir notamment Ostrom 1990, 1992, Gerber *et al.* 2008.

<sup>16</sup> Ostrom 1990, pp. 88-102. Voir Bréthaut, Nahrath 2010 (téléchargeable sur [www.iukb.ch](http://www.iukb.ch)), pour une application systématique de ces principes de design institutionnel au cas de la Commission intercommunale de Crans-Montana.

## DISCUSSION DES HYPOTHÈSES

### HYPOTHÈSE DE LA MÉDIATION

Cette hypothèse se trouve de manière générale validée dans les différents exemples empiriques. Les différentes institutions de gestion communautaire analysées contribuent effectivement à la mise en œuvre des objectifs des politiques publiques de gestion de l'eau. En particulier, elles jouent un rôle important dans la production et la diffusion d'une vision *commune* de la gestion de la ressource dans le périmètre du plateau de Crans-Montana. Elles contribuent également à la traduction des objectifs des politiques de l'eau dans le langage des droits de propriété et d'usages détenus par leurs membres (aussi bien sur la ressource eau que sur les infrastructures de réseaux d'ailleurs). Ce faisant, elles facilitent les processus de redistribution de ces droits d'eau rendus nécessaires par la réalisation des objectifs des politiques publiques de gestion de l'eau.

Les autres acteurs publics au sein de l'arrangement local (c'est-à-dire de l'APA des politiques de l'eau) reconnaissent et utilisent, voire instrumentalisent, cette capacité de médiation et de redistribution des droits d'eau dont font preuve les consortages et les bourgeoisies. Outre la reconnaissance juridique de leurs droits de propriété ancestraux sur la ressource, tout semble se passer comme si la perpétuation de ces institutions de gestion commune s'expliquait effectivement par :

- (1) les possibilités de mobilisation des droits d'eau privés au service de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- (2) le transfert d'une partie du travail politique de limitation et de redistribution des droits d'eau des acteurs étatiques (communes) vers des institutions communautaires

porteuses historiquement d'une conception exigeante en matière de gestion durable du système de la ressource et détentrices à ce titre d'une certaine légitimité sociale et politique ;

- (3) la mobilisation des ressources foncières, financières, de la légitimité sociale et politique ou encore des savoir-faire techniques détenus par ces institutions.

La contribution de ces institutions communautaires aux processus de médiation et de redistribution des droits d'eau entre usagers rivaux, dans le cadre des processus de mise en œuvre des politiques publiques, s'est cependant souvent trouvée grandement facilitée par le fait que ces institutions connaissaient dans le même temps une baisse de la demande en eau (notamment d'irrigation) et donc une baisse de l'utilisation de leurs droits d'eau par de nombreux consorts<sup>17</sup>. Les droits ainsi « libérés » ont donc pu être plus facilement échangés dans le cadre d'accords au sein des arrangements locaux de gestion de l'eau. La question reste donc ouverte concernant la capacité de régulation de ces institutions dans les cas de très fortes rivalités entre usagers de la ressource.

Enfin, il est intéressant d'observer que la Commission intercommunale de l'eau de l'ACCM, bien que ne constituant pas à proprement parler une CPRI (cf. remarques supra), cherche également à fonctionner comme une institution « communautaire » *médiatrice* – sous la forme d'une sorte de « super-consortage » – essayant de traduire les objectifs de gestion des politiques de l'eau dans des processus de redistribution des droits d'eau détenus par les différentes communes membres, de même que par les autres acteurs privés, associatifs et communautaires rassemblés en son sein.

<sup>17</sup> REYNARD 2005.

### **HYPOTHÈSE DE L'IMBRICATION**

Cette deuxième hypothèse se trouve également validée dans les cas analysés. Les différentes CPRI connaissent un renforcement de la reconnaissance de leurs prérogatives et de leurs droits, au travers de leur imbrication dans l'arrangement local de gestion de l'eau. Cette imbrication contribue à une revitalisation (sociopolitique, culturelle et parfois économique) de ces institutions qui se voient confier de nouvelles tâches allant bien au-delà de la seule gestion des droits d'irrigation, tâches qu'elles remplissent notamment grâce à leur savoir-faire et à la mobilisation de leurs droits ancestraux, dont la reconnaissance se trouve renforcée (cf. convention entre l'Electricité de la Lienne SA et le consortage du Grand bisse de Lens).

