



22 juin 2022

Société Hydrotechnique de France / Académie de l'Eau

Réseau « les sciences humaines et sociales et les enjeux de l'eau »

Conclusions du séminaire « Eau et Droits – Aspects sociologiques, juridiques, démographiques et historiques des questions de l'eau »¹

Mathieu Brugidou¹, Monica Cardillo², Denis Cœur³, Arthur Jobert¹, Marc-Antoine Martin⁴, Pierre-Louis Viollet⁵

1. EDF R&D

2 Université de Limoges & Académie de l'Eau

3 ACTHYS Diffusion & SHF

4 Académie de l'Eau

5 Société Hydrotechnique de France

Résumé. Le séminaire « Eau et Droits » qui s'est tenu le 5 avril 2022 a rassemblé treize présentations autour de trois sessions : 1. les Droits de l'Eau, inerties et remises en cause ; 2. les enjeux socio-démographiques liés à l'eau et leurs régulations ; 3. les aspects sociologiques et juridiques des projets et politiques hydrauliques. Il a permis de montrer que le droit de l'eau doit prendre en compte les données hydriques de terrain, et que c'est un droit « pluriel », compte tenu de la pluralité des finalités des ouvrages d'eau. Par ailleurs, la notion de « bien commun » de l'eau s'impose de plus en plus, face aux mécanismes de marché, et face aux droits historiquement acquis dont la remise en cause est délicate. Le poids de la société civile est très important pour débattre de ces questions, et il ne faut pas négliger que les questions d'eau se posent aussi en termes culturels et de civilisation.

Summary. The “Water and Rights” seminar held on April 5, 2022 brought together 13 presentations around 3 sessions: 1. Water Rights, inertia and questioning ; 2. Socio-demographic issues and their regulations ; 3. Sociological and legal aspects of hydraulic projects and policies. This event aimed to demonstrate that water policies must take into account water ground data ; moreover it showed that

¹ Pour consulter le programme complet du séminaire : https://www.shf-hydro.org/wp-content/uploads/2022/04/SHS_Prog-complet-_ns_v10.pdf

the Water Right is a "plural" concept , given the plurality of purposes of hydraulic structures. In addition, the notion of the "common good" of water is more and more present in the face of market mechanisms and historically acquired rights, the questioning of which is difficult. The impact and weight of civil society are very important in the debate on these issues, and we must take into consideration that water issues also arise in terms of culture and civilization.

Le séminaire s'est tenu en mode distanciel le 5 avril 2022. Treize présentations ont été effectuées, réparties en trois sessions. Le présent document en constitue un rapport de synthèse et de conclusions². Il est constitué d'une **synthèse par session**, complété **par une synthèse générale**.

1. Session 1. Les droits de l'eau : histoire, inerties et remises en cause

Les liens entre eau et droits interrogent plus largement la manière dont le politique a composé avec ces droits, notamment pour mettre en œuvre des outils de gouvernance adaptés. Le modèle français organisé autour de la présence tutélaire de l'Etat a plus particulièrement été abordé au cours de cette session. L'histoire montre que loin d'être un acquis a priori de la souveraineté, l'encadrement juridique des eaux est une construction faite de luttes et d'ajustements incessants, au gré des conditions naturelles et techniques, des légitimités juridiques locales, des usages et des enjeux socio-économiques. En Crau, sous la poussée de l'Etat, un droit multifacette et hybride s'est mis en place en trois temps à partir du XIXe siècle³. Les droits anciens sont retravaillés par le truchement des savoirs techniques et scientifiques incarnés par le personnage de l'ingénieur. Le droit apparaît plus alors comme un espace d'ajustement que l'on adapte aux jeux politiques à travers de nouvelles structures administratives (« droit invisibilisé »). Cela n'ôte en rien sa légitimité au droit, et c'est bien alors sa flexibilité qui lui confère toute sa force. Une structure souple donc qui s'adapte aux spécificités du territoire hydraulique. Ce que montre également le cas des concessions hydro-électriques de la vallée du Drac⁴. Entre droits venus d'en haut (Europe, Etat) et réalités du développement économique local, la « chaîne d'aménagements hydrauliques » a permis de faire émerger sur la scène locale une nouvelle entité juridique aux confins des deux objets hydrauliques que sont l'eau et l'énergie. Loin d'être un simple agenceur aux mains du politique, le droit dispose ainsi en lui-même d'une capacité d'innovation. Cette vertu du droit est à tempérer toutefois par la grande complexité des situations rencontrées sur les « territoires de l'eau » où le registre technique est toujours fortement mobilisé pour définir ou redéfinir la règle. C'est historiquement d'ailleurs une des caractéristiques fortes du lien entre eau et droit⁵. Le cas en France de la requalification de canaux d'irrigation en ouvrages de défense contre les inondations (décret du 12 mai 2015 sur

