



HAL
open science

L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois

Iratxe Calvo-Mendieta

► **To cite this version:**

Iratxe Calvo-Mendieta. L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois. Economies et finances. Université des Sciences et Technologie de Lille - Lille I, 2005. Français. NNT : . tel-00011495v1

HAL Id: tel-00011495

<https://theses.hal.science/tel-00011495v1>

Submitted on 30 Jan 2006 (v1), last revised 6 Jun 2007 (v3)

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.



UNIVERSITÉ DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LILLE
Faculté des Sciences Économiques et Sociales

**L'ÉCONOMIE DES RESSOURCES EN EAU :
DE L'INTERNALISATION DES EXTERNALITÉS
À LA GESTION INTÉGRÉE.
L'exemple du bassin versant de l'Audomarois**

THÈSE

pour obtenir le grade de

Docteur en Sciences Économiques

Présentée et soutenue publiquement par

Iratxe CALVO-MENDIETA

le 2 décembre 2005

Sous la direction de :

M. Frank MOULAERT, Professeur, USTL - Université de Newcastle upon Tyne.

M. Bertrand ZUINDEAU, Maître de Conférences, USTL.

JURY :

M. Gilles HUBERT, Professeur, Université de Cergy-Pontoise.

Mme Corinne LARRUE, Professeure, Université François Rabelais de Tours, rapporteure.

M. Denis REQUIER-DESJARDINS, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, rapporteur.

M. Frank MOULAERT, Professeur, USTL - Université de Newcastle upon Tyne.

M. Bertrand ZUINDEAU, Maître de Conférences, USTL.

A mis padres

REMERCIEMENTS

Comme le dit un proverbe chinois, « *le travail de la pensée ressemble au forage d'un puits ; l'eau est trouble d'abord, puis elle se clarifie* ». Je souhaite exprimer toute ma gratitude à mes directeurs de thèse, Bertrand Zuindeau et Frank Moulaert, dont la disponibilité sans faille, les encouragements, les orientations et le soutien ont permis cette « clarification ».

Je remercie le Ministère de la Recherche, qui m'a accordé une allocation de recherche durant les trois premières années de thèse, ainsi que mes laboratoires d'accueil, le MÉDÉE puis le CLERSÉ. Le poste de Monitrice et l'opportunité de pouvoir terminer cette thèse comme ATER à la Faculté des Sciences Économiques et Sociales et à l'Institut Universitaire de Technologie de Lille m'auront été précieux. De même, je remercie l'IFRÉSI pour son accueil et pour les excellentes conditions de travail dont j'ai pu bénéficier.

Par ailleurs, la possibilité de travailler sur le contrat de recherche « European Water Regimes and the Notion of Sustainable Status » (EUWARENESS), sous la direction de Corinne Larrue et en collaboration avec Jean-Marc Dziedzicki, m'aura offert un cadre de réflexion enrichissant pour mener à bien mon étude de cas.

Mes remerciements vont ensuite à toute l'équipe du Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale et celle du Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion des eaux de l'Aa, qui m'ont ouvert leurs portes et facilité l'accès à de nombreuses archives. Je tiens à remercier tout particulièrement Agnès Boutel-Ravel pour sa disponibilité et les nombreux renseignements qu'elle m'a fournis.

Je remercie également les membres des séminaires de recherche SIDD et ANESSES auxquels j'ai participé, en particulier Jacques Nussbaumer pour ses corrections en anglais et ses conseils, ainsi que Sandrine Rousseau-Devetter et Olivier Petit pour leurs commentaires sur une partie de mon travail.

Je ne saurais oublier mes collègues, de l'IFRÉSI et d'ailleurs, avec qui j'ai pu échanger, réfléchir, discuter et douter tout au long de ce travail : Oana Ailenei, Marion Amalric, Mariana Antohi, David Aubin, François Bertrand, Damien Cassan, Guy Chautard, Virginie Delsart, François-Xavier Devetter, Hélène Ducourant,

Cristelle Fontaine, Virginie Fromon, Antoine Goxe, Basma Hammami, Zéline Lacombe, Anne-Sophie Lefebvre, Gwénaél Letombe, Jérôme Longuépée, Laurent Matejko, Michel Noléo, Constanza Parra, Jean-Dilip Sen-Gupta, Michel Tondellier, Emilie Thuillier, Charles Turgon, Elise Verley, Vanessa Warnier, Thomas Werquin. Merci tout particulièrement à Michel, Elise, Anne-Sophie et Jérôme pour leurs commentaires sur une partie de ma thèse.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous les amis qui ont partagé les repas du midi et supporté avec patience mes différents états d'âme et mes fautes de français. Ils m'ont, chacun à leur manière, permis d'avancer tout au long de ce parcours. Olivier, Céline, Laurence, Marie, Julien, Christophe et Judicaël ont en outre eu la gentillesse et la patience de relire certaines parties de ma thèse, merci encore.

Je remercie également celles et ceux qui m'ont encouragé de loin, dont le soutien m'a poussé à aller au bout de ce projet. Mes amies Inma, Amaya, Maitane, Helena, Amaya, Silvia et Laura ; mes amis Erasmus de l'année 1997/98. Merci aussi à ma famille, tout particulièrement à mes parents, pour leur soutien sans faille tout au long de ma vie d'étudiante et pour avoir su accepter un éloignement pas toujours facile à vivre.

Je remercie finalement Laurent, parce qu'il a su me donner les forces dans les moments de doute, pour ses relectures, son soutien, son écoute et sa générosité.

TABLE DE MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	3
TABLE DE MATIÈRES.....	5
LISTE DES TABLEAUX	11
LISTE DES FIGURES	12
LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES	13
INTRODUCTION GÉNÉRALE	16
CHAPITRE 1 - LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU : DE L'INTERNALISATION DES EXTERNALITÉS AUX CONFLITS D'USAGE.....	28
1. CARACTERISATION ET SPECIFICITES DES RESSOURCES EN EAU	29
1.1. <i>Nature économique du bien « eau »</i>	30
1.1.1. Un bien naturel rare.....	30
1.1.2. Bien privé ou bien public ?.....	32
1.1.3. Un bien commun.....	35
1.2. <i>Multifonctionnalité et ressources en eau</i>	37
1.2.1. Notion de « Multifonctionnalité ».....	38
1.2.2. Multifonctionnalité des ressources en eau	39
2. APPROCHE TRADITIONNELLE : LE MARCHÉ OU L'ÉTAT.....	43
2.1. <i>Théorie des droits de propriété et courant « Free market environmentalism »</i>	43
2.1.1. La tragédie des communaux	43
2.1.2. Régimes de propriété.....	46
2.1.3. Externalités et théorie des droits de propriété	48
2.1.4. Marchés de droits d'eau	52
2.1.5. Le « <i>Free market environmentalism</i> » : allocation marchande des ressources.....	54
2.2. <i>Fondements et instruments de l'action publique</i>	57
2.2.1. Fondements théoriques	57
2.2.2. Instruments de l'action publique	59
2.2.2.1. Réglementation directe.....	60
2.2.2.2. Instruments « économiques ».....	60
3. ANALYSE CRITIQUE DE CE DUALISME ET CONFLITS D'USAGE	64
3.1. <i>Limites du « Free market »</i>	64

3.1.1. La privatisation comme solution ?	65
3.1.2. Conditions d'existence des marchés des droits d'eau.....	66
3.1.3. Critique de l'argumentaire du « <i>free market environmentalism</i> ».....	68
3.2. <i>Limites de l'intervention publique</i>	70
3.2.1. Réglementation directe : absence d'incitation.....	70
3.2.2. Taxation et incertitude.....	73
3.2.2.1. Quel niveau de taxe ?	73
3.2.2.2. Charge supplémentaire pour le pollueur	75
3.2.3. Subventions : le danger de favoriser la pollution	75
3.3. <i>Combinaison d'instruments et persistance des conflits</i>	77
3.3.1. Cohabitation d'instruments.....	77
3.3.2. Les conflits d'usage : entre concurrence et relation sociale	78
CONCLUSION	82

CHAPITRE 2 - APPROCHE INTERPRÉTATIVE DES CONFLITS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'EAU : QUELS OUTILS THÉORIQUES ?.....85

1. JUSTIFICATION DES CONFLITS SELON LES « ECONOMIES DE LA GRANDEUR »	85
1.1. <i>L'apport de Boltanski et Thévenot à l'Économie des Conventions</i>	86
1.1.1. Approches « interactionniste » et « institutionnaliste » des conventions	87
1.1.1.1. Approche « interactionniste » ou les limites de la rationalité individuelle	87
1.1.1.2. Approche « institutionnaliste » : incomplétude des règles et intentionnalité collective	90
1.1.2. La lecture du conflit selon les « économies de la grandeur »	92
1.1.2.1. Apports du modèle des cités pour notre problématique	99
1.2. <i>Conventions dans le domaine de l'environnement</i>	100
1.2.1. Conventions face à l'incertitude.....	101
1.2.2. Incertitude et ressources en eau : internalisation institutionnelle en univers hybride ...	105
1.2.3. Une cité de l'écologie ?	106
1.2.3.1. La nature dans toutes ses cités.....	107
1.2.3.2. Les cités sous le feu de la critique écologique.....	108
1.2.3.3. L'axiomatique de la « cité verte » à l'épreuve	109
1.3. <i>Éléments conventionnels pour l'appréhension des conflits</i>	112
1.3.1. Renoncement ou dépassement des conflits	113
1.3.1.1. Contingence et instabilité des arrangements locaux.....	113
1.3.1.2. Le renoncement au différend dans la relativisation.....	114
1.3.1.3. Un compromis fondé sur un bien commun non explicité.....	114
1.3.2. Des limites et manques pour la gestion des conflits	116
2. GESTION DES CONFLITS A L'AIDE D'UNE APPROCHE PATRIMONIALE	119
2.1. <i>L'approche patrimoniale</i>	120

2.1.1. Gérer la nature comme un patrimoine.....	120
2.1.2. L'« éco-socio-système » : la société, la nature et leurs relations.....	124
2.2. <i>Gestion des conflits avec la « négociation patrimoniale »</i>	129
2.2.1. Des langages sectoriels articulés en filières vers un langage commun.....	130
2.2.1.1. La réalité cloisonnée par des langages formalisés.....	130
2.2.1.2. Une gestion par filière.....	132
2.2.2. La procédure : quelles règles institutionnelles ?.....	133
2.2.2.1. Un diagnostic, un objectif et des moyens.....	133
2.2.2.2. Le lieu de la négociation : une institution « multi-organisationnelle ».....	134
3. LA PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE : L'APPORT DE L'ECONOMIE DE LA PROXIMITE.....	138
3.1. <i>La proximité : une préoccupation industrielle applicable à des nouveaux objets</i>	138
3.2. <i>Proximité géographique et proximité organisée</i>	140
3.2.1. Une distance fonctionnelle doublement relative.....	140
3.2.2. Espace de rapports et espace de référence.....	141
CONCLUSION.....	143

**CHAPITRE 3 - VERS UNE GESTION INTÉGRÉE D'UN BIEN COMMUN : ÉVOLUTION
DU RÉGIME INSTITUTIONNEL DES RESSOURCES EN EAU.....146**

1. ÉVOLUTION DU RÉGIME INSTITUTIONNEL DE L'EAU EN FRANCE : DU SECTORIEL VERS L'INTEGRE.....	147
1.1. <i>Régime institutionnel des ressources en eau</i>	148
1.1.1. Système régulateur : droits de propriété et d'usage de l'eau.....	149
1.1.2. Politiques publiques dans le domaine de l'eau.....	152
1.1.3. Régime simple, complexe et intégré.....	154
1.2. <i>Émergence d'un régime de l'eau en France</i>	158
1.2.1. D'une gestion coutumière vers un régime simple.....	158
1.2.2. Complexification du régime : 1898-1945.....	161
1.3. <i>Un régime complexe (1945-1992)</i>	165
1.3.1. Intensification des usages et de l'intervention de l'État (1945-1964).....	165
1.3.2. Unicité de la ressource et gestion décentralisée, mais maintien d'une gestion sectorielle (1964-1992).....	168
1.4. <i>Volonté de « gestion intégrée » : patrimoine commun et influence de la Directive cadre sur l'eau</i>	174
1.4.1. Planification négociée d'une « gestion équilibrée » (1992-2000).....	175
1.4.1.1. Innovations de la loi : unification de la ressource, planification de sa gestion, simplification de la réglementation.....	175
1.4.2. Directive cadre européenne et nouveau projet de loi.....	181
1.4.2.1. Principes et contenu de la directive cadre sur l'eau.....	183
1.4.2.2. Innovations pour la gestion européenne de l'eau.....	186

1.4.2.3. Quelques interrogations	188
1.4.2.4. Quelles suites dans la législation française ?	189
2. QUELLE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES EN EAU ?	193
2.1. Des éléments complémentaires pour une gestion intégrée	195
2.2. Reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement	200
2.2.1. La genèse des conflits : diverses « visions du monde » et leurs impacts	200
2.2.2. Des proximités subies vers des proximités « réponse » : le patrimoine comme catégorie de proximité institutionnelle	204
2.2.2.1. Une proximité géographique source de conflits	205
2.2.2.2. La proximité environnementale : la rivière vecteur de proximité	206
2.2.2.3. La gestion des conflits par l'activation d'une proximité organisée	207
2.2.2.4. Le patrimoine : une catégorie de proximité institutionnelle	209
2.2.2.5. Solidarité amont - aval : d'une solidarité passive vers une solidarité active	210
2.3. Transversalité des politiques publiques : intégration entre territoire et ressource (gestion de l'espace-gestion de l'eau)	213
2.3.1. Gestion de l'eau - gestion de l'espace : un lien affaibli par le monde technique	215
2.3.2. Quels antagonismes dépasser pour une gestion spatiale de l'eau ?	216
2.3.2.1. Les postures de la gestion de l'eau face aux filières de gestion de l'espace	217
2.3.2.2. Comment échapper à une posture soumise ?	218
CONCLUSION	220

CHAPITRE 4 - LA GESTION DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS : VERS UNE GESTION INTÉGRÉE ?223

1. LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS : UN TERRITOIRE D'EAU	224
1.1. Situation géographique et hydrologique du bassin	225
1.1.1. Trois milieux aquatiques en interconnexion	227
1.1.2. Deux sous-bassins : la vallée de l'Aa et le marais audomarois	229
1.2. Usages de l'eau dans l'Audomarois	232
1.3. Évolution de la gestion de l'eau dans le bassin Audomarois	237
1.3.1. Une autorégulation des usages liés à l'eau jusqu'à la fin des années 1960	238
1.3.2. Les prémisses d'une régulation des usages de l'eau (1970 - 1986)	239
1.3.3. Une dynamique originale de concertation sur une préoccupation commune (1987 - 1992)	242
1.3.4. Des préoccupations sectorielles vers la concertation négociée au sein d'un SAGE : le déficit de l'action commune (1992 - 1999)	243
1.3.5. Le choix du pragmatisme et de la légitimation politique (1999 - 2005)	245
2. CONFLITS D'USAGE ET MODES DE COORDINATION SUR LE TERRITOIRE AUDOMAROIS	247
2.1. Agriculture et maraîchage versus protection de l'environnement : une tension liée aux mutations des pratiques	249

2.1.1. Une agriculture gestionnaire de l'eau jusqu'aux années 1960.....	249
2.1.2. Un conflit non manifeste mais une tension évidente	251
2.1.3. Le levier des politiques publiques face à l'abandon des « parties communes ».....	255
2.2. <i>Maraîchage versus navigation : une question de niveaux d'eau</i>	258
2.2.1. Une transformation des pratiques qui rend les usages incompatibles.....	259
2.2.2. Manifestation du conflit : l'acte technique et la sollicitation des pouvoirs préfectoraux	260
2.2.3. Modes de résolution : des arrangements institutionnels instables.....	263
2.3. <i>Protection de l'environnement et pêche versus rejets industriels : l'apprentissage de la concertation</i>	267
2.3.1. Origine du conflit : des accidents de pollution récurrents	268
2.3.2. Création de proximité lors d'un processus de concertation informelle	270
2.3.3. Le rôle des politiques publiques et l'importance de la proximité entre acteurs munis de légitimité.....	273
2.4. <i>Protection de l'environnement versus prélèvements domestiques et industriels</i>	276
2.4.1. Un « château d'eau » fortement sollicité dans un contexte d'incertitude	276
2.4.2. Une solidarité territoriale subie	277
2.4.3. Un conflit aux mains « d'experts » très lié à la gestion de l'espace.....	282
3. VERS UNE GESTION INTEGREE DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS	286
3.1. <i>Enseignements des conflits d'usage dans l'Audomarois</i>	286
3.1.1. Le rôle de la justification	287
3.1.2. L'importance de la dimension spatiale dans la survenance des conflits	288
3.1.3. Le patrimoine ou les patrimoines ?.....	291
3.2. <i>Amorce de gestion intégrée de l'eau</i>	293
3.2.1. Une étendue croissante.....	293
3.2.2. Cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage	295
3.2.3. Prise en considération des conflits d'usage et de leur dépassement.....	298
3.2.4. Des politiques publiques transversales	300
3.3. <i>Limites et voies de dépassement</i>	301
3.3.1. L'incohérence de la police de l'eau	301
3.3.2. Les points faibles de l'action publique territoriale	302
3.3.3. Une gestion de l'espace conquérante	305
3.3.4. Voies de dépassement pour une gestion intégrée de l'eau	306
CONCLUSION	309
CONCLUSION GÉNÉRALE	312
BIBLIOGRAPHIE	319

ANNEXES	337
ANNEXE 1 – LES GRANDS ENJEUX DU SAGE AUDOMAROIS	337
ANNEXE 2 – VULNERABILITE DE LA RESSOURCE EN EAU SOUTERRAINE.....	338
ANNEXE 3 – ACTIVITES ET USAGES DE LOISIRS	339
ANNEXE 4 – RESEAU HYDROGRAPHIQUE DU MARAIS AUDOMAROIS.....	340
ANNEXE 5 – FONCTIONNEMENT DES UNITES HYDRAULIQUES ET GESTIONNAIRES DES VOIES D’EAU DU MARAIS AUDOMAROIS	341
ANNEXE 6 – OCCUPATION DU SOL DU MARAIS AUDOMAROIS EN 2002.....	342
ANNEXE 7 – OCCUPATION DU SOL DU MARAIS AUDOMAROIS EN 1947.....	343
ANNEXE 8 – ESPACES NATURELS REMARQUABLES DU MARAIS AUDOMAROIS.....	344
ANNEXE 9 – LE DEROULEMENT D’UN SAGE.....	345

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 - CLASSIFICATION DES BIENS SELON LES CRITERES D'EXCLUSION ET DE RIVALITE	34
TABLEAU 2 - MULTIFONCTIONNALITE DE LA RESSOURCE EN EAU.....	40
TABLEAU 3 - LE DILEMME DU BERGER	46
TABLEAU 4 - REGIMES DE PROPRIETE SUR UNE RESSOURCE	48
TABLEAU 5 - CARACTERISTIQUES DES « MONDES COMMUNS »	96
TABLEAU 6 - CONFIGURATIONS D'INTERNALISATION DES EFFETS EXTERNES	103
TABLEAU 7 - LES « POSTURES » DE LA GESTION DE L'EAU FACE AUX FILIERES DE LA GESTION DES ESPACES	217
TABLEAU 8 - USAGES DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS	233
TABLEAU 9 - CONFLITS D'USAGE POTENTIELS DANS L'AUDOMAROIS.....	248
TABLEAU 10 - RESPECT DES AUTORISATIONS DE REJETS DES INDUSTRIES DE L'AUDOMAROIS (EN 2000)	268
TABLEAU 11 - PRELEVEMENTS D'EAU SOUTERRAINE DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS	278
TABLEAU 12 - RESPECT DES AUTORISATIONS DE PRELEVEMENTS DES INDUSTRIES DE L'AUDOMAROIS (2000)	280

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 - EXTERNALITE, DIVERGENCE ENTRE COUT SOCIAL ET COUT PRIVE.....	49
FIGURE 2 - TAXATION OPTIMALE	62
FIGURE 3 - L'APPLICATION D'UNE NORME EN SITUATION D'INCERTITUDE.....	71
FIGURE 4 - RENFORCEMENT D'UNE NORME	72
FIGURE 5 - LA TAXE EFFICACE.....	74
FIGURE 6 - TAXE ET SUBVENTION AU NIVEAU DE LA FIRME ET DU SECTEUR	75
FIGURE 7 - TYPOLOGIE DES REGIMES INSTITUTIONNELS DE RESSOURCES.....	156
FIGURE 8 - LES SIX GRANDS BASSINS HYDROGRAPHIQUES DE FRANCE METROPOLITAINE	170
FIGURE 9 - DOUBLE APPROCHE DANS LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE DE L'EAU	182
FIGURE 10 - SCHEMA SIMPLIFIE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPEENNE SUR L'EAU	186
FIGURE 11 - SCHEMA ANALYTIQUE DE LA NOTION DE GESTION INTEGREE.....	198
FIGURE 12 - GESTION ET DEPASSEMENT DES CONFLITS D'USAGE	199
FIGURE 13 - SITUATION GEOGRAPHIQUE DE L'AUDOMAROIS.....	226
FIGURE 14 - LES DEUX SOUS-BASSINS DE L'AUDOMAROIS	230
FIGURE 15 - LE TERRITOIRE DES WATERINGUES DU DELTA DE L'AA	232
FIGURE 16 - PRELEVEMENTS INDUSTRIELS D'EAU SOUTERRAINE DANS L'AUDOMAROIS (M³/AN)...	279

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AEAP	Agence de l'Eau Artois-Picardie
AEP	Alimentation en Eau Potable
CLE	Commission Locale de l'Eau
CRE	Contrat de Ressources en Eau
CSP	Conseil Supérieur de la Pêche
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
CVM	Contrat Ville Moyenne
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
ENS	Espaces Naturels Sensibles
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FDSEA	Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IIW	Institution Interdépartementale des Wateringues
MES	Matières En Suspension
MISE	Mission Inter-Services de l'Eau
PNR	Parc Naturel Régional
NNN	Niveau Normal de Navigation
PERC	Political Economy Research Center
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SMAERD	Syndicat Mixte pour l'Alimentation en Eau de la région de Dunkerque
SIDEN	Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord
SMEP	Syndicat Mixte d'Études et Programmation
SN	Services de la Navigation
VNF	Voies Navigables de France
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique

Certaines cartes présentées dans cette thèse (Figure 13b et annexes 1 à 8) sont issues de l'atlas du SAGE de l'Audomarois.

L'ensemble des cartes a été réalisé à partir des données mises à disposition par les organismes suivants :

- ▶ ©BD Topo ©IGN Paris 1997
- ▶ Agence de l'Eau Artois Picardie
- ▶ AGRESTE – RGA 2000
- ▶ Chambres d'Agricultures 62 et 59
- ▶ CSP
- ▶ DDAF 62 et DDAF 59
- ▶ DDASS 62
- ▶ DDE 62
- ▶ DIREN Nord – Pas-de-Calais
- ▶ DRAF
- ▶ DRIRE
- ▶ INSEE – RGP 1999
- ▶ MISE 62
- ▶ Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale
- ▶ Préfectures du Pas-de-Calais et du Nord
- ▶ SIGALE



INTRODUCTION GÉNÉRALE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les ressources en eau font l'objet d'un intérêt accru de la part des organisations internationales, des gouvernements ainsi que de la communauté scientifique internationale. Les enjeux liés à cette ressource, qui a longtemps été considérée comme inépuisable, bénéficient par ailleurs d'une médiatisation sans précédent depuis quelques années dont les épisodes de sécheresse de 2005 en France constituent un des exemples. Cette attention singulière est relativement récente car les préoccupations concernant la répartition, la gestion, la qualité, l'allocation... de l'eau ne sont apparues sur la scène internationale qu'une fois achevée la période que l'on convient d'appeler les « Trente Glorieuses », et parallèlement à l'émergence de questionnements plus globaux sur l'environnement. Au niveau international, la première conférence mettant en évidence les enjeux que représentent les ressources en eau a été celle de Mar del Plata (Argentine) en 1977, qui a précédé la décennie internationale de l'eau (1980-1990). Ce n'est toutefois qu'à partir des années 1990 que la prise de conscience de l'importance de ces enjeux devient réelle de la part tant des opinions publiques que des gouvernements ou des organismes internationaux, lorsque les signes d'une pénurie d'eau de bonne qualité apparaissent à différentes échelles et les conflits autour de la ressource se généralisent dans de nombreuses régions du monde.

En effet, le XX^e siècle a vu, notamment depuis les années 1950, les modes de consommation et de production subir de nombreuses et importantes transformations. Pfister (1996, cité par Nahrath, 2003) parle de « syndrome des années 50 » pour caractériser cette période qui correspond à une véritable explosion de la consommation de ressources naturelles, d'énergie ainsi que de la production de déchets et d'émissions polluantes. L'influence sur les ressources en eau de ces évolutions a été manifeste. À titre d'exemple, les prélèvements mondiaux d'eau ont été multipliés par plus de dix durant ce siècle, ce qui représente une croissance deux fois supérieure à celle de la population mondiale pendant la même période (OCDE, 1998). Intensification de l'agriculture (en particulier l'irrigation), besoins énergétiques accrus, développement du tourisme... sont autant de mutations qui ont

contribué à l'augmentation des prélèvements, à l'émergence de nouvelles relations vis-à-vis de la ressource et à la multiplication des fonctions économiques de celle-ci.

L'intérêt porté par la science économique aux ressources naturelles en général et aux ressources en eau en particulier est également relativement récent. L'eau devient objet d'étude pour les économistes lorsqu'elle perd son caractère inépuisable et devient une ressource rare. En effet, si nous considérons la célèbre définition de Robbins (1947), « *l'économie est la science qui étudie le comportement humain en tant que relation entre des fins et des moyens rares à usages alternatifs* ». C'est ainsi le constat de la rareté de l'eau qui en fait un objet intéressant la science économique.

Cependant, la rareté de l'eau est une dimension relative car nous pouvons considérer que la quantité d'eau présente sur Terre est une donnée constante (en tout cas selon une échelle de temps humaine)¹. La rareté relative tient ainsi non seulement aux facteurs quantitatifs tels que son inégale distribution spatiale ou son inaccessibilité dans certaines régions, mais aussi aux caractéristiques qualitatives : si l'eau est une denrée rare, c'est certes souvent à cause de la faiblesse des stocks disponibles, mais c'est aussi en raison des pollutions qui affectent la qualité de la ressource ; l'eau est souvent rare mais plus rare encore est l'eau de bonne qualité. Cette qualité est tout particulièrement influencée par les pressions exercées par les multiples activités humaines. Rareté quantitative et rareté qualitative dépendent, d'une part, des spécificités des ressources en eau et, d'autre part, des usages de l'Homme.

Les caractéristiques particulières de l'eau font de cette ressource un bien singulier, que la science économique appréhende avec difficulté. Trois dimensions confèrent à l'eau sa spécificité. Tout d'abord, la nature du bien « eau » le place dans une position intermédiaire entre les biens privés et les biens publics purs analysés par la science économique, essentiellement en raison de son caractère non exclusif : lorsque ce bien est mis à disposition d'une personne, il est extrêmement coûteux, voire impossible d'en exclure la consommation par d'autres. Cependant, les situations d'externalités, où l'usage fait par un acteur affecte le bien-être d'un autre acteur sans que cette perte soit compensée par des mécanismes de marché, sont nombreuses. La deuxième

¹ Les réserves d'eau douce de la planète ne représentent qu'environ 3% de l'eau présente sur Terre, dont 70% reste emprisonnée dans la glace et dans les neiges.

dimension, très liée à la première, a trait au caractère spatialisé de l'eau. Comme toute ressource naturelle, l'eau est attachée à l'espace, dont les caractéristiques physiques influencent notamment l'accessibilité, la disponibilité et la qualité de la ressource. En outre, le lien entre l'eau et l'espace ne se résume pas aux caractéristiques physiques et il se construit également dans sa dimension territoriale. En effet, l'eau ne peut pas être analysée en faisant abstraction du contexte géographique, institutionnel, économique, social, naturel... dans lequel les enjeux de son utilisation et allocation s'insèrent. La ressource en eau ne peut pas être considérée comme une unité abstraite, mais comme partie intégrante d'un milieu, naturel mais aussi très souvent anthropisé, avec lequel elle entretient des relations d'interdépendance. Finalement, le lien entre les acteurs concernés par l'usage de cette ressource et l'étude des modes de coordination entre ceux-ci nécessite la prise en considération de la dimension historique. L'analyse de l'évolution dans le temps des relations entretenues par les usagers, gestionnaires et pouvoirs publics, permet de mieux cerner les enjeux de sa gestion, qui sont susceptibles de changer suivant les époques.

Ces enjeux sont nombreux car nombreux sont les usages de l'eau : l'eau est le milieu de reproduction de la flore et la faune aquatique, elle contribue à l'alimentation en eau potable, elle est utilisée pour laver, nettoyer ou refroidir dans les processus de production ainsi que pour l'irrigation... Elle est aussi le support de nombreuses activités comme la navigation, la pêche, la promenade, etc. Dans ce sens, les fonctions remplies par les ressources en eau sont également nombreuses : consommation, production, support d'activités, épuration, protection... Ces fonctionnalités multiples sont souvent à l'origine de tensions entre les divers usagers (et/ou gestionnaires) de l'eau, traduisant la complexité des interdépendances entre milieux naturels et anthropiques, et ceci à toutes les échelles. Les tensions apparaissent souvent en raison de la concurrence sur une même ressource (entre, par exemple, une commune qui prélève de l'eau pour l'alimentation en eau potable de ses habitants et une papeterie qui fait de même pour son processus industriel) mais les rivalités peuvent aussi trouver leur origine dans des situations d'externalités négatives de pollution (c'est le cas, par exemple, d'une industrie qui rejette des eaux polluées dans une rivière où une association de pêcheurs pratique son activité). Les

conflits peuvent concerner finalement une concurrence sur l'espace : à titre d'exemple, un même espace peut être simultanément convoité par l'implantation d'activités (économiques ou résidentielles) et par l'accueil des eaux en période de crues.

Dans ce contexte, notre recherche repose sur un ensemble de questions d'ordre analytique qui pourraient être formulées de la manière suivante :

- Comment les différents acteurs concernés par l'usage et/ou la gestion de l'eau interagissent-ils ?
- Quels sont leurs modes de coordination ?
- Quels sont les facteurs à l'origine des conflits d'usage ?
- Comment ceux-ci se manifestent-ils ?
- Au sein de quelles configurations institutionnelles les conflits évoluent-ils ?
- Quel est le contenu des dispositifs de régulation mis en place pour les gérer ?

Ces questions appellent d'autres, que nous posons dans une perspective davantage normative :

- Quels schémas de régulation permettent, sinon une résolution, du moins une gestion des conflits d'usage dans le domaine de l'eau ?
- Quelles sont les structures organisationnelles et institutionnelles à même d'encadrer ces conflits ?

La persistance des conflits d'usage autour des ressources en eau interroge la manière dont la théorie économique appréhende la gestion de ces ressources et considère les interrelations entre les différents acteurs. L'intérêt s'est longtemps porté, en priorité, sur les problèmes d'offre (assurer un approvisionnement correspondant à la croissance de la demande) et sur les enjeux de l'internalisation des effets externes. Les économistes se sont ainsi focalisés sur l'étude des modalités de prélèvement sur les ressources (l'économie des ressources naturelles) ainsi que sur l'étude de l'impact de pollutions sur le bien-être (économie de l'environnement). Quand bien même la frontière qui séparait ces deux approches s'est progressivement estompée (Tacheix, 2005), les enjeux des ressources en eau ont souvent été abordés en termes d'allocation de ressources en considérant les préférences d'agents individuels. Dans

le domaine de l'eau, ces analyses ont ainsi porté sur l'allocation *stricto sensu* ou sur la problématique des externalités, qui se traduit indirectement par un enjeu d'allocation.

Face aux situations conflictuelles et à la dégradation de la ressource, plusieurs approches ont tenté de répondre à l'enjeu de l'allocation. Deux courants de pensée servent de fondement à la théorie économique. Le premier, interprétant dans un certain sens les travaux de Coase (1960), souligne l'intérêt du marché comme institution permettant une allocation efficace des ressources, notamment grâce à des signaux prix (reflet de la rareté de la ressource) qui annuleraient les conflits d'usage (Anderson et Snyder, 1997). Selon la théorie des droits de propriété, sur laquelle s'appuie ce courant, l'internalisation efficace des externalités passe par la définition des droits de propriété privée sur les ressources et un rôle minimal de l'État. La propriété privée est ainsi présentée comme le régime qui remplit le mieux le critère d'efficacité (Demsetz, 1967). La deuxième approche, suivant la tradition pigouvienne (Pigou, 1920), prône une intervention active de l'État à travers notamment la réglementation directe et des instruments dits « économiques ». Elle considère que la régulation publique permet de limiter les problèmes d'équité et les défaillances inhérents à une allocation marchande (externalités, biens publics, monopoles naturels) tout en évitant les conflits d'usage (Montignoul, 1997).

De nombreuses critiques ont mis en évidence les limites de ces deux approches. Tout d'abord, force est de constater que la propriété privée n'est pas une condition nécessaire ni suffisante pour la sauvegarde de ces ressources. En effet, le propriétaire a toujours la possibilité de faire fructifier un fonds financier alimenté par la surexploitation de celles-ci. Les limites d'une régulation publique relèvent quant à elles de l'absence d'incitation à « faire mieux que la norme » (dans le cas d'une réglementation directe) et de l'incertitude sur l'effet des instruments « économiques ». En tout cas, il convient de constater que les instruments de l'action publique ne sont pas adaptés à tous les problèmes environnementaux, notamment dans la plupart des cas de conflits d'usage.

Toujours est-il que, quels que soient leurs intérêts respectifs, ces approches théoriques s'avèrent insuffisantes pour rendre compte des conflits d'usage dans toute leur diversité. Leurs limites sont notamment liées au fait que les dimensions

territoriale et historique, ainsi que certains aspects de l'action collective ne sont pratiquement pas pris en considération. Dans le souci de dépasser les limites des approches standard, il y a lieu de réfléchir à d'autres conceptualisations possibles pour analyser les conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Pour cela, nous allons faire appel à d'autres approches théoriques.

Tout d'abord, l'économie des conventions, et plus particulièrement le modèle des « cités » de Boltanski et Thévenot (1991) propose une lecture originale des conflits, dans la mesure où l'accent est mis sur l'accord entre les personnes ainsi que sur les logiques de justification, de critique et d'organisation du monde qui les mobilisent. Les personnes ne sont donc pas étudiées en tant qu'appartenant à un groupe social donné ou en tant qu'individu guidé par une quelconque rationalité, mais en tant que porteuses d'une argumentation justifiant leurs actions, dans un discours qui cherche à être légitimé. La mise en évidence d'une pluralité de paradigmes de légitimation constitue une « grammaire de justification » qui permet de dégager le rapport cognitif à la ressource des différents acteurs et d'expliquer indirectement une certaine dimension des conflits, celle qui relève des contradictions et/ou incompatibilités entre différents systèmes de représentations.

Si le modèle des « cités » fournit les outils d'analyse à même de « lire » l'émergence des conflits en tant que divergence de systèmes de légitimité et de représentations, il s'avère cependant limité pour étudier la dynamique des modes de coordination à l'œuvre entre les acteurs engagés dans un conflit.

Aussi, l'approche patrimoniale de gestion des ressources (de Montgolfier et Natali, 1987 ; Barouch, 1989) sera-t-elle mobilisée, elle qui dépasse certaines de ces limites, notamment en ce qui concerne la capacité explicative des dynamiques organisationnelles.

Le principal apport de l'approche patrimoniale consiste à porter un regard pragmatique sur le contenu des conflits d'usage et les possibilités de gestion de ceux-ci autour de la notion de patrimoine. La référence à la notion de patrimoine naturel permet de nouvelles pistes de recherche en ce qui concerne l'allocation des ressources et la coordination entre acteurs (Vivien, 2004). En effet, cette approche met l'accent sur les modes de coordination entre les acteurs et préconise la

négociation organisée par un « médiateur patrimonial » comme moyen d'aboutir à des compromis et de gérer les conflits d'usage. Cependant, nous verrons que cette approche pâtit d'un caractère normatif trop appuyé.

Par ailleurs, nous avons identifié deux approches théoriques qui autorisent la prise en considération des spécificités liées aux dimensions temporelle et spatiale de la gestion des ressources en eau. Premièrement, les travaux développés depuis une dizaine d'années au sein du courant appelé « économie de la proximité » (Gilly et Torre, 2000 ; Rallet et Torre, 2004, Pecqueur et Zimmerman, 2004) permettent d'introduire la variable spatiale dans les analyses sur la coordination entre les acteurs. Cette voie de recherche originale et interdisciplinaire s'est constituée au carrefour de l'économie spatiale et de l'économie industrielle. Selon cette approche, les proximités entre acteurs constituent des facteurs déterminants des innovations et des dynamiques territoriales. La prise en compte des dimensions organisationnelles et institutionnelles, et non uniquement géographiques, de la proximité représente un des principaux apports théoriques de ce courant. Par ailleurs, les approches en termes de proximité proposent des catégories analytiques qui contribuent à la compréhension des conflits d'usage dans le domaine de l'eau ainsi que des modes de coordination permettant, sinon le dépassement, du moins la gestion de ces conflits.

Deuxièmement, la notion de « régime institutionnel de ressources » (Kissling-Näf et Varone, 2000b ; Knoepfel *et al.*, 2001²) propose une grille d'analyse qui combine, d'une part, le système des droits de propriété et d'usage d'une ressource et, d'autre part, les politiques publiques de protection et/ou d'usage de celle-ci. L'intérêt de ces outils d'analyse concerne notamment la prise en considération du temps et du changement dans la gestion de la ressource en eau. Autrement dit, la prise en compte de ces deux dimensions (droits de propriété et politiques publiques) d'un point de vue évolutif permet de s'interroger sur la façon dont ces dimensions interagissent en tant que régime et sur la manière dont ce régime se développe dans le temps. L'analyse sur un territoire de la complémentarité de ces deux dimensions permet également d'identifier les éléments sur lesquels il est possible d'agir, afin d'améliorer la gestion de l'eau observée et de gérer les conflits d'usage. En

² Cité par Nahrath (2003).

définitive, la notion de « régime institutionnel de ressources » permet d'appréhender simultanément la dynamique des usages et leur gestion, en prenant en compte, dans le cadre d'un territoire, les interactions entre les acteurs, le contexte institutionnel et la variable « temps ».

L'articulation de ces différents apports théoriques nous permettra de mettre en lumière la dynamique de l'émergence de compromis à partir de situations de conflit d'usage dans le domaine de l'eau. Les acteurs engagés dans un conflit d'usage, dont les comportements sont en grande partie fondés sur des systèmes de représentations différents (les « cités ») sont susceptibles d'établir des compromis autour de nouvelles représentations. La notion de patrimoine est ainsi une catégorie de proximité institutionnelle facilitant ce type de compromis, dont l'effectivité est favorisée par la mise en place de nouvelles arènes ou « lieux institutionnels » relevant de la proximité organisationnelle.

Compte tenu des apports de ces différentes approches théoriques, nous pouvons nous interroger, dans le contexte actuel des pays industrialisés et plus concrètement dans le contexte français, sur le possible contenu d'une gestion intégrée de l'eau. La « gestion intégrée » est devenue un terme courant dans la littérature sur la gestion de l'eau. Cependant, quand bien même certaines organisations ont avancé des définitions (GWP, 2000 ; Donzier, 2001), le concept demeure objet de controverses. Si la Directive cadre européenne sur l'eau affirme qu'« *il est nécessaire d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau* » dans l'un de ses considérants, aucune définition du concept n'est proposée. Quel contenu doit-on deviner derrière ce principe ? Quelles variables permettent de mesurer le niveau d'intégration d'une politique donnée ? Ces questions nous semblent d'autant plus nécessaires que, mise à part l'approche du régime institutionnel de ressources, les supports théoriques de la notion de gestion intégrée des ressources en eau font défaut, ce qui ne facilite pas la mise en place de mesures opérationnelles homogènes.

En nous appuyant sur les quatre référents théoriques présentés à l'instant, nous proposons une grille d'analyse que nous appliquerons à deux niveaux : premièrement, le niveau objectif de l'émergence, du déroulement et de la gestion des conflits d'usage dans le domaine de l'eau ; deuxièmement, le niveau normatif de la définition théorique et opérationnelle de la gestion intégrée des ressources en eau.

Nous avons particulièrement privilégié l'analyse des modalités d'émergence et d'expression des conflits compte tenu de la faible attention portée à ces dimensions par la littérature.

Ainsi, d'un point de vue analytique, une étude pertinente des conflits d'usage dans le domaine de l'eau requiert selon nous la prise en considération de trois éléments :

- 1) l'ensemble des usages et usagers de l'eau, usages compris au sens large, ainsi que des systèmes de représentations des usagers, gestionnaires et « communautés de pratiques »³ ;
- 2) les impacts des politiques publiques de l'eau sur ces usages ;
- 3) les effets des autres politiques publiques ayant une influence sur l'eau.

Munie de cette construction, et dans une perspective davantage normative, nous défendons par ailleurs la thèse que la définition d'une gestion intégrée des ressources en eau nécessite :

- 1) un régime institutionnel de ressources en eau intégré (forte cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage et forte étendue) ;
- 2) la reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement ;
- 3) la transversalité des politiques publiques ayant une influence sur l'eau, notamment les politiques de gestion de l'espace.

Afin d'illustrer notre propos et de tester empiriquement cette grille analytique, nous étudierons un territoire caractérisé par la cohabitation de nombreux usages de l'eau autour d'une rivière, un marais, un canal et une nappe souterraine : le bassin versant de l'Audomarois, dans la région Nord - Pas-de-Calais. Il s'agit en effet de nous intéresser à la mise en œuvre de la gestion de l'eau à une échelle spatiale locale, le bassin versant étant considéré comme l'unité territoriale pertinente pour la gestion de l'eau (Mermet et Treyer, 2001). Le bassin versant de l'Audomarois est un territoire complexe non seulement en raison de la diversité de ses milieux aquatiques mais également du fait des interconnexions hydrauliques en grande partie méconnues. De

³ Une « communauté de pratique » se définit comme « un groupe qui interagit, apprend ensemble, construit des relations et à travers cela développe un sentiment d'appartenance et de mutuel engagement » (Wenger et al., 2002, p. 34).

surcroît, les usages de l'eau y sont extrêmement variés, en termes quantitatifs comme qualitatifs, ce qui n'est pas sans créer des conflits autour de cette ressource, considérée par les acteurs du bassin tantôt comme une richesse, tantôt comme une contrainte. Pour les uns, support d'activité, pour les autres, input productif ou encore aménité paysagère, boisson, support de la biodiversité...

Notre démarche de recherche s'articulera en quatre temps :

Dans un premier chapitre, nous proposons de retracer la place des ressources en eau dans l'analyse économique. Nous nous attacherons ainsi tout d'abord à mettre en évidence les caractéristiques des ressources en eau et d'en saisir les spécificités, qui font de ce bien un bien commun susceptible d'assurer une multitude de fonctions. Il s'agira ensuite d'introduire les deux approches traditionnellement utilisées pour appréhender la gestion des ressources en eau. Ces deux perspectives théoriques, qui relèvent du courant standard défendent, respectivement, le marché et l'intervention publique comme mécanisme optimal d'allocation des ressources. Nous analyserons leurs fondements théoriques ainsi que les instruments préconisés par chacune des perspectives, ce qui nous permettra dans une dernière section de souligner leurs limites. Celles-ci relèvent en particulier du fait que ces perspectives théoriques demeurent selon nous insuffisantes pour analyser les situations de tension entre les multiples utilisateurs et gestionnaires de la ressource en eau, tensions qui mènent le plus souvent à des conflits d'usage.

Dans un deuxième chapitre, nous proposons de mobiliser d'autres outils théoriques aidant à analyser les situations de conflit, leurs origines, leurs manifestations ainsi que les modes de résolution. Le courant de l'économie des conventions, notamment les travaux de Boltanski et Thévenot (1991), l'approche patrimoniale de gestion des ressources naturelles ainsi que les analyses de l'économie de la proximité, nous offrent des outils théoriques complémentaires et pertinents afin de rendre compte des conflits d'usage dans leur diversité ainsi que d'envisager des possibilités de résolution.

L'exposé de la quatrième contribution théorique nous obligera, dans le troisième chapitre, à un détour par l'analyse historique de la gestion de l'eau en France. Pour cela, à partir d'une perspective historique, nous nous intéresserons à la réalité de la

gestion de l'eau en France, ses principaux acteurs, les relations qu'ils entretiennent avec les milieux aquatiques ainsi qu'avec les autres usagers. Ainsi, nous examinerons la façon dont les conflits d'usage autour de la ressource en eau sont concrètement appréhendés, assimilés et intégrés dans le raisonnement des différents acteurs, qu'il soient usagers, gestionnaires ou décideurs publics. Afin de comprendre en vertu de quels processus les conflits autour de l'usage de l'eau surviennent, se perpétuent ou au contraire se résolvent dans le contexte français, nous nous appuierons sur la notion de « régime institutionnel de ressources », dont nous développerons le cadre d'analyse, les différentes composantes, la logique de leur articulation et les types de régime résultant des combinaisons de celles-ci. Cette analyse nous permettra, dans une dernière section, d'interroger la notion de gestion intégrée de l'eau, dont nous proposerons une construction théorique à partir des approches mobilisées auparavant.

Enfin, l'objectif du dernier chapitre est d'appréhender la réalité de la gestion territoriale de l'eau au regard des enjeux que nous avons identifiés tout au long de notre travail. Il s'agira notamment de tester l'approche théorique présentée dans le chapitre précédent en mettant l'accent sur la dynamique des conflits d'usage. Pour ce faire, nous présenterons les caractéristiques hydrologiques, économiques et sociales du bassin versant de l'Audomarois et nous analyserons les principaux conflits d'usage identifiés sur ce territoire. Finalement, nous serons en mesure de tirer des enseignements sur la dynamique de ces conflits, de dégager les éléments à même de favoriser une gestion intégrée de l'eau ainsi que les facteurs de blocage d'un tel processus.

CHAPITRE 1

LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU : DE L'INTERNALISATION DES EXTERNALITÉS AUX CONFLITS D'USAGE

CHAPITRE 1 - LA GESTION DES RESSOURCES EN EAU : DE L'INTERNALISATION DES EXTERNALITÉS AUX CONFLITS D'USAGE

L'eau est une ressource qui a été, pendant longtemps, considérée comme abondante et inépuisable et dont l'utilisation dans la consommation ou dans les processus de production ne posait pas de problème particulier. Cependant, les modes de consommation et de production ont subi, depuis notamment les années 1950, de nombreuses et importantes transformations, faisant ainsi évoluer de façon manifeste la place de cette ressource dans le système économique et social, tout en mettant en évidence les spécificités de celle-ci. Développement du tourisme, accroissement démographique, besoins énergétiques, intensification de l'agriculture... sont autant de mutations qui ont contribué à l'émergence de nouvelles relations vis-à-vis de la ressource et à la multiplication des fonctions économiques de celle-ci. Ces fonctionnalités multiples sont souvent à l'origine de tensions entre les divers usagers de l'eau, tensions qui se traduisent dans de nombreuses occasions par des conflits mettant en relief des intérêts différents inhérents aux acteurs usagers de cette ressource.

À qui appartient l'eau ? Qui peut l'utiliser ? Dans quelles limites ? Ces questions, posées auparavant essentiellement dans les régions souffrant de pénurie de la ressource, se posent aujourd'hui dans la plupart des pays du monde et à toutes les échelles géographiques. Les conflits d'usage relèvent ainsi de problèmes de quantité (rareté relative) de la ressource auxquels s'ajoutent les problèmes qualitatifs particulièrement aggravés par l'augmentation des pollutions. La persistance de ces conflits pose la question des interactions entre les acteurs, des modes de régulation publique, des modalités de coordination, des dynamiques de résolution, etc. C'est en définitive la question de la gestion des ressources en eau qui est posée. Le terme de gestion est ainsi utilisé dans ce travail dans un sens large et peut se rattacher à la notion de gouvernance considérée comme « *le système de régulation et de coordination*

qui règle les interactions entre une pluralité d'acteurs » (Moulaert, 2000, p. 42)⁴ et qui prend en compte les rapports sociaux constituant ce système (Moulaert *et al.* 1996).

Nous proposons, dans ce premier chapitre, de retracer la place des ressources en eau dans l'analyse économique. Nous nous attellerons ainsi, dans une première section, à mettre en évidence les caractéristiques et les spécificités des ressources en eau, non pas dans un but typologique mais de clarification de la place de ces ressources dans l'analyse économique. Dans une deuxième section, il s'agira d'introduire les deux approches traditionnellement utilisées pour appréhender la gestion des ressources en eau ; elles défendent, respectivement, le marché et l'intervention publique comme mécanisme optimal d'allocation des ressources. Nous analyserons leurs fondements théoriques ainsi que les instruments que chacune des perspectives préconise, ce qui nous permettra dans une dernière section de souligner les limites d'une approche dualiste « marché ou État » par le constat de la persistance de nombreuses tensions entre les divers utilisateurs de la ressource en eau menant le plus souvent à des conflits d'usage.

1. CARACTERISATION ET SPÉCIFICITES DES RESSOURCES EN EAU

Depuis la première conférence des Nations Unies sur l'eau en 1977, une question sans réponse unanime semble récurrente lors des réunions internationales : comment peut-on appréhender l'eau ? Une question qui en suscite d'autres : de quelle façon doit-on envisager la ressource en eau ? Sur quelle base reposent les différentes approches de la gestion de l'eau ? Quel est le point de départ d'une gestion de l'eau optimale ? Ainsi que le souligne Cans (1994), « *bien qui tombe du ciel, donc gratuit, l'eau va devenir pour tous une marchandise rare et chère. Comme la nature vierge et les paysages inviolés* ». Cependant, la directive cadre européenne sur l'eau adoptée en 2000 précise dans la première considération préliminaire que « *l'eau n'est pas un bien*

⁴ Si la notion de gouvernance est mobilisée de manière croissante aujourd'hui pour évoquer de nouvelles formes de coopération entre les acteurs de la vie économique et sociale (Petit, 2000 ; Beaurain, 2004, PNUD, 2005), son utilisation dans le domaine de l'environnement et en particulier dans les analyses sur l'allocation des ressources en eau traduit des contenus multiples et pâtit dans ce sens d'un certain flou. Nous utiliserons le terme « gestion » dont notre interprétation ne se limite pas à la dimension purement technique et intègre également les rapports sociaux entre les acteurs (Moulaert *et al.*, 1996).

marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel » (Conseil des Communautés Européennes, 2000, p. 1). Derrière les débats sur le caractère marchand ou non de l'eau se cache la question plus fondamentale de la nature de ce liquide dont l'usage soulève des enjeux importants.

Dans la littérature économique traitant des typologies des biens, nous pouvons constater une grande confusion de vocabulaire entre les notions de bien collectif, public, commun et libre, utilisées souvent indistinctement et créant ainsi des équivoques théoriques regrettables.

La question de la nature du bien « eau » nous semble centrale pour assurer sa gestion et pour l'adapter aux nouveaux contextes socio-économiques, géographiques et culturels. Dès lors, il nous semble indispensable de caractériser le bien « eau » et d'en saisir les spécificités.

1.1. Nature économique du bien « eau »

Le manque d'intérêt de la part de la science économique au regard de l'eau est présent déjà dans l'œuvre d'Adam Smith. Dans *La richesse des nations* il utilise l'exemple de l'eau et les diamants pour établir les concepts de « valeur d'usage » et « valeur d'échange ». Ainsi, il signale que, quand bien même la valeur d'usage de l'eau est très importante (l'eau est indispensable à la vie humaine), sa relative abondance détermine la faiblesse de sa valeur d'échange, inversement aux diamants (Bielsa-Callau, 1998).

1.1.1. Un bien naturel rare

La théorie économique a ainsi longtemps exclu l'eau du champ de l'analyse économique, en la considérant, eu égard à son abondance apparente et à l'instar de l'air, comme un bien « libre » dans le sens économique du terme, c'est-à-dire sans valeur d'échange.

En effet, si le concept d'utilité marginale se trouve au centre du cadre théorique du côté de la demande (l'utilité subjective de la dernière unité du bien acquise détermine la valeur d'échange du bien), le prix du produit correspond à la confrontation entre les coûts de production du côté de l'offre et l'utilité marginale du

coté de la demande. L'eau, à de rares exceptions près, n'a pas été assignée par les forces du marché car le coût de production était considéré comme nul. Le désintérêt de la science économique au regard des ressources naturelles est exprimé ainsi par Jean-Baptiste Say lors de ces cours d'économie politique (1828-1830, cité par Passet, 2000, p. XVI) : « *Les richesses naturelles sont inépuisables car sans cela, nous ne les obtiendrions pas gratuitement. Ne pouvant être multipliées ou épuisées, alors elles ne sont pas l'objet des sciences économiques* ». Ainsi, l'histoire de l'eau et des diamants en tant que biens économiques a emprunté des chemins bien différents.

Néanmoins, il devient de plus en plus évident qu'actuellement, tant au niveau quantitatif que qualitatif, l'eau ne peut pas être considérée comme un bien dont on peut disposer de façon illimitée. Cette réalité est essentiellement déterminée par deux facteurs : d'une part, l'augmentation de la population et de son niveau de vie, et donc de la consommation (ce qui contribue à la baisse de son abondance relative) et d'autre part la pollution de la ressource en eau et des milieux qu'elle traverse (ce qui induit une dégradation dans sa qualité relative).

Alors que la population mondiale a été multipliée par deux entre 1955 et 1990, la consommation⁵ d'eau dans cette même période a été multipliée par quatre (Givone, 2000). L'augmentation de la demande d'eau (en tant que bien final et en tant que facteur de production) induit des problèmes d'allocation, ce qui donne à l'eau certaines caractéristiques propres aux biens dits « économiques » : l'eau devient un bien naturel rare.

En effet, le caractère économique d'un bien est lié à plusieurs dimensions. Avec Menger, nous pouvons considérer qu'« *un bien est une chose reconnue apte à la satisfaction d'un besoin humain et disponible pour cette fonction* ». Le qualificatif de « bien » requiert ainsi quatre conditions (Hugon, 2002) : la connaissance ou la prévision du besoin humain, la propriété objective de la chose qui la rend apte à satisfaire le besoin, la connaissance de cette aptitude et la disponibilité de la chose. Dans le même courant de pensée, si l'on suit la définition de Robbins (1947), un bien économique est un bien rare pour lequel plusieurs utilisations alternatives sont

⁵ La consommation d'eau fait référence à la quantité d'eau prélevée qui n'est pas restituée au milieu après usage ; elle est donc réutilisable (Givone, 2000).

possibles. Les principes de rareté et de choix, ainsi que la notion de besoin délimitent ainsi, selon l'approche théorique standard, le contour de la définition de bien économique.

Il est en effet utile de faire la différence entre « bien économique » et « bien marchand », notions qui sont souvent utilisées indistinctement. Lorsqu'une ressource devient rare, une concurrence émerge du fait des rivalités de consommation. Mais la valorisation de la ressource entraînée par cette compétition ne se manifeste pas uniquement en termes de prix. Les déterminants de choix des usagers de la ressource peuvent être autres que les règles de l'offre et la demande (Taithe, 2001). De ce fait, nous pouvons identifier l'eau comme un bien économique mais non comme un bien marchand.

En somme, l'évolution de la place des ressources en eau au sein des processus économiques et sociaux permet d'affirmer aujourd'hui que l'eau n'est plus une ressource inépuisable mais un bien économique (non marchand) rare.

1.1.2. Bien privé ou bien public ?

La notion de « bien public » est traitée de façon confuse dans la littérature, ce qui amène souvent à qualifier différemment deux phénomènes identiques ainsi qu'à utiliser le même terme pour différents phénomènes (Blümel *et al.*, 1986).

Il est important de noter que nous nous référons ici à la caractérisation formelle des biens et non pas au régime de propriété les concernant. Évidemment, les conséquences sur la gestion d'un bien ou d'une ressource seront complètement différentes selon le système d'allocation des droits d'usage ou de propriété défini sur le bien ou la ressource en question (cf. *infra*).

Hume avait déjà évoqué dans son *Traité sur la Nature Humaine* (publié en 1739) le besoin de s'organiser collectivement afin de produire des services nécessaires à la société dans son ensemble (bien que non profitables individuellement). Mais

L'origine d'une théorie économique des biens publics est traditionnellement attribuée à Samuelson dans son article fondateur de 1954 (Cornes et Sandler, 1996)⁶.

Samuelson commence son papier en distinguant explicitement deux catégories de biens : « des biens de consommation privée ordinaires (X_1, \dots, X_n) qui peuvent être distribués parmi différents individus ($1, 2, \dots, i, \dots, s$) selon les relations $X = \sum_1^s X^i$ et des biens de consommation collective (X_{n+1}, \dots, X_{n+m}) dont tous bénéficient en commun dans le sens où la consommation de chaque individu de ce type de bien n'implique aucune réduction dans la consommation de ce bien d'un autre individu, de telle sorte que $X_{n+j} = X_{n+j}^i$ simultanément pour chaque individu i et chaque bien de consommation collective » (Samuelson, 1954, p. 387).

Cela étant et d'une manière générale, les définitions actuelles relatives aux biens publics distinguent les biens publics purs, les biens publics impurs (ou mixtes) et les biens privés (Begg *et al.*, 2000, p. 280-281 ; Cornes et Sandler, 1996, p. 3).

On parlera ainsi de « biens publics purs⁷ » lorsque deux caractéristiques sont vérifiées :

- La non-exclusion : un bien est non-exclusif lorsqu'une fois produit, il est accessible à tous ; aucune minorité n'a l'exclusivité d'accès (contrairement aux biens privés qui supposent un certain pouvoir d'achat). Autrement dit, lorsque ce bien est mis à disposition d'une personne, il est extrêmement coûteux, voire impossible, d'en exclure la consommation par d'autres (exemple : la défense nationale, un feu d'artifice).
- La non-rivalité (ou non-divisibilité) : la consommation d'une unité de bien par un individu ne prive pas autrui de la jouissance (ou consommation) de cette même unité de bien. Citons comme exemple un paysage dont la vue n'est pas obstruée, ou encore des dispositifs de contrôle de la pollution. Cependant, dès que la consommation d'une unité d'un bien par un agent élimine totalement tout bénéfice que d'autres auraient pu retirer de cette unité, on parlera de rivalité

⁶ Toutefois, comme le montre Pickhardt (2002), les définitions développées par la théorie des biens publics ne semblent pas être basées sur l'article de Samuelson de 1954 mais plutôt sur les travaux de Musgrave (1959, 1969) et Samuelson (1955).

⁷ La majeure partie de la littérature sur les biens publics utilise les termes « publics » et « collectifs » comme synonymes (Pickhardt, 2002 ; Hugon, 2002 ; Brodhag et Husseini, 2000).

dans la consommation ou de divisibilité totale. Des biens comme la nourriture ou les vêtements sont rivaux dans leur consommation.

Le tableau suivant montre la classification des biens en fonction de la rivalité et l'exclusion :

Tableau 1 - Classification des biens selon les critères d'exclusion et de rivalité

	Rivalité / Divisibilité ⁸	Non-rivalité / Indivisibilité
Exclusion	<i>Biens privés</i>	<i>Biens de club</i>
Non-exclusion	<i>Biens communs</i>	<i>Biens publics purs</i>

Source : Calvo-Mendieta (2004, p. 56)

Ainsi, selon la définition de Stiglitz (2000, p. 132) « un bien collectif pur est un bien tel que l'extension de son bénéfice à une personne supplémentaire a un coût marginal nul et tel que l'exclusion d'une personne supplémentaire a un coût marginal infini ».

Dans une position opposée, les biens privés répondent aux critères d'exclusion (la jouissance d'un bien privé est limitée à un ou plusieurs individus) et de rivalité (la consommation du bien par certains prive les autres de la jouissance du même bien). Des exemples précédents, on dira que la nourriture et les vêtements sont des biens privés, alors que la défense nationale et le contrôle de la pollution sont des biens purement publics.

Une position intermédiaire entre ces deux points extrêmes est occupée par les biens publics impurs, dont les bénéfices sont partiellement rivaux et/ou excluables. Autrement dit, les formes impures des biens publics comprennent les biens, soit dotés à un moindre degré de ces deux attributs, soit (le plus souvent) dotés uniquement de l'un d'entre eux (Inge *et al.*, 1999). Les « biens de club » (Buchanan, 1965, Buchanan et Musgrave, 1999) vérifient uniquement la caractéristique de non-rivalité ; les « biens communs » (aussi appelés « ressources communes ») se caractérisent par une non-exclusion et une rivalité (Ostrom, 1990).

⁸ La rivalité entre usagers peut être assimilée à la capacité du bien à être morcelé (Head, 1962, cité par Olson, 1966 ; Ostrom, 1990, p. 32 ; Cornes et Sandler, 1996, p. 8).

De ce fait, la nature des biens ne se limite pas à la dichotomie « bien public/bien privé ». Si les critères d'exclusion et de rivalité sont pris en considération, on retrouve un ensemble de biens intermédiaires qui reflètent les situations les plus courantes, les biens publics et privés purs étant plutôt des situations extrêmes (cf. Tableau 1).

La caractéristique de rivalité peut être rapprochée de la notion d'« effets d'encombrement », c'est-à-dire la situation où la consommation d'un individu réduit la qualité du service disponible aux autres (Cornes et Sandler, 1996). En effet, la satisfaction retirée par un individu de la consommation d'un certain bien peut être déterminée par le nombre d'individus qui consomment (simultanément ou pas) ce même bien (engorgement des routes, pêche dans une rivière...).

Par ailleurs, la caractéristique de non-exclusion implique dans de nombreux cas le désengagement des individus vis-à-vis de la production ou du financement du bien, ce qui renvoie au comportement dit de « passager clandestin » (« *free rider* »), qui rend si difficile l'émergence de l'action collective. En effet, si l'on accepte le principe de rationalité individuelle, chaque individu a *a priori* intérêt à faire porter par les autres la charge de la responsabilité et du financement du bien dont il pourra bénéficier sans aucune contrainte. Cependant, si l'ensemble des individus suit ce raisonnement et adopte ce comportement, le bien ne sera pas produit ou sera « mal » produit (Picard, 1998 ; Olson, 1965).

Si le caractère non-exclusif des ressources en eau est largement accepté, il n'en est pas de même pour la non-rivalité de l'usage, qui est largement démentie par les faits : la surexploitation d'une nappe phréatique ou l'utilisation d'un cours d'eau comme égout par certains acteurs prive les autres de la jouissance de la nappe dans le premier cas, de la rivière dans le second.

1.1.3. Un bien commun

Le questionnement sur les deux critères appliqué aux ressources en eau situerait ces dernières dans la catégorie des « ressources communes » (Ostrom, 1990). En effet, les propositions théoriques dérivées uniquement de la difficulté d'exclusion sont applicables tant aux biens publics purs qu'aux ressources communes. Effectivement,

la tentation d'agir comme « passager clandestin » est commune aux biens publics et aux ressources communes, du fait de la similitude observée entre l'importance des coûts d'exclusion des bénéficiaires potentiels d'un bien public d'une part et d'autre part des agents d'une ressource commune. En revanche, les « effets de masse » et de surutilisation (encombrement) sont absents dans le cas de biens publics purs (éclairage public, feu d'artifice, défense nationale...), mais chroniques dans le cas des ressources communes (eaux souterraines, rivières, zones humides...).

Il est important de souligner que la définition de ces « biens de consommation collectifs » ou « biens publics » n'a rien de permanent, puisqu'elle évolue selon de nombreux paramètres : la technologie (une consommation auparavant non-exclusive peut devenir exclusive et *vice versa*), les contraintes de chaque société, les activités économiques, l'environnement juridique, la rareté du bien (qui peut accélérer la rivalité et les conflits d'usage), la situation géographique...

Nous le voyons, les critères analytiques de rivalité et d'exclusion, apparemment très précis, ne correspondent pas uniquement à des catégories naturelles, mais aussi à des constructions socio-historiques. Ceci rend, dans la pratique, très difficile l'assignation d'un contenu rigoureux à ces critères simples (Hugon, 2002). En effet, le degré d'exclusion dépend de l'échelle du « club » (local, national...) et de la proximité géographique, économique, culturelle... De même, la rivalité est fonction de la perception de la rareté relative du bien et de la possibilité de choix alternatifs.

Par conséquent, les critères qui permettent d'identifier les biens publics, les biens privés, les biens de club et les biens communs ne sont pas fixés définitivement dans le cas de l'eau. Le fait qu'il y ait des individus qui puissent produire de l'eau potable crée automatiquement une exclusion de ceux qui n'auront accès qu'à une eau polluée ; si l'ensemble des acteurs d'un bassin hydrographique décide de maîtriser les pollutions, la notion de rivalité est inopérante. Dans ces cas, les critères d'exclusion et de rivalité perdent leur pertinence (Taithe, 2001).

Cet éclairage sur la définition des différents biens appelle finalement une remarque essentielle : pour la théorie économique, la notion de « bien public » ne relève pas d'une logique d'appropriation mais d'une logique de consommation (d'usage). Autrement dit, un « bien public pur » n'est pas un bien qui est propriété de tous,

mais un bien « qui peut être consommé par tout un chacun, sans préjudice de la possibilité pour les autres de le consommer également » (MATE, 2002, p. 1). En effet, le classement des biens en termes de rivalité et d'exclusion fait abstraction des régimes de propriété applicables aux biens. « Considérer un bien public (...) comme un bien en libre accès (bien ouvert ou *res nullius*), un bien en propriété commune ou un bien en propriété publique a d'importantes incidences sur la perception du bien public par les consommateurs et sur leurs stratégies de gestion » (Taithe, 2001, p. 4). L'entretien du feu, par exemple, était à une époque un bien public indispensable pour la vie du groupe et qui exigeait une gestion collective ; l'évolution technique a fait néanmoins perdre son caractère public. À l'opposé, la ressource en eau peut être suffisamment abondante à un moment donné pour admettre une gestion individuelle, mais si la consommation augmente et la rivalité entre les usagers s'intensifie, une gestion collective peut s'avérer plus efficace. L'eau reste un bien public impur (un bien commun) mais les conflits d'usage exigent une gestion davantage commune ou collective de la ressource.

Il est important de ne pas confondre la nature de la ressource et la structure des droits de propriété, étant donné qu'une même ressource peut être exploitée selon différents régimes de droits de propriété (Wade, 1987). La confusion entre la nature du bien et son régime de propriété constitue selon nous un des facteurs à l'origine de l'assimilation des ressources communes à des ressources en libre accès.

Selon les analyses précédentes, nous pouvons évoquer la directive cadre sur l'eau et affirmer que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres ». Nous pouvons avancer par ailleurs que dans la situation actuelle, l'eau est un bien économique non marchand public impur, plus précisément un bien commun. La complexité de cette caractérisation laisse deviner la difficulté qui réside dans la définition d'un régime de propriété pour cette ressource ainsi que son système d'allocation et de gestion.

1.2. Multifonctionnalité et ressources en eau

Parmi l'ensemble des éléments qui caractérisent la ressource en eau, un des plus importants (sinon le plus) correspond à sa capacité à remplir des fonctions très

diverses en rendant une gamme étendue de biens et services auprès de multiples usagers⁹. Si la notion de multifonctionnalité a été relativement bien développée dans la littérature (notamment d'économie rurale) pour la caractérisation de l'activité agricole, celle de la ressource en eau n'a pas été analysée en ces termes, ce qui réduit souvent l'objet d'analyse et nuit à une prise en compte exhaustive de l'exploitation de cette ressource.

1.2.1. Notion de « Multifonctionnalité »

Depuis la fin des années 1980, on assiste à une reconnaissance de l'activité agricole en tant qu'activité multifonctionnelle et non plus comme une activité remplissant la seule fonction de production des biens primaires alimentaires. Cette caractérisation correspond à une revalorisation des fonctions diverses que remplit l'agriculture, notamment des fonctions environnementales et sociales, dans un contexte où ces dernières se voient mises en danger.

En effet, l'intégration de l'activité agricole dans le cadre des échanges internationaux et les contraintes notamment économiques (la confrontation sur les marchés) que l'ouverture implique ont comme conséquence un affaiblissement (voire un abandon) des autres fonctions. Ainsi, selon certains auteurs, la production des biens primaires au sein d'un marché ne permet plus que des fonctions comme la contribution au maintien du tissu social rural ou l'entretien du territoire soient remplies (Blanchemanche *et al.*, 2000).

Le maintien des haies est souvent présenté comme exemple pour illustrer ce concept. En effet, une haie privée représente une délimitation spatiale des exploitations agricoles. Par ailleurs, elle s'inscrit dans un bocage et constitue, avec d'autres éléments visuels, une aménité paysagère. Elle contribue aussi à la biodiversité, puisqu'on peut la considérer comme un écosystème abritant et favorisant la reproduction de nombreuses espèces animales. La haie remplit également une fonction de protection face aux inondations en limitant leurs effets, etc.

⁹ La notion de « fonctionnalité » fait ici référence à la capacité à assurer une fonction ; elle s'éloigne ainsi de la définition en termes d'utilité.

La notion de multifonctionnalité de l'agriculture peut être définie comme « *l'ensemble des contributions de l'agriculture à un développement économique et social considéré dans son unité* » (Blanchemanche *et al.*, 2000, p. 42). Ce concept renvoie donc à une énumération de différents éléments correspondants aux différentes fonctions (contributions) remplies par l'activité agricole, éléments qui ne sont pas universels mais qui évoluent selon la situation géographique, la culture, etc. La production, la sécurité alimentaire, l'entretien du territoire, la protection de l'environnement, la sauvegarde du capital culturel et le maintien d'un tissu économique et social rural sont certaines de ces contributions.

1.2.2. Multifonctionnalité des ressources en eau

De façon générale et dans la majeure partie de la littérature relative à l'utilisation de l'eau par différentes catégories d'acteurs, trois grands ensembles sont mis en avant : l'usage domestique, l'usage industriel et l'usage agricole. Cette distinction présente synthétiquement les trois usagers principaux (en terme de quantité et qualité de l'eau), ce qui permet d'avoir une vision relativement globale des principaux acteurs « consommateurs » d'eau. Cependant, une telle simplification risque de cacher la diversité réelle des usages, diversité qui est souvent à l'origine des problèmes d'appréhension et de gestion de la ressource. En effet, l'eau est susceptible d'assurer une multitude de fonctions (biologiques, hydrologiques, etc.) ; il s'agit d'une ressource multifonctionnelle. Comme le souligne Hubert (1990, p. 93-94), « *l'usage de l'eau peut être défini comme l'acte de mise en application d'une ou plusieurs fonctions de l'eau. Quant aux fonctions de l'eau, elles correspondent aux différentes aptitudes que lui confèrent ses propriétés physico-chimiques et sa répartition dans le milieu naturel* ». À l'instar de la multifonctionnalité agricole, les fonctions assurées par les ressources en eau ne sont pas immuables et peuvent prendre de formes différentes en fonction du contexte géographique, des pratiques agricoles, industrielles, du contexte urbain, etc.

Le tableau suivant complète nos propos en illustrant la notion de multifonctionnalité des ressources en eau, la diversité d'usages et usagers, leurs différents niveaux de demande ainsi que les situations de conflit potentielles.

Tableau 2 - Multifonctionnalité de la ressource en eau

Fonctions	Types d'usages	Types d'usagers	Utilisation interne ou externe	Demande (qualité)	Demande (quantité)	Relations complémentaires avec :	Relations potentiellement conflictuelles avec :
Environnement vivant	Nourriture, reproduction	Plantes et animaux	In situ	Forte (en fonction des espèces)	Régulière (en fonction des espèces)	- protection de la nature (PN)	- hydroélectricité - épuration d'eau - activités polluantes
Consommation	Alimentation en Eau Potable (AEP)	- ménages (usagers indirects) - administrations publiques ou privées (usagers directs)	Ex situ, restitution avec une qualité moindre	Forte	En France, 120 m ³ /jour/hab.		- tous les usages exigeant une qualité forte - irrigation (quantité et qualité) - autres usages de consommation (quantité)
Production	Eau industrielle	- Entreprises privées (prélèvements directs ou par des réseaux publics)	Ex-situ, restitution avec une qualité moindre	Faible	Généralement forte		- tous les usages exigeant une qualité forte - autres usages de consommation (quantité) - agriculture (affaissement des sols, salinisation)
Production	Eau industrielle : cas particulier de refroidissement d'eau (centrales nucléaires)	Entreprises privées ou semi-publiques	Ex-situ, restitution avec modification de la qualité (eau plus chaude)	Faible	Généralement forte	- autres eaux industrielles	- tous les usages exigeant une qualité forte (eau froide) - organismes vivants - protection de la nature (PN)
Production	Irrigation	Fermes privées (prélèvements directs ou par des réseaux publics ou privés)	Ex-situ, une petite partie est restituée, généralement avec une qualité moindre	Faible	Dépend du climat et des saisons. Dans des zones arides, quantités fortes	- loisirs, usages culturels (ex : canaux d'irrigation traditionnels) - drainage	- tous les usages exigeant une qualité forte - eau potable (quantité et qualité, pollution diffuse) - hydroélectricité - autres usages de consommation (quantité) - agriculture (affaissement des sols, salinisation)
Production	Drainage	Fermes privées et administrations publiques	In situ			- production fermière - irrigation	- organismes vivants - PN
Production	Production d'eau minérale	Entreprises privées	Ex-situ	Forte et spécifique (minéralisation)	Variable	- cures d'eau - tourisme - eau potable	- toute activité polluante - tous les usages exigeant une qualité forte
Production	Infrastructures de loisirs et touristiques (piscines, aquaparks, neige artificielle ...)	Entreprises privées ou publiques	Ex-situ, restitution partielle avec qualité moindre	Selon usages	Selon usages et saison	- loisirs	- PN - autres usages de consommation (quantité)

Énergie	Production hydroélectrique (barrage de grande chute)	Entreprises privées avec en général un monopole sur une ligne de partage des eaux (concessions)	Ex-situ, restitution totale avec la même qualité (sauf la charge sédimentaire)	Faible	Forte	- loisirs, tourisme - pêche - stockage pour usages domestiques, industriels et d'irrigation (barrage) - protection contre inondations	- PN (débit minimal, impacts spatiaux, purges) - organismes (débit minimal, purges)
Énergie	Production hydroélectrique (barrage de faible chute)	Entreprises privées avec en général un monopole sur un tronçon de rivière (concessions)	In-situ	Faible	Forte	- protection contre inondations et contrôle du courant - navigation (écluse) - irrigation	- organismes (obstacles) - PN (impacts spatiaux)
Épuration d'eau	Épuration (ménages, industries, agriculture)	Entreprises, ménages et administrations publiques	In-situ	Dépend de la quantité	Relativement forte (dilution)	- organismes vivants - pêche	- hydroélectricité - organismes vivants - santé humaine - loisirs, tourisme - PN
Support	Navigation	Entreprises privées et individus (navigation de loisir)	In-situ	Faible	Forte	- loisirs, tourisme	- hydroélectricité (débit résiduel, obstacles)
Support	Extraction de gravier (carrière)	Entreprises privées et administrations publiques	In-situ	Faible	Faible Quantités élevées de sédiments	- hydroélectricité	- loisirs, tourisme - PN - organismes vivants
Support	Pêche	Entreprises privées et individus	In-situ	Moyenne	Relativement forte	- organismes vivants - loisirs - épuration d'eau	- hydroélectricité -PN - industrie - toute activité polluante
Loisir	Paysage	Individus (habitants et touristes)	In-situ (« usage culturel »)	Faible	Forte et besoin de paysage naturel	- navigation - pêche - sport - PN, protection du paysage	- toute activité avec un impact spatiale - extraction de gravier
Loisir	Sport	Individus (habitants et touristes)	In-situ (« usage culturel »)	Moyenne-forte	Moyenne-forte	- navigation - pêche - paysage	- toute activité avec un impact spatiale - extraction de gravier
Loisir	Cures d'eau	Individus (habitants et touristes)	Ex-situ ou in-situ	Particulier (eau chaude)	Variable	- production d'eau minérale - autres activités touristiques et de loisir - cures d'eau à usage médical	
Usage médical	Cures d'eau	Individus	Ex-situ ou in-situ	Particulier (eau chaude)	Variable	- production d'eau minérale - autres activités touristiques et de loisir - cures d'eau de loisir	
Changements géomorphologiques	Évolution du paysage	Impact direct sur les activités humaines				- organismes vivants - PN - récréation, tourisme, « géotopes »	- toute activité humaine
Protection	Protection contre risques naturels (inondation, coulée de boues...)	Administrations publiques	In-situ			- drainage, irrigation	- organismes vivants - PN - hydroélectricité

Du fait de cette multifonctionnalité, le bien « eau » intervient dans la fourniture d'une multitude de biens et services, souvent concurrentiels, voire même incompatibles (Amigues, 1995). Ainsi que le soulignent Pillet et Baranzini (1993, p. 16) « *l'environnement n'est pas un bien homogène et (...) les usages multiples que l'on fait de lui nécessitent l'existence – et le maintien – de différentes caractéristiques et qualités qui lui sont propres* ». Les usages de l'eau sont donc interdépendants les uns par rapport aux autres : une action qui favorise un usage donné peut s'accompagner de préjudices pour un autre. Ainsi, la diversité d'usages de l'eau implique des nombreuses relations d'interdépendance entre les différents usagers.

Mais l'eau est aussi une ressource intimement liée à son territoire. En effet, les différents usages de l'eau ne peuvent pas être analysés en faisant abstraction du contexte géographique, institutionnel, économique, social, naturel... dans lequel ils s'insèrent. La ressource en eau ne peut pas être appréhendée comme une unité abstraite, mais comme partie intégrante d'un milieu (naturel mais aussi souvent anthropisé) avec lequel elle entretient des relations d'interdépendance. C'est pour cette raison qu'il est impossible de dissocier la ressource en eau du territoire dans lequel elle s'inscrit.

Une fois approfondie la nature du bien « eau », ainsi que son aspect multidimensionnel, se pose la question de l'allocation et la caractérisation du régime de propriété qui s'établit sur les ressources naturelles dont l'eau fait partie. Le Code Napoléon affirmait déjà dans son article 714 : « *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous* »¹⁰. Deux approches sont les plus généralement utilisées : celle qui prône le marché comme mécanisme efficace d'allocation des ressources (2.1) et celle qui défend l'intervention publique comme moyen d'allocation permettant une minimisation des défaillances du marché (2.2).

¹⁰ Cité par Sironneau (2000, p. 91).

2. APPROCHE TRADITIONNELLE : LE MARCHÉ OU L'ÉTAT

Si le caractère commun des ressources en eau est largement accepté, les modalités d'allocation de celles-ci ne peuvent pas être définies uniformément. La situation géographique, l'environnement institutionnel, les usages existants, etc., sont des facteurs qui détermineront le système d'allocation. En fonction du degré de centralisation des choix, plusieurs conceptions existent quant à l'efficacité et l'équité dans l'allocation des ressources en eau. Deux formes pures servent de fondement à la théorie économique. D'une part, un premier courant d'auteurs souligne l'intérêt du marché comme institution permettant une allocation efficace des ressources, notamment moyennant des signaux de prix (reflet de la rareté de la ressource) qui annuleraient les conflits d'usage (Anderson et Snyder, 1997 ; Thobani, 1995). D'autre part, les défenseurs d'une intervention active de l'État considèrent que la régulation publique (une allocation assurée par une agence publique) permet de limiter les problèmes d'équité inhérents à une allocation marchande tout en évitant les conflits d'usage (Montignoul, 1997 ; Sironneau, 2000).

Examinons successivement ces deux approches, en nous intéressant aux fondements théoriques ainsi qu'aux instruments préconisés par chacune d'entre elles.

