

Conclusions du séminaire
**« Comment les tensions sur l'eau conduisent-elles à en repenser la
gouvernance ? »**

tenu dans le cadre des Rencontres 2019 de la Société Hydrotechnique de France, Marne-la-Vallée, 20/11/2019

Séminaire 2019 du réseau « les sciences humaines et sociales et les enjeux de l'eau ».

Les tensions sur l'eau sont de plus en plus fortes : les pays du Sud (Bassin Méditerranéen notamment) sont affectés en premier lieu, mais les pays situés plus au nord ne sont pas épargnés. Ces tensions constituent un enjeu pour toute une série d'acteurs. Ces tensions qui s'aggravent posent la question de la gouvernance de la ressource dans un contexte où les conséquences néfastes des prélèvements excessifs sur l'environnement et la durabilité de la ressource sont maintenant évidentes. Les formes existantes de gouvernance sont questionnées et débattues dans la mesure où s'exacerbent des rapports de force et/ou des blocages en de nombreuses régions.

La gouvernance de l'eau (continentale) peut être définie comme un ensemble de méthodes et d'outils (tarification, subvention, lois et règlements...) en vue d'optimiser la gestion des ressources en eau dans un espace donné. La mobilisation des sciences humaines et sociales a permis de montrer que cette gouvernance requiert des processus d'implications pluri-acteurs et pluridisciplinaires qui s'inscrivent nécessairement dans le temps.

Repenser les modalités de gouvernance de l'eau dans ce nouveau contexte est un des enjeux majeurs de l'adaptation aux changements globaux. Le présent séminaire avait pour objectif d'examiner comment les sciences humaines et sociales (SHS) contribuent à répondre à ce défi. Il a rassemblé des contributions relatives à de nombreuses situations, en France et en plusieurs autres pays. Les contributions ont été regroupées selon 4 sessions, qui structurent ce compte-rendu. La première concerne le facteur temps, avec les approches historiques. La seconde les problématiques posées à l'échelle des territoires, et la troisième celles à une échelle plus globale encore. La quatrième porte sur la description des tensions et des crises.

Un certain nombre de messages généraux ressortent du séminaire :

1. L'importance des approches historiques pour mettre en perspective les situations de tensions présentes et favoriser le dialogue entre les acteurs.
2. La nécessité de travailler à une échelle appropriée, territoriale ou plus globale encore. Il est fréquent qu'apparaissent des oppositions entre des enjeux environnementaux globaux et des enjeux locaux économiques ; sociaux ou environnementaux.
3. Les experts sont soumis aux critiques et contestations émanant des parties prenantes. Il est important de renforcer l'indépendance et la crédibilité de l'expertise en élargissant son assise : par exemple par des collaborations entre chercheurs de plusieurs pays dans le cas de problèmes transfrontaliers ou encore par une plus grande attention aux communautés de l'eau traditionnelle. Le transfert des savoirs au grand public est aussi une question importante.
4. La quantité de l'eau n'est pas le seul facteur à prendre en compte : sa qualité importe, bien sûr, mais aussi l'aspect culturel de l'eau, et notamment des eaux de source, aspect qui peut être central pour des communautés rurales attachées à leurs traditions.

5. La gestion en urgence des situations de crise peut de facto laisser les plus socialement défavorisés payer le plus lourd tribut et souffrir davantage durant les crises ; les processus démocratiques et l'anticipation des crises doivent permettre de prévenir ce risque.

« Les temps de l'eau »

Les enjeux liés au cycle de l'eau, qu'ils relèvent de la connaissance des processus et systèmes ou de la définition et mise en œuvre d'outils de gestion, mettent en lumière la diversité des temporalités à prendre en compte. La gouvernance de l'eau apparaît de ce point de vue comme une tentative d'encadrement d'une réalité fragmentée, aux dynamiques contradictoires et incertaines. Sans compter que, désormais, on sait que systèmes naturels et systèmes humains ne cessent d'interagir depuis fort longtemps, avec les conséquences que l'on connaît, et qu'en la matière l'urgence domine aujourd'hui tous les agendas. Comment dans ces conditions envisager un « bon gouvernement » de l'eau ?

