

Titre

## **Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France**

Sophie Richard<sup>a</sup>, Thierry Rieu<sup>a</sup>

<sup>a</sup> AgroParisTech, UMR G-EAU, F-34086 Montpellier, France ENGREF Montpellier, BP 7355, 34086 Montpellier, France

Auteur correspondant : Sophie Richard, Tel.: +33-4-67-04-71-14; Courrier électronique : [sophie.richard@engref.agroparistech.fr](mailto:sophie.richard@engref.agroparistech.fr)

Adresse : Sophie Richard, ENGREF, Rue J.-F. Breton, 648, 34086, Montpellier cedex 4, FRANCE

## INTRODUCTION

Depuis les années 70-80, plusieurs auteurs constatent une complexité économique, sociale et politique croissante, liée à l'affirmation de nouveaux acteurs, à l'enchevêtrement des niveaux local, national, international, à l'émergence et à l'affirmation des questions environnementales (Allemand, 2000, Frogger, 2001, Theys, 2003). Dans ce contexte, les formes traditionnelles de gouvernement sont mises en cause dans leur capacité à coordonner des actions collectives, à faire face aux nouveaux défis de la mondialisation des échanges et de la révolution des télécommunications. C'est vrai aussi bien du gouvernement des Etats, que de celui des grandes métropoles, des territoires, des entreprises ou encore de l'ordre international (Allemand, 2000). En réponse à cette complexité croissante, le terme de «gouvernance» s'est imposé au cours des années 80-90 comme le symbole d'une nouvelle modernité dans les modes d'action publique et le gouvernement des entreprises (Theys, 2003).

Le concept de gouvernance est actuellement utilisé par tous, expert ou profane, public ou privé, du niveau local au niveau global, dans plusieurs domaines et dans de nombreux champs disciplinaires : chacun se gargarise ou recommande de faire de la gouvernance, voire de la « bonne gouvernance » (Sébastien, 2006).

Cependant, même si le terme de "gouvernance" fait aujourd'hui partie d'un patrimoine international commun (Theys, 2003), même si les gestionnaires de l'environnement en font désormais un usage courant, il n'en reste pas moins un concept polysémique, très marqué par la culture anglo-saxonne et exposé à des interprétations nécessairement diverses et subjectives. Un détour par les modalités d'usage rencontrées permet d'éclairer le contenu et l'originalité du concept.

Cette communication aborde la gouvernance de l'eau et ses contours à partir d'une approche historique et tente de définir quelques clés d'entrée pour l'analyser et la caractériser dans le contexte de la gestion concertée de l'eau en France.

## QUELLE A ETE L'EVOLUTION HISTORIQUE DU CONCEPT DE GOUVERNANCE ?

Le territoire occupe une place particulière dans l'évolution du concept de gouvernance. Dès le Moyen Age, la gouvernance s'appuie sur le territoire. Elle perd ensuite ce lien quand le concept est repris par les économistes dans les années 1930, pour le retrouver avec l'émergence de la gouvernance urbaine puis environnementale dans les années 1980 puis 1990. Ce mouvement récent est conforme à une tendance déjà ancienne, mais fluctuante de territorialisation des politiques de l'eau (Ghiotti, 2004).

Etymologiquement, le mot « gouvernance » a la même origine que « gouvernement », qui vient du latin « *gubernare* » et du grec « *kubernân* », termes désignant le « pilotage des navires ».

Le terme de « gouvernance » est d'abord utilisé en France comme équivalent de « gouvernement » (art ou manière de gouverner) aux XII<sup>ème</sup> et XIII<sup>ème</sup> siècles pour les bailliages de l'Artois et de la Flandre. Mais les deux termes n'ont plus tout à fait le même sens aujourd'hui, comme nous le verrons par la suite. La gouvernance est ensuite réemployée au XVIII<sup>ème</sup> siècle par les Lumières, pour illustrer l'ambition de l'association d'un gouvernement de type éclairé et le respect des intérêts et valeurs du peuple (Grangirard, 2007, Sébastien, 2006).

Parallèlement, le terme anglais *governance* est utilisé au Moyen-Age (XIV<sup>ème</sup> siècle), pour évoquer le partage du pouvoir entre les différents corps constitutifs de la société médiévale anglaise. Issue des travaux des historiens de l'époque, cette notion appartient alors au monde universitaire anglo-saxon (Sébastien, 2006, Solagral, 1997).

Puis le terme *governance* tombe en désuétude avant d'être repris par les économistes (Coase, 1937, Williamson, 1975), pour décrire l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par une entreprise pour mener des coordinations plus efficaces que le marché.

A partir de cette époque, *governance* et *governance* suivent des trajectoires parallèles. D'abord, dans les années 80, on parle de *corporate governance*, traduit de façon fluctuante par gouvernement ou gouvernance d'entreprise, qui évoque le réveil des actionnaires pour participer à la direction de l'entreprise (Sébastien, 2006).

Plus récemment, dans la socio-économie des organisations, le terme de gouvernance est introduit pour « désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions, l'idée étant qu'une « bonne gouvernance » est là pour réduire les coûts de transaction » (Ménard, 2000, North, 1991, Williamson, 1996) et que ceci doit résoudre des problèmes informationnels de notre société et faciliter les adaptations aux changements technologiques et structurels (Baslé, 1995). Cette idée étaye également l'utilisation du terme de gouvernance dans le champ des relations internationales, comme nous le voyons par la suite.

Dès la fin des années 70 et surtout au cours des années 80, la notion de « gouvernance mondiale » ou *global governance* est employée dans le champ des relations internationales pour représenter l'ensemble des règles communes mises en place pour parvenir à une mondialisation structurée. L'expression de « bonne gouvernance » ou *good governance* est alors utilisée par des institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. La Banque Mondiale est la première organisation internationale à adopter le concept de gouvernance, défini comme « la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement » (Banque Mondiale, 1992, in (Sébastien, 2006).

