



HAL
open science

Approche juridique de l'irrigation durable

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Approche juridique de l'irrigation durable. Le cas des zones steppiques et des espaces oasiens état et perspectives: quelles stratégies de développement durable, rural et local?, Mar 2012, Boussaada, Algérie. hal-01975792

HAL Id: hal-01975792

<https://hal.science/hal-01975792v1>

Submitted on 9 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Approche juridique de l'irrigation durable

Benoît Grimonprez
Maître de conférences à l'Université de Franche-Comté
CRJFC EA 3225

Résumé :

Alors que l'eau devient une ressource de plus en plus rare, l'agriculture ne cesse d'accroître ses prélèvements. L'irrigation constitue le moyen de faire venir l'eau sur les terres où elle est naturellement absente. L'importance de cette technique est telle que beaucoup d'exploitations agricoles, en France comme au Maghreb, ne pourraient survivre sans elle. Or l'irrigation est au coeur d'un débat qui traverse tous les pays qui bordent la méditerranée : on la juge responsable du tarissement des cours d'eau et des nappes souterraines, ainsi que de phénomènes de pollution.

La politique hydro-agricole contemporaine doit concilier deux impératifs : maintenir un bon niveau d'irrigation agricole et protéger l'intégrité de la ressource en eau. Pendant longtemps, le droit français a surtout favorisé l'irrigation dans l'intérêt de l'agriculture. Des règles ont été édictées pour faciliter l'accès et l'utilisation individuelle de l'eau. Le contexte de tension entre les usages a cependant amené les autorités publiques à multiplier les restrictions, sous la forme d'un contrôle administratif et d'une organisation collective des prélèvements. L'équilibre recherché invite à réfléchir sur les nouveaux rapports que l'agriculture doit entretenir avec cette richesse qu'est l'eau.

Mots clés : Aménagement de l'espace rural – Agriculture – Irrigation - Gestion de l'eau – Développement durable.

INTRODUCTION

L'eau a un double visage, celui d'une menace quand elle est trop abondante, et d'une richesse quand elle vient à manquer. Globalement, la ressource hydrique est en voie de raréfaction : les activités consommatrices d'eau augmentent, les périodes de sécheresse se multiplient et la pollution dégrade une partie de la ressource. Alors que la quantité d'eau s'amenuise, les besoins hydro-agricoles ne cessent de croître ; situation qui risque encore de s'aggraver avec le défi d'augmenter la production alimentaire mondiale de près de 50 % d'ici 2030. L'or bleu, qui est déjà un bien précieux, sera de plus en plus convoité.

L'irrigation représente, depuis l'aube de l'agriculture, un facteur clé de son développement. Permettant d'acheminer l'eau sur les terres où elle est absente, elle protège les cultures des aléas climatiques et assure quantité et qualité de la production. Le sujet de l'irrigation intéresse toutes les sociétés agraires où l'eau est en déficit. C'est le cas des Etats du bassin méditerranéen, et plus particulièrement de ceux du Maghreb, couverts de régions arides et semi-arides. Bénéficiant d'un climat plus tempéré, la France compte tout de même 2 millions d'hectares de surfaces irriguées, soit 6 % de la superficie agricole utile¹. On évalue, en Algérie, le potentiel de terres irrigables à environ 1 million². Au nord comme au sud de la méditerranée, le développement de l'irrigation revêt une importance cruciale pour l'avenir de l'agriculture, secteur régulièrement touché par la crise et faisant vivre les populations les plus vulnérables. La survie des exploitations passe donc par l'accès à l'eau, dépendance plus aigüe encore dans les régions sahariennes de l'Algérie.

En dépit de son caractère vital, l'irrigation est à l'origine de conflits d'usages (concurrence

¹ Une exploitation sur six utilise l'irrigation, la culture du maïs étant la principale bénéficiaire.