Ainsi, tout se passe comme si l'Etat et ses politiques publiques, loin de constituer le principal danger pour la survie de ces CPRI, contribuaient grandement à leur maintien en les intégrant dans les structures de gouvernance locale de l'eau. A contrario, les travaux d'E. Reynard montrent plusieurs cas de disparition de consortages à la suite d'une perte de leur rôle ou de leur fonction dans le cadre de l'arrangement local, à la suite d'une perte ou une non-reconnaissance de la valeur économique, politique ou stratégique ou encore symbolique et culturelle de leurs droits<sup>18</sup>. En ce sens, on peut donc penser que, dans le cas de Crans-Montana, l'un des enjeux centraux pour le maintien de cette situation favorable aux institutions de gestion commune consiste précisément dans la poursuite de ce processus d'imbrication des consortages et bourgeoisies dans le nouvel arrangement local en phase d'émergence à la suite de la montée en puissance de la Commission intercommunale de l'eau de Crans-Montana (cf. hypothèse 3 ci-dessous).

### **HYPOTHÈSE DE L'AUTONOMIE ET DE LA DIVISION DU TRAVAIL**

La validation partielle de cette hypothèse est paradoxalement le corollaire de la très forte imbrication des consortages et des bourgeoisies dans l'arrangement local (cf. hypothèse 2). Si le critère de la division du travail ne semble pas poser de problèmes particuliers, celui de l'autonomie semble par contre plus problématique.

L'imbrication des consortages et bourgeoisies dans l'arrangement local se fait effectivement au travers d'une répartition et d'une coordination des tâches de gestion de l'eau entre ceux-ci et les acteurs publics (communes et commission intercommunale) qui sont relativement claires et acceptées par l'ensemble des partenaires. Cette imbrication et cette division du travail sont envisagées par une majorité des acteurs locaux comme l'une des conditions d'un renforcement de la coordination fonctionnelle et territoriale de la gestion de l'eau à l'échelle du plateau de Crans-Montana, coordination qui est par ailleurs également visée par la commission intercommunale.

Toutefois, cette imbrication et cette division du travail comportent, paradoxalement, également le risque d'une perte d'autonomie des institutions de gestion commune, au travers de leur possible instrumentalisation par les acteurs publics avec lesquels elles coopèrent dans le cadre de la gestion de l'eau. En effet, dans les cas d'une très forte imbrication et proximité entre les institutions publiques et communautaires, on peut se demander dans quelle mesure le patrimoine et les droits de propriété et d'usage des consortages et des bourgeoisies ne servent pas en premier lieu les intérêts des communes, au détriment éventuellement de leurs propres intérêts (cf. les cas de la Grande Bourgeoisie et de la Bourgeoisie de Chermignon).

<sup>18</sup> REYNARD 2005, REYNARD, THORENS, MAUCH 2001.

Ce risque est probablement d'autant plus important lorsqu'il existe un phénomène de très forte *multi-positionnalité* de certains acteurs centraux de l'arrangement local, de même que lorsque les communes sont elles-mêmes membres des CPRI. On peut ainsi certainement faire l'hypothèse que, dans le cas d'une trop forte ou trop brutale instrumentalisation des institutions de gestion communautaire par les acteurs publics, celles-ci risquent de perdre de leur substance (c'est-à-dire de leur capacité de médiation et de régulation des droits d'usage de leurs membres), voire carrément de disparaître (par exemple par absorption), situation qui pourrait paradoxalement remettre en question les équilibres entre acteurs au sein de l'arrangement local.

### **HYPOTHÈSE DE LA MULTIPOSITIONNALITÉ**

Il existe clairement un lien entre imbrication et *multi-positionnalité* au sein de l'arrangement local. Les acteurs cumulant les principales positions au sein des différentes institutions de l'arrangement local de gestion de l'eau sont tous membres ou responsables d'un consortium ou d'une bourgeoisie. Tout se passe comme si la mise en place de l'arrangement local ne pouvait se faire sans la présence des représentants des institutions de gestion communautaire de l'eau.