2.1. Théorie des droits de propriété et courant « *Free market environmentalism* »

La proposition d'instaurer un marché sur les ressources en eau, tout comme la justification de l'intervention de l'État, bien que s'appuyant sur des fondements théoriques différents, prennent leur source dans une même critique selon laquelle l'absence de régulation conduirait à la surexploitation des ressources par les usagers de celles-ci, qui en abuseraient sans prendre en compte les autres usagers. Les ressources en eau n'échappent pas à cette analyse.

2.1.1. La tragédie des communaux

La philosophie politique s'est intéressée très tôt à ce sujet. Aristote, il y a plus de deux mille ans, soulignait déjà l'insouciance des individus sur « *ce qui appartient en commun au plus grand nombre* » par rapport à « *ce qui lui appartient en propre* » (1995, p. 90). Hobbes (1651) expose cette même idée à travers la parabole des hommes qui,

cherchant leur propre intérêt, finissent par se battre entre eux. Des esquisses d'une théorie des communaux basée sur un raisonnement similaire sont présentées en 1833 par Lloyd et la même logique est exprimée par Gordon (1954) s'appuyant sur l'exemple des pêcheries : « *il semble ainsi (...) que la propriété de tout le monde n'est la propriété de personne* » (Gordon 1954, p. 124)¹¹. Plus récemment, Clark (1980) ainsi que Dasgupta et Heal (1979) affirment que lorsqu'un certain nombre d'individus ont accès à une ressource commune, les unités de ressource prélevées excéderont le niveau économiquement optimal.

La position d'Olson (1965) dans son ouvrage *La logique de l'action collective* apparaît critique vis-à-vis du présupposé selon lequel la perspective de bénéfices pour l'ensemble du groupe suffit pour générer une action collective. En effet, il affirme que « *les cas des très petits groupes mis à part, à moins de mesures coercitives ou de quelque autre disposition particulière les incitant à agir dans leur intérêt commun, des individus raisonnables¹² et intéressés ne s'emploieront pas volontairement à défendre les intérêts du groupe* » (Olson, 1965, p. 2).

Mais c'est depuis le désormais célèbre article *The Tragedy of the Commons* de Hardin dans la revue *Science* (1968) que le terme « tragédie des communaux » est devenu le symbole de la dégradation attendue de l'environnement lors de l'utilisation en commun d'une ressource par un nombre élevé d'individus. Selon l'auteur, la gestion des biens communs, en particulier les ressources renouvelables, conduit inéluctablement à une surexploitation de la ressource.

Cet article est la base sur laquelle s'appuient les propositions qui recommandent une stricte définition des droits de propriété privée dans l'allocation des ressources naturelles comme le seul moyen propre à engager la responsabilité de ses utilisateurs et empêcher les usages abusifs et conduire à une allocation optimale. Ainsi que l'affirmait Coase, (1960) « *le résultat final qui maximise la valeur de la production est indépendant de la situation de droit lorsque le système de fixation des prix est supposé fonctionner sans coût* ».

¹¹ Cité par Ostrom (1990, p. 3).

¹² Contrairement à l'édition de 1978 (traduction en français), nous traduirions le mot anglais « *rational* » plutôt par « *rationnels* ».

Afin d'illustrer la logique de son raisonnement, Hardin met en scène un pâturage « ouvert à tous ». Il analyse ensuite la structure d'une telle situation du point de vue d'un berger rationnel. Chaque berger reçoit un bénéfice direct du pâturage (sur lequel ses animaux se nourrissent) et il subit, simultanément, des coûts dus au surpâturage (de ses animaux et ceux des autres). Dans cette situation, chaque berger aurait intérêt à faire paître des troupeaux trop nombreux, causant à terme l'épuisement de la ressource, car le bénéfice additionnel que chacun d'eux tirerait du fait de faire paître une bête supplémentaire dépasserait les coûts du surpâturage qu'il supporterait à titre individuel. Hardin (1968, p. 1244) qualifie cette situation de « tragédie » : *« chaque individu est enfermé dans un système qui l'oblige à accroître son troupeau sans limite - dans un monde limité. La ruine est la destination vers laquelle tous les individus se précipitent, chacun poursuivant son propre intérêt dans une société qui croit à la liberté des communaux ».*

D'un point de vue formel, l'hypothèse de Hardin a souvent été modélisée sous la forme d'un « dilemme du prisonnier » (Ostrom, 1990 ; Stevenson, 1990). Ainsi, supposons que les deux joueurs sont des bergers qui utilisent la même prairie pour faire paître leurs troupeaux. Dans cette prairie, un nombre maximal d'animaux peut paître durant une saison et être bien nourri. Si nous désignons par L le nombre maximal d'animaux, la stratégie « coopérative » (c) consisterait, pour chacun des deux bergers, à mettre en pâture $L/2$ animaux. La stratégie « trahison » (t) consisterait, pour chaque berger, à faire paître le nombre d'animaux qu'il estime pouvoir vendre (en admettant que ce nombre est supérieur à $L/2$). Si nous empruntons les valeurs utilisées par Ostrom (1990), la structure du jeu du « dilemme du prisonnier » peut être décrite dans le Tableau 3. Si les deux bergers optent pour la stratégie « coopération », ils obtiendront chacun un bénéfice de 10 unités, tandis que s'ils optent pour la stratégie « trahison », ils n'obtiendront aucun bénéfice. Si un des bergers est « coopératif » (fait paître $L/2$ animaux) et l'autre « traître » (fait paître tous les animaux qu'il veut), le premier obtient -1 tandis que le « traître » obtient 11 unités de profit. Finalement, si chacun décide indépendamment de l'autre, ils opteront tous les deux pour leur stratégie dominante, c'est-à-dire, la « trahison », ce qui implique un gain nul pour les deux.

Tableau 3 - Le dilemme du berger

		Berger 2	
		Coopération	Trahison
Berger 1	Coopération	(10, 10)	(-1, 11)
	Trahison	(11, -1)	(0, 0)

Source : adapté de Ostrom (1990, p. 4)

La « tragédie » apparaît ainsi comme un paradoxe : « des stratégies individuelles rationnelles conduisent à des résultats collectifs irrationnels » (Ostrom, 1990, p. 5) puisque l'équilibre (de Nash¹³) résultant est (« trahison », « trahison ») tandis qu'une stratégie coopérative aurait conduit à un résultat collectivement meilleur.

Néanmoins, il est important de noter que l'article de Hardin a été fortement critiqué du fait de la confusion qu'il entretient entre « propriété commune » (« *common property* ») et « libre accès » (« *open access* »). Ce que Hardin appelle « communaux » (« *commons* ») correspond en réalité à des ressources en libre accès, dont les droits de propriété et/ou d'usage n'ont pas été déterminés (Feeny *et al.*, 1990 ; Stevenson, 1991 ; Aguilera-Klink, 1994 ; Lynch, 1999). Il serait ainsi plus pertinent de parler de « tragédie du libre accès » afin de préciser que c'est l'absence complète de droits établis qui peut avoir comme conséquence la destruction des ressources et non pas une situation où la propriété des ressources est commune. Nombre de chercheurs ont contesté le bien fondé de la thèse de Hardin (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975 ; Ostrom, 1990). Celle-ci est néanmoins encore aujourd'hui largement mobilisée, notamment dans le domaine du développement international où il apparaît explicitement et implicitement dans la formulation de nombreux programmes et projets (Bromley et Cernea, 1989).

2.1.2. Régimes de propriété

Selon la littérature traitant des différents modes d'appropriation des ressources naturelles consécutive aux travaux de Hardin, la solution proposée face aux

¹³ Un équilibre de Nash décrit une issue d'un jeu non coopératif dans lequel où aucun joueur n'a intérêt à modifier sa stratégie, compte tenu des stratégies des autres joueurs.

situations d'inefficience provoquées par la mauvaise définition des droits de propriété consisterait à la mise en place d'un marché. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir *ex-ante*, la structure des droits de propriété. Le questionnement sur les régimes de propriété des ressources en eau est illustré par Barraqué (1991, p. 41), « *quand l'eau est abondante, mais pas trop, elle n'est à personne. Mais qu'elle vienne à manquer en qualité ou en quantité ou qu'elle inonde, et elle devient l'affaire de tous. Elle constitue ainsi typiquement un "bien d'environnement", difficile à classer entre res nullius et res communes* ».

Nous distinguerons le droit de propriété et le droit d'usage¹⁴. Le premier correspond au cumul de l'*usus* (droit d'user de la chose), le *fructus* (droit de recueillir les revenus de la chose) et l'*abusus* (droit de transférer, vendre ou détruire la chose), tandis que le deuxième fait appel uniquement à l'*usus* et le *fructus* (Kirat, 1999).

En fonction du sujet détenant le droit de propriété, on distingue trois régimes différents de droits de propriété (Bromley, 1991, 1997 ; Devlin et Grafton, 1998) : régime de propriété privé, régime de propriété publique et régime de propriété commune. Le libre accès caractérise au contraire les cas où aucun droit ni devoir n'est établi.

¹⁴ Le terme général de « droits de propriété » (« *property rights* ») correspond à trois attributs attachés à la propriété : l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*. Le terme « droit de propriété » (« *right of ownership* ») correspond à la superposition des trois attributs (Kirat, 1999).

Tableau 4 - Régimes de propriété sur une ressource

Régime de propriété	Caractéristiques
Propriété privée	Un agent économique a le contrôle absolu sur la ressource (droit d' <i>usus</i> , de <i>fructus</i> et d' <i>abusus</i>) dans la limite des usages socialement acceptables.
Propriété publique	L'État a le contrôle absolu sur la ressource et décide (directement ou <i>via</i> une agence publique) les conditions d'usage de la ressource.
Propriété commune	Un ensemble d'individus (« <i>appropriators</i> ») engagés contractuellement a le contrôle absolu sur la ressource (dont le droit d'exclure les non-membres) et peut nommer un arbitre extérieur qui fasse respecter le contrat.
Libre accès	Aucun type de droit ni devoir n'est défini.

Source : adapté de Ostrom (1990, p. 4) et Bromley (1991, p. 31)

La structure des droits de propriété sur les ressources en eau varie d'un pays à l'autre suivant les différentes traditions juridiques, reflet des usages et valeurs liés à ces ressources. La théorie des droits de propriété (Demsetz, 1967 ; Alchian et Demsetz, 1973) représente en partie la base théorique sur laquelle s'appuient les défenseurs du recours au marché pour une allocation optimale des ressources naturelles.

2.1.3. Externalités et théorie des droits de propriété

L'existence de ce que la théorie économique appelle « externalités » justifie pour ce courant théorique, la mise en place d'une structure donnée de droits de propriété.

L'origine de la notion d'externalité se trouve à la fin du XIX^e siècle dans l'analyse de Marshall (1890), qui s'intéressait à la non-indépendance des agents économiques. Les bases théoriques du concept d'économie externe ou d'« externalité » ont été développées par Pigou (1920) dans son ouvrage *The Economics of Welfare*, où il envisage la possibilité de l'existence d'économies externes négatives.

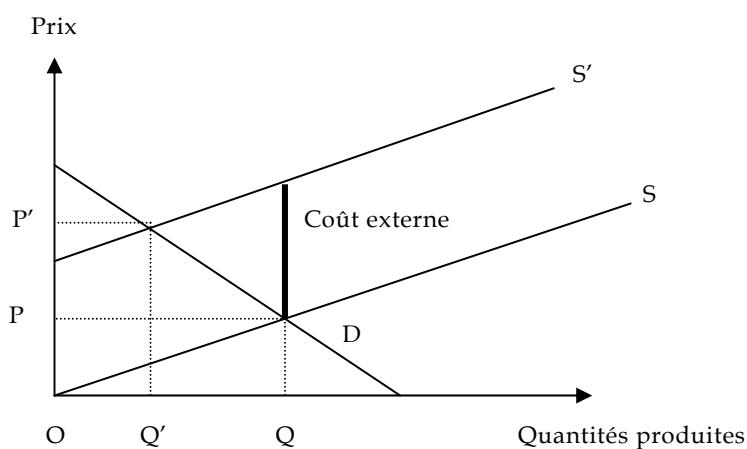
Pigou (1920) met en évidence la différence entre le coût privé d'une activité et le coût social et présente le problème sous ces termes : « *l'essence du phénomène est qu'une personne A en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé pour*

lequel elle reçoit un paiement, procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent ».

Ainsi, toute activité économique peut avoir des effets sur le bien-être d'autrui sans qu'il y ait une compensation. L'externalité caractérise ainsi une interdépendance hors marché des fonctions d'utilité des différents agents.

On peut en effet considérer que du coût social (CS : coûts imposés par une activité à la collectivité), une partie est compensée par l'agent à l'origine de l'activité au moyen de ses coûts privés (CP : coûts de production, salaires...). Mais il peut y avoir d'autres coûts non compensés, par exemple les coûts occasionnés par la pollution d'une rivière. Il y a ainsi une divergence entre le coût social (CS) supporté par la collectivité et le coût privé (CP), divergence qui constitue le coût externe (CE = CS - CP) (cf. Figure 1).

Figure 1 - Externalité, divergence entre coût social et coût privé



Source : adapté de Faucheux et Noël (1995, p. 181)

Par exemple, une papeterie qui pollue une rivière peut induire des pertes de bien-être et/ou de revenu des utilisateurs de la rivière en aval sans que le prix du papier vendu par l'entreprise n'en tienne compte. Pour que le prix du bien produit reflète la totalité des coûts de production, il faut ajouter aux coûts privés la part des coûts sociaux ignorés (déplacement de la courbe d'offre de S à S'). L'entreprise

internaliserait ainsi le coût externe, ce qui implique un nouveau prix P' , supérieur à P et une diminution de la quantité optimale (qui passe de Q à Q').

Partant du constat de l'existence d'externalités, Pigou propose, en 1920, de corriger cette « défaillance du marché » en faisant intervenir la puissance publique sous forme de taxes et subventions. Quelques décennies plus tard, Coase (1960) présente une approche différente sur le « problème du coût social ». Il propose une alternative aux instruments de l'internalisation pigouviennne car il affirme que l'intervention publique n'est pas indispensable pour atteindre l'optimum. Partant de la notion de droit romain de *res nullius* (les biens environnementaux comme l'air, l'eau, etc. ne sont pas appropriés), il considère que quels que soient les coûts sociaux initiaux, le marché conduira à une solution optimale dès lors que les agents auront la possibilité de négocier des renoncements à leurs droits de propriété et que les coûts de transaction seront nuls. Ainsi, selon ce qui est convenu d'appeler « théorème de Coase¹⁵ », lorsque les droits de propriété sont bien définis, l'intérêt individuel débouche sur une entente sur le niveau de pollution acceptable par le moyen d'une négociation entre pollueur et victime. La réciprocité des dommages fait ainsi que, dans le cas où le pollueur détient les droits de propriété, c'est la victime qui devra prendre en charge le coût ; celui-ci sera en revanche pris en charge par le pollueur si c'est la victime qui détient les droits. En effet, ce marchandage revient à acheter et à vendre des droits de propriété sur la ressource.

Le courant théorique des droits de propriété s'appuie notamment sur les travaux de Coase (1960)¹⁶ qui lancent le débat sur la notion de marché. En effet, tout en mettant l'accent sur la négociation basée sur la définition des droits de propriété, Coase laisse le champ ouvert quant au type des droits à établir.

La théorie des droits de propriété se développe sous l'impulsion notamment de Alchian et Demsetz dans les années 1960 et 1970 (Demsetz, 1967 ; Alchian et Demsetz, 1973). L'idée principale défendue par ces auteurs consiste à appréhender les interactions des individus au sein des marchés sur la base d'une définition claire

¹⁵ Ce théorème a été énoncé pour la première fois par Stigler (1966, p. 111) suite à l'article de Coase.

¹⁶ Cependant, il est important de noter que Coase lui-même n'exclut pas l'intervention publique, qu'il considère nécessaire dans les situations où les coûts de transaction sont supérieurs aux coûts d'intervention publique (Coase, 1960).

et précise de la structure des droits de propriété qui permette les transactions entre les individus. En effet, selon ces auteurs, la répartition des revenus ainsi que l'allocation des ressources sont fortement influencées par la structure des droits de propriété (Boisvert, 2000, p. 4).

Demsetz (1967, p. 354) distingue trois « formes idéalisées de propriété » : la propriété commune (« *communal ownership* »), la propriété privée (« *private ownership* ») et la propriété étatique (« *state ownership* »). Il délaisse volontairement cette dernière forme pour s'intéresser plus particulièrement aux deux premières. Il entend la propriété commune comme le droit qui peut être exercé par tous les membres de la communauté ; à l'instar de Hardin, il appelle « propriété commune » ce qui en réalité correspond au libre accès. Dans le cas d'une propriété privée, la communauté reconnaît le droit du propriétaire d'exclure toute personne qui voudrait exercer les droits privés à la place du propriétaire. La critique de la propriété commune (en fait, le libre accès) se base, tout comme chez Hardin un an après, sur la surexploitation des ressources du fait du partage des coûts, ainsi que sur les coûts de transaction élevés résultant d'un accord entre l'ensemble des membres de la communauté et son application : « *si une personne cherche à maximiser la valeur de ses droits communaux, elle aura tendance à surexploiter et utiliser de façon excessive la terre car une partie des coûts qui y sont liés sont supportés par d'autres* » (Demsetz, 1967, p. 354). L'auteur défend ainsi la propriété privée comme l'alternative qui remplit le mieux le critère d'efficacité face à la propriété commune qui est, selon lui, source de nombreuses externalités. Il affirme en effet que « (...) *la propriété privée sur la terre internalisera beaucoup des coûts externes associés à la propriété commune (...). Cette concentration de bénéfices et coûts sur les propriétaires crée des motivations à utiliser les ressources de façon plus efficiente* » (Demsetz, 1967, p 356)¹⁷.

¹⁷ Le besoin de privatisation de l'environnement afin qu'il soit géré correctement est ainsi exprimé par Smith (1997, p. 49-50, cité par Vivien, 2004, p. 296) : « *En matière d'environnement, le problème n'est pas d'inventer une autre génération de lois et de réglementations, mais de découvrir des procédés nouveaux de façon à étendre les institutions de la propriété privée à la grande variété des ressources environnementales contrôlées aujourd'hui par l'État. La raison en est simple : la propriété privée encourage son détenteur à évaluer rigoureusement les utilisations alternatives de ses ressources et à accroître leur valeur dans le temps alors que le processus politique ne le peut pas. Les preuves empiriques sont accablantes : les viviers, les cheptels et les animaux domestiques prospèrent alors que leurs contreparties publiques - respectivement, les pêcheries des océans et la faune - déclinent et sont menacées* ».

En somme, la théorie des droits de propriété affirme que l'internalisation efficace des externalités passe par la définition des droits de propriété privés sur les ressources, qui ne doivent en aucun cas être limités ou atténués (le rôle de l'État doit donc rester minime), afin de profiter au maximum des possibilités de l'échange. Ainsi que le soulignent Lemieux et Mackaay (2001, p. 2), « Économiquement, cette attribution des droits de propriété fera en sorte que l'utilisation litigieuse se retrouve, éventuellement par suite d'une entente entre les parties, entre les mains de celle qui la valorise le plus. L'efficacité économique est ainsi atteinte, quelle que soit la partie à laquelle la loi aurait initialement attribué le droit de propriété, illustrant le caractère autorégulateur du marché ».

Les théoriciens des droits de propriété considèrent ainsi le marché de concurrence pure et parfaite où les droits de propriété sont définis de façon non atténuée comme la situation idéale qui permet aux individus d'échanger et de faire leur choix librement. Alchian et Demsetz (1973, p. 16) notent également que « le capitalisme repose fortement sur les marchés et les droits de propriété privée pour résoudre les conflits dans l'usage des ressources rares ».

2.1.4. Marchés de droits d'eau

C'est notamment depuis les années 1980 et sur la base des travaux de l'économiste canadien Dales (1968) qu'un certain nombre d'économistes et d'analystes politiques ont avancé l'idée que l'instauration des marchés de droits d'eau pourrait aider à résoudre les problèmes d'allocation de cette ressource. Selon ces auteurs, les droits transférables sur l'eau (comme pour l'ensemble des biens environnementaux, d'ailleurs) constituent une réponse à sa rareté grandissante. C'est sur cette base que Carson, Marinova et Zilberman (1999, p. 1, cité par Ostrom, 2005, p. 364) critiquent l'action des pouvoirs publics au Moyen Orient concernant les conflits transfrontaliers sur l'eau et affirment que « la structure allocative de l'eau actuelle s'est révélée inadéquate. Elle devrait être remplacé par une forme de marché d'eau ».

Le mécanisme des marchés de droits d'eau ou « marché des droits à polluer » (*market in pollution rights*) ou encore « marché des permis négociables » peut en effet être envisagé comme une articulation entre le système des normes et une réglementation marchande. L'OCDE (1991) définit les permis négociables comme des « quotas

environnementaux, autorisations ou plafonds sur les seuils d'émission qui, une fois attribués par l'autorité compétente, peuvent être négociés dans un cadre prédéterminé ».

On peut distinguer trois étapes dans la mise en place de ce système. Tout d'abord, sur un territoire donné, une norme est définie (par exemple la quantité maximale de rejet de nitrates dans l'eau pour un pays). Ensuite, cette norme globale donne lieu à des normes individuelles (les rejets maximaux de chaque région, dans l'exemple antérieur) et, par voie de conséquence, à la répartition de droits ou permis individuels. Finalement, ces droits peuvent ensuite être échangés entre les détenteurs. L'État fixe un objectif de pollution et la règle d'allocation (un système d'enchères ou sur la base d'autorisations préexistantes). Le marché est supposé ainsi assurer une répartition optimale compte tenu des structures de coûts de dépollution des agents.

Ce système fixe un objectif contraignant et incite les agents à éliminer d'abord les sources de pollution les moins coûteuses (les entreprises avec un coût de dépollution plus faible auront intérêt à dépolluer davantage et à vendre leurs droits aux entreprises avec un coût supérieur de dépollution). Le prix du droit sur le marché tendra à se fixer au niveau du coût marginal de dépollution pour l'ensemble des pollueurs. Chaque pollueur aura intérêt à acheter des droits jusqu'au moment où le prix de ceux-ci sera égal au coût marginal de dépollution car au-delà, il est plus coûteux d'acheter des droits que de dépolluer.

L'efficacité du système est ainsi défendue par Dales (1968, p. 107) : *« étant donné que les droits de propriété (...) transférables exigent toujours des prix explicites, l'établissement de ce type de Droits facilite l'établissement d'un marché sur ceux-ci. En échange, l'achat et la vente de ces Droits sur un marché ouvert et l'établissement d'un prix explicite du droit d'émission d'une tonne de déchets dans un système aquatique (ou dans l'air) ont comme résultat une allocation théoriquement efficiente de l'"effort antipollution" entre les différents pollueurs ».*

Dans le domaine de la ressource en eau, le terme « marché de l'eau » fait référence à une transaction commerciale entre deux agents d'une certaine quantité d'eau, le prix étant fixé librement par le vendeur (qui tire un profit de la vente). Strosser et Montignoul (2001, p. 23) définissent le marché de l'eau comme *« un lieu d'échanges informels ou formels de droits d'eau (d'usages ou de propriété) préalablement alloués ou de*

volumes d'eau disponibles entre des individus ou des collectivités ». Cela peut ainsi impliquer un transfert d'eau entre deux zones géographiques, entre deux secteurs (agriculture, industrie, ménages, usages récréatifs...) ou entre deux agents d'un même secteur.

Le courant appelé « Environnementalisme du libre marché » (« *Free market environmentalism* ») est composé d'économistes, politologues et juristes qui défendent fortement le recours au marché pour l'allocation des ressources en eau¹⁸, via la définition des droits de propriété privés.

2.1.5. Le « *Free market environmentalism* » : allocation marchande des ressources

L'école du « *free market environmentalism* » s'est développée à partir des années 1980, impulsée notamment par les travaux de l'états-unien Anderson, directeur du *Political Economy Research Center*¹⁹ (PERC) de l'Université de Montana. Le PERC a été l'un des pionniers dans la promotion de l'utilisation des marchés afin d'encourager la protection des ressources en eau et la réallocation de celles-ci vers des usages à valeur plus élevée. Selon ce courant (appelé à ses origines « nouvelle économie des ressources » -« *new resource economics* »-), l'eau est considérée comme une marchandise (un bien normal), et c'est la perception de l'eau comme étant une ressource unique qui provoque des interférences de type politique et empêche le marchandage de celle-ci. Ainsi, les crises de l'eau seraient évitées si les individus avaient la possibilité de répondre à travers des processus de marché (Landry, 1998).

Les principes de base du « *free market environmentalism* » sont ainsi présentés par le PERC :

- les droits de propriété privée encouragent l'économie des ressources ;
- les subventions gouvernementales dégradent souvent l'environnement ;
- les incitations du marché encouragent les individus à protéger la qualité de l'environnement ;

¹⁸ Le champ d'application de ce courant inclut l'ensemble des ressources naturelles.

¹⁹ Aussi appelé « The Center for free market environmentalism » (<http://www.perc.org>).

- les pollueurs devraient être responsables des dommages causés aux tiers.

Anderson (1982) affirme que ce courant représente un changement de paradigme dans l'économie des ressources naturelles, mais il reconnaît aussi que « *cette "nouvelle économie des ressources" renvoie simplement, sous beaucoup d'aspects, à de nouvelles applications de vieilles idées fondées sur les droits de propriété, le choix public et l'économie autrichienne* » (*ibid.* p. 761). De l'économie des droits de propriété, ce courant hérite les règles du jeu : si les droits de propriété sont bien définis, appliqués et transférables, les actions individuelles tiennent compte des bénéfices et coûts sociaux. Le courant du « *public choice* » insiste sur l'incapacité de l'action collective à générer de l'efficacité ou de l'équité et les défaillances de l'État sont mises en avant. Finalement, l'apport de l'école autrichienne concerne la capacité du marché à générer de l'information et la place centrale des *entrepreneurs*, situés au cœur des décisions et qui saisissent les occasions d'améliorer l'allocation des ressources. La théorie des droits de propriété reste néanmoins le soubassement principal de ce courant de pensée, qui emprunte ses principes théoriques (Anderson et Higgins, 2003) :

- les individus réalisent leurs choix en situation de rareté ;
- les individus agissent rationnellement en poursuivant leurs propres intérêts, en s'ajustant aux bénéfices et coûts de leurs actions ;
- les individus concourent pour le contrôle des ressources rares et la nature de cette compétition dépend des règles du jeu ;
- des droits de propriété bien définis et transférables favorisent des gains commerciaux.

Pour que les mécanismes de marché réussissent à résoudre les problèmes environnementaux, la règle des « 3-D » doit être respectée (Yandle, 1999) : les droits de propriété doivent être clairement *définis*, facilement *défendables* et transférables (« *divestible* »).

Le refus à l'intervention étatique est exprimé ainsi par Anderson (2000, p. 144) : « Dans quelle mesure la main invisible de Adam Smith sera émancipée pour produire sa magie sur l'attribution de l'eau ? Si les gouvernements continuent d'envoyer des mauvais signaux aux offreurs et aux demandeurs en subventionnant la protection de l'eau et la distribution, la croissance exponentielle de la consommation se heurtera inévitablement à des contraintes environnementales et budgétaires. En revanche, si la confiance accordée au processus de marché continue, l'offre d'eau augmentera lorsqu'il y a un intérêt économique, les usagers actuels conserveront et vendront leur eau pour des usages de plus grande valeur, spécialement les usages environnementaux tels que la dilution de la pollution et les équipements nécessaires à la réalimentation ; la croissance de la consommation sera alors maîtrisée ». Le rôle de l'État est ainsi réduit au minimum²⁰. Le pouvoir coercitif de l'État permet la définition et l'application des droits de propriété (élimination du problème de *free rider*, maintien de l'ordre et la loi, réduction des coûts de la protection...). Mais ce pouvoir implique aussi ce que Anderson appelle « une lame à double tranchant » (« *a double-edged sword* »). En effet, « le même pouvoir coercitif qui protège la propriété privée peut être utilisé pour acquérir une propriété privée, notamment si cela est fait au nom de la sécurité et du bien-être public » (Anderson 2003, p. 59-60). La seule propriété légitime de l'État correspond à « la propriété militaire, (...) les bâtiments administratifs, les monuments historiques qui peuvent avoir une valeur de préservation intrinsèque et les autoroutes » (Anderson 2003, p. 60)²¹.

Toute forme d'intervention publique étant jugée néfaste, le courant du « *Free market environmentalism* » s'éloigne des développements initiaux de Dales (1968) sur la mise en place des marchés des droits qui exigeaient, comme nous l'avons vu, l'action préalable des pouvoirs publics dans la définition du montant global de pollution

²⁰ L'importance de la décentralisation des décisions est illustrée par le passage suivant de Hirshleifer et al. (1960), souvent cité par Anderson : « Toutes choses étant égales par ailleurs, nous préférons l'autorité locale à l'étatique, l'étatique à la fédérale - et la prise de décision individuelle (le cas extrême de décentralisation) à toutes ces dernières. La raison fondamentale de cette préférence c'est la croyance que la cause des libertés humaines est mieux servie par un minimum de contrainte gouvernementale et que, si la contrainte est nécessaire, une autorité locale et décentralisée est plus acceptable que le dictât d'une source de pouvoir centralisée et lointaine. Ceci représente une "avantage du marché" pour laquelle nous, au moins, serions prêts à faire quelques sacrifices en termes de perte d'efficacité économique... même dans le domaine de l'efficacité, néanmoins, nous croyons que, plus les coûts et bénéfices des projets liés à l'eau sont amenés près de ceux qui prennent les décisions, mieux ces décisions seront susceptibles d'être prises - considération qui défend une décentralisation dans la pratique », cité par Anderson (1982, p. 789).

²¹ Souligné par nous.

« souhaitable » et à ne pas dépasser. Ce courant se situe ainsi plus proche de la vision coasienne : l'efficacité économique peut être atteinte sans l'intervention de l'État, grâce au seul mécanisme du marché.

2.2. Fondements et instruments de l'action publique

Nous avons vu que certains auteurs proposent de faire face aux externalités liées à l'utilisation des ressources en eau grâce à l'échange marchand facilité par la définition des droits de propriété privée sur ces ressources. Cependant, d'autres auteurs ne partagent pas cette solution et défendent plutôt l'intervention des pouvoirs publics comme le meilleur moyen permettant d'empêcher la sous-optimalité de l'allocation par le marché ainsi que les conflits causés par le manque d'équité des solutions marchandes.

Examinons les fondements théoriques et les instruments proposés par cette approche afin de saisir la capacité de celle-ci à analyser les situations de gestion des ressources en eau.

2.2.1. Fondements théoriques

Si les défenseurs du marché comme système d'allocation des ressources identifient les « interférences » de l'État comme l'origine de la surexploitation des ressources naturelles, les auteurs héritiers de la tradition pigouvienne signalent au contraire les défaillances du marché comme source d'allocation inefficace et non équitable des ressources.

En effet, si les conditions qui définissent la concurrence parfaite ne sont pas entièrement vérifiées, les effets de la « main invisible » et donc les conclusions sur l'efficacité des marchés peuvent être remis en cause. La théorie économique identifie traditionnellement trois principales défaillances du marché : les externalités, les biens publics et les monopoles naturels.

Tout d'abord, dans le cas des externalités et comme nous l'avons vu, l'allocation des ressources résultant du système de prix de marché sera inefficace, dans la mesure où celui-ci reflétera uniquement les coûts (ou bénéfices) privés de chaque agent pris individuellement et non pas les coûts (ou bénéfices) sociaux. Les usages permis par

les ressources en eau sont en effet susceptibles de générer des externalités et les exemples ne manquent pas : pollution d'un cours d'eau par une firme polluante, épuisement d'une source d'eau souterraine, assainissement insuffisant, etc.

La nature du bien conditionne aussi l'efficacité de son allocation par le marché. Ainsi, les caractéristiques de non-exclusivité et de non-rivalité des biens publics purs empêchent une allocation efficace par le marché. Ceux-ci constituent en effet des cas extrêmes d'externalités : il est impossible de réserver le bénéfice du bien aux seuls consommateurs qui seraient prêts à payer (non-exclusivité) et le coût d'extension du bénéfice du bien à un individu supplémentaire est nul (non-rivalité). Les ressources en eau peuvent en effet rendre des services qui ont les caractéristiques de biens publics purs et où l'intervention publique est justifiée notamment pour éviter les comportements de « passager clandestin ».

Enfin, les économies d'échelle poussées à l'extrême sont à l'origine des monopoles naturels, qui portent le risque inhérent de comportements abusifs. Cette situation caractérise un secteur où les coûts fixes sont très élevés et où le coût moyen de production du bien diminue avec les quantités produites. Les rendements du secteur sont ainsi croissants et selon le critère de rationalité, celui-ci comportera un seul producteur. À titre d'exemple, l'activité d'adduction et de distribution d'eau est un secteur où effectivement le coût moyen de production diminue avec les quantités distribuées et où les coûts élevés des installations peuvent être à l'origine de monopoles.

Certains auteurs identifient par ailleurs d'autres défaillances du marché qui justifient l'intervention publique, comme les imperfections d'information (absence de transparence) ou encore des formes de consensus sociaux sur certains biens (ex. l'éducation).

L'ensemble de ces observations théoriques justifie, selon ce courant, l'intervention de l'État, qui peut s'exprimer sous diverses formes, notamment la réglementation directe et les instruments dits « économiques ».

2.2.2. Instruments de l'action publique

Deux philosophies d'intervention principales cohabitent et s'opposent souvent en ce qui concerne les instruments à mettre en œuvre par les pouvoirs publics, celles-ci correspondant aux deux grandes catégories d'instruments disponibles pour l'action gouvernementale (Faucheux et Noël, 1995).

Une première conception est liée à l'approche réglementaire ou de type administratif ; c'est la « réglementation directe » (« *command and control* »). Elle promeut les politiques de l'environnement reposant sur des réglementations telles que les interdictions, les demandes d'autorisation et encore les normes (qualité de l'environnement, émission d'effluents, procédés techniques à adopter, produits à fabriquer, etc.). Généralement, on attribue à cette première approche des qualités d'efficacité environnementale, de mise en conformité avec les engagements internationaux et d'acceptabilité politique.

La deuxième conception, qui s'appuie sur la théorie standard des externalités, défend l'utilisation de mécanismes de marché en modifiant un prix relatif et en provoquant un transfert financier. Pour ce faire, elle se sert des instruments dits « économiques »²². Si les instruments « non économiques » sont d'ordre administratif, les instruments peuvent être qualifiés d'« économiques » lorsqu'« ils touchent aux estimations des coûts et avantages d'autres actions à la disposition des agents économiques et par là influencent la prise de décision et le comportement » (OCDE, 1989, p. 13). La taxation (taxes et redevances) et les subventions représentent ainsi les principaux instruments « économiques » de l'action publique. Cette approche se voit créditer des qualités d'économie, de souplesse et de transparence des mesures prises.

Nous examinerons ainsi dans un premier temps la réglementation directe et nous présenterons ensuite les deux principaux instruments dits « économiques » : la taxation et les subventions.

²² « Il convient d'éviter l'amalgame abusif entre instruments économiques et économie de marché. Les instruments économiques ont assurément recours à la main invisible pour lui faire faire ce qu'elle sait mieux faire : susciter les comportements efficaces ; mais elle travaille dans un cadre et au service d'objectifs déterminés par l'intérêt public » (Henry, 1994, p. 13, cité par Montignoul, 1997).

2.2.2.1. Réglementation directe

La réglementation directe comprend l'ensemble des régimes d'interdiction ou d'autorisation, d'obligation, de contrôle et de surveillance mis en place par les pouvoirs publics pour la défense de l'environnement et dont le non-respect est sanctionné à l'issue de procédures judiciaires ou administratives. Les normes sont des règles spécifiques qui constituent un type de création administrative originale.

En effet, l'OCDE définit les instruments réglementaires « (...) comme étant des mesures d'ordre institutionnel visant à influencer directement les attitudes des pollueurs à l'égard de l'environnement en réglementant les procédés ou les produits utilisés, en interdisant ou limitant les rejets de certains polluants et/ou en limitant certaines activités à certaines heures en certains lieux, etc., en soumettant à autorisations, en fixant des normes au moyen de zonage, etc. » (OCDE, 1989, p. 13).

Les instruments réglementaires s'inscrivent en général dans un cadre législatif. Dans le cas de la France, il existe quelques lois-cadres (loi sur les installations classées de 1976, lois sur l'eau de 1964 et 1992...), mais les dispositions réglementaires sont souvent conçues au niveau européen *via* des directives, puis transposées dans les législations nationales, diminuant en conséquence la marge d'action des exécutifs nationaux, toute au moins dans l'élaboration des objectifs.

Les dispositions réglementaires se traduisent le plus souvent par des normes (de qualité, de procédé, d'émission, de produit) qui peuvent se combiner et qui s'appliqueront selon le type de pollution ou d'agent (Barde, 1992). Les normes d'environnement se définissent également sur la base de critères technologiques : selon les technologies existantes, en phase de développement ou envisageables.

Si les réglementations directes ont traditionnellement constitué l'essentiel des politiques publiques d'environnement, les instruments « économiques » prennent une place de plus en plus importante dans celles-ci. Nous présentons ensuite leurs principales caractéristiques.

2.2.2.2. Instruments « économiques »

La taxation et les subventions représentent les instruments économiques les plus utilisés dans les politiques de l'environnement. La taxation consiste à faire payer par

l'agent à l'origine d'une externalité négative (par exemple la firme qui rejette des polluants dans une rivière) une taxe égale au montant de cette externalité. On parle alors d'une « internalisation fiscale » ou « solution pigouvienne » (cf. *supra*). Les subventions sont des aides de l'État incitant les agents à privilégier des comportements déterminés (systèmes de dépollution, utilisation d'engrais naturels, etc.).

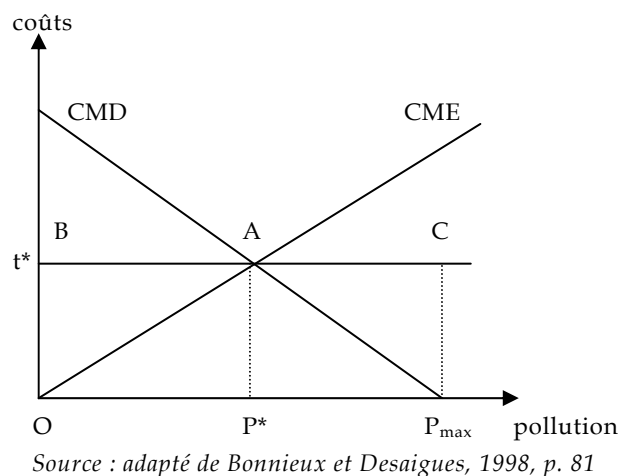
Taxation et redevances

La taxe ou la redevance²³ représente le prix que le pollueur doit payer pour chaque unité de pollution déversée (ou chaque unité produite ou chaque unité d'eau utilisée...). Ainsi, en affectant un prix aux ressources environnementales, l'internalisation des externalités est possible. L'OCDE (1989) identifie quatre types de taxes et redevances habituellement utilisées dans la plupart des pays : les taxes ou redevances de déversement, les redevances d'utilisation, les taxes sur les produits et les redevances administratives.

Si l'on admet l'hypothèse de concurrence pure et parfaite, le fonctionnement d'une taxation sur la pollution peut se comprendre à l'aide du graphique suivant.

²³ Même si les termes « taxe » et « redevance » sont souvent indifféremment utilisés, on peut distinguer la taxe (prélèvement obligatoire de l'État effectué sans contrepartie directe) de la redevance (prélèvement comportant une contrepartie, par exemple la fourniture d'un service).

Figure 2 - Taxation optimale



La droite *CMD* représente le coût marginal de dépollution pour une firme polluante. Si les externalités ne sont pas prises en compte, la firme polluera au niveau P_{max} qui minimise le coût de dépollution. La droite *CME* représente le coût marginal externe (coût marginal des dommages) supporté par les victimes de la pollution. Nous savons que le niveau de pollution socialement optimal se situe en P^* .

Si l'on impose à la firme une taxe unitaire t^* , correspondant au niveau optimal de pollution, les paramètres de décision de la firme vont changer. Elle n'aura pas intérêt à polluer P_{max} , puisque, étant donné qu'elle doit payer la taxe, ses coûts seront, en ce point, maximaux (quantité $OBCP_{max}$). La firme aura donc intérêt à réduire sa pollution jusqu'au point où son *CMD* égale le montant de la taxe t^* , obtenant ainsi le niveau P^* optimal de pollution (avec un coût $OBAP^* + P^*AP_{max}$).

Ces taxes permettent un ajustement automatique des activités polluantes à un niveau qui minimise le coût social net. Il faut toutefois noter que pour la détermination du taux t^* , il est nécessaire de connaître les fonctions des *CMD* et *CME*, condition qui n'est pas exempte de difficultés.

Les principaux avantages reconnus au système de taxation concernent la réduction des coûts, l'incitation à la réduction de la pollution et la source de recettes pour l'État. En effet, le système de taxation permet d'atteindre les objectifs des politiques de l'environnement au moindre coût pour la collectivité. Effectivement, si une firme

A possède des coûts de dépollution plus faibles qu'une autre firme B, il est rationnel de faire en sorte que A dépollue plus que B. On observe ainsi que la taxe, quel que soit son niveau, permet d'atteindre une solution de moindre coût de façon automatique (cela ne veut toutefois pas dire que l'objectif donné ou un optimum soit atteint).

Dans le cas d'une réglementation, le pollueur est dans l'obligation de respecter la norme, mais il n'a pas intérêt à réduire davantage la pollution. En revanche, si un mécanisme de taxation est mis en place, le pollueur aura intérêt à réduire ses émissions au maximum et à chercher des nouvelles techniques antipollution.

Les subventions

Les subventions peuvent être considérées comme des instruments économiques de lutte contre la pollution à part entière, bien qu'elles puissent conduire dans certaines circonstances à des situations économiquement inefficaces.

Suivant le schéma pigouvien, si la taxation permet de résoudre les déséconomies externes (ou externalités négatives), les subventions sont indiquées pour le cas inverse, en présence d'externalités positives. Ainsi, les agents à l'origine des économies externes sont récompensés pour leur choix bénéfique pour l'environnement. Concrètement, la dépollution peut être encouragée au moyen d'une subvention proportionnelle au niveau de dépollution de chaque agent pollueur. En revanche, dans la vision « bilatérale » présentée par Coase, les subventions peuvent être assimilées aux paiements compensatoires versés par les victimes aux pollueurs, dans le contexte d'une négociation, afin de dissuader ces derniers de polluer.

Dans le cas de la production agricole, par exemple, l'idée sous-jacente à la notion de multifonctionnalité réside dans la rémunération des services rendus par l'activité agricole outre la production alimentaire. Autrement dit, l'externalité positive créée par l'agriculteur (en favorisant par exemple le développement de haies, l'utilisation de produits non agressifs, etc.) serait subventionnée.

Nous avons constaté que les deux principales approches concernant l'allocation et les régimes de propriété des ressources naturelles représentent des positionnements assez éloignés et souvent incompatibles. Il importe néanmoins d'en souligner les

limites inhérentes qui nous montrent la faiblesse d'une appréhension de la problématique de l'allocation des ressources naturelles selon une perspective dualiste.

3. ANALYSE CRITIQUE DE CE DUALISME ET CONFLITS D'USAGE

Face à la difficulté rencontrée dans l'allocation des ressources en eau et à la définition des droits de propriété sur celles-ci, nous avons vu que deux conceptions s'opposent, tant sur les bases théoriques que sur les instruments qu'elles préconisent. D'un côté, on trouve les auteurs qui défendent la définition systématique des droits de propriété privés sur les ressources renouvelables, notamment l'eau, en raison d'une supposée plus grande efficacité du système marchand. D'un autre côté, certains auteurs préconisent l'intervention des pouvoirs publics afin de favoriser une plus grande équité dans l'allocation des ressources, tout en évitant les défaillances du marché et les conflits d'usage.

Cependant, l'analyse des fondements théoriques de ces courants ainsi que des instruments qu'ils promeuvent font apparaître des limites qui affaiblissent chacune de ces deux perspectives. Afin de mesurer l'importance relative de ces approches, il nous semble nécessaire de mettre en évidence les faiblesses respectives, des éléments qui vont en définitive limiter la pertinence du dualisme « État - Marché » pour la prise en considération des enjeux liés à la gestion des ressources en eau.

3.1. Limites du « *Free market* »

Les points faibles de l'approche centrée sur les marchés de droits d'eau peuvent être appréhendés sous plusieurs angles. Le contenu même de la « tragédie » de Hardin, le caractère restrictif des conditions requises pour le bon fonctionnement d'un marché de droits d'eau et les bases argumentaires du « *free market environmentalism* » sont autant d'éléments qui affaiblissent une approche qui, défendant l'efficacité, fait cependant abstraction des limites inhérentes aux hypothèses sous-jacentes à la théorie microéconomique.

3.1.1. La privatisation comme solution ?

Les développements théoriques basés sur le raisonnement de la « tragédie » de Hardin souffrent d'incohérence sur plusieurs points, ce qui affaiblit la légitimité des approches fondées sur la privatisation systématisée des ressources naturelles. En effet, et comme nous l'avons déjà souligné, le régime de propriété qui caractérise le pâturage de l'exemple de Hardin n'est pas la propriété commune, comme il affirme, mais le libre accès. Cette précision mérite d'être réitérée car encore dans la littérature la plus récente, ce malentendu est présent et est source de controverse. Le pâturage « ouvert à tous » auquel Hardin fait référence est donc un bien en libre accès dont personne ne possède le droit de propriété ; l'accès y est libre et gratuit. Le titre de l'article de Hardin aurait du être « La tragédie des biens en libre accès ».

En effet, nous ne pouvons que partager l'idée selon laquelle tout agent agit rationnellement en consommant autant que possible un bien de ce type. Si le pâturage est en effet laissé en libre accès, le résultat le plus probable de la confrontation entre bergers est, comme le souligne Hardin, la « ruine générale » (« *ruin to all* »). Néanmoins, la définition d'un régime de propriété privée sur le pâturage (une des solutions proposées par Hardin) n'est pas, selon nous, une condition nécessaire ni suffisante pour l'évitement de la « tragédie ». Ainsi que le souligne Ormazabal (2003, p. 9) en se référant au pâturage de Hardin, « *l'input sera consommé jusqu'au point où le profit est maximisé. Si la destruction du pâturage maximise le profit, le pâturage sera détruit. S'il n'est pas rentable de le surexploiter, le pâturage ne sera pas détruit* ».

Supposons que le pâturage devient propriété privée d'un seul berger qui maximise son profit. Il est possible que celui-ci soit effectivement maximisé en limitant la production et donc en évitant la destruction du pâturage. Par contre, supposons que les calculs du berger suggèrent une stratégie de maximisation du profit qui passe par l'élevage d'un maximum d'animaux au moment présent et l'investissement des bénéfices résultants dans une autre entreprise avec un plus fort taux de rendement (par exemple, l'extraction de pétrole). Dans ce cas, le pâturage est quand même détruit, et ce, rationnellement. Comme l'affirme Clark (1990, p. vii), « *si les forêts, les mammifères marins, ou les pâturages sont incapables de s'auto-régénérer à des taux*

suffisamment élevés, les propriétaires économiquement rationnels auront tendance à surexploiter ces ressources ».

En réalité, Hardin tient pour certain que le seul investissement possible du capital est celui du bétail, faisant abstraction du reste (la destruction du pâturage signifie donc la destruction du capital en général), ce qui est nécessairement faux.

Ainsi, la privatisation peut garantir que, si la maximisation du profit passe par la destruction des pâturages, ceux-ci seront effectivement (rationnellement) détruits. Cela nous amène à une question à caractère plus normatif, exprimée ainsi par Ormazabal (2003, p. 10) : « *Qu'arriverait-il si, une fois les ressources naturelles privatisées, à travers le "mécanisme de prix", la "société" "révèle une préférence" pour la destruction de l'environnement ? Ou pour sa propre destruction ? Devrait-on permettre le suicide collectif, juste parce qu'il a été ainsi "rationnellement" décidé par le marché ?* ».

Sans pousser le raisonnement à l'extrême, nous pouvons néanmoins affirmer que Hardin utilise implicitement deux prémisses contradictoires ; il ne questionne pas la rationalité de la maximisation du profit et il défend simultanément le principe normatif selon lequel la destruction du pâturage doit être évitée. Nous avons vu que, en tout état de cause, la privatisation des ressources et la définition d'un prix pour celles-ci a un impact sur la distribution de la richesse, mais n'évite pas la surexploitation des ressources naturelles.

3.1.2. Conditions d'existence des marchés des droits d'eau

Si pour l'analyse économique standard le marché constitue le mécanisme optimal d'allocation des ressources, il faut néanmoins nous rendre à l'évidence que les conditions nécessaires à leur mise en place et à leur fonctionnement sont rarement présentes dans le domaine de l'eau.

Kaiser et Phillips (1998, p. 430 *sqq.*) défendent l'intérêt de la création des marchés de l'eau et illustrent leurs propos avec l'exemple de l'aquifère Edwards, au Texas. Ils reconnaissent néanmoins plusieurs critères déterminant le succès de cette démarche :

- Une demande croissante d'eau induite par la croissance démographique et les besoins environnementaux ;
- Une disponibilité limitée d'offres alternatives ;

- Des usages de l'eau sous-évalués (dans une perspective de gains financiers) ;
- Une masse critique d'acheteurs et de vendeurs (qu'aucun individu agissant seul ne puisse modifier le prix de l'eau) ;
- Une information sur l'eau disponible (données sur les prix, les acheteurs et vendeurs potentiels, les conditions de distribution, les transactions, etc.) ;
- Des coûts de transaction raisonnables (recherche de partenaires commerciaux, aide légale et technique, etc.) ;
- Des droits sur l'eau définis et applicables (un système de droits qui tient compte de la propriété de l'eau, l'exclusivité, la transférabilité et l'applicabilité) ;
- Des restrictions minimales sur les transferts ;
- Un examen de l'intérêt public (permettre les transactions sauf si cela nuit à l'intérêt public) ;
- Un système de transport (des moyens pour transporter l'eau de la source d'offre à l'usager) ;
- Une promotion institutionnelle (un processus de planification qui encourage les transferts).

Strosser et Montignoul (2001) dans leur analyse des conditions du bon fonctionnement et des potentialités de l'instauration des marchés de l'eau en France, affirment également que les déterminants du succès des marchés de droits d'eau peuvent être assimilés aux conditions d'efficacité des marchés dans le cadre de la théorie microéconomique : homogénéité du bien échangé, atomisticité de l'offre et de la demande (aucune influence sur le prix à titre individuel), fluidité de la demande, mobilité de l'offre et information parfaite. Or ces conditions ne sont jamais remplies.

Or, du fait des caractéristiques mêmes du bien « eau », ces conditions sont rarement rencontrées dans le domaine des ressources en eau : l'utilité d'une unité d'eau donnée peut varier selon l'usager, la situation géographique, etc. De surcroît, les coûts de transaction sont souvent élevés (négociation, accès à l'information...), les marchés sont segmentés, l'eau est difficilement transportable à un coût non prohibitif, etc.

L'allocation initiale des permis est aussi problématique, notamment du point de vue politique. Celle-ci peut être réalisée selon trois principes (Saliba et Bush, 1987, cité par Strosser et Montignoul, 2001, p. 16) : la proximité à la ressource, la priorité temporelle ou la maximisation de la valorisation de la ressource. Cependant, comme le rappelle de Montgolfier (2000, p. 474), « *la théorie économique est incapable de prescrire comment les droits de propriété doivent être initialement distribués* ». En effet, la question de l'allocation initiale des droits de propriété relève du politique, ainsi que la définition de droits nouveaux. En tout état de cause, l'établissement de nouveaux droits et l'attribution initiale des droits existants auront inextricablement un effet redistributif qui peut s'accompagner du risque de maintien de certaines inégalités d'origine socio-politique et incompatibles avec la sauvegarde de la ressource.

Ainsi, parallèlement aux discours souvent normatifs des défenseurs du marché comme système d'allocation des ressources, ces conditions relativement contraignantes font apparaître une situation paradoxale : au lieu de la contrainte publique d'une allocation administrée par l'État, l'on se trouve face à des contraintes liées aux critères d'efficience..

3.1.3. Critique de l'argumentaire du « *free market environmentalism* »

Le principal reproche adressé aux auteurs du « *free market environmentalism* » concerne le développement et la construction de l'argumentaire défendant la mise en place des marchés de l'eau. Ainsi que le souligne Petit (2002, 2004), l'idéal-type du marché est détourné et utilisé comme moyen de démonstration, en faisant appel à des approches inductives et de nature idéologique, souvent basées sur des simples extrapolations à partir d'événements historiques donnés.

En effet, le caractère inductif du raisonnement, notamment chez Anderson (2001, 2003) se manifeste par de nombreuses conclusions tirées uniquement à partir d'expériences particulières. Il s'appuie ainsi sur des études réalisées sur l'élasticité-prix de la demande d'eau d'un Etat des États-Unis pour ensuite généraliser le comportement de la population face à des augmentations du prix de l'eau. Des conclusions d'ordre général sont ainsi souvent tirées à partir de cas particuliers. Nous rejoignons les propos de Sironneau (2000, p. 89) lorsqu'il affirme que « *le système du marché des droits d'eau apparaît encore trop spécifique à certaines aires*

géographiques pour que des conclusions puissent être tirées quant à la pertinence de son éventuelle extension et adaptation à d'autres zones que l'Amérique du Nord ».

En outre, des événements historiques sont perçus par les auteurs du « *free market environmentalism* » comme base scientifique et théorique. L'historicisme de ce courant prend ses sources dans celui de la théorie des droits de propriété, son principal emprunt théorique, tout comme celui du courant autrichien. Anderson (2003, p. 29) cite Hayek (1973, p. 107) pour renforcer la défense de la privatisation comme unique réponse aux conflits : « *la compréhension du fait que des bonnes barrières font des bons voisins, c'est-à-dire que les hommes peuvent utiliser leur propre connaissance dans la poursuite de leurs propres objectifs sans entrer en conflit les uns avec les autres seulement si des frontières claires peuvent être dressées entre leurs terrains respectifs de libre action, est la base sur laquelle toute civilisation connue a grandi...* ».

Par ailleurs, l'interprétation de certaines données statistiques est pour le moins incomplète et subjective. Norton (1998) constate en effet une corrélation positive entre le niveau de protection des droits de propriété dans un pays et trois variables : l'accès à l'eau, l'accès aux systèmes d'assainissement et l'espérance de vie dans ce même pays. À partir de cela, il conclut : « *les droits de propriété et leur interprétation, l'autorité de la loi, et une catégorie plus générale, la liberté d'atténuer les droits de propriété, sont tous positivement corrélés avec la croissance économique. Leur absence mène à la stagnation économique et au déclin* » (Norton, 1998, p. 44). Anderson (2003, p. 28) s'appuie sur ces « *évidences statistiques* » pour montrer « *la corrélation positive entre les droits de propriété, la liberté et la prospérité économique* ».

L'utilisation relativement maladroite des données statistiques et la mobilisation d'exemples comme pratiquement seul argumentaire cachent une construction théorique dominée par une vision idéologique où les croyances prennent une part importante. Comme le soulignent Leroux *et al.* (2001, p. 24), « *dans la forme de pensée pure idéologique, les croyances sont premières, les justifications seulement opportunes* ».

Contrairement à une démarche scientifique, fondée sur la vérification d'un certain nombre d'hypothèses pressenties, la démarche idéologique prend ces hypothèses comme une certitude ; le mode de preuve et l'argumentation deviennent ainsi accessoires. Le caractère idéologique de la démarche suivie par les auteurs du « *free*

market environmentalism » découle de leurs principales sources d'inspiration (théorie des droits de propriété et école autrichienne²⁴).

Tout comme l'approche par le marché, celle de l'intervention publique n'est pas exempte de limites, notamment liées au manque d'incitation et à l'incertitude concernant les structures de coûts.

3.2. Limites de l'intervention publique

Les critiques généralement adressées à l'encontre de l'intervention publique dans l'allocation des ressources naturelles relèvent des limites des instruments préconisés, en termes d'efficacité économique et d'applicabilité. En effet, tant les normes que les systèmes de taxation ou les subventions peuvent avoir un impact contraire à l'objectif visé dans certaines circonstances.

3.2.1. Réglementation directe : absence d'incitation

D'un point de vue économique, la norme parvient à réduire les dommages ou les interdire, mais, sauf si elle oblige à la dépollution, elle n'est pas un mode de résolution d'externalités (elle prévient seulement leur apparition). Quant à l'efficacité des normes, elle dépend fortement du mode d'élaboration de celles-ci.

Les normes n'ont pas en effet la propriété d'incitation à réduire la pollution au-delà du niveau défini. Les pollueurs essayeront de respecter la norme mais ils n'auront pas intérêt à dépolluer au-delà du seuil réglementaire. En outre, le pollueur n'aura pas intérêt à faire spontanément mieux que la norme s'il prévoit un renforcement de celle-ci de la part des pouvoirs publics, en réponse au progrès technologique. Ainsi, les pollueurs ne sont pas incités à réduire la pollution au-delà de la norme.

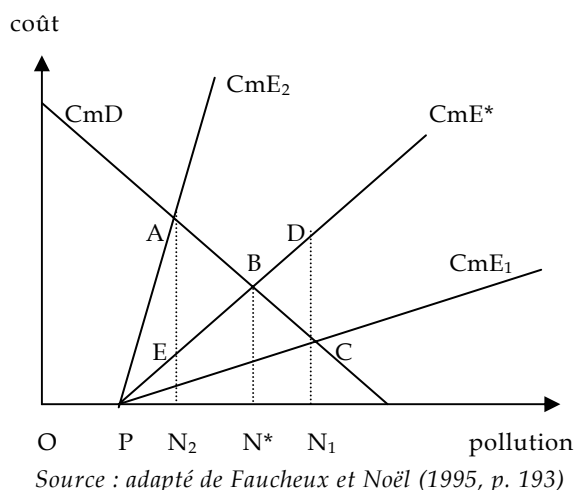
Par ailleurs, on peut se demander sur quelles bases sont définies les normes environnementales. Théoriquement, la détermination d'une norme doit répondre à des considérations techniques ou économiques, sans oublier pour autant l'objectif environnemental qui est à la base de la norme et la dimension politique qui marque toute intervention publique. L'objectif économique pour lutter contre la pollution

²⁴ Notamment de Hayek, qui refuse systématiquement toute forme d'intervention étatique.

consiste à définir une norme qui corresponde au niveau optimum de pollution, c'est-à-dire une situation qui minimise le coût social total de la pollution. On sait que ce point correspond au niveau de pollution qui égalise le coût marginal de lutte contre la pollution et le coût marginal des dommages. Une limitation importante à l'application des normes ressort ici : l'incertitude sur la fonction de dommage (et cela en supposant la fonction de dépollution connue).

L'application d'une norme en situation d'incertitude sur les courbes de coût des dommages peut être représentée sur la figure suivante :

Figure 3 - L'application d'une norme en situation d'incertitude



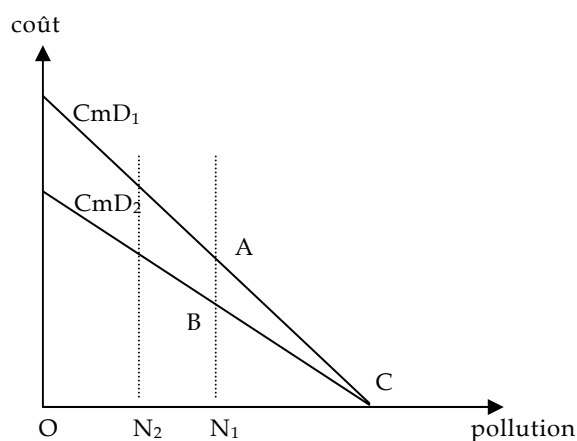
La droite CmE^* représente le coût marginal des dommages « réel » ou « effectif », et la droite CmD représente le coût de dépollution supposé connu. N^* correspond à la norme optimale.

Si le niveau réel ou effectif des dommages n'est pas connu avec certitude, on aura tendance à définir une norme au niveau N_1 ou N_2 (si on a estimé CmE_1 ou CmE_2 , respectivement). Dans le cas d'une norme définie au niveau N_1 , le dommage sera sous-estimé, puisque le dommage estimé (PCN_1) est inférieur au dommage effectif (PDN_1). La sous-estimation est représentée par l'aire PDC . Dans le cas où l'on déterminerait une norme à N_2 , le dommage est surestimé, puisque le dommage estimé (PAN_2) est supérieur au dommage effectif (PEN_2), la surestimation étant l'aire PAE .

Par ailleurs, la définition d'une norme se basant seulement sur des critères économiques n'a aucune raison de coïncider avec l'objectif écologique. Pour l'économiste, « la pollution ne devient nuisance et coût social que lorsque la capacité d'assimilation du milieu récepteur est atteinte ou dépassée » (Barde, 1992). Le point dit « de limite d'assimilation » est un seuil en économie, et non pas un plafond comme en écologie. C'est-à-dire que, d'un point de vue économique, il peut être profitable de continuer à polluer au-delà de la capacité d'assimilation. Ainsi, une détermination de la norme en dehors de la sphère économique est proposée par plusieurs auteurs (Baumol et Oats, 1971 ; Pearce et Turner, 1990 ; Passet, 1996).

En tout cas, pour que les normes évoluent parallèlement aux innovations technologiques, il est nécessaire d'introduire une dynamique d'adaptation. Les normes varieront dans le temps en fonction des nouvelles contraintes environnementales et des innovations technologiques. Sur la Figure 4, si le progrès technique fait varier la fonction de coût marginal de dépollution (CmD) de CmD_1 à CmD_2 , avec une norme initiale de N_1 , l'entreprise polluante fait une économie égale à la surface ABC . Si les pouvoirs publics décident à la suite de déplacer la norme jusque N_2 , l'entreprise voit ses économies diminuer. Le pollueur n'aura pas intérêt à réduire ses émissions plus que les exigences de la norme s'il craint une réaction immédiate des pouvoirs publics.

Figure 4 - Renforcement d'une norme



Source : Barde (1992, p. 241)

En somme, les décisions publiques sont marquées par des critères politiques qui dépassent la « simple » analyse économique. Tel est le cas pour la définition des choix économiques, des niveaux des risques, des objectifs technologiques, etc. Dès lors qu'un pouvoir public doit prendre des décisions, la dimension politique est inévitablement présente, notamment en raison du degré d'incertitude sur les fonctions de dommages. Dans le cas d'une réglementation directe, des objectifs d'équité, d'acceptabilité et de simplicité prennent une place prépondérante dans le processus de prise de décision.

Par ailleurs, dans le cas qui nous occupe, il nous semble difficile de concevoir des normes qui régleraient l'ensemble des conflits d'usage, étant donné que les coûts d'organisation d'un tel dispositif seraient exorbitants.

3.2.2. Taxation et incertitude

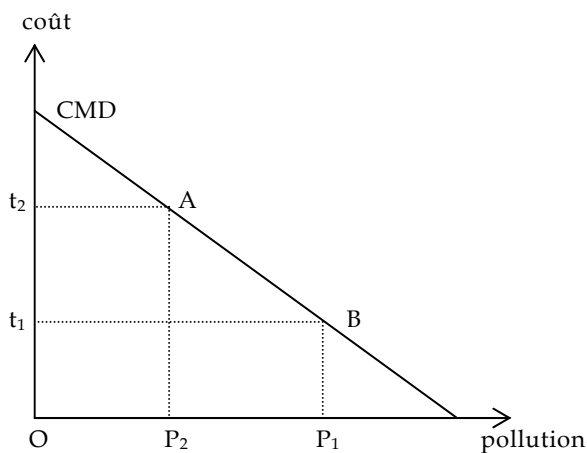
Malgré l'efficacité théorique de ce mécanisme, des difficultés subsistent quant à son application. Celles-ci concernent, tout d'abord, la définition des taux des taxes. Par ailleurs, les ressources prélevées peuvent être affectées à d'autres fins que la lutte contre la pollution. Enfin, les différences entre les coûts marginaux des firmes ne sont souvent pas prises en compte lors de la mise en œuvre de ce dispositif.

3.2.2.1. Quel niveau de taxe ?

On peut qualifier une taxe d'« efficace » quand celle-ci permet d'atteindre automatiquement le niveau de dépollution désiré. Ainsi, sans avoir besoin de connaître la fonction de coût marginal externe, l'imposition d'une taxe à un certain niveau permet, si la fonction de coût marginal de dépollution est connue, que le comportement de la firme taxée soit connu d'avance. Dans la Figure 5, si on définit une taxe d'un taux t_1 , la firme dépolluera jusqu'au point P_1 . Si la taxe est définie à un niveau supérieur, par exemple t_2 , la firme dépolluera jusqu'au point P_2 . Ainsi, en connaissant la fonction de coût marginal de dépollution (hypothèse difficilement

accessible dans la réalité) le niveau de pollution effective est automatiquement connu²⁵.

Figure 5 - La taxe efficace



Source : Barde (1992, p. 251)

Néanmoins, le fait qu'une taxe soit « efficace » n'implique pas qu'elle soit optimale, c'est-à-dire, que le niveau désiré de pollution soit un optimum dans le sens d'un optimum économique de pollution (la situation collectivement plus avantageuse). Pour y parvenir, il est nécessaire de connaître non seulement la fonction de coût marginal de dépollution mais aussi celle du coût marginal externe, puisque nous savons que le niveau optimal de pollution se situe dans le point de rencontre de ces deux fonctions (niveau P^* sur la Figure 2). La taxe optimale demeure donc plutôt une référence théorique qu'un véritable objectif.

²⁵ Ceci dit, l'ignorance de la fonction de coût marginal de dépollution n'empêche pas de viser (notamment de manière itérative) un objectif environnemental (Baumol et Oats, 1971).

3.2.2.2. Charge supplémentaire pour le pollueur

En reprenant la Figure 2 et en analysant l'effet de la taxe sur la firme polluante, on constate, par rapport à une norme, une augmentation des charges à payer par la firme.

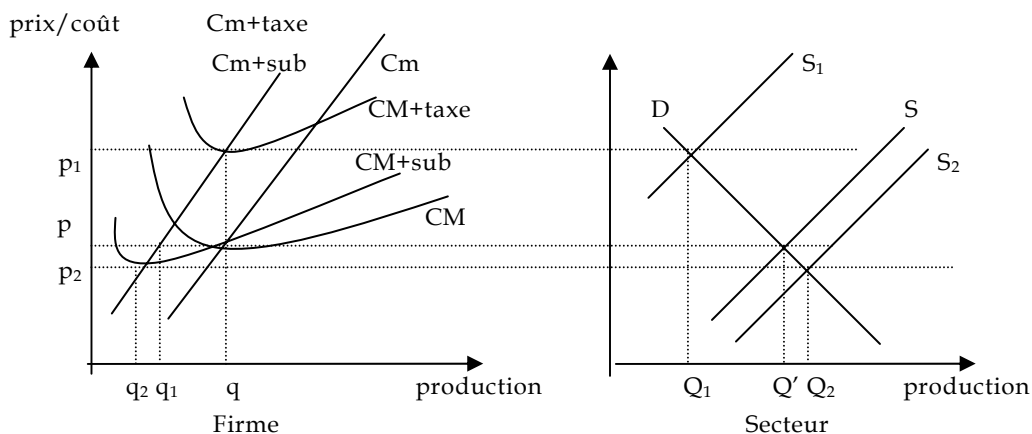
Effectivement, si on instaure une taxe de niveau t^* , la firme devra faire face à plusieurs paiements. D'abord, elle paiera les coûts de dépollution (surface AP^*P_{max}). Ensuite, elle paiera aussi la taxe sur la pollution résiduelle (surface OAP^*). Ces deux paiements (surface OAP_{max}) correspondent à l'internalisation totale du coût externe. Finalement, la firme paiera aussi une taxe « résiduelle » (Barde, 1992) équivalent à la surface OBA . Ce dernier paiement pourrait être interprété comme un impôt sur l'utilisation des ressources de l'environnement (une « rente »). C'est la raison principale pour laquelle les industriels s'opposent systématiquement aux taxes et redevances de pollution.

3.2.3. Subventions : le danger de favoriser la pollution

Les subventions pour dépollution peuvent revêtir des formes diverses. Cet instrument, qui s'avère efficace au niveau individuel (une firme) perd tous ses bénéfices au niveau global (un secteur).

En reprenant la figure présentée par Faucheux et Noël (1995), les effets sur une firme et sur sa branche d'une taxe et d'une subvention peuvent être comparés.

Figure 6 - Taxe et subvention au niveau de la firme et du secteur



Source : Faucheux et Noël (1995, p. 199)

L'équilibre initial se situe dans les couples de valeur des prix et des quantités produites (p, q) pour la firme et (P, Q) pour le secteur. Pour la firme ce point correspond à l'intersection du coût moyen (CM) avec le coût marginal (Cm), au minimum du coût moyen. Pour le secteur dans sa globalité, cela correspond à l'offre agrégée S . Lorsqu'une taxe est introduite, les courbes de coût moyen et de coût marginal se déplacent vers le haut, en définissant un nouvel équilibre à court terme (à l'intersection du prix donné p avec la nouvelle courbe de coût marginal $Cm+taxe$). Ce point détermine une nouvelle quantité produite q_1 par la firme. Comme le prix est situé en dessous du nouveau coût moyen ($CM+taxe$), certaines firmes sortiront du secteur, aux prix de p_1 et quantité Q_1 et aux prix p_1 et quantités q pour la firme. Cela implique un déplacement de la courbe d'offre agrégée de S à S_1 .

Dans le cas d'une subvention, si l'on admet qu'une augmentation de la production de la firme implique une diminution de la subvention, la courbe de coût marginal avec la subvention ($Cm+sub$) se déplace à la même position que celle de $Cm+taxe$. On suppose par ailleurs que le montant absolu de la subvention est le même que celui de la taxe.

En ce qui concerne le coût moyen, il diminue du fait de la subvention. Le nouvel équilibre de court terme se situe, comme dans le cas de la taxe, dans (p, q_1) . Par contre, l'équilibre à long terme (p_2, q_2) est différent, puisque le prix est maintenant situé au-dessus du coût moyen ; il y aura donc une entrée de firmes dans le secteur et la courbe d'offre agrégée S se déplacera vers la droite en S_2 .

On voit ainsi que, si pour la firme prise isolément, la subvention implique une réduction de la production (et donc de la pollution), l'effet sur l'ensemble du secteur est contraire ; le soutien apporté au secteur réduit les coûts (ou augmente les recettes) de celui-ci, ce qui se traduit par une augmentation de la quantité produite et consommée et donc, à technologie constante, par une augmentation des émissions, des déchets et des consommations de ressources naturelles.

Si les subventions sont susceptibles, dans certains cas, de renforcer l'offre, le principal inconvénient réside cependant dans le mode de financement de celles-ci.

En effet, celui-ci peut se traduire *in fine* par un paiement de la subvention par les victimes des pollutions.

3.3. Combinaison d'instruments et persistance des conflits

Nous avons analysé les deux approches traditionnellement opposées quant aux fondements théoriques des politiques de l'environnement et donc des instruments à mettre en œuvre, leurs avantages et leurs limites. Bien évidemment, ces deux approches correspondent à des idéaux-types qui s'opposent dans le domaine théorique mais qui cohabitent dans la réalité des politiques de protection de l'environnement.

3.3.1. Cohabitation d'instruments

Tout naturellement, la question de la combinaison des divers instruments s'est posée, dans une recherche des avantages de chacun d'entre eux, en évitant leurs inconvénients respectifs. En effet, dans la plupart des pays industrialisés, les politiques de l'environnement sont construites avec une combinaison d'instruments de contrôle par les quantités et d'incitation par les prix, compte tenu du degré d'incertitude qui caractérise ce type de politiques (Weitzman, 1974).

La pratique plus généralement observée consiste à combiner la taxation avec la réglementation directe. Dans certains pays, des systèmes de marchés de droits d'eau ont été mis en place, dans des contextes relativement localisés, comme par exemple au Chili, en Californie (États-Unis) ou aux îles Canaries (Espagne). La mixité des instruments semble *a priori* répondre aux besoins d'efficacité des politiques de l'environnement. Malheureusement, ces combinaisons d'instruments ne sont pas toujours nécessairement efficaces en termes de réduction de la consommation des ressources en eau (tant du point de vue qualitatif que quantitatif). Des facteurs comme le progrès technique, mais surtout l'incertitude, réduisent la portée des avantages attendues (Adar et Griffin, 1976 ; Weitzman, 1974).

En effet, le choix entre une régulation par les prix, par les quantités ou par la combinaison de plusieurs instruments, qu'elle soit dans le cadre d'un marché ou de décisions publiques, devient une question empirique. Dans le domaine de l'eau, les

spécificités de la ressource mises en relief dans la première section de ce chapitre expliquent selon nous la persistance de conflits entre les nombreux acteurs utilisateurs de celle-ci. La capacité des approches traditionnelles, telles que nous les avons présentées ci-dessus, à analyser les conflits d'usage dans toutes leurs dimensions semble être limitée.

Des conflits entre les différents usagers de la ressource en eau sont constatés à peu près dans chacune des régions du monde, à des niveaux variables. Il convient de souligner que l'importance et l'intensité de ces conflits ne sont pas indirectement proportionnelles ni à l'action de l'État ni à la présence de dispositifs de marché des droits d'eau. En somme, comme le souligne Barraqué (2002, p. 74), « *la question n'est pas "le droit ou le marché", mais quel type de système juridique, et quelle complémentarité avec quels outils économiques ?* ».

3.3.2. Les conflits d'usage : entre concurrence et relation sociale

L'étude des conflits a intéressé au premier chef les sociologues, tels que Simmel (1992) ou Weber, ainsi que certaines approches de la psychologie sociale. Les économistes portent peu d'intérêt à la notion de conflit, mais on retrouve toutefois des travaux concernant la dimension institutionnelle des conflits (Commons, 1934) ainsi que la dimension interpersonnelle (Schelling, 1960). Cette dernière s'inscrit dans le courant de la théorie des jeux, abondamment mobilisée pour analyser une forme particulière de conflit relevant des relations bilatérales ou de face à face entre deux individus. Cette perspective étudie les interactions entre individus mais sans prendre en considération les possibilités de débat entre les individus, leurs relations sociales, leurs liens identitaires, etc.

Par ailleurs, l'approche de « résolution des conflits » (*conflict resolution*) met l'accent sur l'accompagnement des acteurs participant au conflit et la recherche des causes de celui-ci, dans une perspective de soutien à l'action (Jeaong, 1999).

L'intérêt pour l'analyse des conflits se renforce progressivement et des travaux plus récents en géographie et aménagement interrogent les relations conflictuelles sous divers angles (Kirat et Torre, 2004). Ces travaux se centrent notamment sur les conflits d'aménagement, que ce soit dans une perspective monographique (Billaud,

1984) ou plus générale (Dziedzicki, 2001). Aussi, les conflits d'environnement sont traités sur la base de leur relation au territoire (Charlier, 1999). Enfin, certains travaux, d'origines disciplinaires diverses, abordent le conflit indirectement lors de recherches sur le développement durable (Zuindeau, 2000), la gestion des milieux naturels (Charles et Kalaora, 2001), le droit de l'environnement (Doussan, 1995), etc.

D'une manière générale, la notion de conflit désigne une situation de divergence de points de vue ou d'intérêts. Comme le soulignent Caron et Torre (2004, p. 1), « *si ses définitions sont nombreuses et multiformes, le conflit implique toujours, quels que soient ses origines, ses objectifs et son déroulement, une opposition ou un antagonisme entre des catégories d'acteurs aux intérêts momentanément ou fondamentalement divergents* ».

Différents courants théoriques, notamment sociologiques, se sont intéressés au concept de conflit et nous pouvons distinguer notamment deux approches (Dziedzicki, 2001). D'une part, certains auteurs considèrent le conflit comme un dysfonctionnement conjoncturel qui perturbe une situation globale de stabilité. Le conflit est perçu comme un accident perturbateur de l'ordre social (Rojot, 1994). D'autres, *a contrario*, entendent le conflit plutôt comme un phénomène « normal » et permanent, issu des interactions entre des acteurs qui agissent de façon intentionnelle. Pour Simmel (1992) le conflit constitue déjà la résolution des tensions entre les contraires. Dans ce sens, le conflit peut être considéré comme « *un mode régulateur de changement et de renforcement des échanges au sein de la société* » (Dziedzicki, 2001, p. 123).

Les conflits d'usage dans le domaine de l'eau semblent dans la plupart des cas suivre cette deuxième logique (Aguilera-Klink et Petit, 2005). Ainsi, ils peuvent se définir comme « *l'expression concrète des divergences entre un ensemble d'acteurs interconnectés par leurs relations aux ressources en eau en ce qui concerne l'usage, le développement ou la gestion de ces ressources* » (Allain, 2003, p. 2). Dès lors, « *interdépendance et subjectivité sont (...) des notions clé de la définition de conflit* » (*ibid.*). Par conséquent, une situation conflictuelle n'est pas négative *per se* ; les conflits s'avèrent souvent utiles pour favoriser les mutations de la société dans une dynamique que l'on pourrait considérer comme de « *crise créatrice* » : « *le conflit ne constitue pas la dernière étape de la dégradation d'une relation (...); c'est une modalité de coordination des acteurs parmi d'autres* » (Caron et Torre, 2004, p. 2). Néanmoins, même si les conflits peuvent être

considérés comme un élément « naturel » qui fait progresser la dynamique de gestion d'une ressource donnée sur un territoire donné, il nous semble que dans la définition des modes de régulation des ressources en eau, la question du dépassement des conflits (ou tout au moins leur gestion) ne peut pas être ignorée.

Suivant les définitions présentées ci-dessus, les conflits susceptibles d'émerger autour de la ressource en eau sont de nature très diverse. Une première classification des conflits d'usage peut concerner des acteurs utilisateurs de la ressource pour des fins semblables (deux agriculteurs prélevant l'eau de la même nappe) ou contradictoires (une industrie rejetant des polluants dans l'eau d'une rivière utilisée par une association de pêcheurs). En règle générale, les conflits qui opposent les acteurs d'un même secteur d'activité traduisent une concurrence sur la quantité de la ressource ; ceux qui opposent des acteurs de secteur différents ont le plus souvent comme origine un problème de qualité.

Par ailleurs, les conflits concernent parfois des intérêts économiques privés ; ils peuvent également inclure des intérêts publics (une commune, un service de l'État...). Ensuite, les divergences ont des origines multiples : l'application d'une politique publique, l'usage privé de l'eau, des projets d'aménagement, etc. Enfin, les conflits sont parfois latents, c'est-à-dire qu'ils reflètent des tensions non exprimées ; ils peuvent aussi être explicites, avérés et ouverts (Torre et Caron, 2002). Ces auteurs font en effet la distinction entre les tensions, qui désignent « *une opposition sans engagement des protagonistes* » et les conflits, qui « [prennent] *naissance avec l'engagement de l'une des parties* » (Kirat et Torre, 2004, p 12). Cet engagement, qui traduit le début d'une phase active de confrontation, peut prendre plusieurs formes (*ibid.*) : le recours en justice, la publicisation auprès des instances publiques, la médiatisation, la confrontation verbale ou la production de signes (barrières, panneaux...).

Certains conflits traduisent une relation concurrentielle entre les acteurs et d'une manière générale, cette notion a substituée celle de conflit dans la plupart des travaux en science économique. Ces deux notions possèdent quelques ressemblances car elles reposent toutes les deux sur une opposition entre deux parties distinctes poursuivant des intérêts antagonistes et refusant d'envisager des solutions de nature coopérative. Cependant, les différences sont importantes. En effet, la concurrence

fait référence « à un concours devant se dérouler dans le cadre de règles précises et préalablement fixées. S'instaure ainsi l'idée d'une compétition loyale, objective et correcte dont l'idéal est atteint dans le cas de la concurrence parfaite » (Caron et Torre, 2004, p. 1). Les considérations de pouvoir, d'affrontement violent, de relations personnelles... qui caractérisent souvent les conflits ne reposent pas sur un cadre de règles précises. Le conflit se distingue ainsi d'une simple relation de concurrence dans la mesure où le conflit constitue une forme particulière de relation sociale (Freund, 1983, cité par Dziedzicki, 2001). En effet, nous considérons, avec Dziedzicki (2001, p. 172) que le conflit « revêt une véritable fonction sociale (...) qui remet en cause l'ordre en place, c'est-à-dire les règles qui maintiennent tout système en tension. Le considérer comme forme de relation sociale implique de ne pas l'appréhender comme une relation antagoniste liée uniquement à des intérêts divergents, mais également comme le résultat de représentations que chaque individu a d'une situation et des autres parties engagées ».

