



Conférence Parmenides IX – GID-CIHEAM – Bari – octobre 2021
**Gestion durable des bassins versants méditerranéens face aux impacts des changements
sociétaux et climatiques**

Monica CARDILLO

« Contribution sur les facteurs juridiques et historiques »

Remerciements

Permettez-moi, avant toute chose, de saluer l'excellent travail réalisé par le GID et le CIHEAM dans l'organisation de cette riche et passionnante conférence PARMENIDES IX portant sur la « Gestion soutenable des bassins versants méditerranéens face aux impacts des changements sociétaux et climatiques ». Je suis très heureuse d'être parmi vous ici à Bari et je remercie particulièrement Monsieur Thierry CHAMBOLLE pour l'honneur de son invitation, ainsi que l'Académie des Sciences d'Outre-Mer pour le compte du GID.

Résumé

Définis comme « des paysages familiers créés par les chaînes de montagne qui déclinent vers les vallées, dont les rivières et torrents alimentent les cours d'eau en aval », également appelés « zones de drainage ou bassins hydrographiques », les bassins versants sont avant tout une entité géographique qui a été introduite et développée dans le domaine juridique, économique et institutionnel, pour améliorer la protection et la gestion, quantitative et qualitative, de la ressource en eau.

L'institutionnalisation des bassins versants en France remonte à la seconde moitié du XXe siècle en application de la célèbre loi du 16 décembre 1964. Ce système français semble toutefois puiser ses racines dans l'histoire du droit de l'eau ultramarin et apparait comme le produit d'une nouvelle logique relationnelle entre l'homme, les ressources hydriques et leur écosystème aquatique, qui a été expérimentée notamment dans les terres africaines autrefois colonisées, de l'Afrique du Nord aux pays subsahariens. Ce modèle a fait école : il a été repris à l'échelle internationale, notamment dans la Directive Cadre Européenne sur l'Eau, la DCE, qui inspire de nombreux pays sur tous les continents, en particulier ceux du bassin méditerranéen, au climat aride ou semi-aride, où l'eau est souvent très inégalement répartie dans l'espace et dans le temps.

Planification cohérente, gestion rationnelle, décentralisée et durable, protection et conservation en termes de quantité et qualité de la ressource, association des Pouvoirs publics et des usagers dans la prise de décision inclusive, utilisation d'instruments d'incitation économique et financière, tels sont les divers outils juridiques que les législateurs des pays méditerranéens mettent progressivement en place pour répondre aux besoins en eau. Toutefois, si les principes juridiques de base sont partout les mêmes, chaque pays a dû adapter le droit à ses propres caractéristiques géographiques et climatiques, socio-économiques et culturelles. Les changements climatiques ont provoqué ces derniers temps, notamment dans le bassin méditerranéen, des phénomènes hydro-climatiques extrêmes : inondations, sécheresses, élévation du niveau de la mer alors que le littoral est très urbanisé, etc. ; s'y ajoutent les problèmes de pollution chronique ou accidentelle, des eaux douces ou marines. Les Pouvoirs publics et les législateurs des pays méditerranéens sont ainsi amenés à définir des nouveaux critères méthodologiques pour prévenir, atténuer et adapter la gestion de leurs bassins versants face à ces nouveaux défis pluridisciplinaires et intersectoriels. Cette contribution proposera un état de l'art général de la législation en matière de bassins versants dans l'espace méditerranéen, illustré par quelques exemples significatifs.