Par ailleurs, certains éléments empiriques tendent à accréditer l'hypothèse selon laquelle ce cumul des mandats de représentation des intérêts dans les organes politico-administratifs publics et les institutions communautaires permettrait effectivement une amélioration de la prise en charge et de la résolution des rivalités d'usages, notamment au travers d'arrangements informels et souples permettant d'adapter les règles de gestion aux transformations de l'état du système de la ressource.

Comme le suggère le président du consortium du Grand bisse de Lens: «La seule manière de comprendre le système, c'est de toucher à tout. [...] L'avantage, c'est la vision totale sur ce qui se passe». Le cumul des fonctions a ainsi l'avantage de permettre de connaître de manière précise et complète les incidences des prélèvements et des enjeux de répartition de l'eau sur l'ensemble des différents secteurs d'activité: irrigation, hydroélectricité, eau potable, tourisme, enneigement artificiel.

Il convient de noter le rôle central que semblent jouer les acteurs politico-administratifs de la commune d'Icogne au sein de l'arrangement local de gestion de l'eau. Comme le précise encore le président du consortium du Grand bisse de Lens: «Il faut bien penser que la commune d'Icogne était une commune pilote dans la gestion de l'eau. [...] On a toujours été un peu les managers de cette affaire. Ce n'est pas pour rien que le chef des travaux publics de la commune d'Icogne soit le manager des eaux du Haut-Plateau et le responsable du tunnel du Mont-Lachaux. C'est lui qui règle les débits pour l'entier de la station. Il pilote les vannes à distance à l'Ertense. Entre nous, c'est vraiment une araignée. Ça aide pour être plus pointu dans le système.»<sup>19</sup>

Tout semble indiquer que ce cumul des fonctions par un nombre limité de personnes – et la concentration du pouvoir dans un nombre limité de mains qu'il implique – permet paradoxalement l'émergence d'une *gouvernance systémique à la fois souple, car partiellement informelle, et relativement intégrée* de la ressource au sein de l'arrangement local. Comme le souligne le secrétaire de la Commission intercommunale de l'Ertense: «La collaboration intercommunale se passe très bien. [...] on se dépatouille entre nous. Moins il y a de conventions, mieux on se porte.»<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Entretien avec le Président du consortium du grand bisse de Lens, le 7 juin 2010.

<sup>20</sup> Entretien avec le secrétaire de la Commission intercommunale des eaux et collaborateur au Service technique de Montana, le 24 mars 2010.

Ce constat pose deux questions qui prolongent la discussion sur les rapports entre *multipositionnalité* et instrumentalisation initiée dans le cadre de la discussion de l'hypothèse 3 :

1. Dans quelle mesure l'hypothèse inverse d'un renforcement – et non pas d'un affaiblissement – de la position des consortages et des bourgeoisies par les phénomènes de

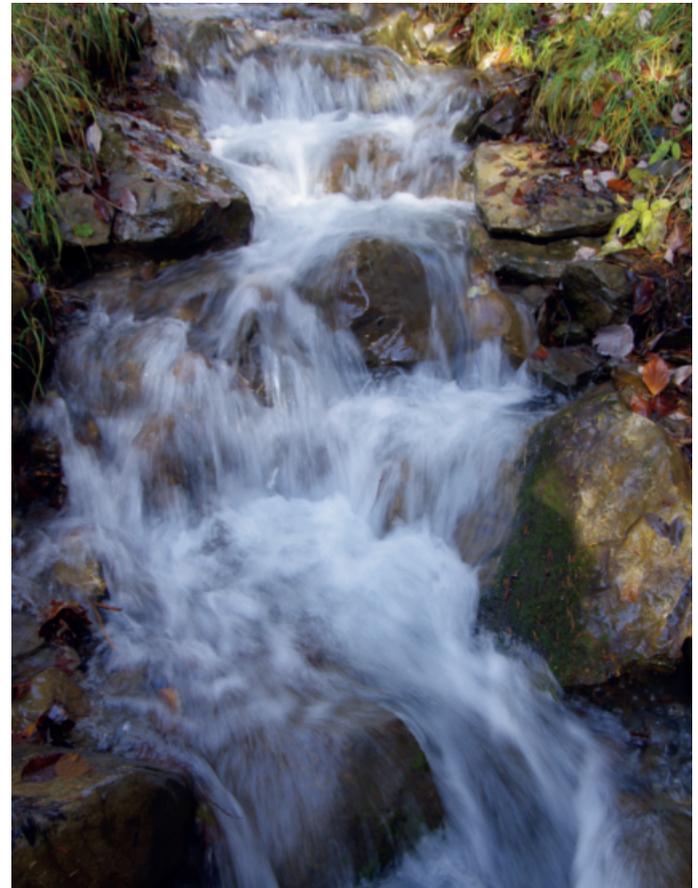
*multipositionnalité* n'est-elle pas également plausible ?