Les recherches sur la résolution des conflits sont nombreuses et suivent des orientations diverses (Kirat et Torre, 2004). Dans tous les cas, la gestion des conflits implique un changement des pratiques des acteurs et/ou des règles institutionnelles encadrant ses pratiques. Suivant le degré de coercition, plusieurs dispositifs de traitement des conflits peuvent être identifiés (*ibid.*) : la négociation (qui constitue notamment un mode de prévention), le jugement par les tribunaux, l'arbitrage, la médiation, le consensus et les séminaires de résolution des problèmes.

Si les travaux sur les processus de résolution ou de gestion des conflits sont relativement nombreux, il existe peu de recherches sur le contenu des conflits « en amont », c'est-à-dire leurs origines, leurs manifestations, leur évolution²⁶. Pourtant, cette analyse des conflits nous semble essentielle pour comprendre les dynamiques de gestion des ressources en eau dans une perspective de gestion intégrée.

²⁶ Le rapport de recherche dirigé par Kirat et Torre (2004) se penche sur ce type d'analyse concernant les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains.

CONCLUSION

Nous avons vu la difficulté que représente la prise en considération des enjeux de gestion des ressources en eau à partir du jeu d'un régulateur public central contraignant le comportement des individus (tel que le propose l'approche d'internalisation pigouvienne) ou par la seule coordination spontanée des actions individuelles privées (comme le propose l'approche d'internalisation coasienne). Cette difficulté tient en grande partie aux caractéristiques particulières des ressources en eau ; elles échappent en effet au cadre des biens marchands et appellent en conséquence la prise en considération d'éléments liés à l'incertitude, à l'espace, aux liens sociaux... En effet, les approches sur lesquelles se fondent ces deux types d'internalisation s'insèrent dans un cadre où les choix des individus sont expliqués uniquement par des incitations économiques (maximisation du bien-être, minimisation du coût de dépollution...). Or, ce cadre s'avère insuffisant pour traiter des phénomènes caractérisés par un certain degré d'incertitude, l'impossibilité d'exclure de l'usage, des fonctionnalités multiples, etc. Cette complexité se matérialise notamment par l'existence de conflits d'usage entre les acteurs concernés par les ressources en eau, rivalités qui se manifestent de façons diverses, sur des objets variés et selon des dynamiques multiples. Comme le remarque Zuindeau (2001, p. 74-75) « *la seule diversité des situations existantes invite à penser que [les choix des individus] sont nécessairement contextualisés, que des macro-variables (sociales, politiques, culturelles...) ou, de manière plus précise, le rôle des institutions, influent sur les comportements économiques* ».

Face au développement de ces conflits, les approches pigouviennes et coasiennes se trouvent dépourvues d'outils à même d'analyser ces dynamiques conflictuelles ; elles se révèlent insuffisantes car elles ignorent en grande partie les dimensions du conflit liées aux inégalités dans l'espace, aux représentations sociales, aux dynamiques collectives, etc.

En définitive, l'eau, ressource naturelle commune et rare, dont l'utilisation concerne une multitude d'usagers poursuivant des buts souvent contradictoires, questionne les approches traditionnelles d'appréhension des biens ; le marché et l'État proposent des modalités de gestion partiellement efficaces, mais leur capacité à

prendre en compte les conflits d'usage demeure insuffisante pour rendre compte de toutes les dimensions des conflits, notamment leur origine, les stratégies des acteurs et les modes de gestion potentiels. Le recours à d'autres approches théoriques nous semble de ce fait indispensable car dès lors que le conflit est considéré comme une forme de relation sociale, « *la gestion du conflit passe nécessairement par la gestion de cette relation* » (Dziedzicki, 2001, p. 129).

CHAPITRE 2

APPROCHE INTERPRÉTATIVE DES CONFLITS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'EAU : QUELS OUTILS THÉORIQUES ?

CHAPITRE 2 - APPROCHE INTERPRÉTATIVE DES CONFLITS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DE L'EAU : QUELS OUTILS THÉORIQUES ?

Nous avons vu que la nature et les spécificités de l'eau font de cette ressource un bien particulier qui nécessite d'être appréhendé différemment des biens marchands. La diversité des fonctions de l'eau, qui se traduit par une multitude d'usages potentiels, et donc de conflits potentiels, limite la portée des approches traditionnellement mises en œuvre pour sa gestion. Malgré l'efficacité théorique attendue des instruments proposés par les défenseurs soit du libre marché soit de l'action publique, ces deux perspectives ne réussissent pas à prendre en compte le conflit de façon pleinement satisfaisante.

Il nous semble donc nécessaire de mobiliser d'autres outils théoriques permettant de considérer les origines des situations de conflit, leur matérialité ainsi que leur dynamique et les modalités de leur dépassement. Le courant de l'économie des conventions, notamment les travaux de Boltanski et Thévenot (1991), l'approche patrimoniale de gestion des ressources naturelles ainsi que les analyses de l'économie de la proximité, offrent, selon nous, les outils théoriques pertinents pour rendre compte à la fois de la diversité des conflits d'usage mais aussi des possibilités de leur résolution. Dans un temps suivant (chapitre 3) nous introduirons un quatrième cadre théorique et nous envisagerons une tentative originale de mise en articulation de l'ensemble de ces approches.

1. JUSTIFICATION DES CONFLITS SELON LES « ÉCONOMIES DE LA GRANDEUR »

Le courant conventionnaliste propose des éléments utiles à la prise en compte analytique de ce niveau intermédiaire entre l'individu et le collectif où s'installe le conflit. En effet, ces travaux ont pour ambition de « *construire une grille de lecture de la réalité économique et sociale différente de celle proposée par ce qu'on nomme la théorie néoclassique* » (Biencourt *et al.*, 2001, p. 193).

Dans le cadre de l'économie des conventions, deux approches - « interactionniste » et « institutionnaliste » - peuvent être distinguées (cf. 1.1.1). Celle que nous appelons « institutionnaliste », et plus particulièrement les analyses en termes de légitimité et justification (Boltanski et Thévenot, 1991), offrent un cadre d'analyse original pour penser l'action collective et les conflits.

Afin d'identifier les apports de ces recherches dans l'analyse de notre problématique, nous allons dans un premier temps situer les travaux des « économies de la grandeur » de Boltanski et Thévenot au sein du courant théorique de l'économie des conventions avant de présenter le modèle des « cités » qui nous permettra de dégager une lecture originale des conflits. Nous nous intéresserons ensuite aux travaux qui mobilisent cette grille d'analyse pour analyser les enjeux dans le domaine de l'environnement. Finalement, l'examen des modalités de résolution des conflits proposées par cette approche nous permettra de soulever certaines limites du modèle des cités et de mettre en évidence la nécessité de recourir à un outillage théorique complémentaire.

1.1. L'apport de Boltanski et Thévenot à l'Économie des Conventions

L'économie des conventions est un courant de pensée développé à partir de la deuxième moitié des années 1980. Le programme de recherche qu'elle forme se situe dans une tradition d'ouverture de l'économie aux apports d'autres sciences et, si ce programme ne présente pas de rupture méthodologique radicale avec les analyses standard, il réalise une forte remise en cause de certaines de ses hypothèses.

L'étude de la coordination de différents acteurs dans un contexte incertain constitue le fondement du projet conventionnaliste, dont les développements emprunteront néanmoins différentes directions en fonction de l'approche privilégiée.

Afin d'identifier les apports spécifiques pertinents pour notre travail, nous allons présenter et situer les différentes perspectives méthodologiques qui cohabitent au sein de l'économie des conventions. En effet, les différentes contributions issues de

ce courant ne constituent pas un ensemble homogène, et nous pouvons distinguer une approche « interactionniste » d'une approche « institutionnaliste »²⁷.

1.1.1. Approches « interactionniste » et « institutionnaliste » des conventions

En fonction notamment du degré de prise en compte de l'influence de l'action collective et des institutions pour l'analyse des interactions entre individus, deux approches peuvent être distinguées au sein du courant de l'économie des conventions. L'approche « interactionniste » mobilise la convention en tant que solution face à un problème de coordination, tandis que pour l'approche « institutionnaliste » la convention est autant le résultat de l'accord que le cadre de celui-ci.

1.1.1.1. Approche « interactionniste » ou les limites de la rationalité individuelle

En 1944, von Neumann et Morgenstern publient « *Theory of Games and Economic Behaviour* », ouvrage considéré comme le traité fondateur de la désormais « théorie des jeux ». Ce courant analytique cherche à dépasser certaines limites de la microéconomie standard en interrogeant plusieurs concepts clés, notamment ceux de concurrence pure et parfaite et de rationalité substantielle. Ainsi, la théorie des jeux fournit un outil d'analyse permettant de formaliser (à travers notamment l'outil mathématique) le comportement des agents dans des situations où leurs décisions dépendent des décisions d'autres agents. Selon les attentes de chaque individu par rapport aux autres, le « jeu » permet de mettre en lumière les différents comportements.

La branche « interactionniste » de la théorie des conventions est en grande partie héritière de la microéconomie standard et ses analyses ont été essentiellement

²⁷ Une typologie des différents courants conventionnalistes est présentée par Gomez (1994) qui distingue une approche « à l'américaine » d'une approche « à la française ». Batifoulier *et al.* (2001) préfèrent les termes « stratégique » (approche où la convention est vue comme le simple résultat d'une interaction stratégique entre individus) et « interprétative » (approche où la convention est un modèle d'évaluation qui permet aux individus d'interpréter les règles). Pour notre part, nous préférons les termes « interactionniste » et « institutionnaliste » qui reflètent selon nous de façon plus directe la distinction entre l'individualisme méthodologique et l'importance des institutions dans l'action collective. Le terme « interactionniste » ne renvoie pas au courant sociologique du même nom.

développées dans le cadre de la théorie des jeux. Sa préoccupation majeure est d'analyser l'origine et la genèse des conventions. Elle recourt notamment aux formalisations mathématiques.

La théorie des jeux se heurte pourtant à un paradoxe notamment dans le cas des jeux où le conflit coexiste avec la mutualité d'intérêts. Le célèbre « dilemme du prisonnier » (cf. chapitre 1) pose ainsi la question suivante : comment les individus peuvent-ils exprimer leurs choix dans des situations où les stratégies choisies suivant l'intérêt individuel conduisent à des résultats collectifs désastreux ? En effet, si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle les individus prennent leurs décisions dans une logique individualiste et de façon totalement autonome, « *le pire peut alors survenir* » (Gomez, 1994, p. 79). Cependant, malgré les conséquences prévues, « le pire » n'est pas systématiquement observé dans la réalité, ce qui mène à s'interroger sur les mécanismes d'ajustement et de coordination entre les individus qui limitent l'avènement de « catastrophes collectives ». Face à ce blocage paradoxal, les deux solutions les plus communément proposées consistent à considérer des jeux joués à l'infini ainsi que des jeux où les participants sont en situation de coopération. Dans ce cadre, des notions comme la confiance et la réputation deviennent des critères aussi valables que le calcul maximisateur et les comportements des individus s'ajustent en fonction des actions des autres joueurs, ce qui permet finalement la maximisation du résultat du jeu. Il est notable que, tout en admettant l'autonomie des individus, des résultats optimaux sont atteints lorsque, en amont de l'échange, les individus expriment une volonté de socialisation.

La théorie des jeux arrive à la conclusion qu'il existe des règles qui guident les comportements (*standards of behaviour*) afin d'éviter des impasses dans le fonctionnement de la communauté. Cependant, des situations paradoxales apparaissent si l'on suppose que ces règles sont construites à partir de calculs individuels. La mise en évidence de situations où un choix individuel rationnel est impossible montre les limites de la rationalité individuelle et le besoin de faire appel à d'autres modes de coordination pour ces situations où le choix individuel est indécidable (Gomez, 1994).

Si Keynes a été le premier à faire appel à la notion de convention pour traiter des phénomènes économiques²⁸, c'est Lewis (1969) qui donne au concept sa base analytique. Il considère la convention comme une régularité de comportement qui rend compte d'une coordination spontanée d'individus dotés d'une rationalité parfaite, sans nécessité d'accord préalable ni d'intervention extérieure. Autrement dit, la convention solutionnerait un jeu de coordination. L'approche « interactionniste » des conventions à travers la théorie des jeux, dite aussi approche « stratégique » (Batifoulier *et al.*, 2001, 2002) s'est notamment centrée sur les conventions non Pareto optimales, où la convention, arbitraire par définition, ne permet pas aux joueurs de suivre des stratégies maximisatrices. Dans ce cadre, la convention peut être définie comme « *une coordination des anticipations qui reposent sur un équilibre de Nash en stratégie pure, dans des circonstances où plusieurs équilibres de Nash en stratégie pure sont possibles [et aussi] comme la régularité de comportement que l'équilibre représente* » (McAdams, 2001, p. 6, cité par Batifoulier et Larquier, 2001, p. 24).

Le constat de l'incomplétude des règles (qui ne peuvent pas prescrire la totalité de leur application) montre en définitive les limites de la prise en compte exclusive du calcul intéressé dans le choix d'une convention, choix qui, au contraire, suit le plus souvent d'autres logiques, où le niveau collectif représente une dimension essentielle. Ainsi que le souligne Searle (1995, p. 42), « *l'élément décisif dans l'intentionnalité collective est le sentiment que l'on a de faire (vouloir, croire, etc.) quelque chose ensemble, et l'intentionnalité individuelle que chacun peut avoir est dérivée de l'intentionnalité collective que l'on partage*²⁹ ».

Comment concilier alors la notion d'arbitraire avec l'hypothèse de rationalité ? Les instruments d'analyse évoluent vers une approche différente, influencée par les travaux de Keynes sur les marchés financiers. Ainsi, par rapport à l'approche

²⁸ Le mot « convention » est déjà utilisé, sans être particulièrement développé, par Adam Smith dans le chapitre dédié aux salaires du travail dans *La richesse des nations* (1776) : « *c'est par la convention qui se fait habituellement entre ces deux personnes [l'ouvrier et le propriétaire du capital], dont l'intérêt n'est nullement le même, que se détermine le taux commun des salaires* » (p. 90).

²⁹ Souligné dans l'original.

« interactionniste », l'approche « institutionnaliste »³⁰ se caractérise essentiellement par la prise en compte de l'action collective et le rôle central des institutions dans la dynamique d'action.

1.1.1.2. Approche « institutionnaliste » : incomplétude des règles et intentionnalité collective

Cette approche « institutionnaliste » s'est développée sous l'impulsion notamment des contributions au numéro de la *Revue Économique* intitulé « L'économie des conventions » qui rassemblait, en 1989, des travaux *a priori* éloignés les uns des autres tant au niveau de leur objet que de leur méthodologie. Des chercheurs provenant de champs d'étude différents convergent ainsi autour de la notion de convention.

En effet, l'ensemble des contributions partage l'hypothèse selon laquelle « *l'accord entre les individus, même lorsqu'il se limite au contrat d'un échange marchand, n'est pas possible sans un cadre commun, sans une convention constitutive* » (Dupuy et al., 1989, p. 142). Ces contributions s'accordent également pour critiquer l'affirmation selon laquelle « *le cadre néoclassique peut s'étendre continûment à l'analyse de relations non strictement marchandes (...) en gardant intactes les définitions de la rationalité et du calcul d'optimisation* » (*ibid.*, p. 143). Si ces auteurs ne rejettent pas l'individualisme méthodologique, ils refusent l'opposition simpliste entre individualisme et holisme et appréhendent la convention comme le produit d'un accord entre individus ainsi que comme le cadre contraignant de ceux-ci. En effet, l'approche conventionnaliste « *ne procède pas à une remise en cause globale de l'économie de marché* » (Dupuy et al., 1989, p. 141) mais elle refuse de la considérer comme la seule modalité de coordination économique et défend de ce fait l'existence d'une pluralité d'institutions.

Partant de cette critique et « *dans un environnement caractérisé par une incertitude radicale (Orléan, 1987) [et a priori non coopératif], la coordination entre les individus dotés d'une rationalité procédurale (Simon, 1976) repose sur des règles d'un type*

³⁰ Le terme « institutionnaliste » utilisé dans nos propos ne renvoie pas strictement au courant théorique développé à partir des travaux de Veblen, Commons, etc. et dont les analyses ultérieures s'insèrent dans le courant appelé néo-institutionnalisme.

particulier, qualifiées, en référence à l'analyse de Lewis (1969), de conventions » (Biencourt *et al.*, 2001, p. 195).

L'intérêt de l'approche conventionnaliste réside notamment dans la façon dont la coordination entre individus est pensée, dans un contexte d'incertitude quant au comportement d'autrui. En effet, deux types d'incertitude peuvent être pris en considération (Biencourt *et al.*, 2001). D'un côté, une incertitude externe (radicale) puisque l'ensemble des états de la nature est inconnu des agents, tout comme les différentes actions à entreprendre et les résultats de celles-ci. D'un autre côté, une incertitude interne qui rend impossible le calcul d'une action optimale. La prise en compte de cette double incertitude bouleverse ainsi la façon d'analyser les processus de prise de décision, où la seule rationalité substantielle s'avère insuffisante.

Les conventionnalistes s'intéressent en effet à un individu « *cognitif collectif* » (Favereau, 1989) dans un contexte où « *la rationalité individuelle est loin de tout expliquer et la décision, même individuelle, ne se comprend réellement que par la prise en compte de la contextualisation sociale* » (Boidin et Zuideau, 2004, p. 12).

L'approche « institutionnaliste » dépasse ainsi la définition de la convention développée par Lewis et conçoit celle-ci comme un troisième type de règle situé entre la contrainte et le contrat, en insistant sur la notion d'incomplétude des règles (toutes les règles sont dans une plus ou moins large mesure sujettes à interprétation). Ainsi, Favereau (1999, p. 4) définit la convention comme « *un type particulier de règles, empreintes d'un certain arbitraire, la plupart du temps non assorties de sanctions juridiques, d'origine obscure, et de formulation relativement vague ou alors éventuellement précise mais sans version officielle* ».

Les questionnements se centrent ainsi sur l'influence des règles sur l'action : « *quel que soit le statut de la règle, on ne peut se dispenser d'une réflexion sur ce que signifie "suivre une règle"* » (Batifoulier *et al.*, 2002, p. 2). De ce fait, la question se pose quant aux raisons du choix de la règle. Quelles circonstances font que, dans un contexte donné, des individus différents vont choisir de suivre une règle spécifique plutôt qu'une autre ? Étant donné que l'application d'une règle implique des ajustements et des observations de la situation, éléments qui ne peuvent pas se dégager de la règle elle-même, l'introduction d'un objet supérieur aux règles est nécessaire, objet que Miller (1990) et Gilbert (1992) appellent « modèle d'évaluation ». Ces modèles

d'évaluation se révèlent naturellement collectifs, variés et d'un contenu flou, ce qui définit la place de la convention entre l'individuel et le collectif *via* l'institution : les comportements individuels s'inscrivent dans un cadre de représentations collectif alimenté par les apports individuels.

La notion de convention en tant que modèle d'évaluation peut se rapprocher d'une conception structuraliste des conventions, où celles-ci constitueraient une structure analytique qui permettrait de « lire » le réel (Gomez, 1994). Nous allons voir que les travaux de Boltanski et Thévenot (1991) s'inscrivent dans cette démarche. En effet, ces auteurs proposent de « lire » la société à travers six modèles de référence (les « cités ») auxquels les individus se réfèrent dans la justification et la légitimation de leurs actions. C'est notamment cette capacité à « lire le réel » qui nous sera utile pour analyser les conflits d'usage dans le domaine de l'eau.

1.1.2. La lecture du conflit selon les « économies de la grandeur »

Le point de départ du modèle des « économies de la grandeur » est la problématique de la qualification (l'attribution aux objets et aux individus de caractéristiques à même de les distinguer) ainsi que le constat, issu des observations de terrain, des incohérences et des problèmes de mise en forme des argumentations avancées par les individus dans les discours de justification de leurs actions. Ces observations mettent en évidence différentes formes de justification, de logiques d'action et de qualification, possédant une cohérence interne mais *a priori* contradictoires et difficilement compatibles entre elles.

À partir de cela, les analyses des auteurs se centrent sur les processus de justification et de légitimité. Ainsi, ils mettent en évidence des processus de justification caractérisés par une « montée en généralité » des arguments qui rend les actions légitimes. En effet, lors d'un désaccord entre individus, ceux-ci explicitent les principes sur lesquels se base la coordination. Autrement dit, pour convaincre, les individus présentent leurs arguments en se détachant au fur et à mesure de la particularité de leur situation.

Tout au long de leur ouvrage, Boltanski (sociologue) et Thévenot (économiste) tentent de dégager les conditions qui permettent la coordination des actions et le

succès d'un accord entre les membres d'un groupe social, en étudiant les éléments qui rendent une action justifiable (acceptable par autrui). Selon ces auteurs, une action (ou un accord) est justifiable si elle se fonde sur un « *principe supérieur commun* », principe qui « *permet de contenir les désaccords dans l'admissible en évitant qu'ils ne dégénèrent en mettant en cause le principe d'accord* » (*ibid.*, p. 100). Ce principe de coordination est une « *convention constituant l'équivalence entre les êtres* » (*ibid.*, p. 177). Or, les individus peuvent fonder leur accord sur la base de plusieurs principes ou « *conventions premières* » (Godard, 1994, p. 117) qui permettent de justifier leurs actions, ce qui rend l'analyse plus complexe.

Par ailleurs, pour être légitime, chaque principe supérieur commun vise l'universalité et doit être en mesure de fonder une « *cité* ». En effet, les auteurs distinguent plusieurs ordres de généralité (ou formes de justification) qui constituent autant d'ordres de légitimité et de supports à la coordination, construits sur un « *modèle de cité* », modèle commun qui « *rend explicites les exigences que doit satisfaire un principe supérieur commun afin de soutenir des justifications* » (*ibid.*, p. 86).

Une cité répond ainsi à différents axiomes. Tout d'abord, le principe de *commune humanité* (axiome 1) garantit une identification commune des membres de la cité et « *il pose une forme d'équivalence fondamentale entre ses membres* » (*ibid.*, p. 96). Deuxièmement, le *principe de dissemblance* (axiome 2) suppose « *au moins deux états possibles pour les membres de la cité* » (*ibid.*, p. 97), ce qui introduit la notion d'« *épreuve* » qui permet l'attribution des états. Quand bien même la grandeur des personnes peut être différente, le troisième axiome rend compatibles les deux premiers en assurant à chaque personne une « *puissance identique d'accès* » (*ibid.*, p. 98) à l'ensemble des états de grandeur selon le *principe de commune dignité*. Bien que les états de grandeur soient *ordonnés* (axiome 4), la *formule d'investissement* (axiome 5) stipule les coûts et sacrifices nécessaires pour accéder à un état supérieur. Finalement, afin d'éviter la remise en cause de ces coûts par les personnes situées dans un état inférieur, un sixième axiome « *pose que le bonheur, d'autant plus grand qu'on va vers les états supérieurs, profite à toute la cité, (...) c'est un bien commun* » (*ibid.*, p. 99).

Boltanski et Thévenot explorent ainsi six modèles de cités, reposant chacune sur une philosophie politique : la cité inspirée de Saint Augustin, la cité domestique de

Bossuet, la cité de l'opinion de Hobbes, la cité civique de Rousseau, la cité industrielle de Saint Simon et la cité marchande de Smith. Chacune de ces cités permet de donner aux acteurs une place dans la société et rend possible une interprétation et une coordination des actions. En effet, le comportement des acteurs engagés dans un conflit est en grande partie lié aux systèmes de représentations auxquels ces acteurs se réfèrent. Nous verrons qu'un certain nombre de conflits peuvent être expliqués par cette multiplicité de logiques de représentations (cf. *infra*).

Si le modèle ainsi défini rend compte de la nécessité de légitimation d'un principe pour qu'il puisse justifier une action et fonder un accord, il ne définit pas les modalités d'attribution des états de grandeur à des personnes. Ceci doit en effet s'appuyer sur des *objets* (matériels ou immatériels) qui vont permettre d'ordonner les personnes (et justifier cet ordre) et donc servir d'épreuve de grandeur. Ainsi, en ayant recours à des objets, les cités deviennent des « *mondes communs* » (*ibid.*, p. 165). En traduisant la réalité en monde, « *le recours au principe supérieur commun peut être instrumenté* »³¹ (*ibid.*, p. 166) et une situation est cohérente ou « se tient »³². Les objets, liés aux sujets dans des situations qui « se tiennent » participent à l'objectivation de la grandeur des personnes. Boltanski et Thévenot proposent ainsi une grille d'analyse ou une grammaire des mondes. Les éléments suivants complètent cette grammaire, dont l'ensemble des éléments seront repris dans le Tableau 5 (cf. *infra*) :

Répertoire des sujets et des objets : respectivement la liste des sujets et des objets (ou dispositifs) caractéristiques du monde considéré ;

Rapport de grandeur : la façon dont la réussite du grand bénéficie aussi à l'ensemble de la cité ;

Relations naturelles entre les êtres : exprimées différemment selon le monde sur lequel on se place, les relations entre les sujets et/ou objets correspondent aux valeurs inhérentes au monde et respectent les différents états de grandeur ;

³¹ En faisant appel aux objets, les personnes peuvent lier la situation particulière dans laquelle elles se trouvent, à d'autres.

³² Une situation « qui se tient » est définie par les auteurs comme une situation « où se trouvent agencés des êtres d'un même monde dans des relations naturelles compatibles avec leurs états de grandeur [qui] fait naturellement la démonstration de sa justesse » (*ibid.*, p. 168).

Figure harmonieuse de l'ordre naturel : situation où les relations entre les êtres sont cohérentes avec l'échelle de valeurs du monde considéré et la formule d'investissement, et donc où l'épreuve du jugement n'est pas nécessaire ;

Épreuve modèle : « l'épreuve modèle, ou grand moment, est une situation qui se tient, préparée pour l'épreuve, dont l'issue est donc incertaine, et dans laquelle un dispositif pur, particulièrement consistant, se trouve engagé » (ibid., p. 181) ;

Mode d'expression du jugement : le supérieur commun se manifeste *via* le jugement (différent dans chaque monde) qui définit la sanction de l'épreuve ;

Forme de l'évidence : c'est « la modalité de connaissance propre au monde considéré » (ibid., p. 181) ;

État de petit et déchéance de la cité : l'état de petit est souvent défini par opposition à l'état de grand, d'une façon généralement plus floue.

Dans un ouvrage postérieur, Boltanski et Chiapello (1999) réactualisent le travail réalisé dans *De la justification* (1991) dans une tentative de réponse aux questionnements posés par ce dernier (cf. 1.3.2) et avec l'objectif de compléter l'analyse initiale. Ils élargissent ainsi le cadre analytique des six cités en présentant une nouvelle cité, « cité par projets », caractéristique du « *Nouvel esprit du capitalisme* ».

Les caractéristiques des six mondes communs (correspondant aux six modèles de cité) peuvent être synthétisées dans le tableau suivant :

Tableau 5 - Caractéristiques des « mondes communs »

	Inspiré	Domestique	De l'opinion	Civique	Industriel	Marchand
Principe supérieur commun	Le jaillissement de l'inspiration	L'engendrement depuis la tradition	La réalité de l'opinion	La prééminence des collectifs	L'efficacité	La concurrence
Etat de grand	Indicible et éthéré	La supériorité hiérarchique	La célébrité	Réglementaires et représentatifs	Performant	Désirable
Dignité	L'inquiétude de la création	L'aisance de l'habitude	Le désir d'être reconnu	L'aspiration aux droits civiques	Le travail	L'intérêt
Sujets	Les illuminés	Les supérieurs et les inférieurs	Les vedettes et leurs supporters	Les personnes collectives et leurs représentants	Les professionnels	Les concurrents
Objets ou dispositifs	Le rêve éveillé	Les règles de savoir-vivre	Des noms dans les médias	Les formes légales	Les moyens	Richesse
Formule d'investissement	Evasion hors des habitudes	Le rejet de l'égoïsme	Le renoncement au secret	Le renoncement au particulier	Progrès	Opportunisme
Rapport de grandeur	La valeur universelle de la singularité	Respect et responsabilité	Être reconnu et s'identifier	Les rapports de délégation	Maîtriser	Posséder
Relations naturelles entre les êtres	L'alchimie des rencontres imprévues	Le commerce des gens bien élevés	La persuasion	Le rassemblement pour une action collective	Fonctionner	Intéresser
Figures harmonieuses de l'ordre naturel	La réalité de l'imaginaire	L'âme du foyer	L'image dans le public	La république démocratique	Organisation	Marché
Epreuve modèle	Le vagabondage de l'esprit	La cérémonie familiale	La présentation de l'événement	La manifestation pour une juste cause	Test	Affaire
Mode d'expression du jugement	L'éclair de génie	Savoir accorder sa confiance	Le jugement de l'opinion	Le verdict du scrutin	Effectif	Prix
Forme de l'évidence	La certitude de l'intuition	L'anecdote exemplaire	L'évidence du succès	Le texte de loi	Mesure	Argent
Etat de petit et déchéance de la cité	La tentation de retour sur terre	Le laisser-aller du sans-gêne	L'indifférence et la banalité	La division	Inefficace / L'action instrumentale	Non désiré / La servitude de l'argent

Source : adapté de Lejeune (1999-2000)

Comme nous l'avons vu, l'épreuve de grandeur permet la mise en équivalence, dans un monde donné, des personnes. Si aucun élément (objet ou sujet) issu d'un autre monde ne vient perturber l'épreuve, elle se déroule sans trouble. Cependant, dans certains cas, les situations peuvent comporter des éléments liés à des mondes différents. Si cette perturbation reste limitée, les résultats de l'épreuve ne sont pas altérés. Par contre, dans certains cas, le « *bruit du monde* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 171) devient trop important pour que l'on puisse l'ignorer ou il est utilisé par certains sujets pour remettre en cause la validité de l'épreuve. Dans ce cas, les situations de discordance apparaissent sous diverses formes : le *litige* et le *différend*.

Ainsi, si le désaccord reste cantonné au sein d'un seul monde, la remise en cause de la grandeur des personnes correspond à un désaccord que les auteurs appellent *litige*, lequel peut être surmonté en faisant appel au principe supérieur commun grâce à une « *épreuve dont on attend qu'elle close le désaccord en établissant une nouvelle disposition juste des personnes et d'objets mis en valeur* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 172). En effet, contrairement aux situations qui se tiennent, où la *démonstration* suffit pour justifier les grandeurs, les situations « *troubles* » (*ibid.*, p. 173) et les incertitudes portant sur les grandeurs qu'elles impliquent, exigent le recours à l'épreuve (qui est réalisée en faisant appel aux ressources d'un même monde) où la grandeur des personnes est vérifiée.

Cependant, les mondes s'imbriquent et sont présents simultanément dans les mêmes lieux, ce qui rend les situations plus complexes. Ainsi, à titre d'exemple, au sein d'une entreprise, le monde industriel (l'organisation de la production) côtoie le monde civique (l'activité syndicale), le monde marchand (les ventes), etc. Ce chevauchement rend essentielle la réussite de l'articulation entre les différents mondes. Pour réussir cette articulation, les mondes doivent être bien identifiés et le passage d'un monde à un autre doit être possible. Du fait de cette cohabitation des mondes, les désaccords peuvent émerger et semblent d'ailleurs souvent inévitables. Ces désaccords prennent la forme non pas de *litige* portant uniquement sur la grandeur des personnes et sur la pureté de l'épreuve, mais de « *différend* » et de « *dénonciation* » (*ibid.*, p. 275).

Le *différend* concerne un désaccord plus fondamental sur la nature des êtres qui importent, où le monde déployé dans une situation est remis en question puisque le

principe de justice associé à chacun des mondes peut être *dénoncé* par les autres mondes. Ainsi, les désaccords entre les mondes portent non seulement sur la grandeur des êtres mais aussi sur la nature du bien commun auquel il peut être fait référence pour réaliser un accord. Ces désaccords caractérisent des situations où les grands d'un monde sont les petits d'un autre. « *La visée ne sera donc plus de refaire l'épreuve de façon qu'elle soit plus pure et plus juste (...) mais de démystifier l'épreuve en tant que telle pour placer les choses sur leur vrai terrain et instaurer une autre épreuve valide dans un monde différent* » (*ibid.*, p. 276).

Ce modèle à plusieurs mondes offre ainsi la possibilité d'énoncer des *critiques*, contrairement aux élaborations théoriques déterministes. Les sujets vont dénoncer la présence, dans une situation, de sujets étrangers au monde dans lequel l'épreuve doit être réalisée, opération que les auteurs qualifient de « *dévoilement* » (*ibid.*, p. 267). Le dévoilement, qui permet de révéler les défauts souvent cachés de l'épreuve à laquelle un sujet ou une action sont soumis, peut prendre plusieurs formes en fonction du degré de contestation de l'épreuve. Ainsi, dans un premier cas, des sujets vont essayer de mettre en évidence la présence des êtres relevant de grandeurs différentes qui perturbent l'épreuve. Celle-ci va donc être épurée (sans être remise en cause) : si les objets engagés ne sont pas adéquats, l'épreuve sera annulée par défaut d'objet ; si les objets dont l'épreuve tient compte relèvent d'une autre nature, l'épreuve sera considérée comme injuste. Dans un deuxième cas, le principe même de l'épreuve peut être contesté et le dévoilement consiste alors à remplacer l'épreuve actuelle par une épreuve relevant d'une autre grandeur, en essayant de faire basculer la situation dans un monde différent. Le dévoilement permet ici de signaler l'interférence de mondes différents. Les situations de discordes sont susceptibles d'être dépassées grâce à plusieurs mécanismes : l'épurement (dans le cas de désaccord au sein d'un seul monde), les arrangements ou accords locaux, le compromis et la relativisation (cf. 1.3).

L'architecture proposée par Boltanski et Thévenot constitue un cadre d'analyse riche sur lequel il nous semble pertinent de nous appuyer. Ces travaux proposent en effet une lecture originale des éléments constitutifs du conflit et de l'accord, et la grille des mondes qu'ils proposent sera utile pour l'étude et la compréhension de nombreux mécanismes sous-jacents à la gestion des ressources en eau.

1.1.2.1. Apports du modèle des cités pour notre problématique

Les économies de la grandeur introduisent un nouveau regard sur l'analyse des modes de coordination en apportant des éléments de compréhension originaux, ce qui pousse certains auteurs à s'interroger sur l'existence d'un « nouveau paradigme » (Juhem, 1994). Sans prétendre à une révolution dans l'analyse organisationnelle, le modèle proposé par Boltanski et Thévenot est néanmoins une construction originale, notamment en ce qui concerne l'objet d'analyse. Celui-ci est en effet centré sur l'accord entre les personnes ainsi que sur les logiques de justification, de critique et d'organisation du monde qui les mobilisent. Les individus ne sont donc pas étudiés en tant qu'appartenant à un groupe social donné, mais en tant que porteurs d'une argumentation justifiant leurs actions, dans un discours qui cherche à être légitimé.

Cette lecture originale de l'accord et du désaccord permet d'appréhender et de comprendre les forces à l'origine des conflits. Dans le cadre de notre problématique, l'intérêt de ces travaux relève notamment de ce qu'ils permettent d'étudier le déroulement des conflits ainsi que d'extraire la gestion des ressources en eau de sa position inconfortable entre le marché et l'État. Le comportement des individus et groupes d'individus est influencé non seulement par les prix ou les contraintes réglementaires mais aussi par les systèmes de représentations dont ils sont porteurs.

Le choix d'utiliser les ressources théoriques des économies de la grandeur comme cadre de lecture du conflit dans la gestion des ressources en eau ressort tout d'abord de l'objectif de recherche de Boltanski et Thévenot. En effet, leur ouvrage « *porte sur la relation entre accord et discord* » et le cadre théorique construit a comme objectif d'« *analyser, avec les mêmes instruments théoriques et en mettant en œuvre les mêmes méthodes, les opérations critiques auxquelles se livrent les acteurs lorsqu'ils veulent manifester leur désaccord sans recourir à la violence, et les opérations au moyen desquelles ils parviennent à construire, à manifester et à sceller des accords plus ou moins durables* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 39). En ce sens, l'architecture des mondes et leur dynamique représentent une grammaire qui permet de « lire » les situations de désaccord et de comprendre ce qui pousse les acteurs, dans une situation donnée d'action collective, à s'opposer ou, au contraire, à s'accorder.

La prise en compte des discours de justification des acteurs, en renonçant à les faire catégoriser de façon *ex-ante*, permet également d'introduire l'incertitude sur le dénouement des conflits, puisque les actions entreprises par les individus ne sont pas considérées comme prédéterminées par une force extérieure ou par une rationalité quelconque qui permettrait de prévoir leur comportement. En effet, sans nier l'existence de rapports de force qui sont susceptibles d'influencer une situation de conflit, les auteurs acceptent comme légitime le discours argumentatif exprimé par les acteurs eux-mêmes.

Par ailleurs, un des principaux apports, pour notre problématique, des travaux de Boltanski et Thévenot réside dans l'approfondissement du sens de l'accord. En effet, deux dimensions de l'accord sont couplées (Lamoureux, 1996) : tout d'abord, celle de la *compréhension commune* (qui fait référence à la notion de justesse et d'efficacité) et en outre, celle de l'*entente sur des principes* (dimension qui renvoie aux notions de justice et d'équité).

La théorie des conventions, et plus particulièrement la grille analytique des économies de la grandeur, ont été mobilisées lors de nombreuses recherches, notamment dans le domaine de l'économie industrielle et du travail (Sylvander et Biencourt, 2000 ; Salais, 1989). Par contre, relativement peu de travaux ont porté sur l'étude de l'environnement à la lumière des économies de la grandeur. Or, ceux-ci vont nous permettre, d'une part, de mettre en évidence de façon plus claire les apports de ce cadre analytique pour la compréhension des réalités conflictuelles existantes dans le domaine de l'eau et, d'autre part, ils vont nous conduire à identifier certaines limites de cette approche théorique.

1.2. Conventions dans le domaine de l'environnement

Le champ de l'environnement, qui constitue un domaine de préoccupation et d'étude relativement jeune en sciences sociales, a servi de base pour la mobilisation, à plusieurs reprises, du cadre analytique des conventions. On compte en effet un certain nombre de travaux qui se caractérisent par l'utilisation des catégories conventionnalistes pour l'étude de l'environnement.

Parmi ces travaux, nous pouvons souligner l'apport de Godard (1993) qui développe le concept de « convention d'environnement » comme réponse à des situations d'incertitude, notamment radicale.

Par ailleurs plusieurs réflexions ont été développées quant à l'existence d'une éventuelle septième cité³³ (une « cité écologique » ou « verte ») qui représenterait une nouvelle grandeur répondant aux mêmes exigences que les autres (Godard, 1990 ; Barbier 1992 ; Lafaye et Thévenot, 1993 ; Latour, 1995)³⁴.

1.2.1. Conventions face à l'incertitude

La plupart des problèmes concernant l'environnement se caractérisent, notamment du fait de la nature spécifique des biens et objets sur lesquels ils reposent, par un fort degré d'incertitude. Par conséquent, les processus décisionnels des acteurs semblent très éloignés des mécanismes traditionnels de maximisation de l'utilité.

Ainsi, en nous inspirant des travaux d'Olivier Godard (1993, 1999), il nous semble essentiel de mettre en évidence la composante d'incertitude, susceptible de caractériser l'état d'une ressource ou plus généralement une situation environnementale problématique.

Dans ce contexte, la distinction entre « *univers stabilisés* » et « *univers controversés* » (Godard, 1993) nous semble pertinente pour rendre compte de cette incertitude et ses conséquences au niveau décisionnel. Cette distinction permet de souligner notamment « *l'imbrication entre enjeux cognitifs et enjeux d'action [et] l'apparition d'une voie originale d'internalisation sous la forme d'une gestion anticipative d'une "légitimité contestable"* » (*ibid.*, p. 145).

Le point de départ de ce modèle est le constat de l'impossibilité de considérer de façon analogue des situations relevant de l'incertitude et des situations relevant du risque. Pour prendre en compte les situations d'incertitude (où le résultat d'une action est imprévisible et ne se prête pas au calcul probabiliste), certains auteurs (Heiner, 1983 ; Orléan, 1989 ; Dupuy, 1989) s'appuient sur la notion de « convention

³³ Huitième, si l'on considère la « *cité par projets* » proposée par Boltanski et Chiapello (1999) (cf. *infra*).

³⁴ Une tentative d'application du modèle des cités au concept de soutenabilité a également été réalisée par Godard (1994).

économique ». Ils considèrent en effet que l'incertitude et l'instabilité inhérente à ces situations peuvent donner lieu à des comportements collectifs originaux se fondant sur des conventions économiques « *ayant un effet suffisant de stabilisation du contexte de l'activité économique pour permettre aux agents de former des anticipations suffisamment rationnelles et de s'engager dans des investissements* » (Godard, 1993, p. 157).

Les problèmes d'environnement peuvent en effet être classés selon leur degré de maîtrise cognitive, d'identification des responsabilités et d'information disponible.

Une configuration des problèmes d'environnement en univers stabilisé concerne ainsi des situations où « *les dommages actuels ou potentiels sont réversibles et perçus directement par les individus actuels, où seuls les intérêts et préférences de ces derniers entrent directement en jeu (...) et où les problèmes sont scientifiquement stabilisés* » (Godard, 1993, p. 149). Ainsi, les acteurs perçoivent directement le dommage qu'ils subissent et ils ont la possibilité d'exprimer leurs préférences *via* des mécanismes comme le vote, le marché, les réunions communautaires, etc. Les dommages concernés dans ce type de configuration sont temporels et les responsables sont bien identifiés. La connaissance scientifique de ce type de problèmes est partagée par les acteurs et n'est pas sujette à controverses. Dans ce contexte, une problématique environnementale de ce type est susceptible d'être traitée par un dispositif de régulation lui-même stabilisé et empruntant des formes bien identifiées, notamment recourant aux procédures classiques d'internalisation des effets externes (réglementation, taxation, quotas transférables, etc.). L'objectif sera ainsi, tel que nous l'avons formulé dans le chapitre précédant, la recherche du niveau optimal d'effets externes et la définition des instruments (ou combinaison d'instruments) à même d'atteindre l'efficacité allocative.

À l'opposé, lorsque l'inverse de ces caractéristiques se produit, la configuration peut être qualifiée d'univers controversé. Il s'agit de situations où la perception du problème environnemental dérive d'une construction scientifique relayée ensuite par différents acteurs (médias, experts, administrations...), où des tiers absents font partie à part entière d'un problème qui n'est pas facilement identifiable et dont les effets sont irréversibles. À la difficulté, voire l'impossibilité de mettre en place des mécanismes de réparation des problèmes, s'ajoute la faiblesse et l'instabilité des connaissances scientifiques, qui se caractérisent par une ambiguïté sur les processus,

les causes et conséquences. Cette incertitude renforce la controverse sociale, ce qui limite par la suite la capacité de définition de stratégies d'action. Cette problématique d'univers controversé suggère des formes de régulation manifestement différentes de celles susceptibles d'être engagées dans des problématiques d'univers stabilisés. Dans ce contexte, « *l'imbrication particulière des enjeux d'action et des enjeux cognitifs sous contrainte d'irréversibilité potentielle fait notamment de la recherche de l'identification des intérêts, de la coordination des anticipations et de la dynamique des possibilités technologiques des questions premières* » (Godard, 1993, p. 151).

Les enjeux des problématiques d'environnement et plus précisément, les possibilités de régulation, diffèrent ainsi selon l'univers dans lequel elles s'inscrivent. La certitude relative des univers stabilisés définit, sur la base d'intérêts bien constitués, des enjeux d'efficacité économique et d'équité. En revanche, l'incertitude et l'irréversibilité (Godard et Salles, 1991) des problèmes relevant des univers controversés définissent des enjeux qui mettent en concurrence différentes « *visions du monde* » (*ibid.*, p. 150) dans la fixation de conventions d'environnement.

Par ailleurs, partant de la distinction entre la tradition coasienne (résolution des externalités par négociation directe entre les individus lorsque les coûts de transaction sont négligeables) et pigovienne (intervention de l'État face aux défaillances du marché), Godard propose deux formes d'internalisation, spontanée et institutionnelle.

Ainsi, le croisement des modes d'internalisation avec les deux types d'univers offre une vision synthétique sur les configurations de résolution des problèmes environnementaux :

Tableau 6 - Configurations d'internalisation des effets externes

Type d'univers Mode d'internalisation	Stabilisé	Controversé
Spontanée	(I)	(II)
Institutionnelle	(III)	(IV)

Source : Godard (1993)

Lorsqu'une problématique relève d'un univers stabilisé, ces deux modèles correspondent à des internalisations spontanée (tradition coasienne) et institutionnelle (tradition pigovienne).

En ce qui concerne les modèles identifiables lors des univers controversés, ils se rapprochent plus facilement d'une internalisation institutionnelle, car il est difficile d'envisager une internalisation spontanée de type coasien dans un contexte d'incertitude sur les droits et les responsabilités des parties concernées. Une internalisation spontanée en univers controversé peut néanmoins être envisagée à la lumière du croisement de la théorie des marchés contestables (une menace de contestation peut être un régulateur efficace) et du modèle des économies de la grandeur (nécessité de légitimer les comportements auprès des consommateurs). Si le modèle de « *légitimité contestable* » (Godard, 1993, p. 10) qui en résulte demeure utile pour analyser des problèmes touchant à l'individu consommateur, sa pertinence est réduite pour des enjeux éloignés de celui-ci, comme par exemple le phénomène de réchauffement climatique ou la diminution de la biodiversité.

Cependant, ce modèle de « *légitimité contestable* » ne semble pas être exclusivement lié aux univers controversés. En effet, la « *contestabilité* » et le comportement spontané de l'entreprise qui s'en suit, ne sont pas à relier nécessairement à une situation d'incertitude radicale ; des modalités d'internalisation spontanée peuvent également être observées dans des situations caractérisées d'univers stabilisés, sans qu'elles relèvent pour autant d'une négociation de type coasien. Une entreprise peut par exemple, en anticipant un conflit avec les pêcheurs, changer un dispositif technique pour faire diminuer les polluants rejetés dans une rivière.

Les phénomènes de controverse en situation d'incertitude peuvent également être analysés sous un autre angle, en termes de « *controverse socio-technique* » (Callon *et al.*, 2001). Selon ces auteurs, le développement de controverses socio-techniques reflète l'émergence d'une pluralité d'intérêts et des points de vue dans des situations de flou décisionnel, notamment concernant des champs techniques pouvant avoir un impact sur l'environnement et/ou la santé. Le déploiement de ces controverses peut avoir un effet mobilisateur de groupes d'acteurs hétérogènes, ce qui peut se traduire

par « l'apparition de forums hybrides et de remise en cause des cadres cognitifs de perception du problème des acteurs "légitimes" du fait des difficultés de régulation rencontrées par ceux-ci » (Frère *et al.*, 2003, p. 22). Dans ce sens, la controverse peut devenir un facteur de déblocage de certaines situations dans la mesure où elle favorise la définition et la hiérarchisation des problèmes à traiter. Cependant, les situations controversées au sens de Godard n'impliquent pas automatiquement des controverses socio-techniques dynamisantes.

1.2.2. Incertitude et ressources en eau : internalisation institutionnelle en univers hybride

En ce qui concerne la gestion des ressources en eau, quand bien même des négociations de type coasien peuvent être observables à certains moments, nous pouvons situer la plupart des enjeux dans le cadre d'une internalisation institutionnelle (la difficulté de définition de droits de propriété sur la ressource difficile les négociations bilatérales). Cependant, les problématiques étant très hétérogènes, elles peuvent relever autant d'univers stabilisés que d'univers controversés, mettant en évidence un éventail de possibilités susceptibles de s'inscrire dans une configuration intermédiaire entre les deux polarités. Cette configuration, que nous pouvons appeler « univers hybride », combine des caractéristiques des deux types d'univers.

Ainsi, les effets des prélèvements d'eau de surface ou des rejets de certaines substances sont directement perçus et peuvent être connus de manière relativement complète, les responsables sont identifiables, les conséquences sont pour la plupart réversibles et la connaissance scientifique est largement stabilisée. Bien évidemment, du fait de la nature de la ressource en question et des multiples enchaînements hydrologiques et biologiques, un certain niveau de risque doit être pris en compte en permanence. Néanmoins, le faible niveau d'incertitude caractérisant ces situations permet d'identifier certaines problématiques de gestion de l'eau comme relevant d'un univers stabilisé.

A contrario, d'autres problématiques de la gestion de l'eau se caractérisent par un fort degré d'incertitude, comme c'est le cas de la pollution diffuse ou l'assèchement des zones humides. Ces situations où la connaissance scientifique est encore limitée,

où la définition des responsabilités est difficile et où certaines conséquences sont potentiellement irréversibles relèvent bien d'un univers controversé.

Par ailleurs, la problématique des prélèvements dans les eaux souterraines ou celle des inondations sont composées d'éléments stabilisés et d'autres encore controversés. Dans le premier cas, si la quantité prélevée peut être mesurée à l'aide de compteurs sans grande difficulté, des incertitudes persistent quant à la mesure de l'eau stockée dans les aquifères et les flux qui déterminent la dynamique de ceux-ci (Petit, 2004). En ce qui concerne les processus d'inondation, quand bien même les dommages sont parfaitement perçus par les individus, le risque évalué et des périmètres définis en fonction de ce risque, des polémiques subsistent sur l'identification des responsabilités, dans un contexte où les acteurs considèrent le problème comme porteur d'un « *méta-enjeu* » (sécurité collective) « *chargé d'irréversibilité potentielle* » (Godard, 1993, p. 151).

En somme, les enjeux de la gestion des ressources en eau partagent des caractéristiques des deux types d'univers. Cette configuration intermédiaire que nous pouvons appeler « internalisation institutionnelle en univers hybride » semble être le cadre dans lequel s'insèrent la grande majorité des problématiques de gestion de l'eau. En effet, le niveau de connaissance des enjeux n'est pas assez élevé pour mettre en œuvre une internalisation pigouvienne mais il n'est pas assez faible pour traduire des problématiques « controversées ». Chacun des acteurs concernés par ce type d'enjeux aura sa propre vision du niveau de « stabilisation » ou de « controverse » des phénomènes, ce qui facilitera leur coordination. L'analyse du processus de régulation et de gestion des ressources en eau européen et français que nous présenterons dans le 3^e chapitre, et, à une échelle territoriale plus locale, celle du bassin versant de l'Audomarois développée dans le 4^e chapitre, permettra de tester cette hypothèse.

1.2.3. Une cité de l'écologie ?

Le dernier quart du XX^e siècle a vu se développer une conscience environnementale qui s'est accompagnée de nouvelles attentes, de revendications, de besoins de stratégies d'action, etc. Dans les années 1970, c'est au nom de la protection de la nature que la justice a interdit à la ville de Los Angeles de continuer d'exploiter les

ressources en eau (dont les droits avaient été achetés quarante années plus tôt aux irrigants) d'une vallée voisine, vallée où l'équilibre de l'écosystème était devenu extrêmement fragile (Barraqué, 2003). En effet, les situations où il est fait appel à l'argumentation écologique pour légitimer des actions ou des demandes sont de plus en plus nombreuses.

Le développement des discours (politiques, scientifiques, associatifs...) faisant appel ou reposant sur les notions telle que la « nature », « l'environnement », « les préoccupations écologiques », etc., a mené certains auteurs à s'interroger sur la force structurante de ces discours et leur légitimité. La question se pose alors ainsi : L'écologie peut-elle constituer un nouveau principe de justification des actions, une nouvelle « *grandeur verte* » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 510) exprimant un bien commun ? Existe-t-il une septième cité, fondée sur l'argumentation écologique (Barbier, 1992) ? La protection de la nature est-elle *légitime* ? (Godard, 1990).

1.2.3.1. La nature dans toutes ses cités

Dans un premier temps, la grille proposée par Boltanski et Thévenot peut être utilisée pour mettre en évidence les différentes visions ou représentations de la nature³⁵ dans les différents discours de justification (Godard, 1990). En effet, l'argumentation écologique peut s'inscrire, dans de nombreuses situations, au sein des cadres justificatifs déjà existants.

La nature est ainsi considérée dans le monde marchand uniquement en tant que source de marchandises. Dans la cité industrielle, la nature est considérée en tant que ressource naturelle à exploiter et elle est « grande » quand elle est maîtrisée et prévisible, par opposition à une nature sauvage, imprévisible et aléatoire. Par ailleurs, la nature de la cité civique fait l'objet d'une simple administration puisque dans cette cité les organisations qui sont valorisées sont celles qui représentent l'intérêt général ; la nature doit être accessible à tous dès lors qu'elle l'est pour certains. Dans la cité de l'opinion, la nature n'occupe pas de place particulière mais elle est « grande » si elle est connue et célèbre. La cité inspirée, qui valorise l'original

³⁵ Même si les notions de « nature » et « environnement » ne peuvent être considérées comme synonymes, nous les considérerons ici comme tels par souci de simplification.

et la création, accueille une nature qui permettrait l'accès à l'au-delà en dépassant l'humain. Finalement, la cité domestique abrite une nature dont la grandeur croît en fonction de la proximité au foyer, au familial et aux possibilités de transmission, de maintenance de la tradition. Cette cité valorise en effet les relations et dépendances personnelles, l'appartenance à la lignée, l'insertion dans la tradition, etc. Cette cité constitue la base sur laquelle s'appuie la notion de « patrimoine naturel ». La notion de patrimoine est ici essentielle « *puisque'elle désigne une totalité constituée de biens appropriés et gérés en vue à la fois de leur usage et de leur transmission* » (Godard, 1990, p. 226). Le patrimoine est intimement lié aux individus, aux groupes sociaux et aux institutions, car il permet la continuité de la lignée et représente le symbole de leur identité. C'est la cité domestique qui permet de mieux comprendre la notion de « patrimoine naturel ».

Nous voyons que l'argumentation écologique peut s'intégrer dans des systèmes de légitimité déjà existants, avec une pertinence variable d'une cité à une autre. Cependant, le cadre de ces ordres de justification reste insuffisant pour l'abriter de façon satisfaisante. Une nouvelle cité serait-elle alors en émergence?

Afin de tester l'hypothèse de l'émergence d'une nouvelle cité « verte », nous allons suivre l'analyse de Lafaye et Thévenot (1993) en vérifiant, tout d'abord, « *que l'argumentation écologique permet d'asseoir une critique des principes de justification concurrents* » (*ibid.*, p. 511). Ensuite, nous verrons si l'armature de cette nouvelle cité est consistante et capable de fonder des accords légitimes.

1.2.3.2. Les cités sous le feu de la critique écologique

Le monde marchand, même s'il accorde, dans certaines situations, une valeur aux biens environnementaux, ignore la plupart du temps les processus écologiques. Ceux-ci sont généralement dilués dans une logique économique spéculative et rarement intégrés dans les processus de décision. À titre d'exemple, le développement de clubs de golf sur la côte méditerranéenne espagnole se fait au détriment d'une ressource en eau déjà très limitée. La spéculation immobilière de ce même littoral menace également l'équilibre naturel des écosystèmes et la biodiversité (Borrego Domínguez, 2002 ; Naredo, 2003). La légitimité du mode d'évaluation marchand est ainsi souvent remise en cause.

Le monde industriel a fait également l'objet de nombreuses critiques, souvent les plus dures, de la part d'argumentations écologiques. La légitimité des justifications industrielles, basées sur la productivité et le progrès technique a été fortement remise en cause, notamment en raison de la primauté donnée aux choix techniques. C'est le cas régulièrement lors de projets de désenclavement de territoires par des infrastructures de transport.

L'ordre de grandeur fondé sur l'intérêt général qui caractérise la cité civique n'échappe pas aux critiques écologiques. Celles-ci reprochent le plus souvent aux structures institutionnelles publiques leur incapacité à résoudre les problèmes concernant l'environnement et les milieux naturels, leur inertie et l'immobilisme du système réglementaire.

De même, l'utilisation de la justification écologique dans le monde de l'opinion est généralement assez fortement dénoncée par ceux qui défendent l'importance des actions concrètes par rapport à l'image mise en avant lors des campagnes de communication.

Ainsi, de nombreuses justifications s'appuient sur l'argumentaire écologique pour attaquer et remettre en cause la légitimité des ordres de grandeur stabilisés. En effet, la logique des cités existantes est susceptible d'induire la destruction de la nature. La capacité d'évaluation des ordres de grandeurs stabilisés est ainsi contestée à travers la critique, ce qui nous permet de nous interroger sur la capacité de l'argumentaire écologique à fonder une nouvelle cité, dont la construction répondrait aux critères des cités déjà existantes.

Si l'argumentation écologique permet d'asseoir une critique des autres principes de justification, est-elle assez solide pour constituer une nouvelle cité ?

1.2.3.3. L'axiomatique de la « cité verte » à l'épreuve

Comme nous l'avons vu (cf. 1.1.2), le modèle de la cité, qui sous-tend les divers principes de légitimité, est constitué par six axiomes. Ces attributs essentiels donnant leur consistance aux cités, nous pouvons nous demander si la « cité verte » possède la même consistance que les autres, c'est-à-dire si l'ensemble des axiomes est respecté.

La prise en compte de l'environnement permet en effet une différenciation entre les sujets (axiome 2), qui seront plus ou moins grands selon qu'ils sont plus ou moins « verts ». Ainsi, « dans cette cité, est grand ce qui est écologique » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 512), c'est-à-dire celui qui a le souci de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. L'état de petit sera dès lors associé aux sujets pollueurs dégradant les milieux. L'établissement d'un ordre de grandeurs (axiome 4) est donc possible.

Par ailleurs, le passage vers l'état de grand nécessite un sacrifice, notamment en termes de consommation de ressources ou de coûts de dépollution. L'axiome 5, qui prévoit une formule d'investissement et de sacrifice est ainsi satisfait. Enfin, les grands dans l'ordre écologique réalisent un bien supérieur commun qui rejaillit sur l'ensemble des sujets, y compris les plus petits. Le bonheur profite en effet à toute la cité (axiome 6).

La satisfaction des axiomes 1 (commune humanité) et 3 (commune dignité) est cependant plus problématique (Lafaye et Thévenot, 1993 ; Godard, 1994) et le mode d'expression du jugement nécessaire à la réalisation de l'épreuve reste encore largement limité (Lafaye et Thévenot, 1993).

En effet, l'extension de la communauté de référence au-delà de l'humanité constitue une des ruptures les plus importantes par rapport à la grammaire des discours de justification. Lors des argumentations écologiques, différents types de collectifs (institutions internationales, associations, établissements publics...) se positionnent souvent et agissent en tant que porte-parole d'espèces animales ou végétales. Bien évidemment, la défense d'êtres non humains peut avoir comme origine l'intérêt d'une communauté humaine. Néanmoins, certaines argumentations, suivant le courant de l'« écologie profonde » (Naess, 1973) revendiquent la prise en compte de la valeur intrinsèque des êtres vivants, ce qui élargit la communauté de référence à partir de laquelle le bien commun est défini. Cette extension implique un élargissement du champ des droits au-delà de l'humain, intégrant des êtres comme les animaux ou les écosystèmes, remettant ainsi en cause « la césure entre un ordre de la nature et un ordre social ou politique » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 518) et violant ainsi l'axiome de commune humanité.

Le respect de l'axiome de commune humanité souffre également d'une deuxième faiblesse dès lors que la nature est invoquée. En effet, pour être cohérent avec la protection de la nature, un principe de légitimité doit être capable de définir une représentation pertinente de l'avenir. Cependant, « *les arguments écologiques se référant aux générations à venir convoquent des personnes qui ne peuvent faire entendre leur voix* » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 514).

À ce problème de représentativité s'ajoute le rapport asymétrique (de dépendance) des générations futures avec les présentes. L'extension de la communauté de référence aux générations à venir annule en effet la capacité critique effective et la mise à l'épreuve des actions lorsque les intérêts des générations futures sont en cause. Face à ce problème, plusieurs dispositifs proposent d'actualiser les générations à venir au moment présent. Ainsi, selon Barbier (1992), la symétrie peut être rétablie en organisant la représentation des générations futures dans le présent. Cependant, « *ces constructions ne se prêtent pas à une mise en cause des représentants par les représentés, élément primordial de la dynamique critique* » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 515). Par ailleurs, même en restaurant une communauté de départ uniquement composée de membres co-présents, l'axiome 3, qui définit une égale puissance d'accès aux états sociaux, reste non satisfait, car la représentativité nécessaire des générations à venir implique la création de deux groupes inégaux : d'un côté, les générations présentes, d'un autre côté, les générations futures (ces dernières n'ayant évidemment pas la même capacité d'accès aux différentes grandeurs).

L'armature de la cité « verte » est finalement fragilisée du fait de la difficulté à laquelle ce mode d'évaluation se heurte concernant son mode d'expression du jugement. Celui-ci permet, comme on l'a vu, de marquer la sanction de l'épreuve moyennant la construction d'un équivalent général (le prix dans la cité marchande, le scrutin dans la cité civique, la confiance dans la cité domestique, etc.). Une cité fondée sur l'argumentation écologique nécessite des instruments qui permettent une mise à l'épreuve des justifications. Certains indicateurs de qualité de vie ou des seuils de pollution constituent des éléments pertinents, mais leur capacité à mettre en relation des évaluations locales avec un impératif général reste limitée.

En définitive, comme le soulignent Lafaye et Thévenot, « *pour qu'émerge un nouvel ordre de justification, il faut que chacun puisse mettre à l'épreuve des actions les plus*

quotidiennes et les plus banales selon un art de prudence proprement écologique dont on ne connaît encore que quelques préceptes » (1993, p. 514). Kalaora (1998, p. 119) remarque à ce propos que « l'environnement se définit au moins autant par des finalités, des "systèmes de sens" que par un champ de problèmes ou une liste d'objets, comme on le fait communément. Le terme d'environnement renvoie, en définitive, à une liste extrêmement longue de préoccupations ou de significations différentes ». Dès lors, les discours argumentaires des acteurs concernés par un problème d'environnement semblent difficiles à réduire aux référents d'une seule cité au sens de Boltanski et Thévenot.

Nous avons vu que, pour traiter des problèmes d'environnement ou de gestion de ressources naturelles, il est indispensable de prendre en compte l'incertitude (souvent radicale) qui caractérise la plupart des phénomènes naturels. Face à des situations d'« univers controversé », les conventions apparaissent comme des modes de régulation alternatifs particulièrement satisfaisants pour permettre une stabilisation de ce contexte incertain. Les problèmes de gestion de l'eau, que nous pouvons situer au carrefour des « univers stabilisés » et les « univers controversés » appellent des modes de régulation hybrides. En tout état de cause, les préoccupations environnementales, dont l'émergence est relativement récente, interrogent les principes de légitimité stabilisés et, quand bien même l'armature d'une nouvelle cité reste incomplète, les éléments existants prennent une place de plus en plus grande dans les discours de légitimation. Comme nous le verrons dans le dernier chapitre, l'émergence de ces nouvelles justifications environnementales, est souvent à l'origine de conflits entre usagers (directs ou indirects) de la ressource en eau. Mais comment les acteurs font-ils face à ces conflits ? Les travaux de Boltanski et Thévenot présentent différentes possibilités de dépasser le constat du conflit et d'analyser ses rouages.

1.3. Éléments conventionnels pour l'appréhension des conflits

Lors des situations particulièrement complexes où des sujets et des objets disparates, relevant de systèmes de légitimité différents, se retrouvent confrontés, le différend est susceptible d'apparaître et celui-ci, du fait de son origine et contrairement au litige, ne peut pas être arbitré au sein d'un seul système de légitimité. Ces situations

peuvent trouver des issues variées et c'est dans cette possibilité d'annulation du différend que le lien entre les systèmes de légitimité et les modes de coordination apparaît clairement (Godard, 1990).

1.3.1. Renoncement ou dépassement des conflits

Les sujets et objets de mondes différents engagés dans un différend ne sont pas fatalement dissous dans le conflit. La crise potentielle causée par la rencontre entre plusieurs mondes peut être évitée grâce à l'« *apaisement de la critique* » (Boltanski et Thévenot, 1991, p. 335) qui peut prendre plusieurs formes. En effet, outre la logique des rapports de force et de la violence³⁶, les individus peuvent opter pour s'engager notamment dans trois types de figures afin de résoudre les conflits : les arrangements locaux, la relativisation ou le compromis.

1.3.1.1. Contingence et instabilité des arrangements locaux

Tout d'abord, les acteurs peuvent conclure un arrangement local (ou « privé ») « *un accord contingent aux deux parties (...) rapporté à leur convenance réciproque et non en vue d'un bien général* » (ibid., p. 408). Autrement dit, l'accord reste circonstanciel et implique uniquement les parties concernées. Par conséquent, il n'a pas la visée d'une justification puisqu'il ignore le bien commun. Comme l'indiquent Boltanski et Thévenot, « *c'est précisément la mise à l'écart des autres et, éventuellement, le secret, qui contribuent à donner forme à la coalition dont on dira des membres qu'ils sont dans un rapport de "complicité"* » (p. 410).

Ce type d'accord pose ainsi un certain nombre de limites. Tout d'abord, comme nous l'avons souligné, l'accord n'est pas justifiable au regard d'un principe supérieur commun et n'engage que les parties en cause, donc il n'est pas généralisable. Par ailleurs, l'accord est très peu résistant car il dépend fortement des acteurs engagés (un changement, aussi faible soit-il, remet en question l'accord). Ce qui fait que

³⁶ Quand bien même le modèle des cités considère le recours à la violence et aux rapports de force comme une alternative face aux conflits (« *en posant la contrainte d'un impératif de justification, le modèle présenté ici ne vise évidemment pas à ignorer que les personnes peuvent s'y soustraire par la violence et la tromperie* » - Boltanski et Thévenot, 1991, p. 420), cette possibilité est développée de façon très limitée.

finalement, il peut être dénoncé à tout moment et souffre dès lors d'un manque de résistance aux critiques.

1.3.1.2. Le renoncement au différend dans la relativisation

La deuxième figure de résolution des conflits proposée par le modèle des économies de la grandeur correspond à la relativisation, que les auteurs définissent comme « *la fuite hors de la justification* » (*ibid.*, p. 412). Autrement dit, pour éviter l'épreuve et dépasser le différend, les individus éliminent la contrainte de justification en considérant que « *rien n'importe* » (*ibid.*, p. 412) ou qu'« *il n'y a pas de problème* » (*ibid.*, p. 431). Ainsi, l'épreuve est abandonnée car elle est considérée comme inutile, la situation devient contingente et retrouve son état initial. Cette relativisation peut être considérée comme une réponse à la peur de faire face à une épreuve, mais aussi comme un moyen subtil de passage vers un autre monde « *une fois le danger écarté* » (*ibid.*, p. 414). La valorisation de la contingence fait de la relativisation une figure instable, puisque « *certes, le différend est suspendu, mais seulement dans la mesure où tout jugement devient impossible* » (*ibid.*, p. 413). Le « relativisme », en tant qu'attitude globale, permet de stabiliser la relativisation. Ceci implique « *franchir un pas de plus et, mettant entre parenthèses les contraintes de la cité, adopter une position d'extériorité à partir de laquelle le train du monde puisse être subordonné à un équivalent général qui ne soit pas un bien commun* » (*ibid.*, p. 414). Le relativisme permet ainsi de dénoncer sans expliciter la position à partir de laquelle la critique est lancée.

1.3.1.3. Un compromis fondé sur un bien commun non explicité

De façon plus élaborée, les disputes peuvent également être dépassées moyennant un « *compromis* » où « *on se met d'accord pour composer, c'est-à-dire pour suspendre le différend, sans qu'il ait été réglé par le recours à une épreuve dans un seul monde* » (*ibid.*, p. 337). Le défi relevé par le compromis consiste à « *rendre compatible des jugements s'appuyant sur des objets relevant de mondes différents* » (*ibid.*, p. 338). En effet, des êtres appartenant à des mondes différents se confrontent et, afin d'aboutir au compromis, ils tendent à converger vers un même bien commun en renonçant à faire appel aux principes de justification propres à leurs mondes respectifs. Le compromis « *visé un*

bien commun qui dépasserait les deux formes de grandeur confrontées en les comprenant toutes deux » (*ibid.*, p. 338).

L'incertitude qui caractérise le compromis est sa principale faiblesse, notamment lorsque les sujets en désaccord persistent à faire référence à des mondes et des principes de justification incompatibles. En effet, dès lors que le compromis ne peut être référé à une forme de bien commun constitutive d'une cité (sur lequel repose la légitimité du jugement), il ne permet pas d'ordonner les sujets selon une grandeur propre et reste ainsi fragile. Ainsi, la critique reste toujours possible et les individus pourront à tout moment se référer à leur monde d'origine et relancer le différend en dénonçant le compromis.

Cependant, le compromis peut être rendu plus résistant à la critique en introduisant, dans la mise en évidence du bien commun, des objets dont leur forme n'est plus reconnaissable, c'est-à-dire provenant de mondes différents mais en leur faisant prendre une apparence trouble. Le développement de ce type d'objets, tout comme l'introduction d'êtres ou des qualités « *équivoques* » (pouvant également relever, dans des sens différents de mondes distincts) contribue à consolider (à « *frayer* ») le compromis. « *Lorsqu'un compromis est frayed, les êtres qu'il rapproche deviennent difficilement détachables* » (*ibid.*, p. 340). Dans ce cas, la résolution du conflit tend à ressembler à un litige, où la critique portera sur les personnes qui agissent contre la cohésion des êtres compromis et où la cohérence du compromis en elle-même n'est pas attaquée. En tout état de cause, « *pour que le compromis tienne, il ne faut pas chercher à avancer dans le sens d'une clarification, puisqu'il n'existe pas de cité de rang supérieur en laquelle les mondes incompatibles, associés dans le compromis, pourraient converger* » (*ibid.*, p. 408). Éviter de clarifier le compromis empêche en effet de mettre en évidence le caractère artificiel de celui-ci.

Un compromis bien consolidé peut néanmoins à son tour être victime d'une critique, qui dans ce cas se réalise par rapport à une figure elle-même composée de deux mondes différents. Cependant, la critique n'aura jamais un effet fatal car les deux grandeurs qui forment le compromis initial sont ici traitées comme équivalentes ; l'impossibilité de faire référence à un seul principe supérieur commun rend impossible la clarification totale de la critique et limite dès lors la portée de celle-ci.

De la même façon que la critique peut être portée à partir de chacun des mondes, entraînant autant de différends possibles, il en résulte, par conséquent, une pluralité de figures du compromis. Ainsi, au sein d'une même organisation, groupe, collectif, etc., cohabitent des compromis industriel/civique (les droits des travailleurs), domestique/marchand (service sur mesure), opinion/civique (mettre son nom au service d'une cause), etc.

Nous pouvons ainsi considérer que, mise à part la figure du compromis, les alternatives possibles pour dépasser le différend constituent des solutions instables et impliquent un évitement où l'on recule face au conflit plutôt qu'un dépassement de celui-ci. En effet, le recours à des arrangements locaux ou aux rapports de force nécessite que les conditions qui les ont fait naître perdurent. La relativisation représente quant à elle la négation du différend et donc le renoncement face à celui-ci.

1.3.2. Des limites et manques pour la gestion des conflits

Le modèle des cités, en plaçant l'accord et les logiques d'argumentation au cœur de leur construction, constitue, dans l'étude de l'action collective, une voie de recherche originale qui découle du point de vue initial des auteurs. En effet, ceux-ci considèrent, comme on l'a vu, qu'il n'est pas nécessaire qu'une personne « se prête à un "jeu" ou occupe des "rôles" pour expliquer sa conduite » (*ibid.*, p. 192). De ce fait, ils tentent d'introduire l'incertitude dans le processus d'élaboration de l'accord (ou désaccord) et insistent sur la façon dont les différents acteurs essayent de légitimer leurs actions par une « montée en généralité », c'est-à-dire par une « *extension du bien commun* » (Lafaye et Thévenot, 1993, p. 502) en liant des situations concrètes à des formes de généralité.

Néanmoins, nous ne pouvons pas ignorer que cette approche, dont la pertinence nous semble manifeste pour « lire » et comprendre les conflits, souffre malgré tout de faiblesses qui nous semblent nécessaires de mettre en évidence.

Tout d'abord, le modèle pâtit des limites inhérentes à toute démarche typologique et se prête dans ce sens facilement à la critique, notamment en ce qui concerne les

limites des catégories présentées (les cités et les mondes) et les relations entre celles-ci. Les auteurs doivent ainsi définir les frontières des mondes, ce qui est fait par l'attribution du répertoire des objets, les épreuves correspondantes, les modalités des comportements, etc. Les éléments qui échappent à cette catégorisation (les « agencements composites ») se voient donc situés dans des positions intermédiaires, en dehors des catégories. Comme le signale Juhem (1994, p. 89), « lorsqu'on raisonne en termes discontinus on est obligé de prévoir des positions intermédiaires lorsque les cas ne peuvent être inclus dans les cases ». Or, ces éléments « hybrides » constituent le plus souvent les composantes les plus représentatives de la réalité. D'autre part, les auteurs admettent que, quand bien même les six principes de justification sembleraient constituer les ordres de justice les plus stables, aucune institution ne relève d'une seule cité.

Il est par ailleurs possible de reprocher aux auteurs l'absence, ou tout au moins la faiblesse, de la perspective historique. Les auteurs affirment que les cités ont suivi un processus d'élaboration et ils fournissent quelques éléments historiques (essentiellement concernant les philosophies politiques qui ont joué le rôle de clarificateurs). Cependant, le mécanisme qui permet la formation d'un nouvel ordre de grandeur n'est pas explicité et le processus de création des cités (et leur relation avec les mondes) apparaît insuffisant et quelque peu artificiel. Selon Lepetit (1995, cité par Boltanski, 2002), deux temporalités sont présentes dans l'ouvrage de Boltanski et Thévenot : une très courte (des situations) et une très longue (des cités) ; il manquerait cependant une temporalité de moyenne portée qui rendrait compte de la genèse historique des ordres de justice ainsi que de leur évolution dans le temps.

Cette importance donnée aux situations et aux discours de justification et de critique a été considérée comme « un renoncement à la macro-sociologie au profit d'une micro-sociologie » (Boltanski, 2002, p. 285). Quand bien même la validité des principes de justification est de portée générale, l'accent mis sur les situations d'ampleur restreinte risque de limiter la portée de l'analyse de la société dans sa globalité.

Une autre critique adressée au modèle des économies de la grandeur concerne la sous-estimation du poids des rapports de force dans les relations sociales, en faisant fi des inégalités inhérentes à toute société. En effet, l'axiome de commune dignité,

qui implique une égalité dans l'accès aux états de grandeur du monde, semble problématique dans la société occidentale actuelle³⁷.

Dans l'ouvrage *Le nouvel esprit du capitalisme* (1999), dont un des objectifs selon ses auteurs était de répondre à certaines de ces critiques (Boltanski, 2002), Boltanski et Chiapello tentent de « *construire une dynamique permettant de rendre compte de l'apparition de nouveaux points d'appui normatifs et, dans ce cas précis, de la formation, en cours, d'une nouvelle cité* ». Pour cela, ils ont « *été amenés à réintroduire dans [leur] cadre d'analyse la référence à des forces et (...) le cours du temps* » (Boltanski, 2002, p. 286)³⁸.

Il n'en reste pas moins que le modèle des six mondes de départ souffre d'un hermétisme à l'origine de la critique que nous considérons la plus significative pour notre travail. Nous regrettons en effet que, quand bien même les éléments qui articulent le modèle sont identifiés et définis, les modalités d'articulation ne sont pas toujours clairement explicitées et manquent d'une dimension dynamique. Ainsi, si la figure du compromis se comprend comme le dépassement d'un différend entre sujets appartenant à différents mondes de justification, le mécanisme concret d'élaboration du compromis reste pour le moins vague. On assiste à une situation qui s'apparente en effet à « *une sorte de "boîte noire" dans laquelle sont "injectés" deux mondes et d'où il en ressort un compromis* » (Pfister, 2001, p. 14).

Le modèle des cités constitue en effet une « *grammaire des compromis* » (Réberieux *et al.*, 2001, p. 268). Cependant, « *l'étude de la dynamique dans l'économie des conventions passe (...) par la compréhension de la formation (et de la déformation) de ces compromis, nés des visées tout à la fois coopératives et stratégiques des agents. De ce point de vue, force est de reconnaître que l'on dispose de peu de résultats. La question de la formation des compromis reste essentiellement ouverte* » (*ibid.*, p. 268). Si le modèle des cités constitue une grille d'analyse pertinente pour la « lecture » des conflits, il ne permet pas de les appréhender de façon dynamique. Pourtant, l'étude des conflits dans la gestion des ressources en eau ne peut faire l'économie d'une analyse dynamique des processus de résolution ou tout au moins de gestion de ces conflits.

³⁷ Le modèle des économies de la grandeur s'avère d'ailleurs a-spatial ; il n'envisage pas par exemple l'analyse des sociétés non occidentales où la typologie des cités pourrait se révéler inadaptée.

³⁸ L'ouvrage de Boltanski et Chiapello n'a pas échappé aux critiques. Voir par exemple Gadrey *et al.* (2001) et Ramaux (2003).

La question de la formation des compromis, que nous assimilons à la gestion des conflits, reste donc ouverte. Afin de compléter les outils théoriques qui nous permettront de rendre compte de l'origine, l'évolution et l'issue des conflits dans le domaine de la gestion de l'eau ainsi que de la mise en place progressive d'une gestion de l'eau intégrée, nous allons nous intéresser, dans la section qui suit, à l'étude de la notion de patrimoine naturel. La notion de patrimoine, identifiée dans ce chapitre comme une catégorie essentielle pour la prise en compte de l'environnement dans les décisions des acteurs, nous semble constituer le levier favorisant la formation des compromis.

L'approche patrimoniale ou de gestion patrimoniale des ressources naturelles, développée essentiellement en France depuis les années 1980 (Ollagnon, 1979, 1984, 1989 ; de Montgolfier et Natali, 1987 ; Barouch, 1989 ; Mermet, 1992) offre, selon nous, les outils nécessaires pour appréhender cette dynamique. Cette approche, qui prend en compte l'incertitude, le long terme, la multiplicité d'acteurs interdépendants ainsi que les conflits potentiels, fournit des concepts et des grilles d'analyse des situations conflictuelles et propose des méthodes destinées à élaborer des modes de gestion négociés.

2. GESTION DES CONFLITS À L'AIDE D'UNE APPROCHE PATRIMONIALE

Nous avons vu que la mise en évidence d'une pluralité de régimes de légitimation constitue une grille d'analyse pertinente pour comprendre l'existence et l'apparition de conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Nous examinons maintenant l'apport complémentaire de l'approche patrimoniale qui propose des outils à même de rendre compte de ce que nous pouvons appeler la « dynamique du compromis ».

Les notions de patrimoine et d'« éco-socio-système », qui constituent les fondements de cette approche, nous permettront par la suite d'étudier le processus de « négociation patrimoniale » à même d'appréhender la dynamique des conflits.

2.1. L'approche patrimoniale

L'approche patrimoniale de gestion des ressources naturelles est une démarche pluridisciplinaire de recherche initiée dans la deuxième moitié des années 1970 sous l'impulsion notamment des travaux de Henry Ollagnon (1979, 1984) et regroupant des chercheurs de différentes disciplines ainsi que des personnels des administrations. Les recherches d'Ollagnon (1979) sur les modes d'appropriation des eaux souterraines de la nappe d'Alsace, constituent le travail précurseur de cette optique patrimoniale, à une époque où la réflexion sur l'allocation des ressources et leur gestion était pratiquement inexistante.

