



Gestion collective d'une ressource commune

**Des «droits à l'eau»
à la gestion collective de l'eau**

Synthèse

mai 1999



IRRI-MIEUX

Action concertée entre les quatre organisations professionnelles agricoles, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, **l'opération IRRI-MIEUX a vu le jour en 1997. Elle a pour objectif de promouvoir une gestion globale et équilibrée de la ressource en eau et de son utilisation qui concilie le respect de l'environnement et une agriculture économiquement viable.**

IRRI-MIEUX est une opération nationale. Elle s'appuie sur des actions locales pour **assurer une meilleure maîtrise de l'utilisation de l'eau** en associant l'ensemble des partenaires usagers de l'eau.

Mise en œuvre au sein de l'ANDA, cette opération est organisée autour de deux instances principales : le Comité de Pilotage et le Comité Scientifique et Technique.

Le Comité de Pilotage : est composé des organismes suivants :

- ▶ Président : un responsable de la profession agricole
- ▶ 2 représentants de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
- ▶ 2 représentants de la Confédération Française de la Coopération Agricole
- ▶ 2 représentants du Centre National des Jeunes Agriculteurs
- ▶ 2 représentants de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
- ▶ 1 représentant du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
- ▶ 1 représentant du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
- ▶ 2 représentants des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture
- ▶ 2 représentants des Agences de l'Eau ou des services déconcentrés du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
- ▶ 1 représentant de chacun des organismes suivants : EDF, France Nature Environnement (FNE), Union Fédérale de la Pêche, Secteur de Référence Irrigation
- ▶ Membres de droit : le Président de l'ANDA – Le Président de Ferti-Mieux
- ▶ Le Président du Comité Scientifique et Technique d'**IRRI-MIEUX** .

Le Comité Scientifique et Technique joue un rôle d'expert auprès du Comité de Pilotage.

Son Président est une personnalité du monde scientifique. Il est composé de :

- ▶ Spécialistes de la recherche fondamentale et appliquée
- ▶ Techniciens du développement agricole
- ▶ Membres des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et des Organisations Agricoles.

IRRI-MIEUX repose sur un réseau d'opérations départementales et régionales. Compte tenu de leur importance, chaque opération aura son propre comité de pilotage constitué à l'image du Comité de Pilotage National autour des trois composantes suivantes :

- ▶ Les organisations professionnelles agricoles
- ▶ Les pouvoirs publics
- ▶ Les différents utilisateurs de l'eau.

Cette étude a été réalisée avec un appui financier du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Préambule

Dans le cadre de l'opération IRRI-MIEUX, une analyse des conditions dans lesquelles une gestion collective de la ressource en eau peut être mise en œuvre a semblé indispensable à réaliser.

Le groupe de travail chargé de cette étude a souhaité examiner des expériences de terrain tendant à la mise en œuvre de ce type de gestion de façon à être au plus près d'une réalité complexe et diverse.

A cet effet, les douze études de cas suivantes ont été retenues et réalisées (cf. carte p 6).

<i>Vallée de la Têt</i>	<i>Haut-bassin de la Charente</i>
<i>Bassin de la Sèvre Niortaise</i>	<i>Nappe de Beauce</i>
<i>Lauragais audois</i>	<i>Bassin de l'Adour</i>
<i>Plaine de la Crau</i>	<i>Nappe astienne</i>
<i>Vallée de la Drôme</i>	<i>Système Neste</i>
<i>Bassin de la Boutonne</i>	<i>Nappe de la Vistrenque</i>

Elles font l'objet d'une analyse globale dans ce document à partir de laquelle des réflexions et des propositions ont pu être tirées. Les propositions faites au paragraphe 7 du chapitre 2 vont au-delà de l'état des lieux demandé au groupe de travail. Il nous a cependant paru utile de présenter ces premières réflexions susceptibles d'aider à l'élaboration et à la conduite de projets de gestion collective de l'eau.

Pour ne pas alourdir la présentation de ce travail, les douze études de cas ne sont pas détaillées dans ce volume. Elles sont donc présentées dans une édition séparée et sont à disposition à la demande auprès de :

*la cellule technique d'IRRI-MIEUX :
25/27 avenue de Villiers 75017 PARIS
Tél : 01 56 79 21 21
Fax : 01 42 27 50 32
E-mail : irm@anda.asso.fr*

Elles sont disponibles séparément au cas par cas, ou en totalité pour les 12 études ensemble.

Organisation du travail :

Animation générale :	M. C. Gleizes
Rapport : - rédaction de l'introduction et de la première partie (aspects juridiques de la gestion de l'eau) - rédaction de la deuxième partie (synthèse des études de cas) - rédaction du paragraphe 7 du chapitre 2	- M. C. Gleizes - Mme S. Allain avec la participation de MM. P. Garin et Th. Ruf - Mme S. Allain avec les contributions de MM. A. Delacourt, D. Fixari et Th. Ruf
Annexes : - " Les outils juridiques de la gestion de l'eau " - Le droit des contrats - Les associations syndicales - Les aspects réglementaires de l'irrigation en CUMA.	- Mme P. Boizard (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement – Direction de l'Eau) - M. H. Tardieu, Mme S. Hervé (CACG) - M. P. Pipraud (bureau de l'hydraulique agricole et des grands ouvrages - DERF - Ministère de l'Agriculture) - Mme M. Tina (FNCUMA - service juridique)
Etudes de cas : - Bassin de la Sèvre niortaise ; Bassin de la Boutonne ; Vallée de la Drôme ; Plaine de la Crau ; Lauragais audois ; - Haut-bassin de la Charente ; Système Neste ; Bassin de l'Adour ; Nappe astienne ; Nappe de la Vistrenque (*); Nappe de Beauce ; - Vallée de la Têt	- Mme S. Allain - M. P. Garin, Melle M. Montginoul (CEMAGREF), M. B. Rossignol (étudiant de l'ENGREF) + participation de M. A. Delacourt (*) - M. Th. Ruf

Composition du groupe de travail :

Noms	Organismes
Mme Allain S.	INRA (DADP – Paris)
M. Delacourt A.	ENGREF (Montpellier)
Mme Evain Bousquet N.	Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (Direction de l'Eau)
M. Féraud J.	Chambre d'Agriculture des Pyrénées Orientales
M. Fixari D.	Ecole des Mines (Centre de Gestion Scientifique)
M. Garin P.	CEMAGREF (Montpellier)
M. Gleizes C.	
Mme Le Corre Gabens N.	APCA
M. Le Coz D.	DIREN Centre
M. Lefèvre M.	Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône
M. Merillon Y.	Agence de l'Eau Loire-Bretagne
M. Pipraud Ph.	Ministère de l'Agriculture (DERF – Paris)
Mme Pommaret E.	FNSEA
M. Rousseau B.	Conseil Supérieur de la Pêche
M. Ruf Th.	ORSTOM
M. Tardieu H.	AFEID
M. Villocel A.	CACG

Sommaire

INTRODUCTION	5
---------------------------	---

ASPECTS JURIDIQUES DE LA GESTION DE L'EAU

1) Conditions légales de l'utilisation de l'eau	7
2) Des possibilités de gestion collective	9
3) Autres outils et spécificités de l'irrigation	10

SYNTHESE DES ETUDES DE CAS

1) Présentation des douze cas analysés	11
2) Démarche de travail et plan d'étude de la synthèse	13
3) Formulation du problème et prise de conscience de la nécessité d'une gestion collective	13
4) Les solutions de gestion collective de la ressource en eau adoptées localement	15
5) Modalités d'élaboration des solutions	18
6) Enseignements à tirer des études de cas	21
7) Propositions pour une gestion collective de la ressource en eau utilisable notamment pour les projets IRRI-MIEUX	22

ANNEXES

1) Les outils juridiques de la gestion de l'eau	27
2) Le droit des contrats	33
3) Les associations syndicales	35
4) Les aspects réglementaires de l'irrigation en CUMA	38
5) Loi du 11.7.1907 sur la réglementation des eaux de la Durance	39

Introduction

L'objectif du groupe de travail était d'examiner les conditions dans lesquelles il était possible de réaliser une gestion collective de l'eau. Une première réflexion a porté sur ce que l'on entendait par cette expression, la gestion pouvant s'appliquer à un bien, un ouvrage, une eau dont on a la maîtrise, une partie de la ressource, une nappe souterraine par exemple... Il faut également s'interroger sur ce que peut-être le gestionnaire : une collectivité, une personne, une entité "ad hoc" ?

Une première conclusion a été qu'il s'agissait de la gestion collective d'une ressource commune définie comme la totalité des ressources en eau d'un territoire donné, considérée du point de vue de l'ensemble des usagers et du milieu aquatique.

En ce qui concerne la nature du gestionnaire il n'a pas semblé possible d'en débattre sans avoir examiné les aspects juridiques de la gestion de l'eau.

Sur ce point le groupe a bénéficié d'une note rédigée par la Direction de l'Eau du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement sur les outils juridiques de la gestion de l'eau permettant de faire le point sur les conditions légales de l'utilisation de l'eau et sur les possibilités juridiques d'une gestion collective. Cette note figure en annexe mais est largement résumée ci-après.

Quelques outils susceptibles de contribuer à la gestion de l'eau, plus spécialement dans le cas où l'irrigation est en jeu, ont également été examinés.

Le groupe a estimé en outre qu'il était fondamental, compte tenu du faible développement des dispositions formelles de la loi sur l'eau en ce qui concerne la gestion collective, et compte tenu des expériences de terrain tendant à ce type de gestion, d'examiner en profondeur un certain nombre de cas concrets et de les confronter aux aspects juridiques. Pour le choix de ces cas il a été convenu qu'il fallait privilégier ceux où il y a déséquilibre ou conflits à régler. Les douze études de cas réalisées sont disponibles séparément au cas par cas, ou en totalité pour les 12 études ensemble auprès de la cellule technique à l'ANDA. Une synthèse de celles-ci a été réalisée par le groupe, et constitue le présent rapport.

Les études de cas



Chapitre 1

Aspects juridiques de la gestion de l'eau

1) Conditions légales de l'utilisation de l'eau

► *Un régime juridique ancien et complexe – fondements historiques*

Pendant de nombreuses années, depuis deux siècles et même antérieurement, le domaine de l'eau a fait l'objet de nombreuses législations et réglementations. Peu à peu s'est ainsi constitué un dispositif législatif fait de strates successives qui ont répondu aux besoins de différentes époques. Il a pu s'agir de préserver le droit de propriété, de faciliter le développement économique et social, de protéger la santé ou la sécurité publique et, plus récemment, l'environnement. Le résultat en était devenu très complexe, source de conflits entre usagers ainsi qu'entre usage de l'eau et intérêt général.

Il était possible de distinguer :

- des droits de propriété consacrés par le code civil et reconnus aux propriétaires du sol en ce qui concerne les eaux pluviales, les eaux de sources et, partiellement, les eaux souterraines
- des droits d'usage des eaux domaniales, relevant de l'Etat notamment, ou des eaux non domaniales, relevant des propriétaires riverains
- des dispositions permettant de passer outre aux droits précédents pour des motifs d'utilité publique
- des dispositions législatives particulières accordant des droits à des entreprises ou à des individus comme sur la Durance¹ ou la Neste, par exemple, et qui concernent souvent l'usage "irrigation"
- et même des droits dits "fondés en titre" et pouvant remonter au 16^{ème} siècle malgré les réformes intervenues au lendemain de 1789.

Il était de la compétence de l'administration de réglementer l'utilisation de ces droits pour les faire respecter et pour

protéger l'intérêt général. Mais l'application réglementaire était devenue complexe dans la mesure où elle reflétait la stratification législative et les intérêts souvent divergents pris en compte par chacune des strates. Il faut noter en outre que la répartition de la ressource en eau ne relevait pas de l'administration mais des dispositions législatives elles-mêmes et, au besoin, d'un juge.

► *Tentatives d'amélioration et de simplification*

Différentes tentatives ont vu le jour pour simplifier le dispositif antérieur et surtout pour tenir compte de l'évolution de la société, de ses besoins et, notamment, de celui de la préservation de l'environnement.

La loi de 1964 a constitué un premier effort de clarification législative et de gestion de l'eau avec :

- un encadrement plus strict des prélèvements d'eau souterraine
- des possibilités d'intervention de l'Etat et des collectivités locales pour gérer les situations de crise ou de pénurie
- une législation entièrement nouvelle pour lutter contre la pollution
- la prise en considération des bassins hydrographiques comme cadre de gestion
- la création des Comités et des Agences de bassin ; les premiers pour être consultés sur les actions d'intérêt commun et sur les différends susceptibles d'intervenir entre les usagers d'un même bassin ; les secondes pour faciliter les actions d'intérêt commun en percevant des redevances sur l'ensemble des usagers.

La loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles a ensuite apporté quelques compléments en vue d'assurer une meilleure protection des milieux aquatiques.

1 . La loi du 11 juillet 1907 relative à la réglementation de la Durance figure en annexe. Il faut noter en particulier qu'elle instituait une commission exécutive de la loi et de ses décrets d'application.

La loi de 1964, à part la mise en place des Comités et Agences de bassin dont la réussite est notable, et dans une moindre mesure l'instauration d'une réglementation des rejets polluants, n'avait pas donné les résultats escomptés ni en ce qui concerne les situations de crise, ni en ce qui concerne les amorces de gestion par bassin. La police des eaux n'avait rien gagné en simplicité. Ces constats sont à l'origine de la loi du 3 janvier 1992.

► **Les principes de la loi du 3 janvier 1992**

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 :

- affirme l'unité de la ressource en eau, patrimoine commun de la nation
- déclare d'intérêt général sa protection, sa mise en valeur et son développement, et désigne les milieux aquatiques et non plus seulement les ressources en eau comme objet de la protection
- affirme la nécessité d'une gestion équilibrée entre les différents usages de l'eau dans le respect des équilibres naturels
- renforce la légitimité de l'intervention de l'Etat dans l'intérêt général
- instaure un régime unifié de police de l'eau correspondant à l'unité de la ressource.

Sans supprimer l'essentiel des droits à l'eau ou des droits d'usage de l'eau, elle impose à ces droits une limite, celle du respect de l'intérêt général et elle accroît le pouvoir de contrainte de l'autorité administrative. L'exercice des droits attachés à la propriété du sol et à l'usage de l'eau est soumis à des contraintes fortes qui sont, d'une part, liées au respect de la santé et de la salubrité publique, des intérêts économiques et sociaux, de l'équilibre des milieux aquatiques et piscicoles, et d'autre part, liées à la nécessité de considérer l'unité des bassins hydrographiques et la solidarité amont aval.

► **Un régime nouveau d'autorisation et de déclaration**

Tous les prélèvements d'eau (ainsi que tous les rejets ou faits susceptibles de modifier l'équilibre des ressources en eau et des milieux aquatiques) sont soumis à un seul régime, soit de déclaration, soit d'autorisation, selon leur importance. C'est l'acte de prélèvement lui-même et non,

comme autrefois, l'établissement de l'ouvrage permettant ce prélèvement qui est soumis à ce régime. Aucune distinction n'est faite selon le milieu dans lequel est effectué le prélèvement, qu'il s'agisse d'eaux souterraines ou d'eaux superficielles, domaniales ou non domaniales.

Les procédures d'autorisation et de déclaration requièrent des indications sur les incidences de l'opération projetée sur le milieu aquatique et sur la ressource en eau et en particulier sur sa compatibilité avec le S.D.A.G.E.² ou le S.A.G.E.³. L'autorisation est soumise à enquête publique ; elle est délivrée par arrêté du préfet qui peut ultérieurement la modifier pour fixer des dispositions additionnelles qui s'imposeraient pour la protection des intérêts visés par la loi. Le préfet peut de même modifier les règles que doivent respecter les opérations soumises à déclaration.

Parmi les obligations qui sont imposées aux prélèvements soumis à déclaration ou à autorisation figurent notamment celle du comptage par des moyens de mesure ou d'évaluation appropriés. A ce propos il faut noter que les installations existantes devaient être mises en conformité avant le 4 janvier 1997.⁴

Une contrainte introduite par la loi sur la pêche est de laisser dans le lit du cours d'eau un débit minimal garantissant la vie et la reproduction du poisson.

Des dispositions particulières concernant spécialement les prélèvements en vue de l'irrigation :

-Une procédure groupée pour les ouvrages réalisés par une même personne. Ce regroupement est obligatoire si les ouvrages concernent un même milieu aquatique, même si chacun des ouvrages a une importance le dispensant d'autorisation.

-Une procédure simplifiée et regroupée pour les activités saisonnières pour des activités dont la durée est inférieure à un an et dont les effets ne sont ni importants ni durables. La présentation des demandes regroupées se fait par l'intermédiaire d'un mandataire qui peut être la Chambre d'Agriculture.

2 . Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

3 . Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

4 . Le décret 73-219 du 22 février 1973 relatif aux eaux souterraines imposait déjà une telle obligation pour les prélèvements dans ces eaux.

► Débits affectés

Des dispositions de la loi de 1964, reprises et améliorées par celle de 1992 (art. 15), permettent à un maître d'ouvrage d'un aménagement qui régule le débit d'un cours d'eau non domanial ou l'augmente en période d'étiage, de demander, dans le cadre de la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage, l'affectation du débit supplémentaire à certains usages. L'attributaire du "débit affecté" assure la maîtrise de la gestion de ce débit et de sa répartition entre les usagers. Des conventions doivent être établies entre le maître d'ouvrage et les allocataires. Ces derniers sont dispensés de demander des autorisations de prélèvement de leur part de débit affecté. Ils ont en revanche l'obligation de demander une autorisation pour implanter l'ouvrage nécessaire au prélèvement.⁵

► Des dispositions relatives aux situations de crise ou de pénurie

Certaines zones présentant un état de déséquilibre chronique entre besoins et ressources peuvent être classées "zones de répartition des eaux". Le décret du 29 avril 1994 a ainsi classé un certain nombre de ces zones dans lesquelles la procédure d'autorisation est pratiquement systématique afin d'y assurer la maîtrise des prélèvements par les pouvoirs publics au nom de l'intérêt général.

