

Colloque
"Gestion des eaux souterraines"
Bordeaux - 2023

Article étendu

Titre
<i>Rapport sur la gestion durable des eaux souterraines (1996) Quel bilan peut-on en tirer 25 ans après ? Comment « rebondir » ?</i>
Nom des auteurs
<i>Catherine THOUIN⁽¹⁾, Patrick LACHASSAGNE⁽¹⁾, Pierre MARCHET⁽¹⁾, Michel BAKALOWICZ⁽¹⁾</i>
Affiliation
<i>(1) Comité Français d'Hydrogéologie (CFH) - contact@cfh-aih.fr</i>

La genèse du rapport

Avant 1992, « le dispositif législatif existant dans le domaine de l'eau est constitué par une accumulation (ou une stratification) de textes s'échelonnant de 1898 à 1973, d'application limitée, tant dans leur objet... que dans l'espace » et « les eaux souterraines (sont) considérées comme *res nullius* » (sans propriétaire légal, sauf si elles sont captées ou recueillies, relevant alors du droit privé ; Sironneau, 1992). La loi sur l'eau de 1992 marque un tournant. « Toutes les catégories d'eau sont unifiées sous l'appellation - patrimoine commun de la Nation -, quel que soit le statut de propriété. La protection de cette ressource est déclarée d'intérêt général. Ainsi, la loi pose le principe important de l'unité juridique de l'eau, qui met fin au compartimentage entre les eaux souterraines et superficielles... » (Pointereau, 2016).

Dans la mise en œuvre des nombreuses dispositions novatrices de cette loi, le Ministre de l'Environnement, Michel Barnier, confie en mars 1995 au Conseil Général des Mines (CGM) une mission de réflexion : « si cette loi exige une gestion globale et intégrée de l'eau, dans le cadre de cette gestion équilibrée, les eaux souterraines exigent une attention spécifique du fait de leur dynamique qui rend notamment irréversible à l'échelle d'une génération une pollution ponctuelle ou diffuse... Il me semble que les mesures prises jusqu'à présent ne répondent pas totalement aux enjeux que représentent les ressources du sous-sol... Je demande donc au CGM de me proposer des éléments de réflexion qui aident à définir une politique de gestion durable des eaux souterraines... Votre proposition développera les liens avec la politique globale de l'eau. ». Durant l'année 1995, sous la direction de l'ingénieur général Yves Martin, une intense activité a alors mobilisé sur ce sujet de nombreux acteurs publics, notamment dans des groupes thématiques (cf. les riches annexes du rapport). Parmi eux, des cadres supérieurs des services de l'État en charge de la gestion de l'eau et du sous-sol, et des hydrogéologues du BRGM, des Agences de l'Eau et des services de l'État (où ils étaient encore nombreux à cette époque). Les conclusions ont été adoptées par le CGM en février 1996, après « un débat intense » comme le souligne l'avis publié. Le rapport « ré-analyse tous les fondements d'une politique des eaux souterraines, évalue le rôle joué par les différents acteurs publics et propose un réajustement de la perspective et de ce rôle » (Martin, 1996).

Quelles suites données ?

Dès 1997, la Ministre de l'Environnement, Corinne Lepage, confie aux Agences de l'Eau la responsabilité de mettre en place et financer un réseau de suivi de la qualité et de la quantité des eaux souterraines, dénommé « réseau patrimonial ». Il a ensuite constitué le socle de celui exigé par la Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000 (DCE). Mais, depuis, plusieurs réorganisations des rôles et des moyens techniques et financiers des différents opérateurs de l'Etat (Services déconcentrés, Agences de l'Eau, BRGM, ONEMA/OFB...) pèsent sur la capacité d'adéquation de ce réseau aux besoins de surveillance, pourtant croissants.

Par la même circulaire du 24 mars 1997, la répartition des financements publics des études générales de connaissance des eaux souterraines est également modifiée, accentuant la part revenant aux Agences de l'Eau, « la connaissance particulière liée à leur gestion et leur exploitation relevant des maîtres d'ouvrage directement concernés... [ce qui] permettra à l'Etat de redéployer ses interventions financières en faveur de ses missions régaliennes de police actuellement insuffisamment mises en œuvre ». Mais ensuite, plusieurs réformes ont progressivement rogné les moyens humains et financiers des services de Police de l'Eau

comme ceux des Agences de l'Eau affectés à ce sujet, mettant à mal l'ambition initiale, et limitant la capacité à appuyer une décision publique éclairée.