Cette approche, qui valorise un souci de réalisme (de Montgolfier et Natali, 1987), tente de faire face aux problèmes d'environnement en dépassant l'antagonisme existant entre ceux, d'un côté, sceptiques à toute amélioration de l'environnement sans changement préalable de la société et ceux, à l'opposée, qui considèrent les problèmes environnementaux comme marginaux et substituables au capital³⁹.

Le fondement de cette perspective de recherche s'articule autour de deux notions : le patrimoine et l'« éco-socio-système ». En effet, la démarche adoptée par les tenants de cette approche consiste à considérer les ressources naturelles et les milieux dans leur relation identitaire (patrimoniale) avec la société. L'ensemble des relations « patrimoniales » forme un « éco-socio-système » à partir duquel les conditions d'une gestion des conflits d'usage peuvent être dégagées.

2.1.1. Gérer la nature comme un patrimoine

La notion de « patrimoine naturel » émerge et apparaît depuis une trentaine d'années dans les discours et les réflexions touchant à la protection de l'environnement. Selon Lefeuvre (1990), la première allusion au terme « patrimoine naturel » en France date de 1967 dans le décret instituant les Parcs naturels régionaux. La notion est ensuite reprise dans la loi sur la protection de la nature de

³⁹ Notons au passage que le courant institutionnaliste de la propriété commune développé notamment par Ostrom (1990) se rapproche de cette approche tant dans le constat de l'incapacité des politiques publiques à transcender deux visions antagonistes comme dans la possibilité pour le chercheur de mener une posture d'observation participante.

1976 et généralisée par la Commission interministérielle des comptes du patrimoine naturel.

La construction de la notion de « patrimoine naturel » peut sembler à première vue contradictoire, puisque à la notion de « patrimoine », issue du domaine du droit et renvoyant à des éléments appropriables par la société, se joint le terme « naturel » qui fait référence, dans un sens, à ce qui est extérieur aux affaires humaines et souvent difficilement appropriable. Ce rapprochement peut être considéré comme un « *coup de force* » (Godard, 1990, p. 239) du fait du risque de voir privilégier une vision de la nature comme objet de maîtrise par l'Homme (la *natura naturata*) en écartant une conception de la nature comme un processus doté d'une causalité interne (la *natura naturans*) (Larrère et Larrère, 1997, p. 15). Cependant, il convient de constater que la même critique peut être adressée aux notions de « ressource naturelle » ou « bien naturel » qui renvoient, selon la typologie de systèmes de légitimité, à des modes de pensée purement « industriels » et « marchands ». Le patrimoine naturel introduit selon nous une dimension « domestique » qui contribue à mettre en évidence la spécificité des ressources naturelles par rapport aux autres biens.

Le terme « patrimoine naturel » constitue d'ailleurs un pas en avant vers l'équilibre entre ces deux conceptions de la nature (la *natura naturata* et la *natura naturans*), notamment en introduisant des logiques d'usage et d'appropriation nouvelles. L'intérêt de la notion de patrimoine appliqué aux ressources naturelles est ainsi exprimé par Ost (1995, p. 323-324) : « À la logique monofonctionnelle et au partage exclusiviste qu'induit le régime de la propriété privée – et sa transposition politique, la souveraineté étatique –, le patrimoine substitue une logique complexe qui prend en compte les usages multiples qu'entraînent les espaces et les ressources, et met en place des réseaux de droits d'usage et de contrôle débordant les découpages issus de la propriété et de la souveraineté ».

La notion de « patrimoine naturel » s'est ainsi révélée la réponse au besoin de sauvegarde des éléments de la nature en établissant un compromis entre deux logiques opposées, celle de préservation et celle de conservation (Vivien, 2003). La première, prédominante jusqu'au milieu du XX^e siècle, défend une conception de la nature sauvage dans laquelle l'Homme peut se ressourcer, une nature porteuse de

valeurs identitaires et spirituelles. La deuxième, qui prône une exploitation raisonnable des ressources tout en créant des réserves qui assurent la pérennité de la capacité de production de celles-ci, s'est imposée notamment à partir des années 1960. Il est question désormais de « gestion » de la nature et le risque d'une dérive utilitariste est craint. C'est ainsi que la « patrimonialisation » permet d'apporter « *un garde-fou : gérer la nature, oui, mais comme un patrimoine. « La nature devient alors un bien qu'il convient de gérer de manière à le transmettre aux générations futures avec une qualité préservée » (Godard et al., 1992, p. 325).*

Que peut-on donc espérer de la « patrimonialisation » d'un milieu ou d'une ressource ? Ost (1995, p. 332-333) propose de répondre sur la base de cinq « *indices de complexité dialectique* ». Tout d'abord (deux premiers indices), la nature hybride du patrimoine se manifeste dans la réticence à séparer le sujet de l'objet, l'être de l'avoir, ce qu'implique que la patrimonialisation d'un bien ou d'une ressource ne consiste pas uniquement dans la reconnaissance d'un intérêt de consommation, mais aussi des valeurs liées à l'identité. Ainsi, « *le patrimoine n'est pas un objet, mais une relation sociale* » (Orléan, 2000, p. 68) ou comme l'exprime Godard (1989, p. 314), « *les biens patrimoniaux constituent ce qu'on peut appeler des ressources identitaires, à la fois garants matériels de la pérennité du groupe en question et supports symboliques de son identité* ». L'impératif de transmission des possibilités d'action et le caractère identitaire sont donc essentiels dans la gestion de ce type de biens.

Ensuite, la patrimonialisation s'inscrit dans une logique de cohésion solidaire entre les éléments de l'actif et ceux du passif. Ceci implique l'exigence de conservation de l'intégrité du patrimoine, tout au moins de garantir ses possibilités de régénération (si celui-ci est renouvelable). Dans ce sens, Ost (1995, p. 327) remarque que « *par hypothèse, la gestion patrimoniale sera donc une gestion prudentielle qui conserve au patrimoine sa vertu la plus précieuse d'être un réservoir de possibles* ».

Le quatrième indice concerne la prise en compte de l'intérêt d'autrui. En effet, l'intérêt privé, celui de souveraineté nationale et celui de patrimoine « commun » s'enchevêtrent dans les ressources patrimoniales. « *Intérêt privé et intérêt général doivent donc cohabiter dans le bien patrimonialisé dont le régime juridique sera aménagé de façon à permettre les usages concurrents ainsi reconnus* » (Ost, p. 332).

Enfin, le patrimoine est une notion « *transtemporelle et translocale* » (*ibid.* p. 326) car au sein du local et de l'actuel, elle se projette également dans le global et le futur. Le patrimoine porte ainsi en lui le passé mais déborde le « ici et maintenant » pour être le reflet de l'avenir. Dans ce sens le patrimoine peut être considéré comme une réserve de possibilités. Il déborde également des échelles géographiques traditionnelles et peut être considéré comme multilocalisé.

Nous pouvons ainsi considérer, comme le fait Godard (1990), la gestion patrimoniale des ressources naturelles comme une figure de compromis paradoxal : « *le principe qui sert de référence et fait tenir ensemble les éléments de ce nouvel ordre n'est encore que virtuel, en projet ; mais il est déjà actif comme facteur de rapprochement* » (Godard, 1990, p. 235).

Le patrimoine est ainsi considéré par cette approche comme « *l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par l'adaptation en milieu évolutif* » (Ollagnon, 1989, p. 265). Dès lors, il n'existe pas de patrimoine sans relation identitaire.

Quant à la notion de gestion (patrimoniale), de Montgolfier et Natali (1987, p. 11) la conçoivent d'une façon particulière : « *elle se réfère à l'importance des actes de gestion effectués quotidiennement par un grand nombre d'acteurs sociaux et à la nécessité de prendre en considération tous ces actes de gestion élémentaire pour concevoir une gestion plus globale de l'environnement* ».

Le patrimoine, confondu souvent par les économistes avec le capital⁴⁰, est ainsi une notion relationnelle entre ses éléments et son propriétaire, un « *élément structurant d'une culture, et (...) créateur de sens* » (*ibid.*, p. 121). Ces relations identitaires permettent au titulaire de s'adapter à son environnement, quand bien même cette adaptabilité, qui détermine les possibilités de réaction face à l'imprévisible, reste limitée. La variété interne des éléments du patrimoine joue un rôle essentiel dans sa capacité d'adaptation. Cette variété est néanmoins relative (un élément perçu par quelqu'un comme patrimoine, peut être ignoré par quelqu'un d'autre) et son

⁴⁰ Sur la relation entre patrimoine et capital, voir Nieddu (2004).

développement n'est pas figé. Ainsi, le choix d'affecter un élément du patrimoine à une utilisation donnée peut impliquer une diminution de la potentialité d'adaptation, mais cela peut également déboucher sur des nouvelles sources de variété. Cette « stratégie de la variété » est d'ailleurs souvent menée de façon involontaire.

En définitive, gérer la nature comme un patrimoine permet, comme le souligne Vivien (2003) « *d'opérer un certain nombre de déplacements et de décentrement dans les façons de penser les problèmes d'environnement et de tenter de les résoudre* ». La notion de « patrimoine naturel » reconnaît ainsi, outre les figures traditionnelles de propriété privée et de propriété publique, une troisième figure où le titulaire représente une entité collective, la propriété commune. Elle autorise également la conjugaison d'échelles spatiales et temporelles variables, notamment l'appréhension du long terme, du fait du lien étroit entre les différentes temporalités et la notion de transmission.

Dans un contexte marqué par l'existence d'une pluralité de systèmes de légitimité qui dessinent un « *trouble de légitimité* » des problèmes environnementaux (Godard, 1990), l'approche patrimoniale tente ainsi de créer une dynamique. Celle-ci implique l'engagement des acteurs concernés par une problématique de gestion d'une ressource ou d'un milieu naturel dans un processus de négociation débouchant sur la résolution ou tout au moins l'encadrement des conflits. Comme l'exprime Ollagnon (1989, p. 260-261), l'approche patrimoniale vise à « *définir un cadre et un langage susceptible d'accueillir les diverses approches stratégiques explicites en même temps que les diverses logiques pragmatiques des acteurs (...) l'approche patrimoniale (...), de ce point de vue, doit être comprise comme la tentative de construction d'un métalangage pour la résolution des problèmes de gestion de la qualité* ».

2.1.2. L'« éco-socio-système » : la société, la nature et leurs relations

L'« éco-socio-système » constitue le deuxième élément, avec le patrimoine, sur lequel se fonde l'approche patrimoniale de gestion des ressources.

Les auteurs de cette approche analysent l'« éco-socio-système » s'appuyant sur la théorie des systèmes étant donné que l'approche systémique « *se donne pour sens de*

saisir comment tout ce qui interagit forme un tout du point de vue de la qualité » (Ollagnon, 2000, p. 331).

L'*éco-socio-système* se présente ainsi comme un système constitué de relations écologiques et sociologiques ou plus exactement « l'ensemble de relations existant à propos de la gestion d'une ressource naturelle. [II] comprend donc :

- les relations entre les facteurs écologiques qui conditionnent l'évolution du milieu naturel producteur de la ressource,
- les relations que les acteurs sociaux qui font usage de cette ressource ont entre eux à l'occasion de la gestion de cette ressource,
- les relations que les acteurs sociaux ont avec les divers facteurs du milieu, et qui sont susceptibles d'influer sur l'évolution et le renouvellement de la ressource » (de Montgolfier et Natali, 1987, p. 115).

L'*éco-socio-système* peut ainsi être conçu comme l'ensemble des relations société-nature et devient par là même l'unité créatrice de qualité du patrimoine naturel ; simultanément le sujet du processus et la scène où celui-ci se déroule. Comme le remarque Torres (1995, p. 109), l'*éco-socio-système* « envisagé dans sa relation patrimoniale avec la communauté qui l'habite nous ramène à la notion de territoire ». Ce contenu essentiellement relationnel soulève plusieurs interrogations lorsqu'il s'agit d'analyser un *éco-socio-système* en particulier (*ibid.*, 1987).

La première difficulté concerne la délimitation des frontières de l'*éco-socio-système*, dès lors que l'on considère celui-ci comme faisant partie d'un environnement global. La réalité ne se prête pas toujours au découpage, qui pourra parfois s'avérer artificiel. À défaut de frontières réelles, des frontières conventionnelles peuvent être définies, sur la base de la capacité relative de certains systèmes à être isolés. Ce découpage peut être géographique (un cours d'eau, un bassin versant, une forêt domaniale...) mais il peut également faire référence à une dimension organisationnelle (une communauté de communes, un syndicat mixte...). La définition de frontières de l'*éco-socio-système* pourrait en effet se fixer en fonction de

la proximité (géographique mais aussi organisationnelle) ⁴¹ entre les différents éléments (naturels et sociaux).

Ceci nous amène au deuxième problème dans l'analyse d'un *éco-socio-système*, en l'occurrence l'échelle organisationnelle pertinente pour l'analyse. En effet, un système peut être défini à partir de plusieurs niveaux d'organisation. Ainsi, à titre d'exemple, les éléments (naturels et sociaux) faisant partie de l'*éco-socio-système* de relations « pouvoirs publics et eau » peuvent être appréhendés à partir d'un niveau organisationnel global, où l'acteur considéré serait « l'administration de l'eau » dont les discours et stratégies peuvent être identifiés. Mais on peut se placer à un niveau plus bas et distinguer les Agences de l'eau, les Voies Navigables de France, les différents services de l'État, etc., organismes qui possèdent leurs manières d'intervention et pouvoirs propres. On peut descendre à un échelon inférieur en distinguant chacun des services de l'État : la Direction de l'eau, la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt, la Direction départementale de l'équipement, la Mission inter-services de l'eau, la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement... Le point de vue peut encore devenir plus fin en distinguant, à l'intérieur de chaque organisme, les multiples responsables et, pour chaque personne, ses différents discours. Plusieurs niveaux d'analyse sont souvent nécessaires pour étudier un *éco-socio-système* de façon cohérente, tout en conservant un caractère homogène à l'analyse.

La troisième préoccupation à prendre en compte dans l'étude d'un *éco-socio-système* concerne les relations au sein de celui-ci. En effet, face à la multiplicité de relations existantes (entre éléments naturels, entre acteurs, entre ces deux ensembles), il devient indispensable de relever les plus significatives en fonction de la problématique à résoudre. Il est également indispensable d'éviter le risque de sélectionner les relations pour lesquelles on dispose d'informations précises en négligeant celles dont les mécanismes ne sont pas bien connus. Ainsi, pour comprendre la surexploitation d'une nappe souterraine, il est essentiel de connaître les dynamiques d'infiltration et de stockage de l'eau. Quand bien même ces mécanismes ne sont pas encore bien connus et les mesures précises demeurent

⁴¹ Cela fait écho aux analyses en termes de proximité que nous développerons *infra*.

difficiles à mettre en œuvre, toute analyse du système de l'aquifère doit prendre le plus grand compte de ces dynamiques.

Finalement, l'évolution de l'*éco-socio-système* dans le temps est un des éléments essentiels de l'analyse. Cette évolution peut s'effectuer à structure constante (lorsqu'un évènement n'affecte en rien le niveau d'organisation étudié) où elle peut, au contraire, entraîner un changement de structure. La façon dont l'évolution du système est appréhendée est étroitement liée au niveau d'organisation. En général, une évolution qui implique un changement de structure à un niveau d'organisation donné sera une évolution à structure constante lorsqu'on la considère à un niveau plus élevé.

La notion d'*éco-socio-système* peut être mise en parallèle avec celle d'*anthroposystème*, développée plus récemment dans le cadre du Piren⁴² et constituant la base conceptuelle des recherches sur les interactions société-environnement réalisées par les zones ateliers⁴³ (Lévêque *et al.*, 2003). Comme pour l'*éco-socio-système*, le constat initial concerne l'opposition traditionnellement opérée dans les sociétés occidentales entre les entités naturelles d'un côté, et les entités sociales de l'autre. À partir de ce constat, l'*anthroposystème* est défini comme « un système interactif entre deux ensembles constitués par

- un ou des *sociosystème(s)*
- un ou des *écosystème(s) naturel(s) ou artificialisé(s)*

s'inscrivant dans un espace géographique donné et évoluant avec le temps sous l'effet de facteurs externes et/ou internes au système » (Lévêque et van der Leeuw, 2003, p. 1).

Les différences entre ces deux notions sont en effet minimes. La notion d'*anthroposystème* inclut la possibilité d'écosystèmes artificialisés et, par rapport à l'*éco-socio-système*, elle fait plus explicitement référence au cadre géographique ainsi qu'aux influences externes au système. Néanmoins, le terme *anthroposystème*, *a priori*, laisse sous-entendre une primauté de l'Homme sur le milieu naturel ; il évoque une supériorité du social sur le naturel qui est par contre inexistante dans le terme *éco-*

⁴² Programme Interdisciplinaire de Recherche sur l'Environnement.

⁴³ Plateforme de recherche interdisciplinaire, définie par un territoire de dimension régionale autour d'une problématique transversale, mise en place en réponse à un appel d'offres du CNRS.

socio-système. Lévêque et Muxart (2004, p. 2) reconnaissent en effet que « le préfixe adopté affirme d'emblée et sans ambiguïté le rôle déterminant joué par les sociétés humaines dans l'évolution de ce système hybride ».

Nous avons vu que l'approche patrimoniale de gestion des ressources naturelles s'appuie sur différentes sources conceptuelles (l'écologie, la sociologie, la théorie des systèmes, l'évaluation économique...) dans l'objectif de construire un cadre théorique apte à rendre compte des problèmes de gestion des ressources naturelles. Ce cadre, fondé sur les notions de patrimoine et d'*éco-socio-système*, offre les éléments nécessaires pour une gestion des conflits d'usage des ressources naturelles. En effet, l'étude objective d'un milieu naturel ou d'une ressource ne suffit pas pour appréhender les dynamiques à l'œuvre qui permettront de les gérer. L'engagement des acteurs sociaux qui sont en lien avec le milieu naturel en question et leur relation (souvent subjective) avec celui-ci doivent être intégrés à l'analyse.

La nécessité d'intégrer les dimensions subjective et relationnelle se fait particulièrement sentir dans le cas de ressources naturelles communes comme l'eau, où l'état (qualitatif et quantitatif) de la ressource est la résultante de la somme d'actions réalisées par une multitude d'acteurs interdépendants guidés par des logiques souvent contradictoires. Dès lors, comme le souligne Ollagnon (2005, p. 192), « la "qualité totale" de la nature, (...) en raison du caractère circulant et complexe de celle-ci ne peut être pris en charge de façon patrimoniale que par des "communautés patrimoniales" adaptées aux entités [territoriales] adéquates ». Dans ce contexte, la réunion de l'ensemble des acteurs concernés et l'engagement de ceux-ci dans un processus de négociation semble constituer une démarche susceptible de déboucher sur une gestion effective⁴⁴ cohérente du milieu ou de la ressource en question.

⁴⁴ La « gestion effective » d'un milieu est définie comme « le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent » (Mermet, 1992, p. 57), autrement dit, « celle qui se constate » (Ollagnon, 1984, p. 70). Ainsi, le rejet de polluants dans une rivière constitue, au même titre qu'une station d'épuration communale, un acte de gestion effective. Elle est à distinguer de la « gestion intentionnelle », qui se définit comme « les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens » (*ibid.*, p. 58).

2.2. Gestion des conflits avec la « négociation patrimoniale »

La résolution des conflits liés à la gestion et/ou l'usage des ressources naturelles passe, selon l'approche patrimoniale, par un engagement négocié entre la « communauté patrimoniale » (Ollagnon, 2000) composée par les différents acteurs concernés par la ressource. Par ailleurs, « la référence à la notion de "patrimoine naturel" traduit clairement la volonté de reconnaître les situations d'appropriation et de gestion collective de certains milieux et ressources naturels » (Vivien, 2004, p. 297). La « négociation patrimoniale » se présente ainsi comme une modalité de coordination des agents dans un contexte de « transappropriation » (Ollagnon, 2004), c'est-à-dire dans des situations où, pour une même ressource, plusieurs régimes juridiques s'enchevêtrent et où les titulaires des droits et des usages y attachés sont multiples.

Un processus de négociation se base sur le principe que la réunion des différents acteurs concernés par un problème peut, en mettant en commun les préoccupations et intérêts de chaque partie, déboucher sur un compromis et résoudre, tout au moins partiellement, le problème initial. La négociation patrimoniale vise ainsi plusieurs buts (de Montgolfier et Natali, 1987, cité par Torres, 1995, p. 116) :

- « - la recherche préalable d'une adhésion des différents acteurs concernés à des attitudes patrimoniales ;
- la révélation des intérêts patrimoniaux ;
- la formation d'engagements sur la gestion de ces derniers ».

Les conditions de réussite d'une négociation restent largement dépendantes des contextes particuliers locaux. Néanmoins, les analyses menées lors de nombreuses études de cas ont permis aux auteurs de l'approche patrimoniale de dégager quelques conditions qui favorisent le succès de la démarche de négociation. Une gestion patrimoniale en bien commun négociée sera en effet facilitée si les acteurs mobilisent un *langage commun*, si ceux-ci tombent d'accord sur une *procédure* (règles institutionnelles) de négociation *commune* à suivre, dans un cadre de négociation commun (un *lieu institutionnel commun*). Par ailleurs, la présence d'un *arbitre* ou médiateur extérieur pourra éventuellement représenter un atout du processus (de Montgolfier et Natali, 1987).

2.2.1. Des langages sectoriels articulés en filières vers un langage commun

Un préalable nécessaire au bon déroulement d'une négociation consiste à parler un même langage, c'est-à-dire, à partager un certain nombre de références et « à s'accorder sur une représentation acceptable d'une réalité intrinsèquement complexe et multi-acteurs » (Ollagnon, 2000, p. 333), afin d'éviter des malentendus et de faciliter la communication et la compréhension mutuelle entre les acteurs concernés. « C'est en croisant de multiples représentations sur la qualité de l'eau que va se dégager une compréhension stratégique suffisamment légitime et efficace pour que les acteurs acceptent de changer le cours de la gestion effective de la qualité » (*ibid.*, p. 333).

Or, la fragmentation des logiques des participants à la négociation est forte et elle se manifeste à travers la simultanéité de deux phénomènes : la prédominance de langages formalisés servant de base et influençant la prise de décision et l'articulation de ceux-ci dans une gestion des ressources naturelles organisée par filières (Barouch, 1989 ; Mermet, 1992).

2.2.1.1. La réalité cloisonnée par des langages formalisés

Tout d'abord, Barouch (1989) distingue trois « langages organisateurs » correspondant à des logiques réglementaire, technique et marchande⁴⁵ respectivement. Chacun de ces trois langages influence la façon dont le diagnostic d'un problème est construit (il sera limité aux représentations fournies par le langage en question), les actions envisageables par celui-ci (des réalités situées hors du schéma formalisé sont négligées), ainsi que le choix du type de solution (qui dépend souvent des outils dont on dispose plus que de la nature réelle du problème).

Premièrement, en privilégiant des points de vue basés sur un langage réglementaire, l'État intervient dans la gestion des milieux naturels *via* une réglementation imposée au niveau local par des organismes souvent éloignés du territoire du problème. Cette « interférence extérieure », qui se veut à vocation universelle (les réglementations doivent pouvoir être appliquées dans n'importe quel territoire national) peut avoir

⁴⁵ Barouch utilise le mot « économique » pour ce troisième type de logique, mais nous considérons que la perspective qu'il décrit correspond plus particulièrement à une logique de type marchande utilitariste.

de lourdes conséquences lorsqu'elle entre en contradiction avec les dynamiques du milieu ou des usages locaux spécifiques. Une certaine déresponsabilisation des acteurs locaux est également reprochée du fait du transfert de responsabilité de la gestion des milieux naturels des acteurs locaux vers la puissance publique. En effet, ce « *transfert de charge* » (Barouch, 1989, p. 51) induit souvent le désengagement des acteurs locaux dans ce type de démarches de gestion.

Deuxièmement, les actions guidées exclusivement par un langage technique sont souvent inefficaces et incohérentes en raison de l'accent démesuré mis sur des critères techniques, souvent flous, et sur des outils scientifiques complexes qui cachent des données imprécises et qui excluent de l'analyse des ordres de réalité (sociale, économique, écologique...) différents et nécessaires pour une approche globale des problèmes. Cette technocratie, où la réalité est adaptée au modèle et non pas l'inverse, où les interactions physiques entre les milieux sont ignorées et le système est considéré comme la somme d'unités étudiées séparément, conduit dans la plupart des cas à des projets surdimensionnés, inadaptés à la réalité locale et incapables de résoudre le problème pour lesquels ils ont été conçus.

Finalement, le langage marchand cherche essentiellement à maintenir certaines caractéristiques du milieu naturel utiles pour l'Homme par le biais d'une fonctionnalisation de celui-ci, sur la base de la maximisation de l'utilité proportionnée par les ressources ou les milieux en question. Cette concurrence, qui oppose les intérêts financiers des divers acteurs et ignore toute relation de solidarité entre les acteurs locaux, débouche le plus souvent sur des milieux naturels artificialisés à l'extrême.

Ces langages, qui sont censés présenter un cadre de résolution des problèmes applicables en tout contexte, se révèlent insuffisants pour l'interprétation et la résolution de ceux-ci. En ignorant toute autre forme d'analyse, notamment les connaissances locales des acteurs proches du milieu, ils s'avèrent incomplets et incapables d'intégrer les éléments nécessaires à la résolution du problème. Le risque est alors de donner une priorité à ces langages « *dominants, à prétention universelle* » (Barouch, 1989, p. 66) qui fait qu'« *une dynamique convergente tend à s'établir (...) entre les prémisses, les modèles postulés par les langages formalisés et la réalité* » (ibid., p. 72). « *En effet, les représentations déterminent les objectifs, lesquels ne sont pas moins*

rigoureusement poursuivis que s'il s'agissait de la recherche du profit » (Henry, 1990, p. 203). Ainsi, les acteurs, dominés par des schémas de représentations qui orientent leurs comportements, risquent de négliger des éléments importants de la réalité sur laquelle ils interviennent.

2.2.1.2. Une gestion par filière

Dans la réalité, ces langages s'articulent autour d'une structure de filières organisées verticalement pour chacun des usages ou des fonctions du milieu. Barouch (*ibid.*, p. 105) définit la filière comme « *une organisation de gestion fondée sur une ressource spécifique* ». Dans le cas de l'eau, on peut identifier la filière « alimentation en eau potable (AEP)-assainissement », la filière « énergie », la filière « navigation », etc. Ces filières comprennent un ensemble de normes, savoir-faire et procédés, ont une finalité stable, s'appuient sur des institutions qui assurent leur fonctionnement et possèdent un circuit de financement propre pour leurs investissements (souvent lourds). Selon la logique des filières, la problématique globale des milieux est fractionnée en problèmes spécifiques, ce qui permet de satisfaire ce que Mermet (1992, p. 168) appelle « *l'attraction qu'exerce le fait d'être maître chez soi* ».

Face aux avantages de stabilité et confort qu'implique l'insertion dans une filière, deux limites importantes sont à souligner : le cloisonnement des problèmes et la déresponsabilisation des acteurs directement concernés. En effet, le traitement fractionné, « par morceaux » des problèmes de gestion entre en contradiction avec la dynamique globale des processus naturels et empêche ainsi la prise en compte des interactions et interdépendances entre les différentes filières. Par ailleurs, l'organisation technique et « professionnelle » des filières éloigne les acteurs du problème et élimine la prise de conscience du problème par ceux-ci. Dès lors, l'absence de connaissance sur les processus augmente le risque de comportements aggravant les problèmes existants.

La définition d'un langage commun qui dépasse le cloisonnement des filières semble être une condition indispensable pour la réussite d'une négociation (de Montgolfier et Natali, 1987). Cela implique tout d'abord la prise de conscience des interdépendances entre les comportements des différents acteurs, ce qui peut être fait en donnant à chacun la possibilité d'expliquer les mécanismes par lesquels une

action, banale pour un acteur, devient un problème pour quelqu'un d'autre. L'identification des divers positionnements permet également de connaître les capacités de négociation (les besoins et les offres de chacun) et de mieux cerner les conséquences globales des actes individuels. Cette première étape de prise de connaissance permet aux différents acteurs d'identifier les logiques des autres, leur mode de raisonnement et les sujets auxquels ils tiennent particulièrement. Elle facilite aussi la mise en évidence des relations que certains acteurs entretiennent entre eux du fait de leur participation à d'autres structures et dont la bonne connaissance et interprétation par l'ensemble des acteurs contribuent à l'élaboration d'un langage commun favorisant la négociation.

Une négociation sera ainsi d'autant mieux réussie qu'elle dépassera une vision sectorielle des phénomènes et qu'elle débouchera par la mise en place d'un langage commun. Mais dans quel cadre mener à bien cette négociation ? Quel système institutionnel est le plus adéquat ? Quels supports pour la coordination et les interactions entre acteurs ?

2.2.2. La procédure : quelles règles institutionnelles ?

Les auteurs de l'approche patrimoniale préconisent, à partir de leurs expériences de terrain, une structure institutionnelle (un « lieu institutionnel ») souple où les différents systèmes de légitimité concernés par la gestion des milieux naturels puissent trouver leur place. À l'aide d'un certain nombre d'outils, la « communauté patrimoniale » déterminera le diagnostic, les objectifs et les moyens fondant le processus de négociation, dont la coordination sera assurée par un médiateur sur la base d'un « *audit patrimonial* ».

2.2.2.1. Un diagnostic, un objectif et des moyens

Une négociation est, par définition, imprévisible et les scénarios de déroulement ne peuvent pas être fixés à l'avance. Certains éléments peuvent néanmoins être identifiés comme indispensables dans une procédure négociée.

Ainsi, un préalable indispensable à la discussion est l'établissement d'un état des lieux du problème, avec une description détaillée de la situation dans le système analysé : données physiques, géographiques, économiques, sociales... Ce « *compte*

rendu patrimonial » (Mongolfier et Natali, 1987, p. 136) permet d'avoir une information complète du milieu naturel à gérer et elle permet surtout la mise à niveau de l'information détenue par les différents acteurs. L'homogénéisation de l'information facilite les premiers pas de la négociation, notamment la convergence vers un langage commun, dès lors que chaque acteur possède le même niveau d'information objective. Cet état des lieux est long à construire mais son élaboration s'accompagne souvent d'un processus de connaissance mutuelle entre les acteurs et leurs relations avec le milieu, ce qui facilite largement la négociation ultérieure.

Ensuite, une fois le diagnostic réalisé, la « communauté patrimoniale » doit décider d'un objectif à atteindre, le délai pour le faire, ainsi que le rôle que chaque acteur doit jouer dans la réalisation de l'objectif. Le besoin d'un consensus qui fonde les bases de la procédure de négociation implique généralement une définition de celle-ci relativement longue. Néanmoins, des règles de jeu fixées par consensus seront plus facilement mises en œuvre par la suite.

Si la définition de l'objectif peut être ardue, c'est souvent dans la détermination des moyens pour l'atteindre que les différences de points de vue émergent le plus facilement. Afin de faciliter cette démarche, il est utile de s'appuyer sur des moyens administratifs et juridiques et ne pas négliger les moyens contractuels. Le cadre dans lequel les différents acteurs échangent leurs opinions afin d'engager une négociation est, dans ce sens, un facteur essentiel.

2.2.2.2. Le lieu de la négociation : une institution « multi-organisationnelle »

Évidemment, pour communiquer et échanger, il faut se rencontrer. La négociation suppose ainsi un lieu précis, un espace de confrontation des différents points de vue, notamment lorsqu'il s'agit de problèmes qui transcendent le cadre d'une seule filière. En effet, les problèmes créés au sein d'une « filière » trouvent en général un cadre de résolution dans les procédures définies par la construction de la filière elle-même. Par contre, les problèmes transversaux concernant plusieurs filières et dont le contenu est plus complexe, tendent à se perpétuer du fait du manque d'instance qui réunisse les acteurs autour d'une table.

Le lieu de rencontre pose ainsi la question des institutions qui sont à même d'accueillir la négociation et la faire vivre. Ces institutions peuvent se créer

spontanément, notamment profitant de la souplesse du statut d'association « loi 1901 ». Elles peuvent aussi être créées par la loi, comme les Agences de l'eau en 1964 ou les Commissions locales de l'eau (CLE) en 1992.

Le lieu où la négociation se déroule est fortement lié à un des acteurs, chargé du rôle d'« animateur » ou d'« arbitre » ou encore de « médiateur ». Nous verrons que cet acteur constitue une pièce essentielle du processus de négociation, l'issue de ce processus étant largement dépendante de lui.

En ce qui concerne le cadre institutionnel pour la mise en œuvre d'une négociation patrimoniale, les questionnements des tenants de l'approche patrimoniale rejoignent le débat des approches dites « institutionnalistes de l'environnement »⁴⁶ (Froger, 1997). Ceux-ci s'interrogent en effet sur le cadre à privilégier : s'agit-il de créer de nouvelles institutions spécifiques au problème environnemental ou est-il plutôt préférable de réformer et renforcer les structures déjà existantes ?

Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la création *ad hoc* d'une « institution patrimoniale » (Ollagnon, 1984) a été proposée mais elle s'est avérée inadaptée (notamment à une échelle régionale ou locale) en raison des pesanteurs institutionnelles supplémentaires qu'elle implique. Les « mouvements d'institutionnalisation » (Godard, 1980) sont ainsi évités afin de contourner le système de filières et limiter « le transfert de la prise en charge des problèmes de ceux qui les éprouvent à une administration qui finit par se les approprier » (*ibid.*). Le choix est donc fait de proposer, en amont du processus de négociation, un « audit patrimonial » qui repose sur la mobilisation constructive des différentes formes d'expertises et de compétences concernées par un problème donné. Cet audit⁴⁷ est réalisé par un médiateur dans le but d'identifier les motivations des acteurs (qu'elles soient identitaires, historiques, culturelles, économiques...) et de comprendre la situation d'action, mais aussi de redonner les moyens aux acteurs locaux d'assumer leurs responsabilités et de dégager les intérêts communs qui constitueront le point de départ de la négociation.

⁴⁶ Les institutionnalistes de l'environnement (Söderbaum, 1992 ; Dietz et Van der Straaten, 1992 ; Opschoor et Van der Straaten, 1993) adoptent une approche méthodologique proche de celle des néo-institutionnalistes. Pour une synthèse de leurs travaux voir Froger (1997).

⁴⁷ Du latin *audire* (écouter), à distinguer de l'audit financier (contrôle).

La structure institutionnelle pertinente pour une gestion patrimoniale devrait donc, selon ces auteurs, être une structure « *multi-organisationnelle* » (Torres, 1995, p. 117), de fonctionnement souple et presque informelle, où la tâche de gestion est confiée à l'ensemble des acteurs ou « *organisations-points de vue* » (*ibid.*, p. 118). Celles-ci doivent être en mesure d'exprimer de façon équilibrée leurs intérêts dans une recherche de consensus dont la dynamique est coordonnée par un acteur (une organisation ou un individu) qui joue le rôle d'« animateur » de la négociation et de médiateur (ou arbitre) des différends qui peuvent émerger lors des discussions. Si l'État est souvent considéré comme l'animateur idéal (de Montgolfier et Natali, 1987), il nous semble que l'arbitrage fait par celui-ci peut être perçu par les acteurs locaux comme imposé et non « neutre » du point de vue des enjeux, souvent éloigné des contextes locaux et pas toujours adapté à ceux-ci.

Ceci dit, de par son pouvoir réglementaire, l'État occupe une position importante dans la négociation car il constitue un des acteurs les plus influents. Il peut en effet imposer certains comportements et il a accès à des procédures particulières pouvant modifier, adapter ou créer une nouvelle réglementation. Toutefois, dans une négociation patrimoniale, l'attitude attendue de l'État correspondra à celle d'un « *État accoucheur* », incitatif et garant de l'intérêt général, en évitant des postures d'« *État gendarme* » ou d'« *État paternaliste* » (*ibid.*, p. 123), sans pour autant négliger ses compétences en tant que garant de l'application des réglementations.

Une structure « *multi-organisationnelle* » est ainsi le cadre institutionnel où les éléments objectifs de la négociation (outils, analyses, études, méthodes, etc.) se complètent avec des éléments subjectifs mis en évidence par l'audit patrimonial (intérêts divers, relations entre les acteurs, vécu, etc.) pour constituer un acteur collectif autorégulateur et capable de gérer un patrimoine commun.

Nous avons vu que la catégorie analytique de patrimoine naturel permet de poser la question de la coordination des acteurs dans des termes nouveaux par rapport aux approches théoriques standard. En effet, la coordination spontanée des individus n'étant pas automatiquement garantie, il est question de s'interroger sur les modalités particulières d'interaction, les diverses formes de l'action collective ainsi

que l'allocation des ressources. L'approche patrimoniale autorise la prise en compte de la dimension temporelle et des liens identitaires des individus et des collectifs ; la question du choix (ou plutôt des possibilités de choix) ainsi que celle de la transmission, s'avèrent centrales.

Si la notion de patrimoine permet d'enrichir les analyses sur les modes de coordination entre les acteurs concernés par un conflit d'usage dans le domaine de l'eau, la procédure de « négociation patrimoniale » proposée demeure largement normative ; la démarche de « médiation patrimoniale » se heurte aux difficultés liées à la constitution de la « communauté patrimoniale » ainsi qu'à son organisation. En effet, la mise en œuvre du processus selon les outils prévus par la médiation patrimoniale donne une importance non négligeable à la figure du médiateur dont l'action apparaît déterminante pour l'issue de la négociation. Celui-ci, *« comme le commissaire-priseur walrasien dans le modèle de concurrence parfaite, (...) apparaît comme le bon génie de la coordination des intérêts en présence, à la différence qu'il est nécessairement soumis aux pressions des pouvoirs en place et qu'il fait l'objet de tentatives de manipulation »* (Vivien, 2005, p. 304). La question de la coordination reste posée, d'autant plus que la mise en place d'un dispositif de ce type ne garantit pas pour autant l'accord entre les acteurs. Ceci étant, une négociation sans médiateur est susceptible de déboucher sur un compromis entre les parties si la démarche est engagée selon une approche coopérative. Dans le cas des conflits dans le domaine de l'eau, les interdépendances entre les acteurs sont telles que la « négociation coopérative » est souvent privilégiée, ce qui relativise l'importance d'un tiers-médiateur. Ce type de négociation *« tend (...) vers l'intérêt commun et correspond à un jeu à somme positive, c'est-à-dire une configuration où le négociateur tente d'améliorer sa situation et d'atteindre ses objectifs sans néanmoins que l'autre ressorte perdant de la négociation »* (Dziedzicki, 2001, p. 199).

Le modèle des « cités » de Boltanski et Thévenot et l'approche patrimoniale s'avèrent des outils théoriques permettant d'analyser les modalités de coordination des acteurs autour des ressources en eau tout en prenant en considération certaines spécificités de celles-ci. Néanmoins, la dimension territoriale, que nous considérons

comme centrale dans la gestion des ressources en eau, n'est pas du tout étudiée par le modèle des « cités », et très partiellement par l'approche patrimoniale.

Afin de rendre compte de l'importance de l'espace et du territoire dans l'émergence, le déroulement et l'issue des conflits, ainsi que d'insister sur les dimensions organisationnelle et cognitive de la coordination des acteurs, nous allons maintenant faire appel à la notion de proximité, développée par un courant théorique relativement récent : l'économie de la proximité.

3. LA PRISE EN COMPTE DU TERRITOIRE : L'APPORT DE L'ÉCONOMIE DE LA PROXIMITÉ

L'intérêt pour les questions d'espace et de proximité est croissant dans la littérature économique depuis environ le début des années 1990 et ce renouveau est en grande partie impulsé par les travaux d'un groupe de chercheurs travaillant sur les « dynamiques de proximité » (Gilly et Torre, 2000), composé d'économistes dont l'intérêt porte notamment sur l'intégration de la variable spatiale dans l'analyse économique. Un numéro spécial de la *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* (Bellet, Colletis et Lung, 1993) constitue la première réalisation collective du groupe et précise les bases communes des participants : l'accent mis sur les phénomènes productifs ; la prise en compte de la dimension historique ; le rôle essentiel des interactions qui fondent les apprentissages collectifs ; l'importance des relations hors marché et donc des institutions.

3.1. La proximité : une préoccupation industrielle applicable à des nouveaux objets

Les analyses en termes de proximité développées au sein de ce courant appelé « économie de la proximité » ont initialement été orientées vers des problématiques concernant la dimension organisationnelle au sein des mondes de la production et de l'innovation. D'une manière générale, la voie de recherche proposée par cette approche s'est constituée au carrefour de l'économie spatiale et de l'économie industrielle (Rallet et Torre, 1995). Ainsi, l'économie de la proximité s'est employée à analyser les dynamiques industrielles territorialisées et, en particulier, les questions

concernant l'innovation technologique, les stratégies territoriales des firmes et les coopérations inter firmes.

Cette voie de recherche originale et interdisciplinaire se donne pour ambition de « contribuer à l'endogénéisation de la variable spatiale dans la théorie économique et d'expliquer la nature des effets de proximité » (Gilly et Torre, 2000, p. 10). Les individus sont considérés en tant qu'acteurs situés et la proximité en tant que variable active, cause ou conséquence des activités humaines mais ne jouant jamais un rôle neutre. Comme le soulignent Gilly et Lung (2005, p. 5), « l'espace (...) est un construit, issu des pratiques et des représentations des acteurs économiques et institutionnels, articulé à un contexte en évolution ». Selon cette approche, qui est née d'un besoin de « théoriser le territoire » (Bertrand *et al.*, 2001, p. 7), les proximités entre acteurs constituent des facteurs déterminants des innovations et des dynamiques territoriales.

Bien que l'approche de la proximité trouve ses racines dans des considérations liées à la localisation des firmes, les réseaux d'innovation, les relations firme-territoire, etc., des nouveaux champs de recherche ont été investis depuis quelques années, mettant en évidence la fécondité de cette approche pour d'autres domaines de recherche. C'est ainsi que les analyses en termes de proximité ont été appliquées pour traiter de la régulation des ressources environnementales (Letombe et Zuideau, 2001 ; Papy et Torre, 2002), de la dynamique territoriale (Guérin, 2001), la qualité territoriale (Lacroix, Mollard et Pecqueur, 2000), l'agriculture et l'industrie agroalimentaire (Filippi, 2004 ; Angeon et Pecqueur, 2004) ou encore les risques naturels (Longuépée, 2003, 2004). Plus précisément, au regard de notre objet, quelques contributions recourent à une approche en termes de proximité pour traiter des conflits d'usage (Caron et Torre, 2001 ; Lahaye, 1999, 2004 ; Jeanneaux, 2004). En effet, quand bien même la gestion des ressources environnementales est un domaine auquel la notion de proximité n'a pas été liée au départ, la mobilisation du cadre conceptuel de la proximité nous semble pertinente, tout particulièrement pour l'étude de la gestion des ressources en eau où la dimension territoriale est d'une importance manifeste.

3.2. Proximité géographique et proximité organisée

Les auteurs du courant de la proximité considèrent les liens de proximité entre acteurs d'un point de vue large. Ainsi, selon Gilly et Torre (2000, p. 11-12) la notion de proximité « renvoie à l'hypothèse de base d'une séparation, économique ou géographique, entre agents (individuels ou collectifs), et donc à leur éloignement plus ou moins fort ». De plus, cette notion « s'inscrit dans une conception de la réalité économique et socio-culturelle (au sens de Bourdieu) essentiellement relationnelle, le lien social rapprochant (et/ou éloignant) les agents détenteurs de ressources différentes dans la résolution d'un problème économique » (ibid., p. 12).

Dans ce cadre, le concept de proximité peut être décliné selon deux composantes majeures : la proximité géographique (ou physique) et la proximité organisationnelle (Gilly et Torre, 2000). Cette dernière comporte deux faces dont l'une renvoie à la proximité organisationnelle stricto sensu et l'autre à une proximité institutionnelle. Certains auteurs regroupent les deux dernières formes de proximité sous le terme de proximité organisée (Rallet, 2002 ; Pecqueur et Zimmerman, 2004). Ainsi, pour la suite de notre travail, nous parlerons de proximité organisée au sein de laquelle nous distinguerons la proximité organisationnelle et la proximité institutionnelle.

3.2.1. Une distance fonctionnelle doublement relative

La proximité géographique relève de la localisation dans l'espace des acteurs et de leurs liens en termes de distance. Il est important de noter que « la référence aux contraintes naturelles et physiques (...) n'épuise pas son contenu » (Gilly et Torre, 2000, p. 13) et donc que cette distance est comprise comme une « distance fonctionnelle » (Huriot et Perreur, 1990). En effet, elle prend en compte les infrastructures et technologies qui permettent un rapprochement spatial et/ou temporel, c'est-à-dire des aspects de construit social. Dès lors, la proximité géographique se définit par la « distance itinéraire (la longueur minimale de x à y) fonctionnellement exprimée en coût ou/et en temps » (Rallet, 2002, p. 17) ; elle n'est donc pas uniquement considérée dans sa traduction en termes de distance métrique.

Ainsi que le souligne Rallet (1993) la notion de proximité géographique est doublement relative. En effet, elle dépend tout d'abord de l'échelle de référence de

celui qui la définit ; elle dépend également des autres formes de distances qui séparent les acteurs. Autrement dit, la définition de ce qui est « local » implique un cadre de référence territorial et la seule proximité géographique ne suffit pas pour qualifier de proches des acteurs économiques.

Nous le voyons, la relativité liée à l'échelle de référence, qui pose le problème de la délimitation de ce qui est local ou pas, nous renvoie aux mêmes interrogations concernant l'éco-socio-système dans l'approche patrimoniale. En effet, la question de la définition des frontières (ou limites territoriales) de ce dernier trouve son parallèle dans la définition de l'échelle (spatiale ou économique) de référence à partir de laquelle s'établit la séparation entre ce qui relève du « local » et ce qui n'en relève pas. La mobilisation de la proximité géographique exige dès lors la prise en compte de la relativité inhérente à cette notion, notamment lorsqu'elle est utilisée dans des analyses comparatives entre différents territoires. Dans son analyse des activités agricoles et agro-alimentaires, Torre (2000, p. 424) signale par exemple qu'« *il n'est pas indifférent, en termes spatiaux, de raisonner à l'échelle de la parcelle, de l'exploitation, de la zone ou de la région* ».

3.2.2. Espace de rapports et espace de référence

La deuxième déclinaison du concept de proximité prend le nom de proximité organisée, qui combine deux types de logiques : une logique *d'appartenance* et une logique de *similitude* (Gilly et Torre, 2000).

Selon la logique d'appartenance, sont considérés proches les acteurs qui appartiennent à un même « *espace de rapports* » (*ibid.*, p. 12) ou réseau de personnes (entreprise, association...); dans ce cas, l'appartenance à un ensemble dépend de l'effectivité des coordinations. En revanche, selon la logique de similitude, sont considérés comme proches les acteurs qui « *se ressemblent, c'est-à-dire qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs* » (*ibid.*). La proximité dans ce cas relève d'un partage des systèmes de pensée et/ou de valeurs. Ainsi, la proximité organisée tient compte des relations privilégiées entre acteurs fondées non pas sur une proximité géographique mais plutôt sur l'appartenance à une même structure organisationnelle et sur la « *volonté de rapprochement, d'harmonisation des représentations, valeurs et actions, impulsée par les réseaux sociaux ou les politiques* ».

publiques » (Longuépée, 2003, p. 204). Ces deux logiques renvoient respectivement à deux types de proximité : une proximité *organisationnelle* (logique d'appartenance) et une proximité *institutionnelle* (logique de similitude).

La proximité organisationnelle peut se définir donc comme une relation de proximité qui renvoie « *aux ressources complémentaires détenues par des acteurs potentiellement aptes à participer à une même activité finalisée de type meso-économique, au sein d'une même organisation (...) ou d'un ensemble d'organisations* » (Gilly et Lung, 2005, p. 6). La proximité institutionnelle quant à elle implique un degré supérieur de partage au niveau cognitif, car elle repose sur « *l'adhésion des acteurs à des règles d'action communes (...) et, dans certaines situations, à un système commun de représentations, voire de valeurs* » (*ibid.*). Cependant, le lien institutionnel entre les acteurs n'est pas forcément immuable ; il peut être le résultat de compromis plus ou moins stables.

Ces deux types de proximité se trouvent souvent liés, même si cette articulation n'est évidemment pas automatique. Les interactions et interdépendances vécues par des acteurs proches organisationnellement, peuvent favoriser l'émergence de valeurs communes ou de systèmes de représentations communes, traduisant une similitude (une proximité institutionnelle) plus forte.

Un des principaux intérêts des recherches menées par les auteurs de l'économie de la proximité concerne l'articulation des deux composantes majeures de la proximité. Cette dualité permet d'analyser « *comment les agents arbitrent entre l'espace de proximité donné par la distance physique, et l'espace construit par leurs réseaux, leurs firmes, leurs organisations, leurs institutions...* » (Fournier et Moity-Maïzi, 2004, p. 3). En effet, l'espace n'est pas appréhendé en tant que réceptacle des activités économiques et il devient une variable à part entière de l'analyse. Ainsi, les relations entre les acteurs, en termes de proximité géographique et organisée, s'avèrent des outils analytiques pertinents pour étudier en particulier les questions des interactions et des dynamiques de coordination économique entre les acteurs.

CONCLUSION

Si dans le premier chapitre nous pensons avoir montré le pouvoir explicatif limité des approches standard vis-à-vis des conflits d'usage dans le domaine de l'eau, le présent chapitre met en évidence différents outils théoriques qui s'avèrent pertinents pour rendre compte de ces conflits d'usage selon différents aspects. En effet, chacune de ces grilles d'analyse permet la prise en considération d'une ou plusieurs facettes des conflits d'usage autour des ressources en eau.

Premièrement, l'économie des conventions, et plus particulièrement le modèle des « cités » de Boltanski et Thévenot (1991) propose une grille de lecture des conflits qui intègre le rapport cognitif à la ressource porté par les différents acteurs ; elle permet d'expliquer indirectement une certaine dimension des conflits, celle qui relève des contradictions et/ou antagonismes entre différents systèmes de représentations ou *visions du monde*.

Deuxièmement, la notion de patrimoine et notamment le concept de patrimoine naturel permettent d'étudier selon une perspective originale les enjeux d'allocation des ressources et de la coordination entre acteurs (Vivien, 2004). L'approche de la gestion patrimoniale (de Montgolfier et Natali, 1987 ; Barouch, 1989) s'avère utile pour étudier la dynamique des modes de coordination à l'œuvre entre les acteurs engagés dans un conflit.

Enfin, les spécificités liées à la dimension territoriale de la gestion des ressources en eau sont prises en considération par les travaux de l'« économie de la proximité » (Gilly et Torre, 2000 ; Pecqueur et Zimmerman, 2004). La prise en compte des dimensions organisationnelles et institutionnelles (et non uniquement géographiques) de la proximité constitue l'un des principaux apports théoriques de ce courant. Cette approche, qui intègre la variable spatiale dans les analyses sur la coordination entre les acteurs, propose des catégories analytiques contribuant à la compréhension des conflits d'usage dans le domaine de l'eau ainsi que des modes de coordination permettant, sinon le dépassement, du moins la gestion de ces conflits.

Munie de cette grille analytique, il convient dans le chapitre suivant de nous intéresser à la place des conflits d'usage dans le contexte français, ce qui permettra

d'introduire la dimension historique. Cette perspective historique sera l'occasion de mettre en évidence le quatrième outil conceptuel aidant à l'analyse des conflits d'usage dans le domaine de l'eau, pour ensuite interroger la notion de gestion intégrée dont nous tenterons d'esquisser les contours avant de proposer une application de la grille théorique au cas du bassin versant de l'Audomarois (chapitre 4).

CHAPITRE 3

VERS UNE GESTION INTÉGRÉE D'UN BIEN COMMUN : ÉVOLUTION DU RÉGIME INSTITUTIONNEL DES RESSOURCES EN EAU

CHAPITRE 3 - VERS UNE GESTION INTÉGRÉE D'UN BIEN COMMUN : ÉVOLUTION DU RÉGIME INSTITUTIONNEL DES RESSOURCES EN EAU

Nous avons vu (chapitre 1) que l'eau est une ressource particulière dont la spécificité détermine, dans une large mesure, l'existence de conflits entre ses différents usagers, conflits qui sont insuffisamment pris en considération par les approches traditionnellement utilisées pour sa gestion. Ensuite (chapitre 2), le modèle conventionnaliste des « cités » proposé par Boltanski et Thévenot, l'approche patrimoniale de gestion des ressources naturelles ainsi que le courant de l'économie de la proximité proposent des éléments d'une grille analytique permettant d'étudier l'émergence des conflits d'usage, les modes de coordination et d'organisation entre les acteurs ainsi que d'envisager les modalités de gestion de ces conflits.

Partant de ces outils théoriques, il y a lieu maintenant de considérer, dans le contexte actuel, la façon dont les conflits d'usage autour de la ressource en eau sont concrètement assimilés, appréhendés et intégrés dans le raisonnement des différents acteurs, qu'il soient usagers, gestionnaires ou décideurs publics. Il convient ainsi de s'intéresser tant à la « gestion effective » qu'à la « gestion intentionnelle » au sens de l'approche patrimoniale, notions dont nous rappelons la définition ici.

En effet, la « gestion effective » se définit comme « *le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent* » (Mermet, 1992, p. 57). Ainsi, le rejet de polluants dans une rivière constitue, au même titre qu'une station d'épuration communale, un acte de gestion effective. Elle est à distinguer de la « gestion intentionnelle », qui se définit comme « *les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens* » (*ibid.*, p. 58).

Quelle est la réalité de la gestion de l'eau en France ? Quels sont les acteurs déterminants et quels types de relations entretiennent-ils avec les milieux aquatiques ? Et avec les autres usagers ? Quels mécanismes sont mis en place pour la gestion des conflits ? De quelle façon évoluent les dynamiques de gestion, tant effective qu'intentionnelle, des ressources en eau ?

Afin de comprendre par quels processus les conflits autour de l'usage de l'eau surviennent, se perpétuent ou au contraire se résolvent dans le contexte français, nous proposons de nous appuyer sur la notion de « régime institutionnel des ressources naturelles » proposée par l'équipe de recherche de l'IDHÉAP à Lausanne (Kissling-Näf et Varone, 1999, 2000a ; Knoepfel *et al.*, 2001)⁴⁸ dont la vocation est de concilier les approches centrées sur les droits de propriété et celles basées sur l'intervention des politiques publiques. Ce cadre théorique constitue la quatrième approche mobilisée pour l'analyse des conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Il complète ainsi les autres perspectives théoriques présentées dans le chapitre précédent.

Ainsi, nous développerons le cadre d'analyse du « régime institutionnel de ressources », les différents éléments qui le composent, la logique de leur articulation et les types de régime résultant des combinaisons de ses composantes. Nous verrons ensuite, à partir d'une perspective historique sur une longue période, que la gestion de l'eau en France traverse trois étapes qui correspondent à trois types de régime institutionnel : un régime simple, un régime complexe et un régime intégré. La dernière étape méritera que l'on s'y attarde plus particulièrement car nous pouvons nous interroger sur la pertinence de la caractérisation du régime actuel français en tant que régime intégré. Nous mobiliserons enfin l'ensemble des approches théoriques présentées afin d'esquisser les contours de la notion de gestion intégrée des ressources en eau.

1. ÉVOLUTION DU RÉGIME INSTITUTIONNEL DE L'EAU EN FRANCE : DU SECTORIEL VERS L'INTÉGRÉ

Dans un premier temps, nous présenterons la notion de « régime institutionnel de ressources » comme étant la combinaison du système de droits de propriété/usage et l'ensemble des politiques publiques intervenant dans la régulation des usages de l'eau. Il s'agira dans un deuxième temps, de reconstituer la trajectoire et la

⁴⁸ Cités par Nahrath (2003).

dynamique du régime institutionnel de l'eau en France en combinant, selon une perspective historique, les éléments du système de droits de propriété et d'usage de l'eau et ceux des politiques publiques de protection et gestion de l'eau, chacune de ses deux composantes étant analysée à la lumière des concepts d'« étendue » et « cohérence » (Knoepfel, 2000 ; Kissling-Näf et Kuks, 2002).

1.1. Régime institutionnel des ressources en eau

Comme nous l'avons souligné dans notre premier chapitre, des facteurs tels que l'augmentation de la consommation, le développement démographique, les mutations dans les formes de production... font pression sur les ressources en eau, provoquant ainsi des situations de rareté élevée et de menaces pour leur qualité. La combinaison de l'intensification de l'usage (et de la consommation) et de l'apparition de nouveaux usages, débouche de plus en plus souvent sur des conflits entre les différents acteurs concernés par l'ensemble de biens et services fournis par l'eau.

L'approche des « régimes institutionnels de ressources », encore peu appliquée en France, permet d'appréhender l'interaction des acteurs autour de la gestion des ressources en eau en prenant en compte deux dimensions déterminantes de la gestion effective de ces ressources : d'un côté, la définition des droits de propriété et d'usage sur la ressource (le système régulateur)⁴⁹ et d'un autre côté, l'établissement des politiques publiques liées aux divers usages et conflits. Le « régime institutionnel de ressources » peut ainsi être défini comme un « *cadre institutionnel qui combine les principaux éléments des politiques publiques de protection et/ou d'exploitation d'une ressource naturelle avec l'arrangement spécifique des droits d'usage et de propriété des biens et services fournis par cette même ressource* » (Kissling-Näf et Varone, 2000b, p. 8). Il fait référence aux règles formelles (voire informelles), relevant du droit privé et public, qui régissent le comportement des acteurs détenteurs d'un droit (de propriété ou d'usage) sur une ressource naturelle (ou sur les biens et services fournis par elle).

⁴⁹ Nous avons opté, à l'instar de Nahrath (2003), par traduire le terme « *regulative system* » par « système régulateur » faute d'une traduction plus satisfaisante.

L'intérêt de cet outil d'analyse concerne notamment la prise en compte du temps et du changement dans la gestion de la ressource en eau. Autrement dit, la prise en compte d'un point de vue évolutif de ces deux dimensions (droits de propriété/usage et politiques publiques) permet de s'interroger sur la façon dont ces deux éléments interagissent en tant que régime et sur la façon dont ce régime se développe dans le temps.

En définitive, la notion de « régime institutionnel de ressources » permet d'appréhender simultanément la dynamique des usages ainsi que la gestion de ceux-ci, en prenant en compte les interactions entre les acteurs, le contexte institutionnel et la variable « temps ».

Nous allons tout d'abord présenter les deux composantes principales sur lesquelles repose le régime. Nous verrons ensuite que l'émergence historique d'un régime institutionnel de ressources peut être caractérisée par la succession de trois étapes commençant par une période où le régime est simple, suivie d'une période de régime complexe, qui évolue finalement vers un régime intégré.

1.1.1. Système régulateur : droits de propriété et d'usage de l'eau

Le premier élément constitutif du régime institutionnel de ressources correspond à l'ensemble des droits de propriété et d'usage (sous ses formes très diverses) défini sur une ressource, c'est-à-dire le système régulateur auquel elle est attachée. Ce système régulateur constitue l'ensemble coordonné de droits d'appropriation, d'usage et d'accès à la ressource ainsi que la clarification des obligations et responsabilités des propriétaires et autres ayants droit en matière de protection et/ou entretien. Autrement dit, par système régulateur on entend le regroupement, articulation et hiérarchisation de l'ensemble des droits de propriété et d'usage permettant leur fonctionnement comme instrument de régulation des comportements (Ostrom, 1990 ; Bromley, 1991 ; Devlin et Grafton, 1998).

Comme nous l'avons déjà indiqué (cf. chapitre 1), on distingue trois attributs attachés à la propriété d'un bien : l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*. L'*usus* correspond au droit d'exploiter un bien. Ce droit permet d'utiliser à son profit l'objet de propriété et d'interdire à un tiers non autorisé d'exploiter l'objet de propriété. Le *fructus* est le

droit de tirer profit d'un bien. Ce droit permet ainsi d'autoriser à des tiers d'utiliser l'objet de propriété et de tirer un profit de cette exploitation directe ou indirecte. Finalement, l'*abusus* est le droit de céder la propriété, détruire l'objet de propriété et/ou modifier celui-ci.

La désagrégation de ces droits est très habituelle. Dans le domaine immobilier, par exemple, le propriétaire d'un immeuble conserve le *fructus* et l'*abusus* alors que son locataire bénéficie de l'*usus*. La différence entre les droits de propriété et ceux d'usage correspond ainsi à l'attribut *abusus* qui est inhérent au droit de propriété mais inaccessible au titulaire d'un droit d'usage⁵⁰. Parmi les droits d'usage dans le domaine de l'eau, nous pouvons citer les droits d'accès, de prélèvement, de gestion d'ouvrages... Ces droits d'usage (et leurs éventuelles restrictions) constituent une partie essentielle du système régulateur en ce qui concerne le domaine de l'eau, notamment du fait du caractère difficilement appropriable (dans le sens d'*ownership*) de ces ressources.

Par ailleurs, il est important de prendre en compte, au sein du système régulateur, l'ensemble des arrangements ou règles informelles (droits *de facto*) instaurés entre les différents acteurs concernés par l'eau et influençant les comportements de ceux-ci. Dans certaines situations, le cadre officiel des droits de propriété/usage (droits *de jure*) est modifié de façon informelle, notamment en ce qui concerne des actions à une échelle très locale. Tout comme des arrangements locaux peuvent modifier le système global de droits de propriété/usage des ressources en eau, des droits d'usage (voire de propriété) spécifiques peuvent également être définis dans l'objectif de réguler des usages de l'eau particuliers (comme par exemple l'usage de production hydroélectrique qui fournit le service « énergie »).

L'analyse du système des droits de propriété/usage implique également la prise en compte des différents niveaux de décision (local, régional, national, européen...) et les relations entre eux. Le système de droits de propriété/usage établi au niveau

⁵⁰ Comme nous le soulignons dans notre premier chapitre, dans la littérature anglo-saxonne, le terme « *property rights* » est un terme général qui englobe les « *ownership rights* » (où le titulaire détient le droit d'*abusus*) et les « *use rights* » (où le titulaire ne détient pas le droit d'*abusus*). Par souci de clarification, nous utiliserons ici « droits de propriété/usage » comme terme général, et nous distinguerons « droits de propriété » et « droits d'usage » lorsqu'il sera nécessaire.

local est le plus souvent déterminé par les niveaux supérieurs du système de régulation (régional, national, et européen), qui s'adaptent généralement aux circonstances locales. Néanmoins, lorsque des changements provenant des niveaux supérieurs rentrent en contradiction avec la réalité des coutumes et usages locaux, des conflits sont susceptibles d'éclater entre les deux niveaux de décision.

Comme nous l'avons affirmé dans le premier chapitre, l'eau peut être définie comme un bien commun, selon la classification prenant en compte les critères d'exclusion et de rivalité. Par ailleurs, nous avons également présenté les quatre régimes de propriété identifiés dans la littérature : la propriété privée, la propriété publique (étatique), la propriété commune et le libre accès.

L'examen du système des droits de propriété/usage de l'eau permet de constater que, dans un même contexte géographique (local, régional, national...), l'allocation de l'eau peut relever de régimes de propriété distincts, selon le système juridique en vigueur, les droits acquis, les coutumes... Autrement dit, intrinsèquement les ressources en eau sont un bien commun (toujours suivant la classification traditionnellement utilisée en économie). Par contre (et c'est ici que le système régulateur entre en jeu) différentes unités de la ressource peuvent relever de régimes de propriété différents. Ainsi, les unités de ressource formant un plan d'eau créé par l'eau de pluie peuvent relever d'un régime de propriété différent que celui d'unités de ressource formant un cours d'eau, un canal ou un aquifère.

Prenant en compte les conséquences potentiellement négatives du libre accès, ainsi que le débat sur la propriété commune des ressources naturelles, nous pouvons rejoindre Devlin et Grafton (1998) en affirmant qu'il n'existe pas de « meilleur » régime de propriété. En effet, plusieurs régimes coexistent dans la plupart des contextes et par ailleurs, la destruction de l'environnement a pu être constatée dans le cadre des différents régimes de propriété. Ceci dit, nous pouvons affirmer que l'ensemble de droits de propriété/usage qui s'applique à la ressource en eau (son système régulateur) ne sera efficace que si les incitations individuelles qu'il met en place sont compatibles avec les caractéristiques des ressources et le contexte institutionnel.

1.1.2. Politiques publiques dans le domaine de l'eau

L'ensemble des politiques publiques régulant les usages d'exploitation et de protection de la ressource en eau constitue le deuxième élément de l'architecture du régime institutionnel de la ressource. En effet, selon Nahrath (2003, p. 39), « le concept de "design de politiques publiques" (policy design) regroupe, au sein d'une catégorie analytique unique, l'ensemble des politiques publiques, d'exploitation comme de protection, ayant, de manière coordonnée ou non, une incidence sur une ressource naturelle ». Suivant Knoepfel *et al.* (1997), cette catégorie analytique, qui intègre des dimensions matérielles, symboliques, formelles et institutionnelles, est constituée par quatre éléments : les objectifs, les instruments, les groupes cibles et l'organisation de la mise en œuvre.

Premièrement, en ce qui concerne les objectifs, ils sont généralement exprimés en termes d'orientations à atteindre dans une zone géographique déterminée. À titre d'exemple, l'objectif d'une politique publique de l'eau peut consister à protéger les eaux souterraines de la pollution. En règle générale, ces objectifs sont exprimés de façon relativement vague et globale dans les grands textes législatifs (par exemple, garantir la qualité de l'approvisionnement en eau potable des populations). Par contre, les décrets et circulaires administratifs rentrent plus concrètement dans le détail (indicateurs de qualité et quantité, règles techniques, méthodologie, etc.).

Deuxièmement, les instruments des politiques publiques correspondent aux moyens et mesures à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés. Il s'agit le plus souvent de la définition des modalités ou règles procédurales pour l'application concrète des mesures prévues globalement. Les instruments délimitent également l'intensité d'intervention (information du public sur les critères de qualité, taxation des rejets, mesures répressives aux contrevenants, etc.) ainsi que les modalités légales d'interaction entre les usagers et l'appareil administratif et légal.

Troisièmement, les groupes cibles des politiques publiques visant la protection et/ou l'usage des ressources sont composés par les groupes d'acteurs (individuels ou collectifs) concernés par la ressource en question et dont le comportement est susceptible de mener à bien la politique et déterminer le succès de celle-ci. Dans ce sens, l'intervention de l'État vise à faire évoluer (ou dans certaines situations à stabiliser) les comportements des acteurs pour faire en sorte que les objectifs définis

soient atteints. À titre d'exemple, une politique qui vise à diminuer les pollutions diffuses aura comme groupe cible les agriculteurs et éleveurs ; une politique dont l'objectif est de réduire la quantité de substances dangereuses dans l'eau, aura pour cible essentiellement les établissements industriels polluants.

Finalement, l'organisation de la mise en œuvre des politiques publiques concerne essentiellement la définition de responsabilités respectives des différents services de l'État, des établissements publics et autres structures compétentes pour l'application des mesures décidées. Cette organisation implique également la définition des moyens (financiers, humains, logistiques...), des délais d'application ainsi que des modalités de prise de décision. L'importance de ce dernier élément organisationnel a tendance à être minimisée mais le résultat de la politique en dépend fortement. En effet, une politique dont les objectifs ont été clairement identifiés, dont les instruments sont cohérents avec les objectifs attendus et les groupes cibles correspondent effectivement aux groupes susceptibles d'adapter leur usage aux mesures préconisées, risque de voir son effet totalement annulé si la dimension organisationnelle fait défaut (répartition des compétences et modalités de prise de décision fixées de façon floue, absence de moyens humains et financiers, etc). Nous verrons que l'une des difficultés majeures dans le domaine de la gestion de l'eau concerne la répartition des compétences et la coordination entre les structures et services chargés de l'application des politiques.

Ces quatre éléments constitutifs du « design des politiques publiques » (« *policy design* ») de protection et d'usage des ressources s'intègrent par ailleurs dans un cadre global. Celui-ci définit les hypothèses concernant l'origine du problème à gérer (la chaîne de causalité) ainsi que celles sur les différentes modalités d'intervention publique. Ces deux types d'hypothèses permettent de répondre aux questions suivantes : qui est le responsable de l'utilisation inadaptée des ressources ? De quelle façon sont susceptibles d'être modifiés les comportements des acteurs de façon à atteindre les objectifs fixés ? Il convient également de souligner que les objectifs, les instruments et tout particulièrement l'organisation de la mise en œuvre des politiques publiques sont en partie le résultat des rapports de force et de luttes de pouvoir au sein des dispositifs de prise de décision. Le « design des politiques

publiques » sera ainsi, tout comme les usagers des ressources en eau, influencé par ces rapports.

Les deux composantes du régime institutionnel de ressources (le système de droits de propriété/usage et les politiques publiques) sont intimement liées, soit de façon complémentaire, soit de façon contraignante. Ainsi, l'absence pour une ressource donnée de droits de propriété bien définis peut être compensée par une politique publique qui régule l'usage de cette ressource par le biais d'un ou plusieurs instruments. Aussi, l'existence de droits de propriété/usage spécifiques sur une ressource peut limiter la marge de manœuvre et l'impact des politiques publiques. À ce titre, il est important de noter que, du fait du caractère plus ancré historiquement des droits de propriété/usage et leur forte rigidité au changement, le système réglementaire apparaît souvent comme le cadre qui contraint les politiques publiques qui sont, quant à elles, l'élément du régime institutionnel le plus facilement modifiable. Nous aurons l'occasion de saisir cette relation lorsque nous présenterons l'évolution du régime en France. Cela nous permettra également de situer l'apparition des conflits d'usage dans le domaine de l'eau et d'analyser leur prise en compte par le régime institutionnel.

1.1.3. Régime simple, complexe et intégré

Comme nous avons vu dans les paragraphes précédents, le système de droits de propriété/usage et celui des politiques publiques constituent l'architecture du régime institutionnel de ressources. Chacune de ces deux composantes peut être analysée en termes d'évolution, mais ce qui nous semble plus intéressant c'est d'étudier la façon dont ces deux éléments interagissent pour former un régime, qui est lui-même sujet au changement. C'est en effet la combinaison de facteurs relevant de ces deux dimensions qui va faire cristalliser et progressivement mettre en lumière les multiples « formes de justification » et les diverses caractérisations du « bien commun » existantes parmi les différents acteurs concernés par l'eau. L'analyse de l'évolution du régime, comme nous verrons ci-après pour le cas de la France, met également en évidence les processus d'émergence des conflits ainsi que les dynamiques d'adaptation et de résolution mises en place par les acteurs.

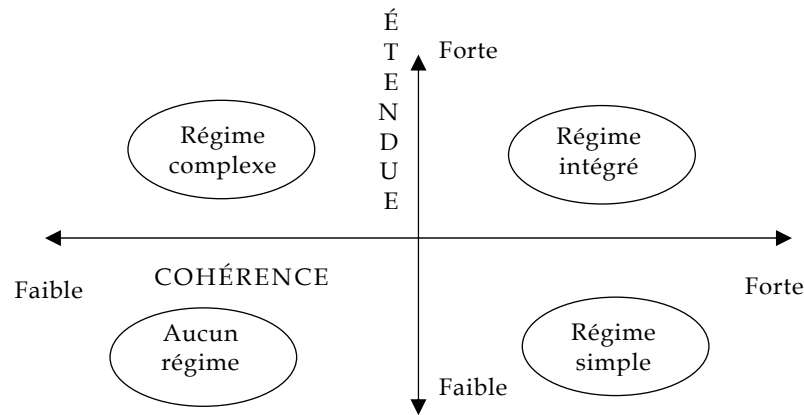
Deux dimensions facilitent la classification des régimes : l'étendue et la cohérence (Kissling-Näf et Kuks, 2002, p. 12).

L'étendue du régime est la proportion de biens et services couverte par le système de droits de propriété/usage de l'eau ainsi que par l'ensemble des éléments du « design des politiques publiques », c'est-à-dire le nombre des biens et services explicitement régulés par le régime par rapport à leur nombre total. Elle relève ainsi d'une plus ou moins grande prise en compte de la diversité des usages de la ressource. De ce fait, l'étendue d'un régime est faible lorsque celui-ci ne recouvre qu'un nombre limité d'usages.

Quant à la cohérence d'un régime, elle est liée à la logique des réseaux d'acteurs et concerne la reconnaissance des détenteurs des droits de propriété et d'usage comme étant les groupes cibles des interventions publiques. Autrement dit, la cohérence d'un régime sera d'autant plus élevée que les groupes cibles définis par les politiques publiques correspondent aux acteurs possédant les droits de propriété et d'usage de la ressource. De ce point de vue, la question de la coordination entre les divers services de l'État chargés de l'application de ces politiques est un élément essentiel. En effet, « *en ce qui concerne les acteurs chargés de l'application, la question se pose de savoir si des structures administratives chargées de l'application existent et dans quelle mesure elles sont équipées de ressources administratives* » (Varone et al., 2002, p. 84).

La classification des régimes institutionnels de ressources en eau peut être ainsi représentée au travers de la figure suivante :

Figure 7 - Typologie des régimes institutionnels de ressources



Source : Kissling-Näf et Kuks (2002, p. 12)

Contrairement aux régimes simples, les régimes complexes couvrent un nombre relativement large de biens et services issus d'une même ressource ; cette caractéristique (étendue) se retrouve également dans les régimes intégrés. À certaines exceptions près, nous pouvons observer historiquement une augmentation linéaire du nombre de biens et services pris en compte par le régime institutionnel de ressource.

En ce qui concerne le deuxième axe, les régimes complexes sont caractérisés par une cohérence faible voire nulle. Rappelons que la cohérence se réfère au degré de coordination entre la régulation par les politiques publiques et par le système régulateur. Cette dimension est plus difficilement observable que l'étendue du régime car elle relève d'observations diverses. L'incohérence peut être significative lorsque l'on constate la mise en œuvre de programmes des politiques de protection et d'usage contradictoires, des arrangements institutionnels déconnectés de ces politiques, des définitions imprécises des droits de propriété, etc.

La cohérence (ou l'incohérence) du régime peut être observée tout d'abord au sein même du système des droits de propriété/usage : définitions imprécises des droits et des biens et services concernés par ces droits, imprécision sur les détenteurs des droits, etc. Elle peut également être constatée au sein des politiques publiques : absence d'objectifs explicites, absence de coordination et harmonisation entre les différents objectifs existants pour une même ressource, déficits d'application,

mauvaise définition des groupes cibles, etc. Finalement, l'incohérence peut aussi être constatée dans l'articulation de ces deux dimensions, dans les cas notamment où les politiques publiques définissent de nouveaux droits d'usage sur un bien et service rendu par la ressource, en contradiction avec les droits d'usage établis auparavant. Les pouvoirs publics peuvent également reconnaître des services immatériels rendus par une ressource qui n'existent pas dans le système de droits de propriété (par exemple les aménités rendues par un cours d'eau).

Selon cette typologie - et comme nous le montrera l'analyse du contexte français - le régime institutionnel de ressource, lorsqu'il émerge, est un régime simple. En effet, à ce stade, l'existence d'un petit nombre de biens et services rendus par la ressource est reconnue et une faible régulation de type sectoriel suffit pour maintenir la cohérence (la gestion par filières est caractéristique de ce régime). Historiquement, nous verrons que l'apparition de nouveaux usages et des nouveaux biens et services rendus par la même ressource, ainsi que les mutations des usages existant auparavant, font évoluer le régime vers un régime complexe où le déséquilibre créé par ces changements débouche sur une diminution de la cohérence du régime. Ceci se traduit notamment par l'apparition et la consolidation de conflits d'usage, qui caractérisent particulièrement les régimes complexes (la gestion par filières ne suffit plus à garantir la cohérence). La réaction et l'adaptation du contexte institutionnel, social, économique, etc., aux nouvelles réalités concernant les interactions entre les acteurs concernés et leurs usages permettront de consolider la cohérence du régime en le faisant évoluer vers un régime intégré.

L'analyse, d'un point de vue historique, de l'évolution du régime institutionnel des ressources en eau en France va nous permettre de mettre en évidence les circonstances d'émergence des conflits, les dynamiques d'interaction et de coordination des acteurs ainsi que le rôle joué par les pouvoirs publics (à l'échelle nationale, mais aussi l'influence européenne) à différentes époques.

Il est généralement rare de constater des phases clairement définies avec des moments de transition brutale. Le régime de l'eau en France se caractérise en effet par une transformation continue, selon des vitesses plus ou moins rapides suivant la période historique, mais sans ruptures radicales. Les différentes périodes que nous allons identifier sont ainsi délimitées par des frontières considérablement floues.

C'est pourquoi le découpage de l'évolution du régime de l'eau en France en différentes étapes (selon la grille présentée dans la Figure 7) n'intègre pas les phases de transition entre les différents types de régime.

1.2. Émergence d'un régime de l'eau en France

Héritière d'une tradition de droit romain, mais fortement influencée par les coutumes et usages locaux, la gestion intentionnelle de l'eau en France n'apparaît que lorsque les besoins de la navigation du pouvoir royal induisent un certain contrôle des cours d'eau navigables. Nous verrons que, jusqu'à environ la deuxième moitié du XIX^e siècle, les mesures définies par l'autorité sur les cours d'eau navigables coexistent avec une diversité de formes de gestion coutumière (essentiellement dans les cours d'eau non navigables). Cette réalité détermine ainsi un régime simple avec une faible étendue (la navigation était pratiquement le seul usage pris en compte) et une forte cohérence (cf. 1.2.1.). Cependant, au tournant du XIX^e siècle, on assiste à l'apparition de nouveaux usages, essentiellement du fait de l'urbanisation croissante et le développement de l'industrie. La complexification du régime est ainsi une tendance qui s'affirme dans la première moitié du XX^e siècle (cf. 1.2.2.).

1.2.1. D'une gestion coutumière vers un régime simple

La gestion de l'eau en France est héritière de la tradition du droit romain, qui distinguait déjà dans l'Antiquité les grands fleuves et les rivières navigables (qui ne pouvaient pas être appropriés) du reste des ressources en eau (rivières de moindre importance, eaux stagnantes...) susceptibles quant à elles d'appropriation par les riverains (Gazzaniga *et al.*, 1998). Ce droit de propriété était néanmoins limité et son détenteur le perdait lorsqu'il l'utilisait avec l'intention de nuire ou lorsque les eaux n'avaient pour lui aucun intérêt.

Durant la période féodale, une multitude de systèmes cohabitaient dans le domaine de l'eau. Le pouvoir de justice et de surveillance dont les seigneurs jouissaient se traduisait par l'exercice d'un pouvoir de contrôle sur tous les usages, notamment l'exploitation des moulins, activité essentielle à l'époque du fait de leur contribution à la « *révolution industrielle du Moyen Âge* » (Gimpel, 1975). Ce pouvoir se confondait

le plus souvent avec un droit de propriété sur l'eau (Gaonac'h, 1999). Cependant, les communautés d'habitants gardaient une certaine influence et, dans plusieurs régions, le droit de propriété des seigneurs était contesté au nom des usages et coutumes locaux. Le droit féodal se caractérise ainsi par une grande diversité s'adaptant aux usages locaux. Les droits acquis par les communautés d'habitants, ainsi que les nombreuses servitudes d'origine romaine, ont été repris dans les premiers écrits du XIII^e siècle et sont pour certains encore d'actualité.

