Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace

Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires n°36

Mars 1979

Henry Ollagnon

Résumé

Le milieu naturel se dégrade. L'homme qui, par son activité, le modèle, l'organise et le désorganise, est contraint aujourd'hui de constater qu'il fait partie intégrante de la nature. Choisir la qualité du milieu nécessaire, non seulement à l'exercice des activités sociales de production, mais tout simplement à la reproduction de la vie naturelle et humaine, maintenir cette qualité en permanence malgré la multiplicité des acteurs concernés, tels peuvent être les objectifs de la gestion du milieu naturel.

L'étude du problème de la sauvegarde de la qualité de la nappe phréatique de la plaine d'Alsace, la plus grande d'Europe et l'une des plus menacées, a permis au Bureau de rationalisation des choix budgétaires (RCB) du ministère de l'Agriculture de dégager une « approche patrimoniale de type communautaire » susceptible de répondre, après adaptation, à de nombreux cas de gestion du milieu naturel.

Pour modifier le comportement d'ensemble de la société vis-à-vis de l'eau souterraine, l'approche patrimoniale propose un processus de transformation des relations, c'est-à-dire des négociations, entre les différents acteurs de la puissance publique, les agents économiques et la population. Ce processus, qui vise à faire de l'eau souterraine le patrimoine d'une communauté humaine, doit être fondé sur une organisation de la décision par laquelle cette communauté aura capacité de négocier et mettre en œuvre la gestion « pluri-acteurs » de ce bien commun très représentatif du milieu naturel dans son ensemble.

Comment « gérer » le milieu naturel, ou plus largement comment se conduire dans la nature, comment « conduire » la nature ? Dans la plupart des nations industrielles, ces questions sont à l'ordre du jour, sans trouver de solution vraiment satisfaisante. Un vaste courant de recherche se développe ; des expériences sont en cours ; une réflexion théorique d'un genre nouveau prend corps...

L'approche patrimoniale s'inscrit dans cette démarche contemporaine. Le Bureau de rationalisation des choix budgétaires (RCB) du ministère de l'Agriculture a exploré cette approche, à propos d'un cas concret, celui de la nappe phréatique de la plaine d'Alsace, qui est susceptible de répondre, en l'adaptant, à de nombreux cas de gestion du milieu naturel. L'établissement public régional d'Alsace et le ministère de l'Agriculture l'ont chargé d'éclairer le débat sur l'utilisation et la protection de la nappe d'eau souterraine la plus importante d'Europe, celle d'Alsace, et de fournir un cadre d'orientation pour son aménagement à long terme et sa gestion quotidienne.

L'étude a constaté la nature radicalement nouvelle des problèmes de maintien de la qualité des eaux souterraines dans une région hautement développée qui les utilise largement. Elle décrit, à travers la multiplicité des acteurs concernés par la nappe phréatique, le système qui la « gère » aujourd'hui et en montre les insuffisances. Elle

souligne, pour s'y être heurtée, combien les principales approches proposées pour la gestion des éléments naturels demeurent inopérantes : aucune d'entre elles ne permet en effet d'assurer une protection correcte de la nappe phréatique en prenant en compte l'ensemble des intérêts concernés de près ou de loin par l'eau ; aucune d'entre elles ne permet de protéger efficacement le futur tout en assurant complètement le présent. La gestion des eaux souterraines ne peut procéder que d'une synthèse qui reprend et dépasse les approches économiques, technico-administratives et écologiques du problème ; il s'agit en effet de gérer l'eau à la fois comme une ressource nécessaire aux activités économiques et comme un milieu de vie nécessaire à l'homme et aux êtres vivants.

Quelle qualité de l'eau choisir au regard de tous les besoins qu'elle doit satisfaire ? Comment élaborer, négocier, appliquer de façon durable une politique de l'eau ? Quels dispositifs d'animation, d'exécution, de contrôle, d'adaptation dans le temps et dans l'espace faut-il mettre en place ? Ces questions à la fois techniques, administratives, économiques et politiques ne s'inscrivent-elles pas dans une fonction sociale nouvelle : la régulation écologique, fonction par laquelle une société maintient l'état du milieu qui lui est nécessaire pour sa survie et son développement ? Pour traiter de cette fonction, un cadre de pensée adéquat est nécessaire, qui permette de comprendre le comportement et les choix des hommes et des groupes humains dans leur milieu.

L'approche patrimoniale correspond à cette recherche. Elle se fonde sur la constatation de la pratique patrimoniale des personnes physiques et morales dans leur milieu naturel et social et sur une conception élargie du patrimoine. Elle prend ainsi acte de la profonde identité entre la gestion patrimoniale des personnes et celle que toute société, en tant que telle, devrait appliquer au milieu naturel. Une telle gestion est d'un caractère très particulier, tant par ses finalités et ses moyens, que par la diversité et le nombre des acteurs qui doivent la définir et la mettre en œuvre. C'est en considérant l'eau souterraine comme un bien commun à l'ensemble d'une société, bien dont la nature ne peut totalement s'assimiler ni à un bien privé ni à un bien collectif, qu'il est proposé d'expérimenter en Alsace une gestion patrimoniale de type communautaire.

Sur le plan de la méthode, en l'absence d'antécédents reconnus dans le domaine de la gestion des eaux souterraines, le cahier des charges proposait une démarche d'étude relativement globale des relations entre la société alsacienne et l'eau. Cette démarche était ancrée sur un certain nombre de points précis à approfondir, les objectifs d'ensemble de l'étude demeurant très clairs (comment protéger et gérer l'eau souterraine). Au fil des travaux, après avoir exploré les principales approches contemporaines du problème, l'équipe est revenue, de façon pragmatique en quelque sorte, à l'esprit du cahier des charges initial. La démarche d'ensemble a donc été celle d'une analyse stratégique fondée sur une approche « système-acteurs », seule apte à répondre à l'impérieuse nécessité d'accéder à une vision synthétique du problème.

La situation actuelle de l'eau souterraine en Alsace

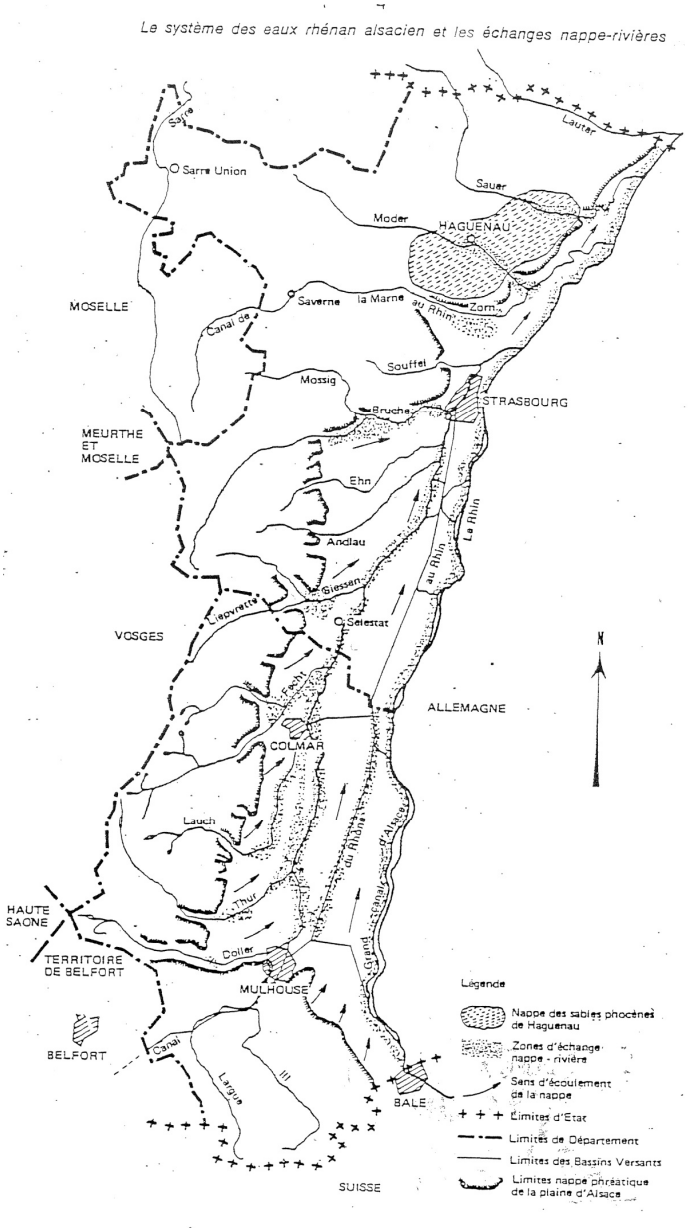
Située en plein cœur du bassin rhénan, l'Alsace est l'une des régions françaises les plus développées. Largement ouverte aux échanges extérieurs dans le couloir européen du Rhin, la société alsacienne demeure très soucieuse de son identité régionale, que confortent sa culture, son histoire, son économie, et aussi son environnement naturel. Rares sont les entités humaines, économiques et administratives qui correspondent aussi bien à une unité physique et écologique. Et pour parfaire les vertus de cet exemple-type de milieu naturel à gérer, la plaine rhénane est le siège de la plus importante nappe phréatique d'Europe que se partagent très inégalitairement la France, l'Allemagne, et même un peu la Suisse. Cette nappe d'eau souterraine constitue une ressource économique exceptionnelle, participe à la fois de façon intime et généralisée au milieu de vie alsacien, irrigue l'Alsace du sud au nord comme un trait d'union par dessous les cloisonnements multiples de la vie régionale. Mais aujourd'hui une question se pose. L'Alsace pourrait-elle enrayer le processus général de dégradation qui affecte cette richesse de tous les Alsaciens et de toutes les générations ?

Pour cerner les données du problème de la gestion, c'est-à-dire du choix et du maintien d'une certaine qualité minimum de la nappe, nous présenterons la nappe phréatique en Alsace, les problèmes qui la touchent, la réaction suscitée chez les Alsaciens, et la réponse institutionnelle et ses limites.

La nappe phréatique : un élément du milieu naturel exemplaire

Discrète dans le paysage comme dans le débat social, la nappe phréatique d'Alsace remplit un grand rôle dans la vie régionale. Et à très long terme, sa place dans le système-eau (milieu naturel, réseau hydraulique superficiel et souterrain, société alsacienne) est encore plus importante. Deux questions doivent être posées pour aborder les

conditions d'une éventuelle gestion : Qu'est-ce que la nappe phréatique ? Quelle est sa place pour les Alsaciens ?



Qu'est-ce que la nappe phréatique ?

La nappe phréatique d'Alsace est caractérisée par les traits suivants :

- celui d'une **réserve en eau exceptionnelle**, par l'abondance du « stock » (40 milliards de mètres cubes en Alsace sur un total de 100 milliards pour l'ensemble rhénan) et du « flux » annuel moyen (1,3 milliard de mètres cubes sur un total de 3 milliards, soit 1/10 du débit du Rhin) [1] ;par sa qualité, son accessibilité (de 1 à 20 m sous le sol), la régularité de son écoulement dans le temps, et la bonne protection contre les accidents brutaux ;
- celui de son **unité dans le temps et dans l'espace** ; toute transformation en un point retentit sur une part étendue de la nappe ; et en termes de qualité, la nappe intègre toutes les transformations de façon à peu près irréversible. C'est dire que pour l'homme, les générations se succédant, ce sera toujours la même réserve d'eau à utiliser ;

1 Vitesse de 1 à 10 m/J, soit plusieurs milliers de fois moins vite que le Rhin ; à raison de 3 m/J, il faut un siècle à une goutte d'eau salée pour aller dans la nappe de Mulhouse à Strasbourg, distantes d'environ 100 km.

- celui de la **profonde solidarité avec le reste du système des eaux** formées par le bassin rhénan : eaux souterraines et eaux superficielles ne forment qu'un même système-eau très unitaire. Si la diversité des situations dans l'espace est très grande, elle est indissociable d'une profonde solidarité des divers points du système des eaux entre eux : solidarité « eau de surface-eau souterraine », solidarité « nord-sud », solidarité « surface-profondeur », solidarité « gravier-eau ». II convient de mieux connaître cette solidarité générale et complexe pour la prendre en compte dans les décisions, qui, à travers l'eau souterraine, mettent ainsi des hommes, aujourd'hui et demain, en relation ;
- celui de sa **vulnérabilité à long terme**, vulnérabilité d'ensemble car la nappe est d'une vulnérabilité multiple en raison de sa solidarité avec le système des eaux ; celle-ci s'accompagne d'une irréversibilité pratiquement absolue d'un grand nombre d'atteintes à la qualité de l'eau. Malgré tout, dans certaines limites, la nappe phréatique se défend d'elle-même contre les pollutions, de façon passive, par l'écran protecteur des limons et le filtre des graviers, et de façon active, par une certaine capacité biologique d'auto-épuration. Ainsi, la renouvelabilité de cette réserve en eau, doit être interprétée de façon prudente. En termes de quantité, elle paraît assurée à long terme. En termes de qualité, au contraire elle paraît fragile et aléatoire, tant elle est soumise à un ensemble de facteurs agissant directement sur elle-même, ou indirectement sur le système des eaux ;
- celui de la **différenciation des rôles au sein du système-eau** : toutes les zones du bassin rhénan alsacien, de la région Alsace, n'ont donc pas le même rôle au sein du système-eau en ce qui concerne la qualité de la nappe. Il est possible de définir des zones ayant un rôle hydraulique relativement homogène ; les hauts bassins versants alimentent la nappe par les rivières et par les cônes d'alimentation ; en plaine, il y a des zones d'échange (« nappe-rivières », « rivières-nappe ») ; dans la nappe, il y a des écoulements privilégiés (axes de circulation, couches lamellaires, non miscibles en épaisseur...). Ces hauts bassins sont par la rivière « offreurs de qualité », la plaine est de l'amont vers l'aval de plus en plus « demanderesse de qualité », et entre ces zones s'établissent des relations d'interdépendance, hydrauliques certes mais aussi écologiques et humaines.

Mais de tous ces traits, le plus important est sans doute l'inconnu qui demeure sur la nature et le comportement de la nappe ; la connaissance se heurte de façon irréductible à la complexité, à l'hétérogénéité et à la diversité de la nappe phréatique et du système des eaux. Le caractère dynamique du système-eau est aussi source d'inconnu. La nappe évolue dans le temps et dans l'espace. Il est matériellement possible de bien connaître quelques paramètres à l'instant « t » mais à « t+ *dt* », la nappe a changé : or c'est à « t+ *dt* » qu'est prise la décision. Quant à son application...

Qu'est-ce que la nappe phréatique pour les Alsaciens ?

Pour l'Alsace, le rôle de la nappe phréatique est double : celui d'une ressource dont la disponibilité et la qualité sont une chance pour la région, celui d'un constituant du milieu de vie pour la nature et l'homme. Sa place dans la vie et le devenir alsaciens peut être interprétée comme celle d'un élément patrimonial, dont le lien avec la communauté régionale est discret mais réel.

En termes de ressources, l'utilisation de l'eau souterraine est massive en Alsace (80 % de l'AEP [2], 60 % de l'eau industrielle : toutes activités comprises, un habitant des vallées vosgiennes ou du Sundgau utilise 160 m^3/an, celui de la plaine près de 700 ; la densité de population de la plaine d'Alsace est de 296 hab/km^2 contre 96 hab/km^2 pour le reste de la France), et va croissant (395 millions de m^3 en 1975, 670 millions en l'an 2000), sans risque d'épuiser le potentiel disponible (1,3 milliard de m^3 de renouvellement, soit 1 % de la réserve ou 25% du flux). Très variable en qualité et en quantité dans l'espace et dans le temps (l'évolution des besoins est parfois imprévisible, tels les doublets hydrothermiques, ou pompes à chaleur réversibles qui pompent ou rejettent du chaud ou du froid dans la nappe phréatique selon les saisons), la demande en eau s'accroît avec la concentration urbaine, le type de développement agricole et industriel, le mode de vie. Ces facteurs, dans l'espace alsacien, conduisent à différencier très nettement les consommations d'eau selon les zones géographiques, phénomène par ailleurs très général. Ainsi la plaine connaît une très forte demande en eau, qu'elle peut satisfaire grâce à la présence de la nappe. Cette eau souterraine, surtout utilisée en plaine d'Alsace (1900 L d'eau par habitant et par jour, dont 1000 L d'eau souterraine, contre 450 dans les régions moins industrialisées du Sundgau et des Vosges) a permis de satisfaire sans problème particulier la demande en eau liée à la concentration urbaine, aux changements de mode de vie et au développement industriel.