Ce discours s'est aujourd'hui imposé auprès des organisations internationales comme le FMI, le PNUD, ou l'OCDE. Selon Solagral, un tel engouement s'expliquerait par la capacité du concept à parler politique sans le dire explicitement (Solagral, 2000).

En résumé, le rôle des autorités publiques est alors de créer un environnement institutionnel adéquat pour que les acteurs économiques puissent s'exprimer. La gouvernance désigne ici un ensemble de règles, principes et procédures assurant la régulation d'activités traversant les frontières, ainsi que l'ensemble des mécanismes d'élaboration et de contrôle de ces règles (Frogger, 2001, Lerin, 1997, Sébastien, 2006).

La *bonne gouvernance* est ainsi vue comme un outil idéologique qui prône une politique de l'Etat minimum et met en avant le rôle régulateur du marché (Leroy, 2004, Sébastien, 2006).

Parallèlement, au cours des années 1980-1990, les discours qui mettent en avant la gouvernance dans les pays occidentaux découlent de plusieurs constats : d'une part, le tiraillement de l'Etat entre une économie qui se mondialise et les difficultés des politiques intérieures de relance économique ainsi que l'aggravation des déficits publics; d'autre part, la remise en cause de l'Etat providence et de sa capacité à régler les problèmes sociaux (Allemand, 2000). La notion de gouvernance permet alors de s'intéresser aux nouveaux mécanismes de coordination sociale rendant possible l'action politique (Frogger, 2001).

A cette période, différentes réformes visant à moderniser l'administration publique sont ainsi mises en œuvre, dans les pays anglo-saxons d'abord, puis dans les pays d'Europe continentale.

Dans les pays anglo-saxons, la gouvernance vise un « Etat minimal », illustré par la privatisation des services publics en Angleterre. « *Elle s'inspire de la théorie du public choice, qui voit, dans la multiplication d'agences publiques et privées coopérant sur la base de contrats, la solution aux problèmes de l'action publique. En cela, elle traduit une remise en cause du modèle weberien du gouvernement, fondé sur l'autorité, la hiérarchie et une puissante bureaucratie* » (Allemand, 2000). La gouvernance sort alors du champ de l'entreprise pour entrer dans celui des villes et des territoires, avec le financement, en Angleterre, d'un programme de recherche sur la recomposition du pouvoir local, dénommé *urban governance* pour se démarquer de la notion de *local government* associé au précédent régime décentralisé. La gouvernance est alors comprise comme un nouveau processus de gouvernement local, d'après le *New Public Management* (Rhodes, 1996). Par la suite, cette notion de « gouvernance urbaine » est utilisée dans d'autres pays européens pour l'étude des pouvoirs locaux.

En France, une succession de réformes est entreprise parallèlement au processus de décentralisation lancé par les lois de 1982, en vue de moderniser la fonction publique, de redéfinir les missions des services publics et les rapports avec les usagers. Mais ce n'est que progressivement et selon une acception différente que la notion de gouvernance sera intégrée dans l'analyse des politiques publiques. En effet, « *en France, la gouvernance reste complémentaire de l'idée de gouvernement ; elle confie à l'Etat un rôle d'animateur ou de médiateur* » (Allemand, 2000).

Ainsi, pour Jan Kooiman (1993), la gouvernance « *can be seen as the pattern or structure that emerges in a socio-political system as a 'common' result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actors in particular* ». Au lieu de se reposer sur l'Etat ou sur le marché, la gouvernance socio-politique est génératrice de nouveaux modes d'interactions, dans lesquels la façon de gouverner hiérarchique traditionnelle et l'auto-organisation sociale sont complémentaires; et dans lesquels la responsabilité et l'*accountability* (la responsabilité financière, ndlr) des interventions sont partagées entre les acteurs privés et publics. Ces interactions sont de plus rendues nécessaires par la prise de conscience de l'interdépendance entre acteurs (Jessop, 1998, Kooiman, 1993, Leroy, 2004). Cette approche, qualifiée de socio-cybernétique met en évidence les limites du gouvernement par un acteur central (Rhodes, 1996) et implique que l'action publique n'est pas produite par un gouvernement central uniquement mais en interactions fortes avec le gouvernement local, le secteur privé, les associations.

Certains auteurs vont plus loin en considérant la gouvernance, non plus comme une forme hybride, mais comme une alternative aux structurations de type marché et hiérarchie (Grangirard, 2007, Jessop, 1998). Ils défendent l'idée que les réseaux d'acteurs sont autonomes et auto-gouvernés (Kickert, 1993). Ils résistent au gouvernement, développent leurs propres politiques et façonnent leurs environnements (Rhodes, 1997). La gouvernance renvoie ici à « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains.* » (Le Galès, 1995) qui, en France, trouve sa pertinence à une échelle très locale.

Ces derniers développements nous semblent peu applicables à la gouvernance actuelle de l'eau en France qui recouvre plutôt « *des modes de coordination partenariaux et territorialisés, intermédiaires entre hiérarchie et marché dans le champ économique, entre gouvernement institutionnel et société civile dans le champ politique* » (Casteigts, 2003). En effet, l'approche socio-politique considère la gouvernance comme un processus continu de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels, privilégiant la

coordination horizontale, la concertation, la négociation (Leroy, 2004, Sébastien, 2006). Cette vision est très proche de la gestion concertée de l'eau telle qu'elle est pratiquée en France et que nous adoptons dans cette communication. Nous signalons cependant que d'autres auteurs sont critiques envers le concept de gouvernance car, s'il implique une vision plus moderne de la politique « *il est aussi plus flou, plus impersonnel, voire se réfère à une absence d'autorité* » (adapté de Baslé, 2000).

