



HAL
open science

Des régimes urbains pour sortir de la "crise sans fin" ? Le cas de la gouvernance des services de l'eau potable en Europe

Yvan Renou, Thomas Bolognesi

► **To cite this version:**

Yvan Renou, Thomas Bolognesi. Des régimes urbains pour sortir de la "crise sans fin" ? Le cas de la gouvernance des services de l'eau potable en Europe. Colloque international Recherche & régulation "La théorie de la régulation à l'épreuve des crises", Association recherche & régulation, Ladyss, Inalco, Université Paris-Diderot, Jun 2015, Paris, France. 23 p. halshs-01178442

HAL Id: halshs-01178442

<https://shs.hal.science/halshs-01178442>

Submitted on 21 Jul 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque Recherches et Régulation
« La théorie de la régulation à l'épreuve des crise » - Paris, 10-12 juin 2015

Atelier : régulations sectorielles et territoriales : nouveaux espaces de conflits et de compromis

**Des régimes urbains pour sortir de la « crise sans fin » ?
Le cas de la gouvernance des services de l'eau potable en Europe**

**Yvan Renou (CREG – Université de Grenoble-Alpes)¹
Thomas Bolognesi (POLET – Université de Genève)**

Les sociétés modernes occidentales sont entrées depuis plusieurs décennies dans une crise protéiforme malaisée à appréhender. Il est toutefois possible d'approcher la complexité des réponses - opérationnelles et institutionnelles - à apporter aux principaux enjeux générés par celle-ci en s'intéressant aux conditions de l'action (privée ou publique) propres aux environnements socio-économiques contemporains : ces derniers sont en effet caractérisés – entre autres faits stylisés - par une désubstantialisation des acteurs, une détemporalisation des activités et une délégitimation des institutions formelles (Dubet, 2005 ; Rosa, 2010...) ouvrant ainsi la voie à « une crise sans fin » (Revault d'Allones, 2013) dont il ne semble possible de sortir qu'en faisant preuve de créativité institutionnelle.

A l'encontre des territoires nationaux et régionaux marqués par un certain degré d'inertie (fortes contraintes de sentier et jeux politiques entretenant des rapports de force faiblement transformateurs...), les villes présentent – en première analyse - une certaine « plasticité » pouvant donner lieu à une dynamique institutionnelle assez novatrice à même de générer des expérimentations riches d'enseignements (Lorrain, 2011). Afin de changer la société, il conviendrait donc de « refaire la ville ».

Sur le plan académique, les réflexions sur la fabrique et le pilotage urbain ont connu un renouvellement analytique au cours de la dernière décennie. Présentant l'avantage d'articuler les approches « macro » et « micro », des analyses « méso » renouvellent assez profondément l'analyse de la gouvernance urbaine en ayant recours aux notions de régulation, de gouvernance, ou encore de réseaux d'acteurs. Plus spécifiquement, une notion semble fédérer les auteurs se réclamant de cette approche : celle de « régimes urbains ». Cette tradition de recherche s'est développée dès les années 1970 aux États-Unis, notamment pour comprendre finement les évolutions du pouvoir local et rendre compte des différents types de gouvernement des villes. Elle s'intéresse en particulier à l'émergence et à la stabilité de configurations différenciées d'acteurs, qui permettent de contribuer à expliquer les transformations des villes américaines (J. Logan et H. Molotch ; 1976, 1987 et C. Stone ; 1989). L'importation de ces courants de recherche afin de comprendre le fonctionnement des villes européennes a fait l'objet de nombreux travaux et suscité de vives discussions (voire par exemple Le Galès 1995). Plus récemment, leur utilisation dans l'analyse de grandes métropoles du Sud a également été testée (Lorrain 2013).

Malgré son succès grandissant (Pinson, 2010), la pertinence et la robustesse analytique de cette approche méritent d'être questionnées. D. Lorrain (2013) retient ainsi quatre « critiques » interrogeant frontalement la capacité heuristique d'une telle notion : la non prise en compte du temps long, l'absence de réflexion sur la nature des producteurs urbains, le rabattement du tryptique des institutions (formelles, de second rang et informelle) sur les seules institutions formelles et la

¹ Centre de Recherches en Economie de Grenoble. Contact : yvan.renou@upmf-grenoble.fr

conception naïve de la gouvernance (non prise en compte des phénomènes d'alliance hiérarchisée). De plus, il semble que cette approche, d'essence socio-politique et critique vis-à-vis du mouvement de néolibéralisation du pilotage de grands ensembles urbains, demande à être étendue à de nouvelles questions telle que la « valorisation » des projets de développement menée par les coalitions différenciées². Cette problématique de la production normative autonome des villes - elles seraient capables de « fonder ce qui vaut » de manière souveraine - trouve un écho particulier dans les questionnements portés par le courant de la valeur publique (O'Flynn, 2007) qui tente de s'opposer à la domination du New Public Management en matière de gouvernance urbaine³. L'interrogation porte alors sur les dispositifs et instruments qui permettent d'articuler au sein des régimes urbains les valeurs (publiques et privées) envisagées désormais comme compatibles.

Dans cet article, on s'interroge sur la possibilité de proposer une approche renouvelée des régimes urbains. Pour ce faire, on choisit de mobiliser dans un premier temps la théorie des régimes institutionnels de ressources (Varone, Narath, Gerber ; 2007), cette dernière permettant selon nous de répondre à une partie des limites identifiées par D. Lorrain (prise en compte du temps long et de la problématique de la soutenabilité des régimes). On l'amende cependant dans une seconde partie afin de mieux appréhender analytiquement le véritable enjeu de toute politique de développement urbain : la synchronisation d'une diversité d'acteurs au service d'enjeux communs donnant lieu une valorisation partagée.

On verra que cette perspective, même déclinée de manière différenciée en fonction du type de régime urbain synchronisé considéré, est toutefois très difficile à concrétiser du fait de l'existence de trois déficits (démocratique, opérationnel et d'efficacité) dans le pilotage des ensembles urbains contemporains. Afin de réduire l'ampleur de la recherche et mieux valoriser son apport potentiel, la problématique de la gouvernance urbaine sera ici analysée à travers le prisme d'une ressource particulière (les services urbains de l'eau) et d'un territoire précis (l'Union européenne).

² Le type de questionnement auquel il conviendrait de répondre pourrait se formuler comme suit : quelles valeurs légitiment les structures de domination existantes ? Existe-t-il des contre-mouvements portés par des acteurs minoritaires et quelles sont leurs « capacités de valorisation » ?

³ Ainsi, au-delà des effets pervers liés à l'introduction de nouveaux instruments comme par exemple la mesure de la performance, les réformes de NMP ont eu tendance à créer un phénomène de déplacement des buts : au lieu de se focaliser sur la finalité de leur action, les organisations publiques se sont concentrées sur l'adoption d'un instrument, engendrant une perte de sens de l'action publique.

I - Les Régimes institutionnels de ressources et d'infrastructures : un programme de recherches dédié à l'analyse de la soutenabilité

Si la ville peut apparaître aujourd'hui comme l'un des rares espaces favorisant la créativité institutionnelle (Lorrain, 2012), elle n'en reste pas moins un précipité historico-institutionnel relevant de dynamiques multi-dimensionnelles⁴ dont la soutenabilité peut être questionnée (Whitehead, 2013, Pacquot, 2015...). L'approche en termes de RIR, appliquée à la gouvernance des services de l'eau en Europe, constitue à ce titre une entrée analytique consistante et stimulante. Elle permet de remettre au centre de l'analyse les politiques publiques et la structure des droits de propriété à l'heure où les villes apparaissent écartelées entre des objectifs de « soutenabilité » et de « sécurité écologique » urbaine (Hodson et Marvin, 2007).

1.1. Les visées positive et normative de l'approche par les RIR

La visée positive de ce programme de recherches consiste à rendre compte des mécanismes de gouvernance à l'œuvre dans la régulation d'une ressource naturelle en se démarquant des principales approches économiques ayant le même objectif : la théorie classique de l'économie de l'environnement, la théorie des *Common pool resources*, la nouvelle économie institutionnelle... Un RIR est une modalité de gouvernance des usages d'une ressource naturelle donnée sur un territoire déterminé. Les usagers peuvent être multiples et les usages hétérogènes. Ainsi, un RIR est défini comme la somme des politiques publiques et des droits de propriété régulant les usages d'une ressource (Knoepfel, Nahrath, 2005 ; Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009). Un RIR se scinde en deux composantes, le *design politique* et le *système régulateur*, qui renvoient respectivement aux politiques publiques et aux droits de propriété. Le poids des deux composantes dans la structure de régulation varie d'un RIR à l'autre, ce qui permet de distinguer une diversité de régimes.

Le design politique comprend six éléments (Knoepfel, Nahrath, 2005) : i) la définition du problème et des objectifs collectifs ; ii) le modèle de causalité⁵ ; iii) les acteurs de la politique publique : cibles, bénéficiaires et intervenants politico-administratifs ; iv) les instruments de la politique ; v) les arrangements politico-administratifs ; vi) les outputs. Le design politique aboutit à la formulation d'une politique publique impactant sur les usages de la ressource. Dans le cadre des RIR, l'appréhension des politiques publiques s'opère *via* l'étude de la *public law*⁶, postulée être la manifestation formelle des politiques publiques. Enfin, le design politique et les politiques publiques contribuent à la définition des droits d'usage sur la ressource. Deuxième composante d'un RIR, le système régulateur regroupe les droits de propriété formelle sur la ressource ainsi que les droits d'usage et de disposition qui en découlent⁷. La *private law*⁸, correspondant à notre code civil, manifeste formellement les

⁵ Un modèle de causalité identifie les acteurs responsables du problème d'action collective et les mécanismes pouvant modifier leurs comportements dans le sens prescrit par l'élément 1. Le modèle prend également en compte les éléments 3 (acteurs) et 4 (instruments) du design politique.