Le pouvoir royal essaiera d'accroître son rayon d'action en faisant rentrer dans son domaine les grands fleuves et les rivières navigables. L'autorité de la couronne est ainsi affirmée sur les fleuves et rivières navigables et cette distinction entre cours d'eau navigables et non navigables est, dans une certaine mesure, encore à la base de la classification actuelle des cours d'eau. Après quelques ordonnances sur la chasse, les pêcheries ou l'approvisionnement de Paris en bois de chauffage, l'Édit de Moulins (1566) affirme le caractère inaliénable du domaine royal et prévoit des concessions sur les rivières. Le pouvoir royal déclare ainsi faire partie du domaine de la couronne « *tous les fleuves et rivières portant bateaux (...) sauf les droits de pêche, moulin, bac et autres usages que les particuliers peuvent avoir par titre et possession* » (Gaonac'h, 1999, p. 13)⁵¹.

L'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts confirme la propriété royale des rivières navigables, qui est explicitement affirmée dans une déclaration de 1693 : « *les grands fleuves et rivières navigables appartiennent en pleine propriété au roi et souverain* » (cité par Gazzaniga *et al.*, 1998, p. 15). La réglementation sur le domaine royal détermine ainsi un statut unique pour les cours d'eau navigables et flottables, alors que le flou législatif est maintenu en ce qui concerne les autres cours d'eau. Ces derniers continuent à être gérés selon les principes de la féodalité, intimement liés aux usages et coutumes de chaque région.

Le droit intermédiaire, issu de la révolution et basé sur l'abolition du régime féodal, transfère à la souveraineté nationale l'ensemble des éléments du domaine royal. Concernant l'eau, la loi de 1790 affirme que « *les fleuves et rivières navigables sont*

⁵¹ Cet édit sert encore aujourd'hui de référence pour la détermination d'une partie des « droits fondés en titre ».

considérés comme dépendance du domaine public » (*ibid.*) et celle de 1791 précise que « nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'une rivière navigable » (*ibid.*). Par contre, les eaux non navigables restent dans le vide juridique et les prérogatives des seigneurs sont abolies au profit selon les cas des communes, des communautés d'habitants ou des riverains. Le droit révolutionnaire met l'accent sur le principe de propriété et affaiblit les modes de gestion coutumière, mais il ne réussit pas à clarifier le statut des cours d'eau non navigables.

Le Code civil de 1804 ne représente pas une avancée significative en dépit des nombreuses discussions sur la propriété et la domanialité des eaux qui l'ont précédées. L'article 538 confirme la domanialité des cours d'eau navigables et flottables mais pour les autres eaux, il est uniquement question de la propriété des îles, les servitudes et alluvions (c. civ., 1804). Le Code civil reste donc lacunaire et renvoie à un prochain Code rural pour tous les détails concernant les eaux non domaniales. Cependant, le projet de Code rural, après de multiples discussions, sera finalement abandonné⁵². Il est laissé ainsi à la responsabilité des tribunaux de régler les conflits, qui apparaissent notamment autour des droits du premier usager et de la propriété des eaux de source. Ces conflits sont généralement de voisinage et mettent en évidence l'insuffisance de la législation concernant la propriété des eaux non navigables.

Nous pouvons lire dans cette émergence de conflits (de relativement petite importance mais nombreux [Gazzaniga *et al.*, 1998]), le passage d'une situation où le régime institutionnel de l'eau est inexistant (une faible étendue et une faible cohérence) vers une autre période où le régime est simple, c'est-à-dire où l'étendue reste faible mais la cohérence se renforce. En effet, les usages de l'eau concernent essentiellement l'agriculture et la navigation jusqu'à environ la deuxième moitié du XIX^e siècle. Cette période se caractérise par la publication de nombreuses lois qui modifient et complètent le Code civil (loi sur la pêche fluviale de 1829, loi sur la servitude d'aqueduc de 1845, loi sur le drainage de 1856, etc.). Étant donné que la navigation, l'un des usages les plus importants, s'intégrait déjà dans un cadre

⁵² Ce n'est qu'en 1955, plus d'un siècle et demi après les premiers projets, que cette codification est réalisée. Ce code se substitue ainsi à plus de deux cents textes pris ou votés entre 1790 et 1955.

législatif clair (l'État est le titulaire des cours d'eau supports de cet usage), ces lois s'intéressent principalement à l'hydraulique agricole, qui concerne majoritairement les cours d'eau non navigables. La première moitié du XIX^e siècle peut ainsi être considérée comme une période où le régime institutionnel de l'eau est simple : l'étendue est faible et la cohérence du régime est garantie par l'action des tribunaux et des lois sectorielles.

La fin de cette période (période finalement très limitée dans le temps) peut être située à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, où l'urbanisation et l'industrialisation croissante font apparaître de nouveaux conflits d'une plus large ampleur. Les besoins induits par le développement des villes, ainsi que par l'augmentation de l'usage industriel font que de nouveaux usages de l'eau apparaissent progressivement et les lois sectorielles et essentiellement agricoles se révèlent inconsistantes et insuffisantes par rapport au nouveau contexte ; le régime n'est plus cohérent.

1.2.2. Complexification du régime : 1898-1945

Vers la fin du XIX^e siècle le besoin d'une réforme législative se révèle impératif, afin de clarifier notamment, le statut des cours d'eau non navigables. Celui-ci était en effet demeuré, dans une grande mesure, inchangé depuis les temps féodaux. Une large consultation sur la réforme du droit sur l'eau ainsi qu'une analyse comparative des législations existantes de l'époque débouchent sur un projet de loi qui est déposé au Sénat en 1883 (Gazzaniga *et al.*, 1998). Cependant, le projet rencontre de multiples résistances et le texte est discuté pendant quinze ans. La loi sur le régime des eaux est enfin votée le 8 avril 1898.

Quand bien même les préoccupations concernant le développement de l'industrie avaient été au centre du projet de loi, le texte définitif est loin d'être à la hauteur des ambitions de départ. En effet, les intérêts liés au monde agricole ont considérablement amputé la proposition de loi de ses préoccupations initiales qui voulaient créer des conditions favorables au développement industriel. Elle reste ainsi une loi essentiellement agricole et centrée sur la dimension quantitative (aucune mention est faite de la qualité de l'eau ou des pollutions). La lenteur du

processus d'élaboration de la loi fait que celle-ci se trouve, au moment où elle est votée, en retard face aux évolutions socio-économiques des usages.

Malgré ses limites, la loi de 1898 constitue la première grande loi sur l'eau et marque la fin d'un flou législatif concernant les cours d'eau non navigables. Elle officialise la distinction entre cours d'eau navigables et non navigables et, ainsi que le soulignent Gazzaniga *et al.* (1998, p. 17), « ce texte demeure, après de nombreuses réformes, le texte de base du régime juridique de l'eau (...) [et] va en outre commander toute l'évolution du droit de l'eau, qui va désormais s'organiser autour d'une seule idée : réduire la propriété, sans jamais la remettre en cause ».

Dans son titre premier, la loi reconnaît la propriété privée⁵³ sur les eaux pluviales et de source (loi 8 avr. 1898). L'usage des eaux par les propriétaires est néanmoins soumis à quelques restrictions afin notamment de ne pas porter préjudice aux propriétaires des fonds inférieurs (soumis eux-mêmes à une servitude d'écoulement). Les éventuelles différends entre propriétaires sont réglés par le juge qui, selon la loi, « doit concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie avec le respect dû à la propriété »⁵⁴ (art. 1 et art. 9, loi du 8 avr. 1898). Par ailleurs, sur les cours d'eau navigables et flottables, tout usage est soumis à autorisation administrative et les propriétaires riverains doivent accepter diverses servitudes. Des indemnités sont dans certains cas prévues afin de compenser le dommage causé au riverain lors de modifications de certains droits d'usage exigées par la gestion de ces cours d'eau appartenant au domaine public.

Mais le principal apport de la loi concerne les cours d'eau non navigables, dont le lit est désormais dissocié de l'eau qui y circule. Le lit devient en effet propriété des riverains, alors que l'eau qu'il contient n'est propriété de personne et elle ne peut connaître que l'exercice des droits d'usage. Les riverains peuvent ainsi user de l'eau (travaux, barrages, moulins...) dans la limite de la réglementation, qui garantit notamment que l'usage en question ne cause pas de dommages aux propriétés voisines.

⁵³ Le titre premier de la loi définit le « droit d'user et de disposer » (loi du 8 avril 1898).

⁵⁴ Cette phrase se retrouve deux fois dans le texte.

Cette nouveauté introduite par la loi revient pratiquement à considérer le riverain comme un véritable propriétaire dans les faits (et c'est ainsi que la loi a été comprise). Ceci a induit une multiplication de règlements et contrôles administratifs afin d'encadrer le droit d'usage des riverains des cours d'eau non navigables.

Si la loi de 1898 constitue le début d'un système juridique de l'eau relativement unifié, elle met aussi en évidence la complexité de ce système et la difficulté d'intégrer l'ensemble des usages de l'eau. En effet, deux usages se sont particulièrement développés durant la deuxième moitié du XIX^e siècle. Tout d'abord, les besoins des villes se sont fortement intensifiés du fait notamment du progrès de l'hygiène induit par l'urbanisation. Ensuite, le développement industriel implique une augmentation considérable de la consommation d'eau des entreprises. Dans ce contexte, la loi de 1898, centrée sur les usages agricoles et de la navigation, arrive trop tard et se révèle dès son application insuffisante et en décalage face à la réalité socio-économique de l'époque (Gazzaniga *et al.*, 1998).

La loi de 1898 représente ainsi la naissance d'un système juridique de l'eau, qui, tout en entérinant certaines traditions liées aux droits acquis pendant les temps féodaux, constitue la première tentative de traitement des droits de propriété et d'usage de la ressource en eau. Nous verrons que le système établi dans cette loi sera très peu modifié par la suite, du fait du caractère très permanent et rigide du système des droits de propriété et d'usage de l'eau.

Parallèlement à l'élaboration de la loi et aux premières années de son application, l'étendue effective du régime augmente. En effet, au développement industriel et à l'urbanisation s'ajoute, au tournant des deux siècles, l'énergie hydraulique, dont l'exploitation appelle de mesures spécifiques compte tenu de l'impact manifeste des installations sur les cours d'eau. La spéculation foncière sur les droits des riverains à aménager les dérivations préalables à l'installation des usines hydroélectriques se développe également, notamment dans les cours d'eau non domaniaux. Un projet de loi est proposé au début du XX^e siècle mais la première guerre mondiale retarde le vote, qui se fera finalement en 1919.

La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique bouleverse le système coutumier antérieur en supprimant, pour le domaine qu'elle règle, la

distinction entre cours d'eau domaniaux et non domaniaux (Gaonac'h, 1999). Ainsi, en vertu de cette loi, nul ne peut disposer de l'énergie des cours d'eau sans avoir obtenu de l'État une concession d'exploitation et une autorisation de prélèvement. Les riverains perdent ainsi le droit de disposer de la force hydraulique et l'État fait valoir son autorité réglementaire au travers du régime de concession, qui impose des contraintes aux exploitants afin de protéger le reste des usagers. Après la crise de 1929, l'État crée la Compagnie Nationale du Rhône (1933), société nationale qui obtient la concession pour l'exploitation du Rhône et dont la création annonce un renforcement de l'action publique dans le domaine de l'eau.

Cette tendance accompagne le besoin de prendre en compte d'autres usages, notamment les eaux souterraines qui, par application de l'article 552 du Code civil⁵⁵ sont propriété du maître des fonds. Entre les deux guerres, le constat des abus dans certaines régions (particulièrement industrialisées) mènent à l'application d'un décret-loi du 8 août 1935 sur la protection des eaux souterraines, dont les dispositions s'appliquent initialement à la région parisienne mais s'étendent progressivement selon l'intensité des conflits (Prieur, 2001). Par ailleurs, d'autres mesures et textes législatifs sont appliqués avant la guerre, dans le domaine des mines, le curage, les zones inondables, pêche, navigation, santé publique... (Gazzaniga *et al.*, 1998)

Cette période de complexification, qui commence vers la deuxième moitié du XIX^e siècle et dont nous pouvons approximativement marquer la fin au début de la seconde guerre mondiale, est ainsi caractérisée par l'apparition de nouveaux usages (énergie hydraulique, eaux souterraines...) et le développement d'usages existants (industrie, urbanisation...). Le caractère progressif de ces mutations permet de trouver une réponse institutionnelle sectorielle, *via* des textes réglementaires « curatifs » qui s'attachent à des domaines spécifiques de la gestion de l'eau (Valiron, 1990). Cette gestion sectorielle est maintenue par la suite, mais l'apparition de nouveaux usages ou les transformations des usages existants s'accélérent après la guerre.

⁵⁵ « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » (Art. 552).

1.3. Un régime complexe (1945-1992)

La complexité du régime institutionnel de l'eau se renforce au lendemain de la seconde guerre mondiale, confirmant ainsi la tendance observée lors de la période précédente. L'intensification des usages liés à l'eau, ainsi que l'importante transformation de ceux-ci (notamment les méthodes de production agricole) constituent les caractéristiques principales de cette période, auxquelles s'ajoute l'apparition de nouveaux usages (dont la protection de l'environnement, qui prend une place essentielle surtout à partir des années 1970) et le renforcement de l'intervention publique. La loi de 1964 marque l'augmentation de l'étendue du régime (presque tous les biens et services rendus par l'eau sont régulés) mais la cohérence du régime, bien qu'elle expérimente une légère amélioration, reste à un niveau moyen, notamment en raison des rigidités du système régulateur ainsi que des difficultés de coordination des différents services de l'État.

1.3.1. Intensification des usages et de l'intervention de l'État (1945-1964)

Jusqu'en 1945, l'apparition de certains nouveaux usages et le développement de ceux-ci sont plutôt lents. Des conflits existent, mais leur nombre n'est pas élevé et ils sont résolus pour la plupart sans difficulté majeure, les différents textes législatifs permettant de faire face aux problèmes qui apparaissent au fur et à mesure. Ainsi, l'étendue du régime augmente à une vitesse permettant une réaction de la part de l'arsenal législatif, même si cela donne comme résultat une multitude de textes. Cependant, les premières transformations des usages, qui s'intensifient au lendemain de la seconde guerre mondiale, annoncent une période d'incohérence du régime.

La fin de la seconde guerre mondiale marque en effet en France une période de forte urbanisation, d'intense industrialisation et d'évolution des cadres de vie (Goubert, 1986) dans un contexte de reconstruction et d'affirmation de l'intervention de l'État. Cependant, le système juridique relatif à la gestion de l'eau hérité de la période d'avant guerre est caractérisé par une grande diversification des textes qui s'intéressent essentiellement à l'aspect quantitatif de la question, négligeant la dimension qualitative. La profusion et la diversité des textes posent un problème de

cohérence juridique, en même temps que la pollution émerge notamment à partir des années 1950 comme un problème fondamental.

Effectivement, l'importance de la croissance urbaine, le développement industriel et la modernisation de l'agriculture conduisent à une augmentation très rapide des prélèvements et des rejets polluants. Ainsi, à la fin des années 1950, d'importants conflits d'usage apparaissent ; ils sont liés aussi bien à des problèmes de partage de l'eau qu'à la dégradation de la qualité des cours d'eau (Chocat *et al.*, 1997). L'apparition des préoccupations qualitatives peut en partie être expliquée par les nouveaux besoins exigés par les critères de sécurité dans l'industrie, notamment des centrales nucléaires (Nicolazo, 1997).

Parallèlement, cette période est caractérisée par la mise en place d'une grande politique d'aménagement du territoire au travers notamment de l'équipement en grandes infrastructures hydrauliques. Dès 1945, l'Etat s'engage également, sur le plan financier, dans les actions d'entretien des rivières non domaniales. Par ailleurs, la nationalisation de l'électricité en 1947 s'accompagne du lancement de grands programmes hydroélectriques et dans les années 1950 la création de sociétés régionales d'aménagement autour de grands projets hydrauliques est engagée. La répartition des tâches dans le domaine de la police et la gestion des cours d'eau est fixée par décret en 1962 et trois ministères sont concernés : le ministère des travaux publics et des transports (pour les cours d'eau domaniaux essentiellement), le ministère de l'agriculture (pour les cours d'eau non domaniaux et ceux qui ne sont pas concernés par la navigation) et le ministère de l'industrie, chargé de la police des eaux souterraines depuis 1935. La coordination interministérielle reste limitée.

L'arsenal réglementaire du début des années 1960 est apparu largement inadapté aux nouvelles préoccupations et enjeux (Nicolazo et Kaczmarek, 1996). Il s'était en effet « *constitué par strates successives faites de mesures spéciales, applicables à une situation donnée, et soucieuse de gérer ou de prévenir des conséquences très locales* » (Nicolazo, 1997, p. 40). Les dispositions réglementaires revêtaient un caractère sectoriel et des incohérences entre les différentes mesures mises en place étaient souvent constatées. L'idée d'une plus grande implication de l'État faisait son chemin.

Dans un contexte général où l'action étatique est marquée par la volonté d'un fort interventionnisme, le Commissariat Général au Plan crée en son sein une Commission de l'eau en 1959 formée par une soixantaine de personnalités venant de ministères, industries, associations de pêche, du monde agricole et scientifique... Cette commission est chargée de mener les réflexions pour la mise en place d'une nouvelle politique de gestion de la ressource en eau et de préparer un code du même nom. Plusieurs constats identifiés dans ce cadre conduisent à l'édiction du principe selon lequel l'échelle cohérente d'organisation de la politique de l'eau correspond au bassin hydrographique. En effet, les interdépendances entre usagers sont évidentes lorsque des activités polluantes en amont font supporter aux usagers de l'aval les coûts de dépollution. Ces interférences se manifestent tout le long d'un cours d'eau ou d'une nappe souterraine et ignorent donc toute frontière administrative.

Un deuxième principe se dégage des travaux de la Commission de l'eau : la démarche d'application de la politique de l'eau doit être planificatrice. En effet, l'important coût des investissements nécessite une programmation pluriannuelle et leurs effets sur les différentes politiques sectorielles (agriculture, navigation, etc.) exigent une harmonisation et une organisation des décisions sur des périodes relativement longues afin d'éviter des contradictions (Nicolazo, 1997).

Les conclusions de la Commission conduisent à la remise en cause de la gestion sectorielle de type « au cas par cas » et elles préconisent une gestion globale de l'eau alliant la satisfaction des besoins quantitatifs à une gestion tendant à préserver la qualité de l'eau. Après presque trois ans d'élaboration par le secrétariat de la Commission de l'eau, le projet de loi présenté en octobre de 1963 voit son aboutissement dans la loi du 16 décembre 1964, qui tente d'apporter une réponse originale aux enjeux du moment.

En somme, la période d'après guerre, jusqu'à la loi de 1964 peut être caractérisée, à partir des deux dimensions du régime institutionnel de l'eau, comme une période où l'extension de l'étendue du régime est moyenne (quelques nouveaux usages sont régulés par rapport à la période précédente) mais la cohérence reste faible (profusion de textes législatifs souvent contradictoires, manque de coordination des services de l'État, absence de planification, gestion sectorielle...). La loi de 1964 peut être

considérée comme le début d'un changement de tendance et un point d'inflexion concernant la cohérence du régime.

1.3.2. Unicité de la ressource et gestion décentralisée, mais maintien d'une gestion sectorielle (1964-1992)

La loi de 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution marque une étape importante du régime institutionnel de l'eau en France, en raison notamment de la volonté, exprimée explicitement dans le texte législatif, de conciliation de divers usages de l'eau ainsi que de l'intégration de la dimension qualitative des enjeux.

En effet, les deux principaux objectifs de la loi prennent en compte les aspects tant qualitatifs que quantitatifs : la lutte contre la pollution et l'assurance d'une meilleure répartition des eaux. Comme nous le verrons, si le premier objectif s'est accompagné de mesures politiques concrètes et de résultats, l'objectif d'amélioration du régime juridique de l'eau n'a pas été suivi d'une application en termes de politiques publiques. Nous voyons ici un exemple clair de l'incohérence du régime.

La principale innovation de la loi concerne l'introduction de la dimension qualitative dans la gestion de l'eau. Le premier titre de la loi, qui concerne la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération, a pour objectif de satisfaire ou de concilier les exigences d'une multiplicité d'usages. Parmi ceux-ci, l'agriculture, l'industrie, l'alimentation en eau potable des populations sont mentionnées, mais aussi « *la vie biologique du milieu récepteur et spécialement de la faune piscicole ainsi que des loisirs, des sports nautiques et de la protection des sites* » (art. 1, loi du 16 déc. 1964). La « *conservation et l'écoulement des eaux* » (*ibid.*) font également partie des usages dont les exigences doivent être satisfaites. La mention d'une diversité d'usages à concilier est représentative de l'évolution de l'étendue du régime ; la loi constitue une tentative de réponse face aux nouveaux usages (sports nautiques, vie biologique) qui gagnent en importance.

Le texte intègre des innovations importantes, notamment la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention et le renforcement de la réglementation. Ces éléments peuvent être articulés autour de trois grands principes :

- l'unicité de la ressource hydrologique :

La volonté de lutter contre la pollution des eaux s'exprime par la régulation stricte de déversements, écoulements, rejets, dépôts, etc. « *qu'il s'agisse d'eaux superficielles, souterraines, ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales* » (*ibid.*). Pour la première fois (mise à part la loi sectorielle sur l'énergie hydroélectrique) l'unicité de l'eau est affirmée et les mesures s'appliquent ainsi tant aux eaux superficielles qu'aux eaux souterraines et maritimes. Quand bien même les relations entre l'eau et son milieu ne sont pas totalement prises en compte, le principe d'unicité de la ressource en eau est fixé.

- l'interdépendance et solidarité entre usagers :

Une des principales innovations de la loi de 1964 est la création d'un nouveau type d'établissement public à caractère administratif (EPCA), doté d'une personnalité civile et d'une autonomie financière. Il s'agit des Agences de l'eau, dénommées, à l'origine, Agences financières de bassin (Nicolazo, 1997). Le rôle principal de ces Agences est de participer financièrement à la réalisation de travaux mis en œuvre par des personnes privées ou publiques ayant comme objectif d'améliorer la répartition de l'eau entre les usagers et/ou de lutter contre la pollution des eaux. L'aide financière apportée par l'Agence (qui n'a pas l'initiative directe dans la réalisation des travaux) provient des redevances perçues sur les usagers de la ressource du bassin que l'Agence couvre. Le périmètre de ces Agences est défini indépendamment des critères administratifs classiques et une nouvelle circonscription spécifique pour les besoins de l'administration de l'eau est créée : le bassin hydrographique. La France est ainsi divisée en six grands bassins⁵⁶ : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie.

⁵⁶ Les bassins versants ont pour délimitation les lignes de partage des eaux : il s'agit des territoires où toutes les eaux reçues suivent une pente commune vers la mer.

Figure 8 - Les six grands bassins hydrographiques de France métropolitaine



Source : Agence de l'eau Artois-Picardie (www.eau-artois-picardie.fr, 04/08/2005)

La loi crée aussi des Comités de bassin, organes délibératifs des Agences au sein desquels les différents intérêts (privés et publics) attachés à l'eau d'un bassin sont représentés (Nicolazo, 1997). En effet, les membres du Comité de bassin ainsi que ceux du Conseil d'administration des Agences sont répartis en trois collèges égaux : celui des collectivités territoriales, celui des usagers et personnes compétentes⁵⁷ et celui des administrations. Les directeurs des Agences sont nommés par le Premier Ministre pour trois ans. Le Comité de bassin adopte l'assiette et le taux des redevances dans le cadre d'un programme pluriannuel et il est chargé de donner son avis ou son accord sur la politique mise en œuvre par l'Agence. Comme le soulignent Nicolazo et Kaczmarek (1996, p. 20), « d'une certaine manière, les Agences sont les exécutifs des Comités de Bassin – un peu le gouvernement de l'eau au sein du bassin ». Par ailleurs, le besoin de coordination entre les bassins conduit à la création

⁵⁷ Industriels, agriculteurs, pêcheurs, batellerie, tourisme, Électricité de France, sociétés d'aménagement, distributeurs d'eau, consommateurs, etc.

d'un Comité National de l'Eau, composé selon les mêmes principes que les Comités de bassin.

Le caractère original de ce dispositif tient à trois caractéristiques principales : la protection des écosystèmes au niveau d'une réalité hydrologique (le bassin) et non d'une simple circonscription administrative ; l'existence de programmes pluriannuels financés par des redevances dont l'assiette est constituée par les volumes de pollution émis ou de prélèvement d'eau effectués ; une gestion associant au sein d'une même instance l'ensemble des acteurs concernés.

- nouveaux dispositifs d'intervention :

Parallèlement à la nouvelle dynamique de concertation entre les divers utilisateurs dans le cadre des organismes de bassin ainsi que le système de redevances qui annonçait le « principe pollueur payeur », la loi de 1964 instaure également des mécanismes de suivi de la qualité des cours d'eau superficielle, avec la mise en place d'un inventaire national de la qualité des eaux. Le financement massif d'infrastructures d'épuration a comme résultat une réduction sensible des principaux foyers de pollution industrielle et urbaine. Des périmètres de protection des eaux destinées à la consommation humaine sont définis, les communes acquièrent de nouvelles compétences, le rôle de la police des eaux est redessiné...

Quant aux mesures de gestion quantitative, la loi introduit trois nouveautés. Premièrement, sont définis un « débit réservé » « à maintenir en rivière à l'aval des ouvrages » et un « débit affecté » par l'État au maître d'ouvrage (art. 26, loi du 16 déc. 1964). Deuxièmement, les « cours d'eau mixtes » apparaissent comme une nouvelle catégorie de cours d'eau, intermédiaire entre les cours d'eau domaniaux et non domaniaux⁵⁸, où le droit à l'usage de l'eau appartient à l'État et le lit appartient aux riverains. Troisièmement, des « zones spéciales d'aménagement des eaux » peuvent être définies par l'administration en cas de crise. Toute intervention sur ces zones est soumise à autorisation administrative.

⁵⁸ C'est la loi de 1964 qui introduit définitivement le terme « domanial » remplaçant le terme « navigable et flottable ». « Désormais, l'appellation cours d'eau du domaine de l'État ne résulte plus que d'un critère formel tiré de l'opération même de classement » (Prieur, 2001, p. 675).

Les effets de la loi sur la diminution de la pollution ont été manifestes, notamment depuis l'adoption de la loi de 1976 sur les installations classées. Cependant, malgré les idées novatrices intégrées dans la loi de 1964, celle-ci ne réussit pas complètement à « transformer l'essai » de la réforme. En effet, la plupart des mesures de gestion quantitative prévues ne sont jamais mises en œuvre (ni les « cours d'eau mixtes » ni les « zones spéciales d'aménagement des eaux » ne verront le jour), et le régime juridique des eaux demeure ainsi celui de 1898. Par ailleurs, l'action publique reste marquée par une approche sectorielle par usages que la création du ministère de l'Environnement en 1971 ne fait pas évoluer. Ce « ministère de l'impossible » (selon le titre de l'ouvrage de Robert Poujade, son premier titulaire) tente de devenir progressivement le principal coordonnateur de la politique nationale de l'eau mais sa structure, amputée des liens interministériels et fortement influencée par la technocratie et l'industrie (Charvolin, 2003) ne le permettra que partiellement.

La première moitié des années 1970 voit se construire la notion d'environnement et des nouvelles préoccupations se développent dans les ordres du jour politiques (ex. : loi sur la protection de la nature de 1976) dont les contenus renforcent la prise en compte des milieux naturels dans les décisions d'aménagement. L'émergence de la prise en compte des biens et services fournis par un environnement « propre » (aménités paysagères, maintien de la biodiversité...) ainsi que des risques liés à la dégradation de celui-ci (risques sanitaires, catastrophes pétrolières et nucléaires...) constituent des éléments essentiels pour comprendre l'apparition et l'intensification des conflits d'usage pendant cette période. Dans le domaine de l'eau, comme dans beaucoup d'autres domaines, cette nouvelle « conscience environnementale » devient un nouvel usage à prendre en compte et les politiques publiques ne tarderont pas à le considérer lors de la définition des réglementations.

Ainsi, la loi sur la pêche du 29 juin 1984, preuve de la forte influence de cet usage, déclare d'intérêt général la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole. Les marais, qui n'avaient jamais représenté un mode avantageux d'exploitation du sol (les récoltes sont de faible valeur, les poissons ne se développent pas) sont désormais considérés en tant qu'écosystème aquatique et donc en tant que service rendu à part entière par l'eau. Il est facile d'imaginer que des

nouveaux conflits vont voir le jour, souvent confrontant agriculteurs et défenseurs de l'environnement.

C'est notamment dans la réglementation européenne que les nouvelles préoccupations sur la qualité de l'environnement sont intégrées. En effet, les politiques publiques dans le domaine de l'eau en France dans les années 1980 seront fortement influencées par deux éléments : le processus national de décentralisation et surtout les directives européennes⁵⁹.

Par ailleurs, les dispositifs d'évaluation des objectifs de qualité définis en 1964 montrent que la lutte contre la pollution de l'eau n'est plus suffisante pour gérer et protéger ce qui est désormais considéré le plus souvent comme un milieu vivant et un écosystème. Le bilan d'application de la loi de 1964 et la succession de quelques épisodes de sécheresse (1976, 1989, 1990, 1991) conduisent à une nouvelle réforme de la législation qui aboutira à l'adoption de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

En définitive, la période comprise entre celles qui sont souvent appelées les deux grandes lois sur l'eau est une période d'évolutions majeures des principaux usages de l'eau, notamment l'agriculture et l'industrie, mais aussi l'alimentation en eau potable. En outre, une nouvelle préoccupation, celle de l'environnement sous différentes formes, fait son apparition et complexifie davantage les interactions entre usages. La prise en compte de nouveaux biens et services rendus par l'eau et l'intégration de ceux-ci dans les politiques publiques est donc nécessaire, mais de nouveau elle se fait de manière sectorielle et sans coordination. Pendant cette période, l'étendue du régime atteint son maximum, mais la gestion sectorielle et par filières devient insuffisante pour faire face à l'ampleur des mutations. La cohérence du régime connaît néanmoins une légère augmentation, notamment en raison de la création des comités de bassin et du ministère de l'environnement. Ce dernier se voit en effet transférer progressivement les compétences des autres ministères dans le domaine de l'eau.

⁵⁹ Directive sur les eaux superficielles (1975), directive sur la qualité des eaux de baignade (1976), directive sur les substances dangereuses (1976), directive sur les eaux piscicoles (1978), directive sur les eaux souterraines (1980), directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires (1991).

1.4. Volonté de « gestion intégrée » : patrimoine commun et influence de la Directive cadre sur l'eau

Depuis les années 1960, les usages de l'eau se sont profondément modifiés. Tout d'abord, au niveau quantitatif, la croissance régulière des besoins domestiques (intensifiée par la migration de la population vers les villes) s'est accompagnée d'une très forte demande de la part du secteur agricole, principalement due au développement considérable de l'irrigation. Cette forte augmentation n'a pas été compensée par la diminution progressive des prélèvements industriels. Parallèlement, la demande qualitative connaît une augmentation similaire, notamment en raison de l'exigence de sauvegarde du patrimoine naturel de la part des activités piscicoles, sportives et touristiques ainsi que des associations de protection de l'environnement et de consommateurs en général. Une circulaire du ministère affirme en effet que « *l'eau n'est plus seulement un enjeu économique : elle est devenue un enjeu écologique* » (circ. 15 oct. 1992).

Dans ce contexte, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau constitue la première tentative de gestion globale de la ressource en eau en France. Elle représente ainsi un changement dans la façon de mettre en œuvre les politiques publiques. En effet, l'approche initiale en termes d'actions centrées sur les problèmes à résoudre, est remplacée par une approche centrée sur la gestion de la ressource elle-même. Ce changement de perspective favorise la prise en compte des dimensions jusqu'alors considérées comme secondaires, notamment l'ensemble de biens et services fournis par l'environnement des milieux aquatiques et la dimension temporelle (prise en compte du moyen et long terme) inhérente à la planification. Cependant, le régime juridique des cours d'eau reste inchangé et les innovations annoncées (mais jamais mises en œuvre) par la loi de 1964 dans le sens d'un régime juridique unique sont supprimées.

Nous allons voir que la loi de 1992 marque le début d'une période où le régime institutionnel de l'eau couvre la totalité des biens et services fournis par cette ressource (très forte étendue). La cohérence du régime augmente manifestement, notamment en raison de l'amélioration de la coordination de l'action publique, l'affirmation de la volonté de dépasser l'approche sectorielle par filière d'usage par

une approche globale ainsi que le rapprochement des organismes de décision des territoires locaux.

1.4.1. Planification négociée d'une « gestion équilibrée » (1992-2000)

En 1989, les assises régionales et les assises nationales de l'eau sont l'occasion de faire un bilan des divers travaux et recherches et de proposer des recommandations sur l'évolution du cadre législatif de l'eau, évolution considérée comme indispensable au vu des insuffisances constatées vingt ans après le vote de la loi de 1964. Des lacunes persistaient notamment dans l'application de la police des eaux, dans la définition des objectifs de qualité ainsi que dans la protection des milieux naturels.

La loi n°92-3 du 3 janvier 1992, faisant suite à de nombreuses commissions (administratives, parlementaires...) considère que la préservation de la ressource passe par une protection générale qui dépasse la seule lutte contre la pollution. La loi a ainsi comme objectif « *une gestion équilibrée de la ressource en eau* ». Cette « gestion équilibrée » se traduit par des objectifs de préservation des écosystèmes, la protection de toutes les eaux contre la pollution, la valorisation de l'eau comme ressource économique et la conciliation des différents usages.

La loi de 1992, tout en reprenant certains principes de base de la loi de 1964, se caractérise par plusieurs innovations.

1.4.1.1. Innovations de la loi : unification de la ressource, planification de sa gestion, simplification de la réglementation

Tout d'abord, la volonté d'unification de la gestion est consacrée à travers l'idée que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* » (art. 1, loi du 3 janv. 1992) : la préservation, le développement et la valorisation de la ressource en eau sont considérés comme relevant de l'intérêt général. Ainsi, la loi prévoit un régime unique d'autorisation et de déclaration⁶⁰ (en fonction de l'importance des travaux,

⁶⁰ Deux décrets du 29 mars 1993 fixent, l'un, les modalités d'application de l'autorisation ou de la déclaration et l'autre, la nomenclature des opérations soumises à l'une ou à l'autre. Le critère essentiel est la quantité d'eau utilisée.

des risques, des incidences sur la santé, la sécurité et le libre écoulement des eaux) pour tous les travaux, installations, ouvrages et activités réalisées à des fins non domestiques et concernant les eaux superficielles ou souterraines, domaniales ou non domaniales.

S'inspirant du droit de l'urbanisme, la loi innove en instituant la planification globale de la ressource en eau par la création des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) puis éventuellement des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). Les SDAGE sont élaborés par chacun des six Comités de bassin et ils fixent de façon cohérente les programmes d'action, d'aménagements et les objectifs de qualité des eaux à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de bassins. Les SAGE sont définis pour des périmètres couvrant un groupement de sous-bassins ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère. Sur leur périmètre, les SAGE établissent un bilan de la ressource et des usages, ainsi que les priorités de gestion et de protection des ressources en fonction des objectifs retenus. L'élaboration et le suivi du SAGE sont confiés à une Commission locale de l'eau (CLE), composée pour moitié de représentants des collectivités territoriales, pour un quart des représentants des usagers et pour un quart des représentants de l'État. Le SAGE est approuvé par le ou les préfets concerné(s).

Par ailleurs, la loi de 1992 tente de simplifier la réglementation et la police des eaux, dans le but de coordonner davantage les actions des différents services administratifs impliqués et de les rapprocher autant que possible de la ressource. Dans la circulaire du 20 août 1993 relative à la police de l'eau et des milieux aquatiques, le ministre de l'environnement exprime aux préfets cette volonté et insiste sur la nécessité de rompre avec une « *pratique ancienne de la gestion fondée sur plusieurs filières d'usage de l'eau* ». En effet, bien que transférées au ministère chargé de l'environnement en 1976, les missions de police de l'eau sont assurées, sous la responsabilité des Préfets de département, par les agents des services déconcentrés de plusieurs ministères (agriculture, équipement, industrie, santé...) ⁶¹. L'approche

⁶¹ Comme le remarque Larrue (2000, p. 113), si la répartition des compétences est claire entre les DIREN et les DRIRE, « *l'enchevêtrement des compétences conduit à des conflits entre les différents services départementaux* ».

cohérente recherchée implique la fusion, modernisation et renforcement des polices de l'eau qui « en raison de leur objet sectoriel, apportaient à des situations ponctuelles des solutions partielles inadaptées à l'unité de la ressource "eau-milieu" » (*ibid.*).

Face à la dispersion des responsabilités et en vue de la coordination des interventions, des Missions inter-services de l'eau (MISE) sont créées dans chaque département (circ. 22 janv. 1993). La MISE regroupe ainsi des agents des Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de l'équipement (DDE) et, sur l'initiative du Préfet, sa composition peut être élargie aux autres services concernés, notamment la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et la Direction régionale de l'environnement (DIREN). Par ailleurs, la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) est chargée de la police des eaux dans les installations classées ainsi que des eaux minérales⁶². Malgré les simplifications, trois polices administratives demeurent en matière d'eau : la police de l'eau (déclarations et autorisations dans le cadre de la loi de 1992), la police de la pêche (assurée en partie par le Conseil supérieur de la pêche - CSP - elle veille au respect de la réglementation de la pêche en eau douce) et la police des installations classées (qui veille à l'application de la loi de 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement - ICPE).

Quand bien même la question de la coordination territoriale et de l'organisation locale de la gestion de l'eau demeure difficile à régler, la loi de 1992 intègre une autre innovation. En effet, elle renforce le rôle et les responsabilités des collectivités territoriales dans le cadre de la gestion des eaux, complète leurs attributions dans le domaine de l'assainissement et leur confie de nouvelles compétences pour l'entretien et la restauration des cours d'eau. Aussi, le rôle du Préfet coordonnateur de bassin (le Préfet de la région où le bassin a son siège) est accru, tant en matière de police que de gestion. L'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) est désormais fortement impliqué dans la définition d'une politique locale de l'eau. Les nouveaux outils de gestion mis en place (SDAGE et SAGE) impliquent des processus de négociation entre tous les acteurs concernés par la

⁶² La plupart des ministères intervenant dans la police de l'eau disposent de directions départementales, à l'exception notable de l'industrie (DRIRE) et de l'environnement (DIREN) qui n'ont que des directions régionales.

ressource. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement complète par ailleurs la loi de 1992 notamment en matière de prévention des risques d'inondation.

La loi de 1992 constitue une avancée considérable compte tenu des nouvelles réalités caractérisant les enjeux au lendemain de la loi de 1964. En effet, comme nous l'avons signalé, la fin des années 1960 correspond à une période particulière caractérisée par deux évolutions importantes. D'une part, les usages de l'eau expérimentent des mutations considérables, en grande partie en raison des transformations des modes de production agricole (qui deviennent fortement mécanisés, intensifs et de plus en plus dépendants de l'irrigation) ainsi que du fait de l'important développement urbain, source de nouvelles contraintes de gestion de la ressource et d'une augmentation considérable de la consommation d'eau. Nous avons vu qu'à ces évolutions s'ajoute, d'autre part, l'émergence de nouveaux usages de l'eau, notamment l'usage environnemental.

Cependant, la loi de 1992, si elle met l'accent sur la planification, la concertation et la prise en compte de l'ensemble des usages et usagers, ne réussit pas entièrement son objectif de simplification et de coordination des interventions des services de l'État concernés par l'eau. Les responsabilités des différents ministères et services déconcentrés demeurent floues et la coordination se limite à la création de la MISE. Cette création avait comme objectif de créer un « guichet unique » auprès des usagers de l'eau, afin de rationaliser les procédures administratives et d'établir une cohérence dans le traitement des dossiers liés à la question de l'eau. Néanmoins, l'absence au sein de cet organisme des autres services concernés (notamment de la DRIRE) traduit la persistance d'une gestion sectorielle de la question de l'eau. L'action administrative dans le domaine de l'eau est extrêmement morcelée et elle dépend, selon les cas, de la DDAF, de la DDE, de la DDASS, de la Direction départementale des services vétérinaires (DDSV), de la DRIRE, de la DIREN, des Services de la Navigation, des Services Maritimes, du CSP...

Nous pouvons également reprocher à la loi de 1992 de ne pas avoir tenté d'homogénéiser le système régulateur. En effet, l'ensemble du régime juridique de

droits de propriété et d'usage demeure celui de 1898. Les innovations proposées par la loi de 1964 sont éliminées et l'article 1 de la loi de 1992 précise que « *l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis* ». Autrement dit, le régime juridique reste inchangé et la loi pérennise la dynamique créée par la loi de 1898 : maintenir le principe de la propriété tout en le limitant afin de satisfaire les usagers non propriétaires (Sangaré, 2004). Cette attitude du législateur a comme conséquence le maintien d'une complexité juridique dont l'exemple le plus saillant constitue les « droits fondés en titre », un régime « *exorbitant par rapport au droit commun* » (Gaonac'h, 1999, p. 95) dont certains établissements bénéficient encore actuellement⁶³. L'hétérogénéité des régimes de propriété coexistants rajoute ainsi un élément supplémentaire au niveau de complexité de la gestion de l'eau.

En somme, la loi de 1992 fait un pas en avant vers un système de gestion de l'eau négociée qui accentue la proximité entre les organes décisionnels et les territoires de gestion (par le biais des SAGE) créant ainsi une dynamique plutôt locale tout en gardant une cohérence par rapport aux grands bassins. Cette dynamique de simplification et de coordination administrative, de concertation entre usagers et de prise en compte au sens large de l'ensemble des biens et services fournis par l'eau (de l'électricité à la pêche de loisirs en passant par les aménités paysagères ou la protection de la biodiversité des milieux aquatiques) n'est cependant pas accompagnée d'une simplification du régime de propriété de l'eau. Le législateur, en effet, n'est pas parvenu à l'unité du régime de propriété de l'eau en dépit de l'affirmation désormais célèbre de l'article 1 : « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* ». Cette affirmation, qui reste en effet une déclaration de principe sans véritable portée juridique, permet néanmoins sinon d'annoncer une unification prochaine, tout au moins de valider l'idée selon laquelle, en ce qui concerne l'eau, « *le seul droit que l'on peut raisonnablement concevoir est celui d'usage* » (Gazzaniga et al., 1998, p. 9).

⁶³ Sont considérés, de manière générale (mais le flou juridique demeure), comme « fondés en titre » les « *droits sur l'eau dont les titulaires peuvent justifier d'une situation de fait ou de documents particuliers et dont la caractéristique commune est l'ancienneté* » (Gaonac'h, 1999, p. 95). À titre d'exemple, l'utilisation de certains moulins relève encore aujourd'hui de ce type de droits.

L'émergence des projets de SAGE n'a pas été très rapide et l'application de cette procédure semble rencontrer un certain nombre de difficultés (en 2000, seulement deux SAGE étaient élaborés et approuvés par arrêté préfectoral). Des raisons mentionnant la lourdeur administrative et la faiblesse des organismes chargés de l'élaboration expliquent en grande partie cette lenteur. Mais si l'élaboration des SAGE s'est révélée difficile pendant une longue période, il convient toutefois de noter qu'entre 2001 et 2004, 19 SAGE ont reçu l'approbation préfectorale. En janvier 2005, 70 SAGE sont en phase d'élaboration et 34 en phase d'émergence ou instruction (www.sitesage.org). Par ailleurs, l'élaboration des SAGE n'a pu réellement être engagée qu'après l'adoption des SDAGE fin 1996.

La lenteur de la procédure peut être justifiée par la nécessité d'« organiser » les conflits. En effet, dans de nombreux bassins versants, la Commission locale de l'eau a constitué le premier lieu de rencontres entre des usagers qui souvent ne se connaissaient pas. Un très grand nombre de conflits d'usage sont ainsi passés du statut de conflit latent au statut de conflit déclaré ce qui a permis de prendre la mesure de l'ampleur et de la diversité des différends. La période d'établissement de la négociation semble effectivement être une étape importante à ne pas négliger et qui prend un temps considérable. Comme le souligne Le Bourhis (2001, p. 11), « *on peut expliquer ce "retard" par le temps et les investissements nécessaires à la définition et à la mise en place d'un cadre de délibération et de décision, jusque là embryonnaire. En outre, cette durée s'accroît en fonction de la complexité des questions liées à l'eau comme de celle du système administratif et institutionnel qui les prend en charge* ».

L'analyse de cette période sous l'angle du régime institutionnel de l'eau montre que les changements depuis 1992 se sont centrés sur la dimension « cohérence » du régime. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, à l'heure où la loi de 1992 est signée, l'étendue du régime a atteint son maximum. L'émergence du souci environnemental dans les années 1970-1980 représente d'ailleurs dans ce sens un évènement essentiel, non seulement en raison des nouveaux biens et services que cette nouvelle préoccupation a permis d'envisager, mais aussi du fait que la mise en évidence d'intérêts environnementaux a été un élément déclencheur des changements dans la sphère des politiques publiques.

En ce qui concerne l'évolution du système régulateur et malgré les évolutions considérables introduites par les lois de 1964 et 1992, il est marqué par une grande stabilité : depuis 1898, il est fondé sur la distinction entre un régime de propriété et des droits de riveraineté. Néanmoins, les droits d'usage sont fortement modifiés pendant la période 1992-2000 dans le sens d'une homogénéisation des pratiques de gestion. Parallèlement, la logique sectorielle, auparavant prédominante, semble laisser place aux modes de fonctionnement globaux, en cohérence avec des préoccupations globales. L'augmentation de l'étendue du régime a en effet entraîné des mutations dans la forme de l'intervention publique. Une des évolutions les plus importantes concerne le passage d'une politique « par problème » vers une politique « de ressource ». Si la loi de 1964 était encore une loi « contre la pollution », la loi de 1992 est une loi « sur l'eau ». Cette évolution en dit beaucoup sur les logiques de gestion qui sont privilégiées. L'abandon d'une logique sectorielle ainsi que l'approche « par ressource » semblent des éléments caractérisant une « *imposition progressive d'un bien commun à gérer* » (Le Bourhis, 2001, p. 11).

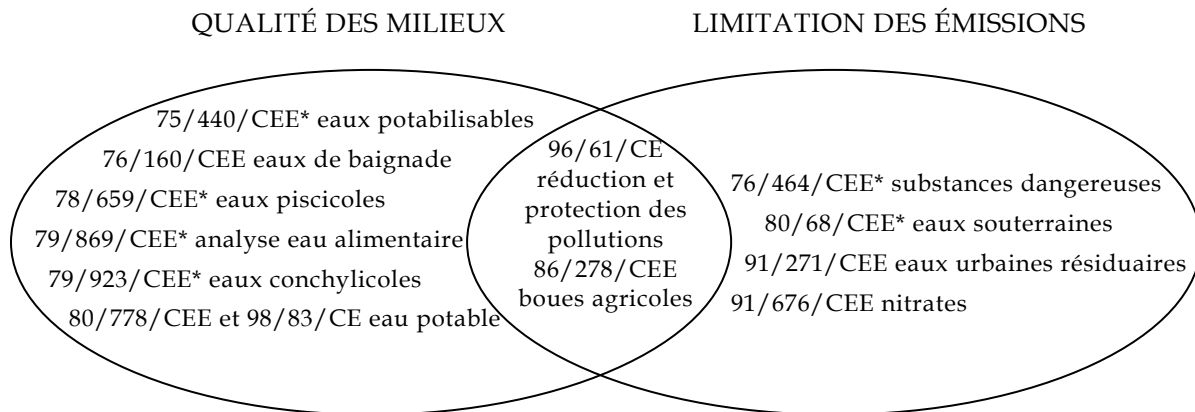
La stabilité du régime de propriété (qui demeure celui de 1898) contraste ainsi avec la dynamique des changements des droits d'usage et l'adaptation des politiques publiques au nouveau contexte socio-économique. Cette contradiction se traduit par une dispersion des textes concernant l'eau et par des conflits entre la permanence de certains principes et l'élaboration de nouvelles modalités de gestion. C'est notamment pour cette raison que le niveau de cohérence du régime institutionnel de l'eau même s'il peut être qualifié d'élevé à la fin du millénaire, n'a pas encore atteint le maximum.

1.4.2. Directive cadre européenne et nouveau projet de loi

L'eau est l'une des premières cibles d'intervention de la Communauté européenne au début des années 1970 lorsque la politique communautaire de l'environnement est née (Nicolazo et Kaczmarek, 1996). Dans les cinq années qui suivent la date de la première directive sur l'eau (« eaux potabilisables » en 1975), cinq directives sont approuvées. Depuis, le rythme s'est sensiblement ralenti mais l'influence des textes européens sur les législations nationales demeure importante.

L'analyse des principales directives communautaires concernant l'eau montre que celles-ci ont été conçues selon deux approches : l'approche « qualité des milieux » et l'approche « limitation des émissions ». La figure ci-dessous synthétise cette double perspective.

Figure 9 - Double approche dans la législation communautaire de l'eau



* Directives qui seront abrogées, sous 7 ou 13 ans, par la Directive cadre sur l'eau

La législation européenne sur l'eau s'est ainsi essentiellement intéressée aux critères définissant la qualité des eaux destinées directement (eau potable) ou indirectement (poissons et coquillages) à la consommation humaine ainsi qu'aux produits considérés comme dangereux et dont la limitation des émissions s'imposait (Barraqué, non daté). Malgré près de trente directives pour le seul domaine de l'eau, les objectifs visés et détaillés dans les préambules des textes n'ont pas été atteints⁶⁴.

Le caractère sectoriel de la démarche de réglementation européenne, qui coïncide avec l'approche mise en place en France, nous semble être une des raisons fondamentales de cette lacune. L'absence d'une démarche transversale est d'autant plus pénalisante que les objectifs visés sont souvent en contradiction avec les objectifs d'autres politiques beaucoup plus légitimées (agriculture, industrie...).

Néanmoins, le tournant des années 1980 peut être considéré comme une période d'évolution de cette tendance, tant au niveau européen que français. D'une part, la

⁶⁴ La France a été, à nouveau, condamnée par la Cour de justice des communautés européennes du 23 septembre 2004 pour manquement à la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

place de la politique européenne de l'environnement est renforcée avec le Traité de Maastricht signé en 1992 et opérationnel depuis 1993 (Nicolazo et Kaczmarek, 1996). D'autre part, la traduction par la législation française des directives européennes intègre une dimension territoriale qui fait que la prise en compte des exigences européennes s'est traduit par une vision plus transversale et davantage territorialisée (Scarwel et Laganier, 2003).

En 1995, la ministre de l'environnement française affirmait que, « *au regard de la nécessité d'une vision d'ensemble, qui commence seulement à émerger, la politique européenne de l'eau offre un catalogue éloquent d'une trentaine de directives qui peuvent, par touches successives, constituer un corpus juridique foisonnant, dont le squelette reste à charpenter* » (Nicolazo et Kaczmarek, 1996, p. 7). En effet, la nécessité de « charpenter le squelette » par une action transversale et cohérente ainsi que d'une harmonisation des textes au niveau communautaire est exprimée à plusieurs reprises⁶⁵ et elle est confirmée par l'adoption en 2000 d'une directive cadre sur l'eau dont les travaux, largement inspirés de la loi française de 1992, avaient débuté en 1996.

1.4.2.1. Principes et contenu de la directive cadre sur l'eau

La directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Commission européenne, 2000) a ainsi été adoptée le 23 octobre 2000 et publiée le 22 décembre de la même année. Elle vise à « *établir un cadre communautaire pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines* », en vue de prévenir et de réduire leur pollution, promouvoir la « *protection à long terme des ressources disponibles* », protéger leur environnement, améliorer « *l'état des écosystèmes aquatiques* » et « *atténuer les effets des inondations et des sécheresses* ». Le considérant 27 souligne que « *l'objectif ultime consiste à assurer l'élimination de substances dangereuses prioritaires et à contribuer à obtenir, dans l'environnement marin, des concentrations qui soient proches des niveaux de fond pour les substances présentes naturellement* ».

⁶⁵ Séminaire ministériel sur la politique communautaire de l'eau (1988), séminaire ministériel sur les eaux souterraines (1991), rapport de l'Agence européenne de l'environnement sur « l'environnement dans l'Union européenne » (1995).

Les considérants qui précèdent les articles reflètent les principes qui ont présidé à l'élaboration de ces derniers. La vision qualitative est explicitement privilégiée et les mesures quantitatives sont subordonnées aux objectifs qualitatifs. Par ailleurs, les principes de subsidiarité et de transversalité, de planification à long terme, de coopération, de participation du public au processus, ainsi que l'utilité de faire appel à des instruments économiques pour faire appliquer le principe du pollueur-payeur constituent le socle de la directive. Au désormais bien connu premier considérant, qui affirme que « *l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel* » s'ajoute également le neuvième qui énonce : « *il est nécessaire d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau* ». Cependant, les termes de « patrimoine » et « gestion intégrée » sont absents des définitions de l'article 2 de la directive. Nous y reviendrons dans la section suivante.

La directive cadre innove dans l'échelle spatiale d'application, qui devient le district hydrographique (l'équivalent *grosso modo* des grands bassins hydrographiques français) au sein duquel la coordination devra être assurée par une autorité compétente (en France il s'agit des préfets coordonnateurs de bassin⁶⁶). L'ensemble des masses d'eau (à l'exception des eaux marines non côtières) devront atteindre un « *bon état écologique* » au plus tard en 2015, même si quelques assouplissements sont envisageables. Ceci étant, la protection de l'environnement est considérée comme l'objectif principal en tant qu'il permet de répondre aux autres objectifs, notamment l'approvisionnement en eau potable et la satisfaction d'autres usages marchands.

Pour chaque district hydrographique, un état des lieux concernant les caractéristiques du district, les incidences des activités humaines et l'analyse économique de l'utilisation de l'eau, doit être achevé fin 2004. Cette première échéance opérationnelle est complétée par un registre des zones protégées et des dispositions propres aux eaux destinées à l'alimentation en eau potable.

Sur la base de cet état des lieux, les instruments prévus pour atteindre les objectifs relèvent de trois types : les programmes de surveillance, qui déterminent la méthodologie de mesure et suivi de l'état des eaux pour chaque bassin (instrument

⁶⁶ À l'exception de la Corse, où l'autorité compétente est la collectivité territoriale de Corse.

technique), le principe de la récupération des coûts des services liés à l'eau (dont les états membres « *tiennent compte* ») et la tarification incitative (instrument économique) et finalement « *l'approche combinée* » qui consiste à mettre en place des contrôles d'émission (ex. : autorisations) ou des valeurs limites voire des mesures plus strictes si les objectifs de qualité l'exigent (instrument réglementaire).

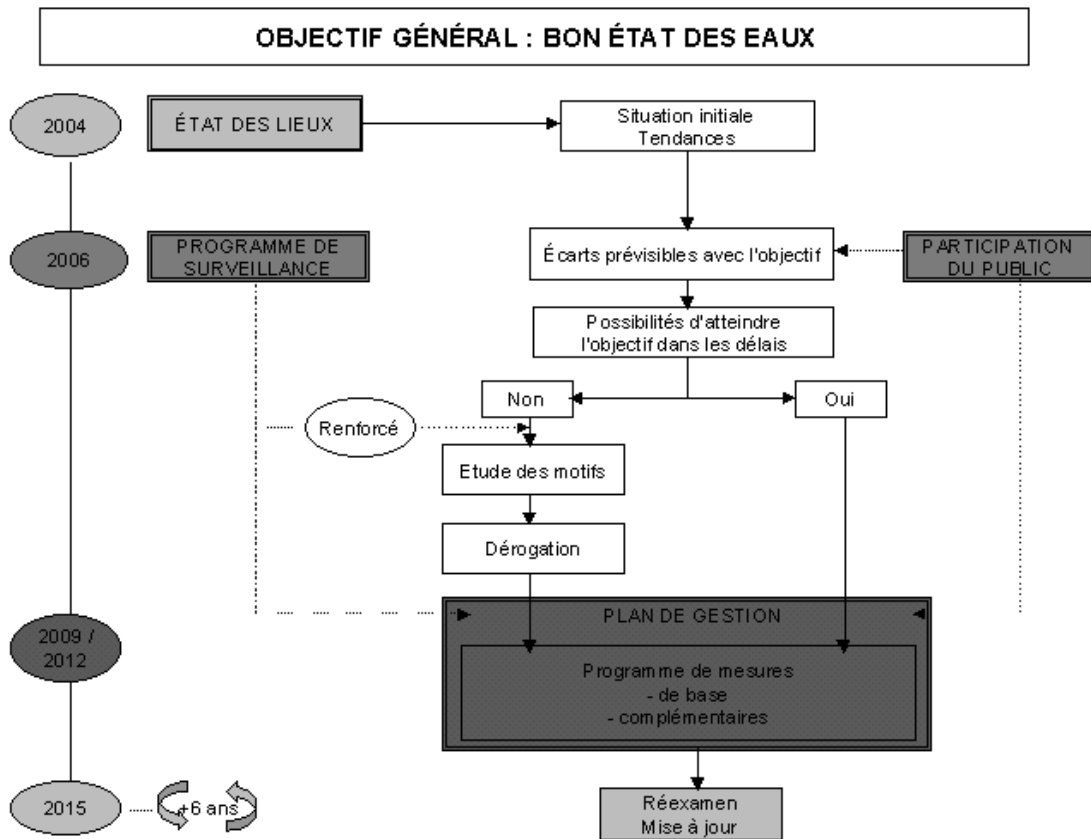
La méthodologie envisagée prévoit un programme de mesures (essentiellement réglementaires mais aussi des démarches volontaires) pour chaque district, structurées au sein d'un plan de gestion du district. Ce document de planification, qui articule les objectifs, l'état des lieux et le programme des mesures, intègre la volonté de prise en compte de l'opinion du public : il n'est pas seulement question de lui assurer un bon accès à l'information mais de garantir sa participation active au processus d'élaboration et de révision du plan de gestion.

Finalement, l'ensemble du dispositif est complété par deux stratégies spécifiques concernant la « *lutte contre la pollution de l'eau* » (et visant à réduire et/ou éliminer les rejets de substances prioritaires⁶⁷) et la prévention et contrôle de la pollution des eaux souterraines.

La figure suivante représente le processus de mise en œuvre de la directive cadre et le calendrier de travail avec des échéances progressives.

⁶⁷ Cette liste a été publiée le 15 décembre 2001 (Décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil) et devient l'annexe X de la directive cadre.

Figure 10 - Schéma simplifié de la mise en œuvre de la directive cadre européenne sur l'eau



Source : Centre d'appui et de ressource télématique des élus locaux (www.carteteau.org), 2002.

1.4.2.2. Innovations pour la gestion européenne de l'eau

Parmi l'ensemble des dispositions de la directive, certains éléments constituent des innovations par rapport à la législation de l'eau préexistante. Nous en soulignons quatre.

En premier lieu, la gestion de l'eau par bassin est l'échelle de gestion identifiée comme pertinente et la plus à même de garantir le succès des objectifs fixés. Cette logique, déjà présente en France, est mise en œuvre de façon cohérente car la directive prévoit des districts uniques (et donc des plans de gestion uniques) dans le cas de bassins internationaux⁶⁸. En France, les comités de bassin ont été chargés

⁶⁸ La France est découpée en 12 districts pour la France métropolitaine et 5 pour les départements d'outre-mer. 3 des 17 districts sont internationaux (Escaut, Somme et côtiers Manche Mer du Nord ; Meuse et Sambre ; Rhin).

d'engager les travaux de mise en œuvre de la directive cadre en préparant la révision des SDAGE afin d'adapter leur contenu aux exigences des plans de gestion.

Deuxièmement, à l'inverse de beaucoup des directives existantes qui fixent des objectifs de moyens, la directive cadre impose d'emblée un objectif de résultat. En effet, le « *bon état des eaux* » (conformément aux critères écologiques et chimiques) doit être atteint d'ici 2015.

Troisièmement, la participation du public au processus est mise en avant dans l'article 14 qui est exclusivement consacré à « *l'information et consultation du public* ». En effet, « *les états membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique* ». Cette disposition implique un travail important de communication et la prise en compte effective des opinions soulèvera sans doute des difficultés d'ordre pratique (recueil des avis, hiérarchisation et pertinence, etc.).

Finalement, le contenu économique de la directive constitue un des volets le plus intensément débattus⁶⁹ (Kaika, 2003). Le recours aux instruments économiques est ainsi prévu sous deux formes :

- en tant qu'outils permettant d'atteindre des objectifs : une tarification incitative qui décourage la pollution et la consommation excessives ainsi qu'une transparence des coûts liés à l'utilisation de l'eau et à la réparation des dommages à l'environnement ;
- en tant qu'outils d'aide à la décision : des évaluations économiques sont prévues pour l'analyse des usages de l'eau, la définition des masses d'eau profondément modifiées, la définition des programmes de mesures ainsi que pour la justification des dérogations. Il s'agit essentiellement d'études coûts/avantages.

⁶⁹ La procédure de décision communautaire (qui exige l'approbation conjointe du texte par le Parlement européen et le Conseil européen après une lecture séparée) a révélé des différences substantielles entre ces deux institutions. Le Parlement, davantage détaché des réseaux d'influence nationaux, défendait une posture plus exigeante dans le domaine de la protection environnementale et les délais d'application, contrairement au Conseil qui adoptait une approche plus complaisante (Kaika, 2003). Pour une analyse détaillée du processus d'élaboration de la Directive cadre, voir Kaika et Page (2003) et Page et Kaika (2003).

Ces innovations constituent des avancées vers une approche de la gestion de l'eau moins sectorielle et plus globale. Au niveau communautaire, cette directive crée une première : la prise en compte de l'eau en tant que ressource naturelle unique et multifonctionnelle et la nécessité d'une gestion transversale qui tienne compte des spécificités spatiales, économiques et sociales de la ressource.

1.4.2.3. Quelques interrogations

Malgré des innovations et avancées manifestes, certains domaines n'ont pas été traités avec l'intensité correspondant aux enjeux dont ils relèvent et certaines interrogations demeurent.

Ainsi, l'approche uniforme selon laquelle les mêmes obligations s'appliquent à l'ensemble des pays et des districts paraît discutable. Cette approche fait en effet abstraction de la diversité des milieux, des différences géographiques et de la variété des pressions exercées sur la ressource au sein de l'Union européenne. Cette question renvoie à la difficulté habituelle d'intégrer les particularités dans un texte communautaire. Dans ce sens, la difficulté d'appréciation homogène et normalisée de la qualité écologique des eaux de l'Union est également un des aspects encore discutés.

Un autre problème concerne l'objectif qui vise à atteindre un « bon état écologique » d'ici 2015. Par rapport à quel état de référence doit se définir ce « bon état » ? Les besoins en termes d'harmonisation des systèmes de mesure ainsi que le compromis qui devra être établi entre la masse de données nécessaires et le coût de leur obtention sont des enjeux dont il est difficile de mesurer les implications.

De même, nous pouvons nous interroger sur l'absence de prise en considération dans la directive des eaux marines, dont le lien avec les eaux continentales est évident. Concernant les eaux souterraines, les orientations définies par la directive risquent de se heurter aux systèmes de droits de propriété existants dans un certain nombre de pays européens, où ces eaux sont laissées à l'appropriation des propriétaires des sols. Les enjeux de régulation s'élargissent ainsi vers la politique de gestion de l'espace (Barraqué, non daté).

D'autre part, le rôle effectif qui sera donné à l'approche économique n'est pas explicite : plutôt outil d'aide à la décision ou instrument permettant d'imposer des orientations ? Le principe du recouvrement des coûts est d'ailleurs défini de manière floue, le texte ne précisant pas si le coût complet intègre les frais des investissements et leur renouvellement, ni la façon dont le financement de ces investissements va être assuré (*ibid.*).

Par ailleurs, les exigences en termes d'information et de participation du public risquent d'entraîner des réactions de la part de certaines catégories d'utilisateurs considérant les mesures effectuées insuffisantes. « On peut alors craindre une dérive vers la judiciarisation, dans la mesure où les utilisateurs domestiques voudraient obtenir une amélioration substantielle de la gestion de l'eau, mais sans que cela se traduise par une augmentation des prix qu'ils auraient à payer » (*ibid.*, p. 5).

Enfin, il est particulièrement regrettable de constater l'absence d'intégration des politiques sectorielles ayant un impact important sur l'eau, notamment la politique agricole. Les orientations ou mesures mises en œuvre dans le domaine de l'eau inspirées par la directive cadre risquent d'être affectées voire annulées par les mesures définies en vertu d'autres politiques publiques dont la coordination avec celles de l'eau n'a pas été prise en considération. Ce manque de transversalité empêche la mise en place de politiques publiques cohérentes (cf. *infra*).

1.4.2.4. Quelles suites dans la législation française ?

Les différents pays européens disposaient de trois ans à partir de la publication de la directive pour la transposer dans les législations nationales. En France, un projet de loi sur l'eau actualisant celle de 1992 et assurant la transposition a été adopté par l'Assemblée nationale en janvier 2002 mais abandonné quelque temps après. Une loi spécifique portant transposition de la directive cadre a ensuite été adoptée le 21 avril 2004.

Entre temps, une réflexion sur la création d'une Charte de l'environnement qui serait adossée à la Constitution a été menée entre juin 2002 et avril 2003. Le texte a été voté par les deux assemblées du Parlement en termes identiques et il est devenu définitif, conformément à l'article 89 de la Constitution, après avoir été approuvé par le Parlement réuni en Congrès le 28 février 2005.

En 2003, un débat national a été lancé par le gouvernement français afin de déterminer les aménagements nécessaires à la politique française de l'eau. Une nouvelle loi sur l'eau est en effet en préparation et le projet de loi présenté en juin 2004 est le résultat d'un processus de consultation auprès de différents acteurs intéressés (élus, associations, syndicats, industriels de l'eau...), de collectivités territoriales et Comités de bassin, ainsi que du « grand public » *via* des enquêtes et Internet.

Le projet de loi, qui sera examiné par le Parlement en 2005, a deux objectifs fondamentaux (www.ecologie.gouv.fr) :

- permettre l'application de la directive cadre et trouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins compte tenu des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain ;
- réaffirmer les compétences des collectivités territoriales dans le domaine des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Les propositions intégrées dans cet avant-projet de loi sont une réponse aux exigences de la directive cadre mais aussi à la nécessité d'actualisation de la législation de 1992, notamment dans le domaine de l'organisation institutionnelle et la répartition de compétences entre les différents organismes.

Parmi les propositions, nous pouvons noter le renforcement des compétences du Comité de bassin, l'élargissement des missions des Agences de l'eau (par exemple la prévention des inondations), le renforcement de la portée juridique des SAGE, la reconnaissance des Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB)⁷⁰ comme maîtres d'œuvre des SAGE (sous contrôle des Commissions locales de l'eau), la transformation du Conseil Supérieur de la Pêche en « Office national de l'eau et des milieux aquatiques », etc.

⁷⁰ Les EPTB ont été reconnus par la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages. Le décret n° 2005-115 du 7 février 2005 et l'arrêté du 7 février 2005 précisent les modalités de cette reconnaissance.

Un point essentiel concerne la simplification de l'action réglementaire. La Cour des Comptes soulignait, en effet, en 2003 les limites de la police de l'eau que nous avons déjà mentionnées et qui découlaient de la dispersion des services, de l'éclatement des responsabilités ainsi que du manque de lisibilité. Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques réalisé en 2002-2003 sur la qualité de l'eau et son assainissement en France qualifie également la police de l'eau comme le « *maillon faible* » de la gestion de l'eau, notamment en termes d'organisation⁷¹ mais aussi en termes de compétences (effectifs, formation des personnels, priorités...).

Le projet de loi en préparation intègre certaines de ces critiques et propose une simplification administrative. La réorganisation des services de l'État dans ce domaine a ainsi été lancée avec la circulaire du 26 novembre 2004 dont l'objectif est la « *rationalisation et (...) mutualisation des moyens consacrés à la police de l'eau* ». En effet, il est proposé de confier l'instruction des dossiers de déclaration et d'autorisation à une seule structure au plan départemental, sous autorité du Préfet, et de faire évoluer les missions des MISE vers un rôle de coordination de l'ensemble des services ayant une influence sur l'eau.

En outre, l'avant-projet de loi propose de réformer le système de redevances des Agences de l'eau afin d'éliminer l'inconstitutionnalité de celles-ci d'un côté et de répondre à l'exigence de récupération des coûts établie dans la directive cadre d'un autre côté. Ainsi, une loi de programme pluriannuelle intégrant les modalités et taux des redevances devra être adoptée par le Parlement qui par ailleurs devra être représenté au sein du Comité national de l'eau. Concernant la tarification, un dispositif spécifique de redevance sur l'azote est prévu, les taux des redevances de prélèvements seraient différenciés en fonction de l'usage, des nouvelles redevances sont susceptibles de toucher les surfaces imperméabilisées ou les obstacles à l'écoulement, etc.

⁷¹ Le rapport affirme en effet que « *au total, 500 services participent à la police de l'eau sans oublier les services de gendarmerie et les agents de police judiciaire. Une telle "organisation" ne peut qu'entraîner de difficultés de tous ordres* » (OPECST, 2003, p. 95).

L'adoption de la directive cadre sur l'eau en 2000 est un évènement qui peut se comprendre de deux façons différentes. Tout d'abord, elle représente l'aboutissement des réflexions menées au sein de plusieurs pays européens à partir des expériences et évolutions nationales. Dans ce sens, la directive cadre capitalise les savoir-faire nationaux dans un souci de cohérence des politiques concernant des ressources souvent partagées par différents pays. Deuxièmement, cette directive constitue le « point de départ » vers une nouvelle conception de la gestion de l'eau qui dépasse la « gestion équilibrée » et qui, comme l'affirme l'un des considérants de la directive, ambitionne la « gestion intégrée ». Nous pouvons affirmer, avec Kaika (2003, p. 299) que la directive cadre peut être considérée comme « *une réponse aux récents changements politiques, économiques et sociaux dans le domaine de la gestion de l'eau* ».

Le régime institutionnel de l'eau en France est ainsi marqué par un point d'inflexion qui annonce le passage d'un régime complexe vers un régime intégré. Ainsi que le souligne Barraqué (www.inbo-news.org/wwf/barraque.pdf, non daté), « *ce texte constitue un saut qualitatif, un changement d'échelle, dans la politique européenne de l'eau : pour la première fois en effet, l'Union ne se contente pas de contraindre l'activité économique à respecter l'environnement malgré la liberté de la concurrence ; elle fait de la reconquête de la qualité des milieux aquatiques de toute l'Europe un objectif en soi* ». L'analyse de l'évolution du régime en France a montré que la dynamique de cette évolution est impulsée essentiellement par les changements expérimentés dans la mise en place des politiques publiques. Le deuxième élément de l'architecture du régime institutionnel de l'eau a joué un rôle moins important du fait notamment du faible intérêt pour une évolution du régime juridique des droits de propriété.

Si l'analyse du régime institutionnel de l'eau en France nous a permis d'identifier l'évolution d'un régime simple vers un régime complexe, l'évidence d'une gestion intégrée effective n'est néanmoins pas encore manifeste. Sommes-nous déjà dans une situation où l'étendue du régime est forte et où la cohérence de celui-ci est élevée (cf. Figure 7) ?

La « gestion intégrée » décrite par l'approche de régime institutionnel de ressource que nous avons utilisée comme grille d'analyse, est-elle la seule conception existante de l'intégration ? La « *politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau* » visée

par la directive cadre (p. 3) coïncide-t-elle avec la « *gestion intégrée* » décrite dans les dispositions du SDAGE Artois-Picardie (p. 41) ? Le terme « *gestion intégrée* » est en effet utilisé par un nombre élevé d'institutions, structures, usagers, collectivités, organismes internationaux, établissements publics et privés, etc., mais rares sont les textes où le terme est accompagné d'une explication de son contenu. En tout cas, le terme « *gestion intégrée de l'eau* » demeure un terme vague qui reflète des contenus très divers.

2. QUELLE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU ?

Nous pouvons nous interroger, dans le contexte actuel des pays industrialisés et plus concrètement dans le contexte français, sur le possible contenu d'une gestion intégrée de l'eau. Cette question nous semble d'autant plus nécessaire que, mise à part l'approche du régime institutionnel de ressources, les supports théoriques de la notion de gestion intégrée de l'eau font défaut. En effet, l'examen de la littérature ne nous a pas permis d'identifier une approche théorique unifiée qui puisse fonder la notion de gestion intégrée.

L'utilisation du terme « *gestion intégrée* » est devenue courante dans la littérature sur la gestion de l'eau, dans les discours et dans les textes officiels de nombreux organismes nationaux et surtout internationaux. Quand bien même certaines organisations ont avancé des définitions de la gestion intégrée des ressources en eau (GWP, 2000 ; Donzier, 2001), le concept continue à faire l'objet de controverses.

Ainsi, l'absence d'un contenu théorique cohérent ne facilite pas la mise en place de mesures opérationnelles homogènes. L'exemple le plus saillant est la directive cadre sur l'eau. L'absence, dans cette directive, d'une définition de la notion de « *gestion intégrée* » mérite d'être soulignée, d'autant que le neuvième considérant du texte affirme qu'« *il est nécessaire d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau* ». Cette affirmation ne s'accompagne d'aucune interprétation ou explication du terme, contrairement à d'autres termes tels que « *bon état écologique* » ou « *approche combinée* » (p. 7). Quel contenu doit-on deviner derrière ce principe ? Quelles variables permettent de mesurer le niveau d'intégration d'une politique donnée ?

Les carences théoriques dans ce domaine laissent le champ ouvert à toute interprétation de ce que pourrait être une « gestion intégrée » car ce concept reste fondamentalement vague. Comme le soulignent Lasserre et Descroix (2002, p. 192) « ce terme est très englobant, peut être trop ». Ainsi, « l'application concrète, au-delà de la reconnaissance du principe, risque de demeurer difficile » (*ibid.*).

L'imprécision qui entoure cette notion peut être observée lorsqu'on regarde les éléments qui s'y réfèrent dans le SDAGE du bassin Artois-Picardie. En effet, les dispositions de ce SDAGE, adopté en décembre 1996 (sur lesquelles repose sa portée juridique⁷²) sont réparties en six thèmes : la gestion quantitative, la gestion qualitative, la gestion et la protection des milieux aquatiques, la gestion des risques, le Bassin Minier et... la gestion intégrée. Ainsi, la gestion intégrée apparaît comme un thème parmi d'autres sur lesquels un constat est décrit et des objectifs ainsi que des dispositions sont définis. À partir de ce constat, une question émerge d'emblée : la gestion intégrée est-elle un thème parmi d'autres à traiter ou plutôt une démarche qui engloberait toutes les autres ?

Par ailleurs, l'examen du contenu de la rubrique « gestion intégrée » du SDAGE Artois-Picardie montre en fait que ce n'est pas la démarche ou le concept de gestion intégrée qui est décrit mais plutôt la démarche de décision territoriale instituée par la loi sur l'eau de 1992 et les processus de planification locale (SAGE) qu'elle instaure. En effet, si le constat de la rubrique « gestion intégrée » identifie le besoin de « décisions consensuelles » et d'une « approche plus globale et systémique » (p. 42), ces éléments n'apparaissent que dans une disposition (F4) sur les cinq. Dans cette disposition, il est conseillé aux Commissions locales de l'eau de « veiller à ce que la concertation soit la plus ouverte possible ». Trois autres (F1, F2 et F3) traitent de l'adéquation entre périmètre des SAGE et les unités hydrographiques de référence déterminées dans le SDAGE (donc plutôt une cohérence géographique) et la dernière (F5) concerne les actions de sensibilisation. La rubrique « gestion intégrée » regroupe ainsi des éléments très hétérogènes qui sont loin de constituer un ensemble cohérent.

⁷² Effectivement, concernant les SDAGE, la loi sur l'eau de 1992 affirme que « les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec leurs dispositions. Les autres décisions administratives doivent prendre en compte les dispositions de ces schémas directeurs » (art. 3, loi du 3 janv. 1992).

Le même constat peut être établi en lisant le SDAGE Adour-Garonne, où la mesure F (« organisation de la gestion intégrée ») se décline en quatre thèmes : « orienter les initiatives de SAGE », « favoriser la gestion des eaux par bassins ou aquifères », « adapter le développement des activités d'agrément liées à l'eau » et « réaliser les programmes prioritaires du SDAGE ». Nous voyons que la « gestion intégrée » comprend ici également des dimensions dépourvues de cohérence d'ensemble.

L'absence d'un contenu théorique stable et le flou qui entoure la notion de gestion intégrée nuisent à la mise en place de mesures opérationnelles homogènes. Dès lors, l'application de la démarche de gestion intégrée demeure problématique. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la grille d'analyse du régime institutionnel de ressources apporte un éclairage théorique sur la notion d'intégration. Il nous semble que celle-ci peut être enrichie par la prise en compte de nouvelles dimensions ayant trait à l'appréhension des conflits d'usage et leur dynamique, ainsi qu'à la transversalité des politiques publiques sectorielles. Nous proposons dans les sections qui suivent une conception de la gestion intégrée qui combine plusieurs catégories analytiques, dont nous ferons l'analyse en nous appuyant sur les différents référents théoriques présentés auparavant.

2.1. Des éléments complémentaires pour une gestion intégrée

Telle que nous l'avons présentée dans la première section de ce chapitre, l'approche théorique du régime institutionnel de ressources permet d'appréhender la notion de gestion intégrée par la mobilisation de deux éléments : d'une part, le système de droits de propriété et d'usage d'une ressource ; d'autre part, l'ensemble des politiques publiques de protection et d'exploitation de celle-ci.

Rappelons que cette architecture mobilise deux dimensions : l'étendue du régime et sa cohérence. Comme nous l'avons défini dans le paragraphe 1.1.3, l'étendue correspond à la proportion de biens et services pris en compte par le régime. Ainsi, l'étendue d'un régime sera faible si celui-ci ne recouvre qu'un nombre limité d'usages. La cohérence du régime décrit, quant à elle, le degré d'adéquation entre les groupes cibles des politiques publiques et les détenteurs des droits de propriété et d'usage sur la ressource.

Comme nous l'avons vu précédemment (cf. Figure 7), selon ce cadre analytique, la combinaison de ces deux dimensions permet d'identifier quatre types de régime institutionnel : un régime inexistant, un régime simple, un régime complexe et un régime intégré. Ainsi, selon cette approche, un régime intégré correspond à une situation où l'étendue du régime ainsi que sa cohérence sont élevées. Autrement dit, du point de vue de cette grille analytique, une gestion intégrée sera celle qui mène à une situation où l'ensemble des usages de l'eau sont pris en compte (forte étendue) et où les effets des politiques publiques affectent les détenteurs des droits de propriété et d'usage de l'eau dans le sens prévu. Cette approche constitue un outil d'analyse pertinent pour comprendre la relation entre les politiques publiques et leur impact sur les usages de l'eau, *via* les droits de propriété et d'usage.

Ceci étant, compte tenu de l'évolution du régime institutionnel de l'eau en France tel que nous l'avons analysée plus haut, il ressort que la question de l'intégration dans la gestion de l'eau se pose étroitement liée à la question de la gestion des conflits d'usage ainsi qu'à la dimension organisationnelle des institutions chargées de mettre en place les politiques publiques. Dès lors, afin de dessiner de manière satisfaisante les contours de la notion d'intégration, il est nécessaire de compléter le cadre analytique des régimes institutionnels de ressources. En effet, celui-ci reste limité pour fonder une approche théorique unifiée de la gestion intégrée, car, même s'il permet de caractériser la relation entre les droits de propriété/usage de l'eau et les politiques publiques de l'eau, et même s'il est pertinent pour analyser certaines dimensions des conflits d'usage, il n'intègre pas les éléments qui vont permettre de comprendre la genèse des usages, autrement dit les « visions du monde » qui en sont à l'origine. De la même manière, le cadre analytique du régime institutionnel de ressources, dans son concept de régime intégré, ne considère pas la nécessité de gérer les conflits d'usage et *a fortiori* n'analyse pas les modalités ou les processus susceptibles de permettre leur dépassement. Il ne considère pas non plus explicitement l'impact sur la gestion de l'eau d'autres politiques publiques non directement liées à l'eau.