Malgré leur diversité, les différentes acceptions de la notion de gouvernance présentées précédemment conduisent à en définir les caractéristiques : il s'agit pour l'essentiel de ses contours et de ses conditions d'émergence.

L'approche historique précédente amène en effet à considérer deux composantes intrinsèquement liées de la gouvernance : l'une structurelle (cadre institutionnel formel ou informel) et l'autre fonctionnelle (processus et intervention). Ce détour historique par les modalités d'usages du concept illustre que la gouvernance permet d'appréhender (i) des systèmes multi-acteurs et multiscalaires d'auto-organisation et d'autorégulation, interdépendants entre eux ; (ii) des pouvoirs et des responsabilités partagés ; (iii) « *des capacités à coordonner des actions collectives face aux bouleversements* », en vue de définir des objectifs partagés (Leroy, 2004, Sébastien, 2006, Stocker, 1998). Elle permet de rendre compte de nouvelles façons de gouverner et de façonner les politiques publiques, dans un contexte où la légitimité politique des gouvernements est contestée, où les responsabilités sont partagées, où les frontières entre les sphères publiques, privées et associatives s'estompent (Casteigts, 2003, Dye, 1990, Leroy, 2004).

Nous déduisons de ces caractéristiques une série de 4 thèmes à aborder pour comprendre et analyser la gouvernance. Quelques points essentiels permettant de préciser le contenu de ces thèmes sont énoncés dans l'encadré ci-dessous de façon non limitative.

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evolution du cadre institutionnel <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositions autorisant de nouvelles formes d'action publique</li> <li>• Frontières floues entre sphères publiques, associatives et privées, responsabilités partagées</li> </ul> </li> <li>2. Transformations de l'action publique <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nouvelles formes d'action publique et collective alternatives entre Etat centralisé et marché</li> <li>• Modalités et outils associés : plus d'animation collective, support d'outils, intervention, contrôle</li> <li>• Situation de gouvernance dépassant une situation d'autonomie interstitielle</li> </ul> </li> <li>3. Perceptions, représentations des acteurs traduites en objectifs multiples <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification des tensions et conflits</li> <li>• Emergence de nouveaux acteurs : objectifs multiples et déplacement de l'expression de l'intérêt collectif</li> <li>• Multiplicité des parties prenantes et de leurs perceptions</li> <li>• Interdépendance entre les acteurs et projets</li> </ul> </li> <li>4. Des univers fragmentés et incertains, typiques de la situation de gouvernance <ul style="list-style-type: none"> <li>• Complexité institutionnelle, territoriale, physique de l'hydrosystème</li> <li>• Multiplicité des échelles</li> <li>• Aléas</li> </ul> </li> </ol>
--

Tableau 1 : Une grille de lecture de la gouvernance de l'eau.

Les caractéristiques de la gouvernance déduites de l'approche historique expliquent que « *le champ de l'environnement se soit révélé comme un remarquable laboratoire* » pour la mise en œuvre de la gouvernance et que la gestion de l'eau ait rapidement été concernée par cet essor (Theys, 2003). En effet, à l'échelle d'un territoire, un hydrosystème pose toutes les

interrogations d'une nouvelle gouvernance environnementale puisqu'il apparaît comme un bien commun, complexe, incertain et risqué (Bouguerra, 2002). Les questions qui viennent d'être soulevées sont maintenant mobilisées dans la perspective de comprendre et d'analyser la gouvernance locale de l'eau.

## **CARACTERISER LA GOUVERNANCE A LA LUMIERE DE L'APPROCHE HISTORIQUE.**

Considérons en premier lieu la composante structurelle de la gouvernance, pour analyser ensuite ses caractéristiques procédurales.

### ***Un cadre institutionnel autorisant de nouvelles formes de l'action publique***

Dans les pays de droit codifié, la mise en œuvre concrète de la gestion de l'eau conduit à définir le cadre institutionnel, façonné par des étapes législatives successives, révélant les forces sociales en présence. Comme le dit Pierre Lascoumes : « *la réglementation est une partition musicale plus qu'un commandement, les acteurs sociaux sont invités à la jouer mais rien ne se fait sans eux* » (Lascoumes, 1994). En effet, l'adoption d'une loi constitue un moment de publicité et de décision collective ritualisé, qui donne un caractère particulier au texte et lui confère une légitimité. Il fonctionne comme un miroir de la société à un moment donné. En France, étant donné la place de l'Etat, les enceintes parlementaires sont un lieu d'expression particulier des débats de société. Les enjeux sociaux médiatisés y trouvent donc souvent une fenêtre d'opportunité (Bouleau & Richard, 2008).

Par suite, la compréhension de la gouvernance actuelle de l'eau en France impose un détour par quelques lois déterminantes de la structuration du cadre institutionnel dans le domaine de l'eau au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, tout en étant conscients que les institutions en place à cette époque ont été façonnées dans les contextes politiques, sociaux, économiques,... des périodes précédentes.

La loi de 1964 qui crée les agences financières de bassin et le système des redevances marque un tournant dans la gouvernance de l'eau en France. Elle s'inspire du système de syndicats coopératifs de gestion de l'eau de la Ruhr (Genossenschaften) et du principe pollueur-payeur américain. Cette loi est adoptée pendant les Trente Glorieuses dans une économie planifiée et un système politique centralisé. Elle résulte d'un compromis entre différents porteurs d'enjeux sociaux, qui s'accordent pour proposer des solutions de lutte contre la pollution croissante des eaux engendrée par le développement économique, et fournir des moyens financiers de dépollution. Elle affirme le principe de la gestion par bassin en reconnaissant six grands bassins français. La loi de 1964 crée les conditions d'une nouvelle gouvernance de l'eau en instaurant pour chaque bassin, un comité de bassin, véritable parlement de l'eau à l'échelle de ce territoire, et une agence financière de bassin, établissement public levant un impôt sur l'eau (les redevances), avec pour mission de le dépenser pour aider à résoudre les problèmes de qualité de l'eau (Bouleau & Richard, 2008, Bouleau & Richard, 2008, Kaczmarek, 2006).

