

La préservation de la biodiversité par la création des lacs collinaires : le rôle des unités de gestion par objectifs dans l'expérience tunisienne

Hichem GAMMOUDI

Assistant

Institut supérieur des études juridiques de Gabes (ISEJ), Tunisie

Hichem GAMMOUDI : GAMMOUDI Hichem subit une formation en droit privé. Il est titulaire d'un master en droit de l'environnement et l'aménagement des espaces et est assistant au département de droit privé de l'institut supérieur des études juridiques à Gabès (Tunisie). Il enseigne le droit des biens et poursuit ses recherches en droit de l'environnement en vue de la préparation d'une thèse de doctorat en droit intitulée : « Essai sur le rôle de l'eau en droit international ».

Résumé

La préservation de la biodiversité par la création des lacs collinaires, implique tout d'abord de dégager les apports et avantages suite à la réalisation d'un tel projet. C'est ainsi qu'on a bien constaté que la réalisation des lacs collinaires vise de multiples objectifs :

- Protection contre les crues et contre la dégradation des infrastructures situées en aval (villages, routes, périmètres agricoles...);
- Dissémination de points d'eau dans le paysage (alimentation humaine, abreuvement du bétail, irrigation...); régulation et conservation des flux hydriques (captage du ruissellement, recharge des nappes phréatiques...);
- Amélioration de l'environnement (création d'oasis, extension des reboisements, lutte contre l'érosion des sols...);
- Développement et amélioration des activités agricoles (vergers, cultures maraîchères, élevage...);
- Création d'activités économiques nouvelles (pêche, aires récréatives, résidences secondaires, tourisme...).

Cette étude a conduit aussi à retracer le cadre juridique, réglementaire et politique régissant ces projets. On a bien constaté que la création des lacs collinaires s'inscrit à la fois dans le cadre de la politique de la Tunisie concernant la conservation des eaux et du sol, ainsi que dans le cadre de la stratégie du pays visant la mise en œuvre d'une gestion globale et équilibrée des ressources hydraulique. D'autre part ce travail, nous amène à étudier et valoriser le rôle des unités de gestion par objectifs comme étant un outil d'évaluation environnemental non pas pré projet (avant la réalisation de projet de construction), non plus post-projets (c'est-à-dire réaliser une évaluation de l'impact sur l'environnement après la réalisation du projet) mais comme un outil d'évaluation syn-projets (au cours de la réalisation du projet). Etant donné que les unités de gestion par objectifs sont des organismes administratifs qui jouent le rôle : de veiller à l'exécution de différentes opérations entrant dans le cadre des projets ; de coordonner les phases de réalisation effective du projet en vue d'assurer son harmonisation avec les objectifs fixés et de prendre les décisions convenables en temps opportun pour réajuster la marche du projet et leur harmonisation avec les modifications géologiques et géotechniques éventuelles. Ceci implique la valorisation du pouvoir décisionnel de ces organismes lors d'une convergence entre la réalisation des projets et la protection de l'environnement dans le cadre d'un développement durable

Introduction

Face aux risques de pénurie ou de surexploitation et à l'augmentation de la demande en produits naturels agricoles et halieutiques, les pouvoirs publics tunisiens se sont efforcés, depuis les années 1980, d'augmenter le potentiel hydraulique par différentes mesures et aménagements, d'où un remarquable investissement pour la construction des lacs et retenues collinaires.

La loi relative à la conservation des eaux et du sol ne donne pas une définition précise du lac collinaire. Elle les considère comme des « *ouvrages d'art* », une « *action de lutte antiérosive* » mise en œuvre dans le cadre d'un périmètre d'intervention bien déterminé, suivant le plan d'aménagement fixé par arrêté du ministre chargé de l'agriculture et des ressources hydrauliques¹.

Techniquement « *Les lacs collinaires sont des petits barrages en terre compactée dont la digue fait 5 à 8 m de hauteur et jusqu'à 50 mille m³ de capacité* »²

En Tunisie, l'expérience de la construction des lacs collinaires a débuté vers la fin des années soixante. Ensuite, cette opération a connu une longue période de mise en ralenti jusqu'en 1980, date à laquelle les pouvoirs publics s'y sont intéressés à nouveau. À partir de 1990, les aménagements pour la création des lacs collinaires ont pris toute leur ampleur³.

Les constructions des lacs collinaires se font aujourd'hui en Tunisie sous la surveillance de ce que l'on appelle les unités de gestion par objectifs qui sont des instruments nouvellement introduits dans le droit tunisien n'ayant pas encore une définition juridique précise, mais qui constituent des mécanismes de surveillance, de coordination et de prise des décisions convenables en temps opportun dans le but de réaliser les projets ciblés.