Le rapport insistait sur la nécessaire connaissance des ouvrages de prélèvement, des volumes prélevés et de leur évolution. Il a généré à sa suite une réelle dynamique dans ce domaine, mais elle a été, là encore, freinée à plusieurs reprises par des réorientations des rôles des acteurs impliqués, des moyens humains et financiers disponibles. La connaissance pour l'usage irrigation reste encore insuffisante et celle des ouvrages « domestiques », malgré une déclaration rendue obligatoire au 1^{er} janvier 2009, est très limitée, plus de dix ans après (Morenas et Prud'homme, 2018).

D'autres sujets ont connu des avancées variables (rôle des collectivités, amélioration des petites unités de distribution d'eau potable, élaboration de Schémas d'Aménagement des Eaux spécifiques aux eaux souterraines...).

Où en est-on aujourd'hui ?

L'eau souterraine reste une « ressource invisible », partout sur la planète. Depuis 1993, l'ONU a instauré le 22 mars comme « Journée mondiale de l'Eau », mais il a fallu attendre 2022 pour qu'elle se focalise sur les eaux souterraines. Pourtant, l'UNESCO, agence spécialisée de l'ONU, pilote depuis 1975 le Programme Hydrologique Intergouvernemental qui comprend un volet consacré à l'eau souterraine. Cherchant à donner à celle-ci plus de visibilité dans les instances onusiennes, l'UNESCO a accompagné la conférence organisée par le CFH à Paris en mai 2022, participé à des événements concernant les eaux souterraines à la COP 27 en novembre puis organisé à Paris un sommet sur les eaux souterraines en décembre, afin de contribuer autant que possible à leur prise en compte dans « l'Examen approfondi à mi-parcours de la mise en œuvre de la Décennie internationale d'action, L'eau au service du développement durable 2018-2028 », conférence de l'ONU en mars 2023.

En France, la déclinaison de la DCE a permis de porter une certaine attention à l'eau souterraine, mais, ensuite, ce sujet n'a pas été abordé à la hauteur des enjeux spécifiques qu'il représente, ni dans les Assises de l'Eau (2018-2019), ni par le Varenne agricole de l'eau (2021-2022). Pour un nouvel élan dans une gestion durable des eaux souterraines, un nouveau « rapport Martin » devient nécessaire.

Comment « rebondir » ?

On constate que, sans initiative spécifique, la gestion de l'eau néglige et méconnaît très largement le sujet des eaux souterraines. Depuis la loi sur l'eau de 1992, les notions de petit et de grand cycle de l'eau se sont progressivement rapprochées. Mais, dans le grand cycle, l'eau souterraine reste mystérieuse pour les élus comme pour les techniciens. Le présent colloque en est l'illustration : il faut se focaliser sur les eaux souterraines pour que l'on parle d'elles en matière de gestion. Sinon, dans une manifestation sur la gestion de l'eau, elles auront juste une petite place dans un sous-thème, si elles ne sont pas tout simplement oubliées.

Il faut donc envisager de la « discrimination positive », mettant en œuvre le même genre de mécanisme que ceux que l'on active pour corriger les inégalités de traitement de certaines catégories de personnes. Les hydrogéologues sont-ils prêts à soutenir cette démarche ? Il y a quelques décennies, la création de « parcs naturels hydrogéologiques » avait été proposée par Ghislain de Marsily (1991). D'autres hydrogéologues tout aussi éminents s'étaient alors insurgés dans une réponse savoureuse : « l'eau souterraine serait-elle indienne ? » (Margat et

Collin, 1991). Force est de constater que c'est pourtant ce que l'on fait avec les périmètres de protection des captages d'eau potable, les zones soumises à contrainte environnementale dans les aires d'alimentation des captages identifiés comme prioritaires et désormais aussi celles des captages dits « sensibles ». Et, pour autant, on ne dispose toujours pas des moyens juridiques suffisants pour protéger efficacement des portions de territoire que l'on destine à l'alimentation en eau potable dans le futur, non utilisées aujourd'hui à cet effet.

Les gestionnaires de l'eau se plaignent du fait que les outils réglementaires ne sont pas suffisants pour concilier efficacement les politiques d'aménagement du territoire et celles de l'eau. Ils plaident pour une discrimination positive du sujet eau, ayant prééminence sur d'autres volets de l'action publique. Et les avancées législatives leur donnent progressivement raison au fil du temps, ayant par exemple fait évoluer les notions d'opposabilité et de compatibilité liées aux SDAGE et aux SAGE au fil des lois sur l'eau.

On voit ainsi que, dans les arbitrages entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, et pour ce qui concerne l'intérêt d'une politique publique par rapport à une autre, la discrimination positive finit par produire des résultats. On constate également que les acteurs de l'eau sont infiniment plus nombreux et influents que la petite partie d'entre eux qui sont plus ou moins spécialisés dans la connaissance et la gestion des eaux souterraines.