² FAO, Rapport sur l'eau, 2005.

avec les besoins en eau potable)³ et d'externalités négatives (pollution par les pesticides et nitrates⁴, assèchement des cours d'eau et des nappes souterraines). Les tensions sont exacerbées dans les régions en déficit hydrique où les périodes d'étiage coïncident avec les besoins maximums de l'agriculture et de la population. En Europe comme en Algérie, environ 65 % des ressources en eau sont destinées à l'irrigation. Cette part très importante est aujourd'hui critiquée, le corps social souhaitant voir un rééquilibrage entre les différents usages. Dans un tel contexte, deux impératifs majeurs doivent être conciliés : sécuriser l'irrigation, gage d'une pérennité de l'activité agricole, et réduire la pression sur la ressource pour conserver l'équilibre biologique des milieux aquatiques⁵. Tous les pays, mais plus encore ceux du Maghreb, sont confrontés à cette problématique. La solution ne peut pas être le développement anarchique des surfaces irriguées ; parce que les ressources sont limitées, fragiles et souvent non renouvelables (fossiles)⁶. La satisfaction de tous les besoins en eau suppose une nouvelle politique hydro-agricole intégrant le principe de préservation. Les progrès techniques sont assurément indispensables, surtout dans les pays du sud : les infrastructures (type barrages) peuvent être multipliées et rénovées, le phénomène d'évaporation limité par un ajustement des méthodes d'arrosage des plantes⁷, enfin le taux de salinité de l'eau, souvent alarmant en Algérie, peut être combattu par le dessalement, la modification des forages et des pratiques agricoles.

La règle de droit reste encore le meilleur moyen de contrôler l'usage agricole de l'eau. Doivent être déterminés, tant la répartition des prérogatives sur l'eau, que les moyens de l'autorité publique pour garantir l'intégrité de la ressource. L'irrigation connaît une spécificité juridique, que soulignent déjà les anciennes législations, tel le Code d'Hammourabi. Dans son ensemble, le droit islamique prend soin de distinguer le *chafa* (droit de soif) et le *chirb* (droit d'irriguer ses terres) en les soumettant à des régimes différents. Le droit français, quoique moins schématique, comporte lui aussi des dispositions propres à l'irrigation. Il recherche, à l'image de la plupart des systèmes, un équilibre entre droit de l'agriculteur d'accéder à l'eau et restrictions à l'usage de l'eau. C'est ainsi que cohabitent dans nos Codes à la fois des règles - traditionnelles - encourageant l'irrigation agricole (I) et d'autres, plus récentes, visant à en assurer la maîtrise (II).

I. LES BASES JURIDIQUES DE L'IRRIGATION

L'eau est en droit français un bien très particulier. D'un côté, la loi qualifie l'eau de « patrimoine commun de la Nation » (Code de l'environnement, art. L. 210-1), signifiant que personne ne peut se l'approprier et en priver les autres⁸. Mais, d'un autre côté, le droit reconnaît l'usage privatif de la ressource, en particulier dans une optique agricole. L'irrigation repose ainsi sur des règles spéciales relatives à la manière de disposer de l'eau et aux moyens d'y accéder.

1. 1. LE DROIT D'USER DE L'EAU

L'eau change de formes selon son cycle : elle tombe en pluie, ruisselle, rejoint les nappes souterraines ou les cours d'eau. Elle traverse successivement différents lieux, appartenant à différents propriétaires. En droit civil français, c'est en principe la propriété immobilière qui détermine les droits des personnes sur la ressource (Code civil, art. 552). Le régime n'est cela dit pas uniforme⁹ et dépend des caractères de l'eau. Ainsi les eaux dormantes sont susceptibles

³ Phénomène de concurrence accru dans les régions où la pression urbaine et la densité démographique augmentent (voir par ex. l'oasis de Toudgha dans le sud-est marocain).

⁴ Comme dans la vallée du M'Zab, en Algérie, menacée par la pollution des nappes phréatiques.

⁵ Gouvernement français, Plan quinquennal de gestion de l'eau en agriculture, 16 novembre 2011.

⁶ Dans le sud de l'Algérie, l'irrigation se fait exclusivement à partir des nappes souterraines qui risquent donc de s'épuiser.

⁷ Les taux d'évaporation de l'eau durant son acheminement et sa diffusion se situent à hauteur de 50 % de la quantité totale ! Chiffres qui augmentent considérablement en présence de canaux à ciel ouvert.

⁸ Position également du Québec.

⁹ Selon l'article 543 du Code civil : « On peut avoir sur les biens, ou un droit de propriété, ou un simple droit de

d'appropriation privée, au contraire des eaux courantes qui ne peuvent faire l'objet que d'un droit d'usage.

En premier lieu, la loi considère que l'eau immobile (source, eau souterraine, étang) devient la propriété du maître du fonds où elle se trouve (Code civil, art. 641 à 643). Le droit musulman connaît le même principe : l'eau qui dort est considérée comme un accessoire du foncier. Le propriétaire peut par conséquent la stocker, faire les travaux (forages, fouilles) nécessaires à son captage, et en user pour les besoins de son exploitation. Dans toutes ces hypothèses, le propriétaire a l'entière maîtrise de la ressource dans la mesure où il n'abuse pas de son droit.