En nous appuyant sur les référents théoriques présentés dans le chapitre 2, nous proposons ici un autre éclairage, complémentaire à la grille analytique des régimes

institutionnels de ressource en eau. Ceci nous permettra, par là même, d'approfondir le sens de la notion d'intégration.

À la gestion intégrée comprise comme une combinaison optimale des deux éléments du régime institutionnel de ressources (système de droits de propriété/usage et politiques publiques de protection et d'exploitation de la ressource), nous proposons d'ajouter deux dimensions supplémentaires. Celles-ci, bien qu'indirectement présentes dans le deuxième élément du régime (les politiques publiques), méritent d'être soulignées et traitées de manière spécifique. Il s'agit tout d'abord de la reconnaissance et du dépassement des conflits d'usage dans le domaine de l'eau. La deuxième dimension a trait à la nécessité d'une transversalité des politiques publiques.

Selon cette approche, qui sera testée empiriquement dans le chapitre suivant, nous considérons que la gestion intégrée est une gestion qui implique :

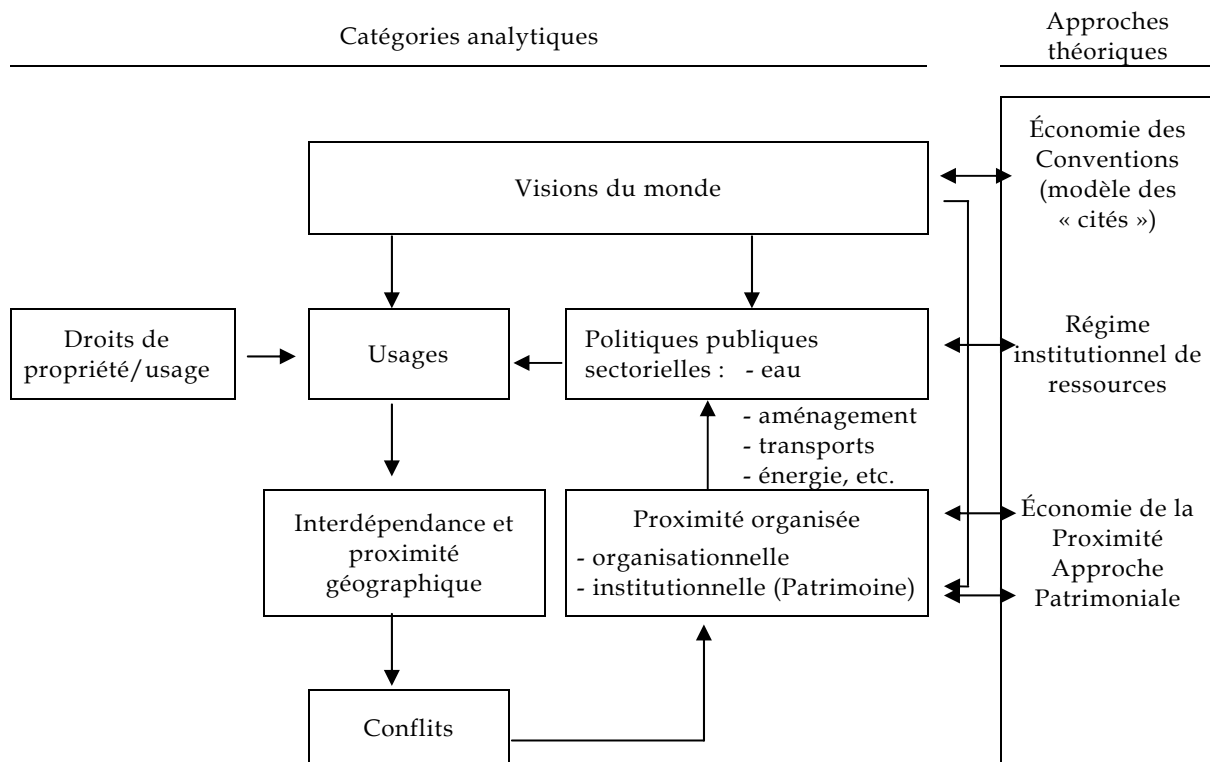
- 1) un régime institutionnel de ressources en eau intégré (forte cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage et forte étendue) (cette dimension ayant été traitée plus haut, elle ne fera plus l'objet d'une analyse spécifique dans cette section) ;
- 2) la reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement (cf. 2.2) ;
- 3) la transversalité des politiques publiques ayant une influence sur l'eau, notamment les politiques de gestion de l'espace (cf. 2.3).

Rappelons brièvement les trois approches théoriques que nous allons mobiliser pour compléter l'approche du régime institutionnel des ressources en eau : tout d'abord, le modèle des « cités » proposé par Boltanski et Thévenot (1991) permettra d'expliquer la genèse des conflits et des divergences cognitives entre les acteurs participant au conflit. Ensuite, l'approche patrimoniale rendra compte notamment de certains modes de coordination visant le dépassement des conflits. Enfin, le courant de la proximité proposera des catégories analytiques qui permettent de considérer la variable spatiale, tant dans la compréhension des conflits que dans les modes de régulation publique.

Dès lors, nous proposons une grille qui combine plusieurs approches théoriques, chacune d'entre elles expliquant les différentes catégories analytiques nécessaires pour la compréhension de la notion de gestion intégrée.

La figure ci-dessous montre les liens entre ces catégories analytiques et les approches théoriques qui permettent leur analyse.

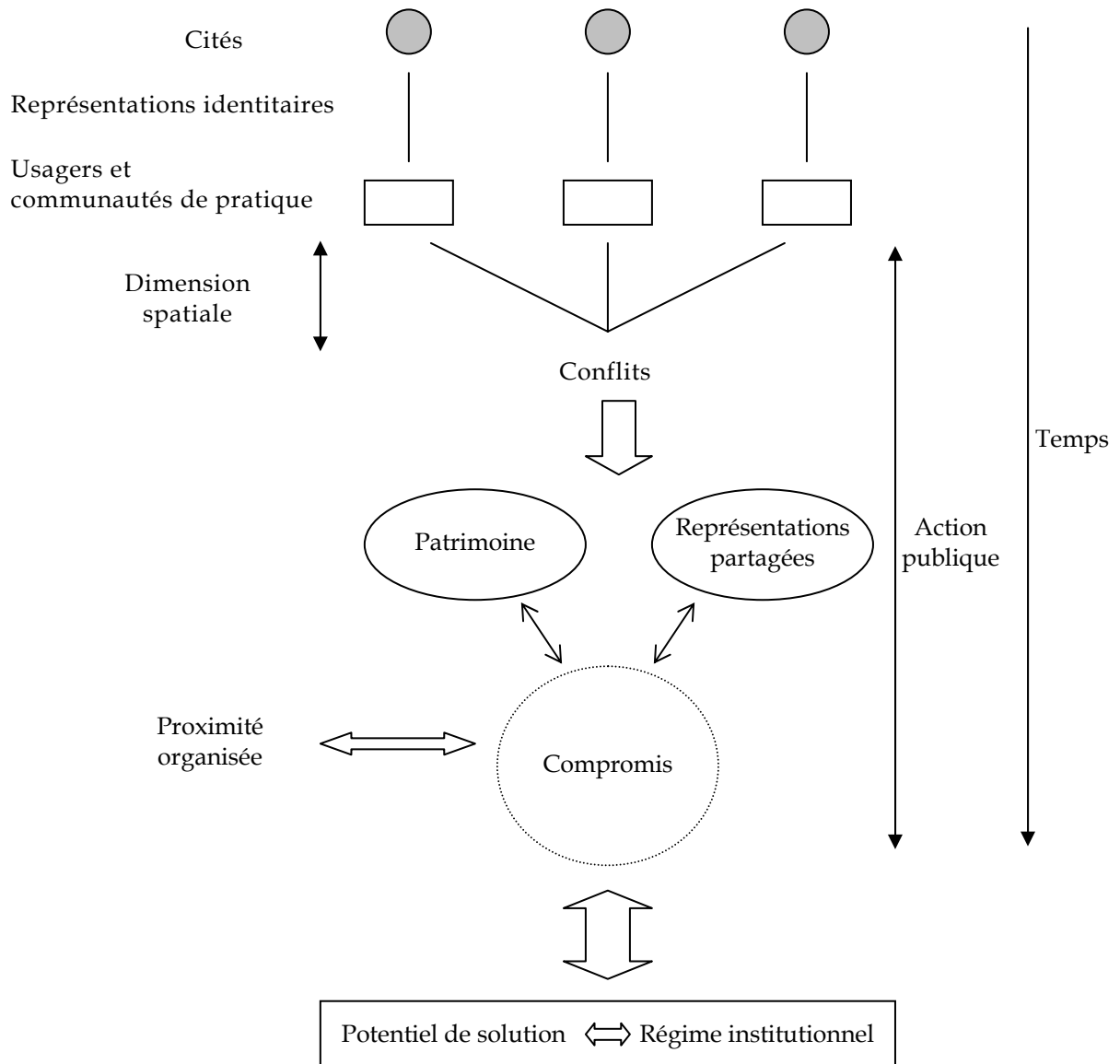
Figure 11 - Schéma analytique de la notion de gestion intégrée



L'articulation de ces différents apports théoriques va nous permettre de mettre en évidence la dynamique potentielle de l'émergence de compromis à partir de situations de conflit d'usage dans le domaine de l'eau, quand bien même ces compromis seront fragiles et instables, donc temporaires. Les divers acteurs concernés par un conflit d'usage, dont les comportements sont en grande partie fondés sur des systèmes de représentations différents (les « cités ») sont susceptibles d'établir des compromis autour de nouvelles représentations, éventuellement de forme hybride. La notion de patrimoine est ainsi une catégorie de proximité

institutionnelle facilitant ce type de compromis, dont l'effectivité est favorisée par la mise en place de nouvelles arènes ou lieux institutionnels relevant de la proximité organisationnelle. Cette articulation est représentée dans la Figure 13 suivante :

Figure 12 - Gestion et dépassement des conflits d'usage



2.2. Reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement

Les usages et les modes de gestion de l'eau sont, selon nous, en grande partie le résultat des perceptions et représentations que les individus se font de l'eau et de ses fonctionnalités. En effet, nous pouvons penser que la perception d'un artiste peintre d'une rivière ne sera pas la même que celle du gestionnaire d'une centrale nucléaire ou encore celle d'un agriculteur. La façon d'appréhender la ressource en eau est variable d'un acteur à l'autre, chacun ayant sa « façon de voir » l'eau. L'intervention et l'impact de chacun des usagers et des gestionnaires sur la ressource sont ainsi influencés par les *visions du monde* des différents acteurs concernés par l'eau. Ces *visions du monde* se traduisent par des modes d'action et d'usage de l'eau différents. Les interrelations et interdépendances existantes entre les différents acteurs usagers et gestionnaires de l'eau, combinées à des comportements concurrentiels (voire incompatibles), ont souvent comme conséquence des conflits entre ceux-ci. Par ailleurs, ces conflits évoluent selon des dynamiques diverses : ils se perpétuent, ils disparaissent momentanément pour réapparaître plus tard, ils se résolvent... Les interactions institutionnelles et le lien entre les usages et les politiques de régulation sont en général les variables qui déterminent l'issue des conflits.

Pour réussir une gestion intégrée de l'eau, on a besoin de comprendre les conflits d'usage (leur origine et leur évolution). Pour ce faire, nous allons nous appuyer sur les approches théoriques présentées auparavant. Chacune de ces approches (cf. Figure 11) va nous permettre d'étudier les différentes catégories analytiques qui définissent les conflits d'usage.

2.2.1. La genèse des conflits : diverses « visions du monde » et leurs impacts

Une gestion *effectivement* intégrée de l'eau ne peut ignorer la prise en compte de l'ensemble des usages concernés par l'eau. Cette dimension est largement prise en compte par l'*étendue* du régime institutionnel de l'eau. Cependant, il est également indispensable d'appréhender l'ensemble des *visions du monde*, de représentations ou d'ordres de grandeur qui sous-tendent et guident l'action tant des usagers (et parfois non-usagers) que des gestionnaires de l'eau. En effet, les dynamiques conflictuelles

ne peuvent pas se comprendre exclusivement par l'analyse des usages de l'eau, du comportement des acteurs, des interdépendances et incompatibilités d'usage. Il est également nécessaire d'analyser la dimension cognitive qui guide les acteurs dans une phase que l'on situe en amont des usages. Il s'agit des représentations du monde qui fondent le comportement des acteurs, ce que nous avons appelé les *visions du monde*. C'est en effet en connaissant les représentations sous-jacentes des acteurs que l'on peut mieux discerner les obstacles à un dépassement aisé des conflits d'usage.

La théorie des conventions, et plus particulièrement la grille des cités de Boltanski et Thévenot que nous avons présentée dans le chapitre 2, nous permet de dégager les différentes *visions du monde* qui guident le comportement et les actions, d'une part, des usagers de l'eau et, d'autre part, des gestionnaires et décideurs politiques. Cette grille permet de comprendre l'existence de systèmes de référence et de représentations différents autour d'une même ressource. Elle permet ainsi de dégager le rapport cognitif à la ressource des différents acteurs et d'expliquer indirectement une certaine dimension des conflits, celle qui relève des contradictions et/ou incompatibilités entre différents systèmes de représentations.

C'est ainsi que les *visions du monde* peuvent être considérées comme une « méta-catégorie » qui influence selon nous quatre autres : premièrement, les usages de l'eau ; deuxièmement, les démarches de dépassement des conflits ; troisièmement, les politiques publiques de régulation ; enfin, la formation des théories, voire la genèse des paradigmes scientifiques.

Analysons le premier de ces impacts, à savoir l'influence des différentes *visions du monde* sur les usages de l'eau. Nous prenons pour cela tout d'abord l'exemple de l'usage de l'eau réalisé par une industrie agroalimentaire. Cette industrie a besoin d'eau pour son process (lavage des légumes, par exemple) donc elle prélève de la rivière une certaine quantité d'eau qu'elle rejette ensuite. Si la consommation en termes quantitatifs est pratiquement négligeable, la consommation en termes qualitatifs est, elle, importante, car l'eau rejetée est chargée en polluants. Nous pouvons analyser cette utilisation de l'eau à l'aune de la cité industrielle (et, dans une moindre mesure, de la cité marchande). En effet, l'usage ainsi fait de l'eau est justifiable car il repose sur le principe supérieur commun qu'est l'efficacité : l'action aboutit à des résultats utiles. L'industrie va chercher à utiliser l'eau de façon

performante, car c'est la performance qui mesure la grandeur dans cette cité. Dans ce sens, elle étudiera la meilleure technique pour prélever l'eau, compte tenu des contraintes, afin que la ressource remplisse la fonction qui intéresse l'entreprise (dans notre exemple, le lavage). Dans son rapport à l'eau, l'industrie cherchera l'endroit de prélèvement idéal en fonction des contraintes techniques, mais elle ne s'intéressera pas aux effets locaux du prélèvement (dessèchement ponctuel du cours d'eau, élimination des frayères, impact sur les autres usages...). Les mêmes contraintes guideront le choix de l'endroit de rejet, puisque les considérations « importantes » dans la cité industrielle concernent la performance ; une bonne organisation qui implique un bon fonctionnement. Dans les choix faits par l'industrie, l'eau est considérée comme un facteur de production parmi d'autres et c'est la performance qui compte ; aucune autre variable n'est prise en considération. L'industriel n'a aucun intérêt à se soucier de l'impact sur la vie aquatique dans la zone de prélèvement ou de rejet, ou des effets du prélèvement sur le terrain agricole à proximité, ou des coutumes des habitants riverains... puisque ces variables ne participent en rien à la grandeur relative dans la cité industrielle.

De la même manière, nous pouvons considérer une association de pêche de loisir, dont le rapport à l'eau sera diamétralement éloigné de celui de l'industrie agroalimentaire. L'association s'intéressera aux conditions qui permettent l'activité de pêche, c'est-à-dire à la quantité de poissons présents dans la rivière et les variables qui affectent cette quantité. D'une manière générale, ces variables se résument à une quantité d'eau suffisante et de bonne qualité (permettant le développement des poissons). Les justifications portées par les pêcheurs relèvent en partie de la cité domestique, où la tradition, l'habitude, la cérémonie sont des éléments importants. Une justification civique est également souvent avancée, où le collectif est mis en avant car le principe supérieur commun est la prééminence des collectifs. Cependant, l'association ne prendra pas en considération les besoins en eau des populations riveraines ou des agriculteurs, ni le besoin d'assainissement urbain, par exemple.

Force est de constater que ces deux acteurs, l'industrie agroalimentaire et l'association des pêcheurs, du fait des principes de justification qui guident leurs actions, peuvent se retrouver dans une situation où l'utilisation de l'eau par chacun

s'avère contradictoire, ce qui peut se traduire par des conflits d'usage. Mais nous voyons ici que ce conflit potentiel ne peut pas être analysé en considérant schématiquement deux agents économiques intéressés par la même ressource naturelle. Poser le problème en ces termes implique une prise en considération partielle du conflit et l'ignorance de la nature de celui-ci. En effet, la ressource « eau » constitue le support d'objets variables selon les acteurs (cf. Tableau 2) : dans notre exemple, l'eau est un facteur de production pour l'industriel et un support à la vie du poisson pour l'association de pêche. Autrement dit, le conflit entre l'industrie agroalimentaire et l'association de pêche ne peut pas être analysé dans les mêmes termes qu'un éventuel conflit entre deux industries agroalimentaires, car la nature du conflit n'est pas la même. Nous voyons ici que les modes d'usage de la ressource en eau sont fondés sur des représentations identifiées par la grille des « cités » : dans ce cas, il s'agit, d'une part, de la cité industrielle (qui fonde l'usage de l'industrie agroalimentaire) et, d'autre part, des cités domestique et civique en ce qui concerne l'association de pêche. Il y a lieu d'insister sur le fait que le conflit potentiel entre l'industrie et les pêcheurs de notre exemple constitue moins une rivalité vis-à-vis d'un aspect particulier de la ressource qu'un conflit issu d'aspects différenciés de celle-ci. Alors que dans l'approche standard, le plus souvent, la ressource est envisagée sans prendre en considération ses dimensions variables, nous voyons ici que l'identification de ses multiples dimensions s'avère indispensable. Dans notre exemple, pour comprendre le conflit entre l'industrie et les pêcheurs, il est essentiel d'identifier les systèmes de référence respectifs, faute de quoi l'analyse de la rivalité se révélerait incomplète.

En somme, la mise en évidence de systèmes de représentations différents s'avère souvent être, comme dans le cas que nous venons de décrire, l'élément clé d'un conflit d'usage ; la prise en compte de cette diversité est donc indispensable pour comprendre la dynamique des conflits dans le domaine de l'eau. La mise en lumière des différentes *visions du monde* est notamment utile pour l'identification des éléments de blocage lors des processus de résolution des conflits.

Si la mise en évidence des *visions du monde* qui fondent les modes d'utilisation de la ressource facilite la compréhension de la plupart des conflits dans le domaine de l'eau, la dimension territoriale joue également un rôle majeur. Nous allons voir à

présent en quoi les effets de proximité participent aux conflits et/ou parviennent à les pacifier, à l'aide de l'approche théorique de la proximité et celle du patrimoine.

2.2.2. Des proximités subies vers des proximités « réponse » : le patrimoine comme catégorie de proximité institutionnelle

Comme nous l'avons souligné précédemment, la grille analytique du régime institutionnel de ressources s'avère particulièrement utile pour étudier les conflits qui concernent les usages concurrents (en termes de droits de propriété et/ou d'usage) de la ressource en eau. Par ailleurs, cette concurrence peut traduire un problème quantitatif (rareté de la ressource et donc concurrence dans l'usage) ou qualitatif (effets externes des usages sur les autres) (Caron et Torre, 2002). Tel que nous l'avons souligné dans le chapitre 1, nous considérons les conflits d'usage dans le domaine de l'eau comme étant des éléments « naturels » de la réalité économique et sociale. Dans ce sens, nous considérons ces conflits en termes de divergences entre acteurs interconnectés (Allain, 2003). Dès lors, la notion d'interdépendance va au-delà de celle de concurrence et la dimension territoriale se révèle particulièrement importante. Les travaux du courant de la proximité permettent d'introduire la variable territoriale.

En effet, les conflits peuvent également être expliqués par une variable territoriale, tant d'un point de vue géographique qu'organisationnel. Autrement dit, il ne suffit pas de regarder combien d'usages sont pris en compte dans le système de régulation et quels sont les droits de propriété et/ou d'usage affectés par les politiques publiques (autrement dit, le régime institutionnel de ressources). Les proximités (géographique et organisée) entre les différents acteurs constituent des dimensions qui sont également à même d'expliquer certaines interactions entre les protagonistes des conflits.

Nous considérons que la lecture et l'analyse des conflits d'usage dans le domaine de l'eau peut être approfondie à l'aide des notions de « proximité géographique » et de « proximité organisée » développées par le courant de l'« économie de la proximité » que nous avons présenté dans le chapitre précédent. Ces deux notions permettent de compléter l'analyse des conflits dans la mesure où elles mettent en lumière des éléments des conflits qui relèvent d'une dimension non seulement géographique

(contact entre les acteurs) mais aussi (et c'est le principal apport du courant de la proximité) d'une dimension organisationnelle et institutionnelle (liens en termes de coopération effective et de partage de valeurs communes). Nous allons voir que l'intelligibilité des conflits autour des ressources en eau est facilitée par la prise en compte des liens de proximité géographique, c'est-à-dire que les conflits d'usage sont souvent favorisés par la proximité géographique entre les acteurs. Cependant, celle-ci reste insuffisante notamment lorsqu'il s'agit d'envisager le dépassement des conflits. Dès lors, l'analyse de la proximité organisée entre les acteurs s'avère indispensable (Lahaye, 2004).

2.2.2.1. Une proximité géographique source de conflits

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, la proximité géographique relève de la localisation dans l'espace des acteurs et de leurs liens en termes de distance, celle-ci comprise comme une « *distance fonctionnelle* » (Huriot et Perreux, 1990), c'est-à-dire qui prend en compte les infrastructures et technologies qui permettent un rapprochement spatial et/ou temporel. La proximité géographique entre les acteurs concernés par l'utilisation ou la gestion de l'eau est un élément important à prendre en compte pour analyser les interactions et les conflits dans ce domaine. En effet, cette proximité joue un rôle manifeste (qui peut être positif mais aussi négatif) dans la formation et le contenu des conflits.

D'une manière générale, la plupart de la littérature présente la proximité géographique comme un élément favorisant la création de compromis et facilitant les dynamiques de concertation et coopération. Effectivement, dans certains cas, plus les acteurs sont proches, mieux ils connaissent leurs interrelations. Ainsi, le coût d'obtention de l'information est moindre, ce qui facilite la communication et les démarches d'actions communes. Dans ce sens, Dupuy et Torre (2000, p. 77), dans leur analyse des systèmes locaux de production et d'innovation, considèrent que « *la proximité géographique peut constituer, par l'établissement de relations répétées génératrices de culture commune et de liens de coopération, voire de confiance, un facteur de cohésion (...) favorable à l'établissement et à la pérennisation de relations de coopération* ». La proximité géographique peut dans ce cas être qualifiée de « *proximité-réponse* »

(Lahaye, 2004, p. 8), susceptible de favoriser le développement de proximités organisationnelles, voire institutionnelles.

Cependant, il est maintenant admis que le rôle joué par ce type de proximité dans le développement des synergies et coopérations a été largement surestimé dans la littérature économique (Caron et Torre, 2001, 2004 ; Beaurain et Longuépée, 2004). Nous rejoignons les propos de Caron et Torre (2004, p. 6) lorsqu'ils mettent en évidence que « *la proximité géographique, dont on a souvent vanté les vertus en termes de création de compromis ou de relations de coopération, peut jouer un rôle polémogène évident* ». En effet, la proximité géographique, qui est parfois *recherchée*, peut également être vecteur de conflictualité et donc *subie* en raison de l'impact de la composante spatiale dans l'émergence de conflits.

Dans le domaine de l'eau, l'apparition des conflits d'usage est souvent liée à la proximité géographique des acteurs et aux externalités négatives que cette proximité génère, auquel cas nous pouvons considérer cette proximité plutôt comme une « *proximité-contrainte* » (Lahaye, 2004, p. 8). C'est le cas par exemple lorsque les pêcheurs d'une zone de la rivière subissent les rejets des industries riveraines, ou quand les usagers ne s'accordent pas sur l'affectation d'une ressource localisée (l'eau d'une nappe, par exemple). C'est également le cas lorsque des habitations légères de loisir, recherchant une proximité à la rivière, s'installent près des berges, empêchant d'autres usagers (promeneurs, par exemple) de bénéficier pleinement des aménités paysagères que la rivière leur offre. Dans ces cas, nous voyons que c'est la proximité géographique entre les acteurs qui entraîne les conflits, en raison d'une concurrence sur la quantité et/ou la qualité de la ressource accessible.

2.2.2.2. La proximité environnementale : la rivière vecteur de proximité

Dans le domaine de la gestion de ressources en eau, la proximité géographique implique des interdépendances de fait entre les acteurs, en raison des caractéristiques naturelles et physiques du territoire et de la ressource. De surcroît, dans un bassin versant, la proximité géographique revêt un caractère particulier. On pourrait dire qu'elle est intensifiée ou renforcée du fait du lien constant entre l'amont et l'aval dont le vecteur est la rivière. Longuépée (2001, 2004) caractérise cette proximité de « *proximité environnementale* » et la considère comme une catégorie

particulière de proximité géographique. Cette proximité environnementale rapproche les acteurs qui, quand bien même éloignés, partagent une ressource ou actif environnemental, par exemple une rivière. Dès lors, la commune où se situe la source d'une rivière partage une certaine forme de proximité avec celle qui abrite l'embouchure, même si les deux communes sont éloignées géographiquement. En effet, la rivière crée une certaine unité territoriale ; elle « joue le rôle de "colonne vertébrale" permettant de faire le lien entre deux communes éloignées si l'on s'en tient aux distances fonctionnelles, et ainsi ouvrir des perspectives de coordination nées de préoccupations communes, partagées » (Beurain et Longuépée, 2004., p. 12). Ainsi, la proximité géographique entre les communes d'un bassin versant implique une unité « naturelle » en raison de la présence d'un cours d'eau, partagé par l'ensemble des communes. Nous voyons bien ici que la proximité géographique ne saurait « être assimilée à une proximité physique qui serait le fruit de "contraintes naturelles", mais à une construction » (Dupuy, Filippi, 2000, p. 527). Nous considérons que cette proximité environnementale est susceptible d'expliquer certaines formes d'interactions entre les acteurs engagés dans un conflit d'usage autour de l'eau.

La proximité géographique n'est donc pas neutre par rapport aux conflits, notamment dans le domaine de l'eau. Nous avons vu qu'elle contient, dans sa forme environnementale, des éléments susceptibles de favoriser la coordination autour de préoccupations communes. Cependant, nous avons également mis en évidence les effets négatifs qu'il importe de prendre en compte. Ainsi, les conflits que ce type de proximité favorise, appellent des moyens de dépassement, dont les éléments clés peuvent être analysés à l'aide d'un autre type de proximité : la proximité organisée, sous ses aspects organisationnels et institutionnels.

2.2.2.3. La gestion des conflits par l'activation d'une proximité organisée

Rappelons que la proximité organisée combine deux types de logiques : une logique d'appartenance et une logique de similitude (Gilly et Torre, 2000). Selon la première, sont considérés proches les acteurs qui appartiennent à un même « espace de rapports » (*ibid.*, p. 12) ou réseau de personnes (entreprise, association...) ; dans ce cas, l'appartenance à un ensemble dépend de l'effectivité des coordinations. Ainsi,

les salariés d'un Parc naturel régional appartiennent à une même structure, ils sont donc proches en termes organisationnels. Il en est de même pour les membres d'une Commission locale de l'eau créée pour la mise en œuvre d'un SAGE. En revanche, selon la logique de similitude, sont considérés comme proches les acteurs qui « *se ressemblent, c'est-à-dire qui possèdent le même espace de référence et partagent les mêmes savoirs* » (*ibid.*). Dans ce cas, par exemple, les salariés d'un Parc naturel régional et les membres d'une association de pêche peuvent partager certaines préoccupations et représentations par rapport à l'eau, ce qui les rapproche institutionnellement.

Ces deux logiques renvoient respectivement à deux types de proximité : une proximité *organisationnelle* (logique d'appartenance) et une proximité *institutionnelle* (logique de similitude). Ayant vu auparavant le rôle manifeste des systèmes de référence ou *visions du monde* que les acteurs engagent dans leurs interactions avec les autres, nous pouvons d'emblée établir un lien entre la dimension cognitive (les *visions du monde*) et la proximité institutionnelle ; les différents espaces de représentations ou « *façons de voir* » auront un impact manifeste sur les proximités institutionnelles développées entre les acteurs (cf. Figure 11).

La proximité organisée nous semble être une notion pertinente pour l'analyse des processus de dépassement des conflits d'usage dans le domaine de l'eau, dans sa déclinaison organisationnelle tout comme institutionnelle. En effet, ce type de proximité est susceptible de favoriser l'issue des processus de résolution des conflits et elle intervient notamment lorsque les modalités de résolution impliquent un contact durable et continu entre les acteurs concernés par le conflit, c'est-à-dire lors des processus de concertation et de négociation, qu'elles soient directes entre les acteurs, ou indirectes *via* la médiation d'un tiers. En effet, l'engagement des acteurs dans des processus de résolution des conflits dépend moins de leur proximité géographique que de leur disposition à arriver à un accord.

A priori, nous pourrions penser que les acteurs appartenant à un même réseau, à une même structure, dans le cas où ils portent des intérêts et objectifs divergents (voire incompatibles), vont réussir à dépasser les conflits, grâce à leur rapport de proximité organisationnelle. Ainsi, les membres d'une Commission locale de l'eau, dont la mission est de mettre en place un SAGE, sont censés résoudre les conflits qui les opposent. La proximité organisationnelle peut favoriser le dépassement des conflits

car elle permet la cristallisation de préoccupations communes entre les acteurs appartenant au même espace de rapports. Cependant, l'émergence d'une proximité organisationnelle entre les acteurs en conflit n'est pas une condition suffisante pour la résolution de celui-ci. Ainsi, elle ne réussit que partiellement à expliquer les dynamiques de dépassement des conflits mises en œuvre dans le domaine de l'eau au sein des Commissions locales de l'eau ou des Contrats de rivière, par exemple. L'explication de ces dynamiques se complète par l'étude des proximités institutionnelles. En effet, le partage par les acteurs d'un espace de représentations et de règles d'actions communes, l'adhésion de ceux-ci à des modèles de pensée et d'action communs, favorisent les dynamiques de dépassement des conflits. Cette volonté commune « émane davantage d'un sentiment partagé du sens à donner à l'intérêt collectif, de représentations et de valeurs communes » (Lahaye, 2004, p. 8). Les liens créés entre les acteurs au niveau cognitif (proximité institutionnelle) se révèlent plus solides que les liens purement organisationnels. La proximité organisée, dans sa dimension institutionnelle, s'avère une des dimensions clé de la résolution des conflits. Ceci dit, il est important de noter que la proximité institutionnelle peut être renforcée ou consolidée, par le biais de la création d'une structure organisationnelle.

2.2.2.4. Le patrimoine : une catégorie de proximité institutionnelle

Dans la résolution des conflits d'usage dans le domaine de l'eau, nous pouvons rattacher la notion de patrimoine à une certaine forme de proximité institutionnelle. En effet, les acteurs du conflit autour des ressources en eau réussissent à retrouver des voies d'entente autour de cette notion, vers laquelle les divergences d'intérêts, d'objectifs, de vécu historique, de vision du monde... ne les empêchent pas de converger. Le patrimoine est une composante du territoire ainsi que de la territorialisation. Ce concept apparaît ainsi comme une vision du monde particulière, qui se rattache particulièrement à la cité domestique de Boltanski et Thévenot. Comme l'affirme Godard (1990, p. 226), « c'est évidemment cette "cité" qui constitue la matrice de base sollicitée pour asseoir la catégorie de "patrimoine naturel" ». La notion de patrimoine, qui désigne un ensemble de biens gérés pour leur usage et leur transmission (une richesse à protéger et à transmettre), peut être considérée comme l'élément favorisant l'émergence non seulement d'une préoccupation commune,

mais aussi d'un sentiment d'appartenance à un même espace de représentations et de pensée (cf. Figure 13). La convergence vers la notion de patrimoine permet d'expliquer en grande partie les dynamiques de résolution des conflits autour des ressources en eau, dans la mesure où elle favorise l'émergence de compromis. Nous voyons ici le lien existant entre la notion de patrimoine et celle de gestion intégrée à laquelle elle se rattache. En effet, la notion de patrimoine, qui relève de la cité domestique, est une catégorie qui permet le dépassement des conflits (effectifs ou potentiels), dans la mesure où elle vise le partage d'une préoccupation commune ainsi que le renforcement de la *similitude* entre les différents acteurs.

2.2.2.5. Solidarité amont - aval : d'une solidarité passive vers une solidarité active

Par ailleurs, l'analyse des proximités appliquée à la gestion des ressources naturelles, notamment aux conflits d'usage autour de l'eau, ne peut pas ignorer les particularités des formes de proximité à l'œuvre dans ce domaine, notamment la proximité environnementale mentionnée plus haut. Nous allons revenir sur cette notion afin de mettre en évidence l'articulation particulière entre les différents types de proximité au sein d'un bassin versant et leur lien avec les conflits d'usage.

Comme nous le soulignons *supra*, dans certains cas de figure la proximité géographique peut prendre une forme particulière autour d'un bien environnemental (par exemple une rivière). Dans ces cas, les acteurs sont proches en termes environnementaux car ils partagent un lien avec une ressource naturelle. Du fait du caractère particulièrement intense de ce type de proximité géographique (la rivière rapproche les acteurs plus fortement que l'espace *stricto sensu*), les situations de tension et de conflit sont potentiellement plus nombreuses. Comme le soulignent Caron et Torre (2004, p. 6), « dans certains cas, la proximité géographique ne semble pas neutre (...) quant aux modalités de résolution des conflits, qui sont également influencées par les modes de relation ou de coordination entre les acteurs locaux et les dispositifs publics existants ». Ce constat nous mène à considérer la notion de solidarité entre l'amont et l'aval d'un bassin versant comme un des éléments essentiels pour la gestion des conflits d'usage et donc pour la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau.

La prise en compte du principe de solidarité amont-aval au sein d'un bassin versant doit selon nous intégrer deux éléments. Tout d'abord, cela consiste à reconnaître les

interrelations induites par la proximité géographique (notamment la proximité environnementale) entre les différents acteurs. Ces interrelations sont particulièrement intenses car le mouvement constant de l'eau de l'amont vers l'aval agit en limitant la distance. Ensuite, il s'agit de reconnaître les inégalités face à l'espace entre les différents acteurs. En effet, ceux-ci auront des possibilités d'action plus ou moins élargies en fonction de leur localisation dans le bassin versant (Torre et Caron, 2002). D'une manière générale, ceux situés en amont bénéficient d'une qualité de l'eau supérieure et subissent moins de problèmes d'inondation ; les acteurs situés en aval, au contraire, sont dépendants de la qualité de l'eau de l'amont, doivent gérer les rejets et sont souvent les victimes des effets des inondations. Il convient de souligner, à l'instar de Caron et Torre (2004, p. 8), que *« cette inégalité spatiale rejaillit sur la définition même des droits de propriété et donc sur les modalités de résolution des conflits : toute tentative de négociation, de médiation ou de concertation, tout jugement, doivent prendre en compte ce phénomène inégalitaire (et parfois hiérarchique) fondamental : l'asymétrie entre usages et usagers »*.

Dans la notion de solidarité amont-aval, on retrouve ainsi les deux types de proximité : à la proximité géographique au sein du bassin versant (qui est souvent subie et à l'origine des conflits d'usage) se superpose une proximité organisée issue de la prise en compte des interrelations entre les acteurs. Il convient ainsi de distinguer, d'une part, une solidarité « de fait », passive et subie par les acteurs et, d'autre part, une solidarité justifiée et active, choisie par les acteurs. Ceux-ci ont la possibilité de transformer la solidarité passive en une solidarité active, susceptible de conforter la notion de patrimoine, tout en s'appuyant sur cette dernière. L'enjeu de solidarité intergénérationnelle est en effet au cœur de la notion de patrimoine dont la question de transmission est essentielle. La proximité organisée peut être choisie et construite à travers des dispositifs institutionnels de « *régulation concertée* » (Lahaye, 2004) ou d'« *action publique négociée* » (Allain, 2003) au sein desquels des démarches telles que la planification participative⁷³ sont susceptibles de favoriser la résolution des conflits.

⁷³ Nous pouvons définir les approches participatives comme des « *cadres institutionnels où les parties prenantes de différents types se regroupent pour participer plus ou moins directement, et plus ou moins formellement à une certaine étape du processus de prise de décision* » (Van den Hove, 2004, p. 1).

Dans notre questionnement sur le concept de gestion intégrée et la démarche de recherche des dimensions qui complètent la grille analytique du régime institutionnel de ressources, nous avons identifié la nécessité de reconnaissance et de compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement comme un premier élément nécessaire à prendre en compte (cf. 2.2). Ainsi, une gestion intégrée des ressources en eau sera favorisée par la mise en lumière des interactions entre les acteurs et la confrontation des différentes logiques d'action et de représentations dont ils sont porteurs. De plus, il convient de mettre en évidence des catégories qui aident à la gestion des conflits et à tendre vers la gestion intégrée. Nous avons vu que la notion de patrimoine est l'une de ces catégories.

Nous allons maintenant nous intéresser à la deuxième dimension qui complète la définition de gestion intégrée proposée plus haut (cf. 2.1) et qui a trait aux caractéristiques organisationnelles des institutions chargées de la définition et la mise en place des politiques publiques.

Nous avons vu dans le premier chapitre que l'usage de l'eau peut être défini comme l'activation d'une ou plusieurs fonctions de l'eau. Ayant mis en évidence la multifonctionnalité de cette ressource, il est aisé d'envisager une multitude d'usages de l'eau, qu'ils soient exercés avec un contact direct avec l'eau (alimentation en eau potable, irrigation, navigation, pêche...) ou sans contact direct (promenade, loisirs...) (cf. Tableau 2). L'analyse du régime institutionnel de ressources en eau en France nous a permis de constater l'élargissement de l'étendue du régime, autrement dit l'augmentation progressive du nombre d'usages de l'eau couverts par celui-ci. Néanmoins, il reste un certain nombre d'usages qui, même en étant considérés par le système de régulation des politiques publiques de l'eau, relèvent de manière plus directe d'un autre domaine de compétences et sont donc influencés principalement par celui-ci. À titre d'exemple, l'irrigation (usage de l'eau) est intimement lié à l'activité agricole, et donc aux politiques publiques agricoles. Or, les politiques agricoles, mises en place en fonction de ce secteur d'activité, auront de manière indirecte un impact sur les modes d'irrigation et donc sur l'usage de l'eau ; un impact qu'il convient de mettre en évidence.

Nous avançons ainsi dans la section suivante qu'une gestion intégrée de l'eau nécessite non seulement une cohérence dans l'application des politiques publiques dans le domaine de l'eau, mais également une cohérence entre les différentes politiques qui affectent directement ou indirectement les ressources en eau.

2.3. Transversalité des politiques publiques : intégration entre territoire et ressource (gestion de l'espace-gestion de l'eau)

Comme nous le proposons plus haut (cf. Figure 11), nous considérons que la notion de gestion intégrée appelle une certaine transversalité dans la définition et l'application des politiques publiques sectorielles.

En effet, force est de constater que la quantité ainsi que la qualité de l'eau sont susceptibles d'être affectées par une multitude de politiques publiques, qui peuvent relever de domaines à première vue éloignés de la politique de l'eau *stricto sensu*. Par exemple, la construction d'une centrale nucléaire, programmée selon une optique de politique énergétique, va modifier la qualité et la quantité de pêche en aval, du fait du réchauffement de l'eau rejetée. De même, les politiques de transport prévoyant une liaison autoroutière qui traverse une zone humide, auront un effet manifeste sur celle-ci (effets de coupure, nuisances sonores, etc.). Aussi, certaines mesures définies par la politique agricole commune induisent-elles des modalités de culture qui augmentent la consommation d'eau et les phénomènes d'érosion.

En effet, les différents systèmes de représentations ou *visions du monde* n'influencent pas uniquement les usages de l'eau ; ils influencent également la définition et la mise en application des politiques publiques sectorielles mises en place tant dans le domaine de l'eau que dans d'autres domaines (cf. Figure 11). D'ailleurs, l'impact (direct et indirect) sur les ressources en eau des mesures engagées dans le cadre de politiques publiques autres que les politiques de l'eau *stricto sensu* n'est pas négligeable mais il est souvent ignoré. En outre, cette ignorance se manifeste souvent par des mesures sectorielles contradictoires dont les effets recherchés s'annulent. Nous considérons que le manque de coordination dans la définition et l'application des politiques publiques ayant un impact sur l'eau constitue une des principales entraves à une gestion intégrée de l'eau. La sécheresse de l'été 2005 et les débats sur la culture du maïs en France nous offrent un exemple du cloisonnement des

politiques ayant une influence sur l'eau : alors que le ministre de l'agriculture défendait le maintien de la culture du maïs, la ministre de l'écologie affirmait : « *il faut faire légèrement reculer la culture du maïs. Nous pouvons demander cet effort aux agriculteurs. Mais je n'imposerai rien, je ne suis pas ministre de l'agriculture* » (rapporté par Le Monde, 17/09/2005).

Une gestion intégrée de l'eau nécessite en effet que ces enjeux soient pris en compte avec une certaine transversalité, dépassant le seul domaine des politiques publiques de l'eau. Une telle gestion de l'eau implique tout d'abord l'intégration, dans les processus de décision concernant l'eau, des éléments relevant d'autres politiques publiques (comme les politiques agricoles, industrielles, énergétiques, d'équipement, etc.). Cette transversalité, indispensable si l'on veut éviter des politiques dont les effets se révèlent contradictoires, est intimement liée à la dimension de *cohérence* du régime institutionnel de ressources. Mais il convient de souligner qu'il ne s'agit pas uniquement de la prise en compte, de la part des politiques de l'eau, des autres politiques. Ces dernières, dans la mesure où leur mise en application a un impact sur la quantité et/ou la qualité de l'eau, doivent, elles aussi, intégrer les ressources en eau dans leur propre processus de décision.

Parmi les différentes politiques publiques sectorielles que nous avons citées ci-dessus, et faute de pouvoir toutes les prendre en compte, nous allons nous intéresser notamment aux politiques d'aménagement du territoire, et plus particulièrement à celles de la *gestion de l'espace*. En effet, la gestion de l'espace s'avère un des domaines d'action qui influencent le plus la gestion de l'eau. La rencontre entre ces deux sphères (gestion de l'eau et gestion de l'espace) est aujourd'hui un enjeu fondamental, dont l'Agenda 21 adopté lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de 1992 se fait l'écho : « *la gestion intégrée des ressources en eau, y compris les ressources en terre, devrait être réalisée au niveau du bassin versant ou des sous-unités de bassin* » (Agenda 21, ch. 18.9). Une gestion intégrée implique ainsi selon nous la cohérence entre la gestion de l'eau (ou plutôt les gestions de l'eau) et la gestion de l'espace. Nous nous appuyons sur les travaux de Narcy (2000, 2004) pour présenter la notion de *gestion spatiale de l'eau*, qui constitue le terrain autour duquel ces deux logiques sont susceptibles de converger.

2.3.1. Gestion de l'eau – gestion de l'espace : un lien affaibli par le monde technique

Avant d'analyser les liens entre la gestion de l'eau et celle des espaces, il convient de préciser ce que l'on entend par chacune de ces deux notions. Concernant la gestion de l'eau, nous avons vu dans le chapitre précédent que nous pouvons distinguer la gestion « effective » (celle résultant de l'ensemble des actions anthropiques qui influencent l'eau) de la « gestion intentionnelle » (ensemble d'initiatives prises par un ou plusieurs acteurs dans l'objectif de faire évoluer l'état de la gestion effective). Dans ce qui suit nous parlerons de gestion de l'eau faisant référence à la gestion intentionnelle. Nous empruntons ainsi la définition de Narcy (2004, p. 47) et nous considérons la gestion de l'eau comme l'« ensemble des interventions ayant pour objet de gérer l'eau de façon intentionnelle sur un territoire, quelle qu'en soit l'échelle ». En ce qui concerne la gestion des espaces, elle peut être définie comme l'« ensemble d'interventions consistant à affecter une ou plusieurs vocations à des espaces » (*ibid.*, p. 48).

Un regard rétrospectif sur le lien entre la gestion de l'eau et la gestion des espaces par le passé montre que ce lien a souvent été fort (Hodson, 2004 ; Narcy, 2004). À titre d'exemple, les programmes d'intervention sur les zones humides réalisés après le Moyen Âge visaient à tirer parti du caractère humide des marais afin de permettre l'installation d'activités économiques. De même, la gestion de l'eau dans les villes a pendant longtemps suivi une logique spatiale. Entre la moitié du XIV^e et le XVIII^e siècles, « l'eau stagnante et l'humidité jouent (...) un rôle fondamental dans l'économie urbaine » (Guillerme, 1983, p. 180). En somme, la gestion de l'eau pendant des longues périodes de l'histoire a été intimement liée à l'aménagement de l'espace et aux activités qui s'y installaient. Par ailleurs, si l'on considère, d'une part, que la gestion de l'eau se doit par définition de prendre en compte l'ensemble des usages de l'eau et, d'autre part, que certains usages de l'eau sont en réalité des usages d'un certain type d'espace, le lien entre gestion de l'eau et gestion des espaces se révèle de façon évidente.

En somme, nous pourrions penser qu'étant données ces interrelations, se manifestant à travers des objets de gestion communs (certains usages des espaces), la cohérence entre ces deux types de gestion devrait aller de soi. Or, la gestion actuelle de l'eau relève plutôt d'une conception qui considère l'eau uniquement en tant que flux.

Selon cette vision, que l'on peut qualifier de « technicienne », la gestion de l'eau consiste à intervenir exclusivement sur les flux d'eau et de pollution. Dès lors, cette gestion « *fluxiale* » (Narcy, 2004, p. 48) constitue un mode particulier de gestion de l'eau dont les interventions « *portent directement et exclusivement sur l'eau appréhendée en tant que flux ou porteuse de flux (pollutions, flux solides) : on agit sur les flux pour les canaliser, les orienter, les traiter* » (*ibid.*). Cette gestion appréhende l'eau en tant que ressource mais ignore complètement l'eau en tant que milieu.

La gestion fluxiale de l'eau se développe à partir de la fin du XVIII^e siècle et s'affirme notamment au XIX^e. Cette évolution est liée à l'état des savoirs scientifiques de cette époque, qui sont imprégnés de l'« *idéal circulatoire* » (Picon, 1992, cité par Narcy, 2000, p. 139) ; pour un bon fonctionnement de l'eau, il faut la contrôler et faciliter sa circulation. Ainsi que le constate Narcy (2000, 2004) les justifications des interventions hydrauliques de cette époque peuvent être rapprochés de trois des cités de Boltanski et Thévenot (1991) : la cité industrielle (exigence d'utilité, compétences techniques...), la cité marchande (libre circulation, échanges...) et la cité civique (l'intérêt général porté par les ingénieurs). De même, la montée en puissance de la gestion fluxiale s'inscrit dans une conception particulière des rapports Homme-nature, où la nature est appréhendée en tant que *natura naturata* (Larrère et Larrère, 1997). L'eau doit ainsi être maîtrisée, elle est « *mécanique et abstraite, mathématique et modélisable : ce n'est qu'un flux* » (Narcy, 2004, p. 135). L'eau-milieu reste totalement ignorée dans cette tentative de « *conquête de l'eau* » (Goubert, 1986).

2.3.2. Quels antagonismes dépasser pour une gestion spatiale de l'eau ?

Nous venons de voir que la rencontre entre la gestion intentionnelle de l'eau et la gestion des espaces semble *a priori* évidente mais que la prépondérance actuelle de la gestion fluxiale de l'eau empêche cette rencontre (notamment car elle ne permet pas d'envisager l'eau comme un milieu). Ainsi, lorsque les deux types de gestion s'adressent à des objets différents, un antagonisme est possible entre la gestion de l'eau, d'un côté, et les différentes filières de gestion de l'espace (agriculture, urbanisme...), de l'autre (Narcy, 2004).

La notion de « *gestion spatiale de l'eau* » (Narcy, 2000, 2004) nous semble être à même de constituer le terrain où l'antagonisme potentiel entre gestion de l'eau et gestion des espaces peut être dépassé. La gestion spatiale de l'eau peut être définie comme un type de gestion de l'eau qui cherche à « *orienter délibérément des usages des espaces selon des objectifs de gestion de l'eau* » (Narcy, 2000, p. 123). Afin de dégager les éléments qui faciliteraient la mise en place de ce type de gestion, il est nécessaire d'identifier plus clairement les relations potentielles entre la gestion de l'eau et les différentes filières de gestion des espaces.

2.3.2.1. Les postures de la gestion de l'eau face aux filières de gestion de l'espace

En effet, la confrontation entre la gestion de l'eau et les différentes filières de gestion des espaces peut prendre plusieurs formes. En fonction du degré de convergence des deux sphères de gestion concernées et de l'attitude de la gestion de l'eau dans la confrontation, Narcy (2000, 2004) identifie quatre postures que peut prendre la gestion de l'eau par rapport à une filière de gestion de l'espace. Cette typologie est représentée dans le tableau suivant :

Tableau 7 - Les « postures » de la gestion de l'eau face aux filières de la gestion des espaces

Type de posture \ Effets	Effets divergents sur un usage des espaces considérés	Effets convergents sur un usage des espaces considérés
Posture passive de la gestion de l'eau vis-à-vis des choix de la gestion des espaces	La gestion de l'eau <i>pénalisante</i>	La gestion de l'eau <i>soumise</i>
Posture active de la gestion de l'eau vis-à-vis des choix de la gestion des espaces	La gestion de l'eau <i>conquérante</i>	La gestion de l'eau <i>opportuniste</i>

Source : Narcy et Mermet (2003)

Selon cette classification, lorsque la gestion de l'eau gêne de façon involontaire les usages des sols qu'une filière de gestion de l'espace cherche à promouvoir, elle peut être pénalisante. Elle peut aussi être soumise, lorsqu'elle supporte les interventions choisies par une filière de gestion des espaces sans jamais les remettre en cause. La

gestion de l'eau peut également adopter une posture active. Dans ce cas, elle aura une posture conquérante si elle cherche à aller à l'encontre des choix effectués par une filière de gestion des espaces donnée ; sa posture sera au contraire opportuniste si elle cherche à faire des alliances *via* la négociation avec la filière de gestion des espaces.

Cette typologie nous permet de clarifier les obstacles qui empêchent une plus grande cohérence entre la gestion de l'eau et celle des espaces, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une gestion spatiale de l'eau. Le succès d'une telle gestion implique une rupture avec la posture soumise, « *en adoptant une posture conquérante à l'égard de certaines filières tout en développant une posture opportuniste avec d'autres* » (Narcy et Mermet, 2003, p. 140).

2.3.2.2. Comment échapper à une posture soumise ?

Quelles sont alors les variables qui permettent à la gestion de l'eau d'échapper à une position de soumission face aux filières de gestion de l'espace ? Narcy (2000, 2004) identifie trois conditions qui faciliteraient la mise en place d'une gestion spatiale de l'eau :

- la reconnaissance, par un niveau de pouvoir donné, de la gestion spatiale de l'eau comme levier utile à l'application d'un projet politique au territoire ;
- l'existence d'un registre de justification politique « *suffisamment légitime pour fonder une critique des filières de gestion des espaces pouvant être contrariées,*
- *tout en étant capable de ménager des compromis avec elles* » (Narcy, 2000, p. 193).

La rencontre entre la sphère de la gestion de l'eau et celle de la gestion des espaces peut voir le jour lorsque la gestion de l'eau adopte une posture non soumise aux filières de gestion des espaces et prend la forme d'une gestion spatiale de l'eau. Pour ce faire, les dynamiques de légitimation portées par la sphère politique en fonction du projet territorial ainsi que les capacités des politiques publiques (locales mais aussi régionales et nationales) à mettre en place et maintenir des processus de négociation permettant des consensus s'avèrent des éléments essentiels.

Le besoin de transversalité des politiques publiques peut également être analysé à l'aide des catégories de la proximité. En effet, la proximité géographique et, plus

particulièrement, la proximité environnementale inhérente aux acteurs d'un bassin versant, requiert la considération de l'eau en tant que milieu et non seulement en tant que ressource. Ainsi, la mise en place d'une gestion spatiale de l'eau appelle une activation de la proximité organisée entre les différents services de l'État chargés de définir et mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles. L'appréhension de l'eau en tant que milieu est susceptible de se développer à l'aide de la création de structures organisationnelles permettant l'émergence d'une logique de similitude commune.

En somme, la nécessité de transversalité dans la définition et la mise en place des politiques publiques, non seulement d'aménagement du territoire mais aussi énergétiques, de transport, d'équipement, etc. nous semble évidente. Cette transversalité contribue en définitive à une gestion intégrée des ressources en eau.

CONCLUSION

L'analyse, selon une perspective historique, de la réalité des conflits d'usage dans le contexte français, nous a permis, s'une part, d'introduire la dimension historique et, d'autre part, de mettre en évidence le quatrième outil théorique aidant à l'analyse des conflits d'usage dans le domaine de l'eau.

La grille analytique des « régimes institutionnels des ressources naturelles » permet de concilier les approches centrées sur les droits de propriété et celles sur l'intervention des politiques publiques. Il complète ainsi les autres outils théoriques présentées dans le chapitre précédent en prenant en considération la variable historique ainsi que la relation entre les politiques publiques et leur impact sur les usages de l'eau, *via* les droits de propriété/usage sur l'eau.

L'articulation des composantes du régime peut se traduire par quatre types de régime et l'analyse de la gestion de l'eau en France montre que celle-ci traverse trois étapes correspondant à trois types de régime institutionnel : un régime simple, un régime complexe et un régime intégré, même si nous avons vu que cette dernière étape n'est pas complètement aboutie.

Quand bien même le cadre théorique du « régime institutionnel des ressources » appliqué aux ressources en eau propose une interprétation de ce qu'est une gestion intégrée des ressources en eau, il reste néanmoins limité pour fonder une approche théorique unifiée de la gestion intégrée.

Nous avons dès lors interrogé cette notion et nous avons proposé une définition de la gestion intégrée des ressources en eau comme une gestion qui nécessite :

- 1) un régime institutionnel de ressources en eau intégré (forte cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage et forte étendue) ;
- 2) la reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement (cf. 2.2) ;
- 3) la transversalité des politiques publiques ayant une influence sur l'eau, notamment les politiques de gestion de l'espace (cf. 2.3).

Nous avons ainsi complété la grille analytique du régime institutionnel de ressources avec les apports de l'ensemble des approches théoriques présentées dans le chapitre 2.

La construction théorique dont nous avons esquissé les contours permet d'appréhender de façon satisfaisante la problématique de gestion des ressources en eau, en dépassant les insuffisances constatées des analyses théoriques traditionnelles. En effet, nous introduisons dans notre analyse trois éléments essentiels : la considération des variables spatiales, la prise en compte des institutions et l'importance des formes de régulation publiques.

Afin d'illustrer notre propos et de tester empiriquement cette construction, nous nous intéresserons, dans le chapitre suivant, à la mise en œuvre de la gestion de l'eau à une échelle spatiale locale, au sein d'un territoire caractérisé par la cohabitation de nombreux usages de l'eau : le bassin versant de l'Audomarois.

CHAPITRE 4

LA GESTION DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS : VERS UNE GESTION INTÉGRÉE ?

CHAPITRE 4 - LA GESTION DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS : VERS UNE GESTION INTÉGRÉE ?

La gestion des ressources en eau en France s'avère un enjeu relevant largement de l'action collective, celle-ci comprise comme « *la recherche par un groupe déterminé d'acteurs/agents d'une procédure formelle ou informelle de résolution d'un problème commun* » (Petit, 2002, p. 24). En effet, les interdépendances, les proximités et les modes de coordination des acteurs concernés par l'usage et les politiques publiques de l'eau traduisent des liens institutionnels dont les implications dépassent la simple coordination des actions individuelles. Il est manifeste que les enjeux de la gestion de l'eau concernent « *non pas de simples agents économiques différenciés suivant leur seule qualité de pollueur ou de victime, mais des acteurs variables (ménages, entreprises, collectivités locales, associations, institutions nationales et internationales...)* » (Zuindeau, 2001, p. 72).

La mise en évidence des caractéristiques de la gestion (effective et intentionnelle) de l'eau en France nous a permis dans le chapitre précédent d'identifier les dimensions théoriques qui nous semblent pouvoir fonder de façon satisfaisante la notion de gestion intégrée des ressources en eau.

Après avoir présenté les composantes indispensables d'une gestion intégrée de l'eau, sur la base de l'analyse des politiques publiques de l'eau et des dynamiques institutionnels en œuvre à l'échelle nationale (chapitre 3), il nous paraît maintenant intéressant de confronter la grille de lecture théorique aux situations rencontrées sur le terrain. Il s'agit en effet de nous intéresser davantage à la mise en œuvre de la gestion de l'eau à une échelle territoriale locale, car c'est cette échelle territoriale qui permet une analyse fine des conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Nous avons ainsi posé notre regard sur la gestion des ressources en eau au sein d'un bassin versant, l'espace de gestion considéré comme l'unité territoriale pertinente pour la gestion de l'eau (Mermet et Treyer, 2001).

Afin d'appréhender la réalité de la gestion territoriale de l'eau au regard des enjeux que nous avons identifiés tout au long de notre travail, nous avons choisi de mettre

l'accent sur les conflits d'usage, dont nous avons analysé l'origine, les objets de rivalité, l'évolution dans le temps et les modalités de dépassement éventuelles. L'étude des conflits et des dynamiques institutionnelles à l'œuvre permet de nous interroger sur l'effectivité d'une gestion intégrée de l'eau.

Nous nous attacherons, dans une première section, à présenter le bassin versant de l'Audomarois, ses caractéristiques géographiques, les usages de l'eau présents, ainsi que l'évolution de la gestion de l'eau dans ce territoire. Cela nous permettra d'identifier les principaux acteurs, leurs stratégies et les modes de coordination dans le domaine de l'eau. Ensuite, la deuxième section sera l'occasion d'analyser en profondeur les principaux conflits d'usage autour des ressources en eau identifiés dans le bassin. Finalement, nous tirerons les enseignements de ces conflits, nous identifierons les éléments favorisant l'amorce d'une gestion intégrée de l'eau dans l'Audomarois ainsi que les éléments d'incomplétude.

1. LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS : UN TERRITOIRE D'EAU

S'il fallait décrire l'Audomarois avec un seul mot, c'est le mot « complexe » qui apparaît le plus à même de rendre compte de la réalité économique, hydrologique, sociale et géographique de ce bassin versant. Tout d'abord, ce territoire est complexe du fait de la diversité de ses milieux aquatiques : canaux, rivières, nappes souterraines, marais... Par ailleurs, ces milieux sont interconnectés selon des dynamiques encore aujourd'hui largement méconnues. En outre, les usages de l'eau y sont extrêmement variés, en termes quantitatifs comme qualitatifs, ce qui n'est pas sans créer de conflits autour de cette ressource qui est considérée par les acteurs du bassin tantôt comme une richesse, tantôt comme une contrainte. Pour les uns, support d'activité, pour les autres, input productif ou encore aménité paysagère, boisson, support de la biodiversité...

Nous présenterons d'abord en grandes lignes les caractéristiques physiques de l'Audomarois (1.1.), puis nous rendrons compte de la diversité des usages de l'eau présents sur ce bassin et leurs principales caractéristiques (1.2.) pour finalement tracer les grandes lignes de l'évolution de la gestion de l'eau dans ce territoire (1.3.).

1.1. Situation géographique et hydrologique du bassin

L'Audomarois, d'une superficie de 665 km², est délimité par le bassin versant d'un petit fleuve côtier, l'Aa, et de sa zone d'étalement des eaux : le marais audomarois (lui-même traversé par une voie navigable à grand gabarit, le canal de Neufossé). Ce territoire⁷⁴ comprend 65 communes du département du Pas-de-Calais et 7 du département du Nord (il se trouve ainsi sur une seule région, le Nord - Pas-de-Calais), pour une population totale de 97.412 habitants (INSEE, 1999). L'agglomération de Saint-Omer est située en aval du bassin (aux portes du marais) et ses communes regroupent plus de la moitié de la population ainsi que la plupart des établissements industriels. Le reste du bassin comprend essentiellement des communes de moins de 1.000 habitants et il est dominé par des activités agricoles. Celles-ci concernent notamment le maraîchage dans le marais audomarois et l'élevage (bovin et porcin) dans la vallée de l'Aa. Par ailleurs, la quasi-totalité du bassin appartient au périmètre du Parc naturel régional (PNR) des Caps et Marais d'Opale⁷⁵.

⁷⁴ Le bassin hydrographique de l'Audomarois correspond pratiquement au périmètre du SAGE du même nom.

⁷⁵ Le Parc Naturel Régional du Nord-Pas-de-Calais est officiellement créé en 1986. Il regroupe trois territoires distincts : le Boulonnais, l'Audomarois et la Plaine de la Scarpe et de l'Escaut. Le PNR des Caps et Marais d'Opale est né en mars 2000 de la fusion des Parcs de l'Audomarois et du Boulonnais.

Figure 13 - Situation géographique de l'Audomarois

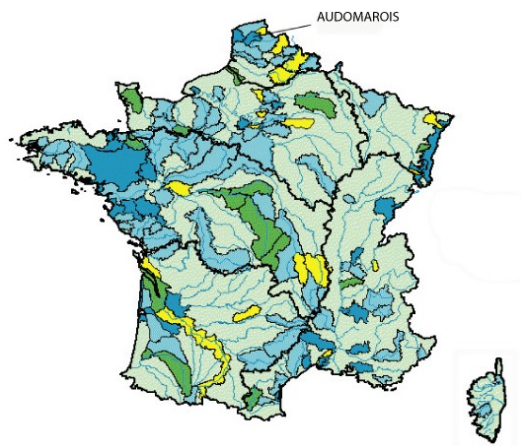


Figure 13a - Source : Office International de l'Eau (2005)

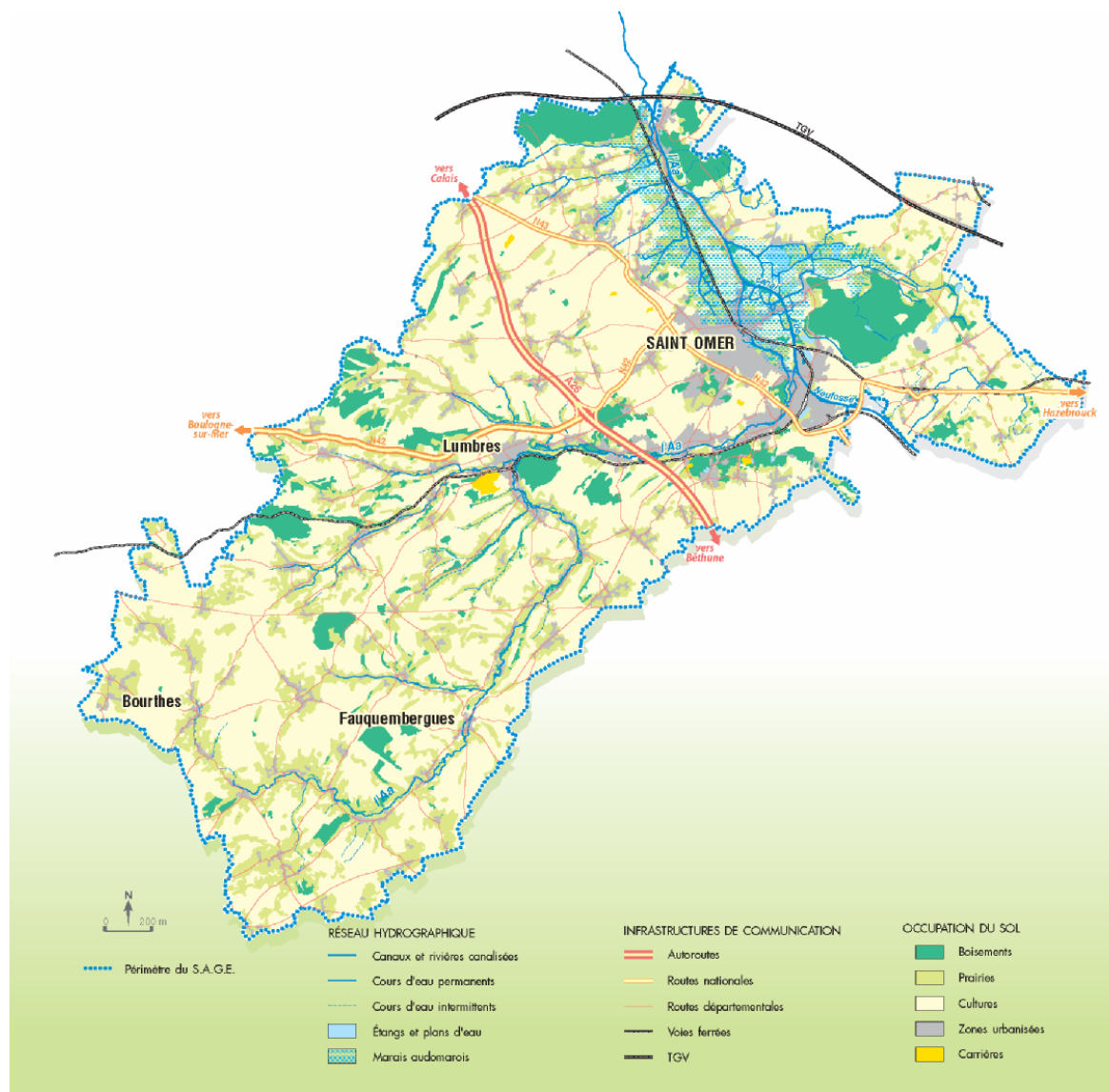


Figure 13b - Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

Ce territoire comprend ainsi plusieurs milieux en communication hydraulique : tout d'abord, l'Aa, qui prend sa source dans les collines crayeuses de l'Artois et qui s'écoule sur 54 km avant d'être canalisée à l'entrée du marais ; le marais, dernier marais cultivé de France, constitué de 3.700 ha aménagés dès le VII^e siècle ; puis, une section du canal de Neufossé, mis en grand gabarit dans les années 1960 ; et finalement, des nappes souterraines fortement sollicitées pour l'alimentation en eau potable.

L'Audomarois se signale à plusieurs titres par sa complexité hydrographique, ce qui n'est pas sans incidence sur la question de la gestion de l'eau sur ce territoire. Pour réduire cette complexité, nous pouvons distinguer tout d'abord trois principaux milieux aquatiques (les eaux souterraines, l'Aa et ses affluents, le canal) et ensuite deux « sous-bassins » (la vallée de l'Aa et le marais). Cette distinction, que nous exposerons maintenant, facilite la présentation du territoire audomarois et les enjeux liés à l'eau.

1.1.1. Trois milieux aquatiques en interconnexion

Les ressources en *eau souterraine* sont présentes en quantités très importantes dans l'Audomarois (le bassin versant amont est crayeux et donc très perméable), d'où le nom de « château d'eau du Nord - Pas-de-Calais ». En effet, l'agglomération de Dunkerque (qui est dépourvue de réserves d'eau potable) ainsi que, en moindre mesure, certaines communes de la Flandre intérieure, consomment les ressources en eau audomaroises. Les couches géologiques du bassin abritent deux aquifères : la nappe de la craie (très productive, protégée et facilement accessible) et la nappe des sables d'Ostricourt (de faible puissance). Les principaux exutoires des eaux souterraines sont la rivière Aa et le marais. Néanmoins, lorsque les forts pompages à l'aval font diminuer le niveau de la nappe, c'est l'eau de l'Aa et du marais qui alimente la nappe, celle-ci est ainsi « décrochée » de plusieurs mètres en dessous du niveau de la rivière. Dans le SDAGE Artois-Picardie (AEAP, 1997), l'ensemble du bassin Audomarois est classé en zone sensible au titre de l'eau potable, les trois quarts de celui-ci sont considérés comme « zone dont les eaux souterraines sont à protéger en priorité » et une part non négligeable des champs captants situés de part et d'autre de l'Aa est classée « champ captant irremplaçable ».

La rivière Aa prend sa source dans la commune de Bourthes (à 121 m) et s'écoule du sud-ouest vers le nord-est. L'Aa et ses affluents (qui se trouvent essentiellement sur sa rive gauche) alimentent le canal de Neufossé ainsi que le marais. En effet, avant de s'épancher dans la cuvette du marais, l'Aa se sépare en deux bras (la Hausse et la Basse Meldyck) qui se jettent séparément dans le canal. Le débit de l'Aa dépend largement du niveau des eaux souterraines (celles-ci alimentent la rivière à l'amont) ainsi que des précipitations (plus abondantes en amont⁷⁶). Celui-ci varie ainsi en moyenne de 13,1 m³/s en hiver à 1,9 m³/s en été, avec un débit moyen à Wizernes (Aa aval) de 5,6 m³/s. Selon ses niveaux, le canal et le marais sont plus ou moins bien alimentés. Le cours de l'Aa et de ses affluents est ponctué en amont de Saint-Omer par la présence de nombreux ouvrages (moulins et piscicultures principalement), abandonnés ou en mauvais état de fonctionnement pour la plupart d'entre eux. Par ailleurs, l'Aa dans son secteur non canalisé relève du régime des eaux non domaniales et il en va de même des petits canaux dans le marais. Ceci signifie que les riverains sont propriétaires des berges et du lit et sont libres d'utiliser l'eau qui traverse leur propriété, la seule condition expresse étant qu'ils la restituent en cas de prélèvement de façon qu'elle soit utilisable par les propriétaires des fonds inférieurs (Prieur, 2001).

Le canal de Neufossé⁷⁷ traverse le marais et il peut être considéré comme le régulateur des niveaux d'eau dans celui-ci. Ce canal a été construit en 1756 pour relier les rivières Lys et Aa. Avant sa mise en grand gabarit en 1967, le cours de l'Aa se prolongeait naturellement jusqu'à son delta à Gravelines, environ 30 km plus au nord. Avec la création du canal, le cours de l'Aa jusqu'à son embouchure s'est donc trouvé canalisé à partir de la ville d'Arques et jusqu'à la Mer du Nord, modifiant de fait les liens entre la rivière et le marais. Le canal et le marais sont en effet liés entre eux par un réseau de petits canaux et fossés, dans lesquels l'eau coule indifféremment du canal au marais ou *vice versa* selon la différence du niveau d'eau induite par les prélèvements. Le canal constitue ainsi le seul exutoire du bassin versant de l'Aa, autrement dit le seul exutoire pour l'évacuation des eaux en cas

⁷⁶ Le gradient passe de 1000 mm/an en amont à 670 mm/an à l'aval.

⁷⁷ Le nom de Neufossé vient du fait que son tracé utilise en partie l'ancien fossé creusé au XI^e siècle.

d'inondations. Au nord du bassin Audomarois, dans la commune de Watten (où l'altitude n'est plus que de 3 m) un partiteur répartit le débit de l'eau entre l'Aa canalisée (qui se jette à la mer de façon gravitaire à Gravelines) et le canal de Haute Colme (qui nécessite une évacuation par pompage).

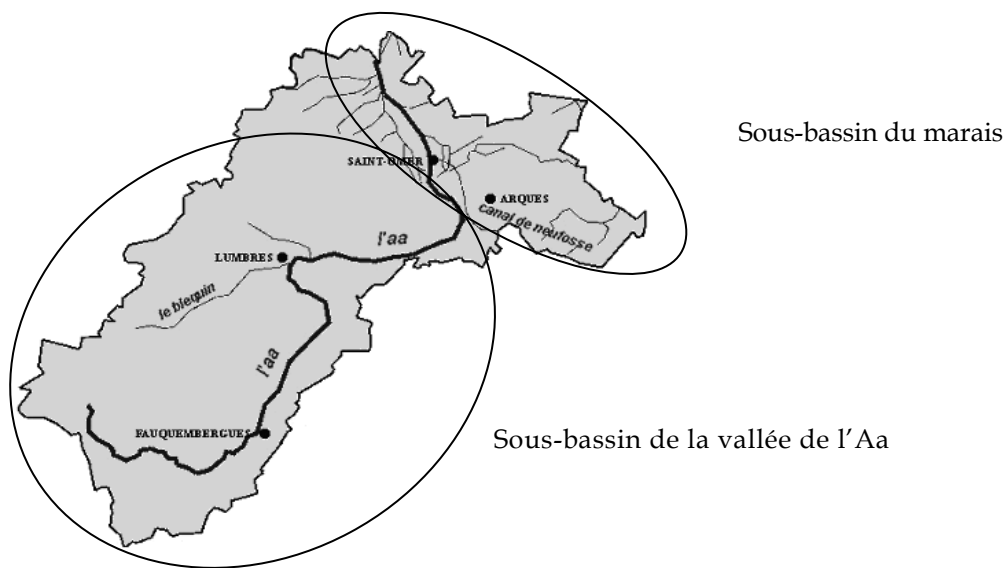
Par ailleurs, le canal est une infrastructure qui relie artificiellement le bassin versant de l'Audomarois à celui de la Lys (à l'est) et à celui du Delta de l'Aa (à l'ouest). Deux centres industriels importants sont ainsi connectés : le « bassin minier » (une zone industrielle en reconversion) et la côte nord (Calais, Gravelines et Dunkerque). Plusieurs ouvrages hydrauliques ponctuent le tracé du canal (notamment sur le littoral) afin d'y réguler le niveau d'eau en fonction à la fois des contraintes de navigation (niveau minimal requis) et d'évacuation des eaux en cas de crue. L'écoulement du canal empêche aussi les remontés d'eau salée de la mer, permettant ainsi les activités agricoles. La qualité de l'eau du canal qui est très dégradée a un impact non négligeable sur le marais du fait du manque d'étanchéité de l'ouvrage. Le canal de Neufossé relève du régime des eaux domaniales (il fait partie du Domaine Public Fluvial), ce qui confère à l'État la détention de la propriété du lit et la gestion des droits d'usage des eaux.

Ainsi, l'Audomarois se caractérise par l'existence d'interconnexions très fortes (mais pas toujours bien connues) entre les eaux souterraines et le réseau superficiel, mais aussi entre le marais et le canal qui la traverse, ainsi qu'entre ce dernier et l'Aa. Nous allons ensuite présenter les deux sous-bassins identifiés et leurs principales caractéristiques.

1.1.2. Deux sous-bassins : la vallée de l'Aa et le marais audomarois

Le bassin versant de l'Audomarois peut en effet être subdivisé en deux grandes entités géographiques : la vallée de l'Aa et le marais audomarois.

Figure 14 - Les deux sous-bassins de l'Audomarois



Le sous-bassin de la vallée de l'Aa correspond à la partie sud-ouest du bassin Audomarois, de la source de l'Aa jusqu'à sa confluence avec le canal de Neufossé (à Arques), à partir de laquelle elle est canalisée. Il comprend 54 communes et couvre une surface d'environ 400 km². Ce sous-bassin peut être encore divisé en deux entités territoriales distinctes : l'Aa amont (de la source jusqu'à la commune de Lumbres) et l'Aa aval (de Lumbres jusqu'au canal). À l'amont, l'espace est essentiellement agricole à vocation polyculture-élevage, avec quelques activités piscicoles. Dans la basse vallée de l'Aa, nous trouvons plutôt des installations industrielles (papeterie, verrerie, agroalimentaire...) situées en fond de vallée, ainsi que des secteurs fortement urbanisés (environ 75% de la population).

Le sous-bassin du marais (nord-est du bassin) comprend 18 communes, dont 15 ont une partie de leur territoire directement sur le marais⁷⁸. Celui-ci est une zone humide remarquable d'environ 3.700 ha, drainée par plus de 650 km de fossés et canaux qui ont été aménagés afin de pouvoir exploiter les terres (cf. Annexe 4). Dans le versant ouest du marais, l'activité est essentiellement agricole de type culture céréalière ; dans le versant est (coté flamand) les reliefs sont beaucoup plus doux et l'agriculture

⁷⁸ Dont 11 dans le département du Pas-de-Calais et 4 dans le département du Nord.

est de type grandes cultures (PNR CMO, 2005). Le marais audomarois est aussi le dernier marais maraîcher de France (13% de sa surface), fondé essentiellement sur la culture du chou-fleur associée à celle de l'endive. L'alimentation en eau de cette zone provient des eaux de pluie, des eaux de ruissellement et de drainage (notamment *via* l'Aa), des apports des nappes et du canal. Ce marais a été aménagé et géré depuis le VII^e siècle et jusqu'au début du XIX^e, ce qui fait de lui aujourd'hui une zone humide que l'on peut qualifier d'artificielle. En effet, l'histoire de ce marais apparaît intimement liée à la question de la maîtrise de la ressource en eau puisqu'il constitue la partie méridionale d'une zone de terres drainées depuis le XII^e siècle : les *wateringues*⁷⁹. Cette zone, où les propriétaires sont réunis en association forcée en vue de la gestion des cours d'eau, s'étale sur une surface d'environ 85.000 ha vers le nord (le triangle Calais - Saint-Omer - Dunkerque) (cf. Figure 15). Il s'agit aujourd'hui d'une vaste plaine maritime dont le niveau moyen des terres est inférieur au niveau moyen des plus hautes mers. Le marais audomarois est ainsi parcouru de 170 km de rivières classés *wateringues* et de 563 km de cours d'eau secondaires appelés *watergangs*⁸⁰. La circulation dans ce maillage de canaux y était rendue possible uniquement par voie d'eau jusqu'au XIX^e siècle. Le fonctionnement hydraulique superficiel de ce territoire est donc entièrement artificiel et régulé par l'Homme.

⁷⁹ « Cercles d'eau » en Flamand.

⁸⁰ « Lignes d'eau » en Flamand.

Figure 15 - Le territoire des waterings du delta de l'Aa



1.2. Usages de l'eau dans l'Audomarois

À la complexité hydraulique que nous avons présentée ci-dessus s'ajoute une multiplicité d'usages à gestion souvent conflictuelle. Tout d'abord, l'Audomarois abrite des usages industriels (papeterie, verrerie, agroalimentaire, navigation), domestiques (alimentation en eau potable, assainissement) et agricoles (cressonnières, maraîchage, élevage, pisciculture). Par ailleurs, les usages liés au tourisme et aux loisirs vont de la pêche à la découverte de l'environnement, en passant par le camping, la navigation de plaisance et la protection de l'environnement⁸¹. Des phénomènes d'inondations sont également présents, notamment à l'aval (une pleine alluviale) où la population est concentrée. Le tableau suivant montre cette diversité d'usages de l'eau dans les différentes zones du bassin.

⁸¹ Nous utiliserons ce terme générique pour désigner les actions de protection de la flore et faune sensibles et leurs habitats.

Tableau 8 - Usages de l'eau dans le bassin versant de l'Audomarois

Sous-bassin « Vallée de l'Aa »	Sous-bassin « Marais »
Dans l'ensemble du sous-bassin :	- Cressiculture
- Protection de l'environnement	- Lutte contre les inondations
- Assainissement domestique individuel et collectif	- Protection de l'environnement
- Alimentation en eau potable	- Pêche
- Sport (canoë-kayak)	- Chasse
Dans l'Aa amont :	- Navigation
- Pêche	- Tourisme et activité de loisir
- Pisciculture	- Maraîchage
- Agriculture	- Activité agroalimentaire
Dans l'Aa aval :	- Alimentation en eau potable
- Prélèvements industriels	- Assainissement domestique
- Assainissement industriel	

Source : Calvo-Mendieta et al. (2002)

Les principaux usages de l'eau dans l'Audomarois ainsi que leurs liens avec la ressource sont les suivants.