² Les notes de bas de page renvoient aux différentes communications présentées durant le séminaire. La présente synthèse, cependant, est assumée par ses seuls auteurs, et n'engage aucun des auteurs des communications présentées.

³ Brice AUVET, *Mobiliser ou non le droit au nom de l'eau en Crau : la place du droit dans les modernisations*, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), UMR TREE.

⁴ Emmanuelle SANTOIRE, *Relire les relations eau-énergie au prisme de la libéralisation des concessions hydroélectriques, entre normes et pratiques territoriales : les apports d'un changement normatif incertain*, Ecole Normale Supérieure de Lyon, UMR 5600 (Environnement, ville, société).

⁵ Frantz MYNARD, *Les naissances du droit de l'eau à la croisée des sciences de l'ingénierie*, Université de Nantes.

les études de danger) est de ce point de vue tout à fait éclairant⁶. Loin de leurs compétences historiques, les gestionnaires de ces ouvrages se voient investis de responsabilités nouvelles. Cette fois, sous couvert de sécurité collective, le droit bouscule le jeu local des acteurs et force au compromis, non sans tensions, et sans toujours garantie de réussite. Cette « souplesse » du droit de l'eau est peut-être, paradoxalement, son point faible au regard de la protection des intérêts communs. C'est ce que met aussi en lumière l'analyse du recouvrement des coûts des services rendus par l'eau⁷. Faut-il, comme le promeut l'auteur, à partir d'exemples européens et l'analyse du statut des redevances des agences de l'eau, promouvoir un nouveau statut juridique de l'eau en France, l'eau comme « bien commun » ? Il y a de fait aujourd'hui un enjeu juridique plus général au regard du statut des éléments constitutifs de la Nature. L'eau y tient une place centrale à la croisée des nouveaux enjeux climatiques et socio-démographiques.

2. Session 2. Les enjeux socio-démographiques liés à l'eau et leurs régulations

La deuxième session de cette journée était consacrée aux « enjeux socio-démographiques liés à l'eau et leurs régulations ». Trois communications ont fait état dans des contextes différents (pays du sud vs pays du nord, urbain ou non) et pour des usages différents (culture, sanitaire ou récréatif) des spécificités d'un droit à l'eau – voire un droit à la rivière – et des tensions que sa mise en œuvre dans ces contextes différents suscite, notamment face à d'autres types de droit, au premier rang desquels le droit *de* l'eau. Cette session a été l'occasion de détailler les enjeux et frictions sociopolitiques tour à tour à l'origine mais aussi effets - parfois inattendus - de ces codifications nouvelles du domaine de l'eau.

La gestion du lac Tchad⁸ entre les pays riverains, et le recours à différents types de droit (international, coutumier) constituent un enjeu pour répondre aux tensions nombreuses qui naissent d'une pression environnementale accrue du fait du changement climatique, la surface du lac rétrécissant de manière continue et attirant une population nouvelle sur ses terres fertiles exondées. Face à la multiplication des conflits d'usage (entre agriculteurs, éleveurs, migrants) aggravée par la pression démographique et compliquée par le statut international des eaux du Lac Tchad, on comprend l'intérêt d'une meilleure prise en compte de régulations informelles et des mécanismes de résolution de conflits pour partie hérités (patriarcat, arbre à palabre) ou inventés par les populations riveraines.

