

Journée d'études
'Gestion intégrée
de l'eau par bassin
et fragmentation
institutionnelle'

Lausanne, 21 mars
2014

**Jalons pour une
analyse des
politiques de gestion
intégrée des
ressources en eau**

Olivier PETIT
(CLERSE, Univ. Artois)

Introduction

- L'institutionnalisation de la gestion par bassin versant date de la première moitié du XXème siècle (expérience de la TVA aux USA dans les années 1940, confédérations hydrographiques en Espagne dans les années 1920)
- L'expérience française d'une gestion par grands bassins hydrographiques remonte aux années 1960, même si il n'est pas rare de lire que la France aurait été le pays précurseur en la matière....
- L'idée de GIRE était au départ fortement ancrée dans cette vision d'une gestion par bassin versant.

Introduction

- Mais au fil du temps, la notion de GIRE est devenue beaucoup plus complexe et la gestion par BV ne représente qu'un des aspects de la GIRE aujourd'hui.
- L'objectif de cette contribution est de revenir sur la manière dont cette notion s'est développée ces 30 dernières années pour souligner la faiblesse de son ancrage théorique.
- La question de sa mesure pose également question
- Néanmoins, nous défendrons l'idée qu'il est possible de faire de la GIRE un outil analytique

1. La GIRE : une notion polysémique en quête de légitimité

- Au début des années 1990, après la décennie de l'eau et de l'assainissement, les principes de la gestion intégrée des ressources en eau s'affirment:
 - Déclaration de Dublin (1992)
 - Agenda 21 de Rio (1992)
- La création en 1996 du GWP et du WWC vont ancrer un peu plus l'idée d'une gestion intégrée.

- Ces principes reposent sur :
 - Un traitement économique des problèmes liés à l'eau
 - La nécessité d'une gestion concertée de l'eau
- Ces idées s'appuient sur un diagnostic partagé: il existe une crise de l'eau à l'échelle mondiale. Comment résoudre cette crise de l'eau?
 - Première solution : insister sur la reconnaissance de l'eau comme bien économique
 - Deuxième solution : impliquer tous les acteurs/usagers de l'eau pour constituer une communauté d'intérêts.

- On retrouve cette tension dans la définition de la GIRE proposée par le GWP:
- « *La gestion intégrée des ressources en eau désigne un processus qui favorise le développement et la gestion coordonnés de l'eau, des terres et des ressources connexes, en vue de maximiser, de manière équitable, le bien-être économique et social en résultant, sans pour autant compromettre la pérennité d'écosystèmes vitaux* » (GWP, 2000, p. 24)
- On retrouve aussi cette tension entre marchandisation et patrimonialisation dans la DCE (2000).

2. Du diagnostic à la mise en oeuvre

- Le problème, c'est que sur la base de cette notion floue, la vocation de la GIRE a été d'emblée opérationnelle:
 - Proposition de Plans de gestion intégrée et efficace de l'eau à Johannesburg (2002)
 - Mais qui bute sur des difficultés de mise en œuvre (Shah, van Koopen, 2006; Petit, Baron, 2009).
 - Existe-t-il une solution *one-size fits all*?
 - Anecdote sur les indicateurs du WWAP.
 - Faut-il pour autant rejeter l'idée de gestion intégrée des ressources en eau? Un concept sous-exploité?

3. Redonner à la GIRE des fondements conceptuels

- Calvo-Mendieta (2005) estime ainsi, en fondant son analyse sur quatre courants théoriques (les régimes institutionnels de ressources, l'économie de la proximité, l'économie des conventions et l'approche patrimoniale) que ceux-ci permettent de mieux circonscrire l'ensemble des problématiques couvertes par la GIRE, en lien avec la thématique des conflits d'usage.

- Elle propose alors une définition de la GIRE fondée sur ces approches qui « prend en considération trois dimensions essentielles à l'appréhension de la gestion de l'eau. Ces dimensions concernent, tout d'abord, la prise en considération des variables spatiales ; deuxièmement, l'importance des institutions (formelles et informelles) ; enfin, le rôle des formes de régulation publique dans la gestion des conflits » (Calvo-Mendieta, 2005, p. 316).

- Dans le prolongement de cette approche, nous souhaitons proposer trois axes d'analyse pour évaluer les politiques de l'eau au regard de cette notion. Ces trois éléments font écho aux dimensions relevées par Calvo-Mendieta (2005), mais s'en distinguent néanmoins. Un processus de GIRE doit s'appuyer, selon nous, sur :
 - un régime institutionnel de ressources intégré,
 - la reconnaissance des territoires de l'eau,
 - la prise en compte de la dimension patrimoniale de l'eau.