Dans le cas de déséquilibres exceptionnels (sécheresse, risque de pénurie) le préfet peut définir des zones d'alerte et de limitation ou suspension provisoires d'usage⁶. Il est alors possible de définir, en concertation avec les usagers, les mesures à mettre en œuvre quand les seuils d'alerte sont atteints. Le préfet peut dans ce cas moduler les mesures de restrictions selon les besoins. (Exonération par exemple, dans des cas précis, de maraîchers ou de pépiniéristes)

Ces dispositions remplacent celles de la loi de 1964 relatives aux zones spéciales d'aménagement des eaux dans lesquelles pouvaient être déclarées d'utilité publique des plans de répartition, selon la nature et la localisation des besoins. Ces dispositions n'avaient jamais été appliquées et n'avaient même pas fait l'objet de textes d'application pour des raisons diverses (lourdeurs du système prévu, crainte de coûts élevés si les mesures prises étaient assimilées à des expropriations, querelles de compétences entre services, ...).

2) Des possibilités de gestion collective

► Organismes de bassin

Les comités de bassin, confortés par la loi de 1992, constituent un moyen décentralisé de gestion de l'eau dans la mesure où ils réunissent des représentants de l'ensemble des usagers pour arrêter les orientations générales de gestion de l'eau avec les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et fixer la participation financière des usagers de l'eau à la réalisation des programmes des Agences.

La loi sur la pêche avait, de son côté, mis en place une commission associant l'ensemble des partenaires concernés par la protection et la gestion des milieux aquatiques et proposant des orientations de bassin en ce domaine. Elle a été remplacée par la commission du milieu naturel et aquatique de bassin.

► SAGE, Commission et Communauté locales de l'eau

Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) peuvent permettre de fixer, au niveau d'un sous bassin les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques. Le Conseil d'Etat a souligné que cela comportait des orientations en matière de répartition de la ressource alors que l'autorité administrative ne peut, en général, fixer une répartition de l'eau. Les SAGE pourraient, par exemple, indiquer des enveloppes de quantité prélevables ; les autorisations devraient alors être rendues conformes à ces indications.

L'élaboration des SAGE relève d'une "commission locale de l'eau" dont la composition est tripartite (collectivités territoriales, usagers, Etat) avec prédominance des collectivités territoriales qui désignent 50% des membres et du collège desquelles doit faire partie le président. Toutefois le préfet a la latitude d'adjoindre aux représentants obligatoires les usagers qu'il estime utiles en fonction des circonstances et de la nature des problèmes posés.

5 . Décret 96-626 du 9 juillet 1996.

6 . Décret 92-104 du 26 septembre 1992.

Pour faciliter la réalisation des objectifs fixés par le SAGE, les collectivités territoriales intéressées peuvent s'associer au sein d'un établissement public appelé " communauté locale de l'eau ". Cet établissement public doit établir un programme pluriannuel d'intervention, après avis conforme de la commission de l'eau. Les associations ou syndicats de personnes physiques ou morales concernées peuvent être associés, à titre consultatif, aux travaux de la communauté locale de l'eau après avis de la commission de l'eau. Commission et communauté locales de l'eau sont ainsi étroitement liées.

La gestion des ressources en eau a, antérieurement à la loi de 1992, fait l'objet de diverses dispositions en vue de "l'aménagement des eaux". On peut citer :

- la possibilité, pour les collectivités territoriales, d'entreprendre des travaux d'utilité publique nécessaires à l'approvisionnement en eau et à l'amélioration des cours d'eau. A noter en particulier les *Établissements Publics Territoriaux de Bassin*).
- les missions confiées aux *Sociétés d'Aménagement Régional* telles le *Bas Rhône Languedoc*, la *Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne* ou la *Société du Canal de Provence et d'Aménagement de la Région Provençale*.
- plus orientée vers une gestion collective, il faut citer l'institution par la loi de 1964 d'établissements publics de l'Etat susceptibles d'exercer dans un sous bassin une maîtrise d'ouvrage de travaux et de percevoir des redevances sur les personnes ayant rendu ces travaux nécessaires ou utiles ou y trouvant un intérêt, sous le contrôle d'un conseil d'administration associant l'ensemble des usagers et personnes intéressées. Ces établissements publics n'ont jamais vu le jour mais la loi de 1992 a laissé subsister les dispositions correspondantes et donc la possibilité d'en créer.

3) Autres outils et spécificité de l'irrigation

L'irrigation pose un problème particulier de gestion de l'eau. Par l'importance et les caractéristiques de l'usage qu'elle fait de l'eau d'abord : cet usage est le plus important en volume de consommation nette en France et il est essentiellement situé en période d'étiage pour la plupart des cours d'eau. Dans la grande majorité des situations de

conflits et de déséquilibres l'irrigation est concernée. Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, l'irrigation est pratiquée à partir de nombreux prélèvements épars et rarement objet de mesures des quantités prélevées, ce qui rend difficile la gestion de la ressource et le dialogue entre irrigants et autres usagers.

Pour ces raisons la réglementation a prévu des mesures particulières vues ci-dessus pour faciliter les relations avec l'administration chargée de la police de l'eau.

Les associations syndicales d'irrigation peuvent jouer un rôle d'interlocuteurs vis à vis d'autres usagers et de l'Etat. Elles assurent la gestion d'ouvrages. Certaines bénéficient directement de droits d'eau parfois anciens (fondés en titre par exemple). Elles sont de même soumises aux procédures d'application de la loi sur l'eau. Il peut-être intéressant de voir comment elles interviennent déjà et peuvent intervenir à l'avenir dans certaines opérations de gestion collective.

Les Coopératives d'Utilisation de Matériels Agricoles pourraient peut-être également jouer un rôle dans certains cas.

La législation prévoit, comme vu plus haut, la possibilité d'établir des conventions entre un maître d'ouvrage qui gère un débit affecté et les allocataires de ce débit. Des contrats règlent depuis des années des situations analogues sous la forme de conventions de restitution. Il s'agit alors de contrats liant le gestionnaire de la ressource (gestion directe ou gestion déléguée) et les usagers de l'eau, contrats dont les modalités sont le plus souvent négociées collectivement dans le respect des règles de la police des eaux. Dans le bassin Adour-Garonne où de tels contrats sont nombreux, le SDAGE a défini leur articulation avec les arrêtés préfectoraux. Ces contrats sont à titre onéreux et permettent donc de faire participer les usagers à la gestion.

Synthèse des études de cas

Le deuxième objectif de notre groupe était d'étudier de façon plus approfondie la manière dont s'organise la gestion collective de l'eau au plan local, en s'appuyant sur des cas concrets. Nous avons retenu douze situations, où l'irrigation représente un enjeu-clé pour l'agriculture et où en même temps la rareté de la ressource en eau et l'existence d'autres usages amènent à trouver des solutions qui permettent de protéger celle-ci et de mieux la partager. Si ces douze exemples ne prétendent pas couvrir l'exhaustivité des expériences françaises, ils balayent toutefois une large gamme de situations, traduisant les imbrications entre une histoire locale et le dispositif législatif et réglementaire issu de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Nous procéderons ici à une lecture transversale des analyses réalisées, en faisant ressortir de grands constats.

1) Présentation des douze cas analysés

On a retenu comme *échelon d'étude* une maille de territoire où s'articulent de façon privilégiée différentes interventions et où s'organise une gestion collective de la ressource en eau ; celle-ci est bien représentée par l'échelon du bassin hydrographique d'une rivière ou par l'espace correspondant à une nappe souterraine. Douze situations françaises contrastées ont été retenues, qui diffèrent, comme le montre le tableau n°1 p.25, par :

- la nature de la ressource en eau concernée (cours d'eau ou nappe profonde, et éventuellement ressource en eau artificielle)
- leur localisation (dans un seul département ou plusieurs ; position particulière dans le grand bassin)
- le type de problème (étiages sévères des cours d'eau ou risques de dégradation de la nappe)
- les solutions adoptées au plan local pour y faire face (types d'outils utilisés, espaces de concertation employés, acteurs jouant un rôle-clé).

Ce sont (cf carte p.6) :

1 – *le bassin de la Sèvre niortaise*, qui est l'un des bassins de Poitou-Charentes où les conflits entre acteurs locaux sont les plus vifs, du fait des étiages sévères de la rivière et de ses affluents au cours de la période d'irrigation et de l'influence directe du fonctionnement de ce bassin sur celui du Marais Poitevin, en aval ; l'aménagement de la retenue de la Touche-Poupard a permis la mobilisation d'une ressource en eau supplémentaire et a donné lieu à un mode de contractualisation original entre les irrigants concernés par celle-ci et la société gérante de l'ouvrage, mais cette solution ne règle pas tous les problèmes du bassin.

2 – *le bassin de la Boutonne*, qui est aussi un bassin de Poitou-Charentes où les étiages marqués des cours d'eau sont sources de conflits entre les acteurs locaux, et où, de surcroît, le rôle des nappes captives du sud des Deux-

Sèvres dans l'alimentation en eau potable de la population amène à prêter une attention vigilante à la protection de celles-ci. Si la profession agricole des Deux-Sèvres s'est engagée dans différentes opérations visant à mieux respecter la ressource en eau (instauration d'un système de gestion volumétrique et cimentation de forages profonds), les problèmes sont loin d'être résolus à l'échelle de l'ensemble du bassin, où plusieurs projets coexistent à des stades d'avancement divers (SAGE, construction hypothétique et problématique du barrage de la Trézence...).

3 – *le haut bassin de la Charente*, qui est un troisième bassin de Poitou-Charentes marqué par des situations de crise pendant l'été ; les acteurs locaux ont ici recherché une solution d'ensemble acceptée par tous (protocole de gestion des eaux) et les collectivités territoriales n'ont accepté de construire une deuxième retenue d'eau (Mas-Chaban) qu'à la condition que la profession agricole s'engage à participer à la gestion de celle-ci.

4 – *la vallée de la Drôme*, qui a été choisie en 1991, avant même le vote de la loi sur l'eau, comme zone-pilote pour tester la possibilité de mettre en place un SAGE, du fait en particulier des problèmes d'étiage sévères de cette rivière liés au développement de l'irrigation et d'une forte volonté locale de résoudre les conflits ; approuvé le 30 décembre 1997, le SAGE Drôme entre désormais dans une phase d'application qui soulève de nouvelles questions.

5 – *le système Neste*, où les réalimentations de cours d'eau permises par les lâchers des retenues d'eau ne suffisent pas à satisfaire tous les besoins en eau, principalement ceux de l'agriculture ; une gestion concertée a été mise en place, afin de répartir l'eau disponible avant la campagne entre les irrigants, les services de l'Etat n'intervenant qu'en cas de crise non résolue par la Commission Neste, organe de concertation entre les différentes catégories d'acteurs ; des conventions sont passées entre le gestionnaire du système et les irrigants, fixant les obligations de chaque partie.

6 – *le bassin de l'Adour*, où les cours d'eau connaissent des étiages sévères, malgré les lâchers d'eau qui peuvent être effectués par endroits grâce aux retenues existantes, et où les acteurs locaux recherchent, comme dans le bassin de la Charente, une solution d'ensemble acceptée par tous (plan de gestion des étiages) ; dans les zones béné-

ficiant de réalimentations des cours d'eau, c'est un système inspiré de celui du système Neste qui a été adopté, tandis que les autres zones sont soumises à des mesures préfectorales de gestion de crise.

7 – *la nappe astienne*, menacée sur le plan qualitatif en raison d'une surexploitation saisonnière, qui fait l'objet d'un contrat de nappe, visant à mieux la protéger.

8 – *la nappe de la Vistrenque*, menacée aussi sur le plan qualitatif à cause ici de problèmes de pollution nitrique ; les acteurs locaux ont lancé différents types d'opérations visant à réduire ceux-ci.

9 – *la nappe de Beauce*, qui doit être protégée du fait du rôle-clé qu'elle joue dans l'alimentation de nombreux cours d'eau exutoires, et du développement accéléré de l'irrigation qui est basée sur des forages individuels ; l'ampleur de l'aquifère suppose nécessairement une concertation interdépartementale pour trouver des solutions, concertation qui est en train de s'organiser.

10 – *la plaine de Crau*, où l'agriculture est dans une position différente des autres régions, puisque dans cette région dépourvue de cours d'eau naturels, la nappe souterraine est essentiellement alimentée grâce à l'irrigation gravitaire par submersion, réalisée à partir d'un réseau de canaux anciens approvisionnés par les eaux détournées de la Durance ; toutefois, les évolutions que connaît la Crau depuis une trentaine d'années, tant sur le plan agricole que dans les autres secteurs de l'économie, constituent une menace pour l'équilibre fragile de cette zone et sont à l'origine d'un certain nombre d'interventions, qui visent notamment à pérenniser les systèmes de production agricoles traditionnels.

11 – *la vallée de la Têt*, où le système hydraulique construit au cours du temps (réseau de canaux d'irrigation gravitaire et retenues d'eau des Pyrénées) ne permet pas de s'affranchir complètement des risques de pénurie d'eau, et où les acteurs locaux ont mis en place un système de concertation permettant de modifier, en cas de crise, les lâchers d'eau des barrages prévus et la répartition de l'eau entre les ASA⁷.

7 . ASA : Association Syndicale Autorisée.

12 – *le Lauragais audois*, où un système hydraulique original s'est mis en place, qui repose sur la mobilisation d'une ressource en eau renouvelable issue des zones montagneuses environnantes et sur l'aménagement d'un réseau de distribution d'eau pour l'irrigation ; une organisation locale spécifique s'est construite pour gérer collectivement cet ensemble et pour l'adapter aux évolutions de la région.

2) Démarche de travail et plan d'étude de la synthèse

2.1 – Démarche de travail

Le groupe de travail a élaboré une trame d'analyse pour étudier les différentes situations, reposant sur les éléments-clés suivants :

- description de la situation : nature de la ressource en eau ; différents usages de l'eau et enjeux socio-économiques liés à ceux-ci ; types de problèmes existants ; acteurs concernés par la gestion de l'eau ; historique des conflits et tentatives de solutions.
- mise en évidence des outils de gestion utilisés pour résoudre les problèmes, ainsi que des lieux de concertation mis en place et des modes de représentation des différentes catégories d'acteurs locaux.
- bilan essayant d'évaluer l'efficacité des solutions, leurs intérêts et leurs limites, et présentant les perspectives d'avenir, ainsi que les enseignements à tirer de l'étude.

Chaque cas a été étudié sur la base :

- d'entretiens approfondis menés auprès d'un échantillon d'acteurs locaux considérés comme jouant un rôle-clé dans la construction de solutions aux problèmes de gestion de la ressource en eau ;
- d'un inventaire de la documentation existante sur la situation locale.

2.2 – Plan d'étude de la synthèse

Le groupe de travail a adopté le plan d'étude suivant pour la synthèse :

1 – Formulation du problème et prise de conscience de la nécessité d'une gestion collective :

facteurs de déclenchement, acteurs jouant un rôle-clé, énoncé du problème.

2 – Les solutions de gestion collective de la ressource en eau adoptées localement : types d'outils utilisés ; nature des solutions construites localement ; degré d'engagement des irrigants.

3 – Modalités d'élaboration des solutions lieux de concertations; modes de construction des solutions ; représentation des usagers.

4 – Enseignements à en tirer.

3) Formulation du problème et prise de conscience de la nécessité d'une gestion collective

Tout d'abord, il ressort des études réalisées que la *mobilité des acteurs est progressive*, et parfois chaotique. Elle est en général provoquée par une grave crise, qui fait apparaître :

- l'insuffisance de la ressource ou son caractère limité : assèchement total d'une rivière ou menace sur la pérennité du système en place (projet d'arrêt de biotope en Crau, étude montrant la baisse importante de qualité des eaux d'une nappe...).

- l'inadéquation de la répartition de la ressource face au développement de nouveaux besoins, et notamment face aux transformations de l'agriculture locale (extension des surfaces irriguées, diversification entraînant des divergences sur les modalités de distribution, individualisation des prélèvements par rapport à des systèmes d'irrigation collectifs...).

La profession agricole réagit toujours à ces crises en cherchant à protéger ses intérêts, mais elle peut soit s'ancrer un moment dans une position de refus de toute remise en cause des usages en vigueur, soit rapidement être force elle-même de propositions pour améliorer la situation (bassin de la Charente, par exemple).

Dans tous les cas, il apparaît que des *problèmes n'émergent et ne sont traités localement que* :

- si des intérêts socio-économiques sont en jeu, l'argument écologique n'étant pas suffisant en soi pour justifier une prise en compte du problème : ce n'est pas la protection du milieu naturel qui est mise en avant pour essayer de trouver des solutions, mais plutôt des menaces croissantes pour une exploitation durable de la ressource (alimentation en eau potable, par exemple) ou bien des préjudices causés à d'autres usagers (pêcheurs ou amateurs de canoë-kayak, notamment) ou aux riverains eux-mêmes (nuisance en terme de cadre de vie), du fait du développement rapide de l'irrigation. La Crau fait exception puisque c'est le projet d'arrêté de biotope pour protéger les " cous-souls " qui a marqué le point de départ d'une concertation entre agriculteurs et écologistes.