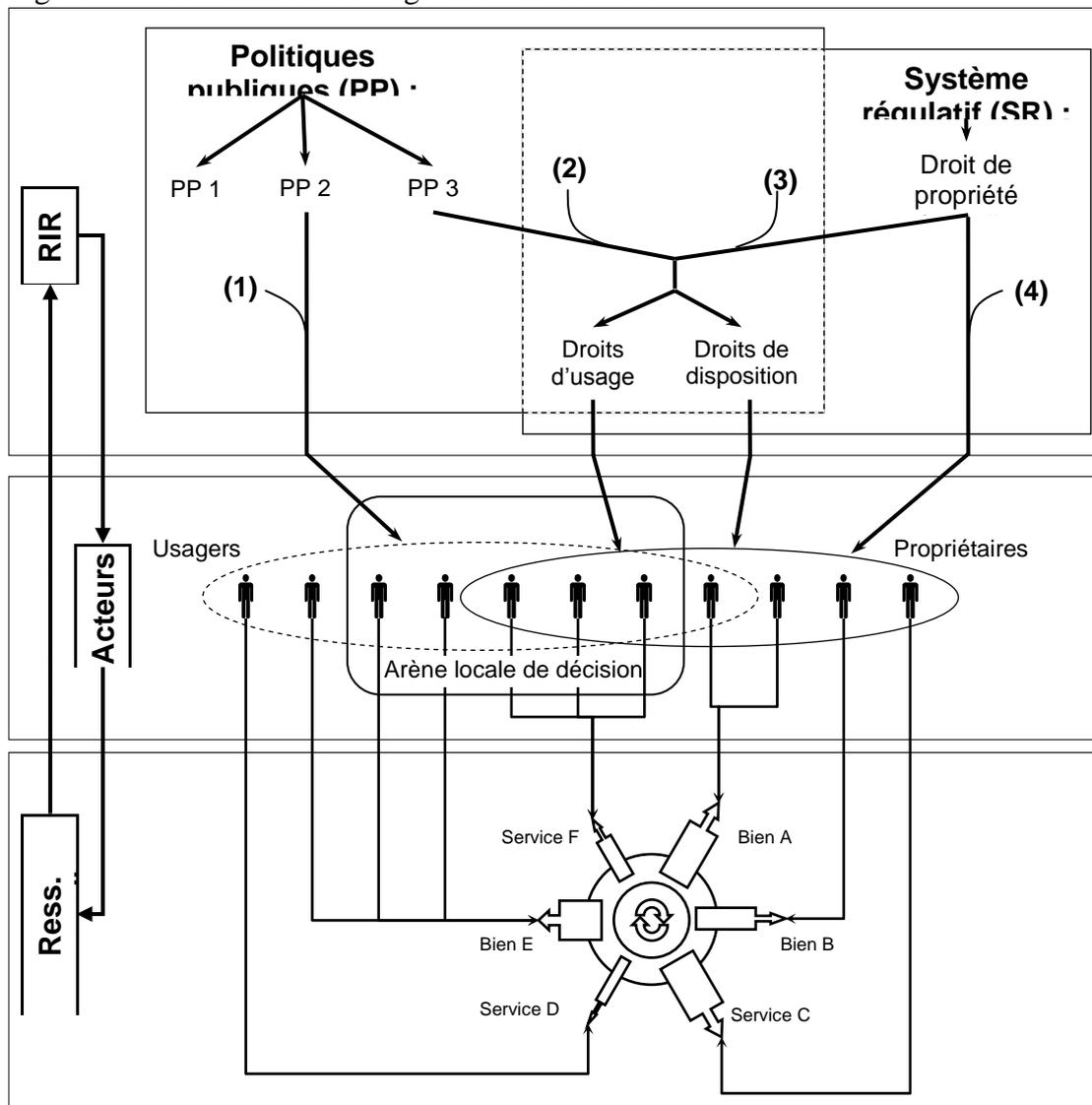
⁶ Les auteurs ont conscience que la distinction entre *private* et *public law* apparaît clairement dans le droit de tradition romaine mais s'avère moins marquante dans les systèmes juridiques de la *common law* (Knoepfel, Nahrath, 2005 ; Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009). Dans les systèmes juridiques de tradition romaine, la *public law* régule les interactions entre les acteurs privés et l'Etat.

⁷ La différenciation entre droit de disposition et droit d'usage spécifie les catégories du Droit romain (*usus*, *abusus*, *fructus*). Le droit de disposition segmente l'*abusus* et s'applique au transfert de la ressource tandis que le droit d'usage comprend l'*usus* et les prérogatives relatives à la modification de la ressource contenu dans l'*abusus*.

droits du système régulateur. Ainsi, les droits de propriété privée proviennent du système régulateur alors que les droits d'usages sont conjointement définis par le système régulateur et le design politique (F. Varone et al. ; 2008).

Les possibilités d'articulation des deux composantes sont multiples et forment quatre types de mode de régulation différents (Knoepfel, Nahrath, 2005 ; Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009). Les modes de régulation se distinguent les uns des autres sur la base de l'impact du design politique et du système de régulation sur les droits de propriété et d'usage (figure 1). Les modalités de type 1 sont neutres pour le système de droits et consistent essentiellement en la création de mécanismes incitatifs. Les modalités de type 2 impactent faiblement la structure des droits à travers des précisions ou des limitations *ex post* à la répartition des droits. Les modalités de type 3 modifient l'ampleur et le contenu des droits à travers une redéfinition de l'institution qu'est la propriété formelle, par exemple une modification du code civil. Enfin, les modalités de type 4 redéfinissent la structure de distribution des titres de propriété, une privatisation par exemple. L'identification de ces modes contribue à expliquer le sens de l'évolution du régime (Kissling-Näf, Kuks, 2004). Les modes 3 et 4 sont les plus stables dans le temps car ils s'appuient sur des changements de droits.

Figure 1 : Les modalités de régulation au sein d'un RIR



⁸ Dans les systèmes juridiques de tradition romaine, la *private law* régle les interactions entre les acteurs privés.

La visée normative du programme de recherche renvoie à la formulation de préconisations aptes à accroître le degré de soutenabilité des systèmes de régulation d'une ressource. Elle s'appuie sur l'explicitation d'une nomologie reliant les modalités de gouvernance d'un système à son potentiel de soutenabilité. L'architecture logique de cette visée se structure autour de trois étapes analytiques : l'identification du périmètre d'un RIR, sa catégorisation et la formulation de conjectures liant les caractéristiques d'un RIR à son potentiel de soutenabilité.

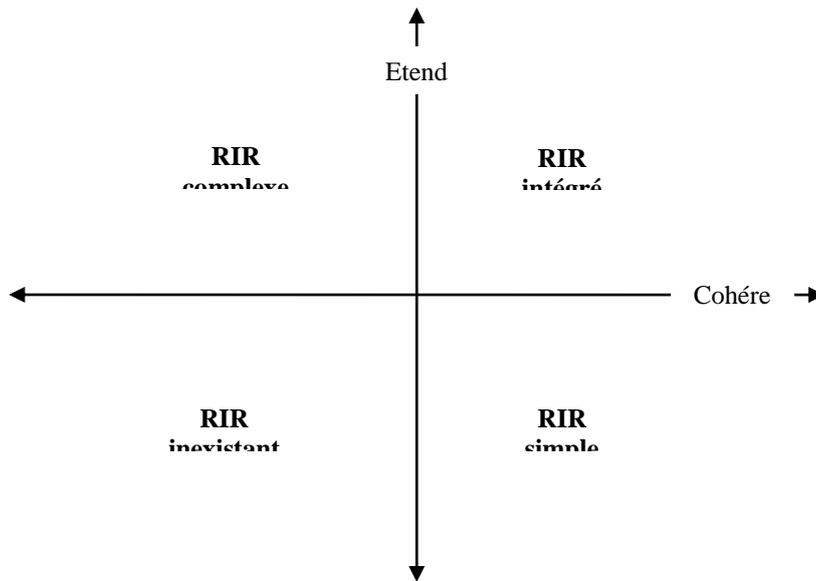
Le périmètre d'un RIR est délimité par son *étendue* et sa *cohérence*. L'étendue réfère au nombre de biens et services régulés par un RIR. L'étendue renvoie à la quantité de règles et rend compte de la largeur du spectre d'action de la gouvernance d'un RIR. Pour évaluer le niveau de l'étendue d'un RIR, l'ensemble des biens et services associés à l'usage d'une ressource naturelle a été listé, pour différentes ressources naturelles dont l'eau (Reynard *et al.*, 2001 ; Bréthaut, 2012)⁹. Seconde dimension du périmètre d'un RIR, la *cohérence* renvoie au contenu et à la coordination entre les différentes sources de régulation d'un RIR (Gerber *et al.*, 2009). Elle rend compte de la capacité intrinsèque du design politique et du système régulateur à être pertinents, efficaces et non contradictoires. Elle évalue également cette capacité dans l'articulation entre le design politique et le système régulateur. Par conséquent, trois formes de cohérence sont à distinguer. La *cohérence interne du design politique* assure la compatibilité entre ses six éléments constitutifs, d'une part, et entre les différentes politiques publiques, d'autre part. La *cohérence interne du système régulateur* signifie que les droits de propriété sont clairement définis et non contradictoires. Enfin, la *cohérence externe* rend compte de la bonne articulation entre les deux composantes du RIR, correspondance entre groupe cible et détenteurs de droits par exemple.

Ces deux notions permettent d'établir le périmètre d'un RIR et leur croisement construit les axes d'une typologie distinguant quatre formes possibles de RIR : *inexistant*, *simple*, *complexe* et *intégré* (Knoepfel, Nahrath, 2005 ; Varone *et al.*, 2008 ; Gerber *et al.*, 2009). Un RIR inexistant témoigne de l'absence de régulation des usages d'une ressource, son étendue et sa cohérence sont faibles. Un RIR simple reflète l'émergence de régulation sur une ressource, ainsi peu de biens et services (étendue faible) sont pris en compte mais de manière cohérente (les sources d'incohérence étant réduites). Un RIR devient complexe lorsqu'une importante proportion des biens et services utilisés est régulée (étendue élevée) mais que la régulation souffre de dysfonctionnements (cohérence faible). Enfin, un RIR intégré signifie la régulation cohérente de l'ensemble des biens et services utilisés (étendue élevée). Cette forme apparaît le plus souvent lorsque la régulation est publique ou provient d'un acteur collectif puissant (Knoepfel, Nahrath, 2005).

