PIERRE-FRÉDÉRIC
TENIERE-BUCHOT

L'Etat-nation soluble dans l'eau ?

Elément indispensable à la vie quotidienne de chacun, entrant et sortant de tous les lieux d'activité, l'eau irrigue la nation. Mais ne dissout-elle pas sa représentation politique et administrative — l'appareil d'Etat ?
L'eau douce, quelle que soit sa qualité, est indissociable des réseaux qui l'acheminent : réseaux des fleuves et des rivières qui forment les bassins hydrographiques naturels, conduites d'eau brute pour l'industrie et le lavage des rues, réseaux d'eau potable, réseaux d'eaux usées constitués par le " tout à l'égout " et autres dispositifs d'assainissement.

Les réseaux physiques et techniques de l'eau

En cela l'eau douce est très différente des milieux ambiants quasi infinis que sont la mer, l'air, le sol, territoires que l'on s'approprie foncièrement sous la forme de propriétés, de couloirs aériens, de zones de pêche.
Qui maîtrise l'eau, maîtrise en fait son débit, c'est-à-dire un certain volume par unité de temps, le plus souvent la seconde. Qui assoit son autorité sur le sol, les mers ou l'espace aérien, joue en comparaison dans le domaine de l'éternité, à tout le moins du très long terme. On peut posséder ou gérer toute sa vie un territoire, on doit s'assurer à tout moment du bon fonctionnement d'un réseau d'eau. C'est une variable d'état dans le premier cas, une dérivée, un vecteur vitesse, un flux dans le second. Certes, un lac, un réservoir d'eau sont des stocks, ils n'obéissent pas aux règles de la vitesse et de la fugacité. De même, l'air conditionné dans un immeuble résulte d'un réseau de canalisations et de pompes. Mais il s'agit alors de l'utilisation de l'air comme fluide réfrigérant (de surcroît, il s'agit d'air humide !) et non plus de sa prise en compte comme phénomène atmosphérique.
En bref, retenons que c'est parce que l'eau circule qu'elle nécessite des réseaux. L'eau, c'est notre vie, mais à la condition qu'elle ne soit pas stagnante; méfions-nous de l'eau qui dort. Ce sont les réseaux, simples rigoles en terre lorsqu'il s'agit d'irrigation rudimentaire, ouvrages de béton, d'acier, de fonte, ou de plastique pour des usages plus complexes, qui contrôlent autant que faire se peut le maintien de sa quantité et de sa qualité instantanées.

En France, la loi sur l'eau de 1964, renforcée plus tard par celle de 1992, a consacré les progrès techniques qui ont été à l'origine d'une telle évolution. Deux originalités la caractérisent :

- l'eau n'est pas un bien gratuit et même plus, l'eau doit payer l'eau (ce n'est donc pas l'impôt mais le prix qui est la notion économique à retenir)

- ce sont les usagers de l'eau qui gèrent l'eau, dans un esprit de solidarité préventive avec un recours à l'autorité qui doit rester exceptionnel.

Les réseaux économiques de l'eau

La grande stupeur de ces dernières années est que l'eau propre, c'est-à-dire naturelle dans une rivière à truite, et sans goût déplaisant au robinet d'eau potable, est devenue un bien rare. Elle entre dans le champ économique (ce qui est rare est cher) avec son cortège de difficultés psychologiques et sociales. On hésite à gaspiller ce qui est précieux, mais au prix de moins d'insouciance : la vie est moins gaie quand on ne peut plus gaspiller, c'est-à-dire user sans contrainte. Plus grave sont les disparités sociales supplémentaires créées par la disparition d'aménités, l'eau gratuite en était une, qui rend encore plus difficile la situation des plus pauvres. Dans les années cinquante, les clochards urbains, qu'on appelle les sans-domicile-fixe aujourd'hui, subissaient les premières restrictions d'usage de la part des forces de police : on leur interdisait d'uriner le long des murs ou derrière les portes cochères. - " *il faudra bientôt payer pour pisser !* " clamaient-ils aussitôt indignés. C'est aujourd'hui chose faite : chaque litre d'eau délivré inclut par avance la taxe qui permettra plus tard de l'épurer. Le litre valait ainsi en moyenne en France 0,8 centime en 1990, il en vaut 1,4 en 1997 et sans doute 2,1 en 2001. Tout le monde parle de cette progression, tout le monde la déplore mais tout le monde l'organise.