Il semble donc pertinent de présenter tout d'abord les unités de gestion par objectifs à travers la détermination de leurs missions(I) et d'évaluer ensuite leur rôle dans la création des lacs collinaires(II).

(I) Les missions des unités de gestion par objectifs :

La raison d'être des unités de gestion par objectifs est de réussir la réalisation de projets spécifiques (1) dans un cadre harmonieux, conformément aux orientations fondamentales du pays. Elles sont ainsi appelées à jouer le rôle d'outil d'évaluation en cours de réalisation afin de faciliter la prise de décision en général et de mécanisme de prévision et de gestion des impacts négatifs et des conséquences des propositions d'aménagement en particulier (2).

1-La réalisation de projets déterminés

Les unités de gestion par objectifs ont été instituées par le décret n° 96-1236 du 6 juillet 1996. Suivant les dispositions de son article premier, ce texte permet aux ministères d'instituer des unités de gestion par objectifs en vue de la réalisation de projets déterminés⁴.

¹ Articles 1, 2, 3, 4 et 5 de la loi n°95, du 17 juillet 1995, relative à la conservation des eaux et du sol. JORT n° 059 du 25/07/1995.pp67 - 1569

² B. Dridi, J. Bourges, J. Collinet, AV. Auzet, Ph. Garreta : « *Impact des aménagements sur la ressource en eau dans le bassin du marguelliil (Tunisie centrale)* » <http://www.sist.sn/gsd/collect/bre1/index/assoc/HASH2581.dir/20-192-203.pdf>

³ Jean Claude TALINEAU, Salah SELMI, Khalifa ALAYA, « *Lacs collinaires en Tunisie semi- aride* », Sécheresse, n°4 vol 5, décembre 1994, p 251-256.

⁴ Article 1 du décret n° 96-1236 du 6 janvier 1996, portant création des unités de gestion par objectifs.

Par la suite, le ministre de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques en tant que principal acteur de la gestion des ressources en eau peut, à l'aide de ces unités, remplir l'objectif qui consiste à réaliser des projets de création de lacs collinaires.

Chaque unité de gestion par objectifs est créée par décret sur proposition du ministère concerné (ministère chargé de l'agriculture dans notre étude) après avis du ministre des Finances.

Les unités de gestion par objectifs ont joué un rôle intéressant dans le cadre de la conservation des ressources hydrauliques, d'une part dans le cadre de la réalisation des projets d'irrigation dans les périmètres irrigués, en assurant l'exploitation rationnelle des eaux de surfaces et souterraines (essentiellement les grands barrages et forages), et d'autre part par la création des ouvrages hydrauliques comme la construction des lacs collinaires et des barrages.

Dans ce sens, nombreuses sont les unités créées pour la réalisation de ces projets⁵.

⁵ A titre d'exemple :

- 1- Décret no 2000-509 du 29/02/2000, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de construction du barrage El-Abid du gouvernorat de Nabeul et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 21 du 14/03/2000 ; p 634 – 635)
- 2- Décret no 2000-1852 du 09/08/2000, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du sud-est du gouvernorat de Zaghuan et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 68 du 25/08/2000 ; p 2005)
- 3- décret n° 2002-3238 du 03/12/2002, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation des barrages El-Zarga, El-Kebir, El-Moula et des ouvrages de dérivation des eaux des barrages El-Kebir et El-Moula du gouvernorat de Jendouba et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n°103 du 20/12/2002, p 3083-3086)
- 4- Décret n° 2003-494 du 03/03/2003 portant création d'une unité de gestion par objectifs pour l'achèvement de la réalisation du projet d'irrigation de la plaine de Takelsa à partir des eaux du barrage El-Abid du gouvernorat de Nabeul et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 21 du 14/03/2003, p554- 555) ;
- 5- Décret no 2004-441 du 01/03/2004, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du programme de barrages collinaires dans le cadre de la deuxième stratégie décennale de mobilisation des ressources en eau et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 20 du 09/03/2004 ; p 547 – 548)
- 6- Décret n° 2004-441 du 01/03/2004 portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du programme de barrages collinaires dans le cadre de la deuxième stratégie décennale de mobilisation des ressources en eau et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n°20 du 09/03/2004, p 547- 548).
- 7- Décret n° 2004-441 du 01/03/2004, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du programme de barrages collinaires dans le cadre de la deuxième stratégie décennale de mobilisation des ressources en eau et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n°20 du 09/03/2004, p 547, 548).
- 8- Décret no 2004-2521 du 26/10/2004, portant modification du décret no 99-373 du 15 février 1999, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet d'aménagement hydro-agricole du périmètre public irrigué Barbara du gouvernorat de Jendouba, et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 89 du 05/11/2004 ; p 3208)
- 9- Décret no 2005-1301 du 26/04/2005, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du barrage Sarrat du gouvernorat du Kef et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 35 du 03/05/2005 ; pp 1011 – 1013)
- 10- Décret no 2005-2337 du 22/08/2005, modifiant et complétant le décret no 2000-1852 du 9 aout 2000, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du Sud-est du gouvernorat de Zaghuan et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement ; (JORT n° 69 du 30/08/2005 ; pp 2332)
- 11- Décret no 2006-1905 du 10/07/2006, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du gouvernorat de Siliana (phase 2) et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 57 du 18/07/2006 ; pp 88 – 90)
- 12- Décret no 2006-2979 du 13/11/2006, portant modification du décret no 2001-2796 du 6 décembre 2001, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré dans les zones collinaires du Sud-est du gouvernorat de Gabes et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 92 du 17/11/200 ;p 3980 – 3981)