2. Si tout a l'air de bien se passer en situation normale, quelle est la robustesse des arrangements locaux reposant sur une part importante d'accords informels entre communes, consortages, bourgeoisies et acteurs privés dans le cas d'une situation de crise, à la suite par exemple d'un épisode de stress hydrique important ?

## CONCLUSION

### **LE RÔLE DES CONSORTAGES ET DES BOURGEOISIES DANS LA GESTION DE L'EAU À CRANS-MONTANA, ENTRE IMBRICATION, INSTRUMENTALISATION ET INFUSION**

L'analyse du rôle des différentes CPRI intervenant dans la gestion de l'eau à Crans-Montana débouche sur un constat relativement contrasté. D'une part, nous avons pu montrer le rôle important que ces institutions continuent à jouer au travers de leur imbrication dans l'arrangement local de gestion de l'eau en général et dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau en particulier. D'autre part, nous montrons également que cette imbrication s'accompagne souvent d'un affaiblissement de l'autonomie de l'institution communautaire en raison de son phagocytage par les communes qui en deviennent membres et/ou qui prennent le contrôle des droits d'eau directement ou indirectement au travers d'un phénomène de *multipositionnalité* ; ce dernier menant à une centralisation de la gestion de l'eau par un nombre limité de personnes, provenant notamment de la commune d'Icogne. Ce triple constat (affaiblissement de l'autonomie, *multipositionnalité* et centralisation) nous incite à développer une première interprétation liant l'*imbrication* à un risque d'*instrumentalisation*, le maintien des institutions de gestion communautaire de l'eau se faisant au prix d'une mise au service de l'Etat local de leurs droits d'eau et de leurs savoir-faire.



Le bisse de Planige. (Martin Fardey)

Cependant, certains éléments empiriques nous incitent à considérer que cette première interprétation n'est pas entièrement satisfaisante. Il n'est en effet pas certain que les rapports entre les communes, d'une part, et les consortages et bourgeoisies, d'autre part, soient uniquement de types stratégiques et instrumentaux. On peut en effet se demander dans quelle mesure la persistance de l'influence de ces institutions de gestion communautaire ne s'explique pas également par le rôle de *modèle* et de *source d'inspiration* que ces institutions jouent dans la mise en place des arrangements locaux et dans la création des institutions contemporaines de gestion de l'eau. En effet, l'importance de l'appartenance à ces institutions pour les responsables politico-administratifs communaux de l'eau, les références fréquentes à ces institutions dans le cadre de la création et du développement de la Commission intercommunale des eaux du plateau de Crans-Montana (souvent décrite comme étant un « super-consortage »), ou encore le fonctionnement même de cette dernière institution dont le mode d'organisation, comme nous l'avons rapidement suggéré au travers de la comparaison systématique avec les principes de design institutionnel identifiés par E. Ostrom, fait étrangement penser aux anciens consortages de bisses. Tous ces éléments contribuent à renforcer

l'idée que les CPRI servent de source d'inspiration dans le cadre de la mise en place d'un arrangement régional de gestion de l'eau cherchant une régulation à la fois rigoureuse, souple et politiquement légitime de l'ensemble des usages et usagers de l'eau à l'échelle du périmètre supracommunal du plateau de Crans-Montana.