- si des acteurs reconnus comme légitimes " s'emparent " du problème, après une phase d'initiation, qu'il s'agisse de ceux prévus par l'Etat (MISE⁸, par exemple), ou bien de collectivités territoriales ou encore d'outils de celles-ci jouant un rôle dans la gestion de l'eau :

- ainsi, dans les bassins de la Sèvre niortaise et de la Boutonne, ainsi que pour la nappe astienne et la nappe de la Beauce, ce sont les services de l'Etat (MISE, en général), qui ont pris en premier en charge les problèmes de gestion de la ressource en eau ;

- dans les bassins de la Charente et de l'Adour, c'est la création d'une Institution interdépartementale par les Conseils Généraux des quatre départements concernés⁹, à la fin des années 70, qui a marqué la reconnaissance d'un problème et la volonté de le résoudre ; dans la Drôme, ce sont les élus qui ont pris l'initiative de résoudre les problèmes du cours d'eau, avant là aussi la mise en place du dispositif législatif et réglementaire issu de 1992 (projet de contrat de rivière dès 1983) ; les élus locaux ont aussi joué un rôle-clé dans la prise de conscience des risques de pollution nitrique de la nappe de la Vistrenque, en créant un syndicat intercommunal d'études et d'informations¹⁰ ; dans les Deux-Sèvres, un syndicat mixte d'alimentation en eau potable¹¹ est également intervenu plus récemment dans la protection des nappes captives.

- un cas un peu particulier est présenté par le système Neste, où ce sont à la fois l'implication croissante des

Conseils Généraux et l'attribution de nouvelles responsabilités à la CACG¹², société d'aménagement régional, qui sont à l'origine des solutions actuelles.

- la profession agricole a pris des initiatives seulement dans les situations où il s'agissait d'augmenter les disponibilités en eau (Vallée de la Têt, Lauragais audois, bassin de l'Adour), ou bien lorsque ses intérêts rejoignaient ceux des protecteurs de l'environnement (Plaine de la Crau – cf ci-dessous).

- si une volonté politique de résoudre les problèmes existe par ailleurs : en Poitou-Charentes par exemple (Deux-Sèvres et Charente-Maritime), les interventions des associations d'écologistes et de pêcheurs auprès du préfet ou par voie médiatique renforcent la position de la MISE en faveur d'une meilleure protection des milieux aquatiques, mais trouvent beaucoup plus d'écho auprès du préfet dans les Deux-Sèvres qu'en Charente-Maritime; de façon générale, préfet ou élus jouent un rôle-clé dans la reconnaissance sociale des problèmes.

- si un accord minimum s'établit sur un énoncé de problème :

- d'une part, la reconnaissance collective d'un problème de gestion de la ressource en eau suppose que les principaux usagers concernés admettent l'existence de ce problème et leur part de responsabilité dans celui-ci, ce qui passe par un processus de transformation des points de vue de chacun et l'établissement d'un accord minimal sur l'intérêt d'agir¹³. Ainsi, on constate que la position des agriculteurs évolue : si dans un premier temps ceux-ci ont cherché à exercer des pressions pour éviter toute restriction, ils peuvent dorénavant chercher à s'organiser eux-même pour limiter leurs prélèvements en eau, ne serait-ce que pour éviter des mesures plus pénalisantes.

- d'autre part, la dimension du problème doit pouvoir être suffisamment précisée. L'exemple de la Crau - où l'irrigation gravitaire par submersion contribue à alimenter la nappe et où le maintien des pratiques agricoles traditionnelles participe à la protection de tout l'écosystème de cette région -, illustre bien que cette formulation même n'est pas immédiate : on constate ainsi une transformation progressi-

8 . MISE : Mission Interservices de l'Eau.

9 . IIAFC : Institution Interdépartementale d'Aménagement du Fleuve Charente.

. IIAHBA : Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour.

10 . SMEMV : Syndicat Mixte d'Etudes et de Modélisation de la nappe de la Vistrenque.

11 . le Syndicat Mixte d'Alimentation en Eau Potable de la Boutonne.

12 . CACG : Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne.

13 . On retrouve classiquement ce problème dans les relations entre acteurs situés en amont et acteurs situés en aval d'un bassin versant (cas du bassin de l'Adour, par exemple).

ve des énoncés des problèmes environnementaux, puisque c'est en partant du souci de protéger les " coussouls " comme habitats d'oiseaux rares, que les acteurs locaux ont pris conscience du rôle joué par l'élevage transhumant dans le maintien de cet espace et des relations complémentaires existant entre Crau sèche et Crau verte, pour aboutir à la reconnaissance de la fragilité de la nappe et du rôle joué par l'irrigation gravitaire vis-à-vis de celle-ci; il en résulte que la profession agricole, qui s'est d'abord opposée aux positions des écologistes¹⁴, a rapidement rejoint ceux-ci pour rechercher des solutions plus consensuelles, puisque leurs intérêts devenaient communs.

On retrouve fréquemment cette interdépendance des problèmes dans les cas où la ressource en eau est une nappe (liens entre dimensions quantitatives et qualitatives), et de façon générale dans tous les cas où on considère la ressource en eau sous divers aspects.

4) Les solutions de gestion collective de la ressource en eau adoptées localement

On commencera par présenter les divers types d'outils utilisés localement, avant d'analyser les solutions construites dans chaque situation et de préciser le degré d'engagement des irrigants dans la gestion collective de la ressource en eau.

4.1 - Les types d'outils utilisés

On ne présentera ici que les outils utilisés à l'échelon du petit bassin, mais il ne faut pas oublier les outils existants à d'autres échelons, qui interfèrent sur les politiques mises en œuvre à l'échelon du petit bassin¹⁵.

Il est difficile d'établir une typologie claire des différentes catégories d'outils utilisées par les acteurs locaux :

- d'une part, parce que la nature d'un outil (réglementaire, contractuelle, économique...) peut varier selon la manière dont il est utilisé (un quota peut être imposé de façon autoritaire à des irrigants, ou bien être librement accepté voire défini par ceux-ci, par exemple) ;
- d'autre part, parce que les solutions adoptées recou-

vrent souvent différentes catégories d'outils et parce que les acteurs locaux cherchent souvent à articuler les différentes sortes d'outils entre eux.

On distinguera ici :

- les outils prévus par le dispositif législatif et réglementaire ;
- les autres outils.

► **les outils prévus par le dispositif législatif et réglementaire :**
Ces outils ont été décrits et analysés dans la première partie du rapport. Il s'agit :

- *des obligations de déclarations et d'autorisations des ouvrages consommateurs d'eau* (décret du 29 mars 1993)
- *des mesures préfectorales de gestion de crise* (décret du 24 septembre 1992)
- *des SAGE*¹⁶.

On peut ajouter à ces outils *les contrats de rivière ou de nappe*, prévus par une circulaire.

Enfin, rappelons qu'il peut exister localement *des droits d'eau anciens* (dispositions législatives particulières concernant l'usage de l'irrigation, voire droits " fondés en titre "), dont il faut tenir compte dans l'allocation de la ressource (bassin de l'Adour, Vallée de la Têt, Plaine de la Crau).

► **les autres outils :**

D'autres outils sont utilisés localement pour gérer la ressource en eau, de natures diverses. On peut distinguer :

- *les outils ayant pour objectif de dresser un programme d'actions pour l'ensemble d'une zone* : il s'agit ici d'outils construits spécifiquement localement, notamment pour aborder le problème de l'allocation de la ressource en eau (Protocole de Gestion des Eaux de la Charente, Plan de Gestion des Etiages du Bassin de l'Adour).

- *les contrats entre le gestionnaire d'une ressource et un préleveur*, basé sur un système de tarification et/ou de quotas :

- les systèmes de tarification (forfaitaire, proportionnel, binôme, par paliers...) visent d'abord à recouvrer le coût d'un service puis éventuellement à susciter un com-

14 . La profession agricole a refusé un projet d'arrêté de biotope en 1986, redoutant un gel autoritaire et généralisé des coussouls, figeant sans contrepartie les systèmes de production agricole.

15 . Ainsi en est-il des DOE (débit objectif d'étiage) et des DCR (débit de crise) définis par les SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) à l'échelon du grand bassin hydrographique, par exemple.

16 . SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

portement particulier, d'accroissement de la consommation quand la ressource est abondante (ex : Lauragais audois), ou de restriction de la consommation, quand celle-ci est rare (ex : bassins de la Charente, de l'Adour...). Le choix du système de tarification est toujours un objet de négociations importantes entre les parties concernées.

- les systèmes de quotas, destinés à limiter les consommations en eau ou à mieux répartir l'eau entre les demandeurs, peuvent être de trois types : quotas-volume (un volume d'eau maximal est alloué à un usager), utilisés dans les systèmes de gestion volumétrique ; quotas-débit (une fraction de débit maximale est allouée à un usager) ; quotas-temps (un temps de prélèvement maximal est alloué à un usager), utilisés notamment dans le cadre de rotations (systèmes de tours d'eau).

- *les incitations financières*, en particulier les mesures environnementales et agri-environnementales (Plaine de la Crau).

- *les outils techniques* :

- outils visant à accroître la ressource en eau ou sa disponibilité à un endroit donné : retenues d'eau (barrages destinés à réalimenter un cours d'eau, retenues collinaires...) ; réseaux de distribution d'eau (réseaux de canaux pour l'irrigation gravitaire, réseaux sous pression) ;

- outils de régulation des prélèvements (répartiteurs, vannes, limiteurs de débit...) ;

- outils de protection de la ressource (cimentation des forages, réseaux de drainage...) ;

- outils de mesure et de contrôle (compteurs, tableaux de bord...).

- *les outils organisationnels* : Ce sont des outils qui visent à améliorer les modalités de choix et de mise en œuvre des autres outils :

- en instaurant des procédures d'utilisation de l'eau plus efficaces : on pense ici aux méthodes de conseil à la gestion des compteurs mises au point par la CACG, par exemple, ou encore aux révisions des procédures de gestion collective de l'eau en cas de crise ; dans le même esprit, une plus grande transparence sur les procédures de répartition de la ressource en eau permet souvent en elle-même une meilleure gestion de la ressource en eau.

- en créant des espaces de concertation entre acteurs locaux adaptés aux conditions de l'endroit : par exemple, création d'une association syndicale d'irrigants.

4.2 - Nature des solutions de gestion collective de l'eau construites localement

En pratique, les types d'outils cités précédemment ne sont pas mis en œuvre tels quels pour constituer une solution.

* Ils doivent tout d'abord souvent être adaptés ou complétés pour être utilisés de façon efficace : ainsi, les plans de gestion de crise définis au plan départemental supposent une coordination interdépartementale pour être efficaces, lorsque le bassin est à cheval sur plusieurs départements, que cette coordination ait un caractère formel (Charte de Gestion interdépartementale pour la nappe de Beauce) ou non.

* De façon générale, les acteurs adoptent localement des solutions multiples, qui mêlent différentes dimensions. En particulier, on observe que :

- *les outils réglementaires et les outils contractuels peuvent être articulés de façon complémentaire* :

- les plans de gestion de crise peuvent s'appuyer sur un système contractuel entre l'administration et les irrigants, visant à mieux gérer les disponibilités en eau, tout en limitant les risques pour la production agricole : il s'agit en général de systèmes de gestion volumétrique, dans lesquels les irrigants s'engagent à ne pas dépasser un certain volume d'eau au cours de la période estivale ; ce système, adopté dans les régions où la culture du maïs est dominante, permet de pallier les effets pervers des interdictions d'arrosage quotidiennes, qui conduisent certains agriculteurs à se suréquiper pour profiter au maximum des plages autorisées et à irriguer massivement le maïs en préfloraison pour anticiper les interdictions.

Il existe divers types de systèmes de gestion volumétrique, selon :

- que ceux-ci sont établis en fonction d'un volume global à répartir entre un ensemble d'irrigants, calculé sur la base des disponibilités réelles en eau (cas de la solution prévue pour la nappe de Beauce) ou non ; c'est alors la fixation d'un volume maximal à ne pas dépasser pour un irrigant qui introduit l'idée d'une limitation de la consommation en eau (cas des Deux-Sèvres) ;

- que les volumes d'eau autorisés sont susceptibles d'être affectés ou non par des mesures de restriction préfectorales en fonction de l'évolution des disponibilités en eau, et qu'une interdiction totale des prélèvements puisse être promulguée ou non.

- les plans de gestion de crise peuvent s'articuler avec des SAGE : ainsi, dans le bassin de la Boutonne, le SAGE en cours d'élaboration prévoit entre autres d'assurer une meilleure cohérence entre les mesures de gestion de crise prises entre les deux départements concernés; inversement, dans la vallée de la Drôme, le plan de gestion de crise doit appliquer l'une des mesures prévues par le SAGE (mise en place de tours d'eau entre les irrigants pendant la période d'étiage de la rivière).

- enfin, les procédures de demande groupée pour autorisation provisoire, outils de police des eaux, peuvent être un moyen de mieux organiser la gestion collective de la ressource en eau, en fournissant une connaissance d'ensemble des irrigants sur un secteur : ainsi, dans la Drôme, la MISE cherche à s'appuyer sur cette procédure pour mettre en place le système des tours d'eau entre irrigants individuels prévu par le SAGE.

- les outils organisationnels peuvent être sources d'améliorations à peu de frais :

Dans les Pyrénées Orientales, l'innovation en matière de gestion de la ressource en eau consiste essentiellement en la mise en place d'une instance de concertation informelle permettant de trouver de façon consensuelle des solutions remettant en cause les dotations en eau initiales pour l'agriculture et entre ASA, en cas de crise. De telles instances chargées de régler les situations de crise par la concertation ont aussi été créées ailleurs.

Dans la Crau, l'amélioration du fonctionnement de la Commission Exécutive de la Durance va dans le même sens et permet en outre de restaurer le dialogue avec EDF, concessionnaire du barrage de Serre-Ponçon et du canal usinier alimentant le réseau de canaux.

- des solutions peuvent chercher à traiter des problèmes environnementaux multi-dimensionnels :

Ainsi, la protection de la nappe de la Vistrenque passe par un programme de lutte contre les risques de pollution nitrique. Dans la Crau, c'est un programme d'ensemble de protection de l'écosystème et des pratiques agricoles traditionnelles qui contribue à protéger la nappe, grâce à un dispositif de mesures environnementales et agri-environnementales.

* Dans tous les cas, la mise au point de solutions acceptées par l'ensemble des acteurs locaux ne garantit pas que

celles-ci seront appliquées ou que leur mise en œuvre s'effectuera sans difficulté, ni que les problèmes seront résolus.

4.3 - Engagement des irrigants dans des solutions de gestion équilibrée de la ressource en eau

* Les solutions trouvées localement peuvent amener concrètement les agriculteurs à s'engager :

- à payer l'eau d'irrigation : c'est classiquement le cas lorsqu'ils ont accès à une fourniture d'eau par l'intermédiaire d'un réseau collectif de distribution d'eau (réseaux sous pression de la Vallée de la Drôme et du Lauragais audois ; réseaux d'irrigation gravitaire traditionnels de la Vallée de la Têt et de la Crau), mais aussi lorsqu'ils peuvent bénéficier d'une assurance plus grande face aux risques de pénurie, grâce à des réalimentations de cours d'eau permises par les lâchers d'un barrage (bassin de la Sèvre niortaise, bassin de la Charente à partir de l'entrée en fonction du barrage de Mas-Chaban, bassin de l'Adour et système Neste). En fait, l'introduction d'un paiement de l'eau n'est possible que si les agriculteurs perçoivent clairement que cela correspond à une prestation de service pour leur entreprise et à une amélioration des conditions d'irrigation. Dans les systèmes d'irrigation récents, ce type de service fait l'objet d'un contrat de droit privé entre le prestataire de services et l'irrigant, en précisant les obligations de chaque partie ; l'agriculteur peut souscrire un volume (bassin de la Sèvre niortaise, par exemple), un débit (Lauragais audois, par exemple) ou un débit assorti d'un volume (système Neste, par exemple). Dans les systèmes d'irrigation gravitaire traditionnels, il y a paiement d'une taxe syndicale à l'ASA (le " rôle ").

- à accepter un système de quotas :

- de façon anticipée (demandes plafonnées), pour que l'eau soit mieux répartie entre les différents usagers : quotas-volume et/ou quotas-débit dans le bassin de la Charente, dans le système Neste et dans le bassin de l'Adour.

- en cas de pénurie en eau, pour réduire les consommations en eau : quotas-volume (système de gestion volumétrique) dans le bassin de la Boutonne (côté Deux-Sèvres) ; quotas-temps (système de tours d'eau) pour les irrigants individuels de la vallée de la Drôme et dans les systèmes traditionnels d'irrigation gravitaire (Plaine de Crau et Vallée de la Têt)

- à protéger les nappes d'eau souterraines, par une

participation financière à la cimentation des forages profonds (bassin de la Boutonne, côté Deux-Sèvres) et par des pratiques de fertilisation limitant les risques de pollution azotée (nappe de la Vistrenque).

* On constate que dans plusieurs situations les agriculteurs s'engagent à respecter un système mixte (tarification + quotas), c'est-à-dire prélèvements en eau payants et limitation possible des demandes. C'est notamment le cas lorsqu'un système de réalimentation de cours d'eau (bassin de l'Adour, bassin de la Charente après l'entrée en service du barrage de Mas-Chaban, système Neste) ne peut satisfaire l'ensemble des demandes ; les agriculteurs acceptent alors de payer l'eau, alors même qu'ils peuvent être amenés à revoir leurs exigences en eau à la baisse, afin que l'ensemble des souscripteurs puissent avoir accès à la ressource.