Généralement chaque unité de gestion par objectifs a pour mission :

- de veiller à l'exécution de différentes opérations entrant dans le cadre des projets;
- de coordonner les phases de réalisation effective du projet en vue d'assurer son harmonisation avec les objectifs fixés;
- de prendre les décisions convenables en temps opportun pour réajuster la marche du projet et leur harmonisation avec les modifications géologiques et géotechniques éventuelles.

Et d'une manière générale la réalisation de toute autre mission nécessaire à la réalisation du projet et qui lui serait confiée par l'autorité de la tutelle. Par exemple l'élaboration des études, acquisition des équipements, le recrutement des agents, organisation des formations pour les agents et parfois pour la population bénéficiaires des projets, l'aménagement des espaces, plantations des arbres, l'organisation du milieu rural, la promotion de la femme rurale et de l'emploi et la réalisation des contrats de recherche, etc.

Il convient de noter que chaque décret portant création d'une unité de gestion par objectifs fixe la durée de la réalisation du projet. Signalons à titre d'exemple l'article 3 du décret n°2004-441 qui précise que la durée de la réalisation du programme des barrages collinaires dans le cadre de la deuxième stratégie décennale de mobilisation des ressources en eau, est fixée à dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur dudit décret⁶.

Le décret instituant chaque unité de gestion par objectifs fixe également les critères d'évaluation des résultats des projets. On peut citer dans ce sens le décret n°2010-450 du 10 mars 2010, dont les résultats des projets sont évalués conformément aux critères suivants :

- le respect des délais et des étapes d'exécution du projet et les efforts entrepris pour les réduire;
- la réalisation des objectifs du projet et les mesures prises pour augmenter sa rentabilité;
- le coût du projet et les efforts enregistrés pour le minimiser;
- le système de suivi-évaluation de l'unité de gestion et son degré d'efficacité dans la détermination des données relatives à l'avancement de la réalisation du projet;
- l'efficacité d'intervention pour réajuster la marche du projet⁷.

Chaque unité comprend les emplois fonctionnels suivants :

- un chef de projet ayant rang et prérogatives de sous-directeur d'administration centrale;
- un chef de service technique ayant rang et prérogatives de chef de service d'administration centrale;

13- Décret no 2008-2477 du 01/07/2008, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour l'achèvement de la réalisation des barrages El-Kebir, El-Moula et des ouvrages de dérivation des eaux desdits barrages du gouvernorat de Jendouba et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 55 du 08/07/2008 ; p 2044 – 2046)

14- Décret no 2009-10 du 05/01/2009, portant modification du décret no 2001-2797 du 6 décembre 2001, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du gouvernorat de Kasserine et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement ; (JORT n° 4 du 13/01/2009 ; pp 174).

15- Décret no 2010-450 du 09/03/2010, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour le suivi de la réalisation du projet d'investissement dans le secteur de l'eau "PISEAU 2" et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n° 22 du 16/03/2010 ; pp 706 – 708)

16- Décret no 2010-1319 du 31/05/2010, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du gouvernorat de Sidi Bouzid et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement numéro du (JORT n° 45 du 04/06/2010 ; p 1579 – 1581).