Le droit à l'eau n'est pourtant pas qu'une affaire concernant les pays du Sud : les précarités en eaux⁹ (accès à l'eau potable et à l'assainissement) constituent en effet un problème public préoccupant pour les pays du Nord (elles toucheraient un quart des ménages Gallois et Anglais). Elles s'expliquent par l'incapacité de certains ménages disposant d'un logement à maintenir un lien marchand avec les fournisseurs privés d'eau mais aussi par l'absence de logement pour les plus démunis. L'alourdissement des factures en eau, dû en partie aux pressions environnementales, ne fait que rendre ce problème plus aigu. Ce sont les collectivités locales qui en France se trouvent en première ligne, chargées par la loi pour quarante d'entre elles d'expérimenter le droit d'accès à l'eau en conciliant notamment cadre marchand et droits fondamentaux.

⁶ Philippe MARC, Jean-Philippe ORLANDINI (avocats au barreau de Toulouse), Camille CASSIAU (VNF Toulouse), *Les mutations réglementaires des canaux en France sous l'effet de la compétence GEMAPI : du statut d'ouvrage hydraulique à celui d'ouvrage contributif*.

⁷ Bernard BARRAQUE, *Le recouvrement des coûts complets des services rendus par l'eau : quelle traduction face au statut de l'eau comme bien commun ?* CNRS.

⁸ Armel SAMBO, université de Maroua, « *La gestion du lac Tchad entre les pays riverains ; situation, acteurs, enjeux et conflits* »

⁹ Marie TSANGA TABI, INRAE, « *Problèmes d'eau dans les pays du Nord et droit à l'eau : le recours aux droits humains fondamentaux pour lutter contre les précarités en eau* »

Ce droit à l'eau dans les pays du Nord s'exprime aussi sous la forme d'un droit à la baignade et de manière plus essentielle par un droit à la nature en ville. Les effets du changement climatique, de l'artificialisation croissante de nos environnements, voire ceux de la crise sanitaire et du confinement en ville, rendent cette revendication moins anecdotique qu'elle n'y paraît. Il s'agit en effet pour les sciences sociales¹⁰ mais aussi pour nos sociétés de prendre en compte cette revendication nouvelle, celle de la « reconquête » du cours d'eau comme espace public. Bien que portée par les catégories les plus aisées des habitants des villes, cette revendication touche aussi bien les quartiers populaires les plus exposés au réchauffement en ville ou aux rigueurs du confinement dans des logements de tailles réduites. La mise en œuvre de ce droit, au-delà des enjeux sanitaires des eaux de baignades, est toutefois sérieusement freinée par des limites réglementaires liées à la sécurité ou à l'urbanisme.

3. Session 3. Les aspects sociologiques et juridiques des projets et politiques hydrauliques

La troisième et dernière session du séminaire SHS « Eau & Droits » a abordé des problématiques liées à l'articulation entre les sciences juridiques et sociologiques au sein des projets et des politiques hydrauliques. La question principale a été de savoir comment ces disciplines des sciences humaines et sociales façonnent et légitiment les politiques en matière d'eau et quelles sont les limites dans l'application du cadre normatif. Abordée avec une approche comparative, tant au niveau territorial et géographique qu'au niveau des multiples usages de l'eau, cette session internationale a fait ressortir deux points majeurs et corollaires : l'un lié à la question générale de l'effectivité du droit, l'autre lié à la méthode.