A l'inverse, on observe des réticences de la profession agricole à accepter un paiement de l'eau là où ils ne perçoivent pas clairement l'existence d'un service pour leur entreprise (cas notamment des prélèvements par forages).

5) Modalités d'élaboration des solutions

La mise au point de solutions de gestion collective de la ressource en eau passe :

- par la création de lieux de concertation adaptés aux conditions locales;
- par la négociation des règles précises de gestion qui vont être adoptées et la fabrication d'un consensus;
- par une représentation des usagers qui suppose la reconnaissance d'un porte-parole légitime et une organisation préalable.

5.1 - Des lieux de concertation adaptés aux conditions locales

Différents types de lieux de concertation sont utilisés localement pour mieux gérer collectivement la ressource en eau. Il peut s'agir :

- *de lieux d'interface prévus par la loi sur l'eau :*
 - entre les services de l'Etat, à l'échelon du département : les Missions Interservices de l'Eau (MISE) ont ainsi pour objectif de coordonner les actions des services décon-

centrés sous l'autorité du préfet.

- entre l'ensemble des acteurs locaux (collectivités territoriales, usagers, services de l'Etat), à l'échelon d'un bassin : les Commissions Locales de l'Eau (CLE), dont la composition statutaire est fixée par la loi et dont la composition exacte est arrêtée par le préfet, sont chargées de l'élaboration, de la révision et du suivi des SAGE.

- *de lieux d'interface entre acteurs locaux, à caractère institutionnel, qui peuvent être :*

- des outils des collectivités territoriales, mais non prévus en tant que tels pour gérer la ressource en eau : les institutions interdépartementales, créées pour aménager la ressource en eau, peuvent en particulier jouer un rôle important dans la mise en place d'une concertation interdépartementale (bassins de la Charente et de l'Adour); les syndicats mixtes, surtout prévus comme instances financières, peuvent aussi servir de lieux de concertation (nappe astienne et nappe de la Vistrenque).

- des instances créées spécifiquement pour gérer localement la ressource en eau : certaines de ces instances sont récentes (Commission de gestion en Charente, Commission Neste, Commission d'élaboration du Plan de Gestion des Etiages dans le Bassin de l'Adour, Groupe Irrigation en Beauce, Comité Technique du Lauragais audois ; on peut aussi citer le Groupe de gestion collective dans les Pyrénées Orientales, à caractère informel) ; d'autres sont beaucoup plus anciennes (Commission Exécutive de la Durance, par exemple). Ces instances peuvent remplir différentes fonctions (gestion prévisionnelle ou gestion de crise), à différents échelons (local, départemental ou interdépartemental), et avoir un caractère plus ou moins permanent (préparation d'un projet ou mise en oeuvre de celui-ci).

- d'autres instances de concertation prévues pour des opérations de protection de l'environnement ne concernant pas seulement la ressource en eau ou concernant d'autres dimensions que les seuls aspects quantitatifs (Comité de Suivi de la Crau, Comités des opérations de lutte contre la pollution nitrique pour la nappe de la Vistrenque).

Dans tous les cas, les espaces de concertation utilisés doivent être acceptés par les acteurs locaux, ce qui peut supposer :

- *une adaptation des instances prévues par la loi :* ainsi, pour gérer les crises de pénurie en eau, le préfet doit en principe mettre en place une cellule de crise, qui doit être l'instance permanente de concertation de l'administration avec les différents usagers de l'eau. Or, dans les Deux-

Sèvres, par exemple, c'est la MISE seule qui prend les décisions en cas de crise, jugeant qu'il est difficile d'arriver à un consensus dans une situation qui exacerbe les tensions entre des acteurs aux intérêts contradictoires; par contre, un Observatoire de l'Eau a été créé, qui réunit les différents protagonistes à une période où il est possible d'organiser la concertation et de construire des solutions durables.

- l'utilisation de lieux de concertation temporaires permettant de commencer à rassembler les acteurs locaux et à envisager des pistes de solutions : cela est notamment le cas pour la CLE d'un SAGE qui présente une forte dimension institutionnelle. Ainsi, dans le bassin de la Boutonne, c'est un syndicat d'études¹⁷, qui a réalisé les études préliminaires du SAGE, en étendant sa zone d'action initialement située en Charente-Maritime jusque dans les Deux-Sèvres; dans la vallée de la Drôme, c'est un district d'aménagement rural¹⁸, qui avait déjà joué un rôle important dans l'élaboration du contrat de rivière antérieur au SAGE (1990-1997), qui a fortement contribué au lancement d'un projet de SAGE. Les instances créées par les collectivités territoriales peuvent donc intervenir de façon décisive dans la mise en place de lieux de concertation entre acteurs locaux. Pour le SAGE de Beauce, la CLE n'a pas encore été créée; c'est un groupe d'acteurs dont la composition a été fixée par les deux Préfets de Bassin et par les Comités de Bassin (le Groupe de Travail Inter-Bassins), qui est la structure de concertation provisoire.

L'émergence de lieux institutionnels ne doit pas faire oublier l'importance de lieux de concertation informels, qui peuvent servir de point de départ à une dynamique d'élaboration d'une gestion collective de la ressource en eau, ou qui peuvent permettre des échanges plus ouverts entre différentes catégories d'acteurs en marge des cadres institutionnels. Les réunions de Nefiach du lundi soir qui permettent aux différents présidents des ASA de la Vallée de la Têt de se concerter sur les restrictions d'eau qu'ils sont susceptibles de faire accepter à leurs adhérents en cas de pénurie d'eau sont un exemple de ce type de lieu de concertation informel.

5.2 - Des solutions basées sur la négociation et la fabrication d'un consensus

La mise au point de solutions passe souvent par la réalisation d'études techniques permettant de mieux comprendre

le fonctionnement hydrographique ou hydrogéologique de la zone concernée. Toutefois, il apparaît clairement que quelle que soit la nature de la solution choisie, il existe dans tous les cas une marge de négociations dans la construction précise des règles de gestion adoptées, qui porte sur :

- la délimitation d'un périmètre où l'application des règles sera légitime :

- dans les plans de gestion de crise, les zones d'alerte concernées doivent être préalablement définies par arrêté préfectoral et correspondre à une unité hydrographique cohérente. Or, cette délimitation même n'est pas évidente et objet de controverses, notamment lorsque le fonctionnement hydrographique et hydrogéologique s'avère complexe; ainsi, le périmètre du bassin de la Sèvre niortaise a été révisé pour inclure une nouvelle zone au sud-est, lorsqu'une étude hydrogéologique a prouvé que les prélèvements en eau réalisés en été dans celle-ci avait une influence directe sur le débit de la rivière, et à la suite de conflits importants entre irrigants et écologistes.

- dans la Crau, des enjeux importants portaient sur la délimitation de la Zone de Protection Spéciale (ZPS), qui bénéficie des mesures de soutien environnementales.

- dans le bassin de la Sèvre niortaise, la délimitation du secteur pouvant être considéré comme réalimenté par le barrage créé, et donc la détermination des agriculteurs pouvant bénéficier de ses apports d'eau, n'a pas été immédiate; ce secteur a en effet été réduit à l'ouest, du fait de l'impossibilité à contrôler la part en eau distribuée dans les marais réellement issue du barrage.

- dans le bassin de la Boutonne, côté Charente-Maritime, l'essentiel des prélèvements en eau s'effectuent par forages et bénéficient de mesures préfectorales moins sévères que les prélèvements s'effectuant directement dans la rivière : un enjeu important porte donc sur la définition d'une nappe d'accompagnement, où les forages relèveraient des mêmes mesures que les pompes en rivière.

- la définition des acteurs concernés :

- dans le système Neste, les irrigants qui peuvent prélever dans des cours d'eau réalimentés sont ceux qui étaient autorisés à le faire en juillet 1989 ; de nouvelles souscriptions ne peuvent être acceptées que si de nouveaux réservoirs sont construits ou si des contrats sont résiliés, ce qui suppose d'instaurer des critères de priorité pour gérer la liste d'attente qui se constitue.

17 . le Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO).

18 . Le District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

- dans la Vallée de la Drôme, le SAGE prévoit le gel des surfaces irriguées à la hauteur de la situation de 1995 sur l'ensemble du périmètre (sauf si les extensions réalisées ne nuisent pas à l'écoulement d'étiage), mais l'application de ce principe peut se prêter à diverses interprétations. En effet, comme le souligne en particulier la profession agricole, dès lors que le déficit en eau porte essentiellement sur la période estivale (mois d'août notamment), ce sont les prélèvements en eau effectués à cette époque qu'il convient de contrôler; il n'est donc pas forcément nécessaire d'empêcher l'extension des surfaces irriguées à d'autres moments, ce qui concerne plusieurs cultures de la zone (diverses cultures de semences notamment) et divers systèmes d'exploitation.

- la fixation d'un cahier des charges :

- dans les plans de gestion de crise préfectoraux (bassins de la Sèvre niortaise et de la Boutonne, par exemple), un arrêté-cadre fixe avant le début de la campagne les mesures de restriction provisoire qui seront appliquées dans chacune des zones d'alerte, en fonction de points de références et de niveaux d'alerte progressifs spécifiés dans l'arrêté¹⁹. La détermination des points de référence et des différents seuils d'alerte retenus est source de négociations et ceux-ci ont été modifiés plusieurs fois depuis 1992.

- les mesures de restriction adoptées ont aussi été soumises à discussion : en Deux-Sèvres (bassin de la Sèvre niortaise et bassin de la Boutonne jusqu'à la mise en place d'un système de gestion volumétrique), ce sont des plages horaires quotidiennes d'interdiction de prélèvements pouvant aller jusqu'à l'interdiction complète d'irriguer qui ont été adoptées, alors qu'en Charente-Maritime (bassin de la Boutonne), l'interdiction d'irriguer porte sur un nombre d'heures hebdomadaire, l'arrêt total ne pouvant concerner que les prélèvements directs en rivière; ce dernier système est évidemment beaucoup moins contraignant pour les irrigants.

5.3 - La question de la représentation des usagers et leur participation à la concertation

Les structures de concertation associent des représentants d'usagers, d'élus et des services de l'Etat, avec de nombreuses variantes quant au mode de représentation et au poids respectif de chacune de ces catégories d'acteurs. La représentation des usagers est toujours un problème difficile à résoudre pour prendre en compte l'ensemble des inté-

rêts en présence et trouver les bons " porte-parole ". La représentation des usagers est presque inexistante dans les cas des nappes de l'Astien et de la Vistrenque ; plus développée dans les cas des bassins de l'Adour, de la Boutonne, de la Charente, de la nappe de Beauce et du système Neste ; variable selon les lieux de négociation dans le cas de la Crau et la Sèvre Niortaise.

Quand les usagers sont représentés, la voix de l'agriculture est largement dominante, alors que celle des fonctions liées au milieu aquatique est souvent marginale, même quand elle a été à l'origine de la prise de conscience collective des déséquilibres :

- de façon générale, il est difficile de trouver des porte-parole pour le milieu aquatique, du fait du manque d'organisation ou de légitimité des associations d'écologistes ; les services de l'Etat se retrouvent souvent en position de défendre le milieu aquatique, faute d'autres instances reconnues pour remplir ce rôle.

- au-delà des enjeux économiques, le poids de l'agriculture dans ces instances s'explique aussi par une forte capacité historique de cette profession à se mobiliser derrière ses représentants professionnels, Chambres d'Agriculture dans les régions de grandes cultures (Poitou-Charentes, Beauce) et/ou associations d'irrigants dans les zones d'irrigation traditionnelles (plaine de la Crau, Vallée de la Têt).

- ce poids s'explique enfin par le fait que les mesures prises ont des conséquences matérielles (limitation des prélèvements...) et/ou financières pour les irrigants (paiement de l'eau...).

Le problème de la représentation des différentes catégories d'usagers dans les instances de concertation est donc posé. Il suppose la reconnaissance d'un porte-parole légitime pour celle-ci et souvent une organisation préalable de ces usagers. De manière plus précise, en ce qui concerne les irrigants :

- *c'est souvent la Chambre d'Agriculture elle-même qui représente de fait les irrigants dans différentes instances, mais cette solution présente un certain nombre de difficultés.* En effet, si cet organisme consulaire est censé représenter les intérêts de toute la profession

19 . Les indicateurs retenus sont des seuils de débit pour les cours d'eau et de niveau piézométrique pour les nappes souterraines.

agricole, il existe souvent une diversité de situations difficiles à concilier dans une position unique : par exemple, dans les Deux-Sèvres, ce ne sont environ que 10 % des agriculteurs qui irriguent; dans la Crau, si une grande partie des irrigants peuvent être considérés comme contribuant à l'alimentation de la nappe souterraine (ceux qui pratiquent l'irrigation gravitaire par submersion), ce n'est pas le cas de ceux qui effectuent des forages. Toutefois, cette fonction de représentation d'une diversité d'intérêts peut aussi faciliter l'établissement d'un consensus.

En fait, la Chambre d'Agriculture joue souvent un rôle important au départ pour mobiliser la profession agricole et l'amener à prendre conscience de la nécessité de modifier ses pratiques ; mais, pour qu'il y ait prise en charge réelle par les agriculteurs du problème et participation à l'élaboration de nouvelles règles, la profession agricole doit souvent s'organiser sous une forme appropriée (syndicat d'irrigants, par exemple) ou trouver des relais dans des groupements d'irrigants déjà existants. La Chambre d'Agriculture peut alors jouer un rôle d'animation et de coordination de ces structures professionnelles. Un système de représentation de la profession agricole à deux niveaux est également possible.

- l'organisation des irrigants facilite leur représentation dans les instances de concertation : ainsi, dans les Deux-Sèvres, les agriculteurs du bassin de la Sèvre niortaise ont créé une association d'irrigants²⁰, afin de se constituer comme interlocuteur d'abord vis-à-vis de l'administration pour les négociations concernant le projet de construction du barrage, puis vis-à-vis de la société devant gérer ce barrage. Dans le bassin de la Boutonne, côté Deux-Sèvres, les irrigants utilisant des forages profonds se sont aussi constitués en association²¹ pour négocier avec l'administration les mesures de gestion de crise, la mise en place du système de gestion volumétrique et les modalités de prise en charge financière de la cimentation de ces forages. Dans le bassin de la Charente, les irrigants ont créé une coopérative, qui participera à l'instance de gestion de la retenue de Mas-Chaban.

- l'organisation des irrigants individuels est souvent plus difficile : ainsi, dans la Drôme, les réseaux d'irrigation collectifs sont gérés par des Syndicats Intercommunaux d'Irrigation, qui sont représentés dans la CLE; l'association départementale des irrigants individuels fait aussi partie de la CLE, mais son activité pendant longtemps

réduite ne lui a fait jouer aucun rôle important dans l'élaboration du SAGE. Si cette association d'irrigants intervient aujourd'hui davantage dans la mise en application du SAGE, l'organisation des irrigants individuels sur des secteurs préalablement définis où seront mis en œuvre des tours d'eau pendant la période d'étiage reste un problème.

Si on a insisté ici sur la question de la représentation et de l'organisation des agriculteurs, il est clair que la question se pose pour tous les usagers (par exemple, pour les irrigants non agricoles, qui ne sont pas représentés dans les ASA, alors qu'en zone péri-urbaine leur poids peut être très important). Dans tous les cas, une représentation effective des usagers dans des instances de concertation ne garantit pas une prise en charge réelle de tous les intérêts dans les décisions prises et une participation réelle des usagers à l'élaboration de solutions (c'est en particulier le cas lorsque les solutions mises au point sont le fait d'experts techniques et que les instances de concertation ne servent qu'à entériner des décisions prises ailleurs). La profession agricole joue souvent un rôle moteur dans les processus de négociation et dans la mise au point de solutions, du fait de l'importance des enjeux économiques pour elle ; ceci explique sans doute que les associations d'écologistes, en particulier, estiment souvent que les intérêts qu'elles défendent sont mal pris en compte.

6) Enseignements à tirer des études de cas

Les études de cas réalisées montrent que des problèmes de gestion de la ressource en eau ne peuvent être formulés et traités localement que parce que des acteurs s'en " emparent " et construisent des solutions adaptées pour les résoudre, qui soient acceptées localement.

* Une première étape est nécessaire pour que les acteurs locaux reconnaissent socialement l'existence d'un problème et la nécessité de le traiter. Cette étape ne peut aboutir que s'il y a un accord minimal sur la définition d'un problème, qui permette d'organiser la recherche de solutions. Un tel énoncé suppose de prendre en compte les préoccupations de chaque partie, en particulier d'articuler arguments économiques et arguments écologiques.

20 . l'Association des Irrigants de la Sèvre Niortaise (AISN).

21 . l'Association des Irrigants de la Nappe Infra du Pays Mellois (AINI).

L'étude de cas concrets montre en outre que les problèmes concernant la gestion de la ressource en eau sous l'angle quantitatif ne peuvent pas forcément être isolés d'autres dimensions concernant l'eau (problèmes qualitatifs notamment), ou plus généralement d'autres problèmes environnementaux.

* Différents types d'outils, d'ordre réglementaire, contractuel, économique, technique ou organisationnel, peuvent être utilisés pour résoudre les problèmes. Les solutions construites localement montrent que, loin de s'exclure mutuellement, ces outils se complètent et doivent être articulés les uns avec les autres ; une attention particulière doit donc être apportée aux différentes fonctions que ces outils peuvent remplir.

