



HAL
open science

Quoi de neuf dans la gouvernance de l'eau?

Emmanuelle Hellier

► **To cite this version:**

Emmanuelle Hellier. Quoi de neuf dans la gouvernance de l'eau?. Barone Sylvain; Barbier Rémi; Destandau François; Garin Patrice. Gouvernance de l'eau: un mouvement de réforme perpétuelle?, L'Harmattan, 2019, Sociologies et Environnement, 978-2-343-15029-1. halshs-01979174

HAL Id: halshs-01979174

<https://shs.hal.science/halshs-01979174v1>

Submitted on 12 Jan 2019

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.

Quoi de neuf dans la gouvernance de l'eau ?

Nouveaux regards en sciences sociales

Sur un sujet en constante évolution, cet ouvrage donne à voir quelques-uns des axes portés par les travaux doctoraux et postdoctoraux actuels sur la gouvernance de l'eau, au sein des sciences sociales. Il contribue ainsi à poser les jalons pour un champ de recherche dynamique, dont les objets intéressent certes une sphère académique à la convergence de plusieurs disciplines mais aussi des acteurs institutionnels et professionnels soucieux de décrypter les changements socio-politiques et territoriaux à l'œuvre.

De fait, ces contributions nous amènent toutes sur le terrain du « changement », de ses séquences, de ses moteurs et de ses effets, à différentes échelles, de la gouvernance de l'eau en France métropolitaine. C'est sur cette thématique du changement que je ferai reposer ma réflexion de postface, après avoir pointé dans un premier temps les lignes de force qui me semblent émerger de ces « nouveaux regards ».

Lignes de force pour de nouveaux regards

La première ligne que je distingue tient aux angles d'attaque adoptés ; fondées sur des références conceptuelles et un outillage théorique relevant majoritairement de la sociologie et des sciences politiques¹, les contributions proposées font apparaître à des degrés divers une approche de « la » politique et pas seulement « du » politique, pour reprendre la distinction opérée par Castoriadis. La politique, qui traduit une implication dans la vie de la cité et dans la délibération, fait explicitement l'objet des deux chapitres de la partie 4 sur la régulation civique, au travers de la participation citoyenne pour la gestion d'un bien commun et des mobilisations collectives pour l'eau potable. Le centrage de l'objet gouvernance sur le politique est en revanche bien prégnant dans les parties 1, 2 et 3, où la place du service d'eau dans l'institution intercommunale, la restructuration de l'ingénierie publique ou encore l'utilisation de la science et de l'expertise dans la formation de l'action publique éclairent la compréhension de la construction des politiques publiques et de l'administration territoriale.

La deuxième ligne relève que les acteurs privés économiques, présents dans le chapitre sur l'approche historique de la mise en valeur de la Crau, le sont de manière plus ponctuelle et indirecte dans le reste des contributions. Parties prenantes de la gouvernance de l'eau, ces acteurs, leurs stratégies globales et leurs actions situées sont généralement plus étudiés dans le cadre de travaux en sciences de gestion et économie, portant sur les modèles de gestion, les indicateurs, les coûts et prix, les logiques d'implantation spatiale, la gouvernance des biens communs (Lorrain, Guérin-Schneider, Barraqué, Petit), mais aussi en urbanisme-aménagement et sciences politiques pour les services d'eau urbains en traitant des configurations historiques et sociotechniques des entreprises à l'échelle internationale comme à celle des agglomérations (Scherrer, Defeuilley, Pflieger). Leur intervention est toutefois évoquée dans plusieurs contributions de cet ouvrage, à propos des traductions du concept de continuité écologique des cours d'eau (bureaux d'étude et de conseil, ingénierie privée), dans le passage abrupt de l'ingénierie d'Etat à l'ingénierie territoriale (paradoxalement, les acteurs privés qui dénonçaient la concurrence déloyale des services de l'Etat n'ont que partiellement investi ce segment

¹ Plus rarement de la géographie, de l'histoire, de l'économie et de l'anthropologie.

d'activité) ou encore dans les règlements de services d'eau (manque de régulation publique du secteur).