En termes de milieu, la nappe phréatique est amenée à satisfaire en même temps les besoins écologiques et

2 Alimentation en Eau Potable

humains très variés. Ces rôles multiples dans la vie alsacienne actuelle et future, sont remplis par la même nappe, source unique. À la différence des eaux superficielles qui se renouvellent avec le temps, ça sera toujours la même nappe, le même milieu qu'auront à utiliser les Alsaciens. Les possibilités d'usages futurs sont donc potentiellement à prévoir dès aujourd'hui.

En termes économico-financiers, l'Alsace bénéficie ainsi d'une véritable rente en eau souterraine par rapport aux autres régions développées d'Europe, moins avantagées qu'elle ou ayant détruit leur réserve en eau. Cette rente contribue, tel un revenu, année par année, à la richesse régionale. Outre l'accessibilité aisée (coûts de pompage très faible), l'excellence et la constance de la qualité (pas de traitement), la régularité du flux (pas de stockage régulateur de débit) sont autant d'éléments qui expliquent le faible coût de production (l'un des coûts de production les plus faibles de France).

S'il fallait substituer à l'eau souterraine une eau superficielle à traiter, comme c'est le cas dans la majeure partie des régions industrialisées et comme pourrait le devenir en Alsace si des précautions n'étaient pas prises, il en coûterait au minimum largement plus de 110 millions de francs/an (valeur 1976) pour une utilisation équivalente à celle de 1985 (pour donner un ordre de grandeur, le montant du budget régional est de 53 millions de francs en 1976). Cette évaluation est volontairement réduite au minimum. Nul doute que cette rente est économiquement beaucoup plus importante, surtout si l'on y intègre les effets de la disponibilité garantie à long terme. En effet, cette estimation ne tient pas compte des accidents de santé, des accidents de toutes sortes prévisibles au fil des années (panne de traitement des eaux, présence de toxiques dans l'eau à traiter, etc. Voir les difficultés que rencontrent les distributeurs d'eau de l'IAWR[3] pour traiter l'eau du Rhin). Cette rente, qui a toute chance de croître très rapidement avec le développement prévisible de la demande en eau de cette qualité, est très largement ignorée par l'ensemble des Alsaciens pourtant conscients de l'existence de cette nappe phréatique. Contrairement au passé, cette rente, dont l'évaluation financière traduit bien mal l'ensemble des intérêts mis en jeu, doit faire l'objet d'une protection active et volontaire par la société alsacienne. Car aujourd'hui les moyens existent de dégrader irréversiblement la qualité de la nappe phréatique.

Un redoutable processus de dégradation

À l'échelle de la génération présente, tous les besoins de la région Alsace seront vraisemblablement satisfaits dans de bonnes conditions de sécurité et de disponibilité, sauf en quelques points localisés. Mais c'est à l'échelle du siècle et avec le souci de l'inconnu à préserver, de l'irréversible à ne pas franchir que la nappe phréatique doit être entretenue et gérée, du moins si les Alsaciens d'aujourd'hui ont le souci de transmettre aux générations futures un potentiel hydraulique équivalent à celui qu'ils ont reçu. Les qualités exceptionnelles de l'eau souterraine ne sont donc pas sans contrepartie. Au cœur de toutes les activités, elle en subit toutes les injures. Sa vulnérabilité aux pollutions (du fait des pluies, des rivières, des gravières), l'accumulation continue des dégradations de toutes sortes, la lenteur des phénomènes de diffusion (les nuisances sont perçues très longtemps après le rejet de pollution) et l'irréversibilité des atteintes déjà portées imposent des précautions particulières sur l'ensemble de l'Alsace, et pas seulement de la plaine, l'alimentation de la nappe étant principalement assurée par l'infiltration des rivières au débouché de la montagne. L'enjeu est de satisfaire les usages les plus exigeants, qui sont plus vitaux, pour aujourd'hui et pour demain, de sauvegarder cette capacité de l'eau souterraine à répondre à n'importe quel besoin chez les générations futures. Cet effort, à consentir maintenant, en faveur d'une haute qualité de l'eau souterraine est un placement pour un développement industriel ultérieur, exigeant pour l'eau un niveau élevé de qualité.

Or, il faut le constater, un processus durable de dégradation des eaux souterraines s'est installé en Alsace, d'autant plus sensible que le développement industriel et urbain s'accélère ; et ce processus résulte d'une multitude de choix individuels ou collectifs dans lesquels le devenir de l'eau souterraine n'a pas été pris en compte. La nappe phréatique a particulièrement souffert de cette longue période de développement économique accéléré, durant laquelle le milieu de vie n'a pas eu de place que comme fournisseur de matières premières ou d'exutoire de déchets. Voici quelques cas typiques de dégradation de la nappe phréatique et de son aquifère :

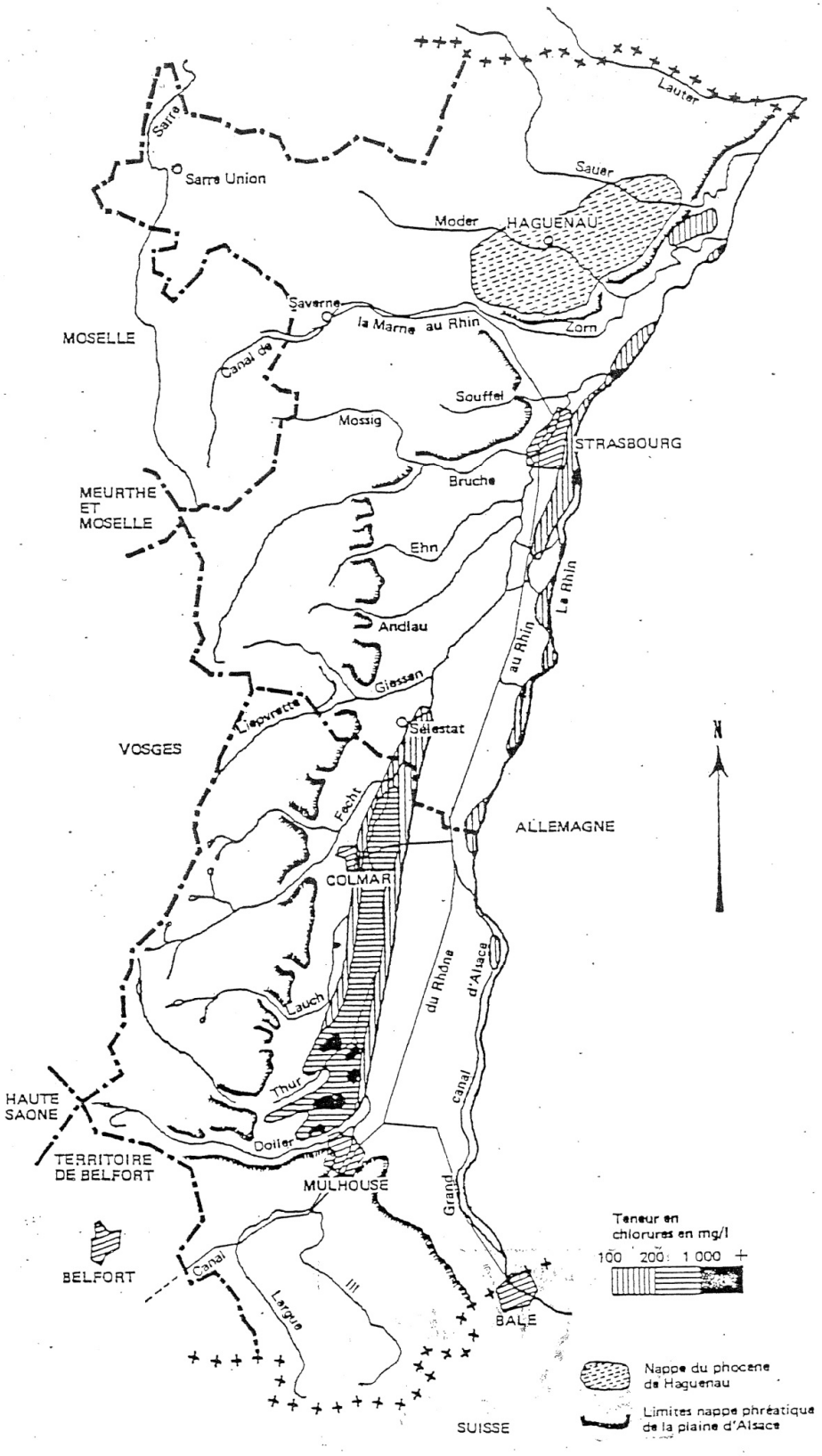
- la dégradation irréversible de l'aquifère par les exploitations de gravières, celles-ci mettant en cause la qualité et la fiabilité de l'eau souterraine en « ouvrant la porte » à toutes sortes de pollutions (destruction de l'écran protecteur et du filtre) ;
- la salure de la nappe en amont de Colmar, par les Mines de Potasse d'Alsace. La salure se propage par le réseau superficiel (déversement dans la Vieille Thur, l'Ill), et souterrainement par la nappe, elle-même polluée par les rivières et le lessivage des terrils (20 millions de tonnes de sels ainsi stockés...). Ce problème

3 Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet, Association internationale de sociétés d'eau dans le bassin Rhénan

est connu depuis 1925, mais les premières solutions commencent seulement à être entrevues, décidées et mises en place. Il a fallu que les puits de Colmar soient touchés par la salure (jusqu'à 320 mg Cl/litre dans certains puits : la limite de potabilité fixée par l'Organisation mondiale de la Santé est de 200 mg Cl/litre) de façon croissante depuis ces dix dernières années pour que le problème appelle enfin des interventions appropriées (l'excès de concentration saline est dommageable pour toutes les activités biologiques et aussi industrielles) ;

– d'autres situations (pollution par les sulfates et le mercure par une usine chimique, implantation d'usines dangereuses en zone vulnérable, pollution par les sulfates d'origine imprécise...) montrent nettement le caractère général du processus de dégradation.

Pollution de la nappe par les chlorures



Et tout laisse à penser que si les nuisances étaient plus immédiatement perceptibles, mais les eaux souterraines sont invisibles et les propagations y sont très lentes, les pollutions de la nappe apparaîtraient bien plus nombreuses et les Alsaciens s'en soucieraient davantage. La pollution accrue des rivières est représentative d'un changement

d'ordre de la capacité de dégrader des individus et de la société, lié au développement économique et à l'urbanisation massive ; elle atteint de façon assez directe, par le biais des échanges nappes-rivières, les eaux souterraines elles-mêmes. Les statistiques, même très imprécises, dont on dispose avec le recensement des pollutions (matière en suspension et matière oxydable) pour l'établissement, en 1973, de l'assiette des redevances de l'Agence financière de bassin révèlent des tendances préoccupantes :

- toutes activités comprises (et encore ne comprend-on pas les activités agricoles), un habitant de la plaine rhénane pollue de quatre à cinq fois plus que celui des bassins d'alimentation (Vosges, Sundgau) ; ainsi près de 90% de la pollution est-elle rejetée en plaine d'Alsace ;
- seulement un tiers des emplois industriels produit plus de 92 % de la pollution industrielle et souvent dans des établissements récemment implantés ;
- l'effort d'épuration, toutes activités comprises, est encore minime en Alsace (9% en moyenne) ; il est nettement plus fort en bassin d'alimentation qu'en plaine (20% contre 8% en plaine : ces chiffres de 1973 sont indicatifs. Depuis six ans tout laisse à penser que les choses se sont améliorées.)

Les pollutions les plus dangereuses pour la nappe (charges salines, toxiques) ne sont pas prises en compte dans ces statistiques qui ne concernent que les pollutions organiques. Même s'il faut se méfier de toute interprétation hâtive, il n'en demeure pas moins que jamais en Alsace les sources de pollution n'ont été aussi abondantes qu'aujourd'hui avec le développement industriel et la concentration urbaine ; encore plus préoccupante est la coupure physique, mentale, morale qui demeure entre l'homme et l'eau, et à travers celle-ci entre les hommes dans le temps et dans l'espace, coupure qui s'accentue avec le mode de vie urbanisé contemporain. Alors que chaque atteinte, intégrée au fil du temps, s'accumule de façon irréversible, l'augmentation du nombre et de l'importance des dégradations de toutes sortes et la coupure de la relation de l'homme avec le milieu naturel font craindre que le processus actuel de dégradation soit un phénomène durable et de grande ampleur, susceptible d'être rapidement irréversible (à l'échelle d'une génération). À cela s'ajoute l'affaiblissement des possibilités d'autodéfense de la nappe phréatique : dégradation de l'écran protecteur (limon, graviers), sels qui inhibent l'activité auto-épuratrice biologique, etc.

Ce processus de dégradation incombe à un très grand nombre d'agents et résulte d'une multitude de choix individuels et collectifs dans lesquels le devenir de l'eau souterraine n'a pas été pris en compte. Cette dégradation est-elle gênante ? Est-elle évitable ? Si oui, comment, et par qui ?

Quelques opinions d'acteurs alsaciens

L'opinion de quelques-uns de ces acteurs, donnée à titre purement indicatif, permet de situer la sensibilité de l'opinion alsacienne. Toutefois il convient de faire une place au « non-dit » concernant les compétitions internes entre zones géographiques de l'Alsace, le traditionnel débat « Paris-Province », les relations Allemagne-Alsace-Suisse, etc., compétitions où la nappe phréatique (aquifère et eau) se trouve impliquée.

La population[4] connaît la nappe phréatique, ignore la dégradation qui la guette, considère celle-ci comme un fait grave dont la responsabilité est celle de tous, en particulier des élus et des industriels. Elle pense qu'il est encore temps d'agir, par un changement de comportement général, par l'autodiscipline et par un souci moral pour les générations futures.

Les usager industriels : Pour les usagers industriels, toute sauvegarde de la qualité des eaux dépend de la puissance publique en premier ; cette sauvegarde est, pour l'industriel, coûteuse et parfois dangereuse, elle doit pouvoir être négociée. Si l'Agence financière de bassin est un bon interlocuteur, le système de redevance, un bon système, l'extraordinaire complexité des services administratifs n'est guère engageante. Il n'y a pas unité d'avis de la puissance publique.

Concernant le responsable administratif, l'administration est partagée entre plusieurs missions et l'eau se trouve à la frontière de chacune d'elle ; elle ne peut gérer seule le bien commun ; elle a eu un rôle initiateur dans la protection de la nappe ; elle ne peut tout contrôler, tout régir mais doit s'intéresser à tous les usages, à tous les habitants. Elle est trop prisonnière de sa logique interne pour avoir une action quotidienne cohérente.

Pour l'élu, l'eau a toujours été un problème de l'Administration ; il ne peut créer plus de conflit qu'il n'en résout ; les problèmes les plus urgents accaparent l'élu, il lui est difficile de prendre le recul nécessaire. L'eau ne pèse pas lourd face à l'emploi. Il y a des nécessités immédiates qui s'imposent à la population, auxquelles l'élu ne peut pas rester insensible. L'élu doit pouvoir décider de la politique des eaux souterraines, mais dans une structure et avec

4 Une enquête en profondeur, sur un faible échantillon, a permis de déceler des réponses relativement homogènes.

les moyens adaptés, où il puisse être libre de ses choix.