L'inflexion de l'évolution du cadre institutionnel, marquée par la loi sur l'eau de 1964, est accentuée par la loi sur l'eau de 1992. Cette loi instaure une gestion planifiée et concertée par bassin et sous bassin, autorisant ainsi de nouvelles formes d'actions collectives participatives grâce au support de dispositifs que sont les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Ces dispositifs ouvrent le processus de décision à des représentants « qualifiés » de la société civile, à travers les Commissions Locales de l'Eau (CLE) et les comités de bassin. La loi de 1992 crée également les conditions d'un contrôle accru de l'Etat, en soumettant les opérations et activités liées à l'eau et aux milieux aquatiques à un système de nomenclature définissant des seuils d'autorisations ou de déclarations.

En 2000, la directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau en Europe (DCE : Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000), entérine le district hydrographique comme échelle pertinente de gestion de l'eau et encourage la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la directive. En termes de gouvernance, cela se traduit en France par la confortation des organismes de bassin (Comité de bassin, Agences de l'eau), mais aussi par une évolution des formes d'actions collectives, plus participatives. La DCE renforce les dispositifs existants préalablement en France, en permettant une prise en compte accrue de l'avis du public, par une forme de participation qui reste le plus souvent, au stade de la consultation.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques, adoptée en 2006, rénove l'organisation institutionnelle, notamment des agences de l'eau. Elle renforce le pouvoir régalién de l'Etat et accentue la délégation de missions aux collectivités territoriales. La portée juridique des SAGE est accrue, la reconnaissance explicite du rôle des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) comme outils de réflexion et d'aménagement des bassins versants est confirmée. Par ailleurs, l'autonomie des mandataires est affirmée, ce qui incite à une gestion plus collective même si elle demeure souvent sectorielle. Cette loi appuie également une réforme de simplification administrative (SPE) et de recentrage des missions de l'Etat sur plus de contrôle et d'animation de l'action collective.

Le paysage actuel de gouvernance résulte donc d'une évolution socio-politique et législative continue du cadre institutionnel. Le contexte d'Etat centralisé fort des années 1960 évolue progressivement vers une situation plus décentralisée et territorialisée, caractérisée notamment par l'implication de différentes parties prenantes dans la définition de l'action publique (Massardier, 2003), par la conservation du rôle régalién de l'Etat et par un déplacement des frontières entre les secteurs publics et privés. L'action publique qui en résulte n'est plus produite par un gouvernement central uniquement mais en interactions fortes avec le gouvernement local, les associations et le secteur privé (Rhodes, 1996).

### ***L'action publique se transforme***

La gouvernance, mise en place à la période actuelle, dépasse une situation d'autonomie interstitielle entre Etat et marché (Allain, 2001). Elle génère de nouveaux modes d'interactions entre hiérarchie traditionnelle et auto-organisation sociale (Kooiman, 1993), qui nous conduisent à l'analyser comme un processus continu de coopération et d'ajustements entre des intérêts divers et souvent conflictuels (Commission on Global Governance, 1995, Leroy, 2004, Sébastien, 2006).

Ce processus continu est assez bien illustré, au niveau territorial du district hydrographique, par l'évolution du rôle et du fonctionnement des organismes de bassin (comité de bassin et agence de l'eau). Les institutions financières de bassin, créées en 1964 pour appliquer les principes pollueur-payeur et pollué-aidé sont devenues des agences de l'eau dotées d'une politique d'objectif (atteinte du bon état écologique) en 2004 (loi du 21 avril 2004), sous l'égide d'un conseil d'administration mettant en œuvre une politique « concertée » au sein du comité de bassin. Si l'obligation de résultats n'est pas nouvelle pour les Etats membres, le fait que les résultats attendus soient écologiques est en revanche assez nouveau dans le domaine de l'eau (Bouleau, à paraître). Dans l'esprit de la DCE, cette politique d'objectif doit également ouvrir le débat avec les parties prenantes sur la définition des objectifs en question et sur leur atteinte. Cette ouverture s'inscrit dans la lignée de l'évolution de la participation du public en France, qui aboutit actuellement à la coexistence de deux formes principales de participation dans le domaine de l'eau. L'une se situe à un niveau de consultation ou d'information du grand public, composé de citoyens anonymes, dans l'objectif d'équilibrer les intérêts privés et publics ; l'autre se situe à un niveau de concertation

et d'ouverture du processus de décision à des « représentants qualifiés » de la société civile, dans l'objectif de définir un intérêt commun (HarmoniCOP, 2003).

Le fonctionnement du comité de bassin relève de ce deuxième niveau, même s'il reste plus un lieu de débat que de décisions (Kaczmarek, 2006). Quel que soit son poids dans la décision, ce comité est reconnu comme un lieu d'apprentissage collectif de la concertation (Flory, 2003). L'Etat ainsi que les différentes catégories d'usagers y sont représentés et contribuent, depuis 1992, à la définition du SDAGE, document de planification à l'échelle du district. Entre 1964 et 2007, les parts des représentants des collèges des usagers et des élus croissent du tiers à 40% des membres du comité de bassin, au détriment de celle des représentants de l'Etat. Pendant cette période, les missions du comité de bassin prennent de l'ampleur.