En second lieu, les eaux courantes sont réputées être des « choses communes », dont l'usage est à tous (Code civil, art. 714). Elles ne peuvent donc pas faire l'objet d'un droit de propriété¹⁰, mais simplement d'un droit d'usage (Code de l'environnement, art. L. 215-1 et s.). Un usage préférentiel est, cela dit, accordé aux riverains des cours d'eau qui n'appartiennent pas à l'Etat (cours d'eau non domaniaux). Droit français et droit d'islam se rejoignent ici pour reconnaître un droit de « riveraineté », droit réel attaché au fonds. La prérogative a, selon l'article 644 du Code civil, une finalité agricole dans la mesure où elle satisfait en priorité les besoins de l'irrigation¹¹. La jurisprudence a même admis que le droit pouvait servir à l'arrosage d'une propriété éloignée du cours d'eau¹², voire être exercé sur un fonds appartenant à autrui si celui-ci est mieux situé¹³. Le propriétaire d'un fonds bordé ou traversé par une rivière a donc une forme de maîtrise de l'eau : il peut modifier le lit du cours, capter l'eau ou la détourner au moyen de barrages, d'aménagements ou de dérivations. Le Code civil pose seulement comme condition qu'il rende l'eau à son cours ordinaire à la sortie du fonds.

Pour prévenir et régler les conflits d'usage entre propriétaires, la loi française donne pouvoir au juge de déterminer les droits respectifs de chacun, de régler les modes de jouissance et d'ordonner la réalisation ou la destruction d'ouvrages nécessaires à l'exercice des droits (Code civil, art. 645). Le tribunal doit rendre sa décision en tenant compte des besoins de l'agriculture (Code civil, article 645). Le « règlement d'eau » fixe donc la proportion d'eau courante que peut s'attribuer chaque riverain, comme une sorte de règlement de copropriété¹⁴.

Enfin, le droit d'usage des riverains est un droit cessible. Le propriétaire d'un fonds peut concéder des prises d'eau à un tiers pour qu'il irrigue ses terres, même non riveraines du cours d'eau. La cessibilité du droit est cependant conditionnée par le fait que le propriétaire n'use pas lui-même de la part d'eau transférée et que les droits des autres riverains soient préservés. Sous ces réserves, les droits d'usage de l'eau peuvent être transférés moyennant finance, ce qui est susceptible de donner naissance à un véritable marché¹⁵. Le phénomène s'est par exemple développé depuis près d'un siècle aux Etats-Unis dans des zones limitées, permettant à ceux qui en ont besoin d'acquérir des droits que leurs titulaires n'ont pas utilisés. De tels marchés, s'ils peuvent contribuer à répartir l'usage de la ressource et résoudre certains problèmes d'irrigation, ne sont cependant pas sans danger. Des phénomènes de spéculation sont à craindre, comme l'achat massif de droits par certains investisseurs au détriment des petits usagers. Si marché il devait y avoir, il faudrait qu'il soit

jouissance, ou seulement des services fonciers à prétendre. ».

¹⁰ Seul le lit de la rivière appartient, pour moitié, au propriétaire du fonds bordé par le cours d'eau.

¹¹ « L'article 644 n'attribue à celui dont la propriété borde une eau courante que le droit de s'en servir pour l'irrigation de ses propriétés » (Cass. civ., 20 oct. 1942 : Gaz. Pal. 1942, 2, p. 280).

¹² Cass. 8 nov. 1854 : S. 1855, 1, p. 49, DP 1854, 1, p. 75. Auquel cas le propriétaire peut bénéficier de la servitude d'aqueduc (Code rural, art. L. 152-14).

¹³ En raison par exemple d'un débit ou d'une inclinaison de la rivière plus importants. Le droit d'usage peut dans ce cas donner lieu à l'établissement d'une servitude de passage sur le fonds d'autrui.

¹⁴ Cass. 3^e civ., 4 févr. 1975 : Bull. civ. III, n° 39.

¹⁵ Certaines conditions sont toutefois nécessaires : comme le transport de l'eau, sa jouissance effective et des mécanismes d'indemnisation en cas d'impossibilité d'exécution du transfert pour un motif d'intérêt général.

régulé par une autorité publique chargée d'arbitrer entre les transferts de droits.