Quant au militant d'association[5], il est bien informé et pessimiste. La puissance publique n'a pas de vision globale des problèmes, ne sait pas faire admettre et respecter le long terme ; il est très sensible à la vulnérabilité de la nappe, à l'irréversibilité des atteintes ; pour lui, la population est indifférente, sous-informée, inhibée ; les élus, les responsables administratifs ne réagissent qu'à la pression des événements. Or seul un changement complet de comportement peut inverser le cours des choses.

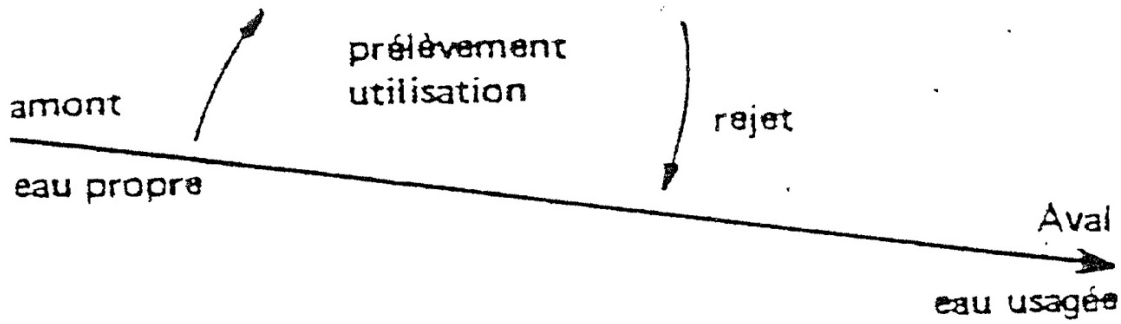
Ainsi, une grande diversité de personnes, à titre personnel ou à titre de leur activité sociale, voient l'eau souterraine comme un symbole de l'environnement à gérer. Celui-ci n'est perçu qu'en termes de dégradations à éviter, fort peu en termes positifs (on parle de protéger les eaux, mais pas de les utiliser mieux...).

Par quelle organisation sociale (structures institutionnelles, langage de décision, procédure de négociation et d'action) l'ensemble des acteurs alsaciens peuvent-ils répondre à ce fait historique nouveau d'avoir à protéger, gérer leur nappe phréatique ?

La réponse institutionnelle

La qualité de l'eau souterraine dépend de l'activité d'une multitude d'acteurs (un million et demi d'alsaciens, dont un grand nombre de propriétaires du sol, plusieurs dizaines de milliers d'entreprises, près de mille communes, une soixantaine de cantons, deux départements, l'État avec ses services régionaux et départements, l'Europe...). Aucun acteur, à lui seul, fût-ce l'État, ne peut réunir toutes les conditions écologiques, techniques, administratives, politiques et humaines dans l'ensemble du système-eau pour mener à bien une telle gestion. L'évolution de l'action publique sur les eaux souterraines est révélatrice de la reconnaissance progressive de cette multipolarité des actions, de la co-responsabilité et de la solidarité croissante des acteurs, surtout des acteurs de la puissance publique (État, collectivités régionales et locales...) dans le domaine de l'eau en Alsace.

L'eau souterraine, en Alsace, est considérée comme *res nullius* (bien n'appartenant à personne), le propriétaire du sol, reconnu de facto usager privilégié, peut utiliser la ressource-eau à sa guise au droit de sa propriété. Mais il n'a aucune prise sur la qualité de l'eau qu'il pompe ; celle-ci dépend de l'activité de l'ensemble de la communauté humaine sise en amont. Par contre, il peut polluer à son aval sans contrainte ni effet en retour de quelque nature que ce soit.



La responsabilité objective de chaque acteur usager sur la qualité de la nappe phréatique dans son ensemble est réelle. Mais sans choix collectif d'ensemble, cette situation laisse cette qualité à la conscience de chacun, ce qui, le processus de dégradation en cours le montre, est insuffisant. En obligeant à rejeter l'eau usagée dans le cône de pompage, on peut imposer, dans une certaine mesure, un certain « bouclage » responsabilisant, de la part de l'usager. Mais la Puissance publique a été amenée à assumer une responsabilité beaucoup plus vaste.

La réponse institutionnelle s'est faite en trois phases :

5 À noter l'importance exceptionnelle pour la France, des associations de protection de la nature et assimilées en Alsace

La Puissance Publique désarmée

Les différents niveaux de collectivités qui forment la puissance publique interviennent, à travers un grand nombre de choix, sur le devenir de la nappe phréatique :

Les communes utilisent l'eau de la nappe ; elles ont la responsabilité de la salubrité publique (collecte et épuration, des eaux avant rejet, collecte des ordures ménagères) ; elles sont le lieu des principaux arbitrages concernant l'eau souterraine, arbitrage entre la protection de la nappe et le développement de la vie sociale, lors de la création des emplois, de l'affectation de l'espace (POS[6], permis de construire...). L'échelon communal est parfois relayé par une structure intercommunale (syndicats) pour la production de l'eau et l'entretien des stations d'épuration. Il y a malgré tout, près de 1 000 communes en Alsace, 1000 centres de décision en droit indépendants les uns des autres.

Le département ou plutôt le Conseil général, a pour mission originelle de gérer le patrimoine départemental (loi du 10 août 1871) ; le Conseil général, en tant que gestionnaire, intervient par ses subventions dans les actions « eau » (réseau d'eau, épuration, étude, maintenances...). Le chef-lieu du département est le « lieu de négociation » informelle mais efficace entre l'État et les collectivités locales, entre le préfet et son administration, les élus, et, à un certain degré la population. Le département a donc un rôle capital pour la gestion à long terme de l'eau. Toutefois, il y a deux départements concernés par la nappe.

La région où l'on trouve l'Établissement public régional (Conseil régional, Conseil économique et social), est surtout un niveau de concertation et d'action interdépartementale, en relation avec l'État par l'intermédiaire du préfet de région. Le niveau idéal de gestion de la nappe située dans la partie française est la région Alsace. Si l'on considère qu'il y a solidarité économique et humaine entre l'amont et l'aval, ni le département ni les communes ne peuvent avoir à eux seuls et à long terme la maîtrise de leurs eaux (la pollution en amont pouvant devenir insupportable économiquement et socialement pour l'aval). La solidarité régionale est évidente en ce domaine. Il existe une structure régionale, l'Établissement public régional d'Alsace. Mais elle ne peut, au terme de la loi du 5 juillet 1972 (article 4-1) conduire une véritable politique à long terme des eaux souterraines. Un rappel des compétences de l'Établissement public régional en matière de gestion a été fait par le Président de la République :« *Le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même, ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales, il est d'assurer à un échelon approprié la coordination de notre développement économique* » (Discours du Président de la République, à Dijon, le 24 novembre 1975).

Ainsi apparaît le paradoxe suivant, seuls les communes et le département ont la capacité juridique de gérer un « patrimoine » comme la nappe phréatique alors qu'ils n'en ont pas la capacité géographique, économique et écologique, capacité que pourrait avoir, par concertation régionale, une structure telle que l'Établissement public régional, légalement « incapable » dans le domaine.

L'État, est celui qui, dans le système de décision actuel, avec les limites de sa capacité d'action, a eu les initiatives les plus impactantes en matière de protection et de restauration des eaux de surface, a pris les moyens de confronter et de concilier (par modèles), les prélèvements et les rejets les plus importants en matière d'eau souterraine. L'administration, agissant de façon relativement indépendante dans chaque département, relève de plusieurs ministères compétents à des titres divers sur la nappe phréatique, dont les ministères de l'Agriculture, de l'Équipement, de l'Industrie, de la Santé et de l'Environnement. On notera la complexité du découpage des compétences en matière de prélèvements et de rejets concernant les eaux souterraines (voir graphe ci-dessous).

Au niveau du département, seul le préfet, responsable unique de l'administration, peut vraiment conduire une action coordonnée entre ses services. Au niveau de la région, les services régionaux sont nombreux, mais il s'agit-là davantage de services de programmation régionale que d'action sur le terrain. En fait, tous les services techniques et administratifs nécessaires existent pour permettre une bonne gestion de la nappe. Ceux-ci peuvent remplir des tâches de police, de surveillance, d'alerte et d'intervention, et mener à bien les programmes de recherche. D'autres organes para-administratifs (Aménagement du territoire, Agence financière de bassin) peuvent avoir une action d'industrialisation sélective et d'incitation financière. Enfin, la plupart des services pourraient agir dans le sens d'une meilleure information du public, des décideurs et des utilisateurs de l'eau (ministère de l'Éducation...). Mais outre la faiblesse de leurs moyens (police des eaux, établissements classés), le grand nombre de ces services rend leur fonctionnement délicat :

- complexité, multiplicité et enchevêtrements des responsabilités des divers services ;
- absence d'information et de coordination effective entre ces services dans le temps et dans l'espace, et difficulté de traiter l'information (qui est appréciation globale d'un projet, d'une situation) ;

6 Plan d'occupation des sols

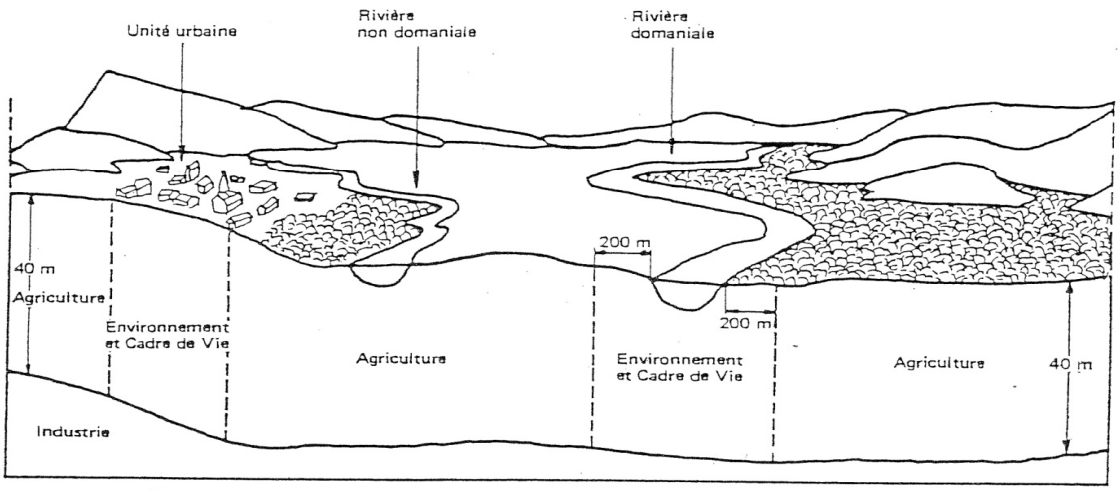
- disproportion entre les missions confiées par les textes et les moyens donnés pour les exécuter ;
- logique du fonctionnement interne des services (complexités des circuits administratifs, compétition entre missions d'un même service..,)

Police des eaux souterraines : répartition des compétences

Régime de la déclaration (cas général)

Application de l'article 40 de la loi du 16 décembre 1964

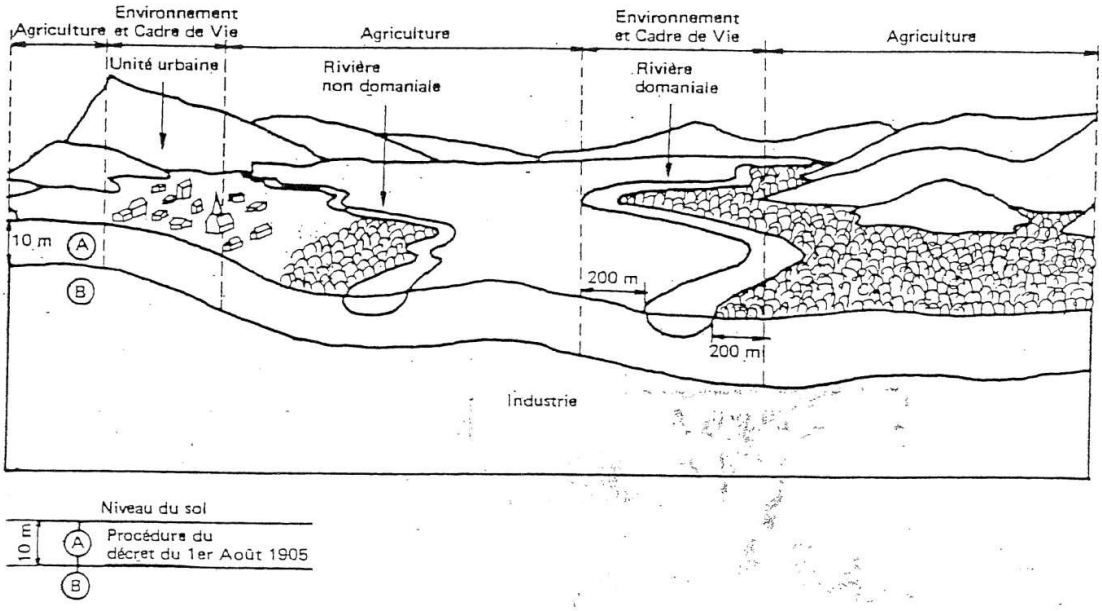
PRELEVEMENTS



Régime de l'autorisation

Application de l'article 6-1 de la loi du 16 décembre 1964

DEVERSEMENTS



Par exemple, la réglementation actuelle qui est le seul moyen d'action direct peu apte à protéger la qualité des eaux souterraines, est en outre perçue comme une contrainte intervenant de façon aléatoire et inorganisée, donc souvent injuste. Les enquêtes publiques sont ressenties comme un acte purement formel, conduisant à des décisions « technocratiques », sans plan d'action préalable. Le public, la population, les usagers et l'Administration elle-même ne peuvent que difficilement se retrouver dans les règles de procédure, complexes et parfois « pittoresques » (répartition de police des eaux souterraines).

La puissance publique a donc entrepris un double effort régional et national pour assurer une plus grande cohérence de son action sur les eaux souterraines.

Un processus d'organisation en cours [7]

Au niveau régional

Confrontées à la variété et à l'acuité des problèmes que pose la protection de la nappe d'Alsace, les Administrations ont depuis longtemps éprouvé le besoin de concerter leurs actions et de mettre en commun leurs connaissances et leurs moyens. Cette approche s'est concrétisée avec la création de la « Commission interministérielle » pour l'étude de la nappe phréatique (en 1954), conçue comme une structure de concertation et de réflexion prospective, à laquelle sont associés les représentants des grandes collectivités et des grandes unités industrielles. En partie grâce à cette Commission, s'est développé un double effort de cohérence dans l'action administrative et de recherche sur la nappe, ses propriétés, les pollutions et maintenant les problèmes économiques et sociaux qu'elle pose.

L'effort de recherche a été conduit dans diverses structures (Service de la carte géologique de l'Alsace et de la Lorraine, Comité technique de l'eau, Agence financière de bassin Rhin-Meuse, Université Louis Pasteur) selon des approches assez complémentaires. L'effort de cohérence s'est traduit par la création de diverses commissions pour des études concertées (Commissions diverses d'aménagement du Rhin [en relation avec la nappe]), ou pour des interventions spécifiques (Commission interservice de contrôle des rejets des MDPA[8] dans le Haut-Rhin).

L'Établissement public régional d'Alsace soutient l'Administration dans ses travaux de recherche sur la nappe phréatique. En cette matière, de nombreux documents d'étude, la mise en place d'instruments de recherche et de suivi de la qualité des eaux souterraines témoignent de l'intérêt que l'Établissement public régional d'Alsace porte à ce que les élus considèrent comme une chance, une richesse spécifique de l'Alsace. En matière de politique concertée, les élus régionaux ont décidé, au titre du VIIe Plan, la réalisation d'un Programme d'action prioritaire d'initiative régionale pour la « Régénération des eaux en Alsace - Protection de la nappe phréatique » ; la priorité qui lui a été faite montre que l'urgence et l'ampleur du problème sont particulièrement bien perçues dans les deux assemblées.

