

## Introduction à la conférence plénière

« Solidarités de l'eau, un pour tous, tous pour un ? »

19<sup>ème</sup> Carrefour des Gestions Locales de l'Eau 2018 – 25 janvier 2018

**Jean-Baptiste NARCY**

**AScA**

8, rue Legouvé, 75010 Paris

01 42 00 86 58

[jean-baptiste.narcy@asca-net.com](mailto:jean-baptiste.narcy@asca-net.com)

<http://www.asca-net.com>

### • Introduction : solidarités écologiques « de fait » et « d'action »

1. Il semble ces derniers temps que l'on cherche de plus en plus à rapprocher les notions de solidarité et d'écologie, à créer du sens en cherchant à les lier, à tel point que le terme a fait son apparition dans l'intitulé même du Ministère chargé de l'environnement. On peut bien sûr voir là une entreprise politique, au sens noble du terme : en rapprochant les causes environnementales des causes sociales auxquelles le terme de solidarité renvoie, il s'agit de chercher à les renforcer les unes et l'autres, un peu comme on noue une alliance pour être plus fort ensemble, susciter davantage l'adhésion de l'opinion, bénéficier de davantage de portage politique, de mobilisation dans la société civile, etc.

2. Cependant, ne voir dans ce rapprochement entre solidarité et environnement qu'une entreprise politique serait réducteur. On pourrait même être tenté de ne voir là qu'un effet de mode, et on aurait tort : il y a bien, à la croisée entre solidarité et écologie, une problématique de fond, spécifique, qui mérite d'être explorée pour elle-même. C'est notamment ce que suggère un concept relativement récent, introduit dans le droit français il y a une dizaine d'années : le concept de « solidarité écologique ». Il évoque l'existence de liens solidaires tout à fait spécifiques non pas au sein de la société, comme c'est le cas par exemple avec la sécurité sociale ou le système des retraites, mais à l'interface entre la société et la nature. Ainsi, ce que pointe ce concept de solidarité écologique, ce sont des liens de dépendance entre les humains et les éléments non humains qui constituent ce qu'on nomme « la nature », qui font que les uns et les autres se retrouvent *de facto* solidaires.

3. Prenons comme exemple ce qui nous occupe aujourd'hui, l'eau. Nous dépendons de l'eau pour vivre : nous en sommes donc de facto solidaires, au sens où son destin affecte le nôtre, et nous devons donc en prendre soin. Mais ce lien à l'eau induit aussi des liens solidaires entre nous : nous dépendons les uns des autres, parce que nous utilisons la même eau. Par ce lien à une même ressource, nos destins sont liés, nous sommes en cela solidaires. Ceux qui ont forgé ce concept de solidarité écologique parlent ici de « solidarité écologique de fait »<sup>1</sup>, au sens où, peut-être plus encore que celle qui se déploie dans le champ social qui est largement une solidarité choisie, elle s'impose à nous en raison d'une communauté de destin. Pour

---

<sup>1</sup> Mathevet Raphaël, Thompson John, Delanoë Olivia *et al.*, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, 2010/4 (Vol. 18), p. 424-433. URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2010-4-page-424.htm>

autant, parce que cette solidarité de fait ne lie le plus souvent nos destins qu'à long terme, elle n'est pas forcément assumée : pour cela, il faut la compléter d'une solidarité d'action, qui consiste à s'organiser pour assumer cette solidarité de fait et agir en conséquence.

4. Comme je l'ai dit, cette notion de solidarité écologique est relativement récente. Pourtant, lorsque l'on revisite l'histoire de notre politique de l'eau par ce prisme, on se rend bien vite compte que les liens de solidarité autour de l'eau sont une vieille histoire, et surtout qu'ils sont au cœur de l'organisation des politiques de l'eau depuis des décennies. Mon propos consiste cependant à souligner que, malgré cette ancienneté, ou plutôt à cause d'elle, il est nécessaire aujourd'hui de réinterroger ces liens de solidarité autour de l'eau.

#### • Invention des agences dans les années 1960

5. Dans les années 60, lors de la construction du 5<sup>ème</sup> plan quinquennal, certains au sein de l'appareil d'État de l'époque ont pris conscience qu'avec la croissance urbaine et le développement de l'industrie, la disponibilité d'une eau de bonne qualité et en quantité suffisante pourrait finir par devenir un facteur limitant pour le développement économique. Ils ont ainsi pris conscience d'une « solidarité de fait » entre ressource en eau et développement économique et d'une communauté de destin entre les usagers de cette ressource, les pollutions et prélèvements des uns pesant sur les autres.

