



HAL
open science

Le poids de l'histoire : politiques publiques et conflits autour de l'eau

François Bafoil

► **To cite this version:**

François Bafoil. Le poids de l'histoire : politiques publiques et conflits autour de l'eau. 2024. hal-04569861

HAL Id: hal-04569861

<https://sciencespo.hal.science/hal-04569861>

Submitted on 6 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le poids de l'histoire : politiques publiques et conflits autour de l'eau

François Bafoil, Centre de recherches internationales (CERI), Sciences Po/CNRS

Etude « *Aurons-nous toujours de l'eau ?* », Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, 07 mars 2024.

<https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/histoire-politiques-publiques-et-conflits-autour-de-leau>

Ce texte se rattache à une série de neuf articles issus d'une étude intitulée « *Aurons-nous toujours de l'eau ?* » conduite par François Bafoil, du CERI-Sciences po., avec le soutien de l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts.

Cette étude repose sur des enquêtes de terrain qui se sont concentrées sur la région Nord-Aquitaine, par le biais d'une quarantaine d'entretiens directs conduits avec des acteurs de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, ceux de la région et des départements de Charente et Charente-Maritime ainsi que des exploitants agricoles. D'autres entretiens ont été conduits dans la région Bretagne, dans celle du Grand Est et de la Beauce dont il sera rendu compte ultérieurement.

Quatre parties composent cette série d'articles : les problématiques de l'eau, la complexité de la gouvernance, l'action locale et une partie conclusive.

Résumé :

Dans ce premier article, la problématique de l'eau est appréhendée sous le prisme de la quantité et de la qualité de la ressource selon quatre dimensions : l'histoire, avec la prise en compte des destructions du milieu naturel durant les décennies écoulées (biodiversité et cours d'eau), les politiques publiques, avec la construction des savoirs de l'eau légitimant ou délégitimant les décisions publiques, l'action collective, avec les mobilisations (notamment autour des « réserves de substitution »), et la conflictualité qui n'a cessé de parcourir la gestion et les usages de l'eau.

L'histoire au prisme du retour

La problématique de l'histoire se pose souvent au prisme du retour : retour sur les pratiques qui ont conduit à la destruction des environnements naturels au motif de la « modernisation » initiée au sortir de la Seconde Guerre mondiale ; retour sur « les droits acquis » par certains exploitants (auxquels il convient d'ajouter certaines entreprises industrielles) ; retour enfin sur une idéologie qui a façonné les représentations et les comportements des acteurs, « le productivisme agricole » et généré des droits – on pense aux grands irrigants – perçus désormais comme inamovibles. A compter des années 1950, les pouvoirs publics comme les exploitants agricoles ont cherché à réduire au maximum ce qui était alors perçu comme une gêne - le trop d'eau - pour mieux rendre cultivables les terres ainsi libérées. Simultanément, la consommation de pesticides est allée croissante et, à peu d'années de distance, l'irrigation à grande échelle a été orientée vers quelques plantes (le maïs et ses variétés mais aussi le blé) au rendement considérable et au profit d'une minorité d'exploitants.

Les conséquences d'une telle modification des équilibres traditionnels sont connues : pour les cours d'eau, ce fut la disparition des refuges piscicoles ; pour les zones humides, ce fut plus généralement la liquidation de la biodiversité sans compter l'abandon de leurs fonctions de captage du CO₂. Pour l'eau potable, cela s'est payé de la dégradation de très nombreuses sources de captages, et pour nombre d'entre elle de leur fermeture. Cumulés, ces déficits mesurés en quantité et en qualité de l'eau sont apparus d'autant plus insupportables qu'à compter des années 2000, la problématique du changement climatique s'est imposée par le biais du bouleversement des épisodes pluvieux et de sécheresse, entraînant en certains endroits la réduction drastique des volumes d'eau disponibles et exigeant, sinon une remise en cause radicale des pratiques intensives, du moins leur adaptation. La vision qui s'impose aujourd'hui passe à la fois par le reméandrement des cours d'eau et la restauration des zones humides, mais aussi par la mise en place de lieux de négociations élargies pour parvenir à un partage juste, c'est-à-dire admis par la collectivité. N'était que s'il s'agit de faire retour, ce n'est pas vers un état « naturel » qui a bel et bien disparu, mais bien sur des pratiques culturelles, quant à elles, très ancrées dans des territoires et des milieux sociaux et professionnels à chaque fois particuliers.

Les politiques publiques

En période d'étiage, la gestion quantitative de l'eau doit viser le meilleur équilibre global afin de satisfaire les différents usages et les besoins des milieux aquatiques. C'est la raison pour laquelle les sous-bassins déficitaires sont une priorité et que les actions entreprises visent à restaurer le bon fonctionnement hydromorphologique au niveau du cours d'eau et de son bassin-versant.