⁶ Décret n° 2004-441 du 01/03/2004, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du programme de barrages collinaires dans le cadre de la deuxième stratégie décennale de mobilisation des ressources en eau et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement (JORT n°20 du 09/03/2004, p 547, 548).

⁷ Décret n° 2010-450 du 09/03/2010, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la suivi de la réalisation du projet d'investissement dans le secteur de l'eau « PISEAU » et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement, (JORT n°22 du 16/03/2010, p705; 708).

- un chef de service des affaires administratives et financières ayant rang et prérogatives de chef de service d'administration centrale.

Il convient de noter également qu'une commission, chargée du suivi de l'évaluation des missions attribuées à l'unité de gestion par objectifs, existe au sein du ministère de l'Agriculture.

2-Prise de décision : l'unité de gestion un outil d'évaluation en cours de réalisation

L'étude du rôle des unités de gestion par objectif dans la réalisation des lacs collinaires conduit à mettre en lumière la question suivante : ces unités peuvent-elles décider la suspension d'un projet pour la préservation des espaces et/ou espèces menacés ?

A priori, la réponse est négative, ces unités ne peuvent pas prendre une telle décision dans la mesure où cela ne s'accorde pas avec leur raison d'être.

En effet, les unités de gestion sont essentiellement créées pour assurer la réalisation du projet, elles sont mises en place pour dépasser les problèmes qui peuvent altérer le processus de construction et d'aménagement, et « *prendre les décisions convenables en temps opportun pour réajuster la marche du projet* »⁸

Mais ceci n'exclut pas leur rôle en matière d'évaluation syn-projet, du moment qu'à côté de leur objectif visant à assurer la réalisation du projet, les unités sont appelées à veiller à la protection de l'environnement, et à entreprendre les actions nécessaires pour surmonter les difficultés⁹.

Ainsi, si l'unité est appelée à harmoniser la « réalisation » avec les « objectifs », elle peut devenir un instrument opérationnel de prise de décision, sauf que cette liberté est conditionnée par l'existence « des difficultés à surmonter ».

Or, la destruction des espèces constitue une difficulté insurmontable et irréversible. Par exemple, détruire l'habitat de certaines espèces semble irrécupérable. À cet égard, nous pouvons citer le cas du lac de l'Ichkeul classé patrimoine de la biosphère, qui a subi une réduction considérable des apports en eau douce, conséquence directe de la construction des barrages hydrauliques dans le haut bassin, ce qui mit les écosystèmes en état de choc et a favorisé la disparition de la végétation spécifique nourrissant les populations d'oiseaux migrateurs¹⁰. Cet état de choc a conduit à reclasser le lac en « *patrimoine en péril* » dans un premier temps, puis en « *patrimoine mondial* » lors de la 30^e session du comité du patrimoine mondial, qui s'est tenue à VILNIUS du 8 à 16 juillet 2006.

Donc, dans le cas où l'aménagement ou la réalisation du projet risque de conduire à des résultats irréversibles, l'unité de gestion ne peut pas en décider la suspension, elle ne peut que transmettre un rapport aux autorités de tutelle, à savoir la commission assurant le suivi et l'évaluation des missions attribuées à l'unité de gestion, présidée par le ministre de l'Agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche, qui peut seule prendre la décision convenable (soit la poursuite de la réalisation du projet, soit la suspension du projet).

⁸ Astérisque 3 parag 2 article 2 décret n°2010-450 du 9 mars 2010. Ibidem.

⁹ Astérisque 4 parag 3 article 3, ibidem

¹⁰ Rapport sur le suivi scientifique au parc national de L'ICHKEUL pour les années 2003/2004 et 2004/2005, ministère de l'environnement et l'aménagement des espaces.

La commission se réunit sur convocation de son président et chaque fois que la nécessité l'exige. Elle ne peut délibérer valablement qu'en présence de la moitié au moins de ses membres. Les décisions de la commission sont prises à la majorité des voix de ses membres présents et en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Pour prendre une telle décision, le président de la commission, à savoir le ministre chargé de l'agriculture, peut faire appel à toute personne dont l'avis est jugé utile, pour assister aux travaux de la commission¹¹

(II) Le rôle des unités de gestion par objectifs dans la création des lacs collinaires

Les unités de gestion par objectifs ont joué un rôle important dans la réussite des projets d'aménagement dans le cadre de la conservation des eaux et du sol en Tunisie (1), notamment en minimisant l'impact de ces projets sur l'environnement (2)

1-L'expérience tunisienne

Depuis 1994, la création des lacs a augmentée, grâce à la réalisation des projets dans le cadre de la stratégie nationale de mobilisation des eaux de surface (lancée depuis 1990) et l'effectif actuel des lacs collinaires en Tunisie atteint les 812 unités¹².