Communication

Membre de l'Académie de l'eau, je suis actuellement Maître de conférences en Histoire du droit à l'Université de Limoges. Juriste italienne, j'ai soutenu à Montpellier, en 2018, ma Thèse intitulée : « L'eau et le droit en Afrique aux XIX^e et XX^e siècles. L'expérience de la colonisation française ». Cette Thèse d'histoire du droit colonial m'a permis de travailler sur la gestion des eaux en Afrique occidentale à l'époque de la colonisation française, d'apprécier le rôle du droit dans l'encadrement juridique de la ressource, et d'analyser l'évolution de ce système juridique jusqu'à nos jours. Enfin, cette recherche doctorale a aussi été l'occasion pour moi de réfléchir sur les facteurs juridiques et historiques ayant favorisé la naissance d'une gestion de l'eau par bassin hydrographique. Cette nouvelle approche à la ressource aquatique s'est aussi développée, par une circulation normative et technique, en Méditerranée, cette mer quasi-fermée où, depuis des millénaires, des populations ont vécu en « colocation », entretenant des relations économiques, diplomatiques et culturelles variées, dont les traces et l'héritage sont toujours visibles. Ma modeste contribution d'aujourd'hui vise donc à retracer l'origine du concept, transversal et international, de bassin hydrographique, et à observer les conséquences juridiques contemporaines de sa circulation entre les colonies, puis entre les colonies et la France.

Comme il a été rappelé à l'ouverture de cette conférence, le bassin hydrographique se définit comme un espace géographique spécifique drainé par un cours d'eau. En France, l'introduction de ce concept résulte de l'application de la célèbre loi sur l'eau du 16 décembre 1964. Ce concept a fait école, et il a ensuite été repris à l'échelle internationale, notamment dans la Directive Cadre Européenne sur l'Eau de 2000 qui inspire de nombreux pays sur tous les continents, en particulier ceux de la Méditerranée.

Si le bassin hydrographique est institutionnalisé en France par la loi de 1964, cette forme de gestion de l'eau trouve ses racines dans une histoire plus ancienne. Plusieurs travaux scientifiques montrent en effet que les géographes connaissaient depuis plusieurs siècles cette unité spatiale définie par la géographie physique selon la ligne de partage des eaux, dans laquelle toutes les eaux de surface s'écoulent vers une même rivière jusqu'à son confluent avec un fleuve ou son débouché en mer. Toutefois, ce concept est resté inutilisé en pratique, essentiellement pour trois raisons. D'abord, d'un point de vue historique, les usages de l'eau chez les Occidentaux sont longtemps demeurés à de faibles niveaux, en l'absence d'une réelle nécessité de révolution des paradigmes de gestion. Ensuite, sous l'angle conceptuel, la notion de gestion par bassin hydrographique, mettant l'accent sur une unité spatiale plutôt que sur un usage, s'oppose à la notion de gestion sectorielle qui a longtemps dominé les paradigmes de gestion. Enfin, politiquement, la gestion sectorielle, allant de pair avec une multiplicité d'acteurs, les villes, le transport fluvial, les agriculteurs, les industriels, les pêcheurs, ... ont utilisé l'eau en étant toujours redevables envers des pouvoirs publics à diverses échelles.

La gestion par bassin hydrographique s'est progressivement imposée dans la pratique. Dans un premier temps, elle apparaît dans des applications partielles et locales aux États-Unis lors du *New Deal*, en France avec la CNR, et en Grande Bretagne avec les River Authorities. Les cas du *Colorado River Compact* (1922, 1928, 1948)¹ et de la *Tennessee Valley Authority* (1933)² sont emblématiques à cet égard. Dans un second temps, la gestion par bassin versant a été expérimentée en Afrique par les ingénieurs coloniaux, à partir des années 1950 et jusqu'aux Indépendances. A cette époque, la France, fortement touchée par les deux guerres mondiales, « cherche à restaurer sa prospérité », « comprend qu'elle a des colonies » qui d'ailleurs « se sont mises à l'œuvre : elles ont cultivé davantage et plus vite [...], du blé, riz, mil, foin, l'avoine, arachide, caoutchouc, fer, nickel, chrome, etc. ».

¹ Ce projet fut impulsé par les États riverains du fleuve, ayant comme objectif, d'une part, le partage de l'eau en termes quantitatifs et, d'autre part, la production d'hydroélectricité. Les questions environnementales et qualitatives ne sont pas abordées dans ce projet, ni l'harmonisation des usages entre les États pour une optimisation des quantités disponibles.

² Ce projet avait comme mandat la gestion des crues, la gestion des voies navigables, la production hydroélectrique et le développement industriel. La gestion globale de la quantité et qualité de l'eau était exclue.