Au-delà de sa capacité de classement, nous pouvons interpréter cette typologie comme un « cycle de vie » de la gouvernance d'une ressource naturelle. Chaque type de RIR représente alors une étape différente du processus d'élaboration de la gouvernance d'une ressource naturelle sur le long terme.

Figure 2 : Typologie des RIR selon leur étendue et leur cohérence

⁹ Voir annexe 1.



Source : Gerber *et al.*, 2009, p. 806.

Appréhendée comme le marqueur d'étapes du processus d'élaboration d'une gouvernance des ressources naturelles, cette typologie peut s'inscrire dans deux différentes démarches de recherche, positive ou normative. Dans une démarche positive, elle offre un moyen de rendre compte du développement ainsi que de l'état d'une gouvernance et de ses mécanismes, par comparaison synchronique et/ou diachronique, comme le font les premiers travaux sur les RIR (Reynard et al., 2000 ; Kissling-Näf, Kuks, 2004...). La visée normative du programme de recherche des RIR postule que l'atteinte d'un usage soutenable d'une ressource passe par un accroissement de l'étendue et de la cohérence de la régulation. L'approche fait ainsi de la soutenabilité un objectif central de la gouvernance d'une ressource naturelle et soutient la nécessité de bâtir un RIR intégré. Appliqué à l'échelle urbaine, cette approche permet de se construire un cadre d'analyse robuste susceptible de renseigner sur la soutenabilité des territoires étudiés

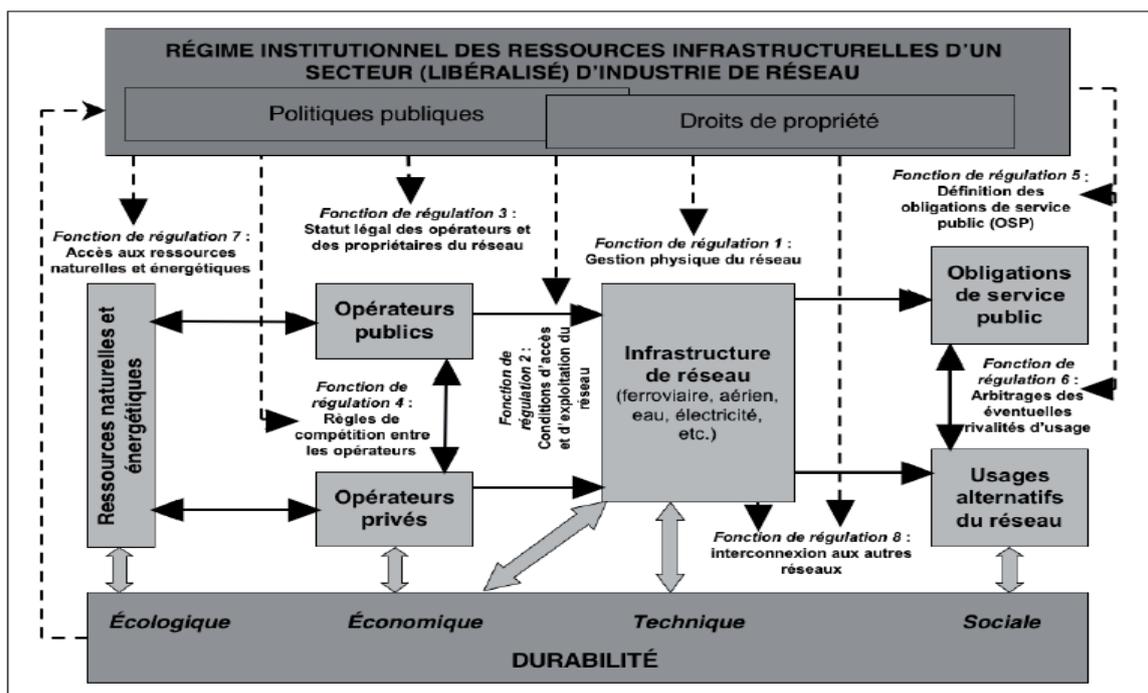


Figure 3 : Cadre d'analyse des modalités de régulation du secteur de l'eau ((Narath, Ciskos ;2007).

Après avoir présenté l'objet d'analyse puis les éléments théoriques, nous utilisons cette grille d'analyse dans le but d'étudier la modernisation des services de l'eau en Europe durant les trois dernières décennies et son impact sur l'évolution des régimes urbains.

1.2. La modernisation des services de l'eau comme mise en place de politiques de soutenabilité simples et distinctives

L'évolution de la réglementation européenne de l'eau permet de mettre en lumière les singularités de la modernisation des services de l'eau en mobilisant les notions et concepts des RIR. Les différentes chronologies existantes s'accordent sur l'existence de trois phases, ou générations (Kallis, Butler, 2001 ; Kaika, 2003 ; Allouche *et al.*, 2008). Dans tous les cas, la modernisation des services de l'eau correspond à la troisième phase de réglementation.

G. Kallis et D. Butler (2001) identifient trois « *vagues* » temporelles : [1973-1986] ; [1987-1992] ; [1993-à nos jours]. Cette première chronologie est politico-administrative puisqu'elle cale ses marqueurs sur la périodicité de la planification européenne et l'évolution de ses cibles. Ainsi, la première phase correspond aux trois premiers « Programmes d'action communautaire » pour l'environnement. L'objectif assigné à cette phase réside dans une harmonisation des pratiques de gouvernance et une protection de la santé publique. La deuxième phase s'étend sur la durée du quatrième Programme cadre, durant lequel le traité de Maastricht fait de l'environnement une politique européenne à part entière, et se focalise sur la protection de l'environnement et le contrôle de la pollution. Enfin, la troisième phase recouvre le cinquième (1993-2000) et le sixième Programme-cadre (2000- à nos jours), elle maintient l'objectif de protection environnementale, pousse à une dérégulation et renforce le principe de subsidiarité.

Tableau 1: Trois chronologies distinctes de la réglementation européenne des eaux

	G. Kallis et D. Butler, 2001		M. Kaika, 2003		J. Allouche <i>et al.</i> , 2008	
	Date	Contenu	Date	Contenu	Date	Contenu
Phase 1	1973-1986	-Harmonisation -Protection env.	1975-1990	-Qualité eaux	1973-1988	-Protection eaux pour usage
Phase 2	1987-1992	-Protection env. -Contrôle pollution	1991-1996	-Limitation émissions	1988-1995	-Mesures spécifiques - <i>Command and control</i>
Phase 3	1993	-Protection env. -Dérégulation -Subsidiarité	Février 1996	-GIRE	1995	-GIRE

Source : construction de l'auteur à partir de Kallis, Butler (2001) ; Kaika (2003) ; Allouche *et al.* (2008).

M. Kaika (2003) propose une chronologie législative. Elle séquence la réglementation européenne à partir des actes normatifs témoignant d'un tournant dans l'objet de la législation européenne et non selon le tempo des institutions communautaires. L'étude de M. Kaika adopte le découpage suivant : [1975-1990] ; [1991-1996] ; [février 1996-à nos jours]. La première phase s'ouvre avec la Directive européenne sur les eaux de surface et témoigne d'une focalisation sur des objectifs relatifs à la qualité des eaux. Durant la deuxième phase, la législation européenne adopte une approche en termes de limitation des émissions. La Directive cadre sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) débute cette phase. La troisième phase commence par la Communication de la commission sur la politique européenne de l'eau de février 1996. Le nouvel objectif de la réglementation européenne de l'eau réside dans la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE).

La chronologie de J. Allouche *et al.* (2008) s'appuie sur le programme de recherche européen *Euromarket* (2003-2005) et l'actualise. Le découpage proposé diffère peu de celui présenté par les deux autres analyses citées. Cette relative similitude s'explique par le fait que la chronologie se fonde à la fois sur le rythme de la planification européenne et sur les évolutions paradigmatiques de la législation, en réalité elle calque l'agenda des directives européennes. Les auteurs proposent la séquence suivante : [1973-1988] ; [1988-1995] ; [1995-à nos jours], les directives « critiques » sont la directive sur les eaux de surface de 1975, la DERU de 1991 et la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) de 2000.

En recoupant ces trois chronologies, nous pouvons synthétiser l'évolution du contenu de la régulation européenne des eaux urbaines (tableau 2). Durant la première phase de réglementation, l'Union européenne institue des règles visant à contrôler la qualité de la ressource et à limiter l'impact sur les usages principalement *via* des normes de potabilité et des seuils de pollution. Ce type de réglementation régule l'immission de substances polluantes¹⁰. Elle s'inscrit dans deux des objectifs politiques européens de l'époque : l'harmonisation des règles environnementales, notamment pour ensuite faciliter le commerce, et la protection de la santé publique (Kallis, Nijkamp, 2000). Les règles issues de la deuxième phase poursuivent cet effort et le complètent en traitant directement les sources de pollution et en ciblant des secteurs précis (eaux urbaines, *etc.*). La régulation prend alors la forme d'un système de *command and control* et se focalise sur les sources émettrices de substances dégradant la ressource. Ce contrôle de la pollution ambitionne la satisfaction d'un objectif de protection environnementale et non plus uniquement une protection des usages. Remarquons que ces deux générations de réglementation sont anthropo-centrées, bien que la deuxième laisse un peu plus de place à l'environnement (Euromarket, 2003).