Il faut donc que les hydrogéologues se mettent à participer aux instances et aux manifestations qui peuvent concerner l'eau souterraine de près ou de loin, pour y faire entendre leur voix. Il faut aussi que ce ne soit pas seulement en tant que « personnes compétentes » nommées « intuitu personæ » mais en tant que représentants d'une profession structurée, consciente de sa responsabilité sociétale. Ce qu'ils expriment dans ces espaces d'expression deviendrait alors l'avis d'une communauté de sachants, et non plus seulement celui d'un individu, quelle que soit sa notoriété. Cela suppose, en amont, de s'être accordés sur les messages à porter. Les lobbyistes de tout genre ne font pas autre chose dans les instances de l'eau comme les Comités de Bassin, les Commissions Locales de l'Eau, etc.

L'autre volet d'une action collective au bénéfice des eaux souterraines serait d'obtenir le lancement d'un nouveau « rapport Martin » qui interroge « un renouvellement des procédures de prise de décision et finalement de l'action publique » (Petit, 2009). Dans l'idéal, il serait encore plus efficace que son pilotage soit d'une composition mixte entre des hauts fonctionnaires (comme le rapport « Martin ») et des parlementaires. Les premiers sont plus à même d'obtenir rapidement des modifications de l'organisation et des missions des acteurs publics, les seconds peuvent tenter de faire évoluer la loi.

Actuellement, les hydrogéologues ne peuvent s'exprimer que lors des consultations publiques sur des projets de textes réglementaires, ou dans des « assises », comme les Assises de l'Eau de 2019, où nous avons sans doute été entendus, mais peu écoutés. Un nouveau « rapport Martin » serait un cadre d'expression dédié spécifiquement à l'eau souterraine, ses interactions avec les autres composantes de l'eau dans le milieu naturel et ce qu'il faut mettre en œuvre dans les politiques publiques pour être plus efficaces. Une fois bien implantés dans les instances de l'eau, il serait plus facile de promouvoir un tel rapport. Une commande de ce type, sur un temps limité comme cela a été le cas en 1995 (ou pour les Assises de l'Eau ou le Varenne), si elle est faite à un haut niveau de l'État, peut contraindre la haute fonction publique concernée à mobiliser des moyens d'audition et de pilotage de groupes, à produire des comptes rendus et des synthèses. Même si le bilan de la mise en œuvre du « rapport

Martin » de 1996 reste mitigé, plusieurs marches ont été franchies, et nous n'en sommes ensuite pas redescendus d'autant.

Lors des Assises de l'Eau, le CFH a participé aux groupes de travail « Protéger » et « Partager » la ressource en eau et a formulé des propositions (CFH, 2019). D'autres structures avaient déjà produit des contributions avant même la tenue des premières réunions et les avaient largement faites connaître, ce qui a forcément aidé à leur meilleure prise en compte dans les ordres du jour et les débats. En amont d'un futur moment d'échange national sur les eaux souterraines, que nous appelons de nos vœux, le CFH remet au débat les thèmes de sa contribution à ces assises (CFH, 2019), pour un premier niveau d'échange avec les professionnels de l'eau souterraine et ceux impliqués dans sa gestion, afin d'arriver, le moment venu, avec une feuille de route déjà consolidée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Comité Français d'Hydrogéologie (2019). Contribution aux Assises de l'Eau, 2ème séquence. <https://www.cfh-aih.fr/publications/contributions-et-communicues-du-cfh.html>

MARGAT J. & COLLIN J.J. (1991). L'eau souterraine serait-elle indienne ? bulletin SRETIEINFO, Recherche Études Environnement Développement, ministère de l'Environnement – Décembre 1991.

MARSILY DE G. (1991). « Création de « parcs naturels hydrogéologiques ». Plaidoyer », bulletin SRETIEINFO, Recherche Études Environnement Développement, ministère de l'Environnement, 34 - juin 1991, pp. 5-7.

MARTIN Y. (1996). Rapport sur la gestion durable des eaux souterraines. Conseil Général des Mines. http://mahl.org/scherer/adminet/www/archive/www.cgm.org/rapports/cd-rom/CD-Yves-Martin/f-Gestion_de_leau/documents/2001-06-11.doc

MORENAS A. et PRUD'HOMME L. (2018). Rapport de la mission d'information sur la ressource en eau.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/mieau/l15b1101_rapport-information.pdf

PETIT O. (2009). La politique de gestion des eaux souterraines en France. Une analyse en termes de gestion intégrée. Économie rurale : Agricultures, alimentations, territoires, N°309, 2009, pp. 50-64 <https://journals.openedition.org/economierurale/300>

POINTEREAU R. (2016). Rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. <https://www.senat.fr/rap/r15-807/r15-8071.pdf>

SIRONNEAU J. (1992). La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée. Revue juridique de l'Environnement Année 1992 2, pp. 137-233, https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1992_num_17_2_2801