Ce potentiel agricole conduit à l'instauration d'une véritable politique coloniale de l'eau, amorcée quelques années auparavant. La « politique sarrautienne » d'Albert Sarraut, alors Ministre des colonies, a permis la réalisation d'une série de travaux publics et d'aménagements hydrauliques pour la mise en valeur des colonies, et elle a ouvert une ère nouvelle à la technique hydraulique. « L'avenir de la France étant dans ses Colonies » ; c'est sa sécurité d'aujourd'hui, c'est sa fortune de demain » dira Albert Sarraut³. De nombreux ingénieurs partent pour les colonies et y développent une gestion intégrée innovante des cours d'eau : le fleuve n'est plus considéré par segment d'eau et par usage ; à la logique des « lois verticales », existantes alors en France et dans de nombreux pays, se substitue une logique de « lois horizontales ». Afin d'intensifier les cultures par l'irrigation, notamment du riz, de l'arachide et du coton (cultures au cœur des préoccupations de l'important Congrès d'agriculture coloniale qui avait eu lieu en 1918), afin de renforcer le contrôle des populations nomades par les forages des puits⁴, afin de développer l'hydro-électricité et la navigation fluviale, les ingénieurs coloniaux expérimentent une logique nouvelle prenant en considération toutes les dynamiques d'utilisation, à la fois physiques, économiques et humaines, qui entourent les fleuves.

Le concept de bassin hydrographique s'est ainsi affirmé autour des deux grands fleuves – Sénégal et Niger - en raison de « l'importance de ces deux fleuves et de leur possible aptitude à produire des richesses et à les évacuer vers la métropole ». Ces fleuves traversant plusieurs colonies françaises, les ingénieurs y ont mis en œuvre une logique de gestion de l'eau dans des bassins hydrographiques transfrontaliers. La Mission d'Aménagement du Sénégal (MAS), aujourd'hui Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS), est née de cette politique de l'eau du milieu du XX^e siècle.

Dès lors, trois questions semblent intéressantes à soulever :

- Pourquoi a-t-il été possible de développer cette logique nouvelle ?
- Comment cette logique est-elle arrivée en Métropole ?
- Qu'en est-il advenu en Afrique au moment des Indépendances ?

³ Petit clin d'œil au concept d'autosuffisance exposé par le Professeur Pierre Blanc, dans sa communication sur « Géopolitique de la rareté des ressources en eau (Bassin méditerranéen) ».

⁴ Nouvelle référence à la communication du Professeur Pierre Blanc et à l'idée de l'eau comme fabrique du territoire. Dans le cas d'espèce, la ressource aquatique donne une nouvelle configuration géographique au territoire colonial dans l'objectif d'assurer l'ordre public général.

1) D'abord, le développement de cette logique de gestion par bassin hydrographique a été favorisé et légitimé par un cadre juridique très souple dans les colonies : là-bas à cette époque, contrairement au droit métropolitain, toutes les eaux appartiennent à l'État. Pour des raisons que les juges définiront d'historique, géographique et économique, la domanialité publique des eaux aux colonies est absolue : toutes les eaux sans distinction appartiennent au domaine public de l'État et aucun droit endogène n'est par conséquent reconnu. Entre la Métropole et les colonies existait ainsi un droit différent en matière d'eau. En France, depuis la Révolution de 1789 et l'abolition des privilèges, le régime juridique distingue les cours d'eau domaniaux, les plus importants, et les non domaniaux. Alors que les fleuves navigables et flottables font partie du domaine public de l'État selon l'article 538 du Code civil⁵, le législateur a instauré des droits d'usage sur les eaux des autres rivières non domaniales. Les eaux demeurent, conformément à l'ancien droit romain, des *res communis* : comme l'air, l'eau courante, la mer et ses rivages, sont communes à tous les hommes en vertu du droit naturel et échappent, par conséquent, à toute utilisation exclusive et individuelle.