D'où la pertinence, à notre sens, de développer une hypothèse alternative complémentaire qui est celle de l'*infusion institutionnelle* consistant en un processus « d'extraction des principes actifs » des institutions de gestion communautaire de l'eau et de leur diffusion auprès des institutions et acteurs, notamment publics, de l'arrangement local. Une telle infusion se manifesterait ainsi par un transfert de *valeurs*, d'*objectifs*, de *règles*, de *modes d'organisation*, de *procédures* et de *savoir-faire* d'une institution à une autre, ceci par l'intermédiaire des phénomènes d'*imbrication* et de *multipositionnalité* de certains acteurs clés au sein de ces différentes institutions.

La validation d'une telle hypothèse nécessite cependant d'approfondir encore significativement l'analyse des modes d'imbrication des institutions de gestion communautaire au sein des arrangements locaux de gestion de l'eau et des APA des politiques publiques.

## Bibliographie

### BRÉTHAUT 2011

CHRISTIAN BRÉTHAUT, *Analyse comparée des régimes institutionnels des services urbains de l'eau dans les stations touristiques : le cas de Crans-Montana (Suisse), une illustration du modèle de gestion « publique local fort »*, Sion, 2011.

### BRÉTHAUT, NAHRATH 2010

CHRISTIAN BRÉTHAUT, STÉPHANE NAHRATH, *Entre imbrication et infusion : le rôle des consortages de bisces et des bourgeoisies dans les politiques de gestion de l'eau à Crans-Montana*, Working Paper de l'IUKB, Sion, n° 5, 2010.

### CURIEN 2005

NICOLAS CURIEN, *Economie des réseaux*, Paris, 2005.

### GEORGESCU-ROEGEN 2008

NICHOLAS GEORGESCU-ROEGEN, *La décroissance : entropie, écologie, économie*, Paris, 2008.

### GERBER *et al.* 2008.

JEAN-DAVID GERBER *et al.*, « The role of common pool resource institutions in the implementation of Swiss natural resource management policy », in *International Journal of the Commons*, vol. 2, n° 2, 2008, pp. 222-247.

### GERBER *et al.* 2009

JEAN-DAVID GERBER *et al.*, « Institutional resource regimes : towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis », in *Ecological economics*, vol. 68, n° 3, 2009, pp. 798-809.

### JOBERT 1987

BRUNO JOBERT, PIERRE MULLER, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, 1987.

### KNOEPFEL, KISSLING-NÄF, VARONE 2001

PETER KNOEPFEL, INGRID KISSLING-NÄF, FRÉDÉRIC VARONE (éd.), *Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Bâle, 2001.

### KNOEPFEL, NAHRATH, VARONE 2007

PETER KNOEPFEL, STÉPHANE NAHRATH, FRÉDÉRIC VARONE, « Institutional regimes for natural resources : an innovative theoretical framework for sustainability », in PETER KNOEPFEL (éd.), *Environmental policy analyses : learning from the past for the future – 25 years of research*, Berlin, 2007.

### KNOEPFEL *et al.* 2010

PETER KNOEPFEL *et al.*, *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Zurich, 2010.

### OSTROM 1990

ELINOR OSTROM, *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, 1990.

### OSTROM 1992

ELINOR OSTROM, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, 1992.

### REYNARD 2005

EMMANUEL REYNARD, *Transformations récentes de l'irrigation communautaire en Valais (Suisse)*, Institut de Géographie, Université de Lausanne, Lausanne, 2005. (Document publié sur le site Internet [www.unil.ch/igul](http://www.unil.ch/igul))

### REYNARD, THORENS, MAUCH 2001

EMMANUEL REYNARD, ADÈLE THORENS, CORINE MAUCH, « Développement historique des régimes institutionnels de l'eau en Suisse entre 1870 et 2000 », in PETER KNOEPFEL, INGRID KISSLING-NÄF, FRÉDÉRIC VARONE (éd.), *Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, 2001, pp. 101-139.



*Inauguration du tunnel du Prabé, Savièse, 1935. (Charles Paris, MV - My)*