- La GIRE nécessite une approche interdisciplinaire
- Notre propre proposition formulée sur la base des travaux conduits sur les régimes institutionnels de ressources (science politique, aménagement: projet EUWARENESS), des travaux de géographes et de sciences de l'environnement (Narcy, 2004; Ghiotti, 2007) et des travaux en économie du patrimoine appliqué à l'eau (Calvo, Petit, Vivien, 2010, 2011, 2014).

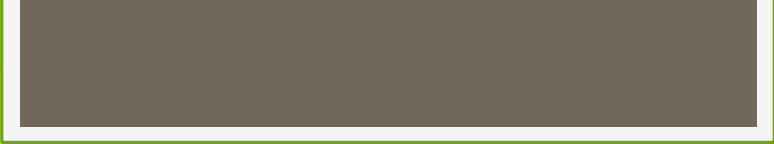
3.1. Un régime institutionnel de l'eau intégré

- Les travaux sur les régimes institutionnels de ressources (RIR) tentent d'apporter, d'un point de vue théorique, des fondements à la GIRE, dépassant une vision naïve de cette notion qui en ferait nécessairement l'objet de consensus entre les acteurs. Ces travaux soutiennent que si l'objectif de la gestion intégrée est de dépasser les conflits d'usage, il faut reconnaître au conflit son rôle structurant dans les rapports humains et dans les rapports que les hommes et les institutions qu'ils créent et transforment entretiennent avec la nature.

- La gestion intégrée permet dès lors de s'inscrire dans un processus de recherche d'un **compromis institutionnalisé (dimension politique)**.
- Aubin (2007) soutient par exemple en conclusion de son ouvrage :

« Les usagers sont de puissants acteurs d'intégration de la gestion de l'eau. Loin de camper sur la défense de leur usage, ils entrent régulièrement dans des processus de résolution de rivalités et négocient avec leurs rivaux afin de dégager des compromis qui rendent compatibles des usages auparavant concurrents. Néanmoins, ces ajustements entre usagers nécessitent un encadrement régulateur important qui vient en support du processus qui les oriente. Celui-ci rend possibles des adaptations sans violences propres à assimiler de nouveaux usages et à favoriser une intégration de la gestion de l'eau » (Aubin, 2007, p. 225).

- Les RIR permettent d'étudier de manière dynamique les arrangements institutionnels qui se forment en tenant compte des droits de propriété sur les ressources naturelles et des politiques publiques qui régulent la protection et l'exploitation de ces ressources (Varone *et al.*, 2008).
- Ceux-ci sont caractérisés par leur étendue et leur cohérence. « L'étendue d'un RIR fait référence au nombre de biens et services régulés par le régime à un temps donné. Le critère de cohérence renvoie au contenu et à l'articulation entre elles des différentes régulations de droit public (...) et privé (...) constitutives du régime » (Varone *et al.*, 2008, pp. 9-10).



Types de RIR		Cohérence	
Étendue	Faible	Faible	Élevée
	Élevée	RIR inexistant	RIR simple
		RIR complexe	RIR intégré

3.2. La reconnaissance des territoires de l'eau

- Le bassin-versant suffit-il pour appréhender la complexité des territoires de l'eau?
- Narcy (2004), met en évidence les disjonctions entre politiques de gestion de l'eau et politiques de gestion des espaces. Il souligne la nécessité d'un dépassement de la gestion fluxiale de l'eau pour aller vers une gestion spatiale.

- Cette transition indique l'importance d'une prise en compte d'une rationalité politique à côté de la rationalité technique.
- Il insiste sur la nécessité d'un passage d'une vision techniciste de l'homme *maître et possesseur de la nature* à une vision plus politique de *l'homme dans la nature*
- Dès lors, **l'un des objectifs de la gestion intégrée est de s'appuyer sur la diversité des territoires de l'eau, dans leurs dimensions à la fois naturelle et politique (dimension territoriale).**

3.3. La dimension patrimoniale

- Prise en compte spécifique des aspects non-marchands associés à l'eau
- Mise en tension entre les dimensions marchandes et patrimoniales.
- Comment se réalisent les compromis entre les dimensions marchandes et patrimoniales dans les politiques de gestion de l'eau?

Enseignements et perspectives

- La gestion intégrée par bassin versant, comme tout modèle 'venu d'en haut', ne peut s'appliquer à toutes les situations sans prise en compte du contexte local (juridique, institutionnel, écologique, géographique...)
- Le bassin versant peut être un territoire pertinent, mais à condition de l'articuler à d'autres territoires de l'eau, de l'aménagement...

Enseignements et perspectives

- La proposition analytique présentée dans cette communication n'a pas été testée, hormis sur un cas spécifique (eaux souterraines en France), qui tend à souligner précisément que le bassin versant n'est pas toujours l'entité la plus adéquate.
- Il conviendrait cependant d'éprouver ce cadre à d'autres terrains.