Tableau 2 : Synthèse de l'évolution de la régulation européenne des services de l'eau

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Objectifs	-Contrôle qualité -Limitations impacts sur les usages -Harmonisation politiques environnementales UE -Protection santé publique	-Poursuivre et renforcer Phase 1 -Protection environnementale	-Développement durable -Rationalisation
Instruments	Normes d'immission : -Normes de potabilité -Seuils de pollution	-Normes d'immission -Normes d'émissions -Cibles spécifiques : sources, secteurs, <i>etc.</i> - <i>Command & control</i>	-Normes d'immission -Normes d'émissions -Gestion intégrée des ressources en eau -Mécanismes de marché
Design politique	Politiques classiques	Politiques classiques	-Politiques de soutenabilité -Politiques de soutenabilité distinctives
Système régulateur			-Privatisation -Libéralisation
Type de RIR	Simple	Complexe	Complexe

¹⁰ L'immission renvoie à la concentration de polluants dans la ressource alors que l'émission rend compte de l'action de diffuser des polluants dans la ressource. Dans le premier cas on s'intéresse au milieu d'accueil des polluants ; dans le second à leur source.

La troisième et actuelle phase de régulation relève d'une rupture paradigmatique avec les périodes précédentes. Plutôt que de continuer à gérer la ressource et ses usages de manières ponctuelles et sectorielles, l'Union européenne prône une GIRE. Les objectifs restent environnementaux mais leur atteinte doit s'avérer compatible avec le développement des activités humaines. Une forte focalisation sur le développement soutenable apparaît, aussi, la mise en œuvre de moyens menant à un tel développement constitue le cœur de cette génération ; la DCE en énonce les principes fondamentaux (Barraqué, 2001). La modernisation des services de l'eau s'appuie sur la formulation de politiques de soutenabilité et intègre peu à peu des éléments propres aux politiques de soutenabilité distinctives.

Cette mise en perspective historique nous permet de formuler le constat suivant : la modernisation génère un changement des six éléments constitutifs du design politique. Premier élément, les objectifs collectifs résident dans la mise en place d'un développement durable et non plus uniquement dans la protection des usages urbains. Deuxième élément, le modèle de causalité change radicalement. Désormais, la formulation des politiques considère que les incitations économiques et les mécanismes de marché sont les mieux à même de coordonner les usages et d'allouer les ressources dans une perspective soutenable. Troisième élément, le panel des acteurs de la politique publique s'élargit. En effet, la participation des usagers ainsi que l'apparition d'acteurs tiers (agences de régulation, *etc.*) devient un élément clés de la politique. Quatrième élément, en conséquence du changement du modèle de causalité, la nature des instruments utilisés évolue aussi. L'incitation économique prend plus de poids et les règles tentent d'établir les conditions nécessaires à une recherche d'efficacité *via* les mécanismes de marchés (privatisation, libéralisation, usage du signal prix, transparence, *etc.*)¹¹. Enfin pour mettre en pratique les évolutions de ces éléments, les arrangements politico-administratifs et les politiques publiques mutent également.

1.3. La persistance d'incohérences dans la régulation comme limite à l'intégration du RIR

L'analyse de la cohérence d'un RIR se compose de l'étude de la cohérence du design politique, du système régulateur et de leur cohérence croisée. Pour mener cette analyse nous recherchons les incohérences et dysfonctionnements au sein et entre les différents éléments de régulations des services de l'eau. Par exemple, en Angleterre, les signaux émis par l'Ofwat et l'Environmental Agency divergent du fait que les deux entités traitent chacune d'un pilier de la soutenabilité sans collaborer avec l'autre régulateur. De même, en France, un écart apparaît entre les préconisations des SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et les intercommunalités autour des questions de la récupération des coûts. Au final, des incohérences subsistent malgré la tentative avouée de la modernisation de mettre fin à ces limites à la soutenabilité *via* une harmonisation européenne des principes de gestion de l'eau, des règles procédurales communes et la rationalisation de la commande publique.

Le système régulateur apparaît être la composante la plus cohérente. Néanmoins, il convient de souligner que cette cohérence interne du système régulateur n'équivaut pas obligatoirement à une gestion stable et claire dans le temps des interactions entre les acteurs. En effet, la multiplication des parties prenantes génère également une augmentation des sources d'incertitudes stratégiques et des possibilités de conflits qui, grâce à la cohérence interne, seront traitées et/ou réglées dans un second temps. Le développement de la bureaucratie publique suscitée, à travers des organismes de règlement des différends et la mise en place de jurisprudence, participe de ces ajustements de second temps. Les analyses de K. Bakker (2010) sur la privatisation des systèmes hydriques urbains illustrent les effets néfastes de cette

¹¹ Confirmant ce constat, G. Kallis et H. De Groot (2003) attribuent trois tendances fortes et communes à l'ensemble des services de l'eau dans cette modernisation ; une « *naturalisation* », une « *marchéisation* » et une « *rationalisation* » de ceux-ci

incomplétude et imperfection des contrats (cas anglais au tournant des années 1990 en particulier). Elle montre ainsi que les opérateurs ont profité de la privatisation et du système de *price-capping* pour augmenter leurs profits sans assumer ni assurer l'ensemble des investissements nécessaires aux services de l'eau anglais. Cette dérive opportuniste a été contrée dans un second temps : i) les régulateurs ont forcé les opérateurs à accroître leur transparence, défini la notion de prix excessifs et changé les prix plafonds (OFT, 1999 ; Ofwat, 2000); ii) les usagers saisissent les tribunaux pour que les compagnies réajustent leurs pratiques¹².

Les principales sources d'incohérence des régimes étudiés se situent à la croisée du design politique et du système régulateur¹³. Pour les identifier, il convient d'observer l'interaction entre les institutions de l'eau et le cycle hydrique urbain. L'ensemble des différends entre les États et la commission européenne témoigne de ces incohérences externes. Représentant environ 20 % des contentieux, l'eau figure parmi les domaines les plus en infraction avec le droit de l'environnement européen (Keller, 2011). Avec respectivement 56 et 57 infractions, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont sous le coup de moins d'infractions que la France (74). La Belgique occupe le rôle du moins bon élève avec 109 cas d'infractions recensés en décembre 2010¹⁴. Ces « mauvaises » statistiques illustrent la difficulté de la modernisation des services de l'eau à atteindre ses objectifs *via* les incitations et les régulations mise en œuvre. Il apparaît également que la normalisation technique génère une complexification du processus de déviation au sein des cycles hydriques urbains. Cette complexification génère des dysfonctionnements au sein du système car les opérateurs peinent à intégrer les nouvelles règles. L'évolution de la normalisation de l'eau potable illustre cette complexification¹⁵. La cohérence des RIR n'est donc pas élevée, principalement à cause de la difficulté d'organiser une politique multi-scalaire et harmonieuse. Ce manque de cohérence apparaît particulièrement au niveau externe.

Conclusion : La forme complexe des RIR comme entrave à la soutenabilité des services de l'eau en Europe

À partir des caractéristiques de leur périmètre (une forte étendue et une cohérence faible), nous sommes parvenus à identifier le type de RIR caractérisant les services de l'eau européens (Tableau 2). Les dynamiques d'extension insufflées par la modernisation font des services de l'eau des RIR dont l'étendue est élevée. Cette caractéristique élimine la possibilité de RIR « inexistantes » ou « simples ». Les difficultés à organiser une gouvernance multi-niveaux maintiennent la cohérence des services de l'eau à un niveau allant de faible à moyen. Cette seconde caractéristique écarte la possibilité de RIR « intégrés » ou « simples ». Par conséquent, la modernisation de la gestion de l'eau en Europe contribue à façonner les services de l'eau en tant que RIR « complexes ».

¹² « Ils gagnèrent des batailles juridiques significatives contre les pratiques des compagnies, perçues comme ayant des impacts sévères sur les consommateurs "vulnérables" » (Bakker, 2003, p.90).

¹³ Ceci aussi parce que ce sont les incohérences les plus visibles et identifiables.

¹⁴ Pour se représenter les risques encourus, les sanctions relatives à l'affaire française C-280/02 portant sur les eaux résiduaires urbaines sont estimées à plusieurs centaines de millions d'euros (Keller, 2007)

¹⁵ B. Barraqué (2003) rappelle ainsi qu'au XIX siècle le niveau de potabilité était évalué à l'aune de six critères tandis qu'aujourd'hui plus de 60 sont nécessaires

la modernisation génère des RIR complexes

	Cohérence faible	Cohérence élevée
Étendue élevée	<p>RIR complexe</p> <ul style="list-style-type: none"> -multiplication des règles formelles (réglementation, contractualisation, <i>etc.</i>) -complexification de la réglementation -décentralisation et autonomisation des comportements 	<p>RIR intégré</p> <ul style="list-style-type: none"> -difficulté mise en place gouv. Multi-niveaux -tensions organisationnelles -efficacité relative des incitations
Étendue faible	<p>RIR inexistant</p> <ul style="list-style-type: none"> -importante normalisation technique -développement des droits de propriété ..-multiplication des relations contractuelles 	<p>RIR simple</p> <ul style="list-style-type: none"> -difficulté mise en place gouv. Multi-niveaux -tensions organisationnelles -efficacité relative des incitations -importante normalisation technique -développement des droits de propriété ..-multiplication des relations contractuelles

Si l'on a pu dégager une dynamique historique caractérisant largement l'évolution de la structuration institutionnelle des services de l'eau en Europe, il convient désormais de rendre compte de la diversité persistante des pratiques. Il s'agit en particulier de reconnaître que la ville n'est pas qu'un précipité historico-institutionnel mais un milieu complexe, nécessitant alors de mieux saisir analytiquement le processus socio-politique caractérisant la fabrique urbaine contemporaine.

