

La démocratie de l'eau, une promesse inachevée

Par [Claire Legros](#)

Publié le 06 septembre 2024 à 18h45, modifié à 02h47

Enquête Née dans l'abondance des « trente glorieuses », la gouvernance de l'eau à la française est contournée par les lobbys et doit s'adapter aux crises globales. A l'heure du réchauffement climatique, un foisonnement d'idées et d'expériences 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 Burlot, 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 retraitement 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.

Importance de la gestion communautaire

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 papier, 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.

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 Allain. « *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 préfetures ou 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 ».

« Un sujet quotidien et populaire »

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 problématiques locales, 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 re politisation 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. »*

Réappropriation politique

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 : quelque 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.

Dans le département de la Haute-Garonne, c'est un jury de citoyens tirés au sort, sur le modèle de la [convention citoyenne pour le climat](#), qui a proposé cent trente recommandations en matière de sobriété, de stockage et d'aménagement du territoire, afin de répondre à la réduction de moitié de l'eau en provenance des glaciers des Pyrénées, prévue dès 2050. *« Nous avons besoin d'espaces de dialogue et de concertation pour débattre, non plus seulement des enjeux techniques, mais des valeurs culturelles qui fondent notre relation à l'eau, assure Sabine Girard. Derrière les conflits des bassines se posent des questions éthiques : les solutions technologiques sont-elles compatibles avec la sobriété et la justice ? A quelles conditions sommes-nous prêts à réduire notre consommation ? Quel modèle de société souhaitons-nous ? »*

Un mouvement de réappropriation politique de la gouvernance de l'eau se joue aussi dans les villes, sous la pression de la mobilisation des associations de consommateurs. Des métropoles comme Paris, Cherbourg, Rennes, Grenoble ou Lyon, ainsi que de grosses intercommunalités, ont tourné la page des privatisations depuis une quinzaine d'années pour remunicipaliser la gestion de l'eau potable. Un choix *« fondamentalement politique, démocratique et philosophique »*, selon les mots d'Anne Gersperrin, vice-présidente de la métropole de Lyon.

Cette évolution s'inscrit dans [le mouvement mondial des luttes citoyennes pour le droit à l'eau](#) et pour l'*« eau bien commun »*, lancé dans les années 2000. Plusieurs municipalités en France associent désormais des usagers et des membres de la société civile aux instances décisionnaires de leur régie publique, comme Grenoble ou la métropole de Lyon. Des expériences institutionnelles qui, *« bien qu'elles restent encore trop rares, témoignent d'un changement profond »*, estime la géographe Sara Fernandez.

Changer les représentations

En marge des institutions officielles, un foisonnement d'initiatives locales invite à aller plus loin et à retisser les liens affectifs des usagers avec les cours d'eau et leurs écosystèmes. L'association Eau et rivières de Bretagne a ainsi lancé un projet original d'[atlas socioculturels](#)

[des rivières](#), animé par une anthropologue, où randonneurs, pêcheurs et riverains partagent leurs savoirs. « *L'eau est un vecteur essentiel pour parler d'écologie politique* », constate Marin Schaffner, éditeur et membre du collectif Hydromondes, qui, par le biais d'enquêtes locales, cherche à « *remettre la question des eaux au cœur des territoires* ». Coauteur des *Veines de la Terre* (Wildproject, 2021), il a participé au printemps à l'opération [Nous sommes Orne](#), invitant scolaires et habitants du bassin du fleuve normand à un « *voyage géographique et poétique autour du fleuve et de ses affluents* ».

Ces expériences s'accompagnent d'une riche production éditoriale qui explore les enjeux philosophiques et politiques de nos liens avec les milieux aquatiques. Celle-ci questionne des représentations héritées de deux siècles de développement des sciences et des techniques, qui ont conduit à considérer l'eau comme une ressource illimitée que l'on peut exploiter. De nombreux auteurs appellent à une transformation des relations que les humains entretiennent avec le précieux liquide, afin de le reconnaître comme un « *partenaire avec lequel il faut négocier pour pouvoir en bénéficier* », affirme l'anthropologue Agathe Euzen, dans le guide *Tout comprendre (ou presque) sur l'eau* (CNRS Editions, 136 pages, 19 euros), écrit avec la médiatrice scientifique Claire Marc.

La publication de plusieurs ouvrages témoigne d'un intérêt renouvelé pour le [biorégionalisme](#), un courant de pensée né en Californie dans les années 1970 qui propose de redéfinir les espaces politiques, non plus en fonction de leurs frontières administratives, mais en partant de leur habitabilité et de leurs ressources naturelles, notamment l'eau. « *Plutôt que d'habiter un territoire, il s'agit de le "réhabiter", c'est-à-dire d'éveiller nos consciences, de partager et de prendre soin des ressources naturelles qui rendent nos régions habitables* », explique l'essayiste Agnès Sinaï, autrice de [Réhabiter le monde. Pour une politique des biorégions](#) (Seuil, 2023).