Troisième ligne de force, la restitution de ces travaux en sciences sociales s'appuie sur un bloc méthodologique récurrent et consolidé autour de l'analyse d'un corpus documentaire, d'une exploitation d'archives et de l'enquête par entretiens ; ces outils sont mobilisés de manière complémentaire et croisée. L'observation –éventuellement participante- est également mentionnée par des approches plus ethnographiques. L'analyse des contenus de blogs est également mentionnée et se rattache à un matériau de type discours ; elle suppose sans doute une technique de collecte et des grilles d'analyse spécifiques. Outre les interlocuteurs classiques (acteurs institutionnels et professionnels ; usagers, citoyens et leurs représentants), le panel d'une des enquêtes incluait des journalistes, dont le point de vue peut être intéressant à double titre : eux-mêmes mènent des enquêtes et collectent de l'information d'une part, ils produisent une présentation signifiante de ces informations, orientée selon leur lectorat et leur objectif de communication d'autre part. L'ensemble de ces dernières remarques vise à souligner que la « jeune recherche » porte un regard analytique sur des matériaux ou des ressources relatives à la médiatisation, à l'information et à la communication des faits qu'ils étudient, ce qui n'est pas une nouveauté en soi (usage de la Presse Quotidienne Régionale comme matériau discursif) : elle intègre aux corpus empiriques des dispositifs de communication récents et des interlocuteurs moins habituels.

Interroger le changement dans la gouvernance de l'eau

Même si le paradigme de la transition commence à la supplanter, la notion de changement reste fortement mobilisée dans les thématiques de recherche actuelles en sciences sociales au travers des cadrages opérés par les programmes français et internationaux (exemple : ANR Changement social et environnemental). L'objet précis « changement climatique » a même tendance à phagocyter le domaine de l'environnement dans la production scientifique des revues internationales, d'après les résultats de l'inventaire statistique réalisé par Moïse Tsayem-Demaze pour son Habilitation à Diriger des Recherches (2012). Choisir de relire les contributions présentes à l'aune du changement ne consiste pas à céder à un effet de mode, mais permet de replacer cette production scientifique dans une question de recherche qui la dépasse et permet aussi la montée en généralité des propos tenus ici. La « lunette » du changement pose en effet au chercheur (à la chercheuse) le problème des temporalités d'observation, de l'objectivation des bornes données aux séquences identifiées, des critères définissant un état initial et une évolution marquante. Sont interrogées les échelles temporelles (mais aussi spatiales), les ordres de grandeur et les points de vue dans la définition des processus de changement.

Pour structurer mon analyse, je propose d'appréhender ces « échelles du changement » par le biais de deux processus mis en exergue dans les contributions, à savoir la modernisation et la participation. Ces deux processus se traduisent par une territorialisation, ce qui est peu exploré dans cet ouvrage mais l'a été par ailleurs dans des thèses récemment soutenues (Caillaud, Brochet), des journées d'études, des programmes de recherche et publications (Barbier, Roussary).

Les processus de *modernisation* et les « changements de la modernité » font explicitement l'objet des chapitres 2 et 6 tandis qu'ils traversent les chapitres 3, 4 et 5 de manière plus indirecte ou sous-jacente. Discours distinctif nature/culture, dispositifs sociotechniques de modernisation, réformes de modernisation d'ordre réglementaire, approche individualisée et managériale de l'utilisateur. Au travers de ces clés de lecture des modalités de la modernisation, les changements peuvent être séquencés selon trois temporalités, de mon point de vue de géographe : le temps long du passé historique, le temps contemporain, le temps actuel/présent. Les bornes historiques des vagues de modernisation dans la Crau recourent celles des temps de l'aménagement hydraulique et de la gestion des usages de