Vouloir développer les préoccupations d'écologie, de cadre de vie, de préservation de l'environnement, prendre les mesures nécessaires, conduit à assumer les coûts correspondants : l'eau devient chère après avoir été seulement rare. Cette tendance paraît générale et irréversible. Sans remonter au temps héroïque du porteur d'eau, du puits et de sa margelle, une première révolution permit dans les années d'après guerre d'amener l'eau traitée et contrôlée dans chaque foyer. Toutes les communes françaises importantes (18.000 sur 36.000 environ) choisirent en masse de déléguer le service public de l'eau à des compagnies fermières (la Générale des Eaux, la Lyonnaise, la SAUR, la CISE...) qui assurent aujourd'hui l'approvisionnement d'environ 85 % de la population nationale. Alors que l'énergie électrique et le gaz, dans une moindre mesure le pétrole, inscrivaient leur développement dans le système public, avec ses réseaux et institutions spécifiques, l'eau de notre pays restait dans un faux-semblant étonnant : privée par les chiffres d'affaires générés (85 % de la population desservie, c'est quand même plus proche de 100 % que de zéro...), elle a toujours tenu à paraître un bien public grâce à de

très nombreuses régies municipales minuscules (avec les exceptions de quelques très grosses communes, mais souvent " *adossées* " à des groupes privés). Cette ambivalence se situait simultanément sous l'étroit et le relatif contrôle de l'Etat central, reconnu par tous comme le plus évident représentant sur terre des objets de consommation mis à dispositions par le Créateur.
Dans les années soixante, avec la loi sur l'eau de 1964 qui fut à l'origine des agences financières de bassin (les agences de l'eau d'aujourd'hui), on prit conscience que l'eau qui entrait dans les maisons en repartait obligatoirement après usage. Il fallait l'épurer avant de la rejeter dans le milieu naturel. L'assainissement, c'est-à-dire le transport des eaux usées dans des égouts, l'épuration ou encore la séparation entre les eaux recyclables dans l'environnement et les boues organiques et toxiques qu'elles contenaient jusqu'alors, devenaient les priorités.
En cette fin de vingtième siècle, le prix de l'eau prend en compte pour environ la moitié de sa valeur cette nécessité de rendre à la nature une eau dans une qualité comparable à celle dont on a bénéficié quand on l'y a puisée. L'eau qui est évacuée de la maison coûte donc aussi cher que l'eau qui l'alimente[3].

L'économie de l'eau est locale, elle ne génère pas de prix national

En restant une affaire locale, mettant aux prises (avec parfois quelques dérapages judiciaires) les représentants élus des collectivités et municipalités d'une part, les techniciens et commerciaux des distributeurs d'eau d'autre part, le tout sous l'oeil à la fois courroucé et bienveillant des Pouvoirs Publics, l'eau douce construit un domaine d'action à son échelle : contrairement à l'électricité ou au gaz, on ne peut la transporter que sur des dizaines de kilomètres, plus difficilement sur des centaines et pas au-delà, à tout le moins dans des conditions économiques usuelles.
Cette contrainte fait de chaque syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable, d'assainissement ou combinant d'autres vocations multiples[4], un petit monde en soi où règne la subsidiarité, notion dont l'origine est plus communautaire et limitée que républicaine et centralisatrice.
Chaque petit domaine territorial a ainsi sa ressource en eau, ses moyens d'assainissement, son organisation spécifique. Il en résulte un prix adapté

local qui ne ressemble en rien aux conditions tarifaires des cellules territoriales les plus proches. Les variations peuvent aller du simple au quadruple. Faut-il blâmer cette variété en la comparant au tarif de base national de l'énergie interconnectée ? D'abord, il n'y a pas un seul réseau d'eau, mais des dizaines de milliers de réseaux d'eau potable et d'eaux usées comme on a déjà eu l'occasion de le souligner. Comparer les réseaux d'eau et les réseaux d'énergie n'a pas de sens, c'est comme vouloir chercher les points communs entre les carpes et les lapins. Ce sont des animaux, dans chaque cas, et après ?

Un réseau d'eau n'est pas une pyramide. Dans ce monde la vérité ne provient pas d'un centre unique pour se diffuser vers la périphérie. Il y a au contraire toutes sortes de centres. La notion de périphérie est ici sans signification et les réseaux des gestionnaires locaux ont des interrelations multiples qui passent plus par l'expérience que par l'organisation théorique des structures.

Cette situation, plutôt tribale, est quelque peu en rupture avec le modèle public traditionnel fortement centralisé. La récente loi française sur l'eau de 1992, en préconisant des commissions et communautés locales de l'eau pour mieux gérer le milieu hydraulique naturel favorise une fois encore l'éparpillement des modèles d'organisation. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau[5] que sont censées réaliser ces commissions (au sein desquelles figure une majorité - 50 % - d'Elus) s'effectuera à l'échelle de la centaine de kilomètres carrés... Comme nous sommes loin de la République Une et Indivisible. C'est une autre vision de la nation qui se dégage peu à peu du reflet que nous renvoie le miroir de l'eau.