Les principaux objectifs recherchés par la création des lacs collinaires sont les suivants :

Renforcer l'agriculture irriguée, recharger les nappes souterraines, mobiliser une nouvelle ressource pour l'approvisionnement en eau domestique et l'abreuvement du cheptel, l'arrosage des petits jardins familiaux et le développement de plantations arbustives et arboricoles.

La création des lacs collinaires s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de conservation des eaux et du sol, fondée sur les dispositions pertinentes de la loi de 1995 relative à la conservation des eaux et du sol¹³.

Cette loi s'applique « *aux collines, aux pieds de montagne, aux pentes, aux glacis, aux lits des oueds, cours d'eau et aux zones menacées par l'érosion hydrique, l'érosion éolienne et l'ensablement* ». C'est un texte qui a pour objectif essentiel la conservation des sols de ces zones¹⁴.

L'apport de cette loi réside tout d'abord dans la « *participation élargie des habitants à la gestion des ressources naturelles et notamment celle des associations hydrauliques et forestières chargées de vulgariser une démarche participative* »¹⁵. Ainsi l'apport des UGPO est ici d'assurer la rationalisation de l'exploitation et ceci par l'encadrement des associations de gestion collective et par la formation de leurs membres, ainsi que par l'assistance à leur création¹⁶.

¹¹ Parag 3 art 6 du décret n°2010-450 précité.

¹² Habib FARHAT, Salah HAMDI: «Lacs collinaires : avancement de réalisation, le potentiel de l'eau et la situation d'exploitation agricole jusqu'en mois de décembre 2007 », rapport du ministère de l'agriculture et ressources hydraulique, janvier 2008.

¹³ Loi n°95, du 17 juillet 1995, relative à la conservation des eaux et du sol, JORT n°39 du 25 juillet 1995.

¹⁴ Article 1 de la loi précité.

¹⁵ CHIKHAOUI L, « L'environnement et sa protection par le droit », publications du centre des recherches et d'Etudes administratives en collaboration avec la Fondation Hanns Scidel, 1998, p123

¹⁶ Voir au sujet d'association de gestion de l'eau en Tunisie GAMMOUDI Hichem « la gestion collective de l'eau en droit tunisien », acte du colloque international de l'eau qui se tiendra du 25 au 27 Octobre 2010 à Annaba (Algérie), l'Université Badji-Mokhtar – Annaba Faculté des Sciences de l'Ingénieur, Département d'Hydraulique

Ensuite, cette loi valorise le rôle de la stratégie et de la planification dans l'objectif de la conservation en se fondant sur la notion de périmètre d'intervention.

Le périmètre d'intervention n'est pas un concept nouveau puisque le code des eaux l'avait déjà introduit dans le cadre d'une mise en place des périmètres d'interdiction, de sauvegarde et d'aménagement.

Les périmètres d'interdiction sont créés par décret pris après avis de la commission du domaine public hydraulique dans les zones où la conservation ou la qualité des eaux est mise en danger par le degré d'exploitation des ressources existantes¹⁷.

Les périmètres de sauvegardes sont délimités par décret pris après avis de la commission du domaine public hydraulique, dans les nappes pour lesquelles le taux et la cadence d'exploitation des ressources existantes risquent de mettre en danger la conservation quantitative et qualitative de la ressource¹⁸.

Les périmètres d'aménagement et d'utilisation des eaux, sont définis par décret après avis du comité national de l'eau dans les zones où les ressources en eau sont ou risquent d'être insuffisantes par rapport aux besoins actuels ou prioritaires programmés¹⁹.

Tous ces périmètres s'intéressent aux ressources faisant parties du domaine public hydraulique.

En revanche, la loi relative à la conservation des eaux et du sol s'intéresse à la ressource avant qu'elle n'intègre le domaine public. Ce sont les eaux de pluie qui tombent dans la plupart des cas sur des périmètres de propriétés privées, et se trouvent par la suite incluses dans une propriété privée.