Mieux appréhender et décrire les temps et objets socio-environnementaux, voilà un défi à relever par les sciences humaines et sociales : échelles, rythmes, processus, dynamiques et interrelations entre entités naturelles et humaines. Les historiens s'y emploient, ils ne sont pas les seuls. Ils ont toutefois une place singulière car à eux revient en dernier ressort la capacité de (ré)interroger et d'apprécier les conséquences de situations et choix passés. De fait, intégrer le temps long dans le diagnostic territorial de l'eau permet de décrire les évolutions, de reconstituer des trajectoires, d'identifier les périodes de crise, les ressorts sociaux, politiques ou culturels, de mettre aussi en perspective les héritages. L'exemple de la gestion de la ressource en eau à Marseille au tournant du XVIII^e et du XIX^e siècle nous éclaire ainsi sur les liens entre conditions climatiques (sécheresse), évolution des savoirs scientifiques, conditions sociales et politiques à l'origine du canal de Marseille. Que se passe-t-il lorsque ces héritages ne répondent plus complètement à la demande ou lorsque les conditions socio-politiques de leur existence tendent à disparaître ? Le cas de la société oasisienne du sud-ouest algérien montre un cheminement non linéaire entre les systèmes traditionnels des foggaras qui ont été largement remis en cause par la politique d'Etat post-colonial et ses techniques de forages profonds, mais récemment réinvestis pour donner naissance à des systèmes hybrides. Cette capacité à mobiliser l'histoire de l'eau à l'échelle d'un territoire peut aussi devenir un outil de médiation au service de l'action publique. Un bureau d'étude en livre quelques exemples autour de la mobilisation du récit. Rétrospectif ou prospectif celui-ci permet d'articuler les différents registres de connaissance (technique, économiques, politique, culturels) à l'intérieur de démarches participatives et co-constructives.

L'appropriation territoriale des enjeux de l'eau

La gouvernance de l'eau pose des enjeux qui s'incarnent à la fois sur les territoires, quelle qu'en soit l'échelle (nationale, subrégionale, régionale, locale), et dans des territoires (territoire géographique, territoire administratif, territoire vécu par les acteurs et habitants notamment), quelle qu'en soit les caractéristiques. Les tensions qui naissent de l'affrontement d'un intérêt environnemental vis-à-vis d'un autre peuvent être très fortes. Il est intéressant de voir comment répondre à ces enjeux et limiter les tensions suppose une territorialisation de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des actions conduites. En facilitant leur acceptation et leur appropriation, cette territorialisation peut permettre, en effet, de construire des compromis autour d'un « intérêt général territorialisé » qui tente de concilier ces enjeux locaux et globaux.

C'est ce que permet une gestion intégrée construite à l'échelle des territoires qui, en s'appuyant sur des outils règlementaires et contractuels, rassemble au sein d'un même plan stratégique, divers enjeux en lien avec l'eau. La question qui se pose est alors de savoir comment « territorialiser » les dispositifs proposés, les ajuster en vue de leur acceptation et de leur appropriation ? Autrement dit, comment construire des compromis autour d'un intérêt général territorialisé, pour une gestion durable de la ressource ?

C'est ce à quoi les trois présentations réunies dans cette session ont essayé de répondre. D'une part, en appréhendant l'appropriation territoriale des politiques de l'eau à travers la parole des gens. D'autre part, en interrogeant cette notion pour mieux comprendre ces politiques et les processus de gouvernance mis en place à travers des études de cas temporellement et spatialement différenciées. Trois enseignements sont à retenir de ces travaux.