La procédure mise en place conforte la situation de gouvernance issue des années 90 et témoigne d'une démarche plus participative en prévoyant la participation du grand public conformément à la DCE (état des lieux, plan de gestion). Elle traduit également la prise en compte grandissante des usagers et des aspirations de la société civile pour la planification et la gestion de la ressource en eau.

### ***Des perceptions, des représentations traduites en objectifs multiples***

La situation de gouvernance est caractérisée par la pluralité et la diversité des acteurs intervenant dans l'élaboration de l'action publique territorialisée. Ils sont identifiés à partir des enjeux et des tensions sur l'usage de l'eau présentes dans le bassin et organisés ensuite en fonction des textes définissant la représentativité des parties prenantes, comme c'est le cas pour les CLE.

La révélation de la diversité des perceptions, la compréhension de leurs stratégies amènent à préciser leurs objectifs et permettent de reconsidérer la nature de l'intérêt collectif dans un contexte où émergent des acteurs portant de nouveaux enjeux, comme le maintien et la restauration de la qualité des milieux aquatiques.

La reconnaissance de la dimension « eau milieu » à côté de celle « eau ressource » concrétise un virage des politiques de l'eau dans les années 1970-1980. Elle marque le déclin de la longue tradition d'aménagement « agressif » des rivières (Ghiotti, 2007). Simultanément, des dispositifs contractuels permettant d'afficher des priorités localisées et visant une cohérence des actions des différents partenaires apparaissent (Espain, 2004). C'est le cas par exemple des contrats de rivière, au début des années 1980.

La loi de 1992 va plus loin en définissant des conditions favorables à l'instauration de dispositifs de concertation comme le SAGE et la CLE. Dans cette configuration, des « représentants qualifiés » assument une responsabilité partagée dans la définition de l'action publique, au sein de la CLE, lieu institutionnel de concertation et de négociation, mêlant acteurs publics, privés et associatifs. Lorsque de nouveaux acteurs apparaissent et sont associés au processus de décision, les compromis entre parties prenantes se déplacent et recomposent l'intérêt général. La gouvernance aboutit alors à un modèle « polycentrique » de conduite de l'action publique, où la notion d'interdépendance des acteurs dans l'action collective est mise en avant (Grandgirard, 2007). Ces dépendances multiples entre acteurs sont aussi une source importante de complexité.

Par ailleurs, la reconnaissance de cette diversité d'acteurs, et donc de perceptions, est essentielle pour aboutir à une vision partagée de la gestion de l'eau sur le territoire considéré et rendre légitimes les mesures prises pour atteindre les objectifs définis en commun.



### ***Des univers fragmentés et incertains, typiques de la situation de gouvernance***

Le domaine de l'eau se caractérise par la superposition et l'enchevêtrement de niveaux de gestion, allant du local à l'international, en passant par celui des districts hydrographiques et des bassins versants. Les acteurs et les institutions qui portent cette gestion trouvent leur légitimité à différentes échelles territoriales et sur des territoires qui ne correspondent pas uniquement au bassin versant. Ces territoires de l'eau se construisent alors sur des logiques à la fois historiques, socio-politiques, économiques, physiques et/ou environnementales (Ghiotti, 2004).

Lorsque la pression anthropique sur la ressource est modérée, l'échelle de gestion de l'eau est d'abord celle des communautés, selon des règles et des coutumes propres à chacune. Quand elle s'accroît, ou en situation de crise déclenchée par une pénurie, on assiste à un changement d'échelle, à des concurrences entre usages plutôt qu'entre usagers (Ghiotti, 2004), au passage à une gestion par la demande lorsque le recours à de nouvelles ressources devient coûteux (Turton, 1999). Ce processus s'accompagne de la disparition de solidarités locales basées sur la proximité de la ressource et des acteurs. Il fait émerger des conflits entre l'amont et l'aval, entre la montagne et la plaine, entre ceux qui mobilisent la ressource et ceux qui la consomment.

Cette complexité, due à l'extension du territoire concerné, se traduit aussi en termes de dispositifs mobilisés par les politiques publiques, qu'il s'agisse d'instruments incitatifs, contractuels ou institutionnels. Dans les années 1980 par exemple, les lois de décentralisation et le développement des réglementations européennes dans le domaine de l'environnement, conduisent à une prolifération des politiques contractuelles. « *Même lorsqu'on a affaire à des politiques initiées par l'Etat, les procédures de décision et d'élaboration des politiques publiques sont beaucoup complexes, ouvertes et pluralistes* » (Salles & Zelem, 1997). Dans ce contexte, et notamment depuis les années 1990 avec l'influence de plus en plus forte de la politique européenne, la question de l'articulation des politiques publiques territorialisées devient alors un enjeu récurrent pour les pouvoirs publics (Ghiotti, 2007).

Enfin, les incertitudes liées aux aléas climatiques et au changement global viennent s'ajouter à la complexité qui précède, rendant difficiles les projections et l'anticipation des comportements. Dans les bassins où les tensions sont fortes et depuis la sécheresse de 2003, par exemple sur la rivière Charente, l'Etat fait évoluer la mise en œuvre des arrêtés préfectoraux de restriction des usages, en intégrant plus largement les parties prenantes et en se donnant les moyens d'anticiper par l'installation plus précoce de comités de suivi départementaux.

Les développements précédents situent bien la politique de l'eau en France comme une politique publique territorialisée. Les acteurs locaux y contribuent plus largement et selon une dynamique multi-scalaire témoignant ainsi de la recomposition de la gouvernance de l'eau engagée depuis plusieurs années. Les 4 questions identifiées permettent d'éclairer différentes facettes de la gouvernance de l'eau en France.