Les solutions adoptées reposent en général sur un double engagement de la profession agricole, d'ordre collectif et individuel.

* L'élaboration de solutions adaptées passe :

- par la création de lieux de concertation adaptés aux conditions locales. Les collectivités territoriales ou leurs instruments jouent souvent un rôle important dans l'émergence de ces lieux ; par ailleurs, les structures de gestion existant dans les régions où l'histoire de l'irrigation est ancienne (Associations Syndicales Autorisées, Commission Exécutive de la Durance), disposent souvent d'une solide expérience de la concertation, et ne doivent pas rester en marge des nouveaux dispositifs qui se mettent en place, tout en s'adaptant à ceux-ci.

- par la négociation des règles précises de gestion qui vont être adoptées et la fabrication d'un consensus sur la délimitation d'un périmètre où l'application des règles sera légitime, le choix des acteurs concernés et la définition d'un cahier des charges. Ces négociations s'appuient souvent sur des études scientifiques et techniques dont la place et les rôles sont à préciser soigneusement ; en effet, on se situe dans un domaine où de telles connaissances sont abondamment utilisées comme argument pour agir ou au contraire pour ne pas agir. En même temps, il n'existe souvent pas d'informations réellement adaptées aux questions qui se posent (différences d'échelles...), ou bien on dispose au contraire d'une diversité d'outils (inventaires, typologies, cartographies...) non articulés entre eux, et la question se pose donc des liens à ménager entre de tels outils pour permettre une décision et de la place de l'expertise par rapport aux connaissances scientifiques et techniques.

- par une représentation des usagers qui suppose la

reconnaissance d'un porte-parole légitime et une organisation préalable.

* Enfin, quelque soit la solution trouvée, celle-ci ne peut avoir qu'un caractère provisoire et doit donc être adaptable en fonction de l'évolution du contexte.

7) Propositions pour une gestion collective de la ressource en eau utilisables notamment pour les projets " IRRI-MIEUX "

Plusieurs propositions concrètes ressortent de ce travail pour l'élaboration et la conduite de projets de gestion collective de la ressource en eau. Précisons d'une part que ces propositions débordent du seul cadre des projets " Irrimieux ", et d'autre part qu'elles s'appuient sur les douze études de cas réalisées qui ne représentent pas forcément la diversité des situations françaises, et qu'elles ne constituent donc qu'un point sur l'état actuel de nos réflexions.

** Choisir un périmètre de travail reflétant à la fois une unité physique et une volonté collective d'actions :*

Les études de cas ont montré que le bassin hydrographique d'une rivière ou l'espace correspondant à une nappe souterraine représentent une maille de territoire privilégiée pour la mise en place d'un système de gestion collective de l'eau. C'est donc à cet échelon qu'un tel système a intérêt à s'organiser. Toutefois, il faut veiller à ce que cette unité physique permette l'expression d'une volonté collective d'actions, donc :

- d'une part, à ce qu'elle ne soit pas trop grande; si elle est trop grande (cas de la nappe de Beauce, par exemple), il est préférable de définir des unités de travail plus petites, et éventuellement de prévoir des projets coordonnés sur plusieurs sous-unités.

- d'autre part, à ce que les problèmes y soient relativement homogènes.

Deux remarques peuvent par ailleurs être faites :

- définir une zone de travail pertinente n'implique pas de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux concernés sur toute la zone dès le départ de l'opération ;

- il faut admettre une certaine souplesse sur la délimitation de la zone de travail, de façon à pouvoir éventuel-

lement redéfinir celle-ci en cours d'opération.

Dans tous les cas, il est important de justifier le choix de la zone retenue pour le projet.

*** Engager l'action dès que possible :**

L'histoire ancienne comme la période récente montre qu'une crise sur l'utilisation de la ressource en eau est souvent nécessaire pour que s'effectue une prise de conscience de la rareté de cette ressource et de la nécessité de mieux gérer celle-ci, et que des solutions soient recherchées.

Toutefois, il est possible et préférable d'engager l'action dès que des problèmes apparaissent et qu'une volonté locale de les résoudre se manifeste.

*** Mettre en place un lieu de concertation local, en veillant à la représentation de tous les intérêts et à une réelle participation de tous :**

Si la profession agricole peut jouer un rôle moteur dans l'initiation de projets de gestion collective de la ressource en eau, les études réalisées montrent qu'une autorité légitime (services de l'Etat ou élus locaux) doit s'emparer des problèmes pour que ceux-ci soient reconnus par l'ensemble des acteurs locaux et traités collectivement. Il est donc certainement important d'impliquer services de l'Etat et élus locaux dans de tels projets.

L'élaboration d'un lieu de concertation reconnu par tous les acteurs locaux doit être une étape-clé, d'un projet de gestion collective de la ressource en eau. Il est important pour cela d'utiliser le plus possible des institutions locales existantes, en les faisant éventuellement évoluer, et de repérer les lieux de concertation informels qui ont pu naître en marge des dispositifs institutionnels pour commencer à traiter les problèmes de gestion d'eau. Il s'agit dans tous les cas d'arriver à faire émerger un lieu de concertation pluri-partite, entre représentants des usagers, des services de l'Etat et des collectivités locales (communes...), en veillant à ce que l'ensemble des intérêts locaux puissent s'exprimer.

*** Mobiliser les connaissances et les savoir :**

Sur le plan scientifique et technique, beaucoup de connaissances existent, mais elles sont souvent dispersées, et il convient de les rassembler et d'en faire la synthèse. Mais, ces connaissances sont aussi souvent très spécialisées et difficiles à articuler, et il s'agit donc de mobiliser des experts.

Toutefois, il importe de ne pas s'arrêter aux connaissances de ce type, mais aussi de recueillir les savoirs des acteurs locaux, ce qui est une façon de mobiliser ceux-ci et de les faire participer à la gestion de la ressource.

Par ailleurs, la réalisation d'études scientifiques et techniques ne doit pas être un prétexte pour ne pas agir.

*** Bâtir un programme d'actions sur la concertation, le mettre en œuvre et l'évaluer :**

Si l'élaboration d'un lieu de concertation est une condition nécessaire à l'échange entre des points de vue différents, c'est la manière même dont sera bâti un programme d'actions qui sera l'expression de cette concertation. En particulier, même si un tel programme passe par la réalisation d'études scientifiques et techniques confiées à des spécialistes, l'ensemble des acteurs locaux engagés dans l'élaboration de ce programme doit avoir suffisamment discuté du cahier des charges de ces études et doit pouvoir à nouveau débattre des conclusions de ces études ; par ailleurs, il convient de ne pas " foncer " trop vite sur un type d'actions et d'échanger suffisamment sur différentes options possibles.

Cette concertation doit permettre à chacun non seulement d'exprimer son propre point de vue, mais aussi de comprendre celui des autres acteurs, et ce faisant de faire évoluer son propre point de vue. Elle peut notamment amener chacun à prendre conscience de menaces qu'il ne percevait pas (caractère limité de la ressource, par exemple), mais aussi d'opportunités (ou de moindres problèmes) auxquels il n'aurait pas pensé (création d'une nouvelle ressource en eau, possibilité de mise en place de mesures de restrictions plus souples...).

Au cours de la mise en œuvre du programme d'actions comme de son évaluation finale, il importe de vérifier qu'il y a bien appropriation de celui-ci par les différentes catégories d'acteurs.

*** Instaurer une gestion prévisionnelle et contrôlée de la ressource en eau :**

Dans le cas idéal, un projet de gestion collective de la ressource en eau devrait contribuer à instaurer une gestion prévisionnelle et contrôlée de la ressource en eau, lorsque celle-ci n'existe pas localement :

- des règles de répartition seraient fixées au prin-

temps, en fonction des disponibilités en eau ;

- des règles de restriction permettraient de veiller à la protection de cette ressource en cours de campagne et de redéfinir les règles de répartition entre les usagers, lorsque le suivi de l'état de la ressource montre que les prévisions ne peuvent pas être respectées.

Ces règles pourraient s'appuyer sur différents systèmes de quotas et de tarification, en s'inspirant par exemple des cas du système Neste et du haut bassin de la Charente.

Elles pourraient être définies au sein d'une " commission de gestion de l'eau " pluripartite, rassemblant des représentants des usagers, des services de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que l'éventuel gestionnaire de la ressource en eau.

Si diverses solutions sont possibles, il s'agit de veiller :

- à la transparence des règles et à une bonne information sur celles-ci ;
- à la possibilité d'une évolution de ces règles, en fonction des résultats obtenus et de nouveaux éléments : renégociation des règles, mais aussi élaboration de nouvelles règles (règles de priorité pour faire bénéficier de nouveaux agriculteurs des réalimentations en eau par exemple, comme dans le système Neste) ;
- à la possibilité d'un réel suivi de l'état de la ressource et des prélèvements, ce qui passe par la mise en place de moyens de mesure appropriés (compteurs, limni-graphes...) ; il semblerait que cette fonction de suivi ait intérêt à être exercée par un organisme reconnu par les différentes parties, et à être accompagnée d'une fonction de conseil ;
- à l'exercice d'une fonction réelle de police des eaux.

*** Veiller à ce qu'une fonction d'information et d'animation soit assurée :**

Une fonction d'information peut permettre de faire largement connaître :

- les problématiques locales ou régionales concernant la gestion de la ressource en eau, et de favoriser ainsi la prise de conscience de la nécessité d'une gestion collective de l'eau ; les études de cas montrent en effet que la ressource en eau et les enjeux collectifs d'une meilleure gestion de celle-ci sont généralement mal appréhendés par les différentes catégories d'acteurs locaux, et notamment par les usagers. Il semble en particulier important d'expliquer et de diffuser les acquis scientifiques et techniques sur la

ressource elle-même, sur l'impact des usages et des diverses activités humaines, sur son évolution quantitative et qualitative ;

- les objectifs et le contenu des programmes d'actions, l'implication des différentes catégories d'acteurs dans leur réalisation, puis l'avancée du travail et les résultats des actions menées, et ainsi de maintenir ou de renforcer l'intérêt des acteurs locaux pour ce type d'actions.

Une telle fonction apparaît ainsi comme un outil nécessaire au démarrage et à l'accompagnement d'un projet pour sensibiliser les acteurs locaux et favoriser leur adhésion au projet. Elle requiert une communication adaptée au contexte et aux différents interlocuteurs (élus locaux, organismes institutionnels, professionnels des secteurs agricole et non agricole, usagers du grand public).

Parallèlement, il semble important de mettre en place une structure d'animation :

- qui prenne en charge la fonction d'information (réunions publiques, réalisation et diffusion de documentations techniques ou autres...)
- qui permette d'établir un contact personnalisé avec les divers partenaires ;
- qui assure l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un programme d'actions.

La fonction d'information et d'animation implique une volonté politique, se traduisant par des moyens humains et financiers pour soutenir les initiatives, puis pour aider à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du projet.

*** Travailler dans l'" esprit SAGE " :**

L'ensemble des propositions précédentes constitue un cahier des charges proche de celui d'un S.A.G.E.. Toutefois, il nous semble important de distinguer l'adoption d'un " esprit S.A.G.E. " de ce qui relève de la procédure de S.A.G.E. elle-même, souvent vue ou vécue comme une procédure lourde et contraignante par les acteurs locaux. En particulier, il semblerait que les règles de composition de la CLE en trois collèges dans des proportions fixées par la loi soient un obstacle à la diffusion de cet outil. En témoignent par exemple différentes initiatives locales où les acteurs déclarent faire un S.A.G.E. " sans le dire ". En tout état de cause, les intérêts et les limites des S.A.G.E. pour instaurer une gestion collective de l'eau au plan local mériteraient d'être mieux analysés.

Description de la gestion collective de la ressource en eau dans 12 situations françaises

Bassins hydrographiques	1 – Bassin de la Sèvre niortaise (Deux-Sèvres)	2 - Bassin de la Boutonne	3 – Haut bassin de la Charente (amont d'Angoulême)	4 - Vallée de la Drôme	5 - Système Neste	6 - Bassin de l'Adour (amont Gaves de Pau et d'Oloron)
Description de la situation						
Taille du bassin	1 250 km ² (Deux-Sèvres)	1 320 km ²	10 000 km ²	1 640 km ²	[1 300 km réalimentés]	9 400 km ²
Ressource en eau	Cours d'eau	Cours d'eau + nappes captives	Cours d'eau (+ réseaux karstiques en aval d'Angoulême)	Cours d'eau (+ réseaux karstiques)	Retenues d'eau (100 Mm ³) + Canal de la Neste + cours d'eau réalimentés	Cours d'eau + retenues d'eau (55 Mm ³) + nappes profondes
Localisation (départements)	Deux-Sèvres + (Vienne + Charente-Maritime + Vendée)	Deux-Sèvres + Charente-Maritime	Charente + Charente-Maritime + Deux-Sèvres + Vienne	Drôme	Gers + Haute-Garonne + Hautes-Pyrénées + Lot-et-Garonne + Tarn-et-Garonne	Gers + Hautes-Pyrénées + Landes + Pyrénées Atlantiques
Position particulière dans le grand bassin	Amont du Marais poitevin	Amont du bassin ostréicole de Marennes-Oléron	Amont du bassin ostréicole de Marennes-Oléron	-	-	-
Usages de la ressource en eau	- Irrigation individuelle (1/2 prélèvements directs ou en nappe d'accompagnement + 1/2 forages profonds) - AEP - Pêche	- Irrigation individuelle (prélèvements surtout en nappe d'accompagnement + forages profonds) - AEP - Autres (populiculture, pêche, canoë-kayak)	- Irrigation individuelle - AEP (ville d'Angoulême)	- Irrigation collective (réseau) + individuelle (forages) - AEP - Tourisme vert	- Irrigation - AEP - Autres (industries, tourisme, pêche)	- Irrigation individuelle (+ Σ irrigation collective gravitaire par submersion) - AEP - Usages industriels
Nature du problème	Etiages sévères	Etiages sévères + protection des nappes captives (qualité)	Etiages sévères en amont d'Angoulême	Etiages sévères	Alimentation insuffisante des cours d'eau	Etiages sévères ou alimentation insuffisante selon les sous-bassins
Solutions construites localement						
Initiateurs	Conseil Général (pour le barrage) ; Services de l'Etat	Services de l'Etat, élus locaux, profession agricole	Conseils Généraux (création de l'IIAFC)	Elus locaux	Conseils généraux et Chambres d'Agriculture (via CACG), puis services de l'Etat	Conseils Généraux (création de l'IIAHBA), puis Comité de Bassin
Nature des solutions (espaces de concertation ou acteurs jouant un rôle-clé)	1 – Mesures préfectorales de gestion de crise (MISE, Cellule de Crise, Observatoire de l'Eau) 2 – Construction de la retenue d'eau de la Touche Poupard (15 Mm ³) + contractualisation avec les irrigants (CAEDS, AINS)	1 – Mesures préfectorales de gestion de crise (MISE, Cellules de Crise) 2 – Gestion volumétrique (associations d'irrigants, MISE) 3 – Protection des nappes captives (MISE, AINI ; Syndicat Mixte d'AEP de la Boutonne) 4 – SAGE en cours d'élaboration (SYMBO, CLE) 5 – Projet de construction d'une nouvelle retenue d'eau (La Trézence)	1 – Construction de deux retenues d'eau (IIAFC) : Lavaud (10,5 Mm ³) + Mas-Chaban (14,5 Mm ³) en 1999 2 – Protocole de gestion des eaux de la Charente (IIAFC, comité de pilotage) 3 – Convention d'utilisation de l'eau pour l'usage agricole, basée sur le respect de volumes de références et sur une tarification binôme (Commission de gestion, Coopérative des irrigants) – à partir de 1999	1er Contrat de Rivière (DADV), puis élaboration d'un SAGE (CLE, DADV, MISE) ; - mesures : gel des surfaces irriguées, mise en place de tours d'eau, recherche de nouvelles ressources en eau ; - mise en application : 2è Contrat de Rivière ; articulation avec mesures préfectorales de gestion de crise	1 – Conventions de restitution avec les préleveurs (irrigants...), reposant sur la fixation de quotas en volume et en débit et sur une tarification par paliers (Commission Neste, CACG) 2 – Mesures préfectorales de gestion de crise, en dernier recours 3 – Recherche de nouvelles ressources en eau	1 – Plan de Gestion des Etiages (Comité d'élaboration, DIREN), articulé avec le SDAGE 2 – Conventions entre IIAHBA et SAR (CACG ou CARA), puis entre SAR et irrigants, type système Neste (Commissions consultatives de sous-bassins) 3 – Mesures préfectorales de gestion de crise, avec coordination interdépartementale 4 – 2 nouvelles retenues d'eau en projet