Ainsi, dans les faits, même sans aménagement des structures, la présence de la nappe phréatique et son rôle particulier pour l'Alsace a poussé la région à conduire une double action de recherche et de concertation, action qui, par son importance, semble unique en France.

Au niveau national

Des dispositions ont par ailleurs connu une application particulièrement active en Alsace. Avant le regroupement des responsabilités de police des eaux sous l'autorité du ministère de la Qualité de la Vie (décret n°76-1085 du 29 novembre 1976), un système technique et administratif de gestion a été mis en place pour protéger l'eau superficielle. Il s'agit du dispositif d'application de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964. Cette loi a pour but de protéger et de restaurer l'eau superficielle, souterraine et marine de façon progressive et quelque peu expérimentale. Son but à long terme est de transformer le comportement de la société française vis-à-vis de l'eau, mais son objectif plus immédiat est d'agir sur les pollueurs et les pollutions les plus immédiatement importantes.

Buts et moyens de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964

Organiser la concertation administrative
Le Comité interministériel d'action pour la nature et l'environnement (CIANE) ;
La Mission interministérielle de l'eau ;
La Mission déléguée de bassin, créée au niveau de chacun des six grands bassins. Cette Mission, à structure purement administrative, fonctionne au même niveau que l'Agence financière de bassin et le Comité de bassin ;
Auprès de chaque préfet de région de programme, un Comité technique de l'eau regroupe les services techniques de l'État, les amenant à mettre en commun leurs compétences et leurs problèmes.

Créer les moyens de définition de la politique et d'action dans le domaine de l'eau
Au niveau national le Comité national de l'eau, organe consultatif à composition tripartite (administrations, usagers et élus), qui se prononce, à la demande du gouvernement, sur les grandes orientations de la politique de l'eau.
Au niveau de chacun des six grands bassins (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Rhône-Méditerranée-Corse, Loire-Bretagne, Adour-Garonne), une Agence financière de bassin (AFB), établissement public de l'État à caractère administratif, constitue, à côté des structures administratives au sens traditionnel, un moyen de concertation et d'action auprès des usagers (agents économiques privés, collectivités locales).
Les Agences financières de bassin bénéficient de l'autonomie administrative ; elles ont un « programme d'activité »

7 Cf organigrammes en Annexe
8 Mines de Potasse d'Alsace

(quinquennal) ; elles disposent d'un budget et de moyens techniques importants ; par le système des redevances qui alimentent celui des aides financières — subventions et prêts — elles incitent efficacement les collectivités locales et les industriels à réaliser les opérations prévues au programme d'activité. Elles ont un programme d'études et recherches... Leur pilotage est assuré, sous l'égide du Comité de bassin et la tutelle du ministère de l'Environnement par un Conseil d'administration tripartite composé d'élus, de fonctionnaires et d'usagers.

Organiser la consultation des usagers, soumettre l'approbation des principes et des moyens aux responsables politiques, au moyen, de procédure d'action nouvelle (objectifs de qualité par exemple)
Cette consultation, cette approbation se font essentiellement au Comité national de l'eau, au Comité de bassin et surtout au sein du Conseil d'administration de l'Agence. Dans les régions où le système est le plus avancé, telle l'Alsace, par exemple pour la définition des « objectifs de qualité des rivières », il est recueilli l'avis de la représentation élue des Départements ou des Régions.

En Alsace, la mise en place de ce dispositif s'est faite en tenant compte de la présence de l'eau souterraine, en partie grâce au concours de la Commission interministérielle pour l'étude de la nappe phréatique. Le dispositif de la loi sur l'eau a été appliqué aux eaux superficielles de façon progressive et limitée. Son application se fonde sur les principes de la liberté, de la responsabilité et de la capacité de contacter chaque acteur public ou privé concerné par l'eau. C'est une prise en compte de l'eau et d'une politique collective vis-à-vis de l'eau par ces acteurs dans leur gestion qui est recherchée par l'État. C'est la reconnaissance de la multiplicité et de la diversité des acteurs publics et privés à prendre en compte la gestion des eaux.

L'institution devant la montée des problèmes de gestion

Le problème de la coordination et de la responsabilité administrative, de la capacité d'action quotidienne sur le milieu est d'abord un problème d'organisation de la décision, inadaptée à la nature des actions à entreprendre ou à modifier dans le cas d'une nappe phréatique comme celle d'Alsace.

Dans le domaine de l'eau, la loi de décembre 1964 n'a pas supprimé les moyens d'incitation traditionnels comme les subventions aux collectivités locales ou les mesures de police. Elle a même sur certains points complété le dispositif réglementaire existant. Mais en créant des structures de concertation, en appelant les usagers et les pouvoirs locaux à la négociation, elle a singulièrement accru l'efficacité de l'action administrative, y introduisant la perception de ce qui est économiquement possible, des actions qu'il convient de réaliser par priorité et de celles qu'il faut accepter de différer (programmes d'activité des Agences, contrats de branche...). Il est intéressant de discuter de cette action technico-administrative dans la mesure où elle semble être sous-tendue par les hypothèses implicites suivantes :

- L'hypothèse de réversibilité : les eaux des rivières se renouvellent rapidement. Au bout de quelques mois, après l'avoir stoppée, les effets écologiques d'une pollution quelle qu'elle soit, auront disparus. De cette hypothèse, découle la justification de la progressivité possible de la politique des eaux. Certains risques deviennent alors acceptables et certains équipements peuvent être différés et il est possible de faire un choix entre les pollutions et les pollueurs pour tirer l'efficacité technique la plus grande et la plus immédiate des moyens dont on dispose.
- L'hypothèse de neutralité économique : les redevances ont pour effet théorique de rapprocher le coût privé du coût social, c'est-à-dire de faire payer le juste prix des biens en y incorporant le coût de l'épuration de l'eau. Si l'ensemble des entreprises opérant sur un même marché sont soumis aux mêmes contraintes d'épuration, les conditions de concurrence sont respectées et la politique des eaux ne crée pas de distorsions économiques. Inversement, toutes les entreprises ont la même capacité de négocier leur effort et leur programme d'épuration.
- L'hypothèse de neutralité sociale : la protection des eaux n'a pas de conséquences sur la vie des collectivités, sur l'emploi, sur le comportement de l'individu. Et inversement, le changement de comportement des populations, des petits usagers, non concernés par le système des redevances et des aides, n'intervient pas dans la protection des eaux.

Dans la pratique, qu'en est-il concernant la protection de la qualité des eaux ?

Pour les eaux de surface, la première hypothèse est facilement vérifiée : en période de congés payés les rejets polluants cessent, et en quinze jours, la santé de la rivière se restaure rapidement. La deuxième hypothèse reste assez théorique : pour toutes sortes de raisons tenant à l'économie des entreprises (dont la concurrence internationale) les redevances sont encore assez loin d'incorporer dans les charges le coût réel d'épuration. L'hypothèse de neutralité sociale est bien discutable : la politique d'épuration des rejets communaux ou industriels telle qu'actuellement pratiquée — et une autre serait bien difficile à mettre en œuvre — néglige le comportement des individus, des petits usagers ; or ce comportement n'est pas sans effet sur la propreté des rivières. Quoi qu'il en

soit, l'action actuellement entreprise pour l'assainissement des rivières, repose sur des bases justes : elle améliore le temps présent, tout en protégeant l'avenir même si d'autres incitations atteignant l'ensemble de la population (information, formation) sont encore à développer. En outre, par le jeu des échanges rivières-nappe, elle améliore les conditions de protection des eaux de la nappe d'Alsace.

Pour les eaux souterraines par contre, la situation est beaucoup moins simple. Les trois hypothèses sont peu ou pas du tout vérifiées.

L'irréversibilité est certaine, à l'échelle des générations (une goutte d'eau salée dans la nappe d'Alsace met 100 ans à parcourir le trajet de Mulhouse à Strasbourg) ; le calcul des redevances est, pour certains types de pollution, fort délicat à établir ; les conditions de concurrence pèsent lourd dans la négociation, avec des risques sociaux évidents. À l'inverse, le comportement d'une multitude de petits usagers peut être gros de conséquences pour la protection actuelle et future des eaux souterraines (dépôts sauvages d'ordures dans les gravières, problème des milliers de cuves de mazout enterrées sans précaution dans les graviers de la plaine au cours des 20 dernières années...). Leur participation est évidemment nécessaire, sauf à appliquer une difficile réglementation. Pour les rivières, en traitant le court terme, en programmant les interventions, on ménage en même temps le long terme et les intérêts actuels des avalisants. Pour les eaux souterraines, à l'échelle des grandes nappes alluviales comme celle du Rhin, c'est, dès le départ, au long terme qu'il faut s'attaquer, dans une vision spatio-temporelle aussi vaste que possible. Il faut mettre le long terme en « amont des décisions » et aborder de façon explicite les éléments de l'action quotidienne qui peuvent avoir un impact écologique, économique et social à long terme. Du point de vue économique et social, il est nécessaire de prendre en compte :

L'ignorance face aux pollutions

Quelles sont les pollutions, quelles sont les conséquences ? Cette ignorance tend à libérer certains pollueurs de toute prudence, de toute responsabilité à long terme.

La nature des risques acceptables

Les risques liés à la pollution, à un processus technologique, à une localisation d'activité ne sont pas aujourd'hui appréciés globalement et explicitement, mais appréciés et gérés par les seuls promoteurs au droit de leur projet. Les réflexions sur cette notion de risque à long terme (risques d'accidents d'exploitation concernant la firme ou le voisinage, ou le personnel, risques connus et inconnus (notion d'incertitude, risques d'irréversibilité) sont inexistantes ou presque. Les risques supportés par les autres, souvent à leur insu (utilisateurs, population dans l'ensemble, générations futures) ne sont pas pris en compte, sauf après un accident. Qui prend les risques et qui subit les conséquences ? Ce n'est souvent pas la même personne... Le long terme est occulté... Les générations futures ne peuvent se plaindre...

Les contraintes d'un développement sélectif

L'industrialisation, la modernisation agricole, l'urbanisation se sont faites en Alsace indépendamment de l'eau souterraine. Or, si la nappe phréatique favorise certaines catégories d'activités, si elle en tolère d'autres, sa vulnérabilité est trop souvent oubliée. Il n'est plus possible d'implanter n'importe quelle activité, n'importe où. Cette nécessaire sélectivité aura un impact économique et social différent selon les zones et donc selon les communes. Est-ce bien du ressort de l'administration de conduire un tel développement sélectif ?

L'importance d'une population informée et participative

Il n'est pas étonnant que la population ne soit pas préoccupée par les eaux souterraines et qu'elle ne soit pas prête en l'état actuel à faire des efforts, sur le plan économique par exemple, pour protéger celles-ci. Elle n'est pas informée (l'enquête l'a montré et l'analyse de presse l'a confirmé). La connaissance technique est réservée au « pouvoir » administratif et technique : la population est crainte pour ses réactions passionnelles auxquelles elle est d'autant plus sujette qu'elle n'a à sa disposition qu'une information incomplète et mal adaptée. Sans information destinée à être comprise et utilisée par tous, sans participation de la population, est-il possible de conduire une politique des eaux souterraines, de faire accepter une « vocation » de celles-ci qui soit contraignante ? En matière d'eau souterraine, l'irréversibilité des phénomènes rend les conséquences économiques et sociales plus dures à supporter. La participation de toute la population apparaît comme une nécessité pour supprimer le plus efficacement possible toute pollution ; elle n'est concevable que si le sentiment de solidarité et de confiance réciproque est fort et l'objectif commun clair et stable. C'est bien là un problème d'abord

politique.

Ainsi la réponse institutionnelle au processus de dégradation de la nappe phréatique d'Alsace montre, sur un cas d'école de la gestion du milieu naturel, quelle difficulté il y a à traiter dans son extraordinaire complexité un problème de décision à la fois très important à long terme et ressenti non urgent et diffus à court terme. Une organisation sociale de gestion des eaux souterraines est peut-être en gestation, essentiellement du fait de l'État et de ses services. Par un développement pragmatique de ses moyens, l'État apporte l'élément technique, économique et administratif indispensable à toute gestion. Cela n'est pas suffisant. Par leur rationalité constitutive comme par la nature « multi-acteur » du problème, les services de l'État ne peuvent fonctionner comme une organisation capable d'une action cohérente, globale, continue, au sein de la totalité du système-eau. Certes un progrès du dispositif de gestion technique et administrative est envisageable, vers plus de cohérence interne, dans le sens d'une action plus continue et plus globale, auprès d'un plus grand nombre d'acteurs, aux niveaux local et régional. Ce sera le progrès d'un seul acteur, l'État. Or, la dégradation de la nappe phréatique est un fait du système social. Solliciter une réponse de ce système social dans sa totalité tout autant qu'assurer le bon fonctionnement du dispositif technico-administratif en son sein, renvoie à la responsabilité politique.

Cette responsabilité politique, d'un nouveau genre, est de nature à tirer partie au maximum des ressources humaines régionales et locales pour protéger et gérer l'eau. Elle est dès à présent nécessaire pour assurer :

- la volonté commune de maintenir de façon durable un comportement exigeant ;
- la légitimité du choix politique : dans une optique de choix à long terme, les incertitudes, les imperfections du savoir, les risques ne sont plus des paramètres secondaires de l'action, bien au contraire, il faut leur donner une place de choix, en faire des critères de l'action quotidienne, même s'ils apparaissent difficiles à appréhender. Apprécier le risque acceptable, l'irréversibilité admissible, l'inconnu est un acte d'essence morale et politique ;
- l'arbitrage entre des intérêts divers, souvent antagonistes mis en jeu par la politique de l'eau souterraine ;
- la participation de la population : car, le comportement d'une multitude de petits usagers peut être gros de conséquences pour la protection de l'eau ;
- la négociation entre acteurs, entre zones d'une politique globale, fondant un consensus autour de principes communs d'action, pour les maintenir dans le temps et dans l'espace à travers l'action quotidienne. Ce consensus est nécessaire si l'on considère que les acteurs intervenant sur la qualité de l'eau ont un large degré d'autonomie, de liberté et d'appréciation...

Sur quelle autorité politique responsable fonder cette politique de protection des eaux souterraines ? Tous les niveaux de pouvoir public sont concernés à des degrés divers. L'État a un rôle essentiel, mais plus encore les collectivités locales et régionales. Or, aucune des collectivités publiques alsaciennes ne peuvent remplir à elles-seules ce rôle : les communes et les départements, du fait de leur compétence géographique, la région, du fait de ses compétences juridiques et institutionnelles. Au-delà de cet aspect institutionnel, c'est bien aussi, une carence au niveau des langages et des procédures de décision qui empêche l'émergence d'une véritable organisation sociale de gestion des eaux souterraines (et du milieu naturel) susceptible de permettre à l'ensemble des acteurs de la société alsacienne, en tant que partie du système-eau, d'intervenir, de façon consciente, sur le devenir des eaux souterraines.

Les approches du problème et leurs limites

L'organisation par laquelle l'ensemble des acteurs alsaciens, en tant que société, peut avoir une conduite cohérente vis-à-vis de l'eau souterraine peut s'étudier en termes de structure (institution) mais aussi en termes de langages et de procédures de décision.

Or, les propositions théoriques et pratiques des sciences de la décision, de la science politique au sens large, paraissent tour à tour hésitantes, partielles et inadéquates pour la gestion de la nature. Dans le domaine de l'eau, trois conceptions de la gestion, trois langages de décision, tantôt se heurtent tantôt s'allient : l'approche économique, l'approche écologique, l'approche technique et administrative. Chaque thèse vise à promouvoir des priorités, des intérêts découlant d'une vision de la société et de l'homme et de leurs besoins respectifs. Ces thèses ont un rôle fédérateur et organisateur de la discussion socio-politique. Derrière ces approches il y a des acteurs, en

effet, qui s'opposent ou s'allient, et dont les conceptions stratégiques auront pour résultat d'orienter le devenir et la gestion des eaux souterraines.