Dans la section suivante nous nous intéressons maintenant à l'une des formes de gouvernance qu'est la gestion concertée. Les travaux conduits sur le Sage Drôme (Allain, 1999) et l'évaluation des premiers Sage (Allain, 2002, Communauté de communes du Val de Drôme, 2006, Latour & Le Bourhis, 1995) fournissent un matériel intéressant par le recul apporté. Nous l'utilisons pour tester ce qu'apporte l'approche historique dans l'analyse de la gouvernance.

## LA MISE A L'EPREUVE DE L'APPROCHE SUR DES EXPERIENCES DE SAGE

A partir des retours d'expérience de ces Sage, nous mettons à l'épreuve les points de la grille établie précédemment en l'appliquant au SAGE de la rivière Drôme (Tableau 2) et discutons leur capacité à caractériser la gouvernance locale de l'eau.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Evolution du cadre institutionnel<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Loi sur l'eau de 1992 : l'eau est déclarée patrimoine commun et la gestion concertée est instituée à travers les SAGE</li><li>1.2. La qualité des milieux aquatiques est un objectif, il est porté par de nouveaux acteurs, notamment des associations de protection de la nature</li><li>1.3. Lois de décentralisation : nouvelles compétences des collectivités territoriales et insertion dans la concertation (l'eau est une compétence facultative de plus en plus fréquemment investie par les Conseils généraux notamment)</li></ol></li><li>2. Transformations de l'action publique<ol style="list-style-type: none"><li>2.1. Instauration de la gestion concertée à travers la CLE</li><li>2.2. Lieux informels de concertation : secrétariat de la CLE, commissions techniques</li><li>2.3. Développement d'outils : rédaction d'un cahier de consignes, système d'information reflétant les efforts de respect des consignes, organisation des restrictions de prélèvement en situation de crise, information et sensibilisation du public (maison des Ramières, observatoire, outil de suivi des superficies irriguées)</li></ol></li><li>3. Perceptions, représentations des acteurs traduites en objectifs multiples<ol style="list-style-type: none"><li>3.1. Explication des origines de la situation de déséquilibre récurrent des ressources en eau, base pour la définition des objectifs concrets du SAGE</li><li>3.2. Identification fine des usages selon les modalités d'accès à la ressource (individuel versus collectif) et les stratégies spécifiques (irrigation du maïs versus cultures maraîchères et de semence) et déplacement de l'intérêt collectif vers une plus grande prise en compte de la qualité des milieux aquatiques</li><li>3.3. Délimitation du (des) territoire(s) de l'eau associés sur la base de la légitimité des parties prenantes, de la nature de l'hydrosystème (karst de la Gervanne, transfert depuis l'Isère) et des solidarités établies ou à établir (modification de la structure porteuse pour intégrer les communes d'amont lors du passage du District d'Aménagement du Val de Drome au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme)</li><li>3.4. Conception d'un projet commun traduisant la mise en œuvre du SAGE (maître d'ouvrage, dispositifs de mesure, cahier de consignes, information du public, ouvrages de mobilisation de nouvelles ressources, financement de l'investissement et du fonctionnement)...</li></ol></li><li>4. Des univers fragmentés et incertains typiques de la situation de gouvernance<ol style="list-style-type: none"><li>4.1. L'instauration d'une gestion concertée se traduit par une multiplicité des centres de décision</li><li>4.2. Le climat méditerranéen induit par nature des aléas hydrologiques importants renforcés par l'existence d'aquifères karstiques (Gervanne) dont le fonctionnement est complexe</li><li>4.3. La rivière Drome appartient à la catégorie des cours d'eau méditerranéens ne disposant pas d'alimentation nivale et devrait connaître une amplification des occurrences des événements extrêmes, d'où une perspective très incertaine quant à la mobilisation des ressources en eau et aux consommations futures</li></ol></li></ol> |
|--|

Tableau 2 : Application de la grille d'analyse au cas du SAGE de la rivière Drôme

Le SAGE Drôme constitue la première expérience du ministère de l'environnement. Il répond aux attentes de mise en place de dispositifs locaux de gestion concertée, exprimées lors des Assises Nationales de l'Eau ayant préparé la rédaction de la loi sur l'eau de 1992, puis consolidées dans cette loi. Les transformations qui en découlent décrites au point 1 du

tableau 2 sont aisément identifiées. Elles autorisent l'émergence de nouveaux acteurs et le déplacement de l'intérêt général pour prendre en compte des objectifs de préservation de la qualité des milieux aquatiques.

L'arrêté installant le SAGE, signé en décembre 1997, énonce les grands objectifs de gestion locale de l'eau dont le sens reste à produire par la délibération collective (Latour & Le Bourhis, 1995) aboutissant à des outils, des consignes et finalement un projet porté par les collectivités territoriales (point 2 du tableau 2).

En termes de gestion quantitative de la ressource, l'analyse des déséquilibres récurrents de ce bassin, appuyée par des experts externes (Bravard & al., 1995), permet d'identifier leurs origines et la contribution de chaque usage. La définition collective de règles de gestion en situation courante et lors des situations de crise (Barreteau & Bouleau, 2005) nécessite une approche fine des perceptions et des stratégies des parties prenantes (point 3 du tableau 2).

Enfin, la complexité s'accroît, institutionnellement par l'implication d'acteurs et d'institutions plus nombreux, et surtout par l'existence d'incertitudes fortes sur la disponibilité de la ressource, liées d'une part à l'imparfaite connaissance des processus hydrologiques, au changement climatique d'autre part. Le point 4 du tableau 2 est ainsi aisément vérifié mais il convient de remarquer que ces caractéristiques se retrouvent dans la majorité des bassins versants et que ce point serait aujourd'hui générique de tout territoire méditerranéen de l'eau.