De son côté, le philosophe Baptiste Morizot appelle à nouer de nouvelles alliances interspèces, en premier lieu avec le castor, cet « *ambassadeur d'une éducation populaire à l'hydrologie vivante* », capable de « *réhydrater les terres asséchées* » grâce à la construction de barrages ralentissant le flux de l'eau. Dans *Rendre l'eau à la Terre* (Actes Sud, 352 pages, 28 euros), à paraître en octobre, le philosophe raconte comment, pour lutter contre les sécheresses, de telles alliances se sont mises en place dans la Drôme, entre agriculteurs et rongeurs, après des siècles d'extermination. L'enjeu est de « *réparer la Terre* » en construisant « *un autre paradigme dans nos rapports aux rivières et aux bassins-versants* », pour « *faire face ensemble* » au changement climatique, écrit-il.

Prolongeant la réflexion, des politistes, des juristes et des artistes imaginent de nouvelles formes de gouvernance qui accordent à ces milieux de vie une place à part entière dans le débat démocratique au sein de « *parlements des rivières* » ou de « *comités de gardiens et gardiennes des fleuves* ». « *Les dispositifs d'Etat sont nécessaires, mais ils n'arrivent pas à penser suffisamment les interdépendances entre les habitants d'un bassin, humains et non humains*, [plaide la philosophe Sophie Gosselin](#), qui coanime à Genève un projet de recherche-crédation, [le Conseil diplomatique de bassins-versants](#). *Nous avons aussi besoin de réfléchir à d'autres façons de faire de la politique qui partent des relations entre les humains, l'eau et son milieu naturel, afin de construire des alliances territoriales* », assure celle qui a écrit, avec David Gé Bartoli, *La Condition terrestre. Habiter la Terre en communs* (Seuil, 2022).

« Démarches stimulantes »

La réflexion s'inscrit dans un mouvement international qui a vu une vingtaine d'Etats accorder ces dernières années une personnalité juridique à des fleuves et des rivières. Une évolution généralement portée par des populations autochtones qui en deviennent les gardiens, au nom de la relation de proximité qu'elles entretiennent avec les éléments naturels. Dans les pays occidentaux, où les éléments naturels sont juridiquement assimilés à des biens et à des choses, cette relation aux rivières s'est perdue.

Outre les enjeux juridiques, accorder des droits aux fleuves soulève donc [la question démocratique de la légitimité de leurs représentants](#). *« Si l'on veut agir sur la spirale de destruction du climat et du vivant, nous devons chercher le moyen d'associer à notre processus démocratique ceux-là mêmes qui détiennent les clés de notre survie collective. Parce que notre démocratie représentative n'y parvient pas, il nous faut inventer, expérimenter d'autres façons de représenter le vivant »*, estime le politiste Loïc Blondiaux, qui a participé au comité de gouvernance de [l'Assemblée populaire du Rhône](#), un dispositif de démocratie délibérative impliquant, en 2021, vingt-cinq habitants tirés au sort en France et en Suisse.

Autant de démarches qui, pour l'hydroclimatologue Florence Habets, membre du [CNE](#), *« témoignent de l'attachement puissant qui relie les citoyens et l'eau, et des compétences que des habitants et des militants développent dans les territoires, devenant eux-mêmes des experts qui pourraient utilement influencer les politiques publiques »*.

Pour le moment, les passerelles entre ces initiatives et les institutions officielles restent rares. *« Ces expériences ont l'intérêt de renouveler la question démocratique et d'affirmer la nécessité d'une réappropriation culturelle de l'eau, mais le principal défi aujourd'hui est de faire appliquer le droit existant et de l'améliorer »*, estime Florence Denier-Pasquier. Pour la juriste et défenseuse de l'environnement, les associations spécialisées qui prennent déjà la parole au nom des rivières menacées ont surtout besoin de renfort. *« A vouloir tout remettre à plat, on risque de perdre du temps, craint-elle, et d'ouvrir une brèche supplémentaire dans laquelle vont s'engouffrer les lobbys, au moment même où cette démocratie est fragilisée. »*

« Ces démarches sont stimulantes. Elles représentent, avec les luttes locales, une contre-démocratie nécessaire qui porte des revendications autour de l'"eau bien commun". Mais attention à ne pas réinventer ce qui existe déjà, prévient, de son côté, Rémi Barbier. L'architecture à l'échelle des bassins est un système complexe et fragile, déjà menacé par les lobbys. »

Changer les institutions de l'intérieur ou bien en expérimenter de nouvelles ? Pour Eloïse Bérard, de la Fondation Danielle Mitterrand, *« les deux démarches sont complémentaires si l'on veut réussir à faire évoluer les politiques face à un lobby agro-industriel très structuré et qui bloque tout changement. Il est difficile d'obtenir des victoires institutionnelles quand elles ne sont pas articulées à des mouvements outillés et puissants qui permettent de construire un rapport de force »*.

La fondation a longtemps porté, en France et à l'international, le plaidoyer contre la privatisation de l'eau avant d'opérer, en 2020, une réorientation stratégique, recentrant son action au service des luttes pour l'eau et des mouvements alternatifs. Elle coanime le réseau

Hydre, qui regroupe une trentaine de collectifs, dont l'objectif est de mutualiser les connaissances et de faire dialoguer justement des approches différentes, pour réussir à peser sur les débats. Une façon d'irriguer le terrain des idées par de nouveaux récits et imaginaires, afin de régénérer le champ des politiques publiques et des institutions.