Ils ont alors inventé les agences de l'eau : mise en place d'une véritable « solidarité d'action », une solidarité réelle qui prend la forme d'une mutuelle (les usagers solidaires autour de l'eau cotisent à une même mutuelle, le budget des agences) et de flux financiers bien concrets (les redevances prélevés, les aides accordées à ceux qui agissent)

*[Petite parenthèse : il se murmure que nous serions à la veille d'une offensive décisive de Bercy sur le système agence : ce serait une sacrée ironie de l'Histoire si au moment où l'écologie devient en quelque sorte officiellement solidaire, on démantelait le système de solidarité écologique le plus consistant dont nous disposons en France !]*

6. Cette solidarité d'action débouche sur une forme d'intervention bien particulière = des équipements, du génie civil. On est à l'époque dans le droit fil de ce que les historiens ont appelé la conquête de l'eau, entamée depuis le 18<sup>ème</sup> siècle avec le progrès technique et les prouesses des ingénieurs : l'eau est une ressource, qu'il s'agit de maîtriser en maîtrisant les flux (hydrologiques, flux polluants) = on canalise, on évacue, on traite. Cette histoire de la conquête de l'eau a donné naissance à un important patrimoine technique, qui incarne physiquement cette gestion de l'eau par les flux : c'est le Petit Cycle de l'eau, c'est-à-dire les réseaux d'assainissement et d'eau potable. Les agences de l'eau restent, au départ, dans cette culture là et la solidarité d'action des usagers de l'eau est tournée vers ce petit cycle : il s'agit d'équiper l'eau, pour mieux pouvoir l'exploiter.

7. Les opérateurs de cette solidarité d'action sont donc d'abord les ingénieurs, les techniciens. Cette solidarité historique est donc avant tout technique (et bien sûr financière).

#### • Le tournant du Grand Cycle, depuis une vingtaine d'années

8. Depuis les années 60, les politiques de l'eau ont cependant largement évolué, et continuent de le faire. Il serait trop long et fastidieux de rendre compte en détail de ces évolutions.

Un fait marquant : le redéploiement vers le grand cycle, c'est à dire précisément l'eau qui coule en dehors des tuyaux, et qui n'est pas qu'une ressource, mais un hydrosystème. L'eau milieu.

Ce repliement vers le GC tient à diverses raisons, les unes très générales, attachées aux évolutions globale de nos sociétés contemporaine (montée en puissance de l'environnement, reconnaissance de rapports à la nature pas seulement fondée sur sa maîtrise et son exploitation, ...), les autres propres aux politiques de l'eau (impuissance d'une gestion classique par les flux à traiter des problèmes telles que les pollutions diffuses d'origine agricole ou les nuisances engendrées par les ruissellement pluviaux).

8. Toujours est-il que la solidarité d'action autour de l'eau a, peu à peu et parfois dans la douleur, changé de formes : on essaie de changer les pratiques agricoles, de préserver les zones humides, de restaurer le profil des cours d'eau, etc. bref, de rendre l'hydrosystème plus « fonctionnel » afin qu'il continue de nous rendre des services, mais aussi d'abriter une biodiversité qui nous est chère, et de constituer un élément de cadre de vie qui contribue à notre bien être et donc à notre santé. Bref : en changeant ainsi de cible, la solidarité d'action du monde de l'eau a ajouté au génie civil le génie écologique.

#### • L'eau n'est plus la même

9. On peut voir dans cette évolution, qui s'est joué depuis 20 ans, une simple évolution technique, un redéploiement financier partiel. Mais n'est-ce que cela ? Peut-être n'a-t-on pas suffisamment pris conscience du fait que ce que nous nommons « l'eau » ne signifie plus tout à fait la même chose... De quoi parlons-nous quand nous parlons d'eau ? Les choses ont bien changé depuis les années 1960. L'eau n'est plus seulement une ressource, maitrisable et exploitable : l'eau c'est aussi les rivières, les marais, les tourbières, les méandres, les lacs, les mares, c'est aussi les paysages qu'elle dessine, les identités dont elle est porteuses, la mémoire des lieux qu'elle charrie, les liens sociaux qu'elle construit à travers les pratiques qu'elle soutient, etc. L'eau n'est pas que technique, elle est aussi sensible. L'eau n'est plus qu'un stock associé à des flux, c'est aussi un espace, qui occupe une place tangible et visible dans nos territoires.