2) Ensuite, le passage de la gestion des bassins hydrographiques entre les colonies et la France a été favorisé par l'évolution historique de la colonisation même. La naissance des nouveaux États africains, suite au mouvement des Indépendances, va entraîner le retour en Métropole des ingénieurs des colonies, leur implication dans les débats français sur la gestion de l'eau et l'importation de leur expérience coloniale. Lors d'un entretien en 2017 à l'Académie de l'Eau, Ivan Chéret, ingénieur colonial des Ponts et Chaussées, reconnu mondialement comme le père de « l'École française de l'eau », a témoigné de l'importation coloniale de ce concept, à partir de son expérience personnelle sur le fleuve Sénégal. Après avoir pris part à la Commission de l'eau, créée en 1959 au Commissariat général au plan pour l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'eau, Ivan Chéret a beaucoup contribué à la reconnaissance formelle du concept de bassin hydrographique par la loi du 16 décembre 1964.

Cette loi fondatrice a introduit une forme nouvelle de gestion de l'eau, basée sur un système de redevances et organisée autour d'institutions nouvelles très originales : les Comités de bassin et les Agences financières de bassin, devenues Agences de l'eau. Cette organisation permet à la fois une mutualisation de la ressource et une concertation opérationnelle entre les administrations de l'État, les collectivités locales, les acteurs économiques et les mouvements associatifs du bassin considéré.

⁵ Cet article est abrogé en 2006 par le *Code général de la propriété des personnes publiques* qui applique le critère fonctionnel du classement des cours d'eau. À partir de cette date, les cours d'eau sont considérés domaniaux en raison d'un motif d'intérêt général relatif à la navigation, à l'alimentation en eau des voies navigables, aux besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, à l'alimentation des populations ou à la protection contre les inondations.

3) Ce concept qui se répand en Europe et dans les pays méditerranéens, notamment en Afrique du Nord, demeure légitimé par un système juridique centralisé, tel qui a été introduit lors de la colonisation. L'Algérie, la Tunisie, le Maroc et, de manière générale, toutes les anciennes colonies françaises, ont poursuivi, sciemment ou pas, la logique coloniale antérieure de gestion des eaux. Dans les législations contemporaines de ces pays, les eaux elles-mêmes appartiennent toujours à l'État. L'évolution historique et politique de ces différents pays n'a pas été suivie par une évolution juridique propre. Or le régime juridique de la domanialité globale des eaux semble y constituer un frein à la mise en œuvre effective de la concertation entre usagers, à la décentralisation de la gestion de la ressource et à la réalisation d'expériences intéressantes, comme celle qui nous a été rapportée hier sur le canal de Gignac. Il s'avère en effet souvent que des réalisations innovantes restent dans un cadre juridique informel, comme c'est le cas du projet des jardins de Zineb au Maroc.

N'ayant malheureusement pas le temps de détailler davantage, j'attire simplement l'attention sur le problème que pose le régime juridique des eaux. La domanialité publique globale de cette ressource précieuse est une spécificité d'une époque historique particulière, la colonisation. Ce principe juridique, propre aux systèmes de *civil law*, s'accorde mal avec la logique des droits locaux préexistants à l'arrivée du colonisateur et résistants aux Indépendances. Les savoirs juridiques endogènes relatifs à la protection et à l'utilisation des eaux, loin d'être purement culturels, constituent de véritables formes de normativité à caractère contraignant pour les populations. Ignorés par le droit colonial, puis par le droit national, ces savoirs traditionnels permettent, dans l'ombre du droit, une sauvegarde efficace des bassins hydrographiques. A partir de ce constat, l'intérêt se développe, notamment au sein d'organisations internationales comme l'UNESCO et son Programme Hydrologique Intergouvernemental (PHI), de s'interroger sur les nouvelles formes de reconnaissance de droits de l'eau, à travers une personnification de la Nature. Les cas des fleuves Wanganui en Nouvelle-Zélande, Gange et Yamuna en Inde, qui ont obtenu un statut de personnalité juridique, constituent le point de départ d'une fructueuse et utile réflexion comparée, dans le contexte contemporain et compte tenu du changement climatique.