D'abord, la nécessité pour toute politique et, au-delà, pour les porteurs de ces politiques de marquer leur légitimité à l'échelle du territoire en s'appuyant sur des opérateurs (Hommes) et des opérations (actions, projets, retours d'expériences etc) de transfert. Ces passeurs et passerelles sont en effet indispensable pour co-construire, partager et tisser des liens sur le territoire d'action considéré. Cela permet notamment de mettre en discussion les expériences de chacun, de co-construire des savoirs, d'échanger sur la façon d'élaborer des compromis entre les intérêts locaux et globaux, bref de concilier des représentations et des intérêts propres aux motivations de chaque acteur. L'exercice de la police des cours d'eau, en Alsace, au XVIII^e siècle, s'est institué sur les territoires au moyen d'une action des pouvoirs administratifs épaulée par l'expertise technique des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Servant d'interface entre l'autorité régaliennne et la population rhénane, le pouvoir royal s'est appuyé sur cette expertise et sur cette pratique du terrain pour légitimer son intervention, et donc par extension, l'autorité du souverain. Mais ce travail montre aussi que si cette assise scientifique et technique est à rechercher, elle n'est pas suffisante pour garantir l'appropriation territoriale des mesures prises puisque leur portée se heurte inévitablement aux réalités locales qui imposent un compromis entre la réalité environnementale et la réalité politique d'un territoire. L'exemple du Provinois, qui alimente l'eau de Paris, le confirme en rappelant l'importance qu'il y a pour tout porteur d'un programme d'action autour d'une aire d'alimentation de captage, à bénéficier d'un portage politique local fort. Ce dernier porte l'intérêt territorial du projet en le reliant à une demande sociale incarnant les intérêts locaux associés au projet.

Ensuite, la nécessité de s'appuyer sur une large participation des acteurs intéressés et concernés pour favoriser l'ancrage territorial des projets, plans et programmes. Le dialogue territorial crée une dynamique propre à l'organisation d'une solidarité entre les acteurs et les territoires qui ancre le principe d'une responsabilité garante tant de l'autonomie des territoires que de l'efficacité, de l'efficience et de l'effectivité des politiques nationales se déclinant à l'échelle des territoires. Les constats dressés à propos du Provinois invitent à repenser les relations entre la capitale et son hinterland hydrique afin de mieux répondre aux défis que posent la reconquête de la qualité de l'eau.

Enfin, l'appropriation territoriale des enjeux liés à l'eau pose la question de la territorialité des normes autour desquelles s'organise l'ensemble du système de gouvernance qui s'institue sur un territoire donné, autour d'une action précise. Les politiques environnementales ont de tout temps été marquées par des moments d'élaboration de nouvelles normes régulatrices (police etc) et/ou de normes comportementales (changement spontané de comportements etc). Les enjeux que posent la reconquête de la qualité de l'eau, l'acceptation sociale d'une tarification liée au traitement de l'eau, ou bien encore la gestion des inondations traduisent, tous, l'intérêt

qu'il y a à articuler le cadre réglementaire et institutionnelle des politiques de l'eau aux spécificités territoriales. L'exemple de la Nouvelle-Calédonie est à ce titre fort d'enseignement en montrant la difficulté qu'il peut y avoir à appliquer un droit écrit sur des terres aux pratiques coutumières, plus familières d'un droit oral.

La gouvernance à l'échelle globale.

Les présentations présentées dans cette session ont concerné l'hydroélectricité en France et en Suisse, la gouvernance des eaux du Niger, la Nouvelle Calédonie, et les conflits liés à la gestion de la nappe Guarani au Brésil. Il en ressort que quatre actions principales sont à promouvoir en matière de gouvernance de l'eau sur un territoire donné, celui-ci correspondant a priori à un bassin versant :

- la connaissance des données relevant des sciences physiques et appliquées et des sciences humaines et sociales, en vue d'objectiver les débats, y compris en situation d'incertitude ;
- les échanges entre tous les acteurs ou parties prenantes concernées par l'eau, notamment en identifiant les acteurs responsables (élus, administrations, chercheurs, ONG ...) capables de relayer les messages *top down* et *bottom-up* ;
- le renforcement de capacités de compréhension et d'actions des acteurs particulièrement des non-sachants, non professionnels du secteur de l'eau, comme le « grand public » ;
- la communication dans un langage compréhensible pour chaque catégorie d'acteurs y compris en mobilisant de nouveaux médias d'animation et les réseaux sociaux...

Toutes ces actions s'inscrivent dans la durée : il convient de prendre le temps de la co-construction des diagnostics et des propositions d'actions, condition nécessaire voire indispensable de l'appropriation collective et partagée des décisions de mise en œuvre, même s'il on doit admettre des situations d'urgence ou d'imprévu qui exigent des circuits courts et rapides.