Bassins hydrographiques	7 - Nappe asienne	8 - Nappe de la Vistrenque	9 - Nappe de Beauce	10 - Plaine de Crau (hors Vigueirat)	11 - Vallée de la Têt	12 - Lauragais audois
Description de la situation						
Taille du bassin	450 km ²	390 km ²	9 000 km ²	600 km ²	1 420 km ²	[17 400 ha (surf. équipée)]
Ressource en eau	Nappe (libre au nord + captive au sud)	Nappe (libre au nord + captive au sud)	Nappe (libre)	Nappe + réseau de canaux (irrigation gravitaire par submerston)	Retenues d'eau (issue des Pyrénées) (58 Mm3) + cours d'eau + réseau de canaux (irrigation gravitaire) + nappe	Retenues d'eau (issue de la Montagne Noire et des Pyrénées) (15 Mm3) + Canal du Midi + réseau BRL + cours d'eau réalimentés
Localisation (départements)	Hérault	Gard	Eure-et-Loire + Loiret + Essonne + Loir-et-Cher + Seine-et-Marne + Yvelines	Bouches-du-Rhône	Pyrénées orientales	Aude
Position particulière dans le grand bassin	Zone littorale	-	- dans 2 grands bassins - Alimentation des cours d'eau exutoires	Zone littorale	Zone littorale	-
Usages de la ressource en eau	- AEP (pour les cités balnéaires notamment) - Irrigation - Equipements sportifs (tourisme) - Usages industriels et commerciaux	- AEP - Irrigation - Usages industriels	- Irrigation individuelle (forages), en Eure-et-Loire et dans le Loiret notamment - Usages industriels - AEP	* Usages du réseau : - Irrigation collective - Pêche, pisciculture - Evacuation des eaux pluviales - Aménités * Usages de la nappe: - AEP - Usages industriels - Irrigation individuelle (forages)	* Usages des eaux superficielles : - Irrigation collective (réseau de canaux + stations de pompage) - Usages urbains (ville de Perpignan) - Pêche, évacuation des eaux pluviales, aménités (réseau de canaux) * Usages de la nappe : - Irrigation individuelle (forages) - AEP (ville de Perpignan)	- Irrigation collective (réseau BRL) + Σ irrigation individuelle (Canal du Midi, cours d'eau) - AEP (retenues d'eau) - Navigation (Canal du Midi)
Nature du problème	Protection de la nappe (pb de qualité, car surexploitation saisonnière)	Protection de la nappe (pb de qualité, car pollution nitrrique)	Protection de la nappe (quantité, qualité)	Protection de la nappe (quantité, qualité)	Alimentation en eaux de surface parfois insuffisante + Protection de la nappe	Développement de la ressource en eau et gestion du réseau
Solutions construites localement						
Initiateurs	Comité Technique de l'Eau (services de l'Etat)	Elus locaux (création du SMEMV)	Services de l'Etat	CEEP, puis profession agricole	ADASIA	Profession agricole et élus locaux
Nature des solutions (espaces de concertation ou acteurs jouant un rôle-clé)	Contrat de nappe (SMEGA/SMETA)	1 - Connaissance de la nappe + sensibilisation (SMEMV/SMGV) 2 - Programme d'actions p/r à la Directive " Nitrates " (Comité de pilotage), dont projet " Ferti-Mieux " (Comité professionnel)	1 - Mesures préfectorales de gestion de crise + Charte de Gestion interdépartementale (Groupe Irrigation) 2 - SAGE en cours d'élaboration (GTIB)	1 - Mesures environnementales + agri-environnementales (SAFER, CEEP, ADASEA, Comité de Suivi de la Crau) 2 - Meilleure gestion du réseau (CED, ASA, EDF) 3 - Diminution des redevances (Chambre d'Agriculture, Agence de l'Eau)	Mesures de modification des lâchers d'eau des barrages et des dotations des ASA, en période de crise (Groupe de gestion collective, ADASIA, Préfet)	1 - Gestion des retenues d'eau : IIAHMIN 2 - Gestion du réseau (extension, exploitation) : Comité Technique du Lauragais audois, SICA d'Irrigation de l'Ouest audois 3 - Conventions de restitution avec les irrigants pour les cours d'eau réalimentés (BRL, SICA d'Irrigation de l'Ouest audois)

Les outils juridiques de la gestion de l'eau

A) Le contexte de la gestion de l'eau avant la loi du 3 janvier 1992

a) une formation sédimentaire du dispositif législatif pré-existant

Le dispositif législatif existant dans le domaine de l'eau constitue une stratification de textes qui s'échelonnent de 1804 à 1973 et dont l'application est limitée aussi bien dans leur objet:

- servitudes dans le code civil,
- écoulement et prélèvements des eaux dans le code rural et le code du domaine public fluvial (DPF),
- prélèvement des eaux souterraines dans le décret-loi du 8 août 1935 et ses extensions,
- qualité des eaux dans la loi du 16 décembre 1964,
- défense contre les eaux dans la loi du 10 juillet 1973,

que dans l'espace:

- cours d'eau domaniaux dans le code du DPF,
- cours d'eau non domaniaux dans le code rural,
- eaux souterraines dans certains départements.

En outre, ces textes se rattachant à différents codes (code civil, code rural, code du DPF...) apparaissent eux mêmes composites et laissent subsister des règles très anciennes tels que les droits fondés en titre.

b) plusieurs régimes applicables

De ce fait, plusieurs régimes juridiques s'appliquent à l'eau marquant une prévalence tantôt du droit privé tantôt du droit public.

De la mouvance du droit privé relèvent :

- les eaux pluviales, les eaux stagnantes sans communication avec un cours d'eau, les eaux de source ne donnant pas naissance à des eaux courantes sont régies, dès lors qu'elles sont captées, par le droit privé et sont assimilés à des "res propriae";

- à un degré moindre à raison des règlements existants qui en limitent l'usage, les eaux souterraines; elles sont considérées comme "res nullius" , dans la mesure où seules celles qui sont effectivement captées sont susceptibles d'appropriation;

- les cours d'eau non domaniaux dont les propriétaires du lit et des berges détiennent un droit d'usage sur l'eau dans la limite de la loi, des règlements et autorisations; elles relèvent des "res communes";

A la mouvance du droit public ressortissent :

- les eaux domaniales des DOM,
- les cours d'eau domaniaux dont le lit et l'usage de l'eau appartiennent à l'Etat qui exerce un pouvoir de police et de gestion; seule l'utilisation privative du domaine public donne lieu à autorisation.

Entre les deux mouvances, se situaient les cours d'eau mixtes obéissant aux règles des cours d'eau domaniaux pour l'usage de l'eau et à celles des cours d'eau non domaniaux pour le lit et les berges.

c) Lacunes en matière de gestion prévisionnelle malgré une esquisse en 1964

En matière de gestion prévisionnelle de l'eau, la loi de 1964 avait mis en place des dispositions et des institutions originales :

1) Au niveau national et d'une façon générale :

- obligation de déclaration des prélèvements d'eaux souterraines pour pallier, au moins en partie, l'absence d'une obligation d'autorisation.

- institution des cours d'eau mixtes laissant aux riverains de certains cours d'eau non domaniaux la propriété du lit mais transférant à l'Etat le droit d'usage de l'eau (sans préjudice cependant des droits existants ou exercés).

- institution de zones spéciales d'aménagement des eaux dans lesquelles, en raison d'une pénurie structurelle, pouvaient être déclarés d'utilité publique des plans de répartition, selon la nature et la localisation des besoins, après consultation des personnes intéressées.

- possibilités pour les collectivités locales d'entreprendre des travaux d'utilité publique nécessaire à l'approvisionnement en eau et à l'amélioration des cours d'eau.

2) au niveau des bassins hydrographiques :

- Création des Comités et Agences de bassin. Les premiers pour être consultés sur l'opportunité des aménagements d'intérêt commun au bassin et sur les différends susceptibles d'intervenir entre les usagers d'un même bassin. Les

secondes chargées de faciliter les actions d'intérêt commun au bassin, notamment en percevant des redevances sur l'ensemble des usagers.

- Institution d'établissements publics de l'Etat susceptibles d'exercer dans un bassin ou dans une fraction de bassin une maîtrise d'ouvrage et de percevoir des redevances sur les personnes ayant rendus ces travaux nécessaires ou utiles ou y trouvant un intérêt.

3) Ces moyens nouveaux présentaient un grand intérêt mais seuls ont pu prendre corps les Comités de bassin et les Agences, pour de multiples raisons liées, notamment, à la survivance d'incohérences dans le droit, au souci de maintenir les droits acquis, à une insuffisance de motivation, à la lourdeur des procédures, à l'éloignement du terrain de la plupart des dispositifs,...

Plusieurs ébauches de réformes n'ont jamais reçu d'application notamment l'obligation de déclaration des prélèvements des eaux souterraines, les zones spéciales d'aménagement des eaux, les cours d'eau mixtes...

En outre, le système mis en place ne prend pas en compte les prélèvements en tant que tels et, de ce fait, ne peut mettre en oeuvre une véritable gestion prévisionnelle de l'eau.

Sur les cours d'eau non domaniaux, l'autorité administrative peut réglementer les ouvrages mais ne peut quantifier les prélèvements compte tenu du droit d'usage sur l'eau des riverains prévu par le code civil (art 644).

Dans le domaine des eaux souterraines, la soumission au régime d'autorisation de prélèvement ne s'applique qu'aux prélèvements importants dans un nombre de départements limités et à partir d'une certaine profondeur et constitue ainsi une exception.

B) Les apports de la loi du 3 janvier 1992

a) les principes généraux et leurs conséquences juridiques

La loi sur l'eau pose un certain nombre de principes généraux:

- unité de la ressource en eau et nécessité d'une gestion équilibrée entre les différents usages dans le respect des équilibres naturels;
- eau en tant que patrimoine commun de la nation;
- intérêt général de la protection, de la mise en valeur et du développement de la ressource.

La conséquence de ces principes se traduit :

- d'une part, par un renforcement de la légitimité de l'intervention de l'Etat dans l'intérêt général susceptible de s'opposer aux intérêts particuliers et notamment dans sa légitimité à édicter des règlements dont le cadre est fourni par les articles 8 et 9 de la loi sur l'eau,

- d'autre part, par un régime de police unifié manifestation de l'unité juridique de l'eau et traduction de l'accroissement du pouvoir de contrainte de l'autorité administrative avec pour corollaire la diminution des droits attachés à la propriété du sol et à l'usage de l'eau.

b) régime unifié d'autorisation et de déclaration

1) principe

Conséquence directe de la reconnaissance de l'unité de la ressource en eau et de la nécessité d'une gestion équilibrée, l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sou-

met les opérations susceptibles de porter atteinte à la ressource dans l'une ou l'autre de ses composantes (quantité, qualité, écoulement, écosystèmes aquatiques et zones humides) à un double régime d'autorisation ou de déclaration en fonction de seuils déterminés dans une nomenclature (décret 93-743 du 29 mars 1993).

Une des grandes innovations du système est d'intégrer dans le régime de police unifié le prélèvement d'eau en tant que tel et non plus seulement l'ouvrage à l'origine de ce prélèvement, d'autant que sur les cours d'eau il n'y a pas toujours d'ouvrage proprement dit de prélèvement.

Le même régime est étendu aux eaux souterraines sans limitation territoriale. En effet, si le régime déclaratif s'appliquait sur l'ensemble du territoire pour les prélèvements non domestiques le régime d'autorisation était territorialement limité aux zones couvertes par le décret-loi de 1935.

Désormais sont soumis à autorisation sur l'ensemble du territoire les installations, ouvrages, travaux et activités permettant un prélèvement d'un débit total supérieur ou égal à 80 m³/h, le régime de déclaration s'appliquant dans la fourchette de 8 à 80 m³/h (rubrique 110 de la nomenclature). Toutefois, dans certaines conditions particulières (cf. c2) le seuil d'autorisation pourra être abaissé à 8 m³/h.

En outre, il est à noter que le régime, le cas échéant, plus contraignant pouvant exister dans les zones autrefois couvertes par le décret-loi de 1935 et ses décrets d'extension est maintenu au travers de la rubrique 150 de la nomenclature.

Le dossier de demande d'autorisation dont la procédure est fixée par le décret 93-742 du 29 mars 1993 comporte en particulier un *document* indiquant,

compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les *incidences* de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux.

Il s'agit d'amener le pétitionnaire comme le déclarant à réfléchir sur les conséquences que l'opération projetée risque d'avoir sur la ressource; le contenu de ce document ne peut toutefois qu'être limité aux éléments susceptibles d'être connus avant la réalisation des travaux.

La procédure d'autorisation comprend, dans le cas général, une enquête publique du type "enquête DUP" qui prévoit donc la présence d'un commissaire enquêteur (et si l'opération devait entrer dans les catégories prévues par le décret du 25 avril 1985 une "enquête DUP type Bouchardeau").

Des *arrêtés complémentaires* peuvent être pris par le préfet afin de fixer les prescriptions additionnelles qui s'imposeraient pour la protection des intérêts visés par la loi.

A l'expiration de l'autorisation, le *renouvellement* peut être accordé sans enquête.

En outre, il convient de signaler que dans un souci de simplification administrative, les autorisations délivrées et les déclarations déposées au titre des régimes de police des eaux précédant la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau sont *assimilées aux autorisations ou déclarations au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau* (article 40 du décret du 29 mars 1993).

Si l'opération vient à être soumise à autorisation ou à déclaration au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau alors qu'elle ne l'était pas auparavant, elle peut se poursuivre sous réserve de la fourniture au préfet des informations succinctes mentionnées à l'article 41 du décret du 29 mars 1993.

2) obligation de comptage

L'ensemble des installations soumises à autorisation ou à déclaration permettant d'effectuer à des fins non domestiques des prélèvements en eau superficielle ainsi que toute installation de pompage d'eaux souterraines doivent être pourvues de moyens de mesure ou d'évaluation appropriés.

Les exploitants ou à défaut les propriétaires sont tenus:

- d'assurer la pose et le fonctionnement de ces dispositifs de comptage
- de conserver les données trois années consécutives,
- de tenir celles-ci à la disposition de l'administration ou le cas échéant de lui transmettre les données selon les modalités fixées par les actes réglementaires ou individuels,
- de mettre leurs installations en conformité dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi soit avant le 4 janvier 1997.

Il s'agit de l'extension d'une obligation existant déjà pour les prélèvements non domestiques de plus de 8m³/h dans les eaux souterraines (article 40 de la loi de 1964)

3) modes de gestion à titre individuel et collectif prévus par le décret 93-742 du 29 mars 1993

Ces modalités sont susceptibles d'intéresser tout particulièrement les activités agricoles.

- mode de gestion à titre individuel: procédure groupée pour les ouvrages réalisés par la même personne
 Dans le cadre des simplifications de procédures administratives, une seule demande d'autorisation peut être présentée si plusieurs ouvrages, installations, catégories de travaux ou d'activités doivent être réalisés par la même personne sur le même site. Dans ce cas, il est pro-

cedé à une seule enquête et un seul arrêté préfectoral peut fixer les prescriptions (article 10 du décret du 29 mars 1993).

Toutefois, afin d'éviter le fractionnement des opérations destiné à les faire échapper à la procédure, ce regroupement est obligatoire lorsqu'il s'agit d'un ensemble d'opérations dépendant d'une même personne, d'une même exploitation ou d'un même établissement et concernant le même milieu aquatique dont chacune des opérations prise individuellement se situe sous le seuil prévu de la nomenclature.

- mode de gestion à titre collectif: procédure simplifiée et regroupée pour les activités saisonnières
 Les opérations saisonnières peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée.

Dans le cas où l'installation, l'ouvrage, les travaux ou l'activité a une durée inférieure à un an et n'a pas d'effets importants et durables sur la ressource, le préfet peut accorder sans enquête publique, une autorisation temporaire d'une durée maximale de 6 mois renouvelable une fois (article 20 du décret du 29 mars 1993).

En outre, le préfet peut après avis de l'organisme consulaire de la profession délimiter par arrêté un périmètre où les demandes d'autorisation correspondant à une activité saisonnière commune à différents membres d'une même profession, en l'occurrence l'irrigation, doivent être déposées avant une date déterminée et peuvent être regroupées (article 21 du décret du 29 mars 1993).

La présentation des demandes regroupées se fait par l'intermédiaire d'un mandataire ou par l'organisme consulaire de la profession concernée et le préfet peut statuer sur tout ou partie des demandes par un arrêté unique.

Ces dispositions particulières avec présentation d'un dossier commun par l'intermédiaire d'un mandataire ou de la chambre d'agriculture constitue une procédure de gestion collective des prélèvements agricoles.

C) **Outils juridiques de gestion globale de l'eau**

1) les schémas directeurs et d'aménagement et de gestion des eaux

Un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixent pour chaque bassin ou groupement de bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée.

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dont les périmètres sont fixés par les SDAGE fixent au niveau d'un groupement de sous-bassins, d'un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique cohérente ou à un système aquifère "les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques".

A ce titre, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de souligner que les problèmes de planification qui comprennent expressément la gestion équilibrée de la ressource et donc les orientations en matière de répartition relèvent des SDAGE régis par l'article 3 de la loi et des SAGE visés à l'article 5. Les programmes et décisions administratives doivent être compatibles et, le cas échéant, rendus compatibles avec ces actes.

Ces dispositions s'opposent à ce qu'une partie des tâches de planification qui tou-

chent à la répartition des eaux de manière à concilier les intérêts des diverses catégories d'utilisateurs soit traitée en parallèle dans d'autres plans élaborés par l'autorité administrative alors qu'ils ne sont pas prévus par le législateur.

Ainsi, si le régime de police de l'eau permet la quantification des prélèvements dans les actes individuels, l'autorité administrative ne peut édicter d'interdiction d'utiliser plus d'une certaine quantité d'eau ou de répartition autoritaire entre catégories d'usage que pour répondre à un objet précisément défini.

En revanche, les dispositions relatives à la répartition susceptibles d'être prévues dans les SDAGE et SAGE pourraient par exemple indiquer des enveloppes de quantité d'eaux souterraines prélevables selon les différents usages. Dès lors les déclarations ou les autorisations devront être compatibles ou rendues compatibles avec ces dispositions.