l'eau dans un contexte français. Le temps contemporain est traversé de l'occurrence de règles supra étatiques (européennes) qui ont produit un nouveau cadre d'exercice pour la gouvernance de l'eau et des services d'eau (Directive Cadre sur l'eau 2000 ; Directive Eau potable 1998 –discussion sur sa révision en cours-, Eaux résiduaires urbaines 1991). Ce cadre a produit des changements encore à l'œuvre aujourd'hui, de manière échelonnée et diversifiée à l'intérieur de l'Union Européenne, selon les régimes institutionnels nationaux (centralisation / décentralisation), les modes de régulation (agences) et les contextes locaux (état des infrastructures, contraintes gestionnaires).

Ainsi, les changements dans la gouvernance de l'eau se lisent aussi au présent, dans la diversité des adaptations nationales et infranationales, dont les « résistances territorialisées » à la modernisation des services. Cette clé de lecture des résistances est d'ailleurs utile pour observer les facteurs d'un changement non linéaire, adaptatif et somme toute relatif aux contextes socio-patiaux ? Les affres et les avancées du processus de modernisation sont délicates à repérer, ce qui n'empêche pas la « jeune recherche » en sciences sociales de s'emparer de cette question et de parvenir à démonter ce qui « enraye la mécanique ». Si un certain brouillage caractérise la modernisation sur le temps présent, cela peut être dû au fait que ses modalités ne répondent pas aux attentes des acteurs locaux, dans un contexte où le progrès n'est pas univoque et où la faisabilité technique d'une action n'est pas garante de son caractère éthique, équitable et désirable (Pestre).

Des discussions, des contestations, des mobilisations se développent donc vis-à-vis de mesures de rationalisation visant les économies d'échelle pour des opérateurs publics ou privés, dont la logique d'action de service public de proximité n'est plus évidente –face aux contraintes de rentabilité. Les antagonismes entre forces de modernisation et libertés démocratiques traversent les débats nationaux de manière générale. La « démocratie de l'eau », thématique récurrente dans les travaux en sciences sociales de l'eau (Le Bourhis, Richard-Ferroudji), rencontre des obstacles là-même où elle devrait s'épanouir d'après les intuitions et visées de la loi : comme dans l'exemple de la Crau (chap 2), la discussion dans les Commissions Locales de l'Eau entre représentant usagers, administrations et élus est influencée par les intérêts économiques locaux, et l'arbitrage final est « plombé » par des règles d'usage de la ressource qui, en l'absence de consensus, ne peuvent pas être plus sévère que le droit commun.

Plutôt que de s'attarder sur la portée et les limites de cette démocratie de l'eau représentative et institutionnalisée, des regards issus de la « jeune recherche » s'intéressent à la *démocratie participative* et aux processus de « régulation civique ». Cette entrée par l'implication citoyenne est particulièrement féconde pour le décryptage du changement dans la gouvernance, car elle décentre le regard vers des formes et modalités de participation qui émergent du monde de la société civile, des associations généralistes et des collectifs *ad hoc*. Les temporalités de ces mouvements de mobilisation, d'implication et d'apprentissage relèvent du temps « historique » des dispositifs mis en place et en œuvre, mais aussi des temporalités vécues par les acteurs et parties prenantes de ces dispositifs. A ce titre, au travers des mobilisations collectives et conférences citoyennes (partie 4), les militants et citoyens déploient des compétences, des savoir-faire, la construction d'un discours ; ces acquisitions transforment non seulement les modes d'action collectives mais aussi les trajectoires d'engagement individuel, y compris chez les élus. D'une part, l'on relève des prolongements de l'action vers d'autres causes de la part de militants formés, d'autre part des élus sont amenés à changer d'appréciation sur l'intérêt des citoyens concernant la gestion de l'eau. Ces micro-changements à l'échelle des individus et dans leur parcours personnel permet de donner une ampleur renouvelée à la participation et de (re)politiser l'eau. Ces observations de niveau micro ont évidemment une valeur en elles-mêmes pour la lecture du changement dans la gouvernance de l'eau, à savoir la construction des expertises alternatives à partir de savoirs partagés et l'émergence –aléatoire- de contre-pouvoirs (Rosanvallon, Bacqué). Elles permettent aussi d'abonder les facteurs interprétatifs des résistances à la

modernisation, évoquées auparavant et détectées au niveau méso dans le cadre des collectivités territoriales.

