

La démocratie de l'eau, une promesse inachevée

Née dans l'abondance des « trente glorieuses », la gouvernance de l'eau à la française, contournée par les lobbys, doit pourtant s'adapter aux crises mondiales. A l'heure du réchauffement climatique, des idées et des initiatives nouvelles invitent à repolitiser les débats autour de cette ressource essentielle et à définir collectivement les mesures d'une sobriété juste

Captée, drainée, endiguée, canalisée, domptée par deux siècles de modernité, l'eau se rebelle, déferle en crues torrentielles dans les vallées alpines, submerge les plaines des Hauts-de-France ou les rues de Marseille, déserte les Pyrénées-Orientales. De la succession des inondations aux épisodes de sécheresse, de la dégradation des zones de captage à la contamination par des polluants dits « éternels », les crises se succèdent, attisant les tensions.

Si l'eau douce a toujours été source de rivalités, le réchauffement climatique et l'industrialisation des sols ont exacerbé les conflits. Dans le Marais poitevin, l'opposition aux mégabassines et au modèle agricole d'irrigation ne faiblit pas ; à Vittel (Vosges), à Volvic (Puy-de-Dôme), à Grigny (Essonne) ou à Montagnac (Hérault), des habitants dénoncent la privatisation de sources au profit des multinationales Nestlé ou Coca-Cola ; dans l'Hérault, la construction d'un golf soulève des résistances, tandis qu'à Wittelsheim (Haut-Rhin), c'est l'enfouissement définitif de déchets toxiques à proximité de la nappe souterraine alsacienne qui mobilise élus et habitants.

Ces collectifs contestent la privatisation et les atteintes au cycle de l'eau, ce vaste circuit qui, à travers sols et zones humides, rivières et océans, permet son renouvellement. Mais ils critiquent aussi la façon dont les décisions sont prises et la course aux solutions techniques avant même qu'une réflexion collective ait déterminé les priorités. Souvent accompagnés par des chercheurs, ils plaident pour que les besoins des cours d'eau ne soient plus considérés comme la variable d'ajustement des activités humaines. A la croisée des sciences du vivant et des sciences sociales, ils explorent les interdépendances entre les milieux aquatiques et les êtres vivants qui les peuplent, expérimentant localement de nouvelles formes de gouvernance.

« Dérive clientéliste »

Au sein même des institutions responsables de la répartition de la ressource, de nombreux acteurs ont la gueule de bois. Alors qu'au nom de la simplification des procédures, une série de réformes a fragilisé les piliers de la démocratie environnementale, les instances délibératives de gestion de l'eau ne sont pas épargnées. Depuis les manifestations agricoles du début de l'année, des compromis patiemment tissés par les membres du Comité national de l'eau (CNE), l'instance chargée de conseiller le gouvernement, ont été remisés dans les placards du ministère de l'agriculture, soucieux de rétablir la paix sociale dans les campagnes. « Nous avons passé des heures à peser chaque mot de l'avis du CNE concernant le plan Ecophyto sur les pesticides, et le gouvernement n'en a tenu aucun compte en négociant directement avec la FNSEA », regrette Florence Denier-Pasquier, juriste membre du CNE et administratrice de l'association France Nature Environnement, dénonçant « une dérive clientéliste ».

A l'échelle locale aussi, la coupe semble bien pleine. Le président du comité de bassin Loire-Bretagne, Thierry Burlet, ancien vice-président de région, a exprimé en réunion plénière, le 2 avril, son inquiétude face à « la remise en cause de la gouvernance de l'eau » par le ministre de l'agriculture. « On sent de la désillusion chez nos bénévoles qui siègent

dans les commissions locales de l'eau, car la promesse de cette démocratie participative est dévoyée par des pratiques déloyales », affirme, de son côté, Arnaud Clugery, directeur de l'association Eau et rivières de Bretagne.

Alors que les modélisations prévoient une diminution alarmante de la ressource, comment trouver collectivement les leviers d'une sobriété juste ? Qu'implique le fait de gérer l'eau en « patrimoine commun de la nation », comme l'impose la loi depuis 1992 ? De quelles façons intégrer plus étroitement aux débats les besoins des cours d'eau et de leurs écosystèmes ?