Tout d'abord, le bassin de l'Audomarois se caractérise par une *richesse naturelle* liée notamment aux zones humides qui abritent une biodiversité remarquable (plusieurs espèces sont protégées au niveau régional, national voire européen). Un site est particulièrement intéressant en ce sens, il s'agit du site du Romelaëre, de 100 ha, dont 80 ha sont propriété du Syndicat mixte du Parc⁸² et classées en Réserve naturelle volontaire⁸³ depuis 1988 (cf. Annexe 8). La biodiversité d'une zone humide est favorisée, d'une part, par des niveaux d'eau relativement élevés et, d'autre part, par une bonne qualité de l'eau. Or, nous avons vu que les niveaux d'eau dans le marais dépendent de multiples facteurs (pluviométrie, gestion des écluses du canal, prélèvements dans la nappe, etc.), ce qui n'est pas sans créer des conflits (cf. *infra*). De plus, du point de vue qualitatif, l'eau provenant du canal, le maraîchage intensif, ainsi que les rejets des industries, du tourisme sauvage et de l'agriculture,

⁸² Le reste du site est propriété du Conseil Général du Pas-de-Calais, qui possède par ailleurs d'autres 90 ha.

⁸³ Cette mesure de protection s'applique à des propriétés privées dont la faune et la flore sauvages présentent un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique. La procédure est à l'initiative du propriétaire, en l'occurrence ici le département du Pas-de-Calais. L'effet de l'agrément implique la possibilité de réglementer toute action susceptible de nuire à la faune ou à la flore. Depuis février 2003, l'appellation « Réserve naturelle volontaire » est remplacée par « Réserve naturelle régionale ».

constituent d'importantes sources de pollution des eaux du marais. Nous verrons que l'usage « protection de l'environnement » se trouve souvent au centre des conflits d'usage dans ce territoire.

La *pêche de loisirs* est une activité traditionnelle, elle aussi très présente dans l'Audomarois. Elle est représentée par douze associations de pêche agréées, dix sur l'Aa et deux sur le marais (cf. Annexe 3). La qualité de l'eau de l'Aa permet une classification de cette partie de la rivière en première catégorie piscicole (rivière à salmonidés), alors que la dégradation de la qualité de l'eau en aval implique une classification de l'Aa canalisée et du marais en deuxième catégorie (cyprinidés). On dénombre également neuf étangs de pêche dans la vallée de l'Aa, privés pour la plupart.

Dans la partie amont de l'Aa et ses affluents, on compte par ailleurs treize *piscicultures*, cinq d'entre elles appartenant à une même société. Cette activité nécessite une eau de bonne qualité, qu'elle utilise par pompage ou par détournement, avant de la restituer dans un point plus en aval (le débit est ainsi diminué entre ces deux points), avec une qualité moindre (elle est chargée en azote et matières en suspension). Ces exploitations, selon leur taille ou la qualité de poissons produits, sont soumises au régime de déclaration ou d'autorisation relevant de la réglementation sur les installations classées (décret 93-743 du 29 mars 1993) et peuvent faire l'objet d'une concession (Code Rural) pour une durée de trente années renouvelables. Toute nouvelle exploitation nécessite la réalisation d'une étude d'impact. Les exploitations sont soumises à la police des eaux (DDAF dans la vallée de l'Aa) et leurs rejets sont censés être contrôlés par la Direction des Services Vétérinaires (DSV).

La *cressiculture* est une activité traditionnelle qui a vu diminuer son importance depuis un siècle. Les affleurements de la nappe souterraine favorisent en effet la culture du cresson en bordure ouest du marais, où l'on trouve neuf petites cressicultures. Cette activité dépend d'un niveau et d'une qualité des eaux souterraines permanents ainsi que d'une température de ces eaux constante. Cependant, la forte pression sur la nappe a conduit à la disparition de la plupart des affleurements naturels, et avec eux la majeure partie des cressicultures.

Il existe actuellement plusieurs infrastructures de prélèvement d'eau dont l'impact sur les ressources en eau souterraine n'est pas négligeable. Les besoins pour l'alimentation en eau potable (AEP) sont en effet satisfaits à partir de forages dans la nappe, concentrés principalement sur trois champs captants dans la partie ouest limitrophe au marais. Dans cette zone, 14 forages prélèvent 18 millions de m³ par an (sur 35,38 millions de m³ pour l'AEP) et environ 80% de l'eau prélevée est exportée en dehors du bassin versant pour alimenter 30 communes situées dans la région de Dunkerque. La productivité des nappes ne compense pas les volumes prélevés dans le sous-bassin du marais ni dans l'Aa aval, alors qu'elle est nettement excédentaire sur l'Aa amont.

En ce qui concerne l'usage *assainissement des eaux domestiques*, 20 communes (les plus peuplées) disposent d'une connexion à un réseau d'assainissement collectif (station d'épuration) tandis que l'assainissement individuel est privilégié dans les communes rurales. Les équipements ont été progressivement améliorés jusqu'à ce jour et se traduisent notamment par une extension du réseau d'assainissement collectif à des zones d'habitation pourvues auparavant de systèmes individuels le plus souvent défectueux (en particulier dans le marais).

Les *activités industrielles* impliquent deux types d'usage de l'eau : les prélèvements nécessaires au processus productif et les rejets issus de cette production. Les principales activités industrielles du bassin sont les papeteries (5 dans le secteur Aa aval), la verrerie (Arc International est le premier employeur privé de la Région Nord - Pas-de-Calais, avec 10.700 salariés⁸⁴) et l'agroalimentaire (Bonduelle, Brasserie de St-Omer). Ces activités ont contribué au développement de la ville de Saint-Omer et ses environs mais elles représentent une pression forte sur l'eau en termes quantitatifs et qualitatifs. L'ensemble de ces établissements industriels relève du régime des installations classées pour la protection de l'environnement⁸⁵ (ICPE) soumises à autorisation. Cette réglementation se traduit à travers des arrêtés

⁸⁴ En dépit de la suppression de 25% des postes prévue entre 2005 et 2008 (Arc International, 2004).

⁸⁵ Les installations, ouvrages, travaux et activités nécessaires à l'exploitation d'une ICPE doivent respecter les règles de fond prévues par la loi du 3 janvier 1992. Toutefois, ils sont soumis aux seules règles de procédure instituées par la loi du 19 juillet 1976 et le décret du 21 septembre 1977 ainsi que, le cas échéant, par le décret n° 80-813 du 15 octobre 1980.

préfectoraux qui contiennent des dispositions spécifiques concernant les prélèvements et les rejets de ces entreprises. Le respect de ces dispositions est contrôlé par les inspecteurs des installations classées de la DRIRE ; en cas de non-respect des normes, l'entreprise peut se voir dresser des sanctions administratives ou financières. Ces entreprises ont ainsi un droit à polluer l'eau déterminé et limité par les pouvoirs publics. Dans la pratique cependant, les inspecteurs tiennent compte des contraintes financières de l'entreprise, leur police relevant dès lors d'une combinaison de coercition et de négociation.

L'*agriculture* constitue un usage de l'eau également important dans tout le bassin. Dans la vallée de l'Aa, l'impact de cette activité sur l'eau concerne surtout les rejets polluants issus des élevages bovins (830 exploitations dans le bassin) et porcins (165 exploitations) (PNR CMO, 2005). Il s'agit majoritairement de petites structures dont les effluents sont beaucoup moins contrôlés que pour les installations soumises au régime des ICPE. Dans le marais, à l'impact en termes qualitatifs du maraîchage et des cultures s'ajoute l'impact quantitatif de 11 points de prélèvement. Le *maraîchage* constitue une activité traditionnelle très emblématique, même si les cultures maraîchères ne représentent aujourd'hui que 13% de la surface du marais (cf. Annexe 6). En effet, celui-ci, marécage à l'origine, a été mis en valeur par et pour l'agriculture. Les cultures maraîchères nécessitent un niveau d'eau constant et relativement bas et les fluctuations importantes de ce niveau sont une contrainte forte. Pour s'affranchir de cette contrainte, des nombreux maraîchers ont construit des casiers hydrauliques⁸⁶ avec des pompes, afin de réguler le niveau d'eau dans leurs parcelles. Ils prétendent ainsi se protéger contre les risques d'inondation et contre les (hauts) niveaux requis par les besoins de la navigation dans le canal (cf. Annexe 5).

La *navigation*, présente notamment dans le canal de Neufossé (navigation de loisir mais surtout marchande), représente un usage important de l'eau (utilisée ici comme support). Le canal étant domanial, les ouvrages qui contrôlent les niveaux d'eau sont gérées par la collectivité publique. En l'occurrence, c'est le Service de la Navigation

⁸⁶ Les casiers sont des espaces isolés hydrauliquement du reste du réseau (rendus étanches par un cordon-digue érigé tout autour), afin de maîtriser le niveau d'eau à l'intérieur et permettre ainsi une mise en culture plus précoce.

(SN) pour le compte de Voies Navigables de France (VNF)⁸⁷ qui a la charge de cette gestion. La navigation constituant une activité économique importante pour le gestionnaire du canal (VNF se rétribue pour partie sur les droits de passage acquittés par les bateaux), le niveau d'eau du canal est géré de manière prioritaire en fonction des besoins de la navigation. Ceci implique des niveaux d'eau relativement élevés dans le canal (et par conséquent dans le marais) afin de permettre le passage des bateaux. Néanmoins, en cas de crue, le SN est tenu par la préfecture de donner la priorité à la lutte contre les inondations (la circulation des péniches est interrompue si nécessaire). Nous verrons que la cohabitation de plusieurs activités dans le marais est source de conflits qui se cristallisent souvent autour de la question des niveaux d'eau.

Enfin, considéré comme une zone de *détente et de tourisme (loisirs)* dans une région fortement urbanisée et industrialisée, l'Audomarois a attiré depuis les années 1970 un nombre croissant de touristes, tout particulièrement autour du marais. De nombreux équipements ont été réalisés afin de développer les activités de loisirs (location de barques, création d'aires de pique-nique, campings, etc.). Néanmoins, le mitage du paysage lié à l'implantation anarchique des habitations légères de loisir (qui sont souvent progressivement devenues des habitations en dur) et l'augmentation importante de l'affluence touristique au cours des années 1990 constituent une pression importante sur la ressource en eau, notamment en ce qui concerne l'assainissement.

Ces différents usages de l'eau ont souvent des besoins spécifiques en termes de qualité et quantité d'eau, ce qui n'est pas sans créer des tensions et conflits parmi les divers acteurs concernés. C'est l'évolution des relations entre ces usages qui est présentée ci-après.

1.3. Évolution de la gestion de l'eau dans le bassin Audomarois

L'analyse de l'évolution de la gestion de l'eau dans le bassin de l'Audomarois va nous permettre d'identifier les principales dynamiques institutionnelles à l'œuvre dans ce territoire, les différents acteurs concernés par l'usage et/ou la gestion de

⁸⁷ Établissement public industriel et commercial (EPIC).

l'eau, leurs stratégies ainsi que les modalités de coordination mises en place entre ces acteurs.

1.3.1. Une autorégulation des usages liés à l'eau jusqu'à la fin des années 1960

L'impact de l'action humaine sur le territoire audomarois remonte aux premières tentatives de drainage réalisées dès le VII^e siècle. Néanmoins, les premiers travaux d'aménagement ont réellement été entrepris au XII^e siècle par des moines et des propriétaires terriens. Ces derniers se constituent alors en une Association des *Wateringues*⁸⁸ en 1169⁸⁹. Cette association couvre l'ensemble du territoire des *wateringues* et elle est divisée en Sections. Chacune de ces Sections (le marais audomarois appartient au périmètre de la 7^e) est une association forcée⁹⁰ de propriétaires.

Ces propriétaires généralisent ainsi dès le XII^e siècle la pratique du drainage, décident du tracé des nouveaux canaux, de l'établissement des digues et des chemins, etc. C'est aux XVIII^e et XIX^e siècles qu'ils achèvent d'inscrire leur empreinte sur ce territoire par des travaux inspirés des techniques néerlandaises. Le marais est ensuite exploité pour l'extraction de tourbe et du maraîchage, ces activités étant justifiées par la production pour un marché local et régional. La réalisation du canal de Neufossé en 1756 rend plus aisée l'exploitation agricole des terres basses de pâture. Celles-ci sont alors mises hors d'eau par la technique d'endiguement, conduisant à une géométrie et un profil régulier des parcelles.

Ainsi, au XIX^e siècle, nous pouvons considérer que les coutumes et usages liés à l'eau dans l'Audomarois cohabitent sans conflits d'intérêts ; nous retrouvons le régime simple que nous avons décrit au niveau national dans le chapitre précédent. La filière maraîchère s'organise et la région audomaroise apparaît comme une région

⁸⁸ Nous distinguerons les *Wateringues* des *wateringues* : les *Wateringues* feront désormais référence aux associations de propriétaires (sections) ; la région des *wateringues* correspond à la plaine maritime entre Saint-Omer, Calais et Dunkerque.

⁸⁹ L'organisation administrative des sections de *Wateringues* est régie, pour le département du Pas-de-Calais, par une ordonnance royale du 27 janvier 1837 modifiée par décret en conseil d'État du 13 février 1957 et arrêté préfectoral du 12 septembre 1969. Pour le département du Nord, par un décret impérial du 12 juillet 1806 modifié par arrêté préfectoral du 9 juillet 1970.

⁹⁰ Tout propriétaire foncier est membre de fait de la Section et doit s'acquitter d'une taxe annuelle au profit de l'association.

active du point de vue agricole. Des industries artisanales se créent, favorisées par un contexte hydrologique favorable (la Distillerie de Houlle, en 1812 ; Arc International, en 1815 ; la Brasserie de Saint-Omer, en 1866). À la fin du XIX^e siècle, l'adduction d'eau pour la ville de Dunkerque est effectuée à partir de captages des sources de la rivière Houlle provenant de la nappe.

Au début du XX^e siècle, au bouleversement général que connaît alors l'agriculture, s'ajoutent dans l'Audomarois des contraintes liées à l'eau (accès aux parcelles, notamment). L'eau, qui fut l'atout pour la culture maraîchère, est perçue alors comme une contrainte. Les mutations économiques dans le territoire audomarois s'accroissent dans les années 1960 : l'agriculture et le maraîchage deviennent intensifs, modernisés et spécialisés, les rejets polluants des industries augmentent parallèlement à leur taille et la demande en eau potable de la région de Dunkerque conduit à multiplier les forages dans la nappe. Dans la commune de Houlle, une alimentation artificielle de la nappe à partir de la rivière s'avère nécessaire dès 1971 afin de contrebalancer l'abaissement de son niveau. Par ailleurs, les activités touristiques liées à l'eau se développent de façon souvent incontrôlée, notamment sur le marais, envahi en outre par l'urbanisation croissante de la zone de Saint-Omer.

Ainsi, dans l'Audomarois, la crise du maraîchage et le développement des industries et du tourisme sont des facteurs qui caractérisent une période sensible, où l'existence concurrente de multiples usages liés à l'eau n'est pas sans produire des tensions. Le régime institutionnel de l'eau dans l'Audomarois se complexifie progressivement car des nouveaux usages apparaissent (environnement, tourisme...) et les usages traditionnels évoluent de façon importante (maraîchage, élevage...).

1.3.2. Les prémisses d'une régulation des usages de l'eau (1970 – 1986)

Une certaine évolution de l'étendue du régime est constatée à partir des années 1970. En 1973, le District de la Région de Saint-Omer décide la mise en place pour l'agglomération et la ville de Saint-Omer d'un « Contrat Ville Moyenne » (CVM). Il s'agit là d'une démarche contractuelle expérimentale initiée par la DATAR⁹¹, bénéficiant de crédits du Ministère de l'équipement et dont une des 13 actions

⁹¹ Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

prioritaires prévues concernait spécifiquement la sauvegarde du marais audomarois. Cette action « marais » reposait essentiellement sur la relance de l'activité maraîchère en rendant les exploitations compétitives dans le nouveau contexte économique. À titre d'exemple, entre 1970 et 1983, 33 km de chemins ont été créés dans le marais afin de désenclaver les parcelles maraîchères, ce qui a des conséquences sur la circulation des eaux.

Cette politique se voit renforcée par la crise que les maraîchers connaissent à la suite d'importantes inondations en 1974 et 1976. C'est alors qu'on assiste à la mise en casiers des parcelles, ainsi « protégées » des aléas de la variation naturelle du niveau de l'eau dans le marais. À la suite de ces crues catastrophiques, et à l'initiative des Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais, des services de l'Agriculture et des Voies Navigables, l'année 1977 voit la création de l'« Institution Interdépartementale Nord - Pas-de-Calais pour la réalisation des ouvrages généraux d'évacuation des crues de la région des *Wateringues* » (IIW), institution chargée de réaliser, exploiter et entretenir dix stations d'évacuation des crues vers la mer *via* le canal, d'une capacité totale de plus de 120 m³/s.

Sous la pression d'associations locales de protection de l'environnement et de pêche, avec l'aide de l'Agence de l'eau, de nombreux travaux visant à réduire la pollution industrielle sont entrepris. Entre 1975 et 1978, les papeteries situées sur la basse vallée de l'Aa s'équipent ainsi de systèmes d'épuration. En réponse au problème du mitage du paysage dû à l'implantation anarchique d'habitations de loisir, la réalisation de plusieurs Plans d'Occupation des Sols (POS) est l'occasion de limiter les dégâts et d'aménager des terrains spécifiques (campings, terrains de caravanage, villages de vacances). On assiste ainsi à une « sectorialisation » du marais : certains espaces sont affectés au tourisme, d'autres au maraîchage et d'autres à la nature.

Le District de Saint-Omer sollicite également la Région dans le cadre de l'aménagement du marais ; c'est ainsi que l'association « Espace Naturel Régional » établit en 1979 un programme d'aménagement destiné à assurer en priorité le maintien de l'activité maraîchère. Par ailleurs, le Département du Pas-de-Calais conduit une politique d'acquisition des espaces naturels sensibles (ENS) dès 1979 : il met en place un périmètre sur lequel il peut exercer un droit de préemption afin de se porter acquéreur de terres destinées à la vente. Nous voyons ici un exemple de

gestion des milieux permise grâce à la maîtrise de l'espace, en l'occurrence l'acquisition des droits de propriété sur la terre. Le Département peut gérer l'eau car il possède les droits de propriété sur les sols, donc les droits d'usage sur l'eau.

Le District exprime également, auprès de la Région et dès 1977, sa volonté de créer un Parc naturel régional (PNR). Le PNR se présente en effet comme l'outil de développement économique approprié à ce territoire à dominante rurale. La création du PNR est finalement décidée en 1979 et une équipe (composée principalement des gestionnaires du Contrat Ville Moyenne) est chargée de consolider cette création ainsi que de démarrer les actions de gestion. Les premières actions réalisées correspondent à des réponses spécifiques concernant notamment le maraîchage : création de dessertes routières, opérations de remembrement, renforcement des ouvrages d'évacuation des crues, restauration des chemins d'exploitation, etc. Cependant, reflétant la tendance nationale, les préoccupations environnementales apparaissent comme un usage nouveau qui complexifie davantage les interactions entre les usages. Du fait du lien entre le maraîchage et l'eau, l'intérêt pour la gestion de la ressource s'intensifie. En 1984, l'équipe de pré-configuration du PNR présente auprès de l'Agence de l'eau un ensemble de propositions d'action dans le domaine de l'eau, suggérant une stratégie globale de gestion. Cependant, n'étant pas prête à développer ses actions par unités géographiques, l'Agence de l'eau privilégie des opérations ponctuelles et sectorielles.

Le Parc naturel régional du Nord - Pas-de-Calais est créé le 10 février 1986 et se présente morcelé en trois zones : Scarpe-Escaut⁹², Boulonnais et Audomarois. Néanmoins, mise à part la création des ouvrages d'évacuation à la mer, aucune action concrète directement liée à l'eau n'a été réalisée depuis la mise en place de l'équipe à la fin des années 1970. Cependant, le Parc de l'Audomarois allait devoir faire face très vite à un important problème de pollution.

⁹² Le PNR Scarpe-Escaut, créé en 1968 sous le nom de « Saint-Amand-Raismes », est le premier PNR de France.

1.3.3. Une dynamique originale de concertation sur une préoccupation commune (1987 – 1992)

Cette période traduit la mise en place d'une dynamique de concertation originale et d'un ensemble d'actions orientées essentiellement vers la réduction de la pollution industrielle.

Dans une zone où l'eau représente un élément économique et culturel important, la pollution constante mais surtout les pollutions accidentelles, provoquaient des conflits ponctuels. La première expérience de concertation territoriale autour de l'eau émerge sous l'impulsion du Parc en 1988, suite à un très sérieux accident causé par la conserverie de légumes Bonduelle. Les effets de cette pollution sont dramatiques pour le milieu récepteur et la réaction de contestation des habitants est immédiate. Les médias se font l'écho de l'événement et de la mobilisation des riverains, maraîchers, associations, pêcheurs, etc.

Un « Comité de concertation », réunissant les industriels, les associations, les services de l'État et les autorités locales est ainsi mis en place en 1988 à l'initiative du Parc, du sous-préfet de Saint-Omer et de l'Agence de l'eau. Cette structure informelle se réunit régulièrement deux fois par an au cours des quatre années qui suivent et elle confirme la nécessité de revoir les normes de rejet de l'entreprise et son dispositif d'auto-surveillance. C'est ainsi qu'au cours de ces réunions sont discutées les actions à entreprendre par l'entreprise Bonduelle, rejointe quelque temps plus tard par d'autres entreprises. En effet, le comité réussit à contraindre l'entreprise (après un deuxième accident en 1990) à s'engager dans la construction d'une nouvelle station d'épuration de ses eaux de rejet. Par ailleurs, aussi en 1990, le comité convient d'associer les papetiers aux réunions, car leurs dispositifs d'épuration réalisés dans les années 1970 sont devenus inopérants. La problématique, initialement limitée au marais et à l'entreprise Bonduelle, s'élargit ainsi à l'ensemble du bassin versant, tout au moins à la basse vallée de l'Aa.

Les réunions du comité de concertation débouchent, avec le soutien financier de l'Agence de l'eau, sur la construction de cinq stations d'épuration (Bonduelle, trois papeteries et la ville de Saint-Omer) permettant une importante réduction de la pollution de la zone. Outre la mise en place des dispositifs de mesure de la qualité

des eaux (contrôle « on line »), un bateau focardeur est acquis par le Parc et mis à disposition de la 7^e Section des *Wateringues* pour l'entretien des rivières du marais.

Lors des dernières réunions du comité de concertation en 1991, le partenariat semble être consolidé autour de la question de l'eau dans l'Audomarois et la problématique s'élargit à l'alimentation en eau potable. On trouvera même dans une note rédigée par un représentant du Parc, « *l'attitude des participants est plus constructive et les services de l'État semblent s'intéresser davantage à la procédure, notamment la DRIRE* » (document de travail). Cette expérience de concertation tout à fait informelle a permis de légitimer l'importance de la gestion de l'eau ; elle a également facilité l'acquisition par les différents acteurs d'une certaine connaissance commune sur la ressource.

La loi sur l'eau offre en 1992 au Parc un cadre réglementaire national dans lequel peuvent s'inscrire les actions locales déjà entreprises et celles envisagées au bénéfice de la préservation de la qualité de l'eau. Elle permet surtout d'entrevoir la possibilité d'une gestion globale de la ressource en eau sur l'ensemble du bassin en poursuivant l'expérience de concertation entre les différents usagers de l'eau amorcée depuis 1988 à un niveau géographique plus restreint.

1.3.4. Des préoccupations sectorielles vers la concertation négociée au sein d'un SAGE : le déficit de l'action commune (1992 – 1999)

Afin de renforcer la légitimité des actions entreprises au sein du comité de concertation et d'insérer cette initiative dans un dispositif de planification encadré juridiquement, le Parc dépose un dossier pour la mise en place d'un SAGE Audomarois en juillet 1992 (six mois après la publication de la nouvelle loi). Cette demande est renforcée, quelques mois plus tard, par celle d'un collectif associatif (protection de la nature, pêche, consommateurs, riverains). En septembre 1992, le comité de concertation devient « Commission locale de l'environnement », structure informelle de préfiguration de la future « Commission locale de l'eau » (CLE).

Un an plus tard, le réseau de mesures de la qualité de l'eau, qui opérait de façon expérimentale depuis 1988, est définitivement établi et renommé « Réseau local de l'Audomarois ». C'est aussi en 1993 qu'a lieu la consultation des communes sur le projet de périmètre du SAGE. Parallèlement, le partenariat entre le Parc et l'Agence

de l'eau se voit renforcé par la signature d'un protocole d'accord selon lequel l'Agence s'engage à financer 65% du programme pluriannuel pour la préservation de l'eau conduit par le Parc.

Alors que les « structures » du SAGE se précisent (définition du périmètre, composition de la CLE par le Préfet), des accords de partenariat sont signés entre le Parc, la future CLE et le syndicat intercommunal (le SMEP⁹³) chargé de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU, qui propose l'affectation des espaces) afin de coordonner leurs actions dans le cadre de l'élaboration des différents documents de planification (la Charte du Parc, le SAGE et le SDAU).

Du fait de la nouveauté de la procédure SAGE (l'initiative audomaroise est l'une des premières en France), les démarches administratives de définition du périmètre et de composition de la CLE s'étalent sur trois années. La première réunion de la CLE, qui sera constituée de 40 membres⁹⁴ doit donc attendre septembre 1995.

La phase d'élaboration du SAGE débute donc en septembre 1995. À l'issue de cette phase, le processus de concertation est censé aboutir à la conception du « document SAGE » et à son approbation par le Préfet (cf. Annexe 9).

De 1995 à 1997 la CLE se réunit deux fois par an, comme prévu. Le Parc, qui assure le secrétariat de la CLE, fait le choix d'organiser des discussions très ouvertes afin de faire émerger l'ensemble des enjeux et de maintenir une concertation très large. Le processus de consultation démarre, les participants de la CLE expriment leurs attentes, le travail est organisé en quatre groupes selon une approche par milieux (rivière, canal, marais et nappe) et le bureau se réunit régulièrement.

La CLE noue des partenariats avec plusieurs structures telles que le Parc ou l'Agence de l'eau. En 1996, la CLE est spécialement active et participe notamment à des réunions externes dans le cadre des procédures administratives de projets touchant à la gestion de l'eau dans le périmètre du SAGE : demande de création de nouveaux forages par la Brasserie de Saint-Omer, renouvellement de l'autorisation de

⁹³ Syndicat Mixte d'Études et Programmation : structure intercommunale créée en août 1991 pour la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Audomarois (SDAU).

⁹⁴ La CLE dans sa réunion d'installation est constituée par : 20 membres du collège des collectivités locales et établissements publics locaux, 10 membres du collège des administrations et établissements publics d'État et 10 membres du collège des usagers.

prélèvement d'eau de la Lyonnaise des Eaux, vente d'eau en Belgique, assainissement domestique dans un champ captant, projet de SDAU...

Les quatre groupes de travail de la CLE (appuyés par un comité technique formé par les services de l'État, les représentants des collectivités territoriales et des établissements para-publics⁹⁵) se réunissent chacun à deux ou trois reprises, puis interrompent rapidement leurs travaux (selon un représentant de l'Agence de l'eau, l'assistance aux réunions était très faible). La réalisation d'une synthèse de leurs travaux est confiée à l'« Office International de l'Eau » et constitue, avec l'étude sur les eaux souterraines, la base du diagnostic de la situation de l'eau dans le bassin.

Après cette période de « lancement », l'activité de la CLE se réduit manifestement ; l'implication de ses membres est très limitée et le constat est alors patent, notamment de la part des autorités locales : l'élaboration du SAGE est en panne. La chargée de mission du Parc responsable de l'animation de la CLE (à mi-temps) est contestée et quitte ses fonctions en novembre 1998. Le travail de la CLE est ainsi mis entre parenthèses pendant près de deux années.

1.3.5. Le choix du pragmatisme et de la légitimation politique (1999 – 2005)

L'animation de la CLE est renforcée en avril 1999 et le projet de SAGE redémarre : l'animateur, responsable aussi d'un autre SAGE de la région, est épaulé par une deuxième personne à temps plein. La nouvelle équipe, après une période d'appropriation du projet, relance la dynamique en 2000 mais sur une base qui peut être qualifiée de plus pragmatique. En effet, les discussions sont canalisées en fonction des principaux enjeux identifiés lors de la première étape, notamment ceux intéressant plus particulièrement les élus locaux. Deux études sont lancées : le « Guide de recommandations pour la maîtrise des ruissellements dans le bassin versant de l'Aa » et la « Gestion des crues de l'Aa et des niveaux d'eaux du marais audomarois ». Un Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) collectif « lutte contre l'érosion des sols » est également initié par le Parc, en collaboration avec la Chambre

⁹⁵ Services de l'État, Agence de l'Eau, Conseil Supérieur de la Pêche, Conseil Régional (Direction environnement), Conseils Généraux du Nord et du Pas-de-Calais, Agence d'urbanisme de la région de Saint-Omer et Institution interdépartementale des *Wateringues*.

d'agriculture du Pas-de-Calais⁹⁶. Dans le même ordre d'idées, une étude globale est lancée pour la maîtrise des ouvrages de l'Institution interdépartementale des *Wateringues*. En lien avec ces travaux, de nombreuses réunions d'information et sensibilisation aux problèmes d'inondations, de ruissellement et d'érosion sont tenues auprès des élus. Compte tenu des interrelations très fortes, les groupes de travail Marais et Canal ont fusionné et le groupe de travail Rivière est devenu le groupe de travail Vallée de l'Aa (cela n'est pas sans avoir une signification symbolique sur l'appréciation des problèmes, élargie du simple linéaire de rivière au territoire plus large du bassin). Les inondations et les problèmes de ruissellement sont ainsi les clés d'entrée qui ont favorisé l'implication des membres de la CLE et qui ont permis par la suite une véritable prise de conscience commune des interrelations et donc des enjeux globaux. Il est important de noter que la forte implication du président de la CLE, notamment depuis 2001, a confirmé que le portage politique reste un élément essentiel dans le succès de la démarche.

Le SAGE a été adopté définitivement par la CLE le 7 juillet 2004 après la phase de consultation⁹⁷ et il a été approuvé par arrêté interpréfectoral le 31 mars 2005 (cf. Annexe 1). Par ailleurs, le Syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion des eaux de l'Aa (SmageAa) a été installé en décembre 2003. Cette structure assure la maîtrise d'ouvrage de travaux d'intérêt intercommunautaire et joue ainsi un rôle de coordination à l'échelle du bassin versant.

Le processus d'élaboration du SAGE donne une place prépondérante aux acteurs locaux auxquels revient la responsabilité de fixer les objectifs, les instruments et l'organisation de la prise de décision de l'action publique territoriale. La mise en œuvre de la « gestion équilibrée » de l'eau s'appuie ainsi sur un processus territorial d'autant plus fragile que la légitimation d'une action publique sur l'eau est difficile. La composante « politiques publiques » devient dans ce cas le principal levier

⁹⁶ Un animateur est embauché spécifiquement dans le cadre de la mise en place de cette démarche, dont l'enjeu est d'aider les agriculteurs à maîtriser les écoulements le plus en amont possible par des techniques culturales favorisant l'infiltration des eaux et, par ailleurs, préserver leur capital « sol ».

⁹⁷ Cette phase prévoit la consultation des communes, Conseils généraux, Conseil régional, Chambre de commerce et de l'industrie, Chambres d'agriculture, Chambres des métiers, Comité de bassin et la mise à disposition du public.

d'intervention sur le régime institutionnel, ce qui ressort de l'analyse plus détaillée des conflits d'usage sur ce territoire.

En effet, pour analyser le contenu de la gestion intégrée de l'eau sur le bassin versant de l'Audomarois, nous avons privilégié l'étude des conflits d'usage existants sur ce territoire. Nous avons ainsi étudié l'origine des conflits, les acteurs protagonistes et leurs modalités de coordination, leurs stratégies ainsi que les modes de gestion ou de résolution des conflits.

2. CONFLITS D'USAGE ET MODES DE COORDINATION SUR LE TERRITOIRE AUDOMAROIS

En raison de la complexité du système hydrologique associée à la variété et à la densité d'usages sur des espaces particulièrement sensibles, il est légitime de considérer que la gestion de la ressource en eau constitue à la fois un enjeu et une difficulté majeurs dans l'Audomarois. Si l'on considère les différents usages et les enjeux associés à chacun d'eux, il est possible de faire la synthèse de l'ensemble des conflits d'usage potentiels de la manière suivante (cf. Tableau 9 ci-dessous).

Tableau 9 - Conflits d'usage potentiels dans l'Audomarois

Sous-bassin « Vallée de l'Aa »	Sous-bassin « Marais »
Protection de l'environnement / :	Cressiculture / :
-Rejets domestiques et industriels	-Navigation
-Prélèvements AEP et industriels	-Rejets domestiques et industriels
-Piscicultures	-AEP
-Agriculture	Inondations / :
Rejets domestiques et industriels / :	-Protection de l'environnement
-Pêche	-Navigation
-Pisciculture	-Tourisme
-Prélèvements AEP	-Maraîchage
-Sport (canoë-kayak)	Protection de l'environnement / :
Pêche / :	-Chasse
-Rejets domestiques et industriels	-Tourisme
-Agriculture	-Maraîchage
-Sport (canoë-kayak)	-Rejets domestiques et industriels
Pisciculture / :	-AEP
-Agriculture	Pêche / :
-Prélèvements AEP et industriels	-Rejets domestiques et industriels
Agriculture / Prélèvements AEP et industriels	-Maraîchage
	Navigation / Maraîchage
	Tourisme / :
	-Rejets domestiques et industriels
	-Maraîchage
	Rejets domestiques et industriels / AEP

Le Tableau 9 ci-dessus témoigne de l'enjeu, mais également de la difficulté de la gestion de la ressource en eau sur ce territoire au regard de l'importance des interactions possibles entre ces usages que la politique de gestion est censée considérer. Ces interactions révèlent des conflits, potentiels ou réels, qui conditionnent en grande partie la gestion quotidienne de l'eau dans l'Audomarois.

Parmi les nombreux conflits d'usage, certains méritent une attention particulière en raison de leurs incidences sur la ressource en eau :

- Agriculture et maraîchage vs. Protection de l'environnement
- Navigation vs. Maraîchage
- Industrie vs. Protection de l'environnement et pêche
- Prélèvements (AEP et industriels) vs. Protection de l'environnement

La gestion l'eau dans l'Audomarois passe essentiellement par ces quatre conflits d'usage. Tout d'abord, les bouleversements de l'activité agricole entraînent des impacts préjudiciables sur la flore et la faune de l'Aa et du marais. Un conflit

récurrent oppose également l'activité maraîchère à la navigation en raison d'exigences contradictoires en termes de niveau d'eau du canal. Le troisième conflit majeur oppose l'activité industrielle, source de pollution, aux usages qui nécessitent une eau de bonne qualité (notamment la protection de la nature). Finalement, les importants prélèvements des eaux souterraines peuvent se traduire par une pénurie d'eau dans le marais, affectant son environnement. Parmi ces quatre conflits, le premier et le troisième trouvent leur origine dans les externalités négatives liées à la qualité ; les deux autres font partie des conflits qui ont pour enjeu la quantité.

2.1. Agriculture et maraîchage *versus* protection de l'environnement : une tension liée aux mutations des pratiques

Avant les années 1960, l'activité agricole et la protection de l'environnement étaient des usages compatibles, car l'agriculture étant fortement dépendante de la nature (sols, eau, climat...) ses activités favorisaient la complémentarité avec le fonctionnement naturel des milieux. Nous allons voir que les mutations dans les modes de culture ont bousculé cette complémentarité et qu'aujourd'hui, quand bien même on n'assiste pas à un conflit ouvert entre les acteurs, la tension entre l'usage agricole et la protection de l'environnement est évidente.

2.1.1. Une agriculture gestionnaire de l'eau jusqu'aux années 1960

Rappelons que l'Audomarois présente trois grands types d'agriculture : polyculture-élevage (dans la vallée de l'Aa), élevage et maraîchage (dans la plupart du marais) et grandes cultures (dans le nord-est du marais). Dans le marais, l'agriculture est représentée par l'activité maraîchère et des élevages. Il s'agit pour la plupart de petites structures qui échappent à la réglementation des ICPE et dont le contrôle des effluents est, par conséquent, plus faible⁹⁸.

⁹⁸ Les procédures administratives applicables aux installations d'élevage dépendent de la capacité de production. Les installations de faible taille sont soumises au Règlement Sanitaire Départemental : L'exploitant doit déposer un dossier auprès du maire de la commune d'implantation. Le maire transmet un exemplaire à la DDASS (pour instruction) et un autre à la DDAF (pour information) et le cas échéant, à un autre au service chargé d'instruire le permis de construire.

Le droit d'usage de l'eau dont disposent les agriculteurs est lié à leur statut de propriétaires riverains. L'article 644 du Code Civil⁹⁹ leur confère à la fois l'usage de l'eau et la propriété du lit du cours d'eau. En outre, une loi de 1807, toujours en vigueur aujourd'hui, attribue aux riverains la prise en charge des travaux de protection contre les crues (entretien des berges et du lit). Dans le marais, le règlement de la 7^e Section des *Wateringues* (dont les décisions sont soumises à l'autorité du Préfet) complète ces droits car il s'applique à tout propriétaire foncier du réseau des *wateringues*¹⁰⁰. La 7^e Section s'étend sur 14 communes (13.860 ha) et elle a la charge de l'entretien des cours d'eau d'intérêt collectif classés *wateringues* (170 km.). Pour ce faire, son budget est alimenté par une taxe d'assèchement acquittée par les propriétaires fonciers et dont le montant est établi en fonction des caractéristiques de la propriété. Ce règlement a été respecté par les maraîchers jusqu'à la fin des années 1960.

Avant les années 1960, l'activité maraîchère reposait sur des méthodes et outils que l'on peut qualifier de traditionnels et qui impliquaient une gestion de l'eau compatible avec la protection de l'environnement. Après la seconde guerre mondiale, les maraîchers trouvent leur compte dans un environnement économique où la récolte annuelle d'été suffit au maintien de l'activité. Cette récolte unique permet de ne pas exploiter les terrains en hiver, donc les inondations hivernales ne représentent pas de contrainte. Les maraîchers entretiennent les berges de leurs propriétés afin de faciliter la circulation et l'amarrage des barques (car l'accès se fait uniquement par voie d'eau). Par ailleurs, les sols sont enrichis avec les boues de curage, ce qui incite les maraîchers à curer les lits des cours d'eau. Cet entretien quotidien évite l'érosion et donc le comblement des fossés et l'augmentation du niveau des eaux. De cette manière, les maraîchers entretiennent et protègent la zone humide. Ainsi, ils sont encore aujourd'hui considérés comme les « gestionnaires du marais », et leur activité constitue le symbole de l'identité culturelle de

⁹⁹ « Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538 au titre de la distinction des biens, peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Celui dont cette eau traverse l'héritage, peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire » (art.644).

¹⁰⁰ Ce règlement définit certaines obligations et interdictions pour les propriétaires dans l'objectif de maintien en l'état des *watergangs*, comme par exemple l'obligation d'enlever les terres provenant du curage de canaux de dessus les berges.

l'Audomarois. Dans le SAGE de l'Audomarois nous pouvons lire : « *le maraîchage est l'activité emblématique du marais audomarois qui est le dernier marais maraîcher de France. Il représente un enjeu économique et social fort sur le marais* » (PNR CMO, 2005)

L'intérêt en termes de richesse naturelle de la rivière Aa, de ses affluents et du marais, constitue un usage de l'eau à part entière. La zone humide du marais constitue un habitat idéal pour plusieurs espèces rares et menacées de l'avifaune et sa richesse naturelle est reconnue à travers différents labels (cf. Annexe 8) : le marais et ses versants (soit 11.900 ha) sont classés en ZNIEFF¹⁰¹ de type II et la Réserve Naturelle du Romelaère constitue une des « vitrines » du Parc. On compte aussi dans le marais 7 ZNIEFF de type I. Par ailleurs, deux zones (soit 1.550 ha) relèvent de la politique départementale de protection des espaces naturels sensibles (ENS). À ce jour, 110 ha ont été acquis par le département dans le cadre de cette politique, mais son action est ralentie par la structure foncière du marais (un parcellaire extrêmement morcelé en exploitations de taille réduite le plus souvent). Quant à la vallée de l'Aa, l'existence de ZNIEFF (deux de type I et trois de type II), de deux réserves naturelles régionales et d'un arrêté de protection de biotope témoigne également de la richesse de la faune et de la flore sur ce sous-bassin.

À la fin des années 1960 et au cours des années 1970, les activités agricole et maraîchère connaissent de profonds bouleversements qui vont, de manière conjuguée, toucher d'autres usages, et tout particulièrement la nature (aspect traité ici) et la navigation (cf. *infra*).

2.1.2. Un conflit non manifeste mais une tension évidente

L'évolution de l'activité agricole et maraîchère se traduit par une pollution croissante du milieu naturel. Dans ce sens, l'Audomarois ne fait pas exception à la politique agricole hexagonale. Sur la vallée de l'Aa, on assiste à une intensification

¹⁰¹ Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique. Il s'agit d'un inventaire des espaces naturels remarquables. Les ZNIEFF de type I, de superficie réduite, sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares ou menacés, d'intérêt aussi bien local que régional, national ou communautaire ; les ZNIEFF de type II sont de grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes. Elles peuvent inclure des zones de type I et possèdent un rôle fonctionnel ainsi qu'une cohérence écologique et paysagère.

de la production (qui se traduit par davantage d'intrants) et à des remembrements (qui entraînent en particulier l'arrachage des haies). La moindre utilisation d'engrais naturels au profit des engrais chimiques (plus rentables) et l'intensification de la production provoquent la pollution de l'Aa et de ses affluents, puis des eaux du marais. L'activité agricole de la vallée de l'Aa occasionne un impact majeur sur la ressource en eau en raison du lessivage des sols occasionné en particulier par l'arrachage de haies. Ce processus transporte ainsi vers la rivière une quantité importante de sédiments et d'engrais chimiques. Les impacts sur l'Aa sont importants : d'une part, l'augmentation de la turbidité liée à la forte teneur de sédiments nuit à la photosynthèse et ces sédiments finissent par obstruer le canal et les *watergangs* plus en aval. Ce lessivage des sols traduit par ailleurs une accélération de la vitesse d'écoulement de l'eau, avec comme double incidence une accélération de l'érosion des berges et une augmentation du taux de matières en suspension. D'autre part, l'eau s'enrichit des composés d'azote et de phosphore, ce qui accélère la croissance d'algues et d'autres formes plus développées de vie végétale, ce qui favorise la mortalité des espèces endémiques. En outre, l'eutrophisation induite par les polluants déversés dans l'eau participe à l'envasement des rivières, favorisant ainsi le risque d'inondation.

Dans le marais, le contexte économique entraîne également des modifications au niveau des pratiques. Si bien que le règlement de la 7^e Section des *Wateringues* n'est plus respecté, conduisant à un défaut d'entretien des fossés, à leur obstruction, voire à la disparition d'une partie d'entre eux. La réduction de la surface de maraîchage (-35% en 20 ans) et la substitution d'engrais chimiques aux boues de curage accentue le processus d'abandon de l'entretien des *watergangs* : les propriétaires ne curent plus les canaux et refusent de recevoir sur le terrain les boues des curages réalisés par la 7^e Section. Les canaux se retrouvent ainsi comblés, empêchant la circulation naturelle des eaux. Par ailleurs, la 7^e Section n'a pas les moyens techniques et financiers, ni la volonté semble-t-il, de faire respecter certains points du règlement, même si chacun considère aujourd'hui qu'il est obsolète en raison des bouleversements qu'a connus la profession maraîchère. En outre, la forme en cuvette du marais (où l'écoulement est quasiment nul) ne facilite pas la réabsorption de la pollution par les milieux. La réalisation d'accès routiers au cours des années 1960-70

accentue cet état de fait car, d'une part, les obstacles à l'écoulement des eaux sont plus nombreux et, d'autre part, les maraîchers privilégient le déplacement par voie routière au détriment de la voie d'eau, réduisant de fait leur intérêt à entretenir les fossés. Les maraîchers subissent ainsi paradoxalement les conséquences de leurs propres actions, mais également celles des activités agricoles situées dans la vallée de l'Aa.

De plus, la 7^e Section, chargée de faire respecter le règlement, est constituée majoritairement d'agriculteurs et maraîchers. Le comité de direction de cette structure est constitué exclusivement de propriétaires les plus importants, puisque le système de vote permet l'accès à la décision uniquement à ceux qui possèdent au moins 4 ha de terrain¹⁰². La 7^e Section veille à ne pas freiner l'évolution des pratiques de l'activité agricole et elle se substitue progressivement aux agriculteurs (et aux nouveaux propriétaires) pour ce qui concerne les opérations d'entretien des *watergangs* et des berges en même temps que sa tâche augmente avec les apports de sédiments de l'Aa. Cependant, la 7^e Section n'arrive pas à assumer cette mission (faute de moyens, le montant de la taxe *wateringue* ne pouvant être trop élevé), ce qui conduit à la détérioration du marais, de sa flore et de sa faune.

Pourtant, la position du service de l'État chargé de la police des eaux dans le marais (la DDAF) traduit une prise de distance avec cette problématique. Selon un responsable de la DDAF, la gestion de la situation par la 7^e Section est acceptable et, à la différence d'autres sections, « elle sait se débrouiller ». Néanmoins, la DDAF n'est pas tenue informée des travaux réalisés par la 7^e Section (« et on ne va pas leur demander, parce qu'on est déjà en surcharge »). En fait, d'un point de vue strictement réglementaire, les *wateringues* entrent dans la définition d'un cours d'eau, et la réglementation les concernant devrait être appliquée. Cependant, la 7^e Section est le « gestionnaire traditionnel » et dans la pratique (y compris selon certains jugements rendus par des tribunaux) les droits privés sont privilégiés. La Mission Inter-Services

¹⁰² « Dans toutes les sections de *wateringues*, sont électeurs au titre d'une année donnée tous les propriétaires ayant réellement acquitté, au titre de l'année précédente, une imposition au moins égale à quatre fois la taxe maximum à l'hectare applicable au titre de ladite année précédente » (extrait du règlement des *Wateringues*, in www.infos-pas-de-calais.presse.fr).

de l'Eau (MISE), dont le secrétariat est assuré par la DDAF, délègue ainsi implicitement ses compétences à la 7^e Section.

Pourtant, un réel problème est apparu peu à peu et a conduit à un nouvel enjeu à la fin des années 1970, celui de la prise en compte de l'environnement et de la nécessité de protéger les milieux naturels humides. Le marais apparaît alors comme un écosystème aquatique à protéger en raison de sa richesse naturelle. Des initiatives sont alors entreprises afin de limiter les impacts que l'évolution des pratiques agricoles occasionne sur les milieux naturels. Nous évoquons ci-dessous les initiatives les plus importantes. Celles-ci témoignent d'une substitution des obligations des propriétaires privés par la collectivité.

Pour pallier le désengagement des maraîchers, les moyens d'action de la 7^e Section se voient renforcés notamment par le Parc, qui soutient la Section en réalisant une étude ethnologique sur la population maraîchère et en finançant du matériel d'entretien (notamment l'achat d'un bateau focardeur et du matériel de curage). Pour sa part, le gestionnaire du canal (le SN pour le compte de VNF) met à disposition de la 7^e Section des services techniques et financiers. Il participe pleinement au fonctionnement de l'association, en déléguant l'un de ses employés à la direction de l'équipe de techniciens de la Section. Les règlements d'urbanisme se substituent aussi partiellement au règlement des Sections depuis les années 1970-80 afin d'endiguer les transformations anarchiques des anciennes parcelles de maraîchage.

Par ailleurs, des démarches contractuelles sur la base du volontariat voient le jour, devant l'absence d'outils légaux forts, au cours des années 1990. Les Contrats territoriaux d'exploitation (CTE¹⁰³) traduisent bien cette idée. Le CTE collectif lancé à l'initiative du Parc sur la problématique de l'érosion des sols (cf. *supra*) tente d'impliquer les agriculteurs dans une démarche de gestion territoriale cohérente. Cependant, ces derniers ont été particulièrement réticents à ces dispositifs et le bilan après 5 ans est mitigé : sur plus de 1000 exploitations sur le bassin, uniquement 55

¹⁰³ Le CTE est revisité en 2002 et rebaptisé Contrat d'Agriculture Durable (CAD), prévu dans un cadre collectif territorial. Dans l'Audomarois, ce changement n'a pas eu d'incidence sur la démarche car le CTE était collectif (basé sur la problématique de l'érosion des sols). Par contre, la dynamique a été freinée en raison du changement de procédures.

CTE ou CAD ont été signés. Constatant cette insuffisance, le SmageAa a mis en place un fonds d'aide au couvert hivernal¹⁰⁴ en 2004.

D'autre part, le Parc a mis en place depuis la fin des années 1990 une équipe chargée de réaliser des opérations d'entretien de l'Aa. Par cette action, le Parc se substitue aux propriétaires riverains (pour beaucoup des agriculteurs). Par ailleurs, certaines communes ont entrepris des travaux afin de réduire le ruissellement des terres agricoles (plantation de haies, construction de diguettes, etc.). De son côté, le Conseil général du Pas-de-Calais ne finance plus certaines opérations qui avaient un impact négatif sur l'environnement (notamment les travaux de drainage).

Cependant, selon un responsable de la DDAF, les rejets agricoles sur la vallée de l'Aa constituent aujourd'hui encore la principale cause du déclassement de l'Aa, ce qui traduit « *l'impuissance de l'État* » dans le domaine. En outre, « *le mauvais usage des terres n'est pas soumis à une réglementation. On peut cultiver 25 ha d'un seul tenant ; dans un terrain privé, il n'y a pas de réglementation qui s'applique* ».

2.1.3. Le levier des politiques publiques face à l'abandon des « parties communes »

Quelques améliorations ont été observées dans le déroulement de ce conflit non avéré, mais la situation est encore loin de représenter un exemple de gestion intégrée de l'eau.

L'analyse de l'histoire de ce conflit témoigne de l'abandon progressif de l'entretien des « parties communes » que sont les cours d'eau au profit d'une action concentrée sur les propriétés privées de la part des exploitants agricoles. En d'autres termes, les droits individuels ont été privilégiés aux dépens des devoirs qui sont subordonnés pour partie à ces droits. La composante droits de propriété/usage du régime institutionnel de l'eau se caractérise par un déséquilibre : les pratiques agricoles ayant évolué, le système de droits de propriété/usage n'est plus approprié, notamment lorsque la protection de l'environnement émerge en tant qu'usage à part entière de l'eau. Dès lors, c'est l'action conjuguée en matière de changement de

¹⁰⁴ Ce fonds est basé sur une convention par laquelle l'exploitant s'engage à implanter un couvert hivernal en respectant un cahier des charges, en échange du remboursement du prix des semences.

pratiques agricoles et de reconquête des « parties communes » qui se trouve au cœur de la gestion de ce conflit d'usage.

Si l'on considère aujourd'hui les actions conduites depuis trente années afin de rétablir l'équilibre entre l'usage agricole et la protection de l'environnement, force est de constater la difficulté à les concrétiser.

Nous pouvons noter la quasi-absence des services de l'État dans la gestion de ce conflit, ce qui s'explique en partie par l'insuffisance de moyens humains et financiers des services de police des eaux. Le traitement administratif des procédures réglementaires empêche leur présence sur le terrain, qui est donc quasi-nulle. Des premières études qu'il va conduire au début des années 1980 à l'animation actuelle du SAGE, c'est le Parc qui s'est investi dans la mise en place de mesures incitatives pour modifier les pratiques agricoles et mettre en évidence auprès des usagers la proximité environnementale qui les lie. Le renforcement des moyens de la 7^e Section témoigne également de l'importance de l'action d'un acteur œuvrant sur l'ensemble d'un sous-bassin dans la gestion de ce conflit. La composante « politiques publiques » (ici représenté par l'action du Parc) du régime institutionnel de l'eau apparaît ici comme l'élément clé, sinon de la résolution, au moins de la gestion de la tension entre les deux usages. Toutefois, la coordination des actions destinées à rétablir l'équilibre entre les activités agricole-maraîchères et l'environnement demeure encore balbutiante aujourd'hui, malgré l'ensemble des efforts déjà engagés.

L'absence de proximité organisée entre les usagers de l'amont et ceux de l'aval constitue en l'occurrence une difficulté majeure dans la coordination administrative à l'échelle du bassin car il s'agit de deux mondes qui ne se connaissent pas et qui ont appris à se connaître à travers les réunions organisées dans le cadre de l'élaboration du SAGE. Bien que proches en termes environnementaux du fait du partage du même cours d'eau, les interdépendances entre l'amont et l'aval ont été difficilement mises en évidence. Dans ce sens, la procédure du SAGE s'accompagne de la réalisation d'études qui ont contribué à l'amélioration des connaissances des protagonistes en matière de fonctionnement hydraulique et des contraintes des autres usagers. En somme, ce sont bien le Parc et le SAGE qui témoignent ensemble de la mise en place d'une coordination administrative, certes inachevée à l'heure actuelle, concernant la problématique agriculture/protection de l'environnement.

À l'instar de ce que l'on peut observer le plus souvent au niveau national, la profession agricole est peu ouverte aux autres usages et usagers. Leurs pratiques sont abordées lors de réunions et font l'objet de mesures incitatives, mais elles sont exceptionnellement dénoncées comme participant de la détérioration de la qualité de l'eau et des milieux naturels. Nous pouvons nous interroger sur la réelle volonté d'implication des agriculteurs dans la politique engagée à travers le SAGE en particulier, implication qui est rendue possible dans la mesure où les agriculteurs y trouvent un intérêt économique.

La question de l'articulation entre politiques publiques et droits de propriété comme facteur de résolution de cette tension est bien au centre de celui-ci. Préservant leurs droits d'usage liés à la propriété du sol, mais également un droit à polluer qui a été favorisé par les politiques publiques agricoles depuis un demi-siècle et négligeant leurs devoirs (d'entretien du cours d'eau), on peut difficilement dire de ces usagers qu'ils contribuent à la cohérence du régime de la gestion de l'eau dans l'Audomarois. La substitution par la 7^e Section (aidée en cela par le Parc et VNF) aux devoirs des maraîchers et par une équipe du Parc aux propriétaires-riverains de l'Aa, ainsi que l'acquisition de parcelles par le Département en vue de les protéger, témoignent à la fois de la déficience des usagers à ce niveau et de l'importance de l'action publique conduite à travers des opérations reposant sur une légitimité d'intervention permise par l'accès à un droit de propriété.

La gestion (partielle) de ce conflit témoigne indubitablement de l'importance des politiques publiques comme leviers du changement de la gestion de la ressource en eau (Contrat Ville Moyenne, création du Parc, élaboration du SAGE, etc.). Cependant, les actions entreprises demeurent encore isolées, même si on assiste à une tentative de coordination dans le cadre de l'élaboration du SAGE. La politique ainsi engagée dans le cadre du SAGE a pu bénéficier de l'existence du Parc qui a su acquérir une légitimité locale à agir et qui se présente comme l'acteur moteur dans la prise en compte de ce conflit. On peut considérer, en effet, que l'émergence de cet acteur-médiateur, doté de moyens, rend possible une action qui s'inscrit dans le long terme. Le Parc apparaît ainsi comme un acteur capable, sinon de créer, tout au moins d'intensifier la prise de conscience de la proximité géographique existante entre les usagers, notamment la proximité environnementale.

Il convient d'insister sur un élément essentiel de cette rivalité entre l'usage agricole et la protection de l'environnement : il s'agit précisément du fait que la tension entre ces deux usages n'est pas devenue conflit ; c'est-à-dire qu'à aucun moment des acteurs se sont engagés dans une confrontation active. Cette absence d'engagement s'explique notamment par le fait que l'usage protection de l'environnement n'a pas de porte-parole capable de s'engager dans une opposition ouverte. Les associations de protection de l'environnement et de pêche semblent ignorer ou minimiser les impacts de l'agriculture sur les milieux ; l'impact semble être trop indirect pour que des associations de consommateurs se manifestent. Du coup, le seul acteur qui est susceptible de mettre en évidence ces impacts et de s'opposer aux pratiques agricoles intensives est le Parc, en raison du savoir-faire et des compétences dans le domaine. Cependant, le Parc est censé représenter la volonté des communes adhérentes, ce qui le place dans une situation où l'engagement dans un conflit n'est pas envisageable. Ceci d'autant plus que les Parcs naturels régionaux se doivent de concilier les objectifs de protection de l'environnement mais aussi du patrimoine culturel et du développement économique.

De plus, la profession agricole a réussi à asseoir la légitimité de ses modes de fonctionnement sur la base des éléments de la cité domestique, mettant en avant leur caractère identitaire, l'importance de la tradition et ils apparaissent comme les victimes d'un système qu'ils ne maîtrisent pas et obligés à supporter des contraintes économiques et naturelles. Ainsi, dans la plupart des cas, la force des arguments ayant trait au développement économique et au maintien d'une identité culturelle pèse plus que les arguments mettant en exergue les effets de l'agriculture sur les milieux naturels.

2.2. Maraîchage versus navigation : une question de niveaux d'eau

Le conflit qui oppose l'usage navigation à l'usage maraîchage concerne le niveau d'eau dans le sous-bassin du marais. L'analyse de ce conflit met en évidence tout d'abord l'importance des argumentaires de justification et l'impact de leur mobilisation au sein de groupes de pression qui ne disposent pas de droits d'usage dans le domaine du conflit. Par ailleurs, ce conflit montre le rôle de la proximité

organisationnelle dans la mise en place de compromis, qui demeurent néanmoins instables en absence d'une proximité institutionnelle.

2.2.1. Une transformation des pratiques qui rend les usages incompatibles

Jusqu'à la fin des années 1960, la cohabitation entre l'usage « maraîchage » et l'usage « navigation » ne connaît pas d'accroc majeur. Concernant le maraîchage, nous avons vu que les pratiques culturelles étaient telles (curages réguliers, une seule récolte...) que les niveaux d'eau ne représentaient pas de contrainte significative.

D'autre part, la navigation sur le canal domanial avant les travaux de mise en grand gabarit (1958-1965) se caractérise par le passage de bateaux de taille relativement petite, ce qui favorise la navigation en période de faibles débits (en été). En hiver, la navigation ne subit aucune contrainte, à l'exception des périodes de crues. La navigation de fret se traduit essentiellement par le transport de matières premières provenant du bassin minier pour lequel plusieurs écluses permettent de réguler le passage de bateaux. La gestion de ses équipements, qui relève de la compétence des Services de la Navigation (SN), détermine le niveau de l'eau du canal, et par conséquent celui des *watergangs* avec lesquels il est connecté.

Ainsi, avant la fin des années 1960, la variation des niveaux des eaux ne représente pas une contrainte particulière. L'usage « maraîchage » et l'usage « navigation » jouissent des droits d'usage sur l'eau qui sont compatibles les uns avec les autres.

Cependant, comme nous avons souligné précédemment, l'agriculture en général, et le maraîchage en particulier entament dès les années 1950-60 un processus de spécialisation des productions s'accompagnant d'une intensification et d'une standardisation des pratiques agricoles. Par conséquent, le marais, jadis atout incontestable, devient une contrainte pour l'activité maraîchère.

En effet, les pratiques de culture maraîchère évoluent, ce qui se traduit par une nouvelle contrainte : alors que les terres marécageuses pouvaient être inondées en hiver, l'apparition des cultures d'hiver conduit les maraîchers à un besoin d'un niveau d'eau bas et constant en été comme en hiver. En effet, le niveau d'eau nécessaire pour le maraîchage doit être suffisamment bas pour ne pas inonder les parcelles, et suffisamment haut pour maintenir les terres humides et pouvoir les

irriguer¹⁰⁵. Les exigences de l'agriculture intensive impliquent également l'abandon des techniques traditionnelles de transport par voie d'eau (le « bacôve ») au profit de tracteurs motorisés qui nécessitent la réalisation de chemins afin d'accéder aux parcelles. Par ailleurs, le poids de ces tracteurs contribue à abaisser le niveau des terres, favorisant alors les risques d'inondation.

En même temps que les exigences de l'activité maraîchère s'orientent vers une baisse et une constance du niveau de l'eau dans le marais, celles de la navigation vont, au contraire, vers son augmentation. L'augmentation du tonnage des bateaux empruntant le canal à grand gabarit nécessite, en effet, un niveau d'eau élevé dans celui-ci (ce qui se répercute sur le niveau d'eau dans les *watergangs*) en hiver, mais également en été. Tout au long de l'année depuis la fin des années 1960, maraîchage et navigation sont donc deux usages concurrents du point de vue du niveau de l'eau.

2.2.2. Manifestation du conflit : l'acte technique et la sollicitation des pouvoirs préfectoraux

Face à cette situation, les maraîchers n'ont officiellement aucun droit du point de vue de la gestion des niveaux d'eau dans le marais, ce qui exacerbe le conflit avec l'usage navigation qui est, lui, détenteur de ces droits. Devant cette absence de droits et leurs nouvelles exigences/contraintes en termes de niveau d'eau, les maraîchers vont voir toutefois leur usage protégé de deux manières : le « droit » qu'ils s'accordent en l'absence de police de l'eau, et le droit à exister que leur confère leur poids économique, culturel et politique.

D'une part, les maraîchers mettent en place un système de casiers sur de nombreuses parcelles du marais ; chaque casier est protégé par un cordon (digue) au sein duquel le niveau d'eau est maintenu constant par des pompes (pratique qui est illégale, puisque cela représente une modification du régime des eaux). Néanmoins, c'est sur l'ensemble du marais que les maraîchers entendent recevoir des garanties d'un niveau d'eau bas toute l'année. Selon un responsable de la Chambre d'agriculture

¹⁰⁵ Contrairement aux agriculteurs et éleveurs « classiques » qui ont souvent seulement une petite partie de leur exploitation dans le marais, les maraîchers ne possèdent que des terres dans le marais, ce qui leur rend plus vulnérables aux inondations.

« des casiers sont constamment fermés, sinon la culture n'y serait plus possible » et « l'absence d'intervention [de la police des eaux] conduit les producteurs à se protéger par eux mêmes en établissant des digues ou en installant une petite station de pompage personnelle ». Cependant, avec la mise en casier des parcelles, la surface d'étalement des crues a été réduite de manière importante et le risque d'inondation a ainsi augmenté (cf. Annexe 5).

D'autre part, la profession maraîchère a réussi à légitimer son existence, tout comme dans le conflit précédent, sur la base d'une pression politique justifiée par l'importance culturelle des maraîchers et leur caractère « emblématique » (il faut garder du maraîchage dans le marais car c'est l'image du marais). La justification domestique fondée sur l'importance de la tradition est manifeste dans les discours des (nombreux) porte-parole des maraîchers : le Syndicat des maraîchers (lié à la FDSEA¹⁰⁶), la SIPEMA¹⁰⁷ (coopérative installée en 1973) et la 7^e Section de *Wateringues*. La pression sur les élus locaux est telle que ceux-ci deviennent finalement les meilleurs porte-parole des maraîchers et relayent leurs exigences dans toutes les instances politiques décisionnelles (notamment auprès du Préfet via les conseillers généraux). Nous pouvons mesurer l'ampleur de cette influence en lisant le document final du SAGE : le « maintien des activités du marais audomarois » est, parmi les 6 orientations stratégiques, celle qui intègre le plus de programmes d'action et le plus de mesures opérationnelles¹⁰⁸. De plus, un « document d'objectifs collectifs pour la sauvegarde du marais audomarois », un véritable plaidoyer pour le maintien de l'activité maraîchère, a été annexé au SAGE.

Ainsi, le maraîchage bénéficie de mesures destinées à évacuer les eaux, en particulier après la création, sur l'initiative des deux Conseils Généraux, de l'Institution Interdépartementale des *Wateringues* (IIW) suite aux crues de 1974. Ainsi, entre 1977 et 1985, l'IIW a investi plus de 18 millions d'euros dans la réalisation des équipements et elle consacre chaque année environ 1 million d'euros pour

¹⁰⁶ Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles.

¹⁰⁷ Société Interprofessionnelle des Producteurs et Expéditeurs du Marais Audomarois.

¹⁰⁸ Même si ce type de calcul a une valeur limitée, il est révélateur que 47 pages sur 163 (soit presque 30% du SAGE) sont dédiées au maintien et à la sauvegarde des activités maraîchères.

l'entretien, la réparation et l'exploitation des infrastructures pour l'évacuation des eaux vers la mer, dont la gestion est confiée à des services techniques locaux¹⁰⁹.

En dépit de ces mesures mises en place au profit des maraîchers, ceux-ci considèrent que leurs exigences ne sont pas totalement satisfaites. Cela se traduit par une intensification de la pression menée auprès des élus afin qu'ils interviennent auprès du Préfet ou directement auprès du gestionnaire des équipements dans le canal¹¹⁰. Il faut noter que selon les témoignages que nous avons recueillis, l'attitude des gestionnaires des ouvrages était dans les années 1970-80 assez réticente au dialogue avec la profession maraîchère, ce qui, semble-t-il, a nui aux relations entre les représentants des deux usages en conflit. VNF jouit en effet d'une certaine autonomie par rapport à l'État : son président se substitue au Préfet pour les compétences liées aux atteintes au domaine public fluvial, et VNF se voit soumis à des contraintes de recettes, alimentées quasi exclusivement par les taxes acquittées par les bateaux. On peut aisément comprendre dès lors que la navigation marchande constitue une activité économique majeure pour VNF, associant, ainsi, de manière prioritaire la gestion du canal (et donc des niveaux d'eau) aux besoins du trafic fluvial.

Dès lors, VNF gère non seulement les équipements pour la navigation (écluses, etc.), mais également les équipements d'évacuation des crues¹¹¹. De fait, VNF doit composer avec ces deux missions tout en tenant compte de l'usage maraîchage. Or, l'évacuation des eaux ne peut se faire dans l'ignorance des règles de sécurité pour la navigation, le maintien d'un faible niveau de l'eau dans le canal n'est pas toujours compatible avec la navigation, etc.

Dans la réalité, cette gestion apparaît en fait comme une affaire de compromis qui va s'instaurer à partir des années 1980.

¹⁰⁹ Service Maritime Boulogne Calais, Port de Gravelines, Port Autonome de Dunkerque, Service de la navigation de Saint-Omer, etc.

¹¹⁰ Depuis 1991, l'État a confié à VNF la gestion des voies navigables et des ports dépendant du domaine public fluvial. VNF succède à l'Office Nationale de la Navigation et sa mission comprend, en parallèle, une politique de promotion et de développement des transports fluviaux.

¹¹¹ En certaines circonstances exceptionnelles, le préfet peut notamment imposer aux SN d'actionner le dispositif d'évacuation des crues même si la côte de déclenchement n'est pas atteinte, en particulier par solidarité avec les bassins versants amont traversés par le canal à grand gabarit afin d'y prévenir ou d'y réduire des inondations.

2.2.3. Modes de résolution : des arrangements institutionnels instables

Les années 1980 témoignent, en effet, des premières tentatives de la part des maraîchers et du service chargé de la gestion des niveaux d'eau d'un rapprochement et de concertation.

Ces tentatives se traduisent dans un premier temps par des compromis sur le niveau général du plan d'eau. D'un commun accord (accord verbal, sans aucune force réglementaire) avec la profession maraîchère en 1980, le niveau général du plan d'eau (2,35 IGN¹¹²) est abaissé par les SN à 2,25 IGN à la sortie de l'hiver jusqu'au milieu du mois de novembre¹¹³. Cet accord tacite, sans force juridique, a globalement donné satisfaction à la profession maraîchère jusqu'en 1993.

En 1995, un « Protocole de gestion des eaux de la rivière Aa et du canal à grand gabarit » est défini et signé cette fois-ci entre les différents acteurs concernés par la gestion quantitative de la ressource en eau¹¹⁴. Ce protocole porte sur le niveau d'eau du canal à respecter en période normale et en période de crues. La régulation du niveau d'eau est effectuée, en période normale, par gravitation (les stations de pompage ne sont pas activées). En période de crues, elle est complétée par des pompages de l'IIW, qui sont déclenchés à partir d'une cote fixée à 2,37 m à Arques. Les pompages sont commandés directement par les SN qui gèrent les équipements de l'IIW. Le Niveau Normal de Navigation (NNN) est fixé à 2,32 m mais le protocole précise que « *toutefois, afin de soulager le marais audomarois, le service navigation Nord – Pas-de-Calais, tiendra dans toute la mesure du possible le plan d'eau à la cote 2,27 m.* ». Les préfets peuvent prendre le relais des décisions en situation de crue exceptionnelle et ordonner des mesures d'urgence.

Ainsi, afin de respecter cet accord, les dispositifs de pompage de l'IIW sont sollicités même en période d'absence de crue. À un coût de fonctionnement estimé à 1 M€ par an pour la collectivité (en consommation d'électricité), d'aucuns considèrent que les

¹¹² Correspondant au nivellement de l'Institut Géographique National (IGN).

¹¹³ Selon un conseiller de la Chambre d'agriculture du Pas-de-Calais, à la cote 2,50 IGN l'eau est au niveau de la terre dans la majeure partie du marais. À partir de 2,60 IGN, les îlots bas disparaissent sous l'eau et à 2,75 IGN, l'ensemble du marais bas non mis en casiers est inondé. Au delà de 2,80 IGN l'eau submerge les digues des marais mis en casiers.

¹¹⁴ Signataires : IIW, Union des *Wateringues* du Nord et du Pas-de-Calais, VNF, DRAF, DDAF, Port Autonome de Dunkerque, Conseil Général du Nord, Préfet du Nord et Préfet du Pas-de-Calais.

exigences de la profession maraîchère ont un coût dont la justification n'est pas forcément établie. Le débat est posé en ces termes : ne serait-il plus efficace d'arrêter le pompage en continu (si coûteux) et envisager un dispositif d'indemnisation des maraîchers dont les cultures se verraient inondées ?

Dans le cadre du SAGE, une étude spécifique a été lancée sur la « gestion des crues de l'Aa et des niveaux d'eau dans le marais ». Avec les inondations comme toile de fond, le conflit quantitatif entre les SN et les maraîchers est pris en compte. Les réunions des groupes de travail ont permis d'améliorer la communication entre les deux parties, qui ont pu conclure un accord en septembre 2000. En effet, lors d'une rencontre entre la profession agricole et les SN (et en présence du Préfet), ces derniers se sont engagés à installer un dispositif de trois points de mesure dans le marais afin que les maraîchers puissent disposer de repères. Par ailleurs, l'accord de 1995 a été revu et désormais le niveau sera maintenu à 2,22 IGN « dans la mesure du possible »¹¹⁵. L'accord reste tacite, mais la publicité dont il a fait l'objet lui confère un statut proche d'une réglementation.

La création de l'IIW, structure d'action sur l'ensemble du marais, constitue assurément un témoignage majeur de la prise en compte des enjeux liés aux niveaux d'eau dans l'Audomarois. Cette structuration de l'action sur ce territoire traduit le besoin de l'existence d'une organisation qui soit à la fois le destinataire de financements de plusieurs collectivités territoriales (la Région et ses deux départements), le maître d'ouvrage des opérations à réaliser et l'interlocuteur privilégié des autorités publiques et des usagers (les maraîchers et les SN). L'IIW apparaît en filigrane dans la relation entre les usages maraîchage-navigation, relation qui évolue progressivement vers une acceptation mutuelle de l'autre par le biais d'accords rendus possibles par les moyens techniques offerts par l'IIW. Les accords successifs témoignent d'une véritable implication des usagers et des administrations concernés. Ils témoignent également d'une formalisation de la reconnaissance du droit d'usage des maraîchers en matière de niveau des eaux dans la mesure où les négociations entre maraîchers et les SN évoluent d'un accord verbal

¹¹⁵ En fait, selon un représentant du Parc, il semble que 2,27 IGN (même plus) suffirait à l'exploitation par les maraîchers, mais en raison de la difficulté à maintenir un niveau d'eau stable, ceux-ci ont demandé (et obtenu) un niveau inférieur pour davantage de garanties.

vers un protocole d'accord écrit. Pourtant, nous pouvons regretter que seuls les deux usages « dominants » soient représentés (maraîchage et navigation, l'usage inondation étant implicitement considéré par l'usage maraîchage), en l'absence d'autres usagers ou de leurs défenseurs (le Parc par exemple pour ce qui concerne la protection de la nature).

On se trouve en présence ici d'une coordination et d'une coopération partielles ayant donné naissance à une communauté restreinte qui élabore des arrangements internes. En fait, le rapport de forces apparaît relativement équilibré entre les deux usages. Celui-ci ne se joue pas en termes de droits d'usage, mais plutôt en termes de pouvoir politique et financier. En l'occurrence, la profession maraîchère, en l'absence de droits suffisamment importants, use du *lobbying* auprès d'élus politiques, également impliqués dans la gestion de l'IIW, afin que les SN acceptent le principe du compromis.

Nous nous trouvons clairement ici dans une configuration de gestion locale du conflit d'usage *via* des ajustements des pratiques permis par de réelles négociations. Un dialogue a été engagé en ce sens. D'abord initié entre usagers « dominants » et administrations, il s'est étendu à d'autres usagers via les réunions techniques de suivi de l'étude lancée dans le cadre du SAGE sur la gestion des niveaux d'eaux dans le marais. Toutefois, le premier cercle de dialogue demeure isolé du second et semble conserver la maîtrise des décisions. Ainsi, l'étude sur les niveaux d'eau semble constituer un grain de sable dans ces rouages bien huilés. En effet, les porte-parole des maraîchers réussissent à imposer leur vision : des accords partiels sont acceptés au sein des groupes de travail (ouverture de casiers en hiver, par exemple) mais ils sont remis en cause régulièrement lors des séances de la CLE. Dans l'ensemble, c'est toutefois bien le dialogue local qui a permis de parvenir à une gestion, certes partielle, de ce conflit d'usage.

Les conditions de l'évolution de ce conflit sont donc à chercher essentiellement, dans un premier temps, du côté de l'autorité exercée de manière combinée par le Préfet et les élus politiques sur le gestionnaire des équipements de régulation des eaux dans le canal. Cette autorité a permis aux maraîchers de voir leurs intérêts pris en considération, de manière conjuguée à l'enjeu que représente la gestion des crues. Ensuite, c'est un processus, encore inachevé, d'ajustements des différents usages qui

est engagé grâce aux échanges d'informations et à la réflexion collective permis dans le cadre de l'élaboration du SAGE. De ce point de vue, le processus consensuel qui épaulé cet instrument de la politique publique nationale de l'eau semble porter ses fruits.

Nous voyons à travers ce conflit l'importance de la prise en compte des systèmes de représentations dans l'analyse de conflits d'usage autour de l'eau. L'argumentaire porté par les maraîchers auprès des pouvoirs publics se fonde presque exclusivement sur le caractère traditionnel de l'activité maraîchère, l'importance des maraîchers dans l'identité culturelle du marais, etc. Tout est prévu pour faire en sorte que la profession maraîchère soit vue comme une activité spéciale, différente des autres, « à part ». Cette particularité, qui est souvent accompagnée d'un sentiment de victimisation que les maraîchers s'efforcent de montrer, constitue le fondement de leur légitimité auprès des pouvoirs publics. Le « document d'objectifs » annexé au SAGE est dans ce sens révélateur : « *une très longue histoire* », « *des savoir-faire ancestraux* », « *un très important passé culturel* », « *contraintes d'exploitation importantes* », « *préserver les maraîchers* », « *les secteurs agricoles traditionnels* », « *préserver l'identité du marais* », « *le handicap naturel de ces espaces* », etc. Les maraîchers font valoir leur héritage et le caractère identitaire de leur profession : le marais a été façonné par les anciens agriculteurs, la richesse actuelle est l'œuvre du travail de mise en culture... Ces arguments, qui correspondent au système de légitimité de la cité domestique, sont présentés comme justification des actions menées par les maraîchers, qui se présentent comme les victimes d'une situation dont ils sont finalement en partie responsables. En absence de droits d'usage sur l'eau dans le domaine du conflit, ils font appel à la deuxième composante du régime institutionnel de ressource : les politiques publiques.

L'action des maraîchers traduit également à nos yeux une instrumentalisation de la notion de proximité, dans la mesure où, afin de défendre leurs intérêts économiques (le maintien de leur activité), ils mettent en avant des justifications plus globales, en termes d'identité culturelle ou d'image du marais voire même de « patrimoine naturel ». La relativité de la notion de proximité géographique est ici manifeste car les maraîchers élargissent l'espace des enjeux (de la parcelle individuelle à l'ensemble du marais voire l'Audomarois) dans leur argumentaire de justification.

Ainsi que le remarque Boltanski (1990, p. 133), « *c'est en effet la possibilité pour un argument de prétendre à une validité universelle qui soutient son objectivité et qui le rend acceptable par les autres ou, comme disent les gens, incontestable* ». Nous constatons aussi que les SN n'ont pas besoin de cette « montée en généralité » pour justifier leurs actions, qui s'inscrivent quant à elles dans le monde industriel (efficacité du trafic fluvial, maîtrise des flux du canal...). La justification civique est également mobilisée avec l'argument de l'intérêt général, qui suffirait pour justifier une gestion des niveaux d'eau exclusivement en fonction de la navigation.

Dans l'évolution de ce conflit, le SAGE représente une mise en proximité des acteurs qui, auparavant, avaient toujours interagi par l'intermédiaire des élus et donc jamais de façon directe. Dans la mesure où la rivière et ses milieux nous semblent créer une proximité environnementale, les problèmes organisationnels qui en découlent sont susceptibles de favoriser un autre type de proximité, cette fois organisée. Nous l'avons vu, le conflit issu de la proximité environnementale partagée par les deux usages a engendré une volonté de proximité organisationnelle matérialisée par les protocoles de gestion successifs. Cependant, la proximité institutionnelle entre les acteurs de ce conflit est loin d'être évidente. En effet, si ceux-ci partagent un espace de rapports commun (ils sont insérés au sein d'une structure commune), ils n'adhèrent pas pour autant au même système de représentations ou de règles d'actions ; la convergence des points de vue et des intérêts est ainsi limitée et le consensus auquel les acteurs sont arrivés demeure un consensus instable.

2.3. Protection de l'environnement et pêche versus rejets industriels : l'apprentissage de la concertation

Le conflit qui oppose la protection de l'environnement à l'usage industriel est l'exemple d'un conflit déclencheur d'une dynamique collective originale. Nous allons voir que, comme nous l'affirmions dans le chapitre 1, les conflits ne traduisent pas systématiquement une situation de crise mais sont susceptibles d'être créateurs d'innovations.

2.3.1. Origine du conflit : des accidents de pollution récurrents

La partie aval de l'Aa et le marais constituent les secteurs où la nature est la plus fortement sollicitée par les activités industrielles. Le problème se pose notamment en termes d'altération de la qualité de l'eau due aux rejets industriels.

Le tissu industriel principal de l'Audomarois est constitué de 10 établissements (relevant du système d'autorisation des ICPE) dont cinq papeteries-cartonneries, une conserverie de légumes (Bonduelle), une verrerie-cristallerie (Arc International), deux autres entreprises agroalimentaires (Brasserie de Saint-Omer et Caves Saint-Arnauld) et une cimenterie. Le Tableau 10 présente la situation en 2000 en matière de rejets industriels, situation qui a été largement améliorée en regard des décennies précédentes, comme nous allons l'évoquer plus loin.

Tableau 10 - Respect des autorisations de rejets des industries de l'Audomarois (en 2000)

Industries (type d'activité, milieu de rejet)	Rejets		Respect des autorisations
	Autorisés (m ³ /j)	Réels (m ³ /j)	
Brasserie (AA, réseau collectif)	1.000	1.094	Non
Caves (AA, réseau collectif)	250	166	Oui
Bonduelle (AA, marais et canal)	600 (canal) ; 10.000 (marais)	6.319	Oui
Arjo Wiggins (P, rivière Aa)	5.000	4.564	Oui
Cascades Blendecques (P, rivière Aa)	9.863*	5.760	Oui
Norampac Avot-Vallée (P, rivière Aa)	2.500	1.491	Oui
Sical (P, rivière Aa)	200	1.040	Non
Gondardennes (P, canal)	?	1.400	?
Arc International (canal)	960	non mesuré	?
Cimenterie d'Origny (rivière Aa)	?	non mesuré	?