Il reste que ces arènes de formation et de transformation par les citoyens sont liées à des configurations particulières et à des initiatives locales. Dans bien des cas, la mise en discussion avec les citoyens brille par son absence (chap 4). La pertinence de ces espaces de débat et de délibération est plus affirmée à l'échelle des bassins-versants qu'aux échelons administratifs ou territoriaux du département et de la région, du fait des problématiques en jeu et de la proximité requise pour traiter d'enjeux territoriaux. Ces processus de participation restent traversés par des rapports de pouvoir et des asymétries entre acteurs à tous les niveaux. Au niveau individuel, ceux qui se saisissent le plus des outils de formation et de construction de discours sont ceux-celles dont le capital social et intellectuel était déjà favorisé (chap 7). Il s'agirait donc de réfléchir à la conception d'outils de formation favorisant l'implication de tous. Ces rapports de pouvoir structurent aussi au niveau macro les transferts de modèles et de normes des productions scientifiques –comme le River Concept Continuum- vers le champ de la réglementation et des politiques publiques, à la faveur de « coalitions multi institutionnelles à différents niveaux » (chap 3).

Une fois mis en avant ces changements -et en creux les « non-changements » (permanence, inertie, continuité)- dans la gouvernance de l'eau en France, nous pouvons souligner les inflexions actuelles des objets de recherche. Avec un recul certain sur les dispositifs de gestion intégrés encouragés par la loi de 1992, la recherche en sciences sociales (géographie, sciences politiques, sociologie, anthropologie, agronomie, urbanisme...) a travaillé sur la manière dont les identités locales et les territoires vécus peuvent nourrir ces démarches, mais aussi sur les leviers de régulation des tensions entre ville et campagne ou entre agriculture et protection de l'eau (programme Eaux et Territoires – CNRS, IRSTEA, Ministère Ecologie - vague 1). Le rôle des administrations et des collectivités territoriales y est scruté, en accordant une place de plus en plus saillante aux élus locaux. Pour pouvoir boucler l'analyse des recompositions territoriales, l'investigation des effets de la régulation civique sur l'institutionnel me semble un axe prometteur et nécessaire, de même que la poursuite de la compréhension de la production de normes réglementaires (avec les juristes) et la traduction de ces normes dans les politiques publiques et leur application territoriale.

Sur le plan de la construction de la recherche, des programmes ou des opérations de transfert avec les praticiens et élus territoriaux permettent d'ores et déjà de promouvoir des collaborations entre géographes à compétences spécifiques (géographie sociale, géo hydrologie) sur des objets à dimension biophysique. Sur des projets à l'interface aménagement-environnement, dans le cadre de recherche-action, sociologues, géographes, écologues, hydrologues etc. se mettent d'accord sur l'objet commun à travailler, selon une méthodologie sollicitant les outils des uns et des autres. Il reste dans ce cadre à pouvoir imbriquer des méthodologies quantitatives et des méthodologies qualitatives, au-delà de leur juxtaposition. Ces mobilisations scientifiques croisées sont à l'œuvre, dans des conditions particulières et à la faveur d'une interconnaissance au long cours. Elles permettent « d'ouvrir les écoutilles » sur le plan de la connaissance et de la curiosité scientifiques. Sur un plan réflexif, elles doivent être relues constamment par le chercheur (la chercheuse) pour saisir quelle place il.elle occupe dans l'expertise, dans la société et... dans la gouvernance de l'eau.