S'agissant plus spécifiquement de la gouvernance à l'échelle globale, il ressort trois niveaux caractérisables de la globalité de la gouvernance de l'eau ;

- niveau des connaissances et disciplines : techniques, économiques (notamment externalités positives ou négatives...), juridiques, sociales, historiques, anthropologiques (aspects culturels...) et politiques (cf. contexte de « guerres » de l'eau) ;
- niveau des géographies et territoires : local et régional, national et transnational, international ; amont et aval des bassins versants ; eaux de surface (y compris glaciers et zones humides) et eaux souterraines et littorales ;
- niveau des usages : domestiques (eau potable, assainissement); agricoles, piscicoles...; industriels, énergétiques, transports ; environnementaux, biodiversité, touristiques...

Les exemples présentés et les récits qui les illustrent ont montré que les problèmes insuffisamment documentés sur les plans technique ou sociologique ou posés dans un cadre trop étroit ou privilégiant certaines parties prenantes ou sans concertation des minorités, conduisent à des asymétries d'analyses et décisions, à des mal-adaptations, et génèrent tôt ou tard des conflits entre les acteurs qui peuvent être très violents. Les SHS contribuent à identifier et à lever ces biais.

La gouvernance à l'échelle globale passe par des processus démocratiques de recherche, d'information, de décision et de mise en œuvre, correctement éclairés, dans lesquels l'apport des SHS reste indispensable, même si parfois les méthodologies sont difficiles à établir ou les conclusions mal acceptées.

Les gouvernances en tension.

Une pression hydrique accrue du fait du changement climatique et de la pression démographique met en tension les gouvernances de l'eau : les trois communications de cette session ont fait ce même constat, elles ont mis toutefois en exergues différents types de tensions.

A propos d'une étude de cas au Mexique, les auteurs se sont attachées à décrire des conflits d'interprétation qui partagent les analystes entre d'une part une approche en termes de conflits d'usage, voire de justice distributive, et une approche en termes symbolique ou culturelle. Les communautés paysannes sont aussi des communautés de l'eau, marquée par des traditions et des communautés de pratiques : elles entretiennent notamment à travers des travaux collectifs les systèmes d'irrigation qui façonnent des « paysages de l'eau ». Les solutions retenues délèguent à des solutions techniques la résolution de certains problèmes au risque de déstabiliser ces communautés de l'eau et de perdre les savoirs associés.

L'exemple d'une grave crise hydrique à Sao Paulo décrit un véritable conflit qui met à mal la gouvernance de l'eau, opposant le gouvernement et ses experts qui voient dans la crise un événement ponctuel en y apportant une solution qu'ils considèrent comme pérenne et des ONG et la population des quartiers pauvres qui y voient au contraire un événement structurel et une solution injuste (notamment la baisse de pression qui affecte les habitants des quartiers pauvres en bout de réseau).

Des exemples en France (la Gironde et la nappe de la Crau) ont complété ces points de vue. C'est paradoxalement l'absence de crise initiale qu'ont souligné les auteurs : il existe en effet des arrangements locaux qui permettraient de trouver des solutions adaptées aux problèmes rencontrés. Toutefois, les communes qui pourraient mettre en œuvre ces solutions n'ont pas de compétences reconnues sur ces questions. Ici ce sont les sciences sociales qui participent à un effort pour rendre public et visible de nouveaux problèmes publics et la nécessité de réformer la gouvernance.

Au contraire les premiers exemples ont souligné que les tensions sur la gouvernance se traduisent par une publicisation et une politisation des enjeux de gestion de l'eau. Les révisions qu'induisent les pressions sur la quantité et la qualité de la ressource rendent la multiplication de ces crises inévitables.

Les travaux de sciences humaines et sociales présentés dans la session, et plus largement dans la journée, soulignent la nécessité d'associer la société civile à la gestion de ces crises. Celles-ci peuvent être l'occasion de repenser les institutions mais aussi les savoirs nécessaires aux processus de gouvernance de l'eau.

Mathieu Brugidou (EDF R&D), Denis Cœur (ACTHYS), Marc-Antoine Martin (Académie de l'Eau), Arthur Jobert (EDF R&D), Delphine Loupsans (AFB), Pierre-Louis Viollet (SHF)