C'est ainsi qu'on remarque que le législateur a élargi son domaine de conservation même en aval, avant que l'eau ne devienne une composante du domaine public, d'où la consécration d'une approche qui tend à prendre en compte l'eau sur l'ensemble de son cycle à partir du moment où elle ruisselle sur le sol jusqu'à la mer, qu'elle forme des cours d'eau, des lacs, des zones humides ou nappes souterraines, y compris des eaux marines territoriales sur lesquelles s'exercent des usages économiques importants (pêche, conchyliculture, baignade, autres usages de tourisme et de loisirs)²⁰

Par conséquent, ces mesures d'intervention affectent la liberté des propriétaires quand il s'agit de gérer ces eaux et causent même une privation totale de la jouissance²¹. On peut constater ici aussi que le régime de la conservation des eaux et du sol peut décider la création d'ouvrages de conservation des eaux et du sol d'utilité publique avec tout ce qui peut en découler²².

¹⁷ Article 12, du code des eaux.

¹⁸ Article 15, du code des eaux.

¹⁹ Article 16 du code des eaux.

²⁰ Voir a ce point SIRONNEAU Jacques « *Droit et gestion de l'eau grandes tendances mondiales et applications récente* » RJE3/1998, P.303

²¹ Article 14, loi du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol.

²² Article 12, loi précité

Après avoir délimité par arrêté le périmètre d'intervention et les terres en dehors, une deuxième mesure est censée être établie, à savoir le plan d'aménagement.

À ce niveau, le recours à une telle mesure ne présente pas une nouveauté, dans la mesure où le code des eaux permettait déjà le recours à la planification²³ dans le cadre « *de la conservation et de la police des eaux du domaine public hydraulique* »²⁴, ainsi que dans la programmation dans les périmètres d'aménagement

En fait, l'apport de la loi du 17 juillet 1995 se manifeste surtout au niveau du contenu du plan d'aménagement de conservation des eaux et du sol.

Tout d'abord, l'approbation des plans d'aménagement se fait après l'avis du ministère chargé de l'environnement, ce qui marque l'introduction de la composante environnementale dans le cadre de la gestion des ressources naturelles²⁵.

Les plans d'aménagement régissent, suivant les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1995 un bassin versant²⁶ principal ou secondaire des oueds, ce qui manifeste encore une autre fois l'unité de la ressource dans le nouvel esprit du législateur qui traite l'eau dans son contexte écosystémique²⁷. Et c'est à l'UGPO à ce niveau, lors de la réalisation du projet, d'alléger au maximum l'impact d'intervention sur les spécificités naturelles et environnementales des bassins versants et par la suite la protection de la faune et la flore qui habite la région.

L'article 4 de la loi du 17 juillet 1995 précise les actions qui doivent être fixées par le plan d'aménagement, parmi lesquelles les actions de drainage²⁸, de stockage des eaux et d'épandage²⁹, d'où la construction d'une infrastructure hydraulique importante et le renforcement de l'offre.

La création des lacs collinaires semble l'un des choix les plus efficaces, car ils permettent de fournir un potentiel important pour l'agriculture des riverains et alimentent en même temps les nappes souterraines

Une question juridique peut cependant surgir concernant le régime des lacs collinaires.

En France « *les lacs collinaires suivent le régime juridique de l'eau qu'ils renferment. Comme il s'agit le plus souvent d'eau de pluie, leur statut est assimilable à celui des étangs et des lacs, ce*

²³ Planifier signifie: «organiser suivant une démarche logique, concrétisée par des documents à caractère prospectif et dont l'effet est généralement étendu dans le temps variant entre le moyen (cinq ans) et le long terme (de quinze à vingt ans)» AOUIJ MRAD Amel, « Précis de droit de l'urbanisme », Imprimerie Officielle, Tunis 2002, p35

²⁴ Chapitre II (précisément articles 12 ; 15 ; et 16) du code des eaux promulgué par la loi n° 16, du 31 mars 1975

²⁵ Article 6 de loi du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol.

²⁶ Bassin hydrologique : région géographique naturelle drainée par un ou plusieurs cours d'eau et/ou leurs effluents .Sylvain Parent, dictionnaire des sciences de l'environnement, la prairie (canada) M. roquet, 1990, P.70

²⁷ En écologie, un écosystème désigne l'ensemble formé par une association ou communauté d'êtres vivants (ou biocénose) et son environnement géologique, pédologique et atmosphérique (le biotope). Les éléments constituant un écosystème développent un réseau d'interdépendances permettant le maintien et le développement de la vie.

²⁸ Drainage : Opération d'assainissement d'un terrain trop humide à l'aide d'un ou de plusieurs drains". Phénomène naturel et structure de collecte et transport jusqu'à un exutoire des eaux d'un hydro système, plus particulièrement des eaux de surface dans un bassin hydrographique. Organisation et efficacité de l'écoulement. (<http://www.cig.ensmp.fr/~hubert/glu/FRDIC/DICDRAGE.HTM>)

²⁹ L'épandage est une technique consistant à répandre divers produits sur des champs de cultures. <http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89pandage>

qui explique notamment le principe général de la liberté accordée dans l'établissement des retenues collinaires »³⁰.