Relativement au premier aspect, la pluralité des normes, conséquence des différents niveaux juridiques – national, européen, international - qui interviennent dans la régulation des projets et des politiques hydrauliques, entraîne une première difficulté dans la définition des concepts. En France, le cas emblématique est celui de la « réutilisation des eaux usées traitées »¹¹. Il s'agit d'une pratique permettant de faire face à la raréfaction de l'eau ; celle-ci est strictement encadrée tant au niveau national qu'au niveau européen. Toutefois le contenu de son application concrète demeure flou. Cette faiblesse normative caractérise également d'autres réglementations environnementales : tel le cas de la surveillance des réseaux d'assainissement¹². L'exemple des agglomérations de Lyon et de Nantes démontre toutes les limites d'une législation détaillée dont les moyens de mise en application font défaut. Des problématiques similaires se posent en dehors de l'hexagone. Le droit de l'eau chilien¹³ par exemple, qui reconnaît la propriété privée sur les ressources hydriques, n'échappe pas aux conséquences de l'ineffectivité de la norme. Au très grand nombre de textes juridiques s'ajoutent d'autres formes de régulation de la ressource non codifiées qui entrent en conflit entre elles et sont cause de conflits entre usagers. Ces situations provoquent parfois la naissance de contre-mouvements informels qui souhaitent le changement de l'application du droit, c'est

¹⁰ Gaële ROUILLE-KIELO, Gustave Effel, et Gabrielle BOULEAU, INRAE, « *Le retour de la baignade dans les cours d'eau urbains des grandes métropoles, un défi réglementaire plus que sanitaire ?* »

¹¹ Thomas HARMAND, Jérôme HARMAND & Frédéric BOUIN (LBE, INRAE, MCF HDR, Université de Limoges), « *La réutilisation des eaux usées traitées en droit interne et européen : regards croisés juridico technologique* ».

¹² Selma BAATI, Sophie VAREILLES, Jean-Yves TOUSSAINT (INRAE Nouvelle-Aquitaine Bordeaux, UR ETTIS, Université de Lyon, CNRS, INSA de Lyon, EVS), « *De la mise en œuvre de la réglementation environnementale : le cas de la surveillance des réseaux d'assainissement dans les agglomérations de Lyon et de Nantes* ».

¹³ Chloé NICOLAS-ARTERO (Center for Climate and Resilience Research, Chili), « *Le droit de l'eau au Chili : une source de transformation sociale ou de pérennisation de l'ordre établi ?* ».

le cas notamment au Chili. D'autres fois, c'est toujours un processus formel législatif qui vient pallier aux lacunes de la loi elle-même. La récente création du comité de suivi en 2015, comme instance innovante de concertation à l'échelle des collectivités territoriales, d'après l'exemple présenté de la vallée du Rhône¹⁴, semble constituer un exemple de dialogue entre les parties prenantes autour d'une concession dans les bassins hydrographiques.

Enfin, du point de vue méthodologique il en est résulté une interaction des savoirs au sein des sciences humaines et sociales. La démarche sociologique, favorisant les enquêtes de terrain, permet d'analyser la mise en œuvre et les effets du cadre juridique et constitue un outil d'appui au caractère général et abstrait de la norme.

4. Synthèse générale.

Nous proposons de retenir cinq messages principaux.

Le droit de l'eau ne saurait se construire sans la prise en compte des mécanismes hydriques et des données de terrain.

Parmi ces données, les plus importantes concernent les notions hydrauliques des débits et de leur mesure, les notions géographiques de vallées, bassins versants et nappes, qui sont les entités spatiales pertinentes pour la gestion et le partage de l'eau. Historiquement, et ce depuis au moins l'époque romaine, le droit de l'eau s'est ainsi construit par interaction entre les techniciens et les juristes¹⁵. Dans l'Antiquité, ces techniciens étaient les « arpenteurs » ou « surveillants de l'irrigation ». A partir du XVIII^{ème} siècle, ce furent les ingénieurs en charge du jaugeage des canaux et rivières, ingénieurs de Ponts et Chaussées en tête, qui oeuvrèrent à la constitution du droit de l'eau.