2) les zones de répartition des eaux

Une zone de répartition des eaux est définie par le décret 94-354 du 29 avril 1994 comme un bassin, sous-bassin, fraction de sous-bassin ou un système aquifère présentant un déséquilibre quasi-chronique entre besoins et ressources. L'importance de la sollicitation quantitative de la nappe entraîne un déséquilibre de fréquence incompatible avec l'application du décret du 24 septembre 1994 dit "décret-sécheresse" qui doit rester, selon le Conseil d'Etat, d'application exceptionnelle.

Le décret du 29 avril 1994 désigne en annexe ces zones de répartition des eaux et ces dispositions en référence à la rubrique 430 de la nomenclature y impliquent pour les prélèvements un abaissement du seuil d'autorisation à 8m³/h et

de déclaration à 40 m³/j.

L'objectif de cet abaissement des seuils est d'assurer la maîtrise globale des prélèvements par les pouvoirs publics au nom de l'intérêt général et de permettre une gestion de l'eau garantissant sa protection comme sa valorisation économique en établissant un contrôle approfondi des prélèvements en fonction des disponibilités de la ressource.

3) les zones d'alerte et les limitations et suspensions provisoires d'usages

En cas de sécheresse ou de risque de pénurie, le préfet peut intervenir en application du décret du 24 septembre 1992 en procédant par règlement général à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau dans des zones d'alerte préalablement déterminées par arrêté préfectoral.

La prévision permet de définir en concertation avec les usagers les mesures de limitation ou de suspension provisoire à mettre en oeuvre lorsque les seuils de débit pour les cours d'eau ou de niveau piézométrique pour les nappes d'eau souterraines seront atteints.

Dès lors, il reste au préfet à constater le franchissement des seuils prédéterminés et à mettre en oeuvre les mesures correspondantes pendant une durée limitée.

Dans la mesure où le principe d'égalité des usagers devant les charges publiques n'interdit pas que l'on puisse traiter différemment des administrés qui ne sont pas dans une situation exactement comparable, le préfet peut moduler les mesures de restrictions selon les besoins en eau de chaque nature de cultures. A titre d'exemple; ont pu être exonérés de l'interdiction d'irriguer à raison de la nature spécifique de leurs cultures et de leurs nécessaires besoins en eau, les maraîchers, les horticulteurs et les pépiniéristes.

Constitue un mode gestion envisageable au travers du décret sécheresse:

- soit l'application, par référence à un indicateur de disponibilité de la ressource en début de campagne d'irrigation, d'un coefficient de réduction (le cas échéant, modulé selon les natures de cultures) au volume prélevable autorisé ou déclaré de chacun.

- soit l'application de différents coefficients de réduction en fonction du franchissement de seuils tout au long de la campagne au volume autorisé ou déclaré distribué par décade ou quinzaine.

4) Les zones de sauvegarde de la ressource

Dans les zones de sauvegarde de la ressource déclarée d'utilité publique pour l'approvisionnement actuel ou futur en eau potable et prévues à l'article 9-2° de la loi du 3 janvier 1992, les forages, prises d'eau, barrages, travaux ou ouvrage de rejet peuvent être interdits ou réglementés. Un décret en conseil d'Etat devrait préciser les conditions dans lesquelles ces réglementations peuvent intervenir.

5) L'affectation du débit des ouvrages hydrauliques

L'article 15 de la loi sur l'eau permet au maître d'ouvrage d'un aménagement hydraulique autre que ceux concédés ou autorisés en application de la loi du 16 octobre 1919 et qui génère la régulation du débit d'un cours d'eau non domanial ou une augmentation de son débit en période d'étiage, de demander dans le cadre de la déclaration d'utilité publique de l'ouvrage l'affectation du débit artificiel ou d'une partie de celui-ci à certains usages.

La déclaration d'utilité publique détermine ainsi:

- le débit affecté,

- les prescriptions d'installation et d'exploitation de l'ouvrage générateur du débit affecté à réaliser,
- les prescriptions nécessaires pour assurer le passage de ce débit dans la section du cours d'eau concerné dans le cadre des principes de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Le dispositif de gestion mis en place à travers le décret du 9 juillet 1996 pose le principe que l'attributaire du débit affecté assure la maîtrise de la gestion de ce débit et de sa répartition entre les usagers à travers des mécanismes conventionnels.

Toutefois, afin de permettre la vérification du respect des prescriptions de la déclaration d'utilité publique, l'autorité administrative est destinataire d'une part, des conventions existant entre l'attributaire du débit affecté et ses allocataires, d'autre part, d'un rapport annuel relatif à l'exploitation de l'aménagement hydraulique générateur du débit supplémentaire et aux contrôles de transit de ce débit dans la section de cours d'eau intéressée.

Les conventions ne dispensent pas des autorisations d'ouvrage dans le lit des cours d'eau qui seraient nécessaires pour que les allocataires puissent prélever leur part du débit affecté.

En outre, il convient de souligner que les "droits au débit affecté" sont exercés sans préjudice des mesures de limitation ou de suspension provisoire fixées en application du décret du 24 septembre 1992 dit sécheresse (cf.c-3).

De manière à assurer le transit du débit affecté, la maîtrise des prélèvements dans les cours d'eau ou sections intéressés est nécessaire. Si ces cours d'eau sont inclus dans une zone de répartition des eaux, cette maîtrise peut être assurée car les seuils d'autorisation fixés à la rubrique 4.3.0 de la nomenclature annexée au décret du 29 mars 1993 sont

applicables. Si les cours d'eau situés en dehors de ces zones, leur est appliqué ainsi qu'à leur nappe d'accompagnement l'abaissement de seuils d'autorisation ou de déclaration pour les prélèvements d'eau.

Les prélèvements faisant l'objet d'une convention avec l'attributaire du débit affecté sont exclus du champ d'application des rubriques intéressées de la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou déclaration au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau. En effet, dans la mesure où le débit affecté constitue un débit supplémentaire apporté par un ouvrage dûment autorisé et qu'il est déclaré d'utilité publique, les prélèvements sur ce débit régis par des mécanismes conventionnels ne sont pas susceptibles d'avoir une influence sur le milieu aquatique.

D) Outils institutionnels de gestion globale de l'eau

1) La commission locale de l'eau

- La loi sur l'eau crée une nouvelle institution " la commission locale de l'eau " chargée de l'élaboration, de la révision et suivi de l'application des SAGE

- Tripartite (collectivités territoriales, usagers, Etat) la composition de la commission locale de l'eau est marquée par la prédominance des collectivités territoriales qui sont représentées par la moitié des membres élus, de surcroît, le Président de la commission.

L'autre moitié est répartie à parts égales entre les représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations intéressées et entre les représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

- La jurisprudence confirme la latitude donnée au préfet pour adjoindre aux représentants obligatoires des usagers, propriétaires riverains, organisation professionnelles et associations les représentants qu'il estime utiles en fonction des circonstances et de la nature des problèmes posés.

- La commission locale de l'eau de par ces attributions en matière d'élaboration de SAGE ou de rapports avec la communauté locale de l'eau (cf. d 2) et d 3)) dispose d'un pouvoir d'influence qui dépasse celui d'une simple commission administrative consultative.

2) La communauté locale de l'eau

- Pour faciliter la réalisation des objectifs fixés par le SAGE, les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements peuvent s'associer dans une communauté locale de l'eau en vue d'exercer les compétences énumérées à l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

- Etablissement public, la communauté locale de l'eau fonctionne suivant les collectivités territoriales associées, selon les dispositions régissant les ententes intercommunales, syndicats de communes, districts ou syndicats mixtes ou selon les dispositions régissant les ententes interdépartementales.

- Le périmètre d'intervention d'une communauté locale de l'eau est fixé par arrêté préfectoral après avis de la commission locale de l'eau ; il ne peut excéder le périmètre du SAGE, mais peut être inférieur dès lors qu'il tient compte des caractéristiques hydrauliques et aquifères.

- les associations ou syndicats de personnes physiques ou morales ayant des activités dans le domaine de l'eau peuvent être associés à titre consultatif aux travaux de la communauté locale de l'eau après avis de la commission locale de l'eau.

- La communauté locale de l'eau doit établir un programme pluriannuel d'intervention après avis conforme de la commission locale de l'eau qui doit se prononcer à la majorité des 2 tiers et élabore un bilan annuel d'exécution dudit programme d'intervention.

3) Rapports entre la commission locale de l'eau et la communauté locale de l'eau

De manière générale la commission locale de l'eau doit être informée des réalisations, documents et programme qui portent effet dans le périmètre du SAGE.

De la sorte, elle est associée à la constitution et au fonctionnement de la communauté locale de l'eau; elle émet un avis :

- (sur l'institution et sur le périmètre d'intervention de la communauté locale de l'eau,

- sur les modalités selon lesquelles associations et syndicats ayant des activités dans le domaine de l'eau peuvent être associés aux travaux de la communauté.

Elle émet un avis conforme à la majorité des 2/3 sur le programme pluriannuel d'intervention des (de la) communautés locale (s) de l'eau.

textes de référence

Loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Décret 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau

Décret 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation et de déclaration

Décret 92-1041 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 9-1° de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau relatif à la limitation ou à la suspension provisoire des usages de l'eau.

Décret 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux

Décret 94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux

Décret 96-626 du 9 juillet 1996 portant application de l'article 15 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau aux demandes d'institution d'un débit affecté

Droit de contrats

Notions essentielles applicables aux Conventions de Restitution

La gestion collective de la ressource en eau met en oeuvre deux champs de droit qui doivent être bien articulés :

- Le droit public dont l'application est normalement du ressort du Préfet qui réglemente les usages de l'eau par arrêté souvent après avis du Comité Départemental d'Hygiène. Les décisions du Préfet doivent être conformes à la loi sur l'eau et à ses décrets. Dans les zones dites " de répartition " (là où la ressource est insuffisante pour satisfaire tous les usagers), cette réglementation est devenue très rigoureuse. Depuis l'approbation des SDAGE, les décisions des Préfets doivent s'y conformer.

- Le droit privé définit les principes des contrats qui lient le gestionnaire de la ressource (gestion directe ou gestion déléguée) et les usagers de l'eau dont les prélèvements ont une incidence sur le milieu. Les modalités de ce contrat sont le plus souvent négociées collectivement dans le respect des règles de la police des eaux.

Le champ de l'autorisation préfectorale et le champ du contrat doivent être articulés. Cette articulation est bien définie, par exemple, dans le SDAGE Adour Garonne.

La présente note rappelle quelques principes du droit des contrats qui sont utiles à la conception des conventions de restitution utilisées par la CACG et par d'autres gestionnaires du Grand Sud-Ouest. La jurisprudence consacre les principes concernant la gestion d'un service public qui s'appliquent le plus sou-

vent à la gestion collective de la ressource en eau notamment dans le régime de la concession d'Etat ou d'une collectivité territoriale.

1) Nature du contrat

Un contrat est une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. C'est la définition qu'en donne le Code civil article 1101.

Il existe différentes natures de contrat mais nous n'envisagerons que les dispositions intéressant les conventions de restitution.

Il s'agit de contrats dits synallagmatiques c'est-à-dire que chacun des contractants s'oblige à faire quelque chose vis-à-vis de l'autre (l'un fournit l'eau dans certaines conditions, l'autre la prélève selon des modalités bien définies et paie une redevance). Il est aussi commutatif c'est-à-dire que l'obligation de l'un est considérée comme l'équivalent de l'obligation de l'autre.

Les conventions de restitution sont aussi des contrats à titre onéreux à la différence des contrats dits de bienfaisance où l'avantage procuré est purement gratuit.

2) Conditions de validité du contrat

Pour que le contrat soit valable il faut que certains éléments soient réunis :

- 1 - le consentement des parties qui s'engagent,
- 2 - la capacité de s'engager des contractants,
- 3 - un objet du contrat qui soit certain,
- 4 - et une cause licite de l'obligation.

• **Le consentement**

Le consentement peut être vicié s'il y a erreur, violence ou dol. C'est sur la victime que pèse la charge de la preuve du vice du consentement.

La validité du consentement s'apprécie au moment de la formation du contrat.

L'action en nullité pour vice du consentement se prescrit par 5 ans. Le délai de l'action en nullité pour erreur ne court que du jour où l'erreur a été découverte.

En règle générale, le contractant ne s'engage que pour lui-même et, sauf clause contraire expresse, cet engagement vaut pour ses héritiers et ses ayants cause.

• **La capacité**

Une personne physique ne peut contracter si elle est déclarée incapable par la loi (mineur non émancipé et majeur protégé). La personne capable de contracter avec laquelle l'incapable s'est engagé ne peut invoquer cette incapacité pour faire annuler le contrat.

Pour qu'un contrat soit valablement formé à l'égard d'une personne morale, il faut vérifier que la personne physique qui signe en son nom et pour son compte ait " les pouvoirs sociaux " pour cet acte d'engagement.

• **L'objet**

Il n'y a que les " choses " qui sont dans le " commerce " qui peuvent faire l'objet d'une convention (art. 1129). Il faut que la chose, objet du contrat, soit déterminée quant à son espèce et que la quotité de cette chose soit déterminable, et ce, par rapport à des éléments qui ne dépendent plus ni de l'une ni de l'autre des parties (art. 1128).

Ce point est évidemment essentiel et exige la mise en place de compteurs d'eau.

• **Le prix**

Le prix de vente doit être déterminé et désigné par les parties. Le prix doit être réel et sérieux. La vente avec défaut de prix est nulle et n'est pas susceptible de confirmation (art. 1591).

• **La cause**

Pour qu'un contrat soit valable il ne suffit pas que les volontés des deux parties au contrat existent et se rencontrent, il faut qu'elles soient valablement motivées.

La cause est la raison de l'engagement,

savoir pourquoi un individu a consenti à être débiteur en vertu d'un contrat. On ne peut pas s'engager valablement sans raison.

La cause ne doit pas être illicite ni contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs.

3) **Les effets des conventions**

Les conventions légalement formées ont force de loi entre les parties au contrat (art. 1134). Elles doivent être exécutées de bonne foi. Les juges ont un pouvoir d'interprétation des contrats en cas de problème d'exécution mais un contrat précis et clair ne peut pas être interprété. Si le contrat est obscur ou ambigu, il s'interprète contre le vendeur (art. 1602).

• **La durée**

Les engagements perpétuels sont nuls, les contrats à exécution successive dans lesquels aucun terme n'est fixé, peuvent être résiliés unilatéralement (sauf abus

constaté ex. : brutalité de la rupture, abus de droit). En général les conditions de résiliation doivent être prévues au contrat pour une utilisation sur une période fixe de l'année, cas des conventions de restitution. Ce peut être un contrat annuel renouvelable hors de la période d'utilisation.

• **Les obligations de service public**

Les obligations de la CACG, en tant que gestionnaire d'une ressource collective, découlent du droit des contrats en matière civile et commerciale mais une grande part de ses obligations provient du fait qu'elle est concessionnaire et à ce titre elle doit respecter les principes généraux des concessions de service public, obligation de continuité du service, obligation d'adaptation constante (l'intérêt général ayant un caractère évolutif, le service doit s'adapter aux besoins des usagers), et principe d'égalité des usagers placés dans une situation identique.

Les associations syndicales

1) Historique

Les associations syndicales sont des groupements de propriétaires qui entreprennent des actions d'intérêt collectif.

De tels groupements peuvent être d'origine très ancienne. Ainsi, l'administration des Wateringues, dans la région de Dunkerque, date de 1169; les communautés d'arrosants du Roussillon remontent à la législation des Wisigoths.

Plusieurs lois ont encadré la création et le fonctionnement des associations de propriétaires : loi du 14 floréal an XI, loi du 16 septembre 1807.

Les associations syndicales sont actuellement régies par la loi du 21 juin 1865 et son décret d'application du 18 décembre 1927.

Le cadre prévu par la loi de 1865 a permis la réalisation de nombreux travaux, notamment dans le domaine de l'hydraulique agricole : curage et nettoyage de cours d'eau, dessèchement des marais, assainissement des terres humides, irrigation, drainage.

2) Nature des associations syndicales

Les associations syndicales peuvent être de trois types : libres, autorisées, forcées.

Les associations syndicales libres (A.S.L) se forment sans intervention de l'administration. Elles supposent le consentement unanime de tous les asso-

ciés. Leur fonctionnement obéit aux règles définies dans leur acte d'association. Elles sont de droit privé, et du point de vue des travaux qu'elles réalisent, elles sont donc dans la même situation que des particuliers.

Les associations syndicales autorisées (A.S.A.) sont créées après une enquête administrative. Leur fonctionnement est défini précisément par les textes. L'élection ou la nomination des syndics, la préparation du budget, les assemblées générales annuelles s'effectuent sous le contrôle de l'administration. Les dépenses de l'A.S.A. sont réparties entre les propriétaires en raison de l'intérêt aux travaux. Elles sont recouvrées par voie de rôles comme en matière de contributions directes. Les A.S.A. sont considérées comme des établissements publics, et les travaux qu'elles exécutent ont le caractère de travaux publics.

Les associations syndicales forcées ont été créées de manière autoritaire pour contraindre les propriétaires à effectuer des travaux d'endiguement, de dessèchement des marais, de curage et d'amélioration des cours d'eau. Depuis la loi du 21 juin 1865, elles ne peuvent être formées qu'exceptionnellement, en cas d'échec de la constitution d'une A.S.A. Les associations forcées sont en général des associations anciennes, créées antérieurement à la loi du 21 juin 1865.

Pour toutes les associations syndicales, les obligations dérivant de la création de l'association ont un caractère réel : elles sont attachées aux immeubles compris dans le périmètre de l'association et les suivent en quelques mains qu'ils passent, jusqu'à la dissolution de l'association.