Avant de faire construire une retenue, il suffit d'avoir un titre sur les terrains qui vont être submergés. En d'autres termes, il faut être propriétaire ou locataire.

Le régime tunisien offre la même solution. Ainsi, l'article 12 de la loi 17 juillet 1995 permet de déclarer certains ouvrages comme étant d'utilité publique. Dans le cas des lacs collinaires, les pouvoirs publics ont recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, submergeant les terrains ainsi expropriés, et la propriété devient publique comme c'est le cas des lacs.

Nous pouvons signaler à ce niveau que les unités de gestion peuvent avoir un rôle d'intermédiaire entre les propriétaires des terres submergées et l'administration afin d'indemniser l'expropriant et réaliser le projet.

Dans ce cadre nombreux sont les décrets d'expropriation visant à construire des lacs collinaires.³¹

En général, les plans d'aménagement fixent les orientations fondamentales d'une stratégie nationale pour une gestion équilibrée de la ressource, en tenant compte des programmes arrêtés par les pouvoirs publics.

2-La minimisation de l'impact de la création des lacs collinaires sur l'environnement

On constate ainsi que la loi de 1995 légitime l'intervention humaine dans les zones sus-indiquées pour des raisons environnementales au premier rang. Le caractère pertinent de ce choix est ensuite confirmé par les études de spécialistes³².

³⁰ GAZZANICA J-L : « L'eau : usage et gestion », édition, litec, 1998.

³¹ Citons certains décrets d'expropriation pour cause d'utilité publique :

Décret n° 92-1158 du 15/06/1992, Tableau parcellaire rectificatif du décret n° 92-1158 du 15 juin 1992 publié au Journal Officiel de la République tunisienne n° 42 du 30 juin 1992 et portant expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terrain sises à Soliman du gouvernorat de Nabeul, nécessaires à la construction d'un canal d'eaux pluviales à Soliman ;

décret n° 94-1410 du 27 juin 1994, relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terre sises à El-Ouediene et Skalba à Menzel-Temime, gouvernorat de Nabeul et nécessaires à la construction du bassin d'accumulation des eaux du barrage Lebna ;

décret n° 95-1226 du 10/07/1995, portant expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terre, sises à Skalba, El-Mida et Menzel-Hor, du gouvernorat de Nabeul, nécessaires à la construction du bassin d'accumulation des eaux du barrage Lebna ;

décret n° 95-1506 du 21/08/1995, portant expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terre, sises à Khniss et Bembla, gouvernorat de Monastir, nécessaires à la pose d'une conduite d'évacuation des eaux de ruissellement de l'Oued-El-Maleh ;

décret n° 96-1206 du 01/07/1996, portant expropriation pour cause d'utilité publique de deux parcelles de terre sises à Bizerte, nécessaires à la construction de deux bassins d'aération dépendant du canal de transfert des eaux de la ville de Bizerte à la station principale de Sidi-Ahmed ;

décret n° 98-1218 du 01/06/1998, portant expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terre sises aux délégations de Sejnane gouvernorat de Bizerte et Nefza gouvernorat de Beja nécessaires à l'extension des conduites de transfert des eaux du barrage de Sidi-El-Barrak au barrage Sejnane (tranche des gouvernorats de Bizerte et de Beja) ;

décret n° 2000-2483 du 31/10/2000 portant expropriation pour cause d'utilité publique de parcelles de terre sises à Baloum à la délégation de Kalaa-El-Kobra au gouvernorat de Sousse et nécessaires à la réalisation d'ouvrages pour le transfert des eaux de ruissellement de Oued-Hlig-Errezeg à Oued-Khaled pour la protection de l'agglomération de Bir-Zommit des inondations.

³² MONTROI J-P, GRUNBERGER O, NASRI S « utilisation de l'hydrochimie d'un bassin versant de lac collinaire tunisien pour l'étude de la recharge de la nappe alluviale », revue des sciences de l'eau, vol.17, n°2, 2004, p 245-263.

ALBERGEL J, NASRI S et LAMACHERE J M : « programme de recherche sur les lacs collinaires dans les zones semi arides du pourtour méditerranéen », revue des sciences de l'eau, vol.17, n°2, 2004, p 133-151.