Source : DRIRE, 2000.

Secteurs d'activité : AA (agro-alimentaire) – P (papeterie).

* Donnée approximative. Le rejet maximum autorisé : 24 m³/T ; capacité de production : 150.000 t/an.

À partir des années 1960, les activités industrielles se développent, augmentant ainsi les rejets dans l'eau (souvent directement dans le marais, sans aucun système d'épuration). Malgré l'ampleur de la pollution, l'apport des établissements industriels à l'économie de la région justifie la poursuite de ces activités. À cela s'ajoute l'absence de prise en compte de l'usage « protection de l'environnement » en tant qu'usage de l'eau à part entière jusqu'au début des années 1970. La nature est

considérée comme une ressource inépuisable et dont l'usage (en l'occurrence les rejets industriels) peut être illimité.

Au cours de la deuxième moitié des années 1960, on assiste au développement des activités industrielles dans l'Audomarois¹¹⁶, ce qui va se traduire par une augmentation de la pression sur la ressource en eau. L'impact des rejets sur les milieux aquatiques est très spectaculaire : la cellulose provenant des papeteries teint régulièrement de couleurs les eaux superficielles et en certains endroits, selon des habitants de Saint-Omer, l'accumulation de pâte à papier sur le fond du canal freine l'écoulement des eaux. L'envasement des canaux et l'eutrophisation entraînent une réduction de la flore et la faune aquatique la plus sensible (à certains moments de nombreux poissons morts flottent à la surface de l'eau). Par ailleurs, les accidents de pollution des eaux usées de l'entreprise Bonduelle sont réguliers. Nous pouvons considérer que le régime institutionnel de l'eau est à cette époque simple : très peu d'usages pris en compte (donc faible étendue) et des politiques de l'eau qui se limitent à garantir ces usages (forte cohérence).

Cette situation est à l'origine d'un conflit qui oppose l'activité industrielle à celle de la pêche, le droit de pêche étant, en effet, évincé par le droit d'usage de l'eau des entreprises. Les associations de pêche ont perdu un grand nombre d'adhérents en raison des pollutions régulières provoquées par les industries. Parallèlement, l'usage « protection de l'environnement », commence à prendre de l'ampleur : une action spécifique à la sauvegarde du marais dans le Contrat Ville Moyenne en 1973, la création de l'association « Nord Nature Saint-Omer » cette même année, la politique de préemption au titre des ENS en 1979, etc. L'étendue du régime institutionnel augmente avec la prise en compte de ce nouvel usage. Tant au niveau international, national ou local, l'environnement est perçu non seulement comme une ressource à exploiter, mais également comme une ressource à préserver, et le droit lié à cet usage commence à se traduire par des actions concrètes. Le souci de la population en termes d'environnement est croissant, ce qui peut aussi être lié au développement

¹¹⁶ Arc International connaît un développement exponentiel depuis la révolution de la fabrication automatique du verre en 1968, Bonduelle augmente sa capacité de production dans une période de forte expansion, etc.

touristique de la zone. Par ailleurs, les « nouveaux » habitants de l'Audomarois (qui ne sont pas tous employés par des industries locales) donnent davantage d'importance aux éléments du paysage et de la nature.

La prise de conscience progressive par l'opinion publique des dangers des pollutions, les accidents réguliers de la conserverie et le développement des activités de tourisme dans la zone, définissent ainsi un conflit latent. Ces évolutions reflètent également l'évolution de l'étendue du régime ; davantage d'utilisateurs revendiquent leur droit d'usage sur l'eau et le régime se complexifie.

Dans les années 1970, quelques industries se dotent de systèmes d'épuration pour répondre aux nouvelles exigences de qualité des rejets. Cependant, les améliorations conquises sont provisoires, les investissements réalisés deviennent rapidement obsolètes et la réglementation n'est pas toujours respectée. Malgré la loi de 1976 relative aux ICPE, le problème de pollution des eaux persiste.

2.3.2. Création de proximité lors d'un processus de concertation informelle

Le conflit latent qui oppose les usages « pêche » et « protection de l'environnement » à l'usage « rejets industriels » éclate véritablement lors d'un accident de pollution en 1987 dans la conserverie. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'ensemble des acteurs et usagers de l'eau (pêcheurs, riverains, associations de protection de la nature, le Parc, etc.) réagit de concert. Face à un événement dont les médias de l'époque se sont fait très largement l'écho, le Parc lance le comité de concertation et encourage les usagers de l'eau (qui disposent des droits d'usage) à « gérer le patrimoine audomarois de façon partenariale et responsable » (SMADA, 1992). Au sein du bassin, il s'agit de la première expérience de concertation autour de l'eau.

L'objectif initial des réunions du comité de concertation est l'élimination de la pollution industrielle dans le marais. Ainsi, les acteurs concernés s'emploient-ils à exercer une pression sur l'industriel à l'origine de l'accident afin qu'il redéfinisse ses systèmes d'épuration. Initialement réticente à réaliser des investissements, la conserverie effectue dans un premier temps quelques améliorations, jugées cependant insuffisantes par la plupart des participants du comité. Un nouvel accident de pollution en novembre 1990 contraint l'industriel à s'engager, avec le

soutien financier de l'Agence de l'eau, dans la construction d'une nouvelle station d'épuration.

Étant donné que la source de la pollution est bien définie (il y a un seul « coupable »), l'entente entre le reste des acteurs est relativement facile à atteindre et le processus évolue dans le sens voulu par le Parc (même si, selon un ancien responsable du Parc, le comité « n'avait rien d'amiable » et « c'était le combat permanent »). Par ailleurs, les élus du marais, issus du département du Pas-de-Calais et faisant l'objet de pressions de la part de la population et des associations de pêche, manifestent un intérêt limité à l'égard de l'entreprise. En effet, dans la mesure où cette dernière est située dans une des communes du département du Nord, son influence sur les élus du Pas-de-Calais est limitée. Autrement dit, l'entreprise polluante se situe en dehors du champ d'action politique des élus des victimes. Dès lors, le pouvoir de pression de Bonduelle, contrairement à d'autres entreprises du bassin, n'est pas suffisant pour persuader les élus de limiter les contraintes liées au comité de concertation.

Nous voyons que, face à la complexification du régime (l'étendue du régime augmente car des nouveaux usages sont pris en compte), c'est la dimension « politiques publiques » de celui-ci qui permet le changement. En l'occurrence, il s'agit de la création d'une structure de concertation informelle réunissant les usagers concernés par le conflit au sein de laquelle des solutions vont être proposées. Les contraintes que les acteurs subissent en raison de leur proximité géographique engendrent dans ce cas une certaine forme de proximité organisationnelle (des rencontres régulières du comité) voire même institutionnelle, car lors des dernières réunions du comité, l'exigence en termes de qualité de l'eau est admise comme une valeur commune à l'ensemble des acteurs. Il est important de noter que le processus de concertation est ici de type « bottom up », avec le Parc comme initiateur et appuyé pour cela par l'Agence de l'eau et la sous-préfecture. Même si ce conflit se manifeste principalement par une médiatisation de l'accident, la sollicitation des pouvoirs publics (élus locaux et conseillers généraux) est ici, comme dans les exemples précédents, un comportement récurrent.

Progressivement, le Parc réussit à faire passer le message (qu'il partage avec les associations de protection de l'environnement) de la nécessité d'une gestion globale

de l'eau sur l'ensemble du bassin versant. À l'initiative du Parc, le comité s'agrandit progressivement en accueillant aussi l'ensemble des industries de la zone (notamment les papeteries). Les objectifs initiaux du comité sont progressivement étendus vers des objectifs de gestion plus globaux ; l'échelle géographique augmente et la problématique s'élargit ainsi à la basse vallée de l'Aa. Cette force de persuasion doit beaucoup, bien entendu, aux mesures incitatives proposées aux industriels par l'Agence de l'eau¹¹⁷.

Suite à cette concertation et à l'instar des collectivités locales, les entreprises mettent en place des systèmes d'épuration de leurs effluents qui permettent de réduire considérablement l'impact négatif de ces rejets dans l'Aa et le marais. Quant à l'entreprise Bonduelle, elle obtient le droit d'utiliser, après traitement, un deuxième point de rejet de ses eaux usées dans le canal (qui vient s'ajouter à son point de rejet dans le marais) et réalise un nouveau système d'épuration. Ce contexte d'urgence permet également la mise en place d'un dispositif de mesure de la pollution aquatique financé majoritairement par l'Agence de l'eau, ce qui n'est pas sans effet sur le comportement des entreprises (il s'est avéré fortement incitatif). Plus récemment, certaines entreprises ont élaboré, de leur propre initiative, des Chartes de qualité ainsi que des certifications ISO, qui définissent leurs objectifs en matière d'environnement, notamment en matière de rejets.

Le projet de SAGE, dont le document a été rédigé entre 2000 et 2004, intègre dans ses orientations la maîtrise des pollutions d'origine industrielle même si le contrôle de la DRIRE laisse une marge de manœuvre limitée. Dans l'ensemble, si l'activité industrielle dans l'Audomarois a un impact important sur la ressource en eau, il faut convenir de l'existence de réductions sensibles de cet impact au cours des trois dernières décennies. Actuellement, la pollution industrielle ne semble plus être un problème majeur dans l'Audomarois et les « efforts faits par les industriels »¹¹⁸ sont reconnus par l'ensemble des acteurs rencontrés (même par les pêcheurs et le Parc).

¹¹⁷ Les améliorations des dispositifs d'épuration peuvent bénéficier de subventions s'élevant à 60% du coût total.

¹¹⁸ Nous reprenons ici l'expression mentionnée de manière récurrente par les personnes rencontrées.

Néanmoins, certains éléments nous empêchent de qualifier ce régime institutionnel de régime intégré. En effet, quand bien même l'évolution de ce conflit s'accompagne d'une augmentation de l'étendue et de la cohérence du régime, cette dernière reste à un niveau moyen ; elle est notamment limitée par deux facteurs. Tout d'abord, les statistiques montrent que, encore actuellement, certaines entreprises ne respectent pas les seuils maximaux de rejets autorisés par les arrêtés préfectoraux (DRIRE, 2004). Les rejets industriels sont ainsi largement responsables du passage d'une eau de bonne qualité en amont des industries à une qualité moyenne dans l'Aa canalisé. Ce constat nous emmène au deuxième facteur qui a trait aux faiblesses de la coordination administrative et à l'absence de proximité organisée entre les services déconcentrés de l'État. En effet, ces services font souvent preuve d'une méconnaissance des problématiques locales. Leurs contributions aux débats semblent se limiter exclusivement à garantir le respect des lois et leur participation aux instances de concertation (comité de concertation et CLE) est fortement limitée du fait des changements très fréquents d'interlocuteurs. Ceci a comme conséquence des prises de position parfois contradictoires entre différents services ou entre des représentants d'un même service.

2.3.3. Le rôle des politiques publiques et l'importance de la proximité entre acteurs munis de légitimité

Ce conflit se caractérise par une origine clairement identifiable (accident de pollution) qui a rassemblé d'emblée un grand nombre d'usagers « victimes » partageant une proximité géographique. Les actions entreprises se sont fortement basées sur des incitations financières et sur le respect des normes dans un cadre d'action collective. Ainsi, la dynamique amorcée lors du comité de concertation constitue, d'une part, une réorganisation des droits d'usage entre les différents acteurs et, d'autre part, l'émergence d'une proximité organisationnelle entre ces mêmes acteurs. La dimension « étendue » du régime est nettement observable dans l'évolution de ce conflit, avec l'inclusion progressive dans le comité de concertation des associations de protection de la nature, des papeteries, des communes, etc. En effet, le nombre d'usagers pris en compte par le régime s'accroît ; l'étendue du

régime augmente. Le comité de concertation constitue ainsi une pré-configuration de la future CLE, ce qui facilite la mise en place du SAGE.

Le Parc, en tant que coordinateur, et l'Agence de l'eau, en tant que financeur, constituent les deux acteurs-clés de la régulation de ce conflit. La proximité organisée qu'ils partagent a favorisé la mise en œuvre d'actions communes, d'autant plus que ces deux acteurs possèdent une forte légitimité auprès des élus et des acteurs du territoire. Le fait que ces deux acteurs développent leur action à une échelle géographique plus large que le niveau local n'est pas en ce sens neutre ; les influences des groupes de pression (auprès des élus notamment) se font ainsi moins sentir.

Nous pouvons considérer que la démarche d'élaboration du SAGE, avec l'ensemble des usagers (détenteurs des droits d'usage) de l'eau réunis au sein de la CLE, représente une évolution vers la cohérence du régime, car les politiques publiques rencontrent les détenteurs des droits de propriété pour définir un cadre législatif commun. L'analyse de ce conflit met en évidence que le changement du régime institutionnel de l'eau provient essentiellement de l'évolution du contenu des politiques publiques plutôt que d'une modification des droits de propriété. En effet, le système de droits de propriété/usage de l'eau demeure celui fixé au niveau national par la loi de 1898. La dynamique des acteurs locaux ne modifie en rien ce système et mobilise plutôt la composante « politiques publiques » du régime, notamment les processus de décision et de planification participative instaurés par la loi de 1992.

Nous voyons ainsi qu'initialement, les industries possédaient des droits d'usage tacites, car les pollutions, même régulières, restaient impunies. Ceci s'accompagne de dispositifs de régulation publique insuffisants et sectoriels : la réglementation des ICPE n'empêche pas les accidents, l'activité industrielle est encouragée par les autorités locales, les casiers hydrauliques construits par les agriculteurs favorisent la concentration de polluants... Le changement s'esquisse au moment où d'autres acteurs exigent le rééquilibrage des droits d'usage. Parallèlement, le Parc et l'Agence de l'eau réussissent à rendre compatibles leurs objectifs respectifs tout en évitant les conséquences des politiques nationales sectorielles. La combinaison de l'action des acteurs locaux et celle de deux structures situées à un niveau territorial

intermédiaire (entre le local et le national) a été l'élément principal de l'évolution du régime vers une plus grande intégration (ou tout au moins vers une moindre complexité).

Au final, c'est bien l'implication d'acteurs représentant des intérêts (usages) diversifiés et disposant de ressources complémentaires qui rend ce processus possible. Ces ressources comprennent en effet la légitimité politique locale des élus politiques, la légitimité institutionnelle du sous-préfet, les ressources financières soumises à conditions apportées par l'Agence de l'eau, la connaissance du terrain apportée par le Parc (qui a su acquérir une légitimité après plusieurs années d'action), la connaissance du terrain et la légitimité sociale dont disposent plusieurs associations locales de pêche ou d'environnement, etc. Il convient de noter que le rôle de ces dernières est essentiel ; la « sonnette d'alarme » tirée par les acteurs de la société civile constitue l'élément qui légitime les actions entreprises ensuite par le Parc et l'Agence de l'eau.

On se trouve clairement ici dans une configuration de mise en œuvre d'une politique publique dans un contexte local approprié. Celle-ci, toutefois, n'aurait peut-être pas vu le jour sans l'action spécifique du Parc et sa vision globale du territoire. Le Parc a profité de la dynamique initiée et des relations déjà établies entre usagers et administrations afin d'asseoir le principe de l'élaboration du SAGE. Celui-ci s'inscrit ainsi dans une dynamique déjà initiée, il prolonge un processus déjà entamé et n'émerge pas *ex-nihilo*. En effet, l'expérience du comité de concertation est jugée par les acteurs rencontrés comme un élément qui a grandement facilité le lancement de la procédure du SAGE. Autrement dit, la proximité organisationnelle, voire institutionnelle amorcée entre les acteurs à l'issue d'un conflit localisé, est un facteur positif pour la mise en place d'une concertation négociée sur le territoire du bassin versant. Ceci renforce l'idée que nous avons avancée dans le premier chapitre, selon laquelle le conflit n'est pas négatif *per se*, il « ne constitue pas la dernière étape de la dégradation d'une relation » et « c'est une modalité de coordination des acteurs (...), un lien social, avec son histoire, ses développements, ses pics et ses moments d'apaisement » (Kirat et Torre, 2004, p. 16).

Néanmoins, l'analyse de ce conflit montre que la faiblesse de la proximité organisée entre les services de l'État, qui semblent représenter des intérêts contradictoires et

incohérents, est l'un des principaux facteurs de blocage. À titre d'exemple, la question du respect par les entreprises des normes qui leur sont imposées dans les arrêtés préfectoraux illustre les limites de la police des eaux. Aujourd'hui, celle-ci diffère d'un territoire et d'une activité à l'autre. En effet, la DDAF au sein de la MISE, instruit les demandes d'autorisation qui relèvent de la loi sur l'eau, à l'exception de celles qui relèvent des établissements industriels, qui sont instruites par la DRIRE. Par ailleurs, tout rejet dans le canal doit obtenir l'aval préalable de VNF (qui régit le droit d'accès au domaine public des eaux domaniales du canal). Malgré la création de la MISE (dont la DRIRE est paradoxalement absente), on peut se poser la question des impacts négatifs que la dispersion des compétences de police peut avoir sur la gestion de l'eau dans l'Audomarois. En somme, l'absence de lisibilité des différentes polices des eaux et la coordination toute relative de ces polices dans le domaine industriel pose la question de l'efficacité à attendre des éventuelles dispositions qui émergeront en la matière dans le SAGE tant que cette situation demeurera.

2.4. Protection de l'environnement *versus* prélèvements domestiques et industriels

Le bassin versant de l'Audomarois abrite la nappe de la craie, dont la productivité permet de considérer ce territoire comme le « château d'eau du Nord - Pas-de-Calais ». Cependant, alors que le secteur amont reste excédentaire, dans le sous-bassin du marais la nappe est aujourd'hui surexploitée en raison des prélèvements industriels et ceux de l'alimentation en eau potable (AEP) (Burgéap, 1995 ; PNR CMO, 2005). La richesse naturelle de la zone humide du marais est ainsi menacée et cet enjeu se traduit, comme dans le premier conflit que nous avons traité, par une situation de tension entre deux usages, sans engagement d'acteurs qui fassent éclater un conflit.

2.4.1. Un « château d'eau » fortement sollicité dans un contexte d'incertitude

Jusqu'à la fin des années 1960 environ, et selon les informations (limitées en raison de la date) dont nous disposons, aucune référence n'est faite quant à une éventuelle surexploitation de la nappe. Il est vrai, comme nous l'indiquions précédemment,

l'exploitation des eaux souterraines est restée longtemps une activité non réglementée. Ainsi, selon le Code civil, « celui qui a une source dans son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage » (art. 642).

C'est vers la fin des années 1960 que se révèle la surexploitation de la nappe de la craie dans l'Audomarois. Coïncidant avec la période de développement économique de la fin des Trente Glorieuses, la région de Dunkerque attire vers elle des établissements industriels pour créer un pôle industriel d'importance régionale (afin de contrebalancer la crise que connaît le bassin minier), et son corollaire de besoin en eau. Par ailleurs, la population de la région de Lille augmente, et avec elle les besoins d'AEP. Si on ajoute à cela la prise de conscience environnementale des années 1970 (cf. *supra*), on voit l'origine d'un conflit apparaître entre, d'une part, les besoins en eau potable des régions extérieures à l'Audomarois et les besoins en eau industrielle et, d'autre part, la protection de l'environnement, *via* la surexploitation de la nappe. En effet, la préservation du marais est subordonnée à des apports importants d'eau soumis aux interactions complexes avec la nappe. L'exploitation abusive de cette ressource a nécessairement un impact sur la biodiversité de cette zone humide car, non seulement les apports d'eau sont moindres, mais la qualité de celle-ci (provenant donc majoritairement des eaux superficielles plus polluées) est également inférieure. Cependant, à l'instar du conflit précédent, l'usage « protection de l'environnement » ne jouit d'aucun droit d'usage de l'eau jusqu'aux années 1960-70. Il n'existe en l'occurrence aucune réglementation qui en tienne compte jusqu'à la loi sur l'eau de 1964. Par ailleurs, la connaissance des dynamiques hydrogéologiques du bassin (phénomènes de transfert, fracturation, relations entre les couches, etc.) sont encore aujourd'hui limitées ; cette incertitude n'a pas favorisé une prise en compte rapide des impacts des prélèvements sur le milieu aquatique.

2.4.2. Une solidarité territoriale subie

La nappe est principalement sollicitée pour l'AEP, tout particulièrement pour l'AEP de communes extérieures au bassin audomarois (qui ne disposent pas de ressources en eau souterraines). De plus, le secteur où les prélèvements sont les plus intenses

est celui du marais, c'est-à-dire celui où la richesse naturelle est le plus présente (cf. Annexe 2).

Le tableau suivant résume les caractéristiques générales de ces prélèvements d'eau souterraine :

Tableau 11 - Prélèvements d'eau souterraine dans le bassin versant de l'Audomarois

Type de prélèvement	Zone de prélèvement	Structure propriétaire	Volume moyen prélevé (m ³ /an)	Dont exporté hors du bassin
AEP	Vallée de l'Aa (7 forages)	divers	8.680.000	5.700.000
	Marais	SMAERD ¹¹⁹	18.500.000	16.650.000
		CASO ¹²⁰	2.000.000	0
		SIDEN ¹²¹	6.200.000	5.700.000
Industriel	Aa aval et marais	divers	6.579.100	0
Total			41.959.100	28.050.000 (66,8%)

Source : adapté de Burgéap (1995) et AEAP (2004b)

La surexploitation de la nappe dans la basse vallée de l'Aa et dans le marais oppose ainsi l'usage « prélèvements (AEP et industriels) » à l'usage « protection de l'environnement ». Nous retrouvons ici la tension entre deux usages sans conflit avéré entre usagers. Néanmoins, malgré l'absence de conflit ouvert entre acteurs, la tension entre la préservation des nappes et les prélèvements d'eau est évidente.

Concernant les prélèvements industriels, les captages d'eau ont été la cible d'une politique réglementaire progressive visant à sa protection. Ainsi, au cours de la première moitié des années 1970, l'un des objectifs contenus dans le programme

¹¹⁹ Le SMAERD (27 communes) gère la production, l'adduction et la distribution d'eau potable. La production d'eau potable, l'exploitation et le renouvellement du réseau sont confiés à la Lyonnaise des Eaux dans le cadre d'un contrat d'affermage expirant en 2005.

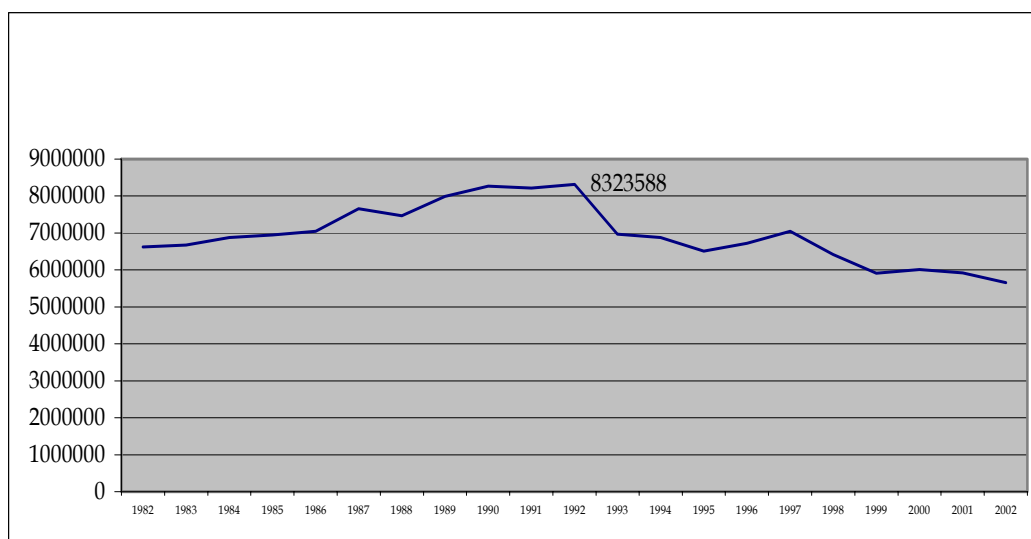
¹²⁰ Communauté d'Agglomération de Saint-Omer. Le District de Saint-Omer est devenu CASO le 1^{er} janvier 2001. Ce champ captant est géré par la Société des Eaux de Saint-Omer (Générale des Eaux) pour le compte de la CASO.

¹²¹ Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau du Nord.

pluriannuel de l'Agence de l'eau est de préserver la ressource souterraine¹²². Dans l'Audomarois, cela se traduit par la substitution des prélèvements dans la nappe par des prélèvements dans l'Aa de la part de la papeterie Cascades Blendecques, une entreprise parmi les plus grandes consommatrices d'eau.

Globalement, les prélèvements industriels dans la nappe ont connu une augmentation entre 1982 et 1992 pour se stabiliser ensuite, voire diminuer, de 1992 à 2002 (cf. Figure 16).

Figure 16 - Prélèvements industriels d'eau souterraine dans l'Audomarois (m³/an)



Source : adapté de AEAP (2004b)

Cette évolution peut être mise en relation avec l'évolution de la réglementation. En effet, depuis la loi sur l'eau de 1992, tout prélèvement dans les eaux souterraines est

¹²² Le Livre Blanc du bassin Artois-Picardie élaboré en 1972 met l'accent sur la gestion « rationnelle » des eaux souterraines et superficielles. Parmi les grandes orientations, on retiendra notamment : 1) « renoncer à exploiter systématiquement les ressources en eau souterraine des hauts bassins pour éviter un assèchement des rivières qui drainent ces nappes » ; 2) « Exploiter, après les avoir régularisées, les eaux superficielles de ces cours d'eau en amont de leur confluent avec les grands axes hydrauliques » ; 3) « utiliser dans les zones aval le réservoir souterrain de la nappe de la craie en y injectant des eaux de surface de qualité satisfaisante » ; 4) « affecter l'eau de la nappe en priorité aux usages domestiques et protéger la qualité de ces nappes ».

soumis au régime de déclaration (entre 8 et 80 m³/h) ou autorisation (supérieur à 80 m³/h) relevant des ICPE¹²³.

Nous pouvons considérer que les prélèvements industriels d'eau souterraine sont aujourd'hui stabilisés. Toutefois, ceux-ci constituent toujours une très forte sollicitation de la nappe.

Tableau 12 - Respect des autorisations de prélèvements des industries de l'Audomarois (2000)

Industries	Prélèvements		Respect des autorisations
	Autorisés (m ³ /an)	Réels (m ³ /an)	
Brasserie de St-Omer	750.000 (nappe)	578.299	Oui
Caves St Arnould	60.000 (réseau)	29.260	Oui
Arjo Wiggins	1.800.000 (nappe surtout)	2.128.476	Non
Cascades Blendecques	Non disponible (Aa)	2.481.822	?
Norampac Avot-Vallée	1.000.000 (nappe surtout)	872.889	Oui
Sical	625.000 (nappe)	489.000	Oui
Gondardennes	1.142.000 (canal); 180.000 (nappe)	337.561 ; 193.844	Oui-Non
Arc International (site d'Arques)	350.400 (canal); 1.000.000 (nappe)	1.216.816 ; 921.716	Non-Oui
Cimenterie d'Origny	1.000.000 (nappe surtout)	436.477	Oui
Bonduelle	2.000.000 (nappe, hors périmètre SAGE)	2.170.000	Non

Source : DRIRE (2000) et AEAP (2004b).

Le Tableau 12 ci-dessus nous montre que la majorité des prélèvements industriels concernent la nappe (environ 65%). Par ailleurs, nous voyons que les autorisations de prélèvements ne sont pas toujours respectées (on remarquera d'ailleurs un très

¹²³ Décret d'application n°93-743 du 29 mars 1993.

large dépassement de l'entreprise Arc International du volume autorisé de pompage de l'eau du canal¹²⁴).

Si la réglementation encadrant les prélèvements industriels relève de la DRIRE, qui détermine (après négociation avec les industriels le plus souvent) les volumes maximaux d'eau que les entreprises sont autorisées à prélever, celle encadrant les prélèvements d'AEP relève de la MISE, dont la DRIRE est absente. Nous retrouvons ici l'absence de proximité organisée entre les polices de l'eau dont nous avons déjà fait référence auparavant. La séparation presque totale des compétences se traduit par la mise en œuvre de mesures sectorielles, relevant de deux politiques publiques différentes, et une incohérence. À titre d'illustration, la mise en service en 1989 à Dunkerque d'une usine multinationale (de Coca-cola) très grande consommatrice d'eau (environ cinq millions de m³/an) a conduit à accroître d'autant les prélèvements au niveau du captage d'Houille-Mouille, sans aucune consultation des autorités locales audomaroises.

C'est néanmoins au niveau de l'AEP que les incertitudes principales sur la maîtrise des prélèvements demeurent, et par conséquent sur les impacts engendrés sur la ressource en eau. Le cas du champ captant de Houille-Mouille est révélateur des prélèvements excessifs. En effet, les prélèvements dans le champ captant de Houille-Mouille sont devenus si élevés (entraînant un phénomène de rabattement de la nappe) que celle-ci a dû être alimentée par les eaux superficielles. Ainsi, depuis 1971, un système de pompage dans la rivière Houille permet de réalimenter la nappe (selon les années, entre trois et cinq millions de m³/an sont ainsi « injectés »). Or, ce pompage est si important qu'il se traduit parfois par une inversion du courant de la rivière : au lieu de couler vers le canal et de l'alimenter, il se trouve que c'est l'eau du canal qui vient alimenter la rivière ! En outre, la mauvaise qualité de l'eau du canal a rapidement conduit à la mise en place d'un dispositif de traitement de l'eau pompée dans la rivière avant son injection dans la nappe. Ainsi, il se trouve que c'est l'eau du canal (et donc du marais) qui contribue à l'alimentation en eau potable.

¹²⁴ Selon les données recueillies auprès de l'Agence de l'eau (AEAP, 2004b), le volume annuel prélevé dans les eaux superficielles par Arc International n'a jamais été inférieur à 780.000 m³ (l'Agence de l'eau ne dispose pas des données concernant les prélèvements dans les eaux superficielles que depuis 1992).

2.4.3. Un conflit aux mains « d'experts » très lié à la gestion de l'espace

Les besoins en eau potable, qui avaient fortement augmenté pendant les années 1970, se sont globalement stabilisés aujourd'hui mais le bilan hydrologique dans le sous-bassin du marais demeure déficitaire. Deux éléments permettent de limiter partiellement cette tension : d'un côté, la réglementation s'appuie sur la gestion de l'espace pour protéger la ressource ; d'autre part, le SAGE réunit pour la première fois les acteurs de l'ensemble du bassin sur cette problématique. Cependant, les collectivités locales restent réticentes à limiter leur potentiel de développement et la maîtrise des enjeux reste sous le contrôle d'un nombre limité d'acteurs.

La loi sur l'eau de 1964 prévoit la mise en place de périmètres de protection des captages d'eau destinés à l'alimentation des collectivités humaines. Ceux-ci sont prescrits par une déclaration d'utilité publique (DUP), procédure obligatoire depuis la loi sur l'eau de 1992. Ces périmètres visent à protéger les abords immédiats du captage et son voisinage et ils prennent la forme de trois zones (périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée) dans lesquelles des contraintes plus ou moins fortes sont instituées afin d'éviter la dégradation de la ressource. Dans le Pas-de-Calais, c'est la DDAF (au sein de la MISE) qui instruit la procédure mais dans l'Audomarois, 80% des forages d'eau potable n'ont toutefois pas achevé cette procédure (celle-ci est « en cours » ou elle n'est pas encore engagée). Ceci est largement dû au blocage exercé par des collectivités locales. En effet, ces périmètres impliquent une restriction des usages du sol, tout particulièrement le développement de zones d'habitat et d'activités économiques. Selon un représentant de l'Agence d'urbanisme de Saint-Omer, dans le champ captant de Saint-Martin-au-Laërt (CASO), plusieurs études ont été menées sur le périmètre de protection, mais sa définition a été rendue impossible parce qu'il rendait les terrains inconstructibles. Cette situation illustre selon lui « le "block-out" au niveau de l'urbanisme pendant 10 ans ». Les réticences de certaines communes à accepter la création de périmètres de protection traduisent, en effet, une maîtrise de leur part du degré de mise en œuvre de la politique publique à travers leur compétence en matière d'affectation des usages des sols (*via* l'élaboration des documents d'urbanisme). En d'autres termes, l'action publique est freinée par le droit foncier de certaines collectivités locales qui ne sont pas forcément conscientes de l'intérêt de cette protection ou, tout du moins,

qui placent cet enjeu en deçà d'enjeux économiques. Bien entendu, ce constat interroge l'intérêt de voir le principe de subsidiarité s'appliquer dans ce cas de figure afin de protéger la ressource en eau (devant les « manquements » des collectivités locales, des mesures de protection pourraient être réalisées par une autorité supérieure).

L'enjeu des eaux souterraines a néanmoins été pris en compte dès le début des années 1990 lors des dernières réunions du comité de concertation mais surtout lors de l'élaboration du SAGE, où la « sauvegarde de la ressource en eau » est l'une des six orientations stratégiques. Les réunions du groupe de travail « nappe » ont été l'occasion, pour la première fois, de traiter cet enjeu à l'échelle territoriale du bassin. Le SAGE préconise ainsi la baisse des prélèvements dans les secteurs urbanisés (où la protection des captages est difficile à mettre en place) et la stagnation de ceux du secteur aval, ainsi que la recherche de nouvelles ressources à l'amont. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur l'efficacité relative de celui-ci une fois approuvé, si les droits fonciers des collectivités locales ne sont pas pris en considération. Le SAGE reconnaît en effet que *« l'application des mesures imposées par les DUP (...) n'est pas toujours facile dans les faits »* (PNR CMO, 2005). Le processus d'élaboration du SAGE a, certes, permis d'affirmer la réalité de la surexploitation, le lien avec les documents d'urbanisme¹²⁵ et le déficit de connaissance des phénomènes hydrologiques, mais force est de constater le monopole d'un nombre réduit d'acteurs sur le traitement de cette question.

L'exploitation et la protection de la nappe semblent constituer deux enjeux si importants qu'ils sont restés la chasse gardée d'acteurs qui pré-existaient à la naissance du Parc (DRIRE, DDAF, Agence de l'eau, exploitants et collectivités). Ces enjeux semblent être « inaccessibles » pour la plupart des acteurs du bassin, en raison sans doute des caractéristiques particulières des nappes, inaccessibles et domaine d'action réservé aux experts¹²⁶.

¹²⁵ Parmi les mesures opérationnelles, on compte « intégrer les parc hydrogéologiques dans les documents d'urbanisme comme zones sensibles », « limiter l'implantation de toute activité susceptible de produire une pollution résiduelle préjudiciable » ou encore « favoriser une gestion de l'espace sans risque pour l'eau souterraine ».

¹²⁶ Le silence sur ce point de la part d'une grande majorité des personnes que nous avons rencontrées à l'occasion de ce travail témoigne du caractère confidentiel du traitement de ces deux enjeux.

En fait, pour ce qui concerne les prélèvements d'eau souterraine, nous pouvons difficilement évoquer l'existence d'une proximité organisée entre les acteurs sur l'ensemble du bassin. Notre analyse semblerait conforter plutôt l'idée d'actions réalisées au coup par coup, en fonction de l'intérêt que suscitent les mesures proposées, en particulier par l'Agence de l'Eau. Ce n'est que récemment dans le cadre de l'élaboration du SAGE, avec la réalisation d'une étude sur les eaux souterraines (Burgéap, 1995), puis la mise en place d'un groupe de travail, que cette problématique est considérée à l'échelle de l'Audomarois, voire d'autres bassins versants. Certes, le Parc s'affirme comme un nouvel acteur coordonnateur dans ce domaine à travers son rôle d'animateur du SAGE, mais pour l'heure cependant, il n'a pu accéder aux arènes de décision sur les questions touchant aux prélèvements d'eau.

La gestion de ces prélèvements demeure relativement confidentielle. L'autorisation d'un nouveau prélèvement industriel relève d'une procédure conduite entre un service de l'État et l'entreprise. Les autres acteurs ne sont pas associés à cette procédure, seules la DRIRE et la préfecture, voire VNF en cas de prélèvement dans le canal, étant alors à même « d'apprécier » l'opportunité d'un nouveau prélèvement en regard de l'ensemble des prélèvements industriels. Quant aux prélèvements destinés à l'AEP, là également, la coordination entre les gestionnaires des trois principaux champs captants semble inexistante. Chacun d'eux privilégie ses intérêts, c'est-à-dire l'approvisionnement de ses collectivités-clients, pour une grande majorité d'entre elles situées hors de l'Audomarois, ce qui ne favorise pas, bien entendu, une implication multi-usagers dans la gestion de cette question. Un exemple particulièrement révélateur de cette gestion sectorielle de l'AEP nous est fourni par la mise en place du « Contrat de ressources en eau » (CRE) de Houlle-Moulle, à laquelle la CLE a été très peu associée.

En effet, une initiative de rééquilibrage des droits a été développée à travers le CRE de Houlle-Moulle. Ce type de contrat, proposé par l'Agence de l'eau au début des années 1990, exprime un esprit de solidarité entre la collectivité gardienne de la ressource et les collectivités utilisatrices de celle-ci. Le principe est d'instaurer une solidarité financière entre les communes ayant accès aux eaux souterraines (qui doivent donc investir et subir des contraintes pour protéger la ressource) et les

communes qui consomment cette ressource sans en subir les contraintes. Ainsi, en 2000, plusieurs collectivités de l'Audomarois et du Dunkerquois, ainsi que l'Agence de l'eau, ont signé un CRE afin de préserver la qualité des eaux distribuées à partir du champ captant de Houlle-Mouille. Dans ce cadre, il a été prescrit en priorité la réalisation de l'assainissement des communes situées sur le champ captant et la maîtrise de la pollution des élevages (on trouve là deux conflits d'usage sous-jacents à ceux que nous avons évoqués). Un dispositif original (redevance spécifique sur la zone de distribution, aide au fonctionnement de l'assainissement) a été mis en place afin de maintenir le prix de l'eau dans les limites acceptables pour les communes audomaroises dont l'assainissement va être amélioré¹²⁷. L'Agence de l'eau se fait ici l'intermédiaire entre deux territoires dans le cadre d'un contrat. Le succès limité de ce type de contrats montre que « *la solidarité (...) entre les gardiens et les bénéficiaires de la ressource est (...) délicate à mettre en œuvre compte tenu des coûts élevés engendrés par la protection et les transferts* » (AEAP, 2004a, p. 6).

L'absence de gestion coordonnée de ce conflit est probablement à mettre sur le compte d'une absence de vision territoriale des enjeux et de l'absence de proximité organisée entre les acteurs qui possèdent les droits d'usage. L'Agence de l'eau a, certes, joué un rôle majeur car sa politique d'incitation financière a contribué à limiter la pression exercée sur cette ressource. Mais celle-ci, malgré ses moyens, et au même titre que les services de l'État, n'est pas suffisamment impliquée localement pour pouvoir prétendre conduire un processus de « rationalisation » des prélèvements. Le Parc dispose, quant à lui, d'une assise territoriale, mais les moyens lui font défaut et, surtout, il semble bien qu'on ne lui reconnaisse pas de légitimité à s'immiscer dans un domaine aux contours bien délimités par un nombre réduit de protagonistes, et encore moins à conduire un tel processus.

Notre analyse témoigne également de la difficulté qu'il y a à gérer ce type de situations dans la mesure où les enjeux sous-jacents dépassent le cadre territorial de l'Audomarois. La maîtrise de ces enjeux échappe nécessairement aux autres usagers,

¹²⁷ La répartition des financements de ce contrat est la suivante : Agence de l'eau (67,85%), Conseil Général du Pas-de-Calais (16,56%), SMAERD (14,6%) et la Lyonnaise des eaux (1%).

au Parc ou encore à la CLE. Le poids économique de certaines entreprises du bassin et l'enjeu que constitue la pérennité du « château d'eau » pour le développement urbain et économique d'autres régions appelleraient en l'occurrence un processus de coordination, élargi à d'autres bassins versants et à l'ensemble des intérêts concernés. On peut penser que la mise en place du SAGE constitue, tout au moins en partie, un premier pas franchi dans ce sens.

3. VERS UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU DANS LE BASSIN VERSANT DE L'AUDOMAROIS

Le travail que nous avons mené sur les conflits d'usage dans le bassin versant de l'Audomarois nous a permis d'identifier certaines constances dans ce territoire en ce qui concerne l'origine des conflits, les objets sur lesquels ils émergent, les manifestations des antagonismes et les éventuelles tentatives de gestion ou de résolution de ceux-ci. La diversité des situations n'empêche pas, au-delà des spécificités de chaque cas, de mettre en évidence un certain nombre d'éléments communs aux conflits d'usage étudiés.

À partir des enseignements tirés de l'analyse des conflits dans l'Audomarois, nous serons ensuite à même de nous interroger sur le caractère intégré de la gestion de l'eau dans ce territoire. Pour ce faire, nous présenterons les éléments qui vont dans le sens d'une gestion intégrée de l'eau telle que nous l'avons envisagée dans le chapitre précédent. Finalement, nous tenterons de mettre en évidence les limites ou les facteurs de blocage d'un processus de gestion intégrée et d'envisager des modalités de dépassement de ces limites.

3.1. Enseignements des conflits d'usage dans l'Audomarois

Contrairement aux conflits autour d'un projet d'aménagement, qui naissent souvent d'une situation d'anticipation (dès l'annonce de la construction d'une infrastructure de transport, d'un barrage ou d'une usine d'incinération, par exemple), les conflits que nous avons observés autour de l'usage de l'eau dans l'Audomarois montrent que c'est souvent un usage effectif qui est perçu comme nuisant à un autre usage. Dans le conflit qui oppose l'agriculture à la protection de l'environnement et dans celui entre

cette dernière et l'industrie, le facteur déclencheur est l'émission d'une pollution. Dans le deuxième cas, il s'agit particulièrement d'une situation de « goutte d'eau qui fait déborder le vase », où le conflit est lié au dépassement d'un seuil de tolérance d'une nuisance restée jusqu'alors acceptable. Dans le premier cas, où il s'agit de pollutions diffuses de la part d'acteurs atomisés et munis d'une forte assise sociale, le conflit n'est pas déclenché et reste en situation de tension ; la protection de l'environnement n'a pas de porte-parole capable de s'engager dans un conflit. De même, concernant les conflits autour de la quantité, c'est aussi un usage effectif qui est considéré comme limitant un autre usage. Les enjeux sont variés et concernent en l'occurrence la définition des niveaux d'eau (navigation-maraîchage) et la consommation d'eau (prélèvements-protection de l'environnement).

3.1.1. Le rôle de la justification

Les quatre conflits que nous avons analysés¹²⁸ en priorité dépassent le cadre de l'affrontement interindividuel et intéressent un nombre conséquent d'acteurs. Le besoin de justification est un élément important car il constitue le noyau autour duquel les acteurs vont se retrouver. Le besoin de « monter en généralité » est dans ce cas indispensable pour justifier un point de vue qui peut en réalité n'intéresser qu'un groupe limité d'acteurs. L'expression d'un argumentaire de justification est particulièrement importante pour les usages « privés », c'est-à-dire pour les acteurs qui ne relèvent pas des services de l'État ou d'établissements publics. Ces derniers tendent plutôt à s'appuyer sur « l'intérêt général » pour fonder leurs décisions et comportements, et cet argument semble être suffisant pour justifier leurs actions. À titre d'exemple, dans le cas du conflit qui oppose les Services de la navigation et les maraîchers, les premiers ont longtemps ignoré l'affrontement et refusé d'accepter le dialogue avec les maraîchers. Ce refus était justifié par les gestionnaires par le fait que leur gestion des niveaux d'eau répondait à l'intérêt général et que celui-ci s'imposait face aux intérêts particuliers des maraîchers.

¹²⁸ Agriculture et maraîchage *vs.* Protection de l'environnement, Navigation *vs.* Maraîchage, Industrie *vs.* Protection de l'environnement et pêche, Prélèvements (AEP et industriels) *vs.* Protection de l'environnement.

Dans l'Audomarois, le processus de légitimation et de justification mis en place par les agriculteurs et maraîchers montre l'importance particulière de deux dimensions dans l'évolution des conflits : d'une part, l'importance de la dimension historique ; d'autre part, l'impact des discours de justification. En effet, la posture choisie par le monde agricole (représenté par un syndicat local, une coopérative de producteurs et la Chambre d'agriculture) dans le cadre des conflits qui l'opposent à la protection de l'environnement et à la navigation a été (et l'est toujours) d'utiliser le passé culturel et économique du territoire. Le fait que l'origine du marais audomarois soit maraîcher justifie le maintien de cette activité « traditionnelle », « l'image du marais », « l'identité du marais », etc. Le passé historique du territoire (lié comme nous l'avons signalé à la cité domestique) est utilisé comme argument de justification de cette activité économique actuellement en déclin (cf. Annexe 6 et 7). Cette argumentation, à force de la répéter, a fini par faire partie des réalités, des constats à prendre en compte. Il serait par exemple actuellement inimaginable d'envisager d'éliminer les terrains maraîchers (13% du marais) en échange d'une compensation économique. Ceci nous amène à la deuxième dimension, celle de l'impact des argumentaires de justification. En effet, l'effet de la mobilisation des éléments de la cité domestique est amplifié par l'écho que ses discours font auprès des élus locaux, qui se retrouvent porteurs des intérêts agricoles à une sphère de prise de décision (qui était d'ailleurs inaccessible aux agriculteurs). La mise en pratique de ces stratégies montre, ainsi que le soulignent Kirat et Torre (2004, p. 30) que « *l'histoire des conflits (...) est faite des stratégies et des comportements des acteurs, de leurs perceptions collectives et identitaires* ».

3.1.2. L'importance de la dimension spatiale dans la survenance des conflits

L'analyse des conflits d'usage autour de la ressource en eau du bassin Audomarois montre que la dimension spatiale, notamment les relations de proximité géographique entre acteurs, constitue un élément essentiel de l'émergence des conflits.

Tel que nous l'avons souligné auparavant, la majeure partie de la littérature s'intéressant aux relations de proximité entre les acteurs appréhende la proximité géographique comme relevant d'un phénomène providentiel : la proximité

géographique est considérée comme ne présentant que des avantages, notamment en termes d'acquisition d'information ou de mise en place de modalités de coordination. Or, nous voyons que cette proximité est susceptible d'être un facteur de conflictualité entre acteurs (Rallet et Torre, 2004) ; elle peut être la cause de confrontations entre les multiples usagers d'une ressource, et les conflits d'usage autour de l'eau dans l'Audomarois nous fournissent des exemples concrets.

Ainsi, à la question de l'origine des conflits, l'analyse en termes de proximité permet de répondre en faisant la distinction entre les facteurs qui relèvent d'une dimension spatiale et ceux relevant d'une dimension relationnelle entre les acteurs. Autrement dit, elle rend possible la distinction entre un conflit qui est dû au voisinage entre deux acteurs et un conflit qui est dû aux divergences relationnelles (en termes de liens sociaux, économiques ou d'appartenance à des communautés), les deux se renforçant l'un, l'autre. Dans le cas des conflits d'usage autour de l'eau, la proximité géographique présente un caractère particulièrement spatial, dans le sens de distance physique, et perd en grande partie sa dimension fonctionnelle (infrastructures de transport, coûts de déplacements, etc.). En revanche, les particularités de ces conflits se traduisent par un rôle particulièrement important de la proximité environnementale. En effet, les conflits éclatent entre des acteurs qui sont proches en termes environnementaux, c'est-à-dire qui partagent un bien environnemental comme une rivière, une nappe ou un marais. Il ne s'agit pas forcément d'acteurs qui sont proches physiquement mais qui partagent l'accès ou l'usage (même éloigné) d'un bien environnemental.

Les divergences qui opposent des usages proches en termes environnementaux relèvent tout d'abord d'une concurrence par rapport à la même quantité de ressource (par exemple, deux communes qui s'intéressent à la même eau souterraine), mais ces divergences prennent des formes très diverses. Elles peuvent également se traduire par une opposition sur l'utilisation de l'espace (doit-on privilégier le périmètre de protection des captages ou le développement d'activités économiques ?) ou sur l'utilisation de la ressource en eau (doit-elle rester le milieu récepteur des pollutions ou le support à la vie aquatique ?). Les situations de conflits sont donc de nature multiple et concernent des acteurs parfois « homogènes » (l'AEP de deux communes) mais souvent « hétérogènes » (comme c'est le cas des quatre conflits que nous avons

décrits). En raison de ses caractéristiques, la ressource en eau est accessible à un nombre élevé d'usagers, qui n'ont (dans la plupart des cas) pas le droit de propriété mais uniquement des droits d'usage. Or, nous voyons que les conflits se font jour souvent lorsqu'un acteur ou un groupe d'acteurs prétend imposer leur usage aux autres catégories d'acteurs, qui prévoient de leur part une utilisation différente. Les droits de propriété et d'usage de l'espace se révèlent un élément essentiel dans le rapport de forces lors du conflit, car toute activité qui implique un usage de l'eau est spatialement située.

La localisation des usagers de l'eau prend une importance non négligeable dans le déroulement des conflits, dans la mesure où l'inégalité face à l'espace s'avère un facteur qui pèse lourd dans la balance des négociations entre les acteurs. Comme le souligne Torre (2000, p. 415), « *tous les individus ou toutes les organisations ne se trouvent pas dans une position identique face à la relation de proximité géographique* ». Dans le cas des conflits d'usage autour de l'eau, nous pouvons affirmer que cette inégalité face à l'espace est bien réelle, et elle prend une forme particulière : les individus ne sont en effet pas dans une position identique face à la relation de proximité environnementale. Ainsi, la fragilité du marais et les contraintes naturelles supportées par les activités qui s'y trouvent par rapport à la vallée de l'Aa sont constamment présentées comme des arguments justifiant le besoin d'une prise en considération spécifique de ce sous-bassin. La plus grande vulnérabilité du secteur du marais aux inondations et aux variations des niveaux d'eau a été à la base du regroupement des maraîchers et a pris une place prépondérante dans leur discours de légitimation. La preuve de l'efficacité de cette démarche est qu'un groupe de travail, dont l'objectif est de « *définir un document d'objectifs pour la sauvegarde du marais*¹²⁹ » (PNR CMO, 2005) a été mis en place par les élus du marais exclusivement pour traiter de ce territoire. De plus, le SAGE intègre, non seulement une orientation stratégique dédiée exclusivement au marais, mais il a également annexé une grande partie du « document d'objectifs ».

¹²⁹ Il est intéressant de soulever que les intérêts privés des agriculteurs lors des conflits d'usage sont souvent présentés comme des intérêts communs et les noms des collectifs des porte-parole est révélateur (l'association d'agriculteurs du lac de Grand-Lieu opposée à la hausse des niveaux d'eau s'appelle « Association pour la sauvegarde des marais ») (Kirat et Torre, 2004).

En somme, la prise en compte du facteur spatial nous permet de rendre compte, non seulement de l'objet et de la matérialité des conflits, mais aussi des moyens mobilisés par les acteurs lors du déroulement de ceux-ci. En effet, l'analyse des stratégies communes portées par des acteurs « victimes » d'une inégalité face à la relation de proximité environnementale permet de comprendre non seulement les interdépendances entre acteurs mais également les modalités d'apparition des « formes spatialisées d'action collective » (Torre, 2000, p. 415).

3.1.3. Le patrimoine ou les patrimoines ?

L'analyse des conflits d'usage dans le bassin de l'Audomarois a été l'occasion de nous interroger sur la place de la notion de patrimoine dans la gestion de l'eau de ce territoire et dans les modes d'interaction des acteurs protagonistes des conflits. Nous avons constaté que le patrimoine est mobilisé à des fins diverses par la plupart des acteurs engagés dans un conflit. Tout particulièrement, le patrimoine est utilisé par les acteurs dont la défense se fonde sur des arguments se rattachant à la cité domestique et à la cité civique. Dans ce sens, la prise en considération (relativement récente) de l'usage « protection de l'environnement » parmi les usages de l'eau y est pour quelque chose.

En effet, lorsque nous nous sommes intéressée aux conflits d'usage dans l'Audomarois, les quatre rivalités que nous avons identifiées comme ayant le plus d'impact sur la gestion de l'eau ont, pour trois d'entre elles, la protection de l'environnement comme un des usages protagonistes. La complexification du régime institutionnel de ressource, due à la prise en compte de la protection de l'environnement comme un nouvel usage, s'est accompagnée de l'apparition de nouveaux conflits liés à l'émergence de valeurs écologiques. L'usage « protection de l'environnement » arrive ainsi en « envahisseur » dans un territoire que les usagers « traditionnels » considèrent comme le leur ; leur usage, car plus ancien, est considéré plus légitime que les usages liés au développement de nouveaux valeurs.

Même si les acteurs défenseurs de l'environnement ainsi que les agriculteurs et les maraîchers mobilisent la notion de patrimoine (à laquelle chaque acteur est très attaché), la nature de ce patrimoine est très différente selon qu'elle serve les intérêts des uns ou des autres. Ainsi, les uns vont défendre leurs traditions, leur héritage,

leurs coutumes, leur culture ; les autres vont défendre l'environnement, les ressources naturelles, la biodiversité. Pour les agriculteurs, la dimension territoriale de la revendication est très forte et repose sur un puissant sentiment d'appartenance. Le patrimoine qu'ils défendent a une importante composante identitaire : c'est le patrimoine culturel, le patrimoine hérité des ancêtres et du passé. Du point de vue des défenseurs de l'environnement, les revendications sont plus tournées vers l'avenir, c'est plus le patrimoine du futur qui est en jeu. Leurs arguments se fondent davantage sur les textes de loi, le respect des réglementations et l'intérêt collectif (cité civique).

Nous avons également constaté que l'argumentaire « patrimonial » de certains protagonistes des conflits est sujet à interrogation : les objectifs invoqués masquent souvent des objectifs réels qui sont, quant à eux, cachés de façon stratégique, de manière à dépasser le cadre des intérêts purement privés et gagner ainsi en légitimité. Ainsi, l'utilisation de la notion de patrimoine de la part du monde agricole semble suivre cette stratégie. Pour justifier leur usage de l'eau, ils présentent la protection du « patrimoine naturel » comme également nécessaire, mais d'une manière que nous pourrions appeler utilitariste : la protection du patrimoine naturel est invoquée tant qu'il s'agit de curer les berges ou de maintenir des niveaux d'eau élevés. Or, lorsqu'il s'agit de limiter les pollutions diffuses, de limiter l'érosion ou d'éviter la coupe de haies, l'argumentaire vire plutôt vers un patrimoine identitaire, culturel, historique.

Une tentative de réunion de ces deux visions du patrimoine est observée de la part du Parc, notamment au début des années 1990 lorsque celui-ci cherche à légitimer sa position de coordinateur des actions autour des ressources en eau après l'expérience du comité de concertation. Le Parc entend représenter les deux visions de patrimoine, de fait du contenu de la charte du Parc qui mentionne la nécessité de garder un équilibre entre les activités économiques et la protection des milieux naturels. À titre d'exemple, dans une proposition d'article pour la revue des Parcs en 1994, nous retrouvons, parmi les « idées forces » du SAGE Audomarois : « *le premier SAGE au niveau national qui s'appuie sur un territoire de Parc et qui peut faire valoir l'approche patrimoniale* ».

3.2. Amorce de gestion intégrée de l'eau

Dans notre questionnement sur le fondement d'une gestion intégrée de l'eau, nous avons identifié quatre dimensions qui donnent, selon nous, un contenu théorique satisfaisant à cette notion. Rappelons ces éléments qui caractérisent une gestion intégrée des ressources en eau :

- 1) un régime institutionnel de ressources en eau intégré (forte cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage et forte étendue) ;
- 2) la reconnaissance et compréhension des conflits d'usage et de leur dépassement ;
- 3) la transversalité des politiques publiques ayant une influence sur l'eau, notamment les politiques de gestion de l'espace.

Sur la base de cette approche et compte tenu de l'analyse de la gestion de l'eau que nous avons effectuée, nous allons tenter de tester chacune de ses dimensions dans le bassin versant de l'Audomarois.

3.2.1. Une étendue croissante

Le régime institutionnel de l'eau dans le bassin de l'Audomarois se caractérise par une évolution manifeste de sa dimension « étendue », ce qui traduit une prise en compte progressive des multiples usages de l'eau. Cependant, la prise en considération par le régime de l'ensemble des usages liés à l'eau ne suit pas une trajectoire linéaire et nous pouvons constater, tout au moins au sein de la période que nous avons étudiée, deux moments clé. Ces moments constituent des paliers ou des points d'inflexion qui se sont traduits par des changements et des innovations, en particulier dans la mise en place des politiques publiques.

Nous situons le premier moment clé environ dans les années 1960 et il correspond à la prise en compte de l'usage industriel en tant qu'usage de l'eau, en termes quantitatifs mais aussi qualitatifs. Le deuxième moment est plus difficilement localisable dans le temps mais correspond à l'émergence des préoccupations environnementales et donc à la prise en considération de l'usage « protection de l'environnement » au sein du régime institutionnel de l'eau. Les premiers signes de ces nouvelles valeurs environnementales apparaissent vers la fin des années 1970

mais leur importance baisse dans les années 1980 pour ressortir avec vigueur au début des années 1990.

En effet, nous avons vu que les années 1960 marquent une période de développement industriel particulièrement intense. Parallèlement, l'action de l'État se caractérise par un fort interventionnisme qui se traduit par la mise en place de programmes d'investissement très lourds. C'est notamment l'important coût de ces investissements qui a conduit à la définition d'une approche planificatrice dans le domaine de l'eau car de tels montants nécessitaient une programmation pluriannuelle. C'est ainsi que la prise en compte de l'usage industriel peut être considérée comme l'un des déclencheurs d'une des innovations les plus importantes de la politique de l'eau française : la création des Agences de l'eau et la définition d'une entité territoriale spécifique à la gestion de l'eau (le bassin versant). Dans l'Audomarois, en raison de l'importance de l'industrie locale dans le développement économique de la zone, l'introduction de l'usage industriel parmi les usages de l'eau n'a pas eu de répercussions particulières, car les emplois industriels étaient la voie de secours pour la crise de l'agriculture traditionnelle. Nous pouvons mettre en rapport ce transfert sectoriel de travailleurs avec un transfert symbolique des droits d'usage sur l'eau.

L'étendue du régime institutionnel de l'eau a atteint son niveau le plus élevé avec la prise en considération des préoccupations environnementales, ce qui a eu comme conséquence immédiate la complexification du régime et la mise en évidence de tensions entre l'usage « protection de l'environnement » et les autres usages considérés par le régime auparavant. Au niveau national, cela s'est traduit par la loi sur l'eau de 1992 qui dépassait la vision relativement « techniciste » de la loi de 1964 (quand bien même elle intègre les exigences de la « *vie biologique du milieu récepteur* », son application a été quasi exclusivement basée sur le financement d'installations de dépollution et des missions curatives) en mettant en place une « planification décentralisée » de la politique de l'eau. Les acteurs locaux sont ainsi responsables de la fixation des objectifs, des instruments et de l'organisation de la prise de décision.

La traduction de l'émergence des préoccupations environnementales dans le bassin Audomarois devance, dans une certaine mesure, la planification négociée prévue par la loi de 1992 et elle est à l'origine de ce que nous avons appelé une « dynamique

originale de concertation » : le comité de concertation. L'ampleur et l'implication des acteurs dans ce comité a mis en évidence l'importance de l'usage « protection de l'environnement », le situant depuis au même niveau que d'autres usages bénéficiant d'une légitimité locale beaucoup plus forte (comme l'usage industriel, source d'emplois).

En somme, nous pouvons considérer que l'étendue du régime a atteint à l'heure actuelle un niveau maximal en l'état des connaissances actuelles. Selon la typologie des régimes présentée dans le chapitre précédent (cf. Figure 7), le régime institutionnel de l'eau dans l'Audomarois peut donc être complexe ou intégré. Il convient d'examiner maintenant la deuxième dimension du régime, celle qui a trait à la cohérence des politiques publiques.

3.2.2. Cohérence entre politiques publiques et droits de propriété/usage

Nous avons vu que la dynamique territoriale existante dans l'Audomarois est fortement influencée par des processus institutionnels qui jouent un rôle essentiel dans l'évolution des modes de régulation de l'eau. La grille d'analyse du régime institutionnel de ressources nous a permis d'appréhender la réalité des processus de régulation de l'eau, réalité qui s'éloigne des idéaux-types théoriques et qui constitue, comme nous l'avons vu dans l'Audomarois, une combinaison d'éléments de régulation marchande et de régulation publique. Appliquant cette approche au bassin versant de l'Audomarois, nous avons constaté que le régime juridique français des droits de propriété sur l'eau demeure rigide et que le changement dans la gestion de l'eau est dès lors impulsé quasi exclusivement par la seconde composante du régime que constituent les politiques publiques, même si ces dernières sont elles-mêmes contraintes par cette rigidité des droits de propriété.

Ainsi, il convient de s'interroger principalement sur la cohérence interne des politiques publiques. Dans ce sens, nous avons identifié plusieurs éléments qui confortent l'hypothèse de cohérence des politiques publiques.

Tout d'abord, les conflits d'usage et la gestion de l'eau en général dans l'Audomarois sont influencés par deux structures institutionnelles qui déterminent l'orientation des politiques publiques dans le domaine de l'eau en tenant largement

compte du contexte territorial ; il s'agit en l'occurrence du Parc et de l'Agence de l'eau. Ces organismes, que l'on peut qualifier de « moteurs du changement », sont en effet des institutions qui jouissent d'une forte légitimité locale mais dont les compétences dépassent le cadre territorial local. La gestion de l'eau dans l'Audomarois, de ce qui ressort des entretiens avec les acteurs ainsi que du dépouillement de nombreux archives, est ponctuée par des actions que ces deux organismes mettent en œuvre d'ailleurs en parallèle, de façon très complémentaire, traduisant de ce fait une proximité organisée bien installée entre ces deux acteurs. Cette complémentarité se fonde tout particulièrement sur deux éléments : la forte légitimité locale du Parc et la garantie technique et financière de l'Agence de l'eau.

L'action commune de ces deux acteurs a été à l'origine de la première expérience de concertation dans le territoire audomarois sous la forme d'un comité de concertation qui a permis d'initier un dialogue puis une négociation entre des acteurs qui jusque là n'avaient jamais interagi de manière institutionnelle. Le comité de concertation représente ainsi une instance chargée de favoriser une proximité organisationnelle entre plusieurs acteurs porteurs de valeurs, représentations et systèmes de référence différents. Quand bien même l'échelle géographique des problèmes traités au sein du comité ne concernait pas l'ensemble du bassin (ce qui peut être source d'incohérences, dans ce cas entre l'amont et l'aval), il n'en reste pas moins que, à l'heure actuelle, les problèmes de pollution industrielle à l'origine de la démarche, ne sont plus source de conflit. Cela ne veut pas dire que les tensions entre l'usage industriel et la protection de l'environnement ont disparu, mais cette première expérience de concertation permet actuellement de régler les différends dans le cadre des règles établies et acceptées par l'ensemble des acteurs, l'engagement dans un conflit n'étant plus nécessaire.

Si le comité de concertation a été une démarche initiée par les acteurs locaux selon une formule que l'on s'accorde à qualifier de « bottom up », la procédure qui prend le relais, bien qu'œuvrant également dans le sens d'une plus grande proximité entre les acteurs, demeure une politique publique dont les contours sont définis par la loi. Il ne s'agit plus d'une initiative proposée par des acteurs publics territorialisés mais d'une politique de type « top down ». Le SAGE constitue ainsi un nouvel outil de planification de la gestion de l'eau, dont l'originalité consiste à prendre en

considération de manière explicite la dimension territoriale ainsi que le besoin d'un rééquilibrage entre les multiples usages de l'eau. La nouveauté la plus saillante est liée au fait que le cadre de planification est défini par la loi mais les moyens et contenus concrets sont laissés aux mains des acteurs locaux. Comme le remarque Larrue (2000, p. 190), « *la mise en œuvre des politiques publiques se transforme aux différentes échelles territoriales puisque l'on passe des politiques publiques produites par le système politico-administratif à des politiques publiques co-produites avec les groupes cibles de cette politique et les groupes concernés* ».

Le SAGE est ainsi conçu pour réunir les acteurs du bassin, jouissant des droits d'usage sur l'eau mais ayant des points de vue différents sur ces usages, afin de faire partager les visions respectives et faire émerger une préoccupation commune. Dans ce sens, le SAGE favorise une proximité organisationnelle entre des acteurs déjà proches en termes environnementaux, sur la base du partage d'un espace de rapports (la structure de décision du SAGE). Par ailleurs, le SAGE a aussi pour ambition d'élaborer un cadre cognitif commun, en favorisant l'adhésion des acteurs participants à un espace de représentations commun (partage de valeurs, des intérêts...). Comme le souligne Longuépée (2004, p. 16), « *créer un territoire, c'est dire si leur ambition est grande...* ».

Le SAGE de l'Audomarois a réussi à soulever une grande partie des défis posés lors de son lancement, notamment en ce qui concerne la cohérence entre les politiques publiques et les droits de propriété/usage. Il a notamment « survécu » à une période de crise non négligeable, en montrant au passage certains des points faibles de la procédure (cf. *infra*). En effet, le Parc se saisit de la nouvelle procédure dès l'approbation de la loi et lorsque les décrets d'application n'étaient pas encore publiés. Le Parc compte ainsi profiter de la dynamique initiée dans le cadre du comité de concertation mais à une échelle territoriale adaptée à l'eau ainsi qu'aux politiques publiques menées par le Parc. La CLE, structure de cristallisation des débats et organe de décision, est composée avec un souci de représentativité des usagers disposant des droits de propriété et (surtout) d'usage sur l'eau. Ces usagers vont établir un diagnostic et décider, suite à un processus de négociation, des enjeux, des priorités et des mesures à mettre en place pour gérer l'eau dans l'ensemble du bassin en prenant en compte tous les intérêts concernés. L'État définit le cadre et les

grandes lignes de la procédure, et les acteurs du territoire, usagers de l'eau, établissent les moyens d'action pour une gestion collective. Il s'agit en quelque sorte d'une action collective encadrée, où les usagers de l'eau définissent des règles autolimitatives de gestion de la ressource (elle est ainsi proche d'une gestion en propriété commune) dans les limites d'un cadre fixé par les pouvoirs publics. La mise en œuvre de cette démarche sur le bassin versant de l'Audomarois implique dans ce sens une augmentation de la cohérence du régime institutionnel de l'eau, même si son élaboration a mis en évidence un certain nombre de limites (cf. *infra*).

3.2.3. Prise en considération des conflits d'usage et de leur dépassement

Tel que nous l'avons développé dans le chapitre précédent, une gestion intégrée de l'eau sur un territoire implique selon nous nécessairement la reconnaissance des conflits d'usage potentiels et/ou avérés entre les usagers de l'eau. Les acteurs doivent pouvoir accéder à des mécanismes et lieux de coordination où les conflits sont pris en considération et leur dépassement envisagé. Ces « lieux institutionnels » faciliteront ainsi l'émergence d'un langage partagé entre les acteurs, élément essentiel pour la formation d'un groupe cohérent ou « communauté patrimoniale » susceptible de dépasser les conflits.

Dans l'Audomarois, les conflits d'usage se sont manifestés de façons diverses : actions unilatérales d'usage d'eau avec conséquences négatives pour les autres usages (pollution industrielle, par exemple), médiatisation *via* la presse (lors de l'accident de Bonduelle), activation d'un support technique (les casiers hydrauliques), sollicitation des pouvoirs publics (demandes au Préfet), etc. L'analyse des conflits d'usage dans l'Audomarois montre que la prise en compte des conflits et de leurs modalités de dépassement a connu une évolution liée en partie à la mise en place de lieux de négociation où ces conflits se sont manifestés dans un cadre relativement équilibré, dans la mesure où le risque de voir intervenir des rapports de force est moindre.

Nous voyons ainsi que, lorsque les conflits ont été pris en compte au sein d'une structure organisationnelle, l'intensité de ceux-ci est relativement stable et le dialogue et la négociation sont favorisés. Cela a été le cas du conflit entre les services de la navigation et les maraîchers (*via* le Préfet) où le conflit a commencé à trouver

une stabilité (après des années) dès que le protocole de gestion, même défini de façon complètement tacite, a été mis en place. Le manque de lieux de négociation permettant à l'ensemble des acteurs d'exprimer leurs intérêts et d'écouter ceux des autres a laissé la porte ouverte à des confrontations non structurées et variables en fonction de la conjoncture ; les acteurs maintiennent le conflit « non traité » afin d'éviter une décision tranchée qui bloquerait définitivement leur capacité d'action.

Pendant longtemps, les conflits ont été perçus par les acteurs locaux comme des jeux à somme nulle, l'issue correspondant nécessairement à un acteur gagnant et un autre perdant (Barouch, 1989). Ceci s'est traduit par des comportements de deux types : soit les acteurs tentaient d'imposer leur position face à l'adversaire sans laisser entrevoir aucune possibilité de négociation (comme ce fut le cas dans le conflit autour des niveaux d'eau, notamment pendant les années 1980), soit le conflit était ignoré et donc non pris en compte du tout (comme pour le conflit opposant l'agriculture et la protection de l'environnement).

Avec la mise en place du comité de concertation, une partie des conflits a trouvé un nouveau lieu d'expression, ou tout au moins de cristallisation. Pour la première fois, le conflit était considéré comme une composante parmi d'autres de la gestion de l'eau du bassin. Ils concernaient des acteurs, des objets et des comportements dont la prise en compte était indispensable à l'élaboration de la gestion de l'eau locale (dans un premier temps à l'échelle du marais).

Le SAGE a consolidé cette évolution et a élargi le champ d'action géographique, prenant en considération un plus grand nombre d'acteurs, de problématiques et d'interactions. Cet élargissement a permis, sinon de résoudre les conflits, tout au moins de mettre en évidence des conflits ignorés, faute de porte-parole capable de s'engager. La proximité organisée activée par la création de la CLE et le processus d'élaboration du SAGE a en tout cas permis aux acteurs locaux (notamment aux élus locaux, dont l'implication se révèle être d'une importance essentielle pour le succès de la démarche) d'acquérir une connaissance commune des interrelations et des différents effets de la proximité géographique qu'ils partagent, souvent de façon conflictuelle.

En somme, le SAGE s'est avéré être un outil d'apprentissage organisationnel, dans la mesure où il a engagé des acteurs (qui s'ignoraient ou s'évitaient auparavant), dans une démarche collective de résolution de problèmes, permettant des tentatives de coopération et d'engagement dans des compromis acceptés par tous.

3.2.4. Des politiques publiques transversales

La transversalité des politiques publiques ayant un impact sur l'eau a été, dans l'Audomarois, la dimension la plus difficile à analyser, ce qui laisse penser que l'effectivité de cette transversalité est loin d'être atteinte. Les principales données dont nous disposons concernent la période la plus récente, celle qui débute avec le lancement de la procédure du SAGE Audomarois et concernent, sans surprise, l'aménagement de l'espace.

Le premier constat d'une démarche volontariste de transversalité, nous le trouvons dans le texte législatif même¹³⁰, qui impose, en modifiant le code de l'urbanisme, la mise en compatibilité des Schémas de cohérence territoriale (SCOT¹³¹), des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales dans les trois ans qui suivent l'approbation du SAGE. Ainsi, tout au moins dans le domaine de l'urbanisme, la gestion de l'eau est considérée comme un élément dont la gestion de l'espace doit non seulement tenir compte, mais intégrer dans ses propres dispositions qui doivent, si nécessaire, s'adapter. La volonté législative place la gestion de l'eau au sein de la gestion de l'espace dans une posture conquérante : c'est aux politiques publiques d'aménagement de l'espace de s'adapter aux dispositions décidées par les politiques publiques de l'eau.

Lors du lancement de la procédure SAGE, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), était en processus d'actualisation. La CLE, mobilisée par son secrétariat technique (le Parc) a montré une volonté de s'impliquer dans ce processus, mais les documents internes du Parc traduisent le peu d'importance que le dispositif d'aménagement donnait à la CLE car celle-ci n'est pas consultée.

¹³⁰ La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive cadre européenne sur l'eau.

¹³¹ Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) est remplacé par le SCOT en 2000.

3.3. Limites et voies de dépassement

Les éléments d'incomplétude qui empêchent de caractériser la gestion de l'eau dans l'Audomarois comme une gestion intégrée concernent notamment la cohérence du régime institutionnel et la prise en compte des processus de dépassement des conflits. Nous mettons ici en évidence les principaux déficits et incohérences observés lors de la mise en application de certaines politiques publiques ainsi que les limites des processus de planification négociée territorialisée. Nous évoquerons finalement les éventuelles voies de dépassement de ces limites afin de contribuer à la gestion intégrée de l'eau dans le bassin de l'Audomarois.

3.3.1. L'incohérence de la police de l'eau

Dans la mise en place des politiques publiques, nous avons identifié deux étapes essentielles qui sont, d'une part, la définition des objectifs et des moyens (instruments) et, d'autre part, la mise en application sur le terrain des politiques ainsi définies. La cohérence des politiques publiques de l'eau dans l'Audomarois (et l'analyse peut être généralisée au niveau national) est affaiblie par ce deuxième élément. Quand bien même les instruments mis en œuvre correspondent aux objectifs fixés et les mesures prévues sont adaptées aux usagers cible de la politique de l'eau, la dispersion des compétences et le manque de coordination des services de l'État chargés de la police des eaux est source d'incohérences, en particulier de type organisationnel. Au niveau national, plusieurs rapports parlementaires ou de la Cour des Comptes ont souligné la trop grande dispersion des services chargés de l'exercice de la police de l'eau. La dispersion des services et le cloisonnement des décisions intervenant dans le domaine de l'eau traduit le caractère sectoriel de la mise en œuvre concrète des politiques publiques de l'eau.

Dans l'Audomarois, nous avons identifié au moins 7 services dont les compétences concernent en partie le contrôle de l'application de la politique de l'eau : le CSP, la DRIRE, la DDAF, la DDASS, les Services vétérinaires, le Conseil d'hygiène et la MISE. Non seulement les compétences de ces différents services sont fragmentées mais les procédures de coordination prévues ne favorisent pas le partage des savoir-faire respectifs. À titre d'exemple, la procédure de contrôle des installations classées est compétence exclusive de la DRIRE, mais dans cette procédure, le savoir-faire

technique de la DIREN n'est pas pris en considération de manière systématique ; c'est au bon gré du technicien chargé d'un dossier de demander un avis extérieur. Par ailleurs, nous avons déjà souligné le fait que la DRIRE ne fait pas partie de la MISE, ce qui nous semble une des incohérences majeures de l'organisation de la police de l'eau en France. Nous ne pouvons qu'être surpris lorsque, au sein d'un service créé particulièrement pour regrouper les services de l'État chargés de la police de l'eau, le service chargé d'instruire les dossiers des installations classées est absent ! En tout cas, la dispersion des compétences induit une opacité des actions de la police de l'eau qui nuit gravement à l'efficacité des politiques publiques dans ce domaine.

L'analyse des conflits d'usage dans l'Audomarois a également mis en évidence la faible implication des services de l'État dans l'élaboration du SAGE. Ce manque d'implication s'explique en partie par les changements fréquents des interlocuteurs au sein des services de l'État, mais il est d'autant plus remarqué par les acteurs locaux que le SAGE est une procédure proposée par les pouvoirs publics. L'absence de participation des services de l'État se fait tout particulièrement sentir au début de la procédure, au moment où justement le besoin de légitimité de la nouvelle démarche était le plus saillant. Dans ce sens, nous trouvons dans un document de travail de la CLE en 1996, un point sur les « *propositions à faire pour améliorer le système et rendre crédible les travaux du SAGE* » ainsi que les réflexions suivantes : « *si l'État ne joue pas le jeu vis-à-vis d'une procédure qu'il a initiée, alors où va-t-on ?* ». L'inquiétude du Parc, animateur de la CLE et donc responsable de la mise en place de la dynamique locale, se comprend lorsqu'on constate les difficultés de la mise en œuvre d'une action publique territorialisée.

3.3.2. Les points faibles de l'action publique territoriale

Lorsque nous avons identifié les éléments confortant l'hypothèse d'une cohérence des politiques publiques de l'eau dans l'Audomarois, nous avons mentionné les avantages de la procédure du SAGE, une politique publique dont le cadre est fixé au niveau national mais le contenu est laissé aux mains des acteurs locaux, selon le principe de subsidiarité. De la même manière, cette politique publique territorialisée implique certaines limites qu'il convient de souligner ici.

Pour être une politique publique fondée sur la capacité d'organisation et de coopération des acteurs locaux, l'information dont ceux-ci disposaient lors du lancement de la procédure SAGE était plus qu'insuffisante. Le Parc, initiateur de la démarche, avait considéré que, compte tenu de l'expérience du comité de concertation, la dynamique nécessaire à l'élaboration du SAGE émergerait de manière naturelle et que les acteurs du bassin se montreraient aussi impliqués qu'ils l'avaient été les acteurs concernés par les pollutions industrielles dans le marais. Cependant, nos analyses montrent que, si la démarche informelle du comité de concertation avait été approuvée sans réserve par les acteurs locaux, la procédure SAGE a été perçue comme « venant de l'extérieur » et elle a été accueillie avec un certain scepticisme. La réglementation définie à l'échelle nationale suscite auprès des acteurs locaux un sentiment de manque de liberté sur les choix à privilégier pour leur territoire, en raison des contraintes institutionnelles supérieures.

Dans le cas de l'Audomarois, la lenteur de la mise en place du SAGE constatée les premières années a été à l'origine d'une baisse de l'implication des acteurs locaux, et notamment les élus. Cette lenteur peut s'expliquer principalement par trois facteurs : la nouveauté de la procédure, la démarche privilégiée pour l'animation de la CLE et le statut de la CLE. Tout d'abord, le projet de SAGE de l'Audomarois est l'un des premiers en France et il a souffert, dans ce sens, du manque d'expérience de l'ensemble des structures impliquées dans le lancement (préfectures, chambres consulaires, Conseils généraux, communes, etc.). Par ailleurs, l'animation de la CLE s'est basée sur une dynamique de concertation très large, nécessaire pour faire émerger les besoins et attentes des acteurs mais perçue par ces mêmes acteurs comme trop vague, pas assez liée à des actions concrètes. En outre, la CLE s'est probablement dispersée en tentant d'intervenir dans d'autres projets (SDAU, autorisation de forages, etc.) en négligeant le besoin de conforter sa propre structure de décision¹³². Ceci est d'autant plus pénalisant que le statut de la CLE, qui ne lui permet pas d'agir en tant que maître d'œuvre, contribue à la faible légitimation du SAGE auprès des acteurs locaux.

¹³² Il convient de noter que les moyens humains consacrés à l'animation de la CLE se résument, entre 1992 et 1998, à une personne à mi-temps.

Une politique publique territorialisée (et donc dépendante des décisions issues de la négociation entre acteurs locaux) peut également avoir comme conséquence une prise en compte partielle des enjeux du territoire, notamment des tensions et conflits d'usage existants autour de l'eau.

En effet, nous avons vu que, faute de porte-parole identifié, certaines tensions entre usages, celle entre la protection de l'environnement et l'agriculture, par exemple, sont minimisées. Ainsi, l'absence de représentants de l'usage protection de l'environnement (dont le pouvoir joue un rôle important dans d'autres conflits) empêche la mise en évidence des problèmes et donc leur traitement lors des procédures de concertation. Dans l'Audomarois, certaines associations ont, pendant un moment, joué ce rôle, mais elles n'ont pas réussi à défendre et maintenir durablement leur position. La DIREN, qui est censée représenter l'intérêt général dans le domaine de la protection de l'environnement au sein des services de l'État, semble être restée dans un rôle purement technique et pas spécialement impliquée dans les négociations concernant son domaine. Ce manque de représentativité est à