Le droit de l'eau est un droit « pluriel », comme est plurielle l'utilité de presque chaque ouvrage hydraulique

Les ouvrages (barrages, canaux) sont de plus en plus à usages multiples, l'utilité d'un ouvrage a pu même évoluer depuis le moment de sa conception. Le droit de l'eau se retrouve donc à la croisée de nombreux domaines, et se caractérise souvent par un empilement complexe de textes juridiques. Il y a de plus diversité et pluralité des droits de l'eau : anciens ou contemporains – traditionnels et officiels – internationaux, nationaux et locaux – publics et privés...

Les questions de l'eau renvoient par ailleurs à des enjeux du développement et à ses interactions avec l'eau. Cela concerne des relations normées et/ou de consensus, plus ou moins explicites et contractualisées, allant des Droits universels de l'Homme (NU), aux droits locaux, écrits ou non, au niveau des territoires avec des disparités ou similitudes, notamment entre pays développés et en développement.

Face à la notion de « bien commun » de l'eau, il faut re-questionner les droits historiques ou les droits acquis, ainsi que les mécanismes de marché.

¹⁴ Karen GUEMAIN, Alexis LEPINAY, CNR DGAC, DREA (Auvergne-Rhône-Alpes, SEHN/PPEH), « *Le comité de suivi, émergence d'une instance innovante de concertation à l'échelle d'une concession* ».

¹⁵ Pour les curieux de la gestion de l'eau urbaine à l'époque romaine, voir l'ouvrage de Frontin « *les aqueducs de la ville de Rome* », Les Belles Lettres pour la traduction en français.

Il y a consensus pour distinguer entre la notion de bien commun de l'eau et l'accès au service (public) de l'eau. Il y a aussi la distinction entre droit de l'eau et droit à l'eau pour tous : ce dernier réaffirme la valeur sociale et politique de l'eau.

Les difficultés d'application de ces droits d'accès à l'eau concernent aussi les acteurs économiques (pêcheurs, agriculteurs, industriels...) ; dans les pays en développement, les droits et valeurs endogènes se trouvent confrontés aux ressources, à leur rareté/excès ou leur indisponibilité liée aux changements climatiques, aux pressions démographiques et aux choix politiques et économiques (poids relatif du secteur privé, du marché et du secteur public).

Ces tensions relancent les débats autour des usages et des mécanismes de résolution des conflits dans des situations socioéconomiques et historiques très diversifiées¹⁶ appelant des réponses spécifiques y compris avec des innovations ou des ruptures techniques et institutionnelles.

Il ressort en particulier que les droits d'eau « illimités » dans le temps qui existent dans certains pays, devraient être re-questionnés au regard des changements globaux, au même titre que les droits issus des traditions, et les habitudes de prélèvements illégaux (qui sont devenus des droits « habituels »). Quels mécanismes mettre en place pour re-questionner ces droits au regard des changements globaux et régionaux ? Comment mettre en place une « justice (de l'eau) sans rancune », pour reprendre une expression utilisée à propos des mécanismes traditionnels de résolution des problèmes autour du lac Tchad.

La société civile et les parties prenantes sont incontournables.

De très nombreuses présentations ont souligné les questions et enjeux incontournables de la mobilisation de la société civile (y compris les élus), aux stratégies et à la gestion de l'eau dans tous les secteurs (eau potable, eaux usées, eau d'irrigation, eau énergie, eau transports...) avec des enjeux de multifonctionnalité et d'appropriation par les acteurs au plus près du terrain.

Les montées en puissance des auto-surveillances par les collectivités territoriales, des comités de suivi ou de concertation, des associations (pêcheurs, baigneurs, usagers...) reflètent le rôle et l'influence des parties prenantes.

Ces parties agissent dans le cadre de dispositions contractuelles spécifiques, hors ou en sus des cadres classiques ; cela favorise les possibilités d'innovations y compris d'émergence de concepts nouveaux, parfois même transgressifs (unité de vallée, principe d'équivalence, réutilisation d'eau usée traitées pour l'alimentation en eau potable, etc...). Toutefois, la multiplicité des instances dans lesquelles interviennent ces parties prenantes pose des questions d'efficacité d'actions, liée aux chevauchements des missions entre acteurs publics, privés et associatifs, à l'indisponibilité des agents pour y participer, et à des moyens matériels...