1. 2. LE DROIT D'ACCEDER À L'EAU

Le droit français regorge de règles spécifiques favorisant l'accès à l'eau. Est d'abord organisée l'accessibilité matérielle à la ressource. A cet effet, la loi a prévu, dès le XIX^{ème} siècle, des services fonciers destinés à l'aménagement des systèmes d'irrigation. Des servitudes légales font ainsi prévaloir l'intérêt de l'agriculture sur la propriété privée. Ces charges, qui grèvent un fonds au profit d'un autre fonds, sont de trois sortes : certaines permettent de faire passer les canalisations d'eau sur les terres d'autrui (servitude d'aqueduc : Code rural, art. L. 154-12) ; d'autres d'appuyer sur le fonds voisin les ouvrages nécessaires à la prise d'eau (servitude d'appui : Code rural, art. L. 152-17) ; d'autres enfin obligent les propriétaires des fonds inférieurs à recevoir le trop plein d'eau ayant servi à l'irrigation des terrains supérieurs (servitudes d'évacuation : Code rural, art. L. 152-15).

L'accessibilité à l'eau est ensuite facilitée d'un point de vue économique. L'irrigation jouit, dans beaucoup de pays, d'une politique financière très avantageuse. D'un côté, les pouvoirs publics ont longtemps subventionné les cultures irriguées. Ainsi la Politique Agricole Commune a créé, à partir de 1992, des primes directes à l'irrigation qui ont fortement contribué à son développement. Ces primes sont, depuis la réforme de la PAC de 2003, intégrées dans les droits à paiement unique (DPU) dorénavant versés aux exploitants. En Algérie également, on constate un fort soutien public envers l'irrigation, notamment grâce aux subventions d'investissement accordées par le Fonds national de développement rural et agricole (FNDRA).

D'un autre côté, l'agriculture contribue relativement peu au financement de la politique de l'eau. Les redevances payées – aux agences de l'eau – pour l'irrigation restent extrêmement faibles au regard de celles supportées par les autres catégories d'utilisateurs¹⁶. La situation n'est guère différente en Algérie : les offices de périmètres irrigués (OPI), chargés de la gestion des « grands périmètres », vivent difficilement des modiques redevances acquittées au titre de l'irrigation. Dans l'hexagone, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a voulu renverser la tendance et impliquer financièrement l'agriculture dans la bonne gestion de la ressource. L'avancée reste timide : la redevance pour prélèvement de la ressource - honorée par tous les irrigants - a été légèrement réformée ; tandis que deux autres nouvelles contributions ont été mises à la charge des exploitants : une taxe au titre des pollutions d'origine non domestique (Code de l'environnement, art. L. 213-10-2) et une taxe pour stockage d'eau en période d'étiage (Code de l'environnement, art. L. 213-10-10)¹⁷.

Longtemps favorisée par des règles exorbitantes, l'irrigation a permis, en France, un fort développement de la productivité. C'est également pour l'Algérie un aspect clé de sa politique agricole. Il n'en demeure pas moins qu'une irrigation incontrôlée n'est pas durable : surexploitations et gaspillages ont entraîné un appauvrissement quantitatif et qualitatif de la ressource. Le droit individuel d'user de l'eau, sans limite, quelle que soit la période et dans l'indifférence des autres besoins, n'est pas admissible. C'est pourquoi l'arsenal juridique, français comme arabe, contient des règles visant à assurer la maîtrise de l'irrigation.

II. LES MOYENS DE CONTRÔLER L'IRRIGATION

La maîtrise de l'irrigation est désormais une priorité de l'action publique. Dans les sociétés traditionnelles, encore répandues dans les contrées sahariennes, la gestion économe de l'eau repose sur un contrôle social de la ressource. Ainsi le *chirb*, droit d'irriguer, a toujours subi d'importantes

¹⁶ Par exemple, en 2010, l'irrigation ne représentait que 0,6 % des redevances payées à l'Agence Rhône-Méditerranée et Corse ; chiffres comparables pour les autres agences de bassin.