L'eau : une ressource nécessaire à la satisfaction des besoins de la société d'aujourd'hui

L'approche économique, considère l'eau comme une ressource nécessaire à l'activité sociale d'aujourd'hui. La pensée et la pratique économique depuis Adam Smith se préoccupent de l'affectation des facteurs Capital et Travail dans le développement social, à l'exclusion des ressources naturelles considérées comme abondantes. Cette approche économique traite, quasi-exclusivement, des problèmes de l'industrialisation et de la production, des biens dans la société occidentale moderne. À la différence de l'école des Physiocrates, économistes français du XVIIIe siècle qui prétendaient donner une place à la nature dans leur théorie du circuit économique, approche qui jusqu'à présent n'a pas eu de développements théorique et pratique importants. Les problèmes de l'eau, perçus essentiellement en termes de rareté, y apparaissent comme extérieurs au champ traditionnel de « l'économique ». Ainsi, les économistes contemporains constatent, pour la plupart, l'incapacité de l'économie de marché à gérer les ressources naturelles, l'eau en particulier, mais proposent un certain nombre d'instruments économiques comme moyens de la décision publique en matière d'environnement.

La pure économie de marché, au sens traditionnel de processus spontané d'affectation des facteurs de production sous l'effet de la demande solvable, s'est avérée dans les faits totalement déficiente pour la gestion des eaux ; il suffit de constater en Alsace le triste état du réseau hydraulique pour saisir la mesure de cette déficience. Ainsi l'approche économique visant à laisser faire le jeu du marché pur et parfait, apparaît à tous, usagers et théoriciens, comme dangereuse et inadaptée.

Pour les théoriciens

L'eau n'a aucune des caractéristiques d'un bien marchand, c'est un élément non appropriable, un bien commun ; il y a bien une demande et une offre d'eau, mais aucune des conditions du marché « pur et parfait » ne sont réunies pour assurer cet échange ; l'usage de l'eau n'est pas libératoire parce qu'il n'est pas totalement neutre vis-à-vis des autres usages : à la relation « Homme – Homme » volontaire du marché pur et parfait, se substitue une relation « Homme - Nature - Homme » qui met en relation chaque usager avec l'ensemble des autres usagers successifs du même flux d'eau.

Pour les usagers

L'eau n'est pas un bien économique, mais un de ces moyens de vie que la puissance publique se doit de protéger et de gérer ; ce bien nécessaire à la vie économique doit être géré de façon spécifique pour rendre les divers usages économiques compatibles entre eux.

Cependant, les instruments économiques mis à la disposition de la puissance publique pour conduire une politique de l'eau vis-à-vis des agents économiques sont nombreux et variés. Chacun permet de répondre à des besoins précis :

- en cas de rareté de la ressource, ce qui n'est pas le cas en Alsace, l'établissement d'un « prix public » permet de la répartir en fonction des préférences de la puissance publique ;
- en cas de dégradation des eaux, un système de redevances permet de financer les programmes d'épuration définis et conduits par la puissance publique ;
- en cas de fragilité du milieu, des normes de rejets et de prélèvements, visant à protéger des usages écologiques, et humains, peuvent être appliquées. Conjointement, un système d'aides économiques permet si nécessaire l'adaptation du système de production à ces contraintes définies par la puissance publique en vue de la protection du milieu.

Ces moyens paraissent à l'usage, compatibles avec l'esprit de l'économie libérale, tout en réaffirmant le rôle de la puissance publique. Ils ont pour avantage de s'intégrer à un système de négociation compris par les usagers et les pollueurs importants, système dont la souplesse, la progressivité et la justice (« le pollueur est le payeur ») ont permis qu'il soit en général bien accepté par les agents économiques concernés. Mais ils ont pour inconvénient de privilégier certaines catégories d'usagers, ceux qui peuvent être concernés par le langage économique, laissant de côté la pollution et les besoins des petits usagers. De façon plus théorique, on peut leur reprocher de ne pas être neutres socialement, l'augmentation des coûts opérant une sélection entre les produits et les entreprises sans tenir

compte des besoins sociaux et de la répartition des revenus, de sous-évaluer les coûts sociaux (en minimisant l'effort d'épuration pour le rendre économiquement acceptable), et de présenter un risque latent d'inversion de rationalité (le moyen économique imposant sa rationalité à l'objectif qui est écologique).

Indispensables, ces moyens économiques ne sont pas suffisants à eux seuls pour conduire la politique exigeante qui est nécessaire à la protection des eaux souterraines. Ainsi, ils ne répondent pas, ou mal, aux questions suivantes :

Comment faire cesser la pollution « de fond » des rivières et de l'eau souterraine, qui paraît irréductible aux moyens économiques actuels ?

Comment financer des dépenses de surveillance (investissement ou entretien) voire des dépenses de restauration du milieu nappe phréatique par exemple ? Ici le système des redevances qui a pour assiette le niveau des émissions polluantes, ne joue pas ; quelles ressources trouver ? Comment les affecter ? Qui est responsable de ces opérations de contrôle ou de restauration ? Peut-on s'affranchir de la participation de la population et des petits usagers pour définir la politique de l'eau et les programmes d'action qui la traduisent ? N'y a-t-il pas là un potentiel essentiel de protection des eaux qui n'est pas employé (participation directe, action sur les usagers en tant que citoyens ou consommateurs...), potentiel qui ne s'exprime pas en termes de relation marchande ?

Cette approche économique, principalement conçue en termes de quantité de ressources nécessaires à la société d'aujourd'hui, privilégie, à travers une relation marchande, une certaine architecture de fonctions individuelles et sociales reconnues. Mais qu'en est-il des fonctions actuelles non perçues, non reconnues, du non-fonctionnel, c'est-à-dire du potentiel non finalisé, et demain des fonctions futures ou plutôt d'autres architectures fonctionnelles, nécessaires aux générations de demain, mais non encore concevables ? Qu'en est-il de la sauvegarde de notre capacité d'évolution dans un milieu évolutif ? Quel que soit le futur, l'eau souterraine d'Alsace sera demain la même eau qu'aujourd'hui. Si l'approche économique fournit d'indispensables outils de négociation et de choix économiques, elle demeure muette devant la nécessité de protéger et d'investir dans la qualité actuelle et à long terme du milieu. La loi de 1964 fixe un objectif écologique (la lutte contre la pollution des eaux) et se donne les moyens économiques et financiers pour l'atteindre. Elle n'exclut aucunement d'autres formes d'actions. À long terme, l'utilisation de ces moyens est conçue comme s'intégrant à d'autres dispositifs requérant une volonté et une responsabilité politique et administrative accrues.

L'eau : milieu de vie pour tous les êtres d'aujourd'hui et de demain

Dans l'approche écologique, l'eau constitue un milieu de vie pour les êtres vivants, et en particulier pour l'homme : ce milieu de vie est un partenaire, garant de la reproduction et de la continuité du vivant.

Cette approche écologique est récente. Elle est apparue comme une protestation contre un développement social conçu exclusivement et mécaniquement en termes de production de biens et services. Elle reproche particulièrement à l'approche économique de ne pas se préoccuper de la sauvegarde et de la reproduction des éléments nécessaires à la vie.

Dans le domaine de la connaissance, face aux tendances « réductionnistes » et « fixistes » de la science traditionnelle, s'est développé le souci d'appréhender le vivant en tant que « totalité » en évolution. L'approche écologique s'appuie largement sur une « approche systémique » des relations de la société à la nature (éco-socio-système) et de l'homme à son milieu naturel et social. Un domaine nouveau de recherche scientifique est apparu, avec des méthodes et des préoccupations spécifiques. Ainsi connaît-on un peu mieux aujourd'hui les systèmes vivants, leur organisation, leur régulation, les échanges, les cycles et les équilibres du milieu, les processus d'adaptation à court et à long termes des êtres vivant dans leur milieu...

Dans le domaine de l'action, la prise de conscience de la complexité des phénomènes vivants, l'évolution des organisations de certaines couches sociales se sont traduites par une « demande » de prudence vis-à-vis de la nature (croissance zéro). Puis très rapidement, une formulation plus positive a été recherchée dans la promotion d'un autre type de développement social, reposant sur une plus grande « intelligence » de la vie, de ses processus, et de ses ressources pour un progrès vraiment global. Ce développement veut se fonder sur l'homme, sur sa capacité de connaître et de gérer des systèmes globaux, sur son aptitude à conduire une action multi-dimensionnelle, du moins si sa capacité de « conscience » parvient à intégrer et à dépasser sa capacité de « raison ». Potentiellement se trouvent ainsi introduits d'autres futurs possibles, fondés sur d'autres organisations de la vie personnelle et sociale des hommes en société.

En tout état de cause, l'approche écologique milite pour que les activités et les priorités du domaine économique respectent les activités et les priorités du domaine écologique. Son existence même contribue à transformer les objectifs socio-politiques. L'approche écologique réaffirme la dimension morale et politique de l'action sur le

milieu de vie, et remet à son rang la notion de responsabilité. Elle rappelle que le milieu de vie est le lieu d'enjeux fondamentaux qui débordent les intérêts des agents économiques du moment et que sa gestion ne peut se concevoir qu'en termes de solidarité dans l'espace et dans le temps. Elle apparaît encore très pessimiste. Ce pessimisme, qui radicalise les solutions, résulte peut-être de l'absence actuelle d'une pensée politique structurée, de lieu et de moyens de négociation des choix écologiques qui confirment ses tenants dans des attitudes de blocage. Certes, la nature et l'homme ont souvent dû faire preuve d'adaptation réciproque... Et une prudence trop grande n'est pas socialement supportable. Mais si le quotidien doit être assuré, ce qui impose l'action, il y a des stratégies plus intelligentes que d'autres face au besoin d'adaptation de l'homme à la nature (par exemple : recherche d'un coût global minimal des essais-erreurs), face à l'incertitude, face au risque (qui paie les conséquences, apprécie les risques)... Il ne s'agit donc pas seulement de protéger, de restaurer, il faut aussi vivre, c'est-à-dire choisir... Ce que l'approche écologique semble encore craindre. Par rapport à l'eau, qui transite dans et hors des organismes vivants, et qui, en quelque sorte, occupe le rôle de « milieu » du milieu naturel et social, l'approche écologique met l'accent sur l'unité du milieu hydraulique et la multi-fonctionnalité de ses rôles. Elle insiste sur la double nécessité de protéger l'eau dans ses qualités (usages, fonctions) reconnues et dans ses qualités potentielles. Il s'agit en effet de sauvegarder la « pyramide écologique » dont dépend l'homme à long terme et plus directement la vie des individus les plus fragiles, de l'espèce humaine en général, face aux processus d'auto-sélection que pourrait déclencher la dégradation des eaux.

En Alsace, l'approche écologique qui a attiré de nombreux sympathisants a pris un tour très politique, engendrant chez les diverses associations de protection de la nature, des stratégies différenciées de concertation ou d'opposition avec les pouvoirs publics. S'agissant de la nappe phréatique, elles insistent sur les relations entre l'eau souterraine, le reste du milieu naturel et la société. Pour les plus dures d'entre elles, les risques qui pèsent sur la nappe, l'irréversibilité de sa dégradation, apparaissent à peine plus alarmants que la façon dont la société se comporte vis-à-vis du bien commun. D'où une remise en cause des choix sociaux actuels :

- quelle est la légitimité d'une économie de production qui détruit l'acquis naturel et humain (l'eau, l'art de vivre) pour produire des biens surabondants ? Il faut protéger la nappe, et le système de production doit s'adapter aux contraintes qui en résultent ;
- il y a un savoir et un pouvoir technique et institutionnel qui sont de nature politique sans en avoir nette conscience. Il faut mettre fin à cette ambiguïté et le système de valeur du technicien doit se soumettre au système de valeur du citoyen ;
- l'individu doit faire un choix de valeur et doit participer activement à la protection et à la valorisation de l'environnement.

Cette approche écologique a donc pour effet de rappeler au citoyen et à l'élu leurs responsabilités à long terme. La gestion du milieu impose des droits et des devoirs à tous les acteurs. Et, à la base de tout aménagement du milieu de vie, il y a appréciation, donc choix politique irréductible à une quelconque rationalité économique ou technico-scientifique s'imposant de l'extérieur.

L'eau : objet de choix sociaux

L'eau est une ressource, c'est aussi un milieu ; mais c'est pour l'approche technico-administrative, l'objet de choix sociaux dont il faut assurer la cohérence et la rationalité.

L'eau sert à des fonctions repérables, non repérables, actuelles ou futures. Il est possible de fonctionnaliser le fonctionnel (ressources économiques, ressources urbaines, ressources agricoles) et même le non-fonctionnel (parcs régionaux, lacs protégés...). L'essentiel est d'assurer la reproduction des moyens de survie, de répartir les raretés, de concilier les besoins entre eux afin d'éviter les conflits. Tant que la qualité de l'eau n'était pas ou était peu le résultat d'une attitude volontaire d'investissement de la part de chaque acteur (citoyen, entreprise, collectivité publique...), le rôle de l'Administration, a été jugé comme étant bien rempli. Aussi, nombreux sont ceux, parmi la population, les élus et les responsables administratifs, qui pensent que le problème de l'eau n'est qu'un problème technique qui peut être réglé, jusque dans ses implications sociales et économiques, par l'Administration sous la responsabilité de l'État. Ils se fondent sur cette vocation de l'Administration à protéger et à gérer les intérêts à long terme du pays, particulièrement dans le domaine des moyens de survie (eaux, forêts, grands équipements,...), vocation qu'elle seule peut remplir avec un souci de cohérence et de liberté vis-à-vis des légitimes intérêts locaux. Ils estiment aussi que seule l'Administration est susceptible de réunir les moyens nécessaires pour conduire la gestion quotidienne de l'eau (police des eaux-recherche, suivi, contrôle-action économique-moyens de programmation et de simulation). Ces moyens seraient groupés sous la responsabilité d'un organisme permanent, de composition interministérielle ; le Comité technique de l'eau au plan régional, la Mission interministérielle déléguée au niveau national, constituent une première ébauche, perfectible, d'une telle structure.

Cette approche administrative et planificatrice aurait pour avantage de résoudre, à partir de ce qui existe, une bonne partie des problèmes à court terme, dès que l'État aurait décidé de conduire une action puissante. Le cadre existe, juridique et administratif, et sous réserve d'accroître les moyens, l'Administration a la compétence voulue pour exercer cette tâche. Mais, compte tenu de la nature et du rôle de l'eau, de l'évolution des idées politiques, cette approche est-elle suffisante ? Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'existe une intervention de l'Administration dans le domaine de l'eau ; mais dans la pratique : rappelons qu'elle s'est heurtée à un certain nombre de problèmes. La police de l'eau et celle des installations classées sont restées relativement peu efficaces et localement inadéquates ; la coordination interministérielle dans le quotidien ne va pas de soi en raison des missions très différentes de chaque service ; le recours à la programmation, utilisée dans le cadre d'une connaissance imparfaite, face à un avenir incertain, face à des acteurs multiples ne résout pas les problèmes, le choix reste politique. En définitive, les promoteurs de cette approche administrative rappellent avec force le besoin d'une présence locale, permanente et interministérielle de l'Administration, pour « administrer » l'eau. Mais le problème de la responsabilité politique, de la participation de la population est passé sous silence.

En fait, le débat est aujourd'hui entre deux conceptions de l'Administration, du rôle de l'État dans la Nation. Tirant leur jugement d'une longue expérience, particulièrement dans l'aménagement du milieu, nombreux sont ceux qui pensent plus efficace, plus économe et socialement plus satisfaisant de « travailler avec », ou « de faire faire » que de « faire » ou « d'ordonner » de la part de l'État. De toute façon, est posé un problème de répartition des compétences entre l'État et les pouvoirs locaux.