Cela va nous conduire à rompre partiellement avec l'approche des RIR en organisant un triple basculement :

- i) un abandon de la notion d'intégration comme « horizon normatif » guidant la gouvernance des services de l'eau en Europe. On lui substituera la notion de synchronicité afin de construire une typologie alternative de régimes urbains
- ii) un ressaisissement de la question des valeurs, sans laquelle toute réflexion sur les politiques de soutenabilité et de l'instrumentation qui les concrétisent est nécessairement inachevée (Allaire, 2014)
- iii) un élargissement de l'analyse de la diversité des institutions, ne se focalisant pas sur les institutions formelles mais intégrant les institutions informelles et de second rang (Lorrain, 2013)

II- La viabilité des régimes urbains synchrones de l'eau : l'apport de la complexité

L'argument central de cette partie est que, tout en se modernisant sous l'effet de politiques contraignantes et incitatives, les villes se sont trouvées prises, à partir de la fin du XXème siècle, dans le grand mouvement de globalisation des économies, phénomène qui est venu compliquer le processus d'institutionnalisation impulsé par les pouvoirs publics. Afin de préciser notre analyse de la viabilité des régimes urbains de l'eau, il convient donc de mieux saisir les conséquences de l'entrée des villes et de la fabrique urbaine dans le capitalisme global. Pour ce faire, la description ne peut s'arrêter au statut formel des acteurs. Ici, le plus important n'est pas nécessairement le plus visible : il convient en effet de se défaire des catégories établies du public et du privé et de prendre en compte les instruments utilisés, les principes embarqués que ceux-ci véhiculent et les valeurs portées par les acteurs.

On avance que l'emprunt à la théorie de la complexité, appliquée au cas des ensembles urbains et couplée aux questions d'instrumentation et valorisation de ces derniers, peut permettre d'appréhender avec plus de pertinence la manière dont les acteurs des régimes urbains contemporains interagissent afin de produire la ville (et donc le mode de gouvernance des services de l'eau). Après avoir proposé une typologie renouvelée des régimes urbains qualifiés de « synchrones », on procédera à une analyse critique de la gouvernabilité de ces derniers débouchant sur l'identification de nouveaux axes de recherche.

II.1. Investir la complexité pour mieux analyser la gouvernance des services de l'eau

Pour Edendos et Teisman (2011), les tentatives d'implémenter des politiques relevant de la gestion intégrée des ressources hydriques sont vouées à connaître des échecs répétés : « il n'existe pas de solution à la fragmentation . Notre idée de départ est que les solutions basées sur l'idée de « maîtriser à nouveau » et « d'être à nouveau responsable » ne vont souvent faire que contribuer au final à de nouvelles fragmentations. [...] La coordination et l'intégration reviennent à tracer de nouvelles frontières et à créer de nouvelles contestations à propos des personnes responsables ou de ce que l'on doit encore une fois intégrer ou coordonner » (pp 104-105). Selon ces auteurs, la définition des frontières est, sous cet angle, devenue un processus continu, remettant en cause l'idée d'un équilibre stable entre politique, structures et processus de gouvernance efficaces. Dès lors, c'est na lotion même d'intégration qu'il faut repenser : « l'intégration est toujours nécessaire pour créer des résultats satisfaisants pour tous, mais ne pourront être réalisés un plan intégré, une organisation responsable ou une procédure dominante. Une conceptualisation plus précise de l'intégration s'impose » (p 106).

Intégration, adaptation multi-niveaux et synchronisation

Ces auteurs proposent ainsi d'envisager l'intégration comme un double processus d'adaptation mutuelle, pris en considération par la théorie de la complexité : pour les processus d'intégration horizontale et d'adaptation mutuelle, cette approche mobilise en effet la notion d'auto-organisation. Cette dernière s'intéresse à la façon dont les processus apparaissent, se développent et évoluent. Pour Teisman et alii (2009), les processus se forment à partir d'événements, d'actions et d'interactions et créent une structure institutionnelle.

Un point important mérite d'être souligné : l'auto-organisation vient de la liberté de choix et d'action des personnes et des organisations, où qu'elles se « situent » dans le système. Même lorsqu'elles sont soumises à un pouvoir extrême, elles jouissent toujours d'une liberté de

choix et d'action. Cette liberté peut être utilisée pour agir de manière autoréférentielle ou de manière plus adaptative¹⁶. En l'absence de capacité d'auto-organisation, l'intégration au-delà des frontières contradictoires ne sera pas facile à réaliser : « On peut parler d'intégration lorsque les résultats de l'adaptation mutuelle et de la gouvernance interactive sont acceptés par les personnes et les organisations situées à un niveau supérieur dans le système gouvernemental bureaucratique. Ces personnes et ces organisations peuvent cependant facilement refuser ou contrecarrer ces capacités d'auto-organisation. Dans ce cas, des plaintes vont apparaître à propos de la fragmentation. On parle d'intégration lorsque les unités auto-organisées respectent les règles, les procédures et les politiques développées par les personnes et les organisations situées à un niveau supérieur dans le système. Elles peuvent cependant aussi y faire obstacle » (Teisman et alii, 2009)

Cette façon de voir la coordination et l'intégration diffère légèrement des idées classiques en matière d'adaptation mutuelle. La synchronisation suppose qu'une structure ne suffit pas pour susciter l'intégration, mais qu'il existe une diversité institutionnelle (Ostrom, 2005), dans laquelle les frontières changent constamment et de nouvelles interconnexions doivent être établies entre les frontières (Williams, 2002). En outre, la synchronisation suppose qu'une adaptation continue s'impose entre les échelles et les niveaux (Young, 2002). Compte tenu du caractère emboîté des systèmes de gouvernance de l'eau, une interaction constante s'impose entre le système (autonome) et l'ensemble du système (Adger et al, 2005). La synchronicité des systèmes intervient entre des secteurs, entre des calendriers, entre des domaines, entre des processus, des projets et des programmes sans qu'aucun des systèmes ne perde sa logique et sa valeur ajoutée (Flood, 1999; Teisman, et al, 2009).

Au final, l'intégration est le résultat d'un processus de synchronisation, dans lequel des acteurs aux identités acceptées par toutes les parties mettent au point des coalitions, qui sont capables d'intégrer une série d'actions à un certain endroit et à un certain moment sans faire partie d'une structure hiérarchique (Hunt et Shackley, 1999 ; p147). La synchronisation apparaît clairement lorsque les acteurs concernés sont en mesure de tenir compte de leur intérêt personnel tout en développant une idée d'intérêt mutuel acceptée par tous. L'insistance sur la notion de coalition comme élément d'un processus d'intégration fondé sur la synchronisation permet en outre de faire le lien avec la notion de régime urbain introduite en introduction tout en précisant la consistance théorique. L'étape suivante consiste à appréhender la diversité des situations observées à partir de ces notions.

On repère deux formes d'auto-organisation différentes dans la théorie de la complexité: l'auto-organisation autopoïétique et l'auto-organisation dissipative (Teisman, et al, 2009). L'auto-organisation autopoïétique renforce la stabilité du sous-système. Les acteurs ne se réorganisent pas mutuellement (de manière radicale) : ils continuent d'exister en tant que tels, mais sont tout à fait conscients qu'ils entretiennent des relations interdépendantes avec d'autres systèmes et d'autres acteurs. Le deuxième aspect de l'auto-organisation est l'aspect adaptatif ou dissipatif, dans lequel les sous-systèmes sont confrontés à des résultats peu satisfaisants pour eux-mêmes et le système au sens large et se mettent à envisager de

¹⁶ « L'auto-organisation est définie dans la théorie de la complexité comme l'émergence de nouvelles structures mises en oeuvre par l'interaction locale, sans être imposées par un acteur externe ou interne). Elle s'inspire de la capacité réflexive des acteurs et des (sous-) systèmes, qui sont capables de recevoir, d'encoder, de transformer et d'enregistrer les informations et de les utiliser pour éclairer leurs actions » (Teisman, et al, 2009). Là où l'adaptation mutuelle porte essentiellement sur la capacité de deux personnes ou plus de mettre au point un compromis d'ensemble à un certain moment et à un certain endroit, la synchronisation porte bien plus sur un processus permanent (auto-organisation) d'adaptation mutuelle entre un ensemble d'acteurs bien plus large, qui évolue dans le temps, ainsi que sur la capacité/l'incapacité de mettre en oeuvre des actions de direction axées sur le contrôle en matière d'intégration.

nouvelles frontières pour le contenu et le système. L'auto-organisation dissipative intègre le processus dans un système plus dynamique, dans lequel il peut atteindre un nouvel équilibre temporaire et retrouver sa compatibilité avec son environnement.

La synchronicité se fonde sur l'idée que les systèmes de gouvernance ne sont pas clairement organisés, ne sont pas stables, ne sont pas clairement délimités et peuvent évoluer selon une diversité de trajectoires selon la nature de la synchronicité à l'œuvre. Il n'existe pas d'échelon idéal et de frontière parfaite en ce qui concerne les personnes et les éléments devant être associés à la résolution des problèmes complexes pernicieux (Adger et al, 2005). Dans ce cadre, l'analyse de ces systèmes doit plus porter sur les dispositifs ou instruments créés au moyen d'une interaction mutuelle et axés sur l'action conjointe que sur les structures. Disposant de ces divers éléments, il devient possible d'envisager une diversité de régimes « synchrones ».

Instrumentation et complexité : une typologie de régimes urbains synchrones

La thèse que l'on défend est que les défis de gouvernance de l'eau sont de différentes natures (fragmentation territoriale et institutionnelle inhérente au secteur de l'eau, gouvernance pluri-niveaux, faible capacité des différents acteurs au niveau local, manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités, allocation des usages contestée, etc.) et que pour y répondre une approche fondée sur la complexité et en particulier sur la notion de synchronicité est nécessaire.