10. Si l'eau a tant changé, c'est parce que ce qui nous y lie a changé aussi. Dès lors, ce n'est pas seulement la solidarité d'action autour de l'eau qui a changé de forme, c'est aussi notre dépendance à l'eau, c'est aussi la solidarité de fait qui nous relie à elle, et nous relie les uns aux autres à travers elle. Ce qui nous reliait à l'eau et les uns aux autres était juste constitué des flux focalisés sur une ressources commune, cela passe aussi, désormais, par des milieux, des espaces dans des territoires. Dès lors, et là le point déterminant de mon propos, la communauté de destin que fonde cette solidarité de fait s'est considérablement élargie : ce ne sont plus seulement les consommateurs, les préleveurs, les pollueurs qui partagent autour de l'eau un destin commun – ce sont aussi tous ceux qui sont attachés aux mêmes milieux et même, au-delà, qui occupent et pratiquent les divers espaces qui commandent à l'évolution de ces milieux... En somme, la communauté de destin autour de l'eau relie tous ceux qui habitent un même territoire, abritant les mêmes milieux aquatiques.

#### • Un combat politique à mener

11. Seulement voilà. Si la communauté de destin autour de l'eau-ressource a pu, en particulier grâce aux systèmes des agences de l'eau et aux comités de bassin, prendre conscience d'elle-même et déboucher sur une réelle solidarité d'action, tel n'est pas encore tout-à-fait le cas de

cette communauté de destin bien plus large autour de l'eau-milieu, de l'eau « spatiale », territoriale. Or cette reconnaissance de la solidarité de fait autour de l'eau-milieu est nécessaire à l'émergence d'une véritable solidarité d'action en la matière.

12. Des efforts sont menés, parfois depuis longtemps, par aller dans ce sens : SAGE, contrats de milieux, contrats de bassins versants, et en Bretagne, Projets de Territoire pour l'Eau... s'efforcent, plus ou moins vigoureusement selon les cas, de faire reconnaître cette solidarité de fait entre les territoires et l'eau-milieu. On peut voir dans la GEMAPI, au-delà des enjeux institutionnels, juridiques, organisationnels qu'elle suscite, un effort positif pour aller dans cette direction.

13. Mais ne soyons pas naïfs. Nul texte de loi, nulle bonne volonté, nulle expression consensuelle telle que « l'eau c'est la vie », nul exposé didactique établissant nos liens à l'eau et aux milieux aquatiques, n'a jamais suffi à transformer une solidarité de fait en solidarité d'action. La solidarité n'est pas simple affaire de pédagogie. C'est un combat. Tout simplement parce qu'accepter d'ouvrir les yeux sur les liens de dépendance qui nous unissent ne va pas de soi : cela met en cause des intérêts établis, bouscule des rapports de force hérités – cela nécessite du conflit. C'est bien ce qui s'est passé d'ailleurs autour de l'eau-ressource, lorsque les agences de l'eau ont vu le jour : on n'aime peut-être guère s'en souvenir mais l'AMF appelait à ne pas payer les redevances, les industriels rechignaient aussi à cotiser à cette nouvelle mutuelle... on était bien loin de degré d'adhésion actuel ! Il a fallu mener un combat pour que le système trouve sa place, ses soutiens, et perdure.

14. Il en sera de même pour voir une solidarité territoriale se déployer pleinement autour de l'eau. On peut même penser que le combat sera plus ardu.

Prendre conscience de nos liens de dépendance autour de l'eau-milieu, exercer une réelle solidarité d'action à son égard, nécessite de prendre en compte sa place dans nos territoire et ne peut que conduire, dans bien des situations, à questionner les choix de développement qui ont été faits. La solidarité d'action qu'il s'agit ici de construire est donc nettement plus politique que celle qui s'est mise en place autour de l'eau-ressource, restée un peu confinée dans un registre plus technique.

15. Dès lors, parler de solidarité territoriale autour de l'eau passe nécessairement par la question suivante, que je vous sou mets pour introduire cette table ronde : au-delà des enjeux bien réels de péréquations financières et d'organisation institutionnelle, laissera-t-on les acteurs qui cherchent à construire cette solidarité territoriale autour du grand cycle de l'eau, c'est à dire les comité de bassin, les CLE, les comités de bassin versants, les commissions en charge de la GEMAPI dans les collectivités, laissera-t-on tous ces acteurs peser réellement dans les choix de développement ? C'est pour moi la question cruciale, et je vous remercie de m'avoir laissé autant de temps pour vous la soumettre.