3) Les associations syndicales et les droits d'eau

Les associations syndicales d'irrigation bénéficient de droits pour le prélèvement de l'eau d'arrosage. Certaines associations anciennes peuvent bénéficier de droits fondés en titre, établis soit par aliénation du domaine de la Couronne antérieure à l'Edit de Moulins (1566), soit par une concession seigneuriale antérieure à l'abrogation de la féodalité (4 août 1789).

La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et ses décrets d'application ont institué un régime de déclaration et d'autorisation pour un certain nombre d'activités répertoriées dans une nomenclature. Les associations syndicales sont soumises à ces procédures qui concernent notamment les prélèvements d'eau dans les nappes ou les cours d'eau, les rejets dans les eaux superficielles, les ouvrages construits sur un cours d'eau, les modifications du lit, les curages ou dragages d'un cours d'eau, la création de canaux, la création de retenues d'eau, l'assèchement des zones humides, le drainage...

En outre, les associations syndicales autorisées ou forcées bénéficient de servitudes pour :

- l'établissement de canalisations publiques d'eau ou d'assainissement;
- le passage des conduites d'irrigation;
- le passage des engins mécaniques et le dépôt des produits de curage pour l'entretien des canaux d'irrigation et de certains canaux d'assainissement.

Liste de documents permettant un conseil aux associations syndicales

1) Bibliographie

Associations syndicales, associations antérieures à la loi du 21 juin 1865 et associations forcées, unions d'associations syndicales ou forcées. Historique et commentaire des lois, règlements et circulaires ministérielles, par A. TROTE, Inspecteur général des Ponts et Chaussées, Inspecteur général du Service Hydraulique, avril 1943.

Cet ouvrage maintenant ancien présente un inventaire très complet de la réglementation, accompagné de nombreux commentaires et de l'histoire des textes. Il propose en outre une jurisprudence abondante, quoique maintenant ancienne. Ce recueil indispensable est malheureusement devenu introuvable

Associations syndicales, associations foncières urbaines et rurales, textes législatifs et réglementaires. Journal Officiel de la République française. Direction des Journaux Officiels, 26 rue Desaix, 75727 PARIS Cedex 15.

Les éditions du J.O. présentent ici l'état complet de la réglementation actuelle. Les textes ne sont malheureusement accompagnés d'aucun commentaire.

Les associations syndicales de propriétaires, par Eliane AYOUB, Docteur en droit. Première édition en mars 1984. Presses Universitaires de France, collection Que sais-je?, 108, boulevard Saint-Germain, 75006 PARIS.

Un Que sais-je? sur les ASA, concis, relativement récent, et bien documenté.

Associations syndicales de propriétaires, droit commun, régimes particuliers et unions d'associations syndicales, par G. LIET-VEAUX, Agrégé des facultés de droit, Professeur honoraire au Conservatoire national des arts et métiers. Editions du Juris-classeur.

Une édition tenue à jour, largement commentée, qui présente de nombreux exemples de jurisprudence récente.

Guide juridique des associations syndicales, par Max LEFEVRE, Chef du service Juridique, Foncier, Hydraulique à la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône. Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône, 22 avenue Henri Pontier, 13626 AIX EN PROVENCE Cedex 1.

Un ouvrage récent qui présente l'ensemble de la réglementation, accompagnée de commentaires et d'une jurisprudence pertinente, parfois inédite.

2) Rapports et documents divers

Enquête sur le régime des associations syndicales de propriétaires, par Monsieur Jacques SEMEL, Inspecteur général de l'administration, novembre 1983.

Un rapport qui dresse l'état des lieux en 1983. Document introuvable en dehors de l'Administration.

Ouvrages et documents produits par le CEMAGREF :

► Pour un diagnostic de la maintenance dans les ASA :

Gestion de la maintenance et durée de vie de quelques équipements clés des réseaux d'irrigation sous pression gérés par les ASA, par M. Bouazza. Mémoire de fin d'étude d'Ingénieur de l'INAT-Tunis. Octobre 1997, - 62 p + annexes.

Gestion de la maintenance dans les ASA d'irrigation du Tarn, par V. KULESZA. Mémoire ENGEES-CEMAGREF, septembre 1995. 80 p + annexes.

La Maintenance des réseaux d'irrigation gravitaire gérés par des ASA en France, par J.P PLATON, P. GARIN, et F. OUVRY. Working Paper WP 98-02, CEMAGREF Montpellier - Division irrigation, septembre 1998, 27 p.

► Pour une aide à la gestion de la maintenance

La maintenance des réseaux d'irrigation gérés par des ASA en France, par P. GARIN et J.P. PLATON. Présentation au conseil général du GREF, mai 1996, 18p.

Modélisation du risque de défaillance des canalisations du réseau d'irrigation de la société du canal de Provence, par Y. LEGAT, juin 1998, CEMAGREF Bordeaux division ORH, 34p.

Pour une gestion durable d'un périmètre irrigué : Le choix d'une politique de maintenance et de renouvellement des équipements des réseaux d'irrigation gérés par des ASA, par S LOUBIER, sept 1998. DEA Economie du Dévelop-

pement. ENSAM, UM 1. 104 p + annexes

Outil de gestion d'informations pour les réseaux d'irrigation sous pression gérés par des Associations Syndicales Autorisées, par RAINIBE V., KARAKARA. Mémoire de fin d'étude d'ingénieur de l'ENGESS, - Septembre 1996, 70p.

Autres ouvrages et documents :

► Diagnostic de situation

Audit des ASA du LOT et schéma départemental de maintenance, par V. KULESZA et R. ROUSSIES. UASA Lot, - janvier 1997, - 50 p + annexes.

► Aide à la gestion

Etude de conception du système d'information technique des Associations Syndicales Autorisées du Lot, par A. ELBHIOUI. Mémoire de fin d'étude d'ingénieur civil de l'ENGREF, octobre 1997, - 67p.

La maintenance des ouvrages et équipements, par J. PLANTEY et J. BLANC, in Traité d'irrigation de J.R. TIERCE-LIN, Chapitre 11.

Maintenance des périmètres irrigués, par VERDIER et MILLO. Ministère de la coopération et du développement, 1992, 323p.

La maintenance des réseaux d'irrigation, par R WEIDNER et M. HERITIER. Document ronéo. CACG. 16 p

► Ouvrages techniques avec quelques recommandations pour la maintenance

La pompe en agriculture, par GRUNDFOS/AGRI-NATHAN. Collection : L'Encyclopédie Agricole Pratique.

Guide pratique Irrigation, par le RNED HA. 2e édition, 1992 (surtout pour les équipements à la parcelle).

3) Revue

ASA Info, c/o adi Soft, Montée du Château, 84240 CABRIERES D'AIGUES.

Une revue récente (le numéro 1 date du 1er août 1998) rédigée par la société adi Soft, spécialisée dans l'informatique. Cette société a développé des logiciels spécifiquement pour les ASA.

4) Site Internet

[http : // www.adi Soft.com / asainfo](http://www.adiSoft.com/asainfo)

Un site Internet entièrement dédié aux ASA. Ce site a été créé par la société adi Soft, spécialisée dans l'informatique, qui a développé des logiciels spécifiquement pour les ASA.

En particulier, le logiciel ASALYTIQUE permet d'archiver les données comptables, de les analyser (compta analytique), de présenter des résultats technico-économiques depuis la création de l'ASA ou sur 1 année d'exploitation (production d'un "rapport du directeur d'ASA" inspiré du "rapport du maire d'un réseau d'AEP"). Il a été développé et commercialisé conjointement par ADISOFT, L'Union d'ASA du Lot et la CA du Tarn avec l'appui scientifique du Cemagref - Division irrigation (financement DERF), qui a participé à la définition de la comptabilité analytique proposée dans ce produit.

Les aspects réglementaires de l'irrigation en cuma

L'irrigation collective coopérative met en œuvre tous les types d'équipements d'irrigation existants et concerne tous les systèmes de cultures.

La majorité des CUMA gèrent des installations fixes pour la mobilisation et l'amenée de l'eau (pompage à partir de rivières, retenues collinaires, forages, canalisations pour le transport de l'eau).

Plus de la moitié possède du matériel d'arrosage, utilisé en commun.

Les problèmes juridiques rencontrés par ce type de structure peuvent donc être de nature différente.

Les cuma d'irrigation sont confrontées dans un premier temps au problème de la propriété foncière, support des installations fixes incorporées au sol. Les dispositions régissant les relations avec les propriétaires fonciers prennent, en effet, insuffisamment en compte la mise en œuvre collective de l'irrigation dans le cadre de coopératives de droit privé. Dans certains cas, les cuma se sont constituées parallèlement à une association syndicale dont elles gèrent les équipements créant ainsi une complémentarité entre une logique de propriété foncière et une logique d'exploitation du réseau d'arrosage.

La disposition de l'eau dans le cadre d'une CUMA est une question délicate quelque soit la provenance de l'eau : nappes souterraines, eaux de ruissellement (lacs collinaires), sources ou rivières.

En effet, irriguer suppose, avant tout, d'avoir la disposition juridique de l'eau.

Il est donc nécessaire que la CUMA dispose d'un titre (titre de propriété ou contrat de bail) sur les terrains riverains ou les parcelles sur lesquelles sont réalisés les forages.

En l'absence d'une telle précaution, le propriétaire du terrain pourrait sur la base de l'article 555 du Code Civil :

► soit, exiger la suppression des constructions exécutées aux frais de la CUMA, sans aucune indemnité,

► soit, conserver les constructions en remboursant à la CUMA une somme correspondant à l'augmentation de valeur du fond ou au coût des matériaux et de la main d'œuvre.

La possibilité d'irriguer des fonds non riverains nécessite également la mise en place de canalisations enterrées.

A cet effet, le Code Rural établit un droit appelé "servitude d'aqueduc" au profit d'une part des personnes de droit privé (art. L152-14) et, d'autre part, des collectivités et établissements publics (art. L152-1).

Cette servitude permet à toute personne physique, morale ou collectivité publique d'obtenir le passage, par conduite souterraine des eaux dont elle a le droit de disposer, sur les fonds intermédiaires, dans les conditions les plus rationnelles et le moins dommageables à l'exploitation présente ou future de ces fonds, en contrepartie d'une juste et préalable indemnité.

Cependant ces dispositions ne précisent pas les conditions applicables à l'aménagement de réseaux de canalisations enterrées dans le cadre collectif non public.

Cette servitude d'aqueduc n'existant pas de plein droit au profit de la CUMA, les adhérents qui doivent donc la demander et l'obtenir, soit à l'amiable, soit en justice.

Ainsi un accord oral des propriétaires des fonds intermédiaires n'est pas suffisant dans la mesure où d'éventuels désaccords peuvent toujours survenir.

Par ailleurs, une autorisation écrite du propriétaire n'accorde pas pour autant une servitude grevant perpétuellement son fonds.

Ce type d'autorisation n'engage, en effet, que les signataires et ne peut pas être opposable à d'éventuels acquéreurs.

Ce que permet, par contre, une servitude d'aqueduc régulièrement constituée.

De plus, la servitude d'aqueduc emporte la concession de toutes les facultés accessoires mais nécessaires à son exercice, le droit de passage sur les fonds intermédiaires pour surveiller les installations, effectuer les réparations indispensables aux ouvrages ou procéder au curage des installations.

L'irrigation en commun peut, par ailleurs, être à l'origine d'une organisation commune du travail assez poussée.

Certaines CUMA peuvent ainsi être tentées de constituer, par échange de parcelles, une surface commune irriguée collectivement.

Bien que facilitant largement le travail des exploitants, il faut toutefois tenir compte des risques d'ordre fiscal et de l'assimilation de ce fonctionnement à une société de fait. Ainsi, dans le cas où la CUMA a choisi de ne pas tenir compte des limites parcellaires pour l'arrosage, il est nécessaire que chaque adhérent reste propriétaire de ses parcelles, mais surtout que le produit de la récolte ne fasse pas l'objet d'une quelconque répartition entre eux.

En tout état de cause, des conventions précises doivent régler les relations entre les propriétaires, les fermiers et la CUMA d'une part, entre la CUMA et ses adhérents d'autre part. Ces conventions, de même que les règles générales d'organisation de l'irrigation, de répartition de l'eau, de ventilation des charges, voire de pénalités, doivent être transcrites dans un règlement intérieur qui renforce la pérennité du groupe.

Loi du 11 Juillet 1907

Sur la réglementation des eaux de la Durance

ARTICLE 1^{er} :

Un règlement d'administration publique prescrira les mesures à prendre pour assurer la répartition des eaux de la rivière de la Durance, à l'aval du Pont Mirabeau, entre les prises concédées ou à concéder, ainsi que l'établissement des ouvrages nécessaires à l'exécution de ces mesures.

Toutes les dépenses que comportera l'application de ce règlement seront à la charge des intéressés.

ARTICLE II :

Pour assurer l'exécution de la loi et des décrets prévus par les articles 1er et VII, il est institué une commission de quinze membres, dite " commission des prises d'eau de la Basse Durance ".

Cette commission sera formée de cinq membres élus par les concessionnaires du département du Vaucluse ; de cinq membres élus par les concessionnaires du département des Bouches-du-Rhône, et cinq membres nommés par le Ministre de l'Agriculture, en dehors des concessionnaires des deux départements.

Le siège de cette commission est normalement fixé à Avignon, mais elle peut se réunir en un point quelconque du périmètre arrosé par les prises d'eau situées en aval du pont Mirabeau.

Cette commission est placée sous le contrôle du Ministre de l'Agriculture.

ARTICLE III :

Lorsque le premier minimum de débit des eaux de la Durance déterminé par le règlement d'administration publique à intervenir sera atteint, tous les concessionnaires seront tenus de réduire le débit de leur prise à la dotation réglementaire.

Lorsque le second minimum de débit déterminé par le règlement sera atteint, tous les concessionnaires seront successivement réduits à la quantité strictement nécessaire, pour les besoins à desservir.

Lorsque le débit descendra au-dessous de ce dernier minimum, les concessionnaires devront successivement réduire, et, au besoin, cesser toute prise d'eau, sur la mise en demeure faite par le Directeur de la commission exécutive.

Les mesures prescrites par le présent article sont appliquées en commençant par les concessions les plus récentes.

Ce principe s'applique aussi aux concessions dont le volume primitif a été augmenté par des concessions postérieures.

ARTICLE IV :

Dans l'intérêt de la santé publique, le volume d'eau introduit dans le canal de Marseille ne pourra, en aucun cas, être inférieur à cinq mètres cubes et demi (5,50 m³) d'eau par seconde.

ARTICLE V :

Les concessionnaires des canaux existant en aval du pont Mirabeau ne pourront être autorisés à reporter les prises de ces canaux en amont de ce pont.

ARTICLE VI :

Les taxes et cotisations sont recouvrées sur des rôles rendus exécutoires par le Préfet. Le recouvrement est fait comme en matière de contributions directes.

ARTICLE VII :

Les décrets délibérés en Conseil d'Etat, après enquête, fixeront le volume d'eau affecté aux prises actuellement existantes qui ont été concédées sans détermination de débit.

ARTICLE VIII :

Les infractions à la présente loi, aux dispositions réglementaires relatives à l'établissement et à l'entretien des ouvrages mentionnés à l'article 1er, ainsi qu'à la manœuvre des vannes des prises d'eau, seront punies d'une amende de cent à mille francs (100 à 1 000 F) sans préjudice de la réparation des dommages causés et de la destruction immédiate, aux frais des contrevenants, des travaux faits ou commencés au mépris de la loi et des dispositions réglementaires.

Elles seront constatées et poursuivies comme en matière de grande voirie.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Liste des abréviations

. ADASEA :	Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
. ADASIA :	Association Départementale des Associations Syndicales d'Irrigation et d'Assainissement
. AEP :	Alimentation en Eau Potable
. AINI :	Association des Irrigants de la Nappe Infra du Pays Mellois
. AISN :	Association des Irrigants de la Sèvre Niortaise
. ASA :	Association Syndicale Autorisée
. BRL :	Groupe Bas-Rhône-Languedoc
. CACG :	Compagnie d'Aménagement des Côteaux de Gascogne
. CAEDS :	Compagnie d'Aménagement des Eaux des Deux-Sèvres
. CARA :	Compagnie d'Aménagement de la Région Aquitaine
. CED :	Commission Exécutive de la Durance
. CEEP :	Espaces Naturels de Provence
. CLE :	Commission Locale de l'Eau
. DAVD :	District d'Aménagement du Val de Drôme
. DIREN :	Direction Régionale de l'Environnement
. EDF :	Electricité de France. GTIB : Groupe de Travail Inter-Bassins
. IIAFC :	Institution Interdépartementale d'Aménagement du Fleuve Charente
. IIAHBA :	Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour
. IIAHMN :	Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique de la Montagne Noire
. MISE :	Mission Interservices de l'Eau
. SAFER :	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
. SAGE :	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
. SAR :	Société d'Aménagement Régional
. SDAGE :	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
. SICA :	Société d'Intérêt Collectif Agricole
. SMEGA :	Syndicat Mixte d'Etudes et de Gestion de la nappe Astienne
. SMEMV :	Syndicat Mixte d'Etudes et de Modélisation de la nappe de la Vistrenque
. SMETA :	Syndicat Mixte d'Etudes et de Travaux de la nappe Astienne
. SMGV :	Syndicat Mixte de Gestion de la nappe de la Vistrenque
. SYMBO :	Syndicat Mixte de la Boutonne