

SYNTHÈSE DE PRÉSENTATIONS / MEETING REPORTS

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

Mathieu Brugidou¹, Denis Cœur², Marc-Antoine Martin³, Arthur Jobert¹, Delphine Loupsans⁴ et Pierre-Louis Viollet^{5,*}

¹ EDF R&D, Clamart, France

² ACTHYS, Meylan, France

³ Académie de l'eau, Paris, France

⁴ OFB, Vincennes, France

⁵ SHF, Paris, France

Reçu le 16 février 2020 / Accepté le 4 mai 2020

Résumé – Le papier présente la synthèse des enseignements du séminaire qui s'est tenu le 20 novembre 2019 durant les Journées 2019 de la SHF. L'objet du séminaire était d'analyser l'apport des sciences humaines et sociales pour traiter les questions de gouvernance de l'eau en situation de tension sur la ressource. Les conclusions montrent notamment l'intérêt des approches historiques, ainsi que le besoin de conforter la crédibilité de l'expertise et de travailler à la bonne échelle territoriale. Elles montrent aussi sur certains cas l'importance de la valeur culturelle de l'eau, ainsi que le besoin d'anticiper les crises, pour protéger les plus démunis.

Mots clés : tensions sur l'eau / gouvernance / territoires / crises de l'eau

Abstract – Proceedings of the Conference “How do water stress related issues lead to changes in water governance?”. The paper presents conclusions from the seminar, which was held on November 20th, 2019, during the 2019 SHF days. The purpose of the meeting was to see how human and social sciences may contribute to improve the governance of water tension situations. Among the conclusions is the importance of historical studies, of the proper territorial scale to consider, of expertise credibility improvement, together with the cultural value of water in some situations. It was also shown that water crisis should be anticipated in order to protect the low-income people.

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 dans plusieurs autres pays. Les contributions ont été regroupées selon quatre sessions, qui structurent ce compte rendu. La première concerne le facteur temps, avec les approches historiques. La deuxième les problématiques posées à l'échelle des territoires et la troisième

* Correspondance : pierre-louis.viollet@wanadoo.fr

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 :

- l'importance des approches historiques pour mettre en perspective les situations de tensions présentes et favoriser le dialogue entre les acteurs ;
- 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 ;
- 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 traditionnelles. Le transfert des savoirs au grand public est aussi une question importante ;
- 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 ;
- 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.

1 « 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 sociopolitiques de leur existence tendent à disparaître ? Le cas de la société oasienne 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'État 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, économique, politique, culturel) à l'intérieur de démarches participatives et co-constructives.

2 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), quelles qu'en soient 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 réglementaires 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 indispensables 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 Provençois, 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 Provençois invitent à repenser les relations entre la capitale et son hinterland hydrique afin de mieux répondre aux défis que pose 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.

3 La gouvernance à l'échelle globale

Les présentations de cette session ont concerné l'hydroélectricité en France et en Suisse, la gouvernance des eaux du Niger, de 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 si l'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.

4 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 exergue différents types de tensions.

À propos d'une étude de cas au Mexique, les auteurs se sont attachés 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, d'autre part, 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 évènement 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 évènement 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.

Citation de l'article : Brugidou M, Cœur D, Martin M-A, Jobert A, Loupsans D, Viollet P-L. 2020. Conclusions du séminaire « Comment les tensions sur l'eau conduisent-elles à en repenser la gouvernance ? ». *La Houille Blanche* : 89–92