Un rapport récent de l'OCDE portant sur 17 pays va dans le même sens : il signale que, dans la majorité des pays, quel que soit le niveau de décentralisation, la gouvernance publique de l'eau est fragmentée et gagnerait à bénéficier d'une meilleure coordination des politiques de l'eau (voir annexes 1 et 2). Étant donnée l'importance des acteurs locaux et des spécificités territoriales dans le secteur de l'eau, les décideurs ne doivent pas contourner les difficultés en privilégiant des politiques traditionnelles « top-down » mais plutôt trouver les moyens de *maintenir une cohérence* tout en préservant la diversité. Le vrai défi est de mettre en œuvre des politiques clairement identifiées, de les ajuster aux contextes locaux, de surmonter les obstacles aux réformes et de réunir les principaux acteurs des différents secteurs afin qu'ils s'unissent et partagent les risques et les responsabilités. Le rapport de l'OCDE explore ainsi les « déficits » en matière de coordination des politiques de l'eau, sur la base d'un cadre méthodologique créé pour diagnostiquer les défis de la gouvernance pluri-niveaux dans les politiques publiques décentralisées et identifier les mécanismes adéquats pour y répondre.

Ce rapport propose donc une mise en relation entre déficits des systèmes hydriques et le type d'instrumentation à mobiliser :

Nature du déficit	Caractérisation	Enjeux en termes d'instrumentation
Déficit administratif	Non-concordance géographique entre les frontières hydrologiques et administratives. Ce décalage peut être à l'origine de déficits de ressources et d'approvisionnement. => <i>Besoin d'instruments pour agir de façon efficace à une échelle appropriée.</i>	Alignement des institutions sur les frontières hydriques Contrats de performance Partenariat multi-niveaux visant une politique de développement urbaine fondée sur l'eau
Déficit d'informations	Asymétrie, volontaire ou non, de l'information (quantité, qualité, type) entre les différents acteurs intervenant dans la politique de l'eau	Encadrement et évaluation des objectifs liés à l'eau Constitution de bases de

	=> Besoin d'instruments pour communiquer et partager l'information.	données Benchmarks sur l'intégration des préoccupations hydriques dans les plans de développement urbain
Déficit de politique	Fragmentation sectorielle des tâches relatives à l'eau entre les différents ministères et organismes. Besoins de mécanismes pour établir des approches pluridimensionnelles/systémiques et pour donner l'impulsion et susciter l'engagement politique requis.	Instauration de dispositifs de gouvernance multi-parties Organe de conseil collaboratif Réseaux apprenants multi-niveaux, dispositifs de pouvoirs partagés
Déficit de capacités	Insuffisance des capacités scientifiques, techniques, infrastructurelles des acteurs locaux pour concevoir et mettre en oeuvre les politiques de l'eau (taille et qualité de l'infrastructure, etc.) et les stratégies requises. => Besoins d'instruments pour renforcer les capacités locales.	Dispositifs de consolidation des services de l'eau Partage de l'information entre parties-prenantes
Déficit de financement	Irrégularité ou insuffisance des recettes nuisant à la mise en oeuvre effective des responsabilités au niveau infranational, des politiques intersectorielles et des investissements requis. Besoins de mécanismes de cofinancement.	Transferts entre niveaux de gouvernement. Péréquations Instruments innovants visant à élargir le spectre des financements
Disparité des objectifs	Logiques différentes créant des obstacles à l'adoption d'objectifs convergents, notamment en cas de divergence des motivations (problèmes affaiblissant la volonté politique de s'impliquer réellement dans l'organisation du secteur de l'eau) => Besoin d'instruments pour aligner les objectifs	Programme de formations croisées Constitution d'organes visant la formation d'un intérêt commun Conférences sectorielles
Déficit de responsabilisation	Difficulté d'assurer la transparence des pratiques des différentes parties prenantes, due essentiellement au manque d'intérêt, de sensibilisation et de participation et à l'implication insuffisante des utilisateurs. => Besoin d'instruments pour renforcer la qualité institutionnelle => Besoin d'instruments pour renforcer le cadre d'intégrité au niveau local => Besoin d'instruments pour renforcer la participation des citoyens	Processus de consultation Planification collaborative Participation publique Reporting Pacte d'intégrité Audits externes Enregistrement de réclamations

Sur la base des travaux et réflexions introduits dans la première et deuxième partie, il est alors possible de proposer une première tentative de synthèse. Il s'agit d'amender la théorie des régimes institutionnels de ressources en : i) renonçant à la notion d'intégration ; ii) lui substituant celle de synchronisation et iii) retenant les notions d'extensions (par le contrôle ou par l'auto-organisation) et de cohésion (auto-poïétique ou dissipative). En croisant ces variables, on obtient alors une typologie de régimes urbains synchrones :

	Cohésion autopoïétique	Cohésion dissipative
Extension par le contrôle	<p>Logique d'action : impulsion</p> <ul style="list-style-type: none"> - Détermination des frontières des problèmes (territoires à enjeux) par la puissance publique - Ajustement ponctuel et autonome des normes encadrant les sous-systèmes <p>Instruments : politiques publiques ciblées (subventions, dispositifs incitatifs), arrangements contractuels</p> <p>Ex : Lisbonne</p>	<p>Logique d'action : effectuation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Détermination des frontières des problèmes (territoires à enjeux) métropolitains par la coalition urbaine - Redéfinition récurrente et interactive des normes du système et des sous-systèmes urbains <p>Instruments : organe de concertation/coordination dédié (ad hoc)</p> <p>Ex : Munich</p>
Extension par l'auto-détermination	<p>Logique d'action : résilience</p> <ul style="list-style-type: none"> - Codétermination des frontières des problèmes (territoires à enjeux) métropolitain - Ajustement ponctuel et autonome des normes encadrant les sous-systèmes <p>Instruments : arrangements institutionnels évolutifs (principes directifs), solidarité</p> <p>Ex : Londres</p>	<p>Logique d'action : transformation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Codétermination des frontières des problèmes (territoires à enjeux) métropolitain par la coalition urbaine - Redéfinition récurrente et interactive des normes du système et des sous-systèmes urbains <p>Instruments : arrangements institutionnels réflexifs, confiance</p> <p>Ex : Barcelone</p>

Chaque cas polaire peut être rapidement détaillé et renvoie à un cas archétypal dont on pourra trouver le détail dans le numéro de *Flux* (2014) consacré à l'histoire des réseaux d'eau urbains.

- *Régime synchrone intégratif* : dans un cadre d'action où priment les logiques de contrôle prédictif et de résolution de problèmes, les acteurs du régime urbain sont mus par une logique d'intégration et vont rechercher un alignement multi-échelles et multi-niveaux de la structure globale et des différentes fonctions urbaines (Teisman et alii, 2009) ;

- *Régime synchrone entrepreneurial* : dans un cadre d'action où priment les logiques de contrôle non prédictif et de résolution de problèmes, les acteurs du régime urbain sont mus par une logique d'effectuation (Sarasvathy, 2008). L'efficacité d'une telle logique ne se fonde pas sur un principe d'optimisation ou de maximisation des gains (le futur n'est pas prédictible) mais de minimisation des pertes autorisées (le futur – et notamment les risques qu'il comporte – ne demandant qu'à être contrôlé) ;

- *Régime synchrone résilient* : dans un cadre d'action où priment les logiques de contrôle prédictif et de formulation de problèmes, les acteurs du régime urbain sont mus par une logique de résilience (Adger et alii, 2005), visant à rétablir un équilibre méta-stable entre les différentes fonctions hydriques urbaines (Piquette et Winz, 2009)

- *Régime synchrone transformatif* : dans un cadre d'action où priment les logiques de contrôle non prédictif et de formulation de problèmes, les acteurs du régime urbain sont mus par une logique de transformation. Cette dernière consiste à réviser la nature du contrat hydro-social structurant le développement de la ville et à tendre vers la réalisation de villes « hydro-sensibles » (R. Brown, 2012)

La situation de pluralisme, de chevauchement des compétences et d'éparpillement des ressources qui a généré des incitations à la coopération et a finalement permis qu'une capacité d'action se recrée dans les villes (Pinson, 2010). Des mécanismes d'agrégation des intérêts ainsi que des formes de dialogue interinstitutionnel ont été inventées pour faire prospérer des situations de complexité organisationnelle. Les acteurs politiques et administratifs sont parvenus à intéresser les acteurs économiques à leurs initiatives en matière de planification et de développement économique. Un ensemble de dispositifs d'intéressement, d'association, d'enrôlement et de mobilisation censés rendre possible une action collective cohérente dans un contexte de fragmentation organisationnelle et de dispersion des ressources, a donc permis *a priori* de rendre une diversité de régimes urbains gouvernables. Loin de la permanente reconfiguration des territoires fonctionnels sur lesquels les territoires institutionnels tenteraient en vain de se caler, il semble qu'un scénario différent de celui du « chaos » ait prévalu dans les grandes villes des pays développés (et en particulier européens). Un examen plus approfondi de la fabrique urbaine va permettre de nuancer le propos.

II.2. – Villes et mondialisation : la gouvernabilité des régimes synchrones questionnée

Selon de nombreux analystes, sous l'effet de nouveaux instruments, les nouvelles coalitions urbaines parvenues au pouvoir seraient à même de rendre viables des systèmes territoriaux complexes. Dans le domaine de la gouvernance des services de l'eau, l'enjeu central ne constitue rien moins que d'inventer de nouvelles formes urbaines structurées autour de dispositifs socio-techniques « flexibles ». Portées par de nouvelles figures de l'action collective urbaine – grands projets, planification stratégique, etc. – les politiques urbaines élaborées ne sont pas cependant pas sans ambiguïté. Conçues pour mobiliser en interne, elles sont aussi pensées pour positionner les villes dans la compétition entre territoires. Le phénomène nouveau sur lequel il convient d'insister concerne l'implication croissante dans la fabrique du fait urbain de nouveaux protagonistes en particulier de grandes firmes privées cotées en bourse¹⁷. La viabilité de ces ensembles nous semble pouvoir être questionnée selon un triple de vue : 1) celui du déficit démocratique du fonctionnement des régimes considérés, 2) celui de la mise sous tutelle partielle des acteurs de la fabrique urbaine par la finance mondiale 3) celui de l'isomorphisme contrôlé des normes du développement urbain

Le déficit démocratique : des légitimités et responsabilités questionnées.