## **EN GUISE DE CONCLUSION POUR LA MISE A L'EPREUVE**

La mise à l'épreuve de la grille issue d'une approche historique de la gouvernance apparaît pertinente sur plusieurs points identifiés dans la section ci dessus : articulation au contexte institutionnel et aux questions de sociétés en débat aux échelles nationales et européennes, distinction des caractéristiques structurelles de celles relatives au fonctionnement et à la gestion locale, vérification de la situation de gouvernance sur les critères de complexité et de diversité accrue des parties prenantes. La confrontation à l'évaluation des SAGE et à l'expérience du SAGE Drôme amène à revisiter ces apports et à proposer des compléments.

L'approche historique conduit naturellement à considérer en premier lieu le contexte national et européen de la gestion de l'eau. Au contraire, l'analyse de la gouvernance au niveau local s'accommode mieux d'une analyse des tensions et des conflits pour obtenir une représentation aussi complète que possible des parties prenantes et des enjeux portés dans le bassin considéré. L'enchaînement des points à aborder se construit alors sur une logique découlant d'une approche ascendante alors que l'approche historique privilégie l'analyse des fenêtres d'opportunité offertes par l'évolution du contexte et des acteurs de niveaux supérieurs (Bouleau, 2007).

Au delà de leur enchevêtrement, la délimitation des territoires de l'eau est étroitement liée aux modalités de gouvernance et aux enjeux. Dans la Drôme, l'enjeu d'une gestion plus intégrée de l'amont et de l'aval, d'un rétablissement des solidarités entre ces deux territoires a conduit à passer du District d'Aménagement du Val de Drome (DAVD) au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) comprenant l'ensemble des communes y compris celles de l'amont (Communauté de communes du Val de Drôme, 2006). Ainsi l'occupation des sols à l'amont, par exemple, devient un enjeu de l'ensemble du territoire et s'accompagne de l'émergence de nouvelles parties prenantes dans le processus de concertation.

Les débats en commission technique, les modalités de mise en œuvre du SAGE témoignent d'une place importante accordée aux modalités de partage et de gestion de l'eau, et par suite aux différents outils de pilotage de la gouvernance (Sandoval, 2007). Ils nous indiquent

que les lieux informels qui les abritent sont des éléments clefs d'une gouvernance efficace de l'eau au niveau local.

La nature des débats a légitimé l'introduction d'une expertise externe comprenant d'abord des scientifiques des grandes agglomérations voisines. Le bilan relève que cet apport a facilité la concertation en ouvrant les débats (Communauté de communes du Val de Drôme, 2006) mais certains acteurs interrogés lors de l'évaluation estiment qu'il a aussi conduit à ne pas sélectionner des modalités de gestion collective locales éprouvées. Les modalités de gestion, notamment collectives, la façon dont elles sont (ou non) prises en compte par un changement de gouvernance et la place de l'expertise sont bien des points à intégrer dans l'analyse.

Enfin, l'articulation des politiques sectorielles et d'environnement conditionne l'efficacité globales de ces politiques (Theys, 2003). Au niveau local cet enjeu se traduit dans l'élaboration des projets et des consensus locaux pour que « les enjeux de développement économique s'hybrident avec les enjeux de préservation de la ressource en eau » (Allain, 2001). L'atteinte de tels accords est exigeant, suppose la construction de visions communes entre parties prenantes, même si, dans de nombreux cas développement économique et environnement sont affichés et associés comme si cela allait de soi. L'existence de projets intégrant ces dimensions est sans doute un élément important, car il indique que leur élaboration a produit de la coordination et témoigne de l'efficacité de la gestion concertée.

Le cas du SAGE Drôme tend à montrer que la gestion de l'eau est devenue un élément du débat politique local à l'occasion des opportunités ouvertes à des niveaux nationaux et européens et s'inscrit alors dans une démarche descendante. Il faut cependant rappeler que les innovations institutionnelles de gestion concertée prônées par la loi sur l'eau de 1992 sont largement inspirées d'initiatives locales comme par exemple le tableau de bord de la Charente mis en place à la suite des sécheresses des années 90.

Les collectivités territoriales, notamment les Conseils généraux, disposent d'une représentation accrue dans les dispositifs de gestion de l'eau et s'y investissent fortement en agissant au-delà de leurs compétences obligatoires. Ils jouent un rôle déterminant dans l'hybridation des politiques d'environnement et du développement économique.

Quelles que soient les imperfections de la grille d'analyse proposée – certaines sont identifiées ici - pour caractériser la gouvernance de l'eau sur un territoire, l'approche historique produit une structuration de l'analyse éclairante pour la compréhension de la gouvernance en place. De nombreux points se justifient dans la perspective de construire une vision commune et d'atteindre des objectifs partagés.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Allain S., 1999. La vallée de la Drôme. *In*: Garin P., Montginoul M., Rossignol B. and T. Ruff (Eds.), *Gestion collective d'une ressource commune. Etudes de cas. Tomes I et II. "Opération Irrimieux"*. Paris, ANDA.

Allain S., 2001. La gouvernance de bassin : une nouvelle voie de régulation dans le domaine de l'eau ? *In*, *IIIème Journées de la Proximité : "Nouvelles Croissances et territoires"*, Paris, 13-14 décembre 2001.

Allain S., 2002. *La planification participative de bassin: analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux.*, Rapport d'étude CNRS pour le groupe Inter-Bassin. 174 p.