Pour comprendre les difficultés de la gouvernance de l'eau aujourd'hui, il faut revenir à l'origine des instances de concertation chargées de sa gestion, nées en 1964, au cœur des « trente glorieuses », à l'ère de l'abondance. L'enjeu est alors de répondre à la brusque accélération du développement industriel, agricole et urbain de l'après-guerre, en alimentant les barrages pour fournir l'énergie nécessaire tout en construisant les usines de traitement des eaux usées. C'est donc d'abord au nom de la croissance, « pour éviter les conflits d'usages liés à cet essor et financer la lutte contre les pollutions devenues massives, que de hauts fonctionnaires imaginent une nouvelle gouvernance, innovante pour l'époque », explique le sociologue Rémi Barbier, professeur à l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg.

Cette gouvernance repose sur trois principes visionnaires, dont s'inspirera, trente-six ans plus tard, la future réglementation européenne. La loi de 1964 pose le principe d'une gestion de l'eau par grands bassins-versants, correspondant aux zones d'écoulement des principaux fleuves du pays : la Seine, la Loire, la Garonne, le Rhône, le Rhin et les rivières du Nord. Des comités de bassin réunissent autour d'une même table les acteurs concernés – élus locaux, agents de l'Etat, chambres d'agriculture, industriels, EDF et associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs – afin de planifier ensemble la politique de l'eau. Ces instances de délibération sont adossées à des agences de l'eau, sortes de mutuelles outillées pour collecter des redevances auprès des utilisateurs, qui vont servir à subventionner les infrastructures nécessaires à l'assainissement et à la lutte contre les pollutions.

En choisissant d'organiser un dialogue territorial cohérent « de la source à l'estuaire », la loi s'affranchit du millefeuille administratif des communes, des départements et des régions, et mise sur la capacité des parties prenantes à coconstruire les politiques publiques. Ce système où « l'eau paie l'eau » pose le principe vertueux que c'est au consommateur de financer le bon fonctionnement du service qu'il utilise. « Progressivement enrichi par une série de nouvelles réglementations, le dispositif a permis en soixante ans de financer la construction des réseaux d'égouts et des stations d'épuration, et aujourd'hui la restauration de zones humides », explique la géographe Sara Fernandez, coautrice de l'ouvrage collectif *L'Environnement en mal de gestion* (Septentrion, 2020).

A cet édifice s'ajoute un nouvel étage en 1992, au plus près des rivières et des flux souterrains : des commissions locales de l'eau sont déployées dans un peu plus de la moitié du pays, qui réunissent, là encore, les usagers et acteurs concernés. « Sur le pa-

pie, ce système, renforcé par la réglementation européenne, est assez exemplaire, analyse Rémi Barbier. Il répond à une partie des critères qui caractérisent les formes de gouvernance durable, dites « en commun », définies par Elinor Ostrom », une chercheuse américaine connue pour avoir mis en évidence l'importance de systèmes de gestion communautaire pour promouvoir l'utilisation durable d'une ressource. En 2009, elle a reçu le prix Nobel d'économie pour avoir démontré « comment les biens communs peuvent être efficacement gérés par des associations d'usagers », à condition qu'un certain nombre de principes encadrent la répartition des droits d'usage.

« Un sujet quotidien et populaire »

Or, une partie de ces règles fait défaut en France, où les « parlements de l'eau » sont soumis à des rapports de force et à des pressions de la part des acteurs économiques, chambres d'agriculture ou industriels, qui conduisent bien souvent à inactiver les dispositifs. Ces espaces de « communalisation » peuvent vite se transformer, en fonction des territoires, en « arènes de compétition », selon la formule de la sociologue Sophie Alain. « Là où elles existent, les commissions locales comme les agences de l'eau sont souvent soucieuses de l'intérêt général, mais leurs recommandations ne font pas le poids face aux négociations directes d'acteurs puissants au sein d'arènes plus restreintes », résume Sara Fernandez.

Les vraies négociations se jouent fréquemment ailleurs, dans les préfectures où les ministères. En 2022, une étude a montré que, sur les cent trente règlements adoptés par ces commissions, une large majorité n'a pas été respectée dès lors que ceux-ci s'opposaient à des promesses d'emplois industriels ou agricoles. Pour Rémi Barbier, « la France s'enorgueillit de ses « parlements de l'eau », mais ils n'ont rien de parlements. Certes, ces instances ont le mérite de confronter les différents acteurs, de les faire évoluer au bénéfice d'un projet commun pour l'eau. Mais cela ne suffit pas. La démocratie de l'eau reste une promesse inachevée, une idée à approfondir ».