Les questions relevant de la légitimité, de la responsabilité et du pouvoir détenus ou conférés aux nouveaux acteurs de la fabrique urbaine pose en effet question. Dans le domaine de la gouvernance des services de l'eau en France, Canneva et Guérin Schneider (2011) ont dénoncé le poids de certains lobbyistes industriels qui sont intervenus pour vider partiellement de son sens le projet de loi porté par D. Voynet, visant à réformer la gouvernance du secteur de l'eau via l'instauration d'indicateurs de performance supervisés par la puissance publique : ils sont ainsi parvenus après 2002 à transformer cet instrument visant une régulation modernisée (efficace et équitable) en simple instrument de « reporting ».

Le « problème » des villes et des métropoles n'est donc sans doute plus tant à chercher du côté de la fragmentation institutionnelle, de la dispersion des ressources ou de l'ingouvernabilité que de celui des effets que les mécanismes de coalition ont eu sur la distribution du pouvoir et les formes de mobilisation politique en ville. Selon certains auteurs, la consolidation de régimes urbains – qualifiés ici de « synchrones » - comporte notamment

¹⁷ Ces firmes peuvent être différentes, mais elles ont en commun, parce que cotées en bourse, d'être soumises à une loi des résultats financiers et de porter un regard évaluateur sur les projets

le risque d'engager le gouvernement des villes sur une pente oligarchique et postdémocratique (Pinson, 2010 ; Swyngedouw,)¹⁸. Ainsi, la notion d'« éviation institutionnelle » introduite par Pinson renvoie au constat selon lequel l'essentiel des décisions sont prises en dehors des assemblées locales, qu'elles soient municipales ou intercommunales. Par ailleurs, la mobilisation autour de grands projets et dispositifs de planification stratégique associent généralement au sein de comités ad hoc un nombre restreint d'élus à côté de grands acteurs techniques et économiques qui finissent par constituer une élite du pouvoir urbain agissant à l'écart des scènes officielles de la démocratie représentative.

Dans son analyse du lien entre villes et marché, D. Lorrain (2012), s'inquiète également du pouvoir exorbitant accaparé par certaines coalitions de croissance : ces nouvelles alliances combinent l'accès à des ressources publiques exceptionnelles et une architecture intégrée qui en font des « développeurs absolus ». Leur pouvoir ne se trouve pas limité par les contrepoids habituels d'une comptabilité certifiée, du reporting aux actionnaires, du jeu d'une opposition politique et d'une presse indépendante. Donc ces « hiérarchies » de croissance disposent d'un pouvoir inquiétant qu'il convient de mieux contrôler.

Le déficit opérationnel : complication gestionnaire et mise sous tutelle partielle des acteurs de la fabrique urbaine

Si l'on veut cerner avec précision les nouveaux régimes urbains qui ont émergé, il convient de prendre en compte tous les acteurs qui interviennent dans la fabrique urbaine et non seulement les plus visibles. L'influence commence très haut dans la chaîne de décision : le cercle classique des promoteurs, des constructeurs et des *utilities* doit être élargi aux conglomérats, aux ingénieristes, à des firmes industrielles qui développent de nouveaux équipements (durables). Ainsi, autour de la question du « Water-energy nexus », est en train de se structurer toute une filière proposant des équipements « intelligents » afin de rendre les villes « durables » (WEF, 2011) et qui se pensent comme des « prescripteurs techniques » en compétition. De même, des évolutions récentes ont marqué le financement du développement urbain, avec notamment l'implication croissante de fonds de pension valorisant des solutions marchandes (M. Torrance, 2008). Au final, comme l'ont montré B. Truffer et alii (2010), les régimes urbains se trouvent au centre de conflits de logiques institutionnelles qui, loin de permettre l'avènement de villes hydro-sensibles, témoignent d'une complication pénalisante de la gouvernance urbaine : si le paradigme hydro-sensible émerge partiellement, il doit composer avec la résistance du paradigme classique hydraulique et avec l'affirmation naissante du paradigme marchand, rendant au final difficilement gouvernable le territoire urbain considéré.

Il faut aussi se départir d'une lecture trop centrée sur les institutions formelles, et à trop court terme et étudier toutes les modalités de l'action¹⁹. Cette posture méthodologique a conduit D. Lorrain (2013) à s'intéresser à « la main discrète de l'industrie financière dans la fabrique urbaine ». En première lecture, cette industrie ne semble pas faire partie des acteurs urbains centraux. Elle intervient à leur périphérie comme fournisseur d'un input particulier — le capital. Pourtant, elle a une influence certaine en intervenant sur plusieurs maillons

¹⁸ Swyngedouw dénonce ainsi « the grey accountability of hierarchically articulated and non-formalised and procedurally legitimised, associations of governance »

¹⁹ Pour Lorrain (2011), « l'influence du capitalisme sur la ville se joue autant par l'usage d'un instrument technique et invisible (méthode d'évaluation, outil de reporting, ratio comptable ou technique) que par la nature juridique d'un opérateur ».

stratégiques comme l'évaluation de la qualité des acteurs : « dégrader la note d'un acteur public (un État, une région, une grande ville) est toujours lourd de conséquences, cela l'incite à réduire sa dette et par la même à revoir ses projets, à céder des actifs » (ibid). Ensuite, ces acteurs participent à l'instruction et au montage des grands projets sous plusieurs formes : on parle de *triple play* pour désigner l'action d'une banque d'investissement comme conseil, apporteur de crédit et investisseur au capital de la société qui porte l'opération.

En résumé, l'entrée de principes relevant d'un capitalisme global se fait doublement (Lorrain, 2013) : i) les techniques de calcul utilisées projettent une certaine lecture de la « juste » valeur des opérations (une valeur de marché) ; ii) la mise en comparaison entre classes d'actifs et entre pays conduit à englober des marchés urbains (localisés) dans le vaste mouvement des échanges mondiaux . Dans un monde globalisé, les processus alimentant la gouvernance urbaine ne peuvent pas donc être auto-référentiels et se trouvent surdéterminés par des normes imposées par les puissances de normativité dominantes qui constituent une industrie normative mondiale orientant vers un type de gouvernance particulier.

Le déficit d'efficacité : contrôle et isomorphisme normatif urbain

Il est fréquent de voir les élites urbaines, associées au sein de ce que nous avons appelé des régimes, construire un patrimoine commun de représentations qui finit souvent par constituer une véritable idéologie du développement urbain, délégitimant toute forme de vision alternative. La croissance – démographique, économique, des valeurs foncières et immobilières – est considérée comme un horizon indépassable. Au total, il est frappant de voir comme, plus que n'importe quel domaine, la ville et les politiques urbaines constituent un secteur perclus de sens commun, d'une idéologie de la ville vertueuse. Cette vision se retrouve partagée par un grand nombre de régimes urbains, du fait notamment de nombreux transferts de politiques publiques de l'UE vers les états membres.

Dans le domaine des services de l'eau, l'imperméabilisation du sol urbain et l'enterrement du cycle de l'eau pour recouvrir les miasmes et assécher la ville cède la place à des programmes de retrait de l'asphalte et de restauration des trames aquatiques. A l'occasion de la réouverture d'un canal, de l'aménagement de bassins de rétention des eaux pluviales, ou même de marais urbains, le cycle de l'eau regagne progressivement la surface. L'engouement pour les trames vertes, corridors biologiques ou infrastructures naturelles gagne du terrain. Cependant, ces politiques, que l'on retrouve dupliquée à l'identique dans de nombreux pays, nous semblent être le signe d'un isomorphisme institutionnel en matière d'aménagement urbain plutôt que le produit d'une coproduction normative impliquant une diversité de parties prenantes.

Au final, si la ville « est un possible et ouvre les possibles » (Emelianoff, 2008), la notion de développement urbain durable, appropriée par les acteurs des régimes urbains, semble avoir joué le rôle d'étouffoir des initiatives novatrices en important dans le répertoire des actions publiques des normes à caractère universel peu compatibles avec la co-production de solutions relatives à l'environnement local. En effet, même si son utilisation rhétorique n'est plus systématique, la vision véhiculée par cette notion fait désormais partie intégrante de la définition de la protection de l'environnement dans les villes européennes et impose une vision normée de la protection de l'environnement, ainsi que la manière de traiter les problèmes qu'elle véhicule, qui nous semble porteuse de conséquences dommageables : l'avènement d'un consensus élitair mis en normes et incorporé dans les politiques de durabilité urbaine, la domination de la logique *politics* sur la logique *policies* (Béal, 2012) et l'incapacité ou absence de volonté des acteurs politiques à prendre en compte les demandes des citoyens (faible co-production normative) rendent lointaine la perspective d'une

développement urbain soutenable. La puissance publique et les puissances privées voient ainsi leurs intérêts converger au sein d'ensemble urbains dédiés à la création d'une « global sustainability value » pouvant leur permettre de figurer en bonne place dans les classements internationaux dédiés à la compétitivité urbaine mais fragilisant leurs fondements (réciprocité) et donc questionnant leur efficacité (en termes de satisfaction des attentes des administrés).

Conclusion

Au lieu de ne voir la gestion de l'eau et son infrastructure que comme le reflet d'un contexte général (technique, économique, politique, environnemental...) surdéterminant les réalités urbaines, nous avançons dans cet article que la gestion de l'eau doit être considérée comme constitutive de la réalité urbaine. Elle participe ainsi fortement à la construction du fait urbain. Pouvant donner prise à des stratégies d'acteurs inscrits dans des coalitions de croissance, la gouvernance de cette ressource n'en reste pas moins inscrite dans une réalité matérielle fortement déterminée par des considérations technologiques (Lorrain, 2011). Cette dernière se trouve ainsi partiellement « lestée » par les choix en matière de conception et dimensionnement de réseaux et son évolution institutionnelle ne peut se comprendre qu'au regard de la situation « héritée » (ibid).