Les compétences de l'État

Créer le Droit et le faire respecter, fixer les normes nationales, développer les moyens techniques et scientifiques, fournir des aides, diffuser une information objective...

Les compétences locales

En connaissance des réalités locales, restaurer, entretenir, améliorer, le cadre de vie dans la double perspective de le transmettre aux générations futures et de l'utiliser au bénéfice de la génération présente (population, administration, collectivités locales).

Ces compétences sont complémentaires, mais il n'existe actuellement aucune définition claire de leur domaine respectif. Dès lors, l'Administration locale a le choix entre deux stratégies : ou bien assurer elle-même toutes les compétences, au risque de voir mettre en cause la légitimité de son action ; ou bien susciter l'apparition, à côté-d'elle, de structures nouvelles au niveau local, aux compétences définies, structures politiques aptes à conduire une action efficace et à négocier avec l'État une politique de l'eau acceptable aux différents échelons territoriaux (région, départements, communes). Un exemple a été donné avec l'élaboration du schéma régional de développement et d'aménagement de l'Alsace.

Dans cet esprit, un fait récent doit être pris en compte : l'apparition d'une attitude plus critique de la population vis-à-vis de l'action des responsables administratifs et politiques. Celle-ci, procédant d'une volonté de chacun d'être maître de son destin, semble devoir condamner l'existence d'un système administratif agissant de son propre chef, mal adapté à résoudre les problèmes d'environnement en général, de gestion des eaux en particulier.

L'approche technico-administrative s'est développée, dans les services de l'État, pour servir les objectifs de cohérence des choix, de réduction des conflits, d'application des lois, de permanence des principes d'action publique. Dans la mesure où les différents acteurs de la puissance publique ont des responsabilités de plus en plus autonomes, les uns vis-à-vis des autres, et ont des solidarités à négocier, un nouvel usage des outils d'aide et d'application de la décision se dessine. Ces outils (calculs économiques, planification écologique, réglementation, incitations diverses, ...) peuvent permettre pour chaque acteur public qui y recoure de se faire, au regard de sa propre stratégie et dans le cadre de sa propre responsabilité, une idée des arbitrages et des conduites possibles ou souhaitables, et de « négocier » avec les autres acteurs publics ou privés. Mais, dès lors que les rapports entre la Nation et l'État se complexifient, l'outil, s'il n'est pas maîtrisé, peut se retourner contre l'État. Le respect du long terme, la participation effective de chacun à une œuvre commune, suppose que la cohérence, la continuité, la responsabilité partent du citoyen, des collectivités locales et régionales tout autant que de l'État.

Les approches économique, écologique et technico-administratives, à travers la façon dont elles constatent les faits, apprécient les intérêts en jeu, identifient les problèmes de l'eau souterraine, sous-tendent des organisations de gestion différentes, dans leur structure, leur langage et leur procédure d'action. Or, à moins de les pousser à l'extrême, ces approches stratégiques apparaissent complémentaires, se corrigeant et se stimulant mutuellement.

L'eau souterraine est au cœur d'un débat stratégique permanent pour la société alsacienne comme pour chaque

acteur qui la compose. Pour chaque décision prise, des schémas de représentations de la réalité, des scénarios du futur, des cheminements ont été promus, confrontés, négociés. Ces débats, entre des approches plus ou moins limitées, sous-tendant les intérêts d'acteurs multiples, contiennent les germes d'un éclatement, d'une auto-destruction de la société. Face à ces tendances, des forces unificatrices semblent devoir jouer. Chaque acteur ne peut ignorer à long terme l'ensemble des autres points de vue ; et prenant acte des solidarités dont il dépend, il est de son propre intérêt de promouvoir des décisions concertées procédant d'une vision globale des intérêts en jeu. La société dans son ensemble, comme chaque personne physique ou morale, est amenée à pratiquer une conduite globale de tous ses intérêts, pour survivre. Celle-ci procède d'un arbitrage permanent entre des intérêts divers à prendre en compte. Et si plusieurs individus se trouvent solidaires de fait devant un intérêt commun, ils vont négocier des régles de conduite, des codes d'usages pour prendre en compte cette solidarité. En termes de décision, le problème de l'eau souterraine en Alsace est donc d'organiser, face à un besoin social nouveau de protection et de valorisation du milieu, cette négociation et cette action commune.

La recherche d'un nouveau cadre de pensée

La gestion des eaux souterraines est un problème aussi neuf que le processus de dégradation qui les frappe. Il s'agit d'introduire dans l'ensemble du système-eau (société et milieu) une fonction sociale nouvelle. Cette introduction bouleverse les modes de pensée, les arbitrages, les coalitions, et les façons d'agir ensemble. Le maintien exigeant de la qualité des eaux souterraines sera plus aisé si chaque participant a conscience que c'est un patrimoine commun qu'il s'agit de sauvegarder. Une telle approche patrimoniale du sujet n'est cependant pas sans poser de problèmes.

Une fonction vivante, une fonction sociale : la régulation écologique

Tout être vivant, en tant que société cellulaire, a besoin pour vivre, c'est-à-dire pour se maintenir, se reproduire, se développer, d'une certaine qualité (richesse, stabilité...) de ses échanges avec le milieu naturel. Pour ce faire, il développe une certaine capacité de régulation de ses échanges vitaux ; régulation physiologique de son milieu interne, régulation écologique rudimentaire par adaptation du milieu externe, à la nature. L'homme d'aujourd'hui comprend peut-être mieux que son propre milieu interne (le milieu interne de la société cellulaire qu'il constitue) est en relation avec le milieu extérieur, en particulier par l'eau. Avec les effets retards dus à la diffusion dans le système vivant, l'homme va réagir au milieu externe qu'il est en train de transformer. L'homme est acteur - réacteur de « son » milieu externe. La société humaine, en tant que société, se voit contrainte de considérer de moins en moins le milieu naturel comme un milieu externe, en utilisation minière, et de plus en plus comme un milieu interne à restaurer en continu. Une fonction sociale nouvelle apparaît : la régulation écologique par laquelle la société choisit et maintient la qualité du milieu dans lequel elle vit. Cette régulation écologique peut être caractérisée par les traits suivants :

- c'est une fonction active, il y a une offre (création) de qualité et une demande de qualité. Le milieu naturel (auto-épuration), l'homme, les différents acteurs sociaux peuvent être à la fois offreur et demandeur de qualité ;
- cette fonction est d'autant plus active que la pression déstabilisante sur le milieu naturel est forte et que la société en refuse les conséquences sélectives sur elle-même ;
- la régulation écologique est à la fois fonction spécialisée et métafonction, c'est dire que le niveau de qualité du milieu « naturel » (en fait, du milieu naturel et social) dépend certes d'une fonction spécifique (technique) mettant en œuvre des actions spécifiques de régulation de l'état du milieu autour d'un équilibre donné, mais aussi simultanément de l'exercice et de la compétition des autres fonctions sociales.

La régulation écologique n'est pas isolable de l'ensemble des autres fonctions vitales de l'homme et de la société. Le choix d'une qualité générale de l'eau souterraine en Alsace et son maintien dans le temps est un exemple de cette régulation écologique qui va concerner l'ensemble des acteurs qui composent la société alsacienne, à travers toutes leurs activités. Le niveau de qualité désiré, les modalités de la mise en place de la régulation écologique sont des choix résultant d'une appréciation personnelle et politique du devenir global de la société et de la place de chaque acteur par rapport à ce devenir. En fait, l'introduction d'une telle fonction suppose que change le statut de cette richesse cachée pour les Alsaciens, et qu'elle devienne un patrimoine commun à l'Alsace.

Pour une approche patrimoniale de la gestion du milieu naturel

Pour que s'instaure en Alsace un comportement général de protection, de maintien de la qualité du milieu « eau souterraine », une volonté et une conscience communes, il convient de :

- considérer l'eau et le système de régulation de sa qualité non seulement comme une ressource, comme un milieu, ni même comme une organisation sociale mais comme un élément patrimonial ;
- considérer cet élément patrimonial, non seulement comme celui de l'Alsace mais aussi de chaque Alsacien, du pays, du genre humain, non seulement comme un ensemble de moyens techniques, réglementaires appliqués à une réalité physique, mais comme un construit, comme un acquis commun d'organisation relationnelle ;
- considérer cet acquis commun d'organisation relationnelle comme permettant l'intégration de la conduite, c'est-à-dire du comportement acquis et de la stratégie de chaque acteur vis-à-vis de l'eau, en une conduite globale de la société alsacienne vis-à-vis du système-eau.

Ces considérations découlent de l'approche patrimoniale, cadre de réflexion sur la conduite des êtres dans leur milieu. Le processus de dégradation du milieu naturel, ici l'eau souterraine, fait surgir des enjeux patrimoniaux pour chaque Alsacien, mais celui-ci ne peut les saisir qu'en tant que membre d'une communauté. L'organisation qui permettra à chacun des acteurs de prendre en compte efficacement les intérêts écologiques procédera donc d'une gestion patrimoniale de type communautaire. Ainsi la meilleure façon de protéger l'eau, en considération de la multiplicité de ses rôles d'aujourd'hui et de demain, est de déclencher un processus de patrimonialisation pour la communauté alsacienne, processus dont on propose ici les fondements théoriques, les conditions et les moyens.

Une conduite globale

Tout être vivant développe une conduite globale (comportement acquis, et réflexion stratégique) de l'ensemble de ses intérêts qui est susceptible de répondre à des principes généraux de conservation, d'adaptation et de développement relativement permanent quel que soit l'être considéré.

Au niveau biologique, la nature peut se décrire comme un « écosystème » dont les divers constituants, c'est-à-dire le biotope (ensemble des éléments physiques) et la biocénose (ensemble des espèces vivantes) forment un tout. Globalité, interactivité, évolutibilité et reproductibilité caractérisent le milieu naturel dans lequel vivent les êtres vivants. Chaque espèce dépend, à terme, de l'état du milieu pour vivre, c'est-à-dire se maintenir malgré la sélection, se reproduire, s'adapter, se développer. Et en retour, chaque espèce participe à l'état du milieu, à travers un jeu complexe de processus écologiques. Espèce et milieu sont partenaires au sein de l'écosystème. L'écosystème est à la fois stable et évolutif. Bien que lente à l'œil humain, l'évolution du biotope et de la biocénose est permanente. Les éléments physiques sont soumis à une transformation interne (mouvements tectoniques, variations de température, changement de climat…) et externe (activités cosmiques...) continue ; les espèces vivantes, soumises aux variations du biotope et à leurs propres mutations internes (code génétique) s'adaptent à leur milieu naturel ou disparaissent, par un processus complexe « d'essai-sélection » permanent. Ces changements sont plus ou moins intenses. L'écosystème connaît en fait une stabilité dynamique, dans laquelle certains équilibres généraux (climax), certaines régulations demeurent, alors que des transformations entraînant des processus adaptifs opèrent une évolution plus ou moins rapide.

Au niveau personnel, les développements récents des sciences humaines, en particulier, l'analyse transactionnelle (Éric Berne) et relationnelle (Paul Watzlawick), abordent la formation de la personnalité humaine de façon relationnelle, c'est-à-dire à travers les communications, les négociations (les transactions) qui s'opèrent, s'organisent entre l'individu et son milieu humain. L'idée fondamentale de ces approches est d'appréhender la conduite globale des individus en « relation » avec un milieu complexe mais organisé.

Au niveau des organisations humaines, les démarches ci-dessus peuvent être appliquées au fonctionnement interne des entreprises et des collectivités en relation avec leur conduite dans le milieu socio-économique. C'est dans cet esprit que l'on peut analyser la gestion des patrimoines publics et privés, ceux-ci servant une conduite globale (survivre, se développer, transmettre un acquis) du titulaire dans sa relation à un milieu naturel et social (la société, ses lois, ...). Cette gestion patrimoniale est globale ; le patrimoine n'est pas seulement physique, financier, intellectuel ; c'est une « organisation » qui tend à conférer à un être, individu ou collectivité une certaine existence.

Ainsi à chaque niveau du vivant, on peut constater que tout être vivant applique une conduite globale de ses intérêts. Cette conduite est un comportement et une stratégie relationnels ; par action sur le milieu, par adaptation de celui-ci ou à celui-ci, l'être vise à y protéger, à y maintenir, à y adapter ou à y développer son identité propre. Et en retour, l'être est marqué dans son identité par la façon dont il négocie sa relation au milieu. (Que ce soit dans sa

nature ou dans sa culture, l'homme s'est construit en relation avec le milieu). Ceci mérite un développement.

Les relations « Êtres – Milieu » peuvent être aléatoires, sans caractère de disponibilité permanente, voire adversives, imposant à l'être vivant une perte d'énergie pour se maintenir en tant qu'être. L'adaptation durable au milieu traduit pour cet être la possibilité de savoir négocier avec le milieu les meilleures modalités de chaque relation. L'être vivant vise à passer ainsi d'une relation aux modalités adversives (relation adversive), à une relation mieux négociée (relation régulée). Ainsi, l'être peut concilier les avantages d'une certaine interdépendance avec le milieu d'une certaine autonomie de décision, de négociation, et cela à un coût si possible minimum.

Ce « pouvoir négocier », ce « savoir établir des relations régulées » devient un acquis plus ou moins durable. Cet acquis doit être maintenu, adapté, testé, développé ; il n'est pas valable en soi, mais dans une certaine conjoncture du milieu. Cependant, par les économies (d'énergie, de vitalité, d'information) qu'il permet à l'être vivant, il lui confère un gain d'organisation, lui permettant d'utiliser ses forces vives à d'autres activités. En cela, et dans un milieu donné, la conduite globale d'un être dans son milieu, va influer sur son identité propre. Cet acquis identifiant est le patrimoine de l'être.

Un patrimoine

Il est permis d'affirmer que tout être vivant ayant un quelconque degré d'identité propre et d'autonomie, dans un milieu, est par ce fait titulaire d'un patrimoine. Ce patrimoine peut être défini de deux façons complémentaires :

- une définition relationnelle : le patrimoine est l'ensemble des relations régulables d'un être (individu, groupe, communauté) dans son milieu ;
- une définition structurelle : le patrimoine est l'ensemble des éléments qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et l'espace par adaptation en milieu évolutif.

Plusieurs catégories de titulaires d'un patrimoine, c'est-à-dire plusieurs types de relations patrimoniales, plusieurs gestions sont envisageables. On peut en distinguer trois catégories, les individus ou familles, les collectivités publiques et privées, les communautés :

- le patrimoine individuel et familial ; attaché à une personne physique qui permet à son titulaire, individu ou famille, une certaine conduite dans le milieu naturel et social où il se trouve ; c'est dans le cadre de lois sociales précises que s'y exerce la maîtrise et la responsabilité du titulaire ;
- le patrimoine collectif : il s'agit du patrimoine des êtres collectifs (personnes morales). Ceux-ci, collectivités locales et nationales, entreprises, associations peuvent gérer un patrimoine, sans participation ni contrôle continus des individus qui la composent, et qu'ils représentent ou réunissent. Le bien des communes, des départements, de l'État, des entreprises est du type patrimoine collectif ;
- le patrimoine communautaire : il s'agit d'un patrimoine commun simultanément aux individus et aux êtres collectifs qui l'ont constitué. Ceux-ci, individus, collectivités publiques et privées ont à donner une place à ce patrimoine communautaire dans leur gestion patrimoniale individuelle ou collective, mais ils ne peuvent à eux seuls gérer ce patrimoine commun.

Des principes directeurs communs

Il existe des principes directeurs communs à toute approche patrimoniale qui permettent à l'être de s'adapter avec succès à un milieu évolutif.