La politique de l'eau est circulaire

En France, l'orientation donnée à la fin des années soixante, puis mise en oeuvre par les agences de l'eau jusqu'à présent est intéressante à plus d'un titre. Les réseaux de l'eau sont fermés, comme le cycle de l'eau ou la continuité du milieu liquide tout autour de la planète. Il n'y a ni début ni fin mais le règle d'une logique circulaire. Ce n'est pas l'enchaînement cause-processus-effet qui guide les devenir mais une circularité équilibrée, consensuelle où il est parfois difficile de distinguer les causes, les processus et les effets, chacun d'entre eux pouvant alternativement tenir le rôle de l'un des deux autres.

L'organisation de l'eau en France, à tout point de vue révolutionnaire, a

fait surgir ce dispositif circulaire dans notre système républicain, mâtiné de napoléonisme qui, lui, s'évertue à rester strictement pyramidal. En complet contraste, l'organisation décisionnelle de l'eau dans notre pays repose sur trois instances principales : l'agence de l'eau, son conseil d'administration et le comité de bassin dont le conseil est issu par élection pour deux tiers de ses membres. Ce modèle est répété six fois en France à l'intérieur de bassins hydrographiques correspondant aux grands fleuves, mais pas aux limites administratives nationale, départementales et régionales habituelles. Il n'obéit donc pas aux règles usuelles de l'approche nationale égalitaire mais à celles de la communauté des intérêts à l'intérieur d'un espace hydrographique original : le bassin.

Chaque comité de bassin comporte une centaine de membres dont quatre-vingt sont élus et vingt nommés par l'Etat. Le pouvoir parlementaire d'un tel parlement de l'eau s'exerce principalement en votant le niveau des redevances qui seront payées par les usagers (l'eau doit payer l'eau) et en élisant en son sein la majorité des administrateurs qui représentent les usagers. Un double circuit d'implication réunit alors ces trois instances : le comité de bassin émet des recommandations que le conseil d'administration fait appliquer à l'agence de l'eau. Mais c'est l'agence qui propose l'ordre du jour au comité de bassin, tient son secrétariat, anime ses travaux et inspire ses recommandations.

Une autre boucle simultanée consiste à ce que le comité de bassin vote le niveau financier des redevances (les agences ne bénéficient d'aucune aide de l'Etat), redevances que l'agence va percevoir sous le contrôle du conseil d'administration auquel elle doit rendre compte. Mais c'est le conseil qui propose au comité de bassin un programme de dépenses qui va mécaniquement l'amener à fixer un certain niveau de redevances pour l'équilibrer. Chaque institution est donc obligée de recourir à de larges consultations avant d'influencer le réseau dont elle fait partie ou d'accepter d'être influencée par lui[6]. D'ailleurs, dans la pratique, influencer ou être influencé procure à peu près la même sensation, celle de la confiance réciproque et généralisée et non celle qui résulte de l'émission de directives, ordres et autres injonctions autoritaires.

Les réseaux de l'eau : des réseaux de confiance

La polarisation hiérarchique qui distingue l'information descendante, souvent condescendante, de l'information ascendante, très fréquemment

intermittente ou inexistante, n'a pour ainsi dire plus place dans l'organisation circulaire des réseaux de l'eau. L'information circule et fait tenir le dispositif en équilibre dynamique et apparemment stable. La confiance qui règne dans les réseaux de l'eau leur a permis de doubler ces cinq dernières années leur influence technique et financière. Dans ces temps de morosité, c'est-à-dire de défiance marquée pour toute action collective, quel autre service public est capable d'aligner une telle performance ?

Cette confiance remplace peu à peu la fonction d'autorité que jusqu'alors l'Etat central remplissait en inspirant partout crainte et respect. L'Etat sort plutôt vieilli d'avoir su créer une telle innovation et s'il appelle encore au respect, il ne fait plus guère régner la crainte parmi les joyeuses rondes que forment ses petits enfants, peu soucieux de prêter attention à l'étiquette du domaine public, allant danser et s'amuser sur des plates bandes et des massifs fleuris, foulant aux pieds aussi bien la bienséance qu'un certain despotisme totalitaire.

Quel que soit le pays pris en considération, la nature de l'eau s'accorde plus facilement à l'échelle régionale (le bassin) ou locale qu'à l'espace national dont la trame est rarement hydrologique.

Les règlements eux-mêmes, s'ils sont encore rédigés dans la langue nationale, c'est bien le moins qu'on puisse en attendre, sont le plus souvent désormais la traduction directe de dispositions internationales. Certes la mondialisation de l'eau est loin d'être achevée, mais la tendance paraît tout à fait confirmée.

Quand la soif et la pollution deviennent des phénomènes planétaires, les frontières nationales apparaissent de plus en plus comme des artifices, souvent inutilement contraignants.

P.F. TENIERE-BUCHOT est Directeur de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie et Gouverneur du Conseil Mondial de l'Eau. Il est l'un des fondateurs de l'Académie de l'Eau.