L'analyse de la gouvernance des services de l'eau en Europe nécessite donc de s'émanciper partiellement des déterminismes traditionnels du service urbain de l'eau, tels que la séquence linéaire des réseaux pré-modernes, de la ville moderne en réseau, et les valeurs post-matérielles. Pour cerner cette spécificité, nous avons introduit la notion de régimes de l'eau qui peuvent être au final envisagés comme des combinaisons historiquement différenciées de la politique, de l'environnement, de la technologie et des capitaux. Plus précisément, nous pensons que la diversité de ces régimes peut être appréhendée en endossant pleinement une approche de la complexité (Teisman et Edelenbos, 2011) : cela nous a conduit à proposer une typologie de régimes synchrones urbains de l'eau fondée sur quatre idéaux-types et à nous interroger sur leur soutenabilité. L'apparente « plasticité » de ces derniers, à même de se reconfigurer en fonction des enjeux et aléas susceptibles de les frapper, est au final relativisée : une analyse critique des pratiques d'intégration, de la soutenabilité de la gouvernance par les instruments et de la production de valeurs partagées témoigne de la prégnance de rapports socio-politiques fondés sur le pouvoir (notamment du rôle de l'industrie normative mondiale qui a émergé au cours des trois dernières décennies) et de l'importance primordiale de l'histoire. Là où les partisans de régimes « modernes » prétendent ne déceler que des processus de coordination apolitiques et soustraits à tous déterminismes historiques, une analyse critique révèle une réalité urbaine plus complexe. La ville et les services d'eau qui la structurent s'appréhendent donc comme une collection de couches de complexité historique (dont fait partie la mondialisation néo-libérale), s'ajoutant aux dynamiques historiques précédentes, sans que ces dernières disparaissent totalement.

Un tel constat invite à réinterroger le rôle de la puissance publique dans le processus de coordination urbaine et de co-construction de régimes soutenables. Il s'agit en particulier de s'interroger sur les modalités permettant d'instaurer cette dernière comme l'« instituteur » d'un développement soutenable. Les récents développements en termes de « gouvernance réflexive » (Brousseau et alii, 2012) au service d'une « ville assurantielle » (Veltz, 2005)²⁰ méritent à ce titre d'être explorés de manière plus systématique.

²⁰ Le territoire devient ainsi un opérateur de confiance, un fournisseur de densité de relations et de facilitation des apprentissages qui permettent de gérer les risques, de réduire les incertitudes et de diminuer les coûts de transaction

Bibliographie

- Adger, W. N., K. Brown et E. L. Tompkins. (2005). The political economy of cross-scale networks in resource co-management. *Ecology and Society* 10(2): 9. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art9/>
- Allaire, G. (2013) « Les communs comme infrastructure institutionnelle de l'économie marchande », *Revue de la régulation* [En ligne], 14 | 2e semestre / Autumn, consulté le 18 mai 2015.
- Allouche J., Finger M., Luis-Manso P. (2008), « Water Sector Evolution Scenarios: The Case of Europe », *Water Policy*, n° 10, pp. 221-238.
- Bakker K. (2003), « Du public au privé... au mutuel ? La restructuration du secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles », *Flux*, vol. 52-53, n° 2, pp. 87-99.
- Bakker K. (2010), « Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis », Cornell University Press, Ithaca.
- Barraqué B. (2001), « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union européenne », *Flux*, vol. 46, n° 4, pp. 70-75.
- Barraqué B. (2003) « Past and Future Sustainability of Water Policies in Europe », *Natural Resources Forum*, n° 27, pp. 200-211.
- Béal V. (2009) « Politiques urbaines et développement durable : vers un traitement entrepreneurial des problèmes environnementaux ? », *Environnement Urbain*, vol 3, pp 47-63
- Brethaut C. (2012), *Analyse comparée de régimes institutionnels de gestion des réseaux urbains de l'eau en station touristique de montagne. Les cas de Crans-Montana (Suisse) et de Morzine-Avoriaz (France)*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Université de Lausanne, soutenue le 2 juillet.
- Brousseau E. et al. (eds.), (2012). *Reflexive Governance for Global Public Goods*, MIT Press Cambridge.
- Brown, R, Ferguson B, Franezkaki N. (2013) "A strategic program for transitioning to a Water Sensitive City", *Landscape and Urban Planning*, 117, pp.32-45
- Canneva, G., Guérin-Schneider, L. (2011) « La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol 19, pp. 213-223
- Cilliers, P. (1998) *Complexity & postmodernism: understanding complex systems*. London:Routledge.
- Dubet F. (2005) « Pour une conception dialogique de l'individu », *EspacesTemps.net*
- Emelianoff C. (2008) « Enjeux et figures d'un tournant urbanistique en Europe », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol 4 N° 52, pp. 15 à 20
- Flood, R.L. (1999) *Rethinking the fifth discipline: learning within the unknowable*, London:Routledge.
- Gerber JD. et al. (2009), « Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-rights Theory and Policy Analysis. », *Ecological Economics*, n° 68, pp. 798-809.

- Hodson M., Marvin P., (2007), “Urban Ecological Security : A New Urban Paradigm?”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 1, pp 193–215
- Hunt, J., Shackley S. (1999) “Reconceiving science and policy: academic, fiducial and bureaucratic Knowledge”, *Minerva*, 37, pp. 141-164.
- Kaika M. (2003), « The Water Framework Directive : A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework », *European Planning Studies*, vol. 11, n° 3, pp. 299-316.
- Kaika M, Page B. (2003), « The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and the Changing Topography of Lobbying », *European Environment*, n° 13, pp. 314-327.
- Kallis G, Butler D. (2001), « The EU Water Framework Directive: Measures and Implications », *Water Policy*, n° 3, pp. 125-142.
- Kallis G, De Groot H. (2003), « Shifting Perspectives on Urban Water Policy in Europe », *European Planning Studies*, vol. 11, n° 3, pp. 223-228.
- Kallis G, Nijkamp P. (2000), « Evolution of EU Water Policy: A Critical Assessment and a Hopeful Perspective », *Journal of Environmental Law and Policy*, n° 3, pp. 301-355.
- Keller F. (2007), « Pilotage de la politique de l’eau », *Rapport d’information au Sénat*, n° 352, 27 juin.
- Keller F. (2011), « Application du droit communautaire de l’environnement », *Rapport d’information au Sénat*, n° 20, 12 octobre.
- Kissling-Näf I., Kuks S. (2004), « Introduction to Institutional Resource Regimes: Comparative Framework and Theoretical Background », in Kissling-Näf I, Kuks S, *The Evolution in Water Regimes in Europe: Transition in Water Rights and Water Policies*, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-23.
- Knoepfel P, Nahrath S. (2005), « Pour une gestion durable des ressources urbaines : des politiques de protection de l’environnement vers les régimes institutionnels de ressources naturelles », In Da Cunha Antonio et al. (dir.). *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 199-255.
- Lorrain D. (Eds) (2011) *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences PO
- Lorrain D. (2013) « La ville et les marchés. Ce qui change au XXIème siècle », *EspacesTemps.net*,
- Le Galès, P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1.
- Logan, J., Molotch, H., (1987), *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley CA.
- Nahrath S., Csikos P. (2007) « Les impacts des processus de libéralisation et de privatisation sur la durabilité des grands services urbains : propositions pour un nouvel agenda recherche », *Urbia*, n°5, p. 115-140
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: University, New Haven, Connecticut, USA.
- Paquot T. (2015) *Désastres urbains. Les villes meurent aussi*, La Découverte
- Pinson G (2010), « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, consulté le 21 octobre 2014.

- Piquette, E., Wintz, M. (2009) « L'eau : ressource unique et gestion éclatée », *Économie rurale*, vol 2, n° 310, p. 74-91.
- Revault d'Allones (2013) *La crise sans fin*, le Seuil
- Rosa H. (2010) *Accélération. Une critique sociale du temps*, La Découverte.
- Reynard E, Thorens A, Mauch C. (2001), « Développement historique des régimes institutionnels de l'eau en Suisse entre 1870 et 2000 », in Knoepfel Peter, Kissling-Näf Ingrid, Varone Frédéric (dir.), *Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, pp. 101-139.
- Truffer, B., Stormer, E., Maurer, M., Ruef, A., (2010). "Local strategic planning processes and sustainability transitions in infrastructure sectors". *Environmental Policy and Governance* 20, pp. 258–269.
- OECD (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris.
- Sarasvathy, S. (2008). *Effectuation. Elements of entrepreneurial expertise*, Edward Edgar.
- Stone, C., (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.
- Swyngedouw E. (2005) "Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State", *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, pp. 1991– 2006.
- Teisman, G. R., Van Buuren, A. et Gerrits, L. (eds.) (2009) *Managing Complex Governance Systems*. New York: Routledge.
- Teisman G. et Edelenbos J. (2011) « La gouvernance de l'eau sous l'angle de la synchronisation des systèmes : synthèse des enseignements empiriques et des théories de la complexité », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 77, p. 103-120.
- Torrance M. (2008) «Forging Glocal Governance? Urban Infrastructures as Networked Financial Products», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 32, n°1, pp 1-21.
- Veltz P. (2005) *Mondialisation, villes, territoires*. L'économie d'archipels, PUF
- Varone F., Nahrath S. et Gerber JD. (2007), « Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation », *Revue de la régulation* consulté le 21 octobre 2014.
- Whitehead Mark (2013) "Neoliberal Urban Environmentalism and the Adaptive City: Towards a Critical Urban Theory and Climate Change", *Urban Studies*, 50(7), pp. 1348-1367
- Williams P (2002) "The competent boundary spanner". *Public Administration* 80(1): 103–124.
- World Economic Forum (Waughray, D. Ed). 2011. *Water security: The water-food-energy-climate nexus*. Washington: Island Press.
- Young, O.R. (2002) *The institutional dimensions of environmental change. Fit interplay and scale*, Cambridge, MA: MIT Press.