Il faudra sans doute veiller à éviter une judiciarisation excessive, avec la multiplication des jurisprudences et des réglementations dont on ne percevrait plus le sens initial, où le droit et les normes deviendraient des outils de pouvoirs dominants avec la mise à l'écart de certains acteurs non intégrés aux dispositifs de gestion de l'eau.

Les questions d'eau se posent aussi en termes culturels et en termes de civilisation.

¹⁶ Voir en fin d'article nos séminaires précédents organisés depuis 2018

Il y a une aspiration profonde à la qualité de l'eau : les pollutions hydriques d'origines anthropiques (industrielles, agricoles...) et leurs impacts sur la santé humaine, la biodiversité, les terroirs, sont perçus comme du mal-être, et questionnent les modèles de croissance et de développement.

Les demandes en un bien commun d'eau de qualité, aux vertus nutritionnelles et médicales, mais aussi récréatives et sources d'équilibre sur le plan psychologique et spirituel, sont pressantes notamment dans les pays développés. On l'a vu dans les aspirations à la baignade à Berlin et Paris (émergence du droit d'accès des populations au cours d'eau en ville), dans les demandes d'espaces nautiques des lacs de barrages hydroélectriques : cela remet en cause la vision segmentée eau-énergie-environnement-alimentation... de la gestion et des aménagements hydrauliques, et donc le(s) droit(s) associés à cette vision.

Mais, cela va plus loin car se développe un droit des ressources naturelles et la reconnaissance du statut juridique de celles-ci (émergence du droit à la nature), un fleuve, une rivière, un lac...dans les pays développés (certains politiques appellent à « voter » pour des rivières...)

Cela rejoint la perception spirituelle que nombre de sociétés traditionnelles de pays en développement ont pour ces ressources.¹⁷

-----0-----

Toutes ces évolutions plaident pour des approches multidisciplinaires des questions d'eau - sciences et techniques de l'eau mais aussi sciences juridiques, histoire, géographie, démographie, psychologie, ethnographie, sociologie...-, mobilisant les chercheurs et les acteurs économiques et sociaux, les femmes et les hommes...

C'est bien dans ce sens que ce séminaire « Aspects sociologiques, juridiques, démographiques et historiques des questions d'eau » s'est efforcé d'y contribuer.

Les auteurs remercient la Compagnie Nationale du Rhône pour son soutien, ainsi que l'ensemble des membres du comité de pilotage du séminaire : Monica Cardillo (Académie de l'Eau), Denis Cœur (ACTHYS-*Diffusion*), Sara Fernandez (ENGEES), Philippe Gourbesville (Université de Nice), Arthur Jobert et Mathieu Brugidou (EDF R&D), Ahmed Khaladi (CNR), Evelyne Lyons (Académie de l'Eau), Marc-Antoine Martin (Académie de l'Eau), Pierre-Louis Viollet (SHF, animateur), Neda Sheibani (SHF)

Le réseau « les sciences humaines et sociales pour les enjeux de l'eau » met en évidence les questions humaines, historiques et sociales sous-jacentes aux problématiques de l'eau, et tisse des liens entre les communautés des sciences humaines et sociales et celles de l'hydraulique et de l'hydrologie. Il a déjà organisé les séminaires suivants :

- « Savoirs et expertises dans les débats sur les questions hydrauliques, les projets et leur mise en œuvre » (2021)
- « Comment les tensions sur l'eau conduisent-elles à en repenser la gouvernance ? » (2019)
- « Sciences humaines et sociales et Enjeux de l'eau - Aménagements hydrauliques et énergétiques en France : comment construire des consensus ? » (2018).

¹⁷ cf. « *Dieu d'eau* » de l'ethnologue Marcel Griaule/Dogons - 1948