Ces solutions de moyen et long terme passent par différentes interventions : la coopération entre acteurs des secteurs amont et aval pour favoriser la solidarité territoriale ; l'amélioration de l'infiltration dans les sols, n'était que les eaux ne sont pas indemnes de pollutions, qu'elles soient agricoles avec les pesticides, industrielles avec les rejets ou liées à l'urbanisation croissante qui engendre des problèmes de traitement des eaux urbaines. Les pollutions affectent les eaux de surface comme les eaux souterraines, celles qui alimentent le fleuve et l'ensemble du bassin versant. L'aménagement du territoire est donc au cœur de l'action publique, et c'est lui, peut-être plus encore que le manque d'eau qui représente, aux yeux de certains responsables, l'enjeu majeur. Enfin, semblable politique d'aménagement du territoire local suppose d'intenses négociations entre acteurs publics et exploitants locaux, qui s'étendent du partage des mêmes données de référence à l'engagement de produire autrement, jusqu'aux échanges de terres en parallèle des compensations financières. Contractualisées, ces négociations s'inscrivent dans plusieurs programmes différents par région mais qui ont tous pour point commun de mettre l'eau au cœur des politiques en les liant aux préconisations établies au niveau des grands bassins versants dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (les SDAGE) et déclinées au niveau des sous-bassins par les Commissions locales de l'eau dans les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE).

La problématique de l'action collective et l'enjeu politique de l'eau

Qu'elle soit limitée à la gestion de l'eau par la profession agricole dont l'entre-soi se trouve désormais largement dénoncé, ou qu'elle s'élargisse par l'entrée en scène de nouveaux acteurs sociaux qui n'appartiennent pas nécessairement au territoire local, le constat est désormais acquis que les échanges qui voient le jour autour de la maîtrise et de l'usage de l'eau ne peuvent plus être limités à un débat clos entre experts identifiés sous les traits des instances administratives et des représentations syndicales agricoles, à l'exclusion des autres groupes sociaux qui réclament d'être écoutés. Le débat sur la ressource

s'inscrit désormais dans le cadre d'une demande sociétale qui porte sur ses usages légitimes, c'est-à-dire en regard d'un juste partage et de la mesure de l'efficacité économique. Le champ de l'eau est confronté de plein fouet avec l'exigence de « la transition juste » qui s'impose partout où il est question de bien commun, d'usage légitime et de redistribution équitable.

Les conflits très aigus qui voient le jour autour des « réserves de substitutions », plus connues sous le nom de « bassines », en portent témoignage. Ils opposent deux visions de l'agriculture que revendiquent différents groupes sociaux, adossés à des institutions et des mobilisations d'acteurs aux opinions largement divergentes.

Par-delà ces conflits, se trouve posée la question de la participation des citoyens qui rechignent souvent à s'engager dans les forums collectifs où s'élaborent les stratégies locales de l'eau, mais aussi des élus qui hésitent à s'emparer de leurs compétences par peur de heurter leurs administrés. La question de la politisation du champ de l'eau se pose urgemment en miroir de la constitution de l'eau comme sujet politique, dont plusieurs voix réclament aujourd'hui qu'il soit doté de droits propres.

Crises et conflits

Concluons par la catégorie qui éclaire l'ensemble des terrains de nos études empiriques : la conflictualité. Les causes des crises de l'eau telles que nous les étudions peuvent être de deux types. Elles sont :

1. soit endogènes et apparaissent alors comme le résultat de l'épuisement de cycles de négociations, quand les résultats atteints dans le passé ne témoignent que de peu d'avancées, sinon de la lassitude des acteurs de tous bords. Elles ouvrent le plus souvent, pour reprendre l'opposition forgée par Hirschman, sur des comportements de retrait (exit) ou d'affrontements violents (voice). Ce premier type de crises s'étend sur la durée. Elles reflètent la persistance de déficits (de connaissances ou organisationnels), l'inadéquation des forums d'échange, la dilution des responsabilités, l'entre-soi des décideurs, les hésitations et les reniements des acteurs politiques ;
2. soit exogènes en raison de l'introduction de nouvelles contraintes – on pense au changement climatique et à ses effets sur la quantité et la qualité de l'eau disponible. En brisant les routines et en forçant à l'adaptation, les crises remettent en cause les connaissances, les

consensus et les compromis sociaux établis sur de longue date. Elles ouvrent sur l'émergence de revendications pour un nouveau partage de l'eau et l'entrée en scène d'acteurs, tenus précédemment en lisière. En rupture avec l'état d'incertitude et de crispations continues qui caractérise le premier type de crise, les crises que l'on peut qualifier de « chaudes » sont le moment où une opportunité bouleverse brutalement les échanges – par exemple, un épisode de sécheresse. En mettant en question les usages de l'eau, elles révèlent souvent l'inadaptation des règles en vigueur et mettent au jour des oppositions souvent radicales entre :

- différents savoirs reposant sur des référentiels techniques (temporels et spatiaux) et des traditions historiques divergentes ;
- des pratiques et des usages professionnels, sous tendus par des rationalités non compatibles, où l'efficacité pratique se heurte à la rationalité en valeur ;
- et donc, in fine, des ensembles de légitimités où s'affrontent la défense de la souveraineté nationale et celle de la souveraineté de l'environnement.