Maintenir le patrimoine pour maintenir l'être, le développer, l'adapter pour qu'il continue à répondre aux finalités que lui assigne son titulaire constitue la gestion patrimoniale. Cette gestion est d'abord une conduite patrimoniale de l'être dans son milieu, au sens où la conduite relève du sujet et la gestion s'applique à l'objet. Gestion ou conduite sont de nature globale. Elle procède d'une synthèse permanente entre des approches différentes du réel, d'un arbitrage entre les intérêts différents, entre des affectations différentes du potentiel d'activité disponible pour le titulaire. Parmi les principes directeurs de toute gestion patrimoniale, on peut citer :

- la nécessité d'une conception globale à long terme de la gestion à entreprendre (approche multi-dimensionnelle, protection du non-fonctionnel, du potentiel, de la diversité du patrimoine) ;
- la nécessité d'une conception relationnelle de la gestion, en fonction d'un milieu évolutif (flexibilité des stratégies, sauvegarde du potentiel de changement, action tantôt sur le milieu, tantôt sur la structure patrimoniale...) ;

– la prise en compte de la valeur identifiante de la gestion (soucis des effets en retour, respect des niveaux d'organisation de l'être, soucis du maintien, de l'adaptation, du développement de chacun de ces niveaux ou maintien de la cohérence du tout, quelque soit l'état du milieu, etc.)..

La gestion patrimoniale qui vise à établir sur un élément du milieu une relation patrimoniale, va tendre à intégrer cet élément dans la totalité du patrimoine, en acquérant les moyens de maîtrise de son devenir. Celle-ci doit soumettre de façon permanente l'ensemble des relations patrimoniales à des tests, tris, adaptations, évolutions, pour assurer à l'être sa pérennité et sa vie à travers les évolutions du milieu.

Les problèmes que pose la gestion patrimoniale de la nappe phréatique

À long terme, la dégradation de la qualité des eaux souterraines n'est pas neutre pour les intérêts généraux de l'Alsace. Les atteintes à la qualité de la nappe, et donc à celle des ressources en eau disponibles pour les générations futures, sont irréversibles. Les conséquences économiques (perte de la rente) et socio-politiques (responsabilités des gestionnaires publics face au long terme) peuvent devenir d'autant plus lourdes à assumer que la situation générale vis-à-vis de l'eau peut changer. À court terme, le maintien de la qualité de l'eau se traduit par un effort à exercer de façon permanente, et équivaut à un investissement à long terme dont l'intérêt converge ou s'oppose à d'autres intérêts de nature très diverse.

Le choix d'une stratégie

Un choix stratégique est à faire, choix jusqu'alors inutile tant que les processus naturels suffisaient à protéger et à restaurer la qualité des eaux souterraines. Ce choix peut être du type :

– réduire le risque qui pèse sur l'eau (en la protégeant, en transformant le comportement social) ;

– réduire le risque qui pèse sur la satisfaction des besoins humains repérés (en se dotant de systèmes de traitement, en diversifiant les types d'alimentation) ;

– ne pas choisir, ne rien faire, les effets de la dégradation n'étant pas immédiats...

Le choix d'une stratégie résultera d'un arbitrage, entre des intérêts et des contraintes multiples. Ce choix marquera l'Alsace dans son identité propre, dans les choix et le comportement des acteurs qui la composent, dans la façon de concevoir leur pérennité dans le temps et dans l'espace. Un tel choix est de nature patrimoniale. C'est celui qu'un « père de famille » aurait à faire s'il devenait gestionnaire de la nappe. Cependant, il y a plus d'un million et demi d'Alsaciens pouvant prétendre à un droit de gestion en « bon père de famille ».

Le choix de la qualité d'ensemble de la nappe phréatique, en quelque sorte une « vocation » nécessaire pour orienter les choix, faire évoluer et dynamiser l'action de tous les acteurs (acteurs publics : État, région, département, commune, et acteurs parapublics et privés), doit résulter d'une négociation continue et organisée, car :

– ce choix n'est jamais définitif : il s'inscrit à chaque instant dans une situation économique, politique et humaine évolutive. Aucune rationalité technique, scientifique, ou économique, ne peut prédéfinir un tel choix, un tel arbitrage patrimonial, même si certaines priorités pèsent plus lourd dans certaines situations ;

– ce choix n'est pas un, mais multiple, car le maintien de la qualité de l'eau souterraine, qui fait plus appel à la responsabilité qu'à l'intérêt immédiat, résulte des choix et du comportement actif et volontaire d'une multiplicité d'acteurs, publics et privés à la fois solidaires certes, mais aussi indépendants. Ainsi, apparaît une nouvelle dimension du problème, celle de la gestion de l'eau souterraine en Alsace : comme un bien commun. L'exposé précédent a permis de montrer que l'eau souterraine, bien non appropriable (*res nullius*), est appréhendable de trois façons différentes.

Application à un bien commun

Un bien privé quant à l'utilisation en termes de ressources, à l'usage du propriétaire du soi : dans ce cas-là, la qualité de l'eau, résultant du comportement d'aujourd'hui et d'hier de toute la communauté amont, n'est pas maîtrisable par l'avalisant ; de la-même façon : à l'aval, nul ne pourra, ni aujourd'hui, ni demain, tenir rigueur du comportement de ce propriétaire du sol.

Un bien public, géré comme un bien public : une solution simple est de transférer la responsabilité de la gestion à la puissance publique. Les raisons de ce transfert ont été évoquées précédemment : unité de responsabilité,

globalité et continuité de l'action, rapidité de l'intervention, capacité d'action sur un grand nombre d'acteurs. Techniquement et administrativement, on a constaté que la puissance publique ne se comporte pas comme un système unique, comme une organisation adaptée à la protection des eaux souterraines. En termes juridiques, dans quel type de droit se situerait cette domanialisation ?

Le statut de « *res nullius* » est une façon élégante de ne pas aborder dans sa complexité le problème épineux de l'appropriation de l'eau et de la responsabilité qui y est attachée. Le droit ne traitait, jusqu'à il y a peu, que de relations actuelles, directes et certaines entre les acteurs humains (personne physique et personne morale). L'eau souterraine en tant que milieu met les hommes d'hier, d'aujourd'hui et de demain, en relation de façon directe et plutôt diffuse et aléatoire...

En matière de protection et de répartition d'une ressource rare, l'État peut assumer seul la gestion en fonction de choix régionaux ou nationaux (cf. énergie) ; il se pose comme gestionnaire non comme « producteur » de la ressource. Mais en matière de qualité du milieu, la multiplicité des acteurs « producteurs » potentiels de la qualité, doit être prise en compte ; les acteurs publics, telles les collectivités locales, ont leur propre politique de l'eau et servent de médiateur entre l'État et le citoyen ; et les acteurs privés, usagers, associations, citoyens, agissent sur le milieu. Tout ceci ne milite guère en faveur d'une gestion domaniale en termes de bien public pour l'Alsace.

Un bien non approprié protégé par un changement de comportement de la société. C'est l'esprit des dispositions de la loi du 16 décembre 1964. L'État organise la concertation de ses propres services dans un cadre adapté, définit une politique de l'eau par approbation des principes et des moyens des responsables politiques locaux (par la procédure nouvelle des objectifs de qualité), met en œuvre un programme d'activité. Surtout, il est fait appel à d'autres acteurs (usagers publics et privés de l'eau), à leur sens des responsabilités, à leurs moyens propres, de façon à ce que progressivement l'eau devienne pour eux une préoccupation effective. Ainsi apparaît de façon pragmatique le concept de bien commun applicable à l'eau, et plus généralement à l'ensemble des biens naturels. L'eau souterraine d'Alsace, gérée comme un bien commun, supposera non seulement une meilleure gestion privée et une meilleure gestion publique, mais encore une mise en adéquation, en négociation permanente des uns et des autres par rapport à des objectifs décidés en commun.

Ainsi peut-on promouvoir pour la nappe phréatique une gestion d'un type nouveau, la gestion patrimoniale d'un bien communautaire.

Vers une gestion patrimoniale de la nappe phréatique d'Alsace

Dans d'autres pays (Allemagne, Suisse), en Alsace (droit de la chasse), en France dans certaines situations héritées de l'Ancien Régime (en matière de forêts et terrains communaux), et implicitement dans certaines démarches actuelles d'aménagement du milieu, l'entité de bien commun existe, même si son statut juridique est flou. L'extension aux eaux souterraines d'une gestion patrimoniale de type communautaire est une expérience d'une autre ampleur. Un processus de patrimonialisation de la nappe phréatique par la société alsacienne peut être expérimenté qui requiert des conditions générales et une organisation appuyée de gestion patrimoniale.

Trois conditions générales nécessaires au processus de patrimonialisation de l'eau souterraine

Pour transformer le comportement de la société alsacienne dans son ensemble vis-à-vis de l'eau, superficielle et souterraine, il est nécessaire d'en changer la représentation (en faire du « pétrole ») dans l'esprit des acteurs, de définir clairement le jeu des droits et des obligations de chacun dans le système-eau, et enfin de négocier explicitement les choix patrimoniaux la concernant.

Changer la représentation de la nappe par le développement et la diffusion d'une réflexion patrimoniale

L'information a un rôle essentiel dans la transformation du comportement du système social alsacien vis-à-vis de l'eau. Cette information doit être pensée en tant que « communication » adaptée entre acteurs de diverses catégories. Elle doit se fonder sur une réflexion patrimoniale concrète et localisée. (Qu'est-ce que le patrimoine local, comment l'entretenir ? À quoi sert-il ? À qui sert-il ? Quels sont les liens avec les voisins ? Comment le

considèrent-ils ?...) Cette réflexion est attachée à chaque zone géopolitique, à chaque type d'acteur. C'est un acquis de connaissances indispensable aux décisions (d'où la nécessité d'une formation adaptée des acteurs, et des responsables des affaires politiques). Cette réflexion doit être un facteur d'ouverture suscitant un intérêt et une gestion communautaire pour protéger ensemble un acquis, ayant un caractère global et indivisible, avec pour vocation de remplir aujourd'hui et demain tout rôle connu ou inconnu par le titulaire afin de lui permettre son adaptation dans le temps. Instrument de la décision patrimoniale, une telle réflexion permettra de promouvoir la protection et la valorisation des intérêts fondamentaux, mais discrets liés à l'eau (la connaissance source de « gain d'organisation sociale »).

Établir une relation patrimoniale entre la société et le milieu naturel dans lequel elle vit

Pour qu'il y ait gestion patrimoniale, il faut qu'il y ait relation patrimoniale. En effet, le maintien de la qualité de l'eau intéresse tous les Alsaciens mais dépend aussi de leur volonté commune de sauvegarder un bien commun. L'effort de sauvegarde est assimilable à un effort d'investissement. Il repose sur chaque acteur qui doit ressentir à son niveau la possibilité et la nécessité d'investir dans ce bien commun. Le « construit » social (l'organisation de la relation patrimoniale), qui permettra à l'Alsace de protéger son eau, repose sur le « construit » de chaque acteur. Pour susciter un tel construit il faut définir clairement le jeu des droits et des obligations de chacun dans le système-eau. La prise de conscience et l'intériorisation d'une responsabilité patrimoniale sur l'eau sont nécessaires mais pas suffisantes. La relation patrimoniale impose proximité et maîtrise. Chaque individu doit pouvoir exercer un double contrôle, sur le milieu et sur la conduite de la société à son égard, pour conduire ses arbitrages et ses négociations avec les autres acteurs et pour déterminer sa propre conduite. D'où la nécessité :

- de conserver le maximum de capacité de décision au niveau le plus décentralisé ;
- de définir clairement les compétences et les règles du jeu de chacun ;
- de reconnaître clairement les solidarités (interdépendances) et leurs contreparties (compensation) ;
- de rapprocher des acteurs directs les centres de décision et de négociation.

Organiser la négociation des intérêts patrimoniaux

Toute gestion patrimoniale résulte d'une négociation patrimoniale. Aux intérêts économiques ou sectoriels depuis longtemps organisés, contrôlés et promus, il faut opposer, dans une tension créatrice, des intérêts d'une autre nature, les intérêts du long terme, du transmis, du gratuit.

En ne demandant pas au non-marchand de régir l'économique, ni à l'économique de régir le non-marchand, la négociation patrimoniale conduite de façon explicite et selon une structure de délégation et de contrôle adaptée, doit aboutir à des décisions légitimes et responsables sur l'aménagement et la gestion du milieu naturel. La qualité de l'eau souterraine se négocie de façon continue. La négociation patrimoniale se traduira par le choix d'une « vocation » au niveau local, régional et national. Cette vocation fondera, par ses principes directeurs, la négociation des projets de chaque acteur, la négociation des solidarités entre zones géopolitiques, l'arbitrage entre tous les intérêts en jeu dans une décision patrimoniale.

Cette négociation, au début interne à la puissance publique devrait s'étendre, de façon progressive, à tous les usagers et enfin à tous les individus, ne serait-ce que dans la mesure où l'on attend d'eux une conduite patrimoniale vis-à-vis du milieu naturel... Elle est d'essence politique au sens étymologique du terme, c'est-à-dire qu'elle suppose la définition de règles générales applicables à tous les niveaux ; elle l'est aussi à un sens plus moderne, dans la mesure où il s'agit d'éléments techniques qu'il faut négocier dans leurs conséquences économiques et sociales, et de comportements d'acteurs divers qu'il faut transformer ou promouvoir pour les rendre compatibles. La politique de l'eau qui résultera de cette négociation aura permis de situer les contraintes et les possibilités de chacun des acteurs, de définir nettement les compétences et les responsabilités et de déboucher sur une gestion concertée de l'eau devenue patrimoine de l'Alsace. Cette négociation patrimoniale est du ressort des élus et des assemblées ayant une responsabilité patrimoniale vis-à-vis de la loi. Dans l'état actuel, seuls les conseillers municipaux dans leur commune et les conseillers généraux dans leur Conseil général ont une pleine capacité d'action patrimoniale.

Ces trois conditions socio-politiques sont à approfondir. Bien d'autres conditions scientifiques, techniques, politiques et humaines sont à réunir. Celles-ci constituent cependant les points essentiels d'un processus de patrimonialisation qui, aujourd'hui, ne sont pas réunis. À elles seules, elles ne seraient pas suffisantes : une

organisation, avec des structures, des instruments, des procédures, est nécessaire pour assurer une véritable gestion patrimoniale du milieu naturel.

Une organisation patrimoniale pour une gestion communautaire

Le rôle de cette organisation est d'assurer la régulation écologique du milieu, ici l'eau souterraine, en l'inscrivant dans une gestion patrimoniale de type communautaire, c'est-à-dire négociée entre les différentes collectivités publiques, entre les divers acteurs concernés. En Alsace, cette organisation de négociation et de gestion patrimoniale doit répondre aux impératifs suivants :

- ne pas « créer » de responsables nouveaux mais donner les moyens d'élargir les responsabilités actuelles des élus aux problèmes patrimoniaux de l'eau (et de l'environnement) ;
- permettre la négociation d'une politique patrimoniale de l'eau en assurant sa légitimité et donc son auto-correction politique (élection). C'est pour cela qu'elle doit donc être sous la responsabilité d'élus ;
- être un instrument au service des intervenants publics (élus, administration) et de la population ;
- permettre d'opérer l'expérimentation de rôles nouveaux dans la décision publique, particulièrement des élus ;
- ne pas soumettre des décisions patrimoniales importantes à une réforme des collectivités locales encore lointaine...

Par cette organisation, qui devra s'étendre à l'ensemble du système-eau, les élus actuels de différents niveaux géopolitiques, en reconnaissant leurs solidarités, pourront traiter par exemple des problèmes suivants :

- choix d'une solution pour le sel (injection salines...) ;
- choix d'une usine qui saturerait les objectifs de qualité, ou qui voudrait s'installer en zone sensible (cône d'alimentation) ;
- choix d'une solution conforme aux intérêts de l'Alsace, face à une pollution de captage par une usine ;
- choix d'une politique des eaux superficielles conformément à celle choisie pour les eaux souterraines ;
- discussion du risque, de l'inconnu, de l'irréversibilité admissible ;
- approfondissement local de la réglementation ;
- développement d'un esprit de participation...