- Allemand S., 2000. Gouvernance : le pouvoir partagé. *Sciences Humaines*, Mensuel n°101 (DOSSIER WEB > la gouvernance : du slogan à la réalité).
- Barreteau O. & Bouleau G., 2005. Réflexion sur la modélisation du bassin de la Drôme. *In, Séminaire Eaux et territoires. Quelles représentations pour le Système Eaux et Territoires?*, Paris, 9-10 juin 2005. Engref, p. 16.
- Baslé M., 1995. *Changement institutionnel et changement technologique*. Paris, Editions du CNRS.
- Bouguerra L., 2002. La gouvernance et la question de l'eau. Sept propositions pour la gouvernance de l'eau. *Alliance pour un monde responsable et solidaire*, 2002.
- Bouleau G., 2007. *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre. Analyse néo-institutionnelle de l'évaluation des cours d'eau en France*. Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.
- Bouleau G. & Richard S., 2008. *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre. Evolution récente de la réglementation française de l'eau*. Paris, Editions de l'Engref (à paraître).
- Bouleau G. & Richard S., 2008. *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre. Evolution récente de la réglementation française de l'eau*. Paris, Editions de l'Engref (à paraître).
- Bouleau G., à paraître. L'épreuve de la directive cadre européenne sur l'eau.
- Bravard J.-P., Landon N. & Piegay H., 1995. *Compte-rendu de la mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995. Vol 1: propositions pour une gestion physique équilibrée du lit de la Drôme*. SMRD, CLE.
- Casteigts M., 2003. La gouvernance urbaine entre science et idéologie. *In, Rencontres internationales sur la démocratie et le management local*, Ecole Nationale d'Administration Publique - Québec, 20-23 mai 2003.
- Coase R. H., 1937. The Nature of the Firm. *Economica New Series*, 4 (16), pp. 386-405.
- Commission on Global Governance, 1995. *Our global neighbourhood*. Oxford, Oxford University Press.
- Communauté de communes du Val de Drôme, 2006. *Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivière Drôme Haut Roubion n°2 et du SAGE Drôme, Phases 2 & 4. Fonctionnement des procédures SAGE et contrat de rivière*. 43 + 11 p.
- Dye T. R., 1990. *The political legitimacy of markets and governments*. JAI Press.
- Flory J. C., 2003. *Les redevances des agences de l'eau. Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau*. Paris, Rapport au Premier ministre et à la ministre de l'écologie et du développement durable.
- Frogger G., 2001. *Gouvernance et développement durable*. Bâle, Helbing & Lichtenhahn. Economie écologique.

- Ghiotti S., 2004. Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *In, Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, Arras, 26 mars 2004. revue DDT.
- Ghiotti S., 2007. *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*. CNRS Edition ed. Paris, CNRS Editions, 246 p. Espaces et Milieux.
- Grangirard A., 2007. *De la gestion intégrée comme doctrine à l'intégration comme défi de gestion*. Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Paris, 285 p.
- HarmoniCOP, 2003. *Public participation and the european water framework directive. Developing water citizenship. French National Report.*, Harmonising COllaborative Planning project. 41 p.
- Jessop B., 1998. L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique. *Revue internationale des sciences sociales*, 155:7385.
- Kaczmarek B., 2006. *Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? Essai pour une politique franco-européenne de l'eau renouvelée*. Paris, Johanet, 237 p.
- Kickert W., 1993. Complexity, governance and dynamics: conceptual exploration of public network management. *In: J. Kooiman (Ed.) Modern Governance*. London, Sage.
- Kooiman J., 1993. *Modern governance*. London, Sage.
- Lascombes P., 1994. *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*. Paris, éditions la découverte, 318 p. série écologie et société.
- Latour B. & Le Bourhis J. P., 1995. *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau... Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau*. Paris, ENSMP. 79 p.
- Le Galès P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, pp. 57-95.
- Lerin F., 1997. La gouvernance: relations de pouvoir et modes d'arbitrage. *Courrier de la planète*, n°41 (juillet-août 1997).
- Leroy M., 2004. *Gestion stratégique des écosystèmes dans un contexte d'aide internationale. Engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Sénégal*. Thèse de doctorat, ENGREF, Paris, 638 p.
- Massardier G., 2003. *Politiques et action publiques*. Paris, Armand Colin, 302 p.
- Ménard C., 2000. *Institutions, contracts et organizations. Perspectives from New Institutional Economics*. Edward Elgar.
- North D. C., 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), pp. 97-112.
- Rhodes R. A. W., 1996. The New governance : Governing without Government. *Political Studies* (44), pp. 652-667.

- Rhodes R. A. W., 1997. *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham- Philadelphia, Open University Press, 235 p. p. Public Polycy and management.
- Salles D. & Zelem M. C., 1997. *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour Garonne*. Toulouse, Université Toulouse Le Mirail, Maison de la recherche, CERTOP-CNRS/GIS ECOBAG. 126 p.
- Sandoval R., 2007. *Indicateurs de performance et gouvernance dans la gestion des ressources en eau*. Rapport de Master, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris et Université Paris Dauphine, Paris.
- Sébastien L., 2006. *Humains et non-humains en pourparlers: l'Acteur en 4 Dimensions*. Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure des Mines de St Etienne et Université Jean Monnet de St Etienne, Saint-Etienne, 422 p.
- Solagral, 1997. Réforme de l'Etat et nouvelle gouvernance. *Courrier de la planète*, n°41 (juillet-août 1997).
- Solagral, 2000. Gouvernance locale: la scène et les acteurs. *Courrier de la planète*, n°58 (juillet 2000).
- Stocker G., 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, pp. 19-30.
- Theys J., 2003. La gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement. *Développement Durable et Territoires*, 2 (Gouvernance locale et Développement Durable).
- Turton A. R., 1999. Water Scarcity and Social Adaptive Capacity: Towards an Understanding of the Social Dynamics of Managing water Scarcity in Developing Countries. SOAS *Water Issues Study Group*, n°9 (MEWREW Occasional Paper).
- Williamson O. E., 1975. *Markets and hierarchies*. New York, Free press.
- Williamson O. E., 1996. *The mechanisms of governance*., Oxford University Press.