TALINAU Jean Claude, SELMI Salah et ALAYA Khalifa, « lacs collinaires en Tunisie semi-aride », Sécheresse n°4, vol 5, décembre 1994.

A priori et à court terme, les retenues d'eau collinaires assurent la réussite des opérations de conservation des eaux et du sol. En fait, la fixation du sol nécessite la plantation d'espèces arboricoles, arbustives ou herbacées, ce qui exige le stockage approximatif de l'eau.

Ensemble, les mesures détenues pour lutter contre l'érosion et l'ensablement par la plantation d'une couverture végétale et la retenue des eaux par la création des lacs, constituent des milieux d'habitat adéquat ainsi que pour la reproduction des espèces animales et végétales.

D'autre part, à long terme, la présence d'eau dans ces zones (semi-arides) encourage l'exploitation de terres irriguées ainsi que l'ouverture de nouveaux périmètres³³.

Avec la croissance démographique que connaissent ces zones, la pression sur les ressources naturelles et le développement de l'agriculture commerciale intense, ainsi que l'adoption de nouvelles variétés et races plus productives, ont marginalisé l'utilisation et la conservation des variétés de races locales.

En d'autres termes, la présence d'eau dans ces zones influence les comportements socio-économiques de la population locale, et crée une sorte de concurrence sur les lieux entre les nouvelles activités humaines et les espèces animales et végétales locales. Notons que la législation forestière tunisienne, bien qu'elle soit protectrice pour les différentes espèces menacées, autorise aux propriétaires ou à leurs ayant-droit, conformément à la disposition de l'article 186 du code forestier, de « *lutter sur leurs propres fonds contre les espèces ci-après* :

1. *Sangliers et lapins domestiques en liberté (après accord du commissaire régional au développement agricole)*
2. *Chiens errants, chacals, renards, genettes et mangoustes.*
3. *Moineaux*
4. *Etourneaux* »³⁴

Même si la menace n'est pas créée directement par les lacs collinaires, elle en est une conséquence. La présence d'eau favorise l'agriculture dans les zones collinaires qui sont généralement des zones protégées³⁵.

À titre d'exemple, la stratégie céréalière qui vise l'autosuffisance en céréales ne tient pas compte de l'extension des cultures au détriment de la biodiversité dans les zones marginales (parcours, forêts dégradées).

L'extension des terres agricoles met en péril certaines espèces : ainsi, on note dans la région de Sidi Bouzid au centre de la Tunisie, la décroissance du nombre des chardonnerets élégants, des

Abdallah Ben Mammou « Évolution temporelle de l'envasement des retenues de barrages de Tunisie » Revue des sciences de l'eau, Volume 20, numéro 2, 2007, p. 201-210.

³³ La surface des terres irriguées à l'aide des lacs collinaires est de 7168 ha. Habib FARHAT, Salah HAMDI: « Lacs collinaires : avancement de réalisation, le potentiel de l'eau et la situation d'exploitation agricole jusqu'en mois de décembre 2007 », rapport du ministère de l'agriculture et ressources hydraulique, janvier 2008.

³⁴ Article 186 du code forestier, Loi n°88-20 du 13/04/1988, portant code forestier, jort n°30 du 03/05/1988, pp 678-693.

³⁵ Article 11 de l'arrête du ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques du 10 septembre 2007 relatif à l'organisation de chasse pendant la saison 2007/2008.

lièvres et des chats sauvages³⁶. Cette région connaît actuellement la réalisation d'un projet de grande envergure en plusieurs phases et qui consiste dans sa huitième phase à la réalisation des travaux de conservation des eaux et du sol sur une superficie de 6450 ha et la maintenance de 2700 ha. La durée de réalisation de cette phase est fixée à cinq ans à compter du juin 2010³⁷.

Ce type de problèmes, ainsi que d'autres susceptibles d'altérer l'achèvement des lacs collinaires, font l'objet de la mission pour laquelle les unités de gestion par objectifs ont été créées.

³⁶ La fédération nationale des associations de chasseurs et des associations de chasse spécialisées a recommandé au ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques d'ajouter la liste suivante aux espèces protégées :

- le chardonneret élégant
- les serins cinis
- le verdier d'Europe
- Le **Pinson** des arbres
- la linotte mélodieuse
- le barrage à queue noire
- et la spatule blanche

³⁷ Date d'entrée en vigueur du décret n° 2010-1319 du 31 mai 2010, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de développement agricole intégré du gouvernorat de Sidi Bouzid et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement. JORT n°45 du 4 juin 2010 pp1579-1581.