Les élus auront donc à animer une organisation capable de faire œuvrer ensemble des acteurs très divers, par la concertation et la négociation. Voici l'organisation proposée :

Des structures de négociation et de gestion

C'est de l'effort de la communauté alsacienne au sein de la communauté nationale que va dépendre le maintien de son patrimoine-eau ; ce système de négociation et de gestion est en quelque sorte son représentant, dans la gestion quotidienne, il doit être l'« acteur » privilégié de la qualité de l'eau. On peut concevoir deux types de dispositifs.

- **Un dispositif de nature politique : l'institution patrimoniale de l'eau.** Au service des élus alsaciens et de leurs instances politiques, il est proposé deux niveaux géopolitiques. Le dispositif proposé est le suivant :

Au niveau, micro-régional : neuf micro-régions dont cinq de haut bassin versant et quatre de plaine rhénane (et une micro-région hors bassin rhénan), constituent chacun une unité hydraulique, économique et humaine, tout en réunissant un nombre fini de cantons. Chaque région hydraulique présente une dominante, les unes ayant une fonction dominante d'alimentation (bassins versants en zone de montagne), les autres ayant une fonction de stockage (quatre secteurs différents en zones de plaine). Parmi les subdivisions du système politique (individu, commune, canton, département...), le canton ou plutôt le groupe de cantons (en attendant le pays) a été retenu, car il peut constituer un niveau de négociation patrimoniale acceptable. Le conseiller général est proche des maires et des citoyens, il siège au Conseil général du département et a vocation, les exemples sont multiples, pour prendre part à de telles négociations. À ce niveau micro-régional (dans le cadre de syndicats mixtes) une institution locale où se retrouveraient une cellule de négociation hydraulique, assurant le lien avec le Conseil général et le niveau régional, une cellule de coordination administrative (services techniques et administratifs), une cellule de

concertation, ultérieurement un organisme éventuel de gestion sous la responsabilité des communes. Par cette institution locale, les Conseils généraux des départements auront les moyens d'adapter et de développer la politique de l'eau en relation avec l'administration départementale, et surtout de la faire traduire de façon cohérente, au niveau régional.

Au niveau régional : la région Alsace (limite administrative) à l'exception de deux cantons, recouvre exactement le système des eaux ; surtout, elle représente un niveau socio-politique particulièrement favorable où peut être négociée et conduite la politique patrimoniale de l'eau. Les circonstances écologiques, économiques, administratives et humaines de la région Alsace sont en effet exceptionnelles en France pour ce type d'expérience patrimoniale. C'est, de toute façon, le seul niveau où peuvent être conduites la protection, la restauration et la valorisation de l'eau souterraine alsacienne. À ce niveau régional, une institution patrimoniale de l'eau, constituée par des responsables élus, dans la situation actuelle, une « Entente interdépartementale Haut-Rhin - Bas-Rhin », constituée de conseillers généraux appartenant à des Commissions départementales de l'eau, élisant un président, est tout à fait envisageable compte tenu des limites apportées aux compétences de l'Etablissement public régional. Elle serait renforcée par la coordination administrative existante (Commission interministérielle pour l'étude de la nappe phréatique rhénane), auxquelles pourrait s'adjoindre une consultation des associations (écologique, famille, usagers).

La mission de cette institution serait à court terme :

- de promouvoir les décisions publiques et privées favorables à la nappe phréatique ;
- de défendre le long terme et le qualitatif ;
- d'avoir un rôle d'arbitre entre les divers usagers de la nappe phréatique ;
- d'avoir éventuellement un rôle d'acteur engagé, à savoir organiser la recherche, valoriser l'eau, améliorer les technologies industrielles par rapport à la préservation de la nappe ;
- d'organiser les négociations entre acteurs et autres micro-régions entre la région et l'État ;
- d'informer.

- **Un dispositif d'intervention technique et économique.** Ce dispositif couvrant l'ensemble du bassin rhénan alsacien pourrait être installé (Établissements publics, article 11 de la loi sur l'eau, Agence financière de bassin...) au niveau régional avec des antennes dans les régions hydrauliques. Ce dispositif doit être étroitement soumis, s'agissant de stratégie, à l'institution patrimoniale.

Un langage de négociation et de gestion

L'arsenal des instruments de décision et d'action est vaste sur le plan économique et réglementaire. L'appréciation d'un projet, d'une situation patrimoniale, la conduite des négociations requiert l'utilisation d'instruments adaptés. Les uns existent[9], d'autres, d'un intérêt essentiel, sont à mettre au point. Tous s'insèreront dans les procédures de négociation. Ils constituent en quelque sorte un langage de négociation et de gestion. Parallèlement aux instruments de connaissance (banque de données), et d'affectation du milieu (maître-plans de

la planification écologique, SDAU[10], Pos[11], Par[12], zonage d'impacts), d'autres instruments d'aide à la décision patrimoniale ont été étudiés, en correspondance avec les dossiers d'impacts, ce sont la comptabilité patrimoniale et les négociateurs patrimoniaux.

Les comptes patrimoniaux ont pour but de participer au suivi et au contrôle de la politique de l'eau. Destinés à plusieurs niveaux de décision, ils constituent une information finalisée, une « communication » entre des élus, des administrateurs, des usagers, la population à propos de l'état de l'eau et de la gestion par la communauté humaine dans son ensemble. Ces comptes ont donc le rôle d'information sur une réalité discrète de la vie alsacienne, et un rôle de « contrôle de gestion » ; ils doivent traduire les deux aspects essentiels :

- celui de comptes objectifs « rendant compte » de l'état du milieu, du « stock » et des flux de ressources

9 Messieurs M. Falque, P. Jacobs et A. Marsan : « Évaluation des impacts des activités humaines sur l'environnement ». École nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts. École nationale des Ponts et Chaussées.

10 Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme

11 Plan d'Occupation des Sols

12 Plan d'Aménagement rural

naturelles, de leur qualité, de leur rôle dans les diverses activités humaines, des flux et des « stocks » de pollution, des dégradations diverses, ainsi que leur provenance. Ils doivent en outre permettre des comparaisons en termes de coûts, d'utilité de l'eau en Alsace et dans les autres régions françaises, en montrant bien les limites d'une telle approche ;

- celui de comptes relationnels, « rendant compte », pour les divers acteurs concernés, de la relation patrimoniale entre l'eau et l'ensemble des acteurs concernés. Ces comptes relationnels doivent servir d'élément à une analyse stratégique dans le rôle « homme - milieu naturel (eau) » dans une région donnée ; à ce titre, la description de cette relation doit se faire en termes objectifs quantifiables et graduables, en termes subjectifs (appréciation humaine), stratégiques (à quoi ça nous sert...), « métafonctionnels » (que signifient tels usages de l'eau pour tel groupe). Ces informations, quoique non quantifiables, constituent des indicateurs patrimoniaux.

Élaborer à partir d'un cadre géopolitique précis (région, micro-région), selon des règles nationales, de tels comptes doivent permettre de décrire la nature et le rôle du patrimoine dans la stratégie (la conduite) du titulaire. Elle doit décrire, en termes de constat, de finalités exprimées, de moyens mis en œuvre et de résultats, la politique du gérant vis-à-vis de la communauté.

Les négociateurs patrimoniaux ont pour but d'aider à la conduite des négociations, entre les « micro-régions », la région, l'État, entre les acteurs concernés par un projet de transformation du patrimoine. Ces négociateurs patrimoniaux, qui sont conçus comme étant les outils de la puissance publique correspondant aux études et dossiers d'impacts remplis réglementairement par les promoteurs d'un projet, sont de deux types :

- **les modèles de négociation** ont pour but de déterminer quels sont les acteurs (usagers, population, micro-région) concernés par la transformation du patrimoine occasionnée par un projet et de déterminer leurs positions de façon schématique ;
- **les dossiers de négociation** ont pour but d'exprimer, pour chacune des parties, les différents arbitrages possibles et de permettre une confrontation la plus large possible des points de vue et des solutions alternatives souhaitées par chaque partie.

Les négociateurs patrimoniaux auront pour effet d'instituer un « troc patrimonial » entre des décisions et des contreparties de caractère incomparable. Cette institutionnalisation du troc suppose que soient acceptées la nécessaire variété des langages de décision (économique, socio-administratif, technique, écologique, historique...) et leur efficience relative.

Les procédures patrimoniales

L'institution patrimoniale doit permettre l'élaboration de la politique de l'eau en organisant la confrontation de deux mouvements, l'un, descendant, répondant aux nécessités globales (État, région Alsace, région hydraulique), l'autre, montant, répondant aux nécessités locales (hameau, commune...). Cette confrontation se fera au sein de l'institution patrimoniale, dans laquelle les responsables élus élaboreront la politique de l'eau qu'ils concrétiseront par des décisions adaptées, par l'intermédiaire du système politique traditionnel, la comptabilité patrimoniale rendant compte de façon globale de la politique suivie. Des procédures de négociation devront, par itérations successives, permettre de faire un choix entre les variantes d'un projet, après en avoir suscité de nouvelles. Ainsi, dans une négociation patrimoniale, le dossier d'impact a le rôle de l'avocat (présenté par le promoteur du projet), le modèle de négociation, celui du juge d'instruction, le dossier de négociation, celui d'une commission de conciliation, la décision revenant aux responsables politiques à travers l'institution patrimoniale.

Bien d'autres procédures de négociation peuvent être envisagées. Les procédures de décision RCB, utilisées comme des procédures de négociation et de choix multi-acteurs (analyse stratégique, graphe de pertinence...) peuvent être appliquées à la planification écologique, à la détermination des objectifs de qualité des rivières. La simulation de phases de négociation peut permettre l'apprentissage des procédures patrimoniales et l'acquisition rapide de la connaissance de la relation « Homme-Milieu » en Alsace... Ainsi, les procédures, les instruments d'aide à la décision et le dispositif géopolitique constituent une organisation de négociation et de gestion patrimoniale pour l'eau en Alsace. Il est bien clair que des inconnues, des imprécisions subsistent. Mais une telle organisation, articulée autour de micro-régions dans le cadre du dispositif politique et administratif actuel, doit permettre de répondre aux besoins nouveaux d'une politique patrimoniale du milieu naturel dans son ensemble.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Le processus de patrimonialisation repose essentiellement sur les élus du système institutionnel existant, en considération de leur responsabilité patrimoniale au sens large. Il leur est proposé dans l'immédiat :

- de se doter d'une structure, jouant le rôle d'institution patrimoniale de l'eau. Plusieurs solutions institutionnelles sont possibles. Si la conjoncture régionale le permet, une « Entente interdépartementale » composée de conseillers généraux des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, serait une bonne solution ;
- de se constituer un langage de négociation et de suivi patrimonial en expérimentant les comptes patrimoniaux d'un bien commun et les négociateurs patrimoniaux ;
- d'approfondir des procédures de négociation et de choix des objectifs pour la politique de l'eau.

Ainsi les élus se doteront-ils progressivement des moyens de leur mission, leur permettant, avec le concours de l'Administration, de définir et mettre en œuvre une politique régionale de l'eau, de mettre en place et de développer l'organisation de gestion patrimoniale en relation avec les services techniques de l'État, des départements dans la mesure de leurs responsabilités administratives, et enfin de développer la volonté régionale et locale, apte à susciter une protection exigeante et le meilleur usage de l'eau dans toute négociation la concernant.

La dégradation de la qualité des eaux souterraines en Alsace est un phénomène grave à long terme. Le processus qui affecte la plus grande réserve d'eau de bonne qualité d'Europe est lent, diffus mais généralisé. Mais, à l'exemple du milieu naturel dans son ensemble, l'irrémédiable ne semble pas atteint il faut agir ! Encore faut-il un bon diagnostic ! Les moyens techniques et administratifs sont nécessaires mais insuffisants. Le problème est humain et politique. Des choix sont à faire, des comportements sont à modifier ; une volonté de mieux gérer ensemble est à imprimer. Autrefois, la qualité des eaux souterraines était un fait de la nature, aujourd'hui ce ne peut être que le résultat d'un choix social. La difficulté de ce choix est qu'il ne se décrète pas, mais qu'il se vit. Pour plus d'un million et demi d'Alsaciens, tous des « bons pères de famille », qui ont leur manière propre d'envisager l'intérêt des générations futures, la nappe phréatique doit devenir un patrimoine dans lequel il est sage d'investir ensemble.

La proposition centrale de l'étude du Bureau RCB est la mise en œuvre d'un processus de patrimonialisation qui vise à faire de l'eau souterraine, non plus un « bien de personne », mais le « bien commun » à toute la société alsacienne. Ce processus repose sur la mise en place progressive d'une organisation nouvelle des choix patrimoniaux. En effet, face à un processus social de dégradation de la qualité d'un milieu aussi fragile, seule une organisation sociale, avec des structures, des langages, des procédures adaptées, pourra être capable de concilier l'exercice d'une fonction sociale nouvelle, la régulation écologique, avec celui des autres fonctions sociales nécessaires à la vie de l'Alsace, à même de définir et de maintenir la qualité de ces eaux. Plus généralement, peut-on développer la recherche sur l'organisation des négociations publiques entre les collectivités des divers niveaux géopolitiques, tout particulièrement en matière de gestion patrimoniale du milieu naturel. Dans cette perspective patrimoniale peuvent être étudiés :

- la politique nationale de l'eau (maintien de la qualité des eaux souterraines et superficielles) ;
- l'aménagement rural ; en ayant une vision nouvelle de la « conduite globale » des acteurs du monde rural, en restaurant la « fonction » de « régulation écologique » en agriculture ;
- la restauration de terrains en montagne (RTM), en déterminant tous les acteurs concernés par les actions de réduction des risques à long terme, en faisant naître une politique de concertation et de participation de tous ces acteurs ;
- la réforme des collectivités locales, en fournissant un cadre à l'arbitrage interne à chaque collectivité, et à la négociation entre ces différentes collectivités et avec l'État.

Pour le chargé d'études, c'est l'émergence d'un nouveau rôle. Il ne s'agit plus de donner à un problème complexe des solutions d'autant plus fouillées dans le détail qu'elles ne sont pas négociées, mais plutôt de proposer un cheminement, un langage qui ouvre un débat, parfois, étrangement fermé. Certes le chargé d'étude est en situation, c'est-à-dire qu'à travers sa formation et la fonction qu'il remplit, il va privilégier une lecture de problème en termes de décision et d'organisation des choix. Mais rapidement, du fait même de la diversité de ses demandeurs (ici, le ministère de l'Agriculture, l'Établissement public régional d'Alsace) et de ses interlocuteurs publics et privés, il se trouve contraint d'élargir ses préoccupations, d'établir des relations plus nombreuses avec des acteurs plus divers, donc de faire évoluer sa conception du problème. Formé par ses interlocuteurs (techniciens de l'eau, spécialistes régionaux, industriels, population) tout autant qu'il est apporteur de savoir, le chargé d'étude devient catalyseur d'une réflexion à plusieurs. Dans ce processus d'apprentissage du problème, où chacun apprend aux autres, le

chargé d'étude doit avoir aussi l'objectivité du contrôleur de gestion, l'imagination du chercheur, et les qualités humaines de l'homme de relation, qualités qui ne peuvent être réunies qu'au sein d'une équipe d'étude à la fois riche de la diversité de ses membres et relativement unie vis-à-vis de l'objectif à atteindre.

L'expérimentation de la gestion patrimoniale des biens communs avec une organisation et une pratique institutionnelle nouvelles, peut être riche d'enseignement pour l'évolution future du système de décision publique dans son ensemble. Les conditions du succès semblent réunies en Alsace. Une telle expérience peut contribuer à la mise au point d'une écologie politique, nécessaire à la gestion du milieu naturel, comme au développement des sociétés post-industrielles.