¹⁷ Cette redevance est due par toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus de 1 million de mètres cubes et qui procède au stockage d'eau en période d'étiage (Code de l'environnement, art. R. 213-48-19).

atténuations, variables selon les milieux et les coutumes. Au moyen de constructions sociales complexes, c'est la communauté qui répartit – pas toujours de façon égalitaire – les droits sur l'eau¹⁸. L'agriculture moderne, après s'être émancipée de ces schémas collectifs, semblent y revenir par des voies détournées. Ainsi certains pays – tel l'Espagne, le Maroc (Dahir du 1er juillet 1914) – ont fait le choix de placer l'eau dans la domanialité publique. Devenue propriété de l'Etat, l'eau fait l'objet de concessions à durée limitée pour son exploitation économique. La France, plutôt que la nationalisation, a opté pour une régulation des droits sur l'eau. Celle-ci reste, pour l'essentiel, une ressource privative, mais qui doit être utilisée conformément au cadre fixé par l'autorité administrative. L'usage de l'eau obéit, en outre, au principe d'une gestion équilibrée et durable de la ressource (Code de l'environnement, art. L. 211-1). A ce titre, une hiérarchie des usages a été établie, qui donne la primauté aux besoins de santé, de salubrité publique, d'alimentation en eau potable de la population¹⁹ ; la satisfaction des besoins économiques (dont l'agriculture) ne vient qu'après (Code de l'environnement, art. L. 211-1). Un mouvement général existe qui voit l'irrigation, d'une part, se heurter à la restriction des prérogatives individuelles et, d'autre part, renouer avec la discipline collective.

2. 1. LES LIMITATIONS INDIVIDUELLES

En droit français, un premier dispositif consiste à freiner, en temps de crise (sécheresse, pollution), la consommation - surtout agricole - de l'eau. Afin de pallier l'insuffisance de la ressource en période d'étiage, les préfets sont habilités à prendre des mesures exceptionnelles de limitation ou de suspension des usages de l'eau (Code de l'environnement, art. L.211-3 II-1°). Peuvent à cette occasion être décidés le stockage ou le déstockage de l'eau, l'interdiction de l'arrosage, en dehors des heures autorisées, de certaines cultures (maïs, colza). En tous les cas, ces mesures doivent rester provisoires et proportionnées au but recherché. L'existence d'un péril grave et imminent justifie également l'intervention du maire de la commune en vertu de son pouvoir de police (Code général des collectivités territoriales, art. L. 2212-2).

En temps normal, l'irrigation fait l'objet d'un cadre réglementaire très strict (Code de l'environnement, art. L. 215-1.) On pourrait penser que les pouvoirs publics, face au déficit hydrique constant, décident d'interdire certaines cultures très consommatrices d'eau. L'Egypte a par exemple fait ce choix à propos de la production du riz. La France préfère laisser toutes les cultures s'épanouir sur son sol, même si on note des incitations, par exemple, pour l'abandon du maïs en faveur de céréales moins gourmandes en eau, comme le sorgho.

Le contrôle des prélèvements dans les nappes souterraines ou dans les eaux superficielles est principalement opéré par la police de l'eau. Il s'agit d'un dispositif général qui soumet à un régime administratif toutes les installations, ouvrages, travaux et activités (nomenclature dite IOTA) réalisés à des fins non domestiques et ayant un impact sur la qualité ou la quantité de la ressource (Code de l'environnement, art. L. 214-1). Selon l'incidence (volume d'eau prélevé) et le type d'opération (forage, captage d'eau courante), l'utilisateur doit demander une autorisation préfectorale ou simplement faire une déclaration à l'administration (Code de l'environnement, art. L. 214-3, I et II). Le régime s'accompagne pour les agriculteurs d'une obligation d'installer un compteur volumétrique d'eau²⁰. En vertu du principe d'éco-conditionnalité, l'équipement en compteurs est nécessaire pour que l'exploitant puisse prétendre aux aides agricoles.

Le législateur français a en outre mis en place un système original de zonage du territoire,

¹⁸ V. Y. Guillemlou, Luttés pour l'eau et stratégies paysannes en milieu aride au Maghreb. Les canaux sinueux de l'« agriculture durable » (<http://www.lped.org/actes-du-colloque-eau-agricole/theme1.html>) ; J. Berque, Les structures sociales du Haut-Atlas, PUF, 1955, p. 158.

¹⁹ De la même manière, dans l'Islam, le droit de soif (chafa) est le droit le plus absolu et ne peut pas faire l'objet de restrictions (H. Tazi sadeq, Du droit de l'eau au droit à l'eau au Maroc et ailleurs, EDDIF, 2006, p. 40).