Comment s'y prendre ? Les pistes sont connues et ont fait l'objet d'un nombre important de travaux de recherche depuis vingt ans, complétés plus récemment par des rapports de la Cour des comptes et du Sénat. Un premier levier concerne la composition des assemblées, qui souffrent de sérieux déséquilibres entre des acteurs privés puissants, capables de salarier ou d'indemniser leurs représentants, et les défenseurs de l'environnement et des consommateurs, bien souvent bénévoles. Des mesures de rééquilibrage s'imposent.

Une autre piste vise à renforcer la collecte des données relatives aux prélèvements directs dans les nappes et les rivières. « Ces informations manquent trop souvent, alors qu'elles sont pourtant indispensables si l'on veut attribuer les autorisations de prélèvements en fonction d'un état objectif de la ressource », rapporte la juriste Florence Denier-Pasquier, coautrice d'*Agir pour une gestion équilibrée de l'eau* (Le Passager clandestin, 144 pages, 20 euros). D'autant qu'il faut compter avec la force de droits acquis de longue date, notamment dans le domaine agricole.

Quant aux contrôles, ils restent rares. Seuls 250 agents surveillent les 270 000 kilomètres de cours d'eau en France, soit moins

d'un pour 1 000 kilomètres de rivière, selon le récent ouvrage *Polices environnementales sous contraintes*, de Robin Basier, Léo Magnin et Rémi Rouméas (Rue d'Ulm, 92 pages, 12 euros). « Or, une démocratie de l'eau n'est possible que si elle peut compter sur un Etat de droit », souligne Rémi Barbier. Enfin, un autre levier serait d'appliquer de façon plus juste le principe du « pollueur-payeur », inscrit dans le code de l'environnement. Jusqu'à présent, en effet, les usagers d'eau potable sont les principaux contributeurs au budget des agences, alors qu'ils ne consomment que 10 % de la ressource. Ils paient pour d'autres, en particulier pour les agriculteurs irrigants, des charges qui ont considérablement augmenté.

Au-delà de ces mesures, c'est aussi le champ d'action des instances qui est à revoir et, avec lui, la place de l'eau dans les politiques publiques. Si le système a plutôt bien fonctionné au XX^e siècle, lorsqu'il s'agissait d'apporter des solutions techniques à des pollutions directes et des problèmes locaux, il se retrouve démuné face aux défis globaux du XXI^e siècle. Confrontées au réchauffement climatique et aux pollutions diffuses, les instances ne disposent pas des leviers nécessaires pour peser sur les choix de modèles agricoles, les usages des sols ou le développement industriel affectant le cycle de l'eau. « Dans les partages conflictuels, comme à Sivens [Tarn] ou à Sainte-Soline [Deux-Sèvres], ou face aux pollutions diffuses aux PFAS, ces dispositifs se retrouvent dans une impasse », constate la géographe Sara Fernandez. De nombreux acteurs plaident pour un renforcement de la légitimité politique des instances locales, afin que ce soit l'état de la ressource qui détermine l'orientation des politiques d'aménagement d'un territoire, et définisse son modèle de développement.

Cette repolitisation passe également par une ouverture des débats au-delà du cercle des experts. « L'eau n'est pas qu'une question technique, c'est un sujet quotidien et populaire, estime Eloïse Bérard, chargée de programme Vivant et commun(s) à la Fondation Danielle Mitterrand. Si l'on veut vraiment en faire un « patrimoine commun », il existe un enjeu politique à se réapproprier collectivement les savoirs liés à l'eau sur un territoire. »

Citoyens tirés au sort

A l'échelle locale, certaines institutions l'ont compris et mobilisent des habitants pour les associer plus étroitement au travail de planification. En 2017, dans la Drôme, une consultation inédite a réuni près de 350 personnes afin de réfléchir à la révision du schéma d'aménagement de gestion des eaux. L'expérience a été reconduite en 2023 dans le cadre d'un projet de territoire : quel que soit 250 acteurs politiques et économiques ont participé à deux années de concertation autour de l'adaptation aux effets du changement climatique. « Ces démarches ont permis d'ouvrir la réflexion à une diversité d'intervenants pas, ou très peu, représentés habituellement dans les instances, comme des riverains ou des agriculteurs bio ou non irrigants, et de mettre sur la table des solutions alternatives au stockage par bassines, fondées sur la nature : création de mares, plantation de haies, pratiques permacoles... », analyse Sabine Girard, chercheuse en géographie à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, à l'origine de la première consultation.

« UNE DÉMOCRATIE
DE L'EAU
N'EST POSSIBLE
QUE SI ELLE PEUT
COMPTER SUR
UN ÉTAT DE DROIT »

RÉMI BARBIER
sociologue