²⁰ Dès lors que sont dépassés certains seuils de prélèvement, seuils variables suivant qu'il s'agit de forages ou de prélèvements en rivière.

sur le modèle du droit de l'urbanisme. Certaines zones jugées « critiques » du point de vue la ressource font l'objet de restrictions plus importantes. C'est le cas des zones « de répartition des eaux » (ZRE), dans lesquelles la quantité d'eau est chroniquement insuffisante au regard des besoins (Code de l'environnement, art. R. 211-71). A l'intérieur de ces périmètres, le contrôle des prélèvements est renforcé avec un abaissement notable des seuils d'autorisation. S'ensuit qu'une exploitation de l'eau considérée comme incompatible avec les capacités de la ressource peut purement et simplement être proscrite.

2. 2. L'ORGANISATION COLLECTIVE

La rationalisation des prélèvements ne semble pas pouvoir se passer d'une discipline collective. Le regroupement des irrigants est une démarche ancienne, bien connue dans le sud de la France. C'est aussi une tradition coutumière des sociétés d'Afrique du Nord où la loi de la communauté l'emporte, bien souvent, sur la réglementation officielle²¹ : le système local du partage de l'eau jouit d'une légitimité très forte. Toutefois, ici comme ailleurs, la montée de l'individualisme des comportements menace de rompre les équilibres naturels et sociaux²².

En France, l'action collective a d'abord eu pour objet la gestion des canaux d'irrigation. Les irrigants se réunissent dans des associations syndicales de propriétaires²³ dans le but de construire et d'entretenir un canal servant à irriguer leurs parcelles. Certaines associations d'irrigants ont également en charge la gestion de quotas d'eau. Aussi divers soient leur statut et l'étendue de leurs prérogatives, les associations syndicales jouent un rôle majeur dans la gestion des équipements d'irrigation. Elles oeuvrent, par exemple, pour moderniser les infrastructures de dérivation et de distribution de l'eau ; font pression pour le passage à l'irrigation au goutte-à-goutte ; initient des changements de pratiques et de calendrier cultural. Certaines associations, comme dans la région Languedoc-Roussillon, vont jusqu'à conclure des contrats de canaux avec les principaux acteurs de la gestion de l'eau (agence de l'eau, commune...). D'une durée de 5 ans, l'accord se fixe pour objectif d'atteindre un bon état écologique des eaux et une utilisation durable de la ressource²⁴. Il définit généralement des normes d'accès et de partage des eaux entre les divers usages locaux.

Le droit français a institué d'autres instruments, plus élaborés, de gestion collective et organisée de l'eau. Ainsi la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 a créé les « organismes uniques », structures chargées de répartir les volumes d'eau à prélever entre les irrigants. Dans les périmètres délimités par l'administration, le Code de l'environnement prévoit que les demandes de prélèvements pour l'irrigation doivent être faites par l'organisme unique pour le compte de l'ensemble des exploitants. Dans les zones de répartition des eaux (ZRE), ce type d'organisme peut être constitué d'office par l'autorité administrative (Code de l'environnement, art. L. 211-3, II 6°). Concrètement, l'organisme doit proposer un projet de plan annuel de répartition entre les préleveurs du volume d'eau susceptible d'être capté. A partir de ce document, le préfet délivre une autorisation unique à laquelle il joint la répartition des quantités d'eau dont chaque irrigant peut disposer²⁵.

Une autre procédure, dite « procédure mandataire », est aussi communément pratiquée pour les prélèvements temporaires (inférieurs à un an) n'ayant pas d'impacts durables sur le milieu naturel (Code de l'environnement, art. L. 214-4, I). Le dispositif permet une simplification des

²¹ Y. Guillerrou, art. préc. ; Dante A. Caponera, *Les principes du droit et de l'administration des eaux*, éd. Johanet, 2^{ème} éd., 2009, p. 125 et 129 : le Prophète aurait constitué les hommes en une communauté d'utilisateurs des eaux.

²² V. M. Haddache, *Les transformations récentes dans l'Oasis de Toudgha. Quels avenir pour la gestion sociale de l'eau ?* (<http://www.lped.org/actes-du-colloque-eau-agricole/theme1.html>).

²³ Remontant au moyen-âge, ce type de groupement a été consacré par la loi du 21 juin 1865 qui lui reconnaissait expressément l'irrigation comme objet. C'est désormais l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 qui régit les associations syndicales qui comptent toujours, parmi elles, un nombre très important de propriétaires irrigants.

²⁴ http://www.lped.org/actes-du-colloque-eau-agricole/pdf/th4/Com_Ghiotti-Honegger.pdf

²⁵ J.-L. Gazzaniga, X.-L. Castéra, P. Marc et J.-P. Ourliac, *Droit de l'eau, Litec*, 3^{ème} éd., 2011, n° 1020.

démarches pour les demandes d'autorisations relatives à des « activités saisonnières communes à différents membres d'une même profession » (Code de l'environnement, art. R. 214-24). Les requêtes, au lieu d'être déposées individuellement, sont regroupées et transmises par l'intermédiaire d'un mandataire ou de l'organisme consulaire de la profession²⁶. Le préfet ne délivre alors qu'une seule autorisation pour la campagne d'irrigation. Est par ce moyen assurée une meilleure gestion quantitative de la ressource, les services de l'Etat pouvant adapter le montant global de prélèvement autorisé au volume de la ressource disponible²⁷. Il faut noter que lorsqu'elle est mise en oeuvre, cette démarche collective prend un caractère obligatoire, les irrigants n'étant plus admis, de fait, à présenter individuellement des demandes. Ceux-ci peuvent par conséquent se retrouver titulaires de droits qu'ils sont dans l'impossibilité administrative d'exercer.

Les études reconnaissent l'intérêt de la discipline collective et ses effets positifs sur la gestion de la ressource²⁸. C'est l'atout majeur des communautés des régions désertiques: l'utilisateur de l'eau doit s'inscrire dans une organisation sociale complexe et structurée. Son droit, bien que privatif, obéit dans son exercice à la loi du groupe. En France, on peut déplorer qu'à côté des structures collectives persistent les prélèvements individuels, créant entre eux une concurrence fâcheuse. De plus, l'organisme unique n'a vocation à intervenir que dans certaines zones qui sont déficitaires (ZRE). Il n'est donc pas présent dans les autres secteurs, certes moins menacés, mais où une meilleure utilisation de la ressource pourrait être encouragée. Pour lutter également contre la fraude, ne faudrait-il pas étendre l'obligation de gestion collective des captages et rendre exceptionnels les prélèvements individuels ?

Dans ses dernières réflexions, le gouvernement français souhaite concentrer son action sur la réduction des volumes d'eau prélevés et la création de nouvelles retenues d'eau²⁹. A l'origine de cette dernière proposition, il y a l'idée que l'eau en abondance à certaines périodes de l'année pourrait, en étant mieux stockée, être utilisée en période de pénurie. L'idée, assez populaire dans le milieu agricole, suppose toutefois une analyse préalable des impacts environnementaux des projets de création de retenues. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une solution d'appoint, incapable, à elle seule, de résoudre le problème d'ajustement des usages aux quantités disponibles. En effet, l'activité agricole ne pourra pas se dispenser d'une réflexion plus vaste sur son rapport aux ressources naturelles en général et à l'eau en particulier.

CONCLUSION

Finalement, en dépit d'économies, de géographies et de climats différents, la France et les pays du Maghreb entretiennent avec l'eau des rapports relativement proches. Aucun Etat n'est prêt à abandonner son agriculture et sa souveraineté alimentaire en renonçant à l'irrigation. Aucun non plus ne peut se désintéresser de la gestion de la ressource, en la laissant s'évaporer et se dégrader. Les équilibres à trouver sont fragiles et les solutions forcément plurielles. Le nord et le sud devraient tirer parti de leurs expériences respectives : si la sophistication de la régulation étatique française (police de l'eau) peut laisser admiratif, il semble que la gestion communautaire des droits d'eau, la solidarité sociale et les capacités d'adaptation de la paysannerie saharienne notamment, constituent pour le vieux continent des sources d'inspiration inépuisables.

²⁶ Le rôle de mandataire est généralement tenu par la chambre d'agriculture qui, une fois par an, procède au dépôt groupé de l'ensemble des demandes d'autorisation temporaires.

²⁷ A noter que depuis le 1er janvier 2012, aucune autorisation temporaire ne peut plus en principe être délivrée dans les zones de répartition des eaux (Code de l'environnement, art. R. 214-24, al. 2).

²⁸ J.-J. Laffite, P. Devos, P. Portet, *Les organismes uniques d'irrigation*, La documentation française, octobre 2008.

²⁹ Plan quinquennal de gestion de l'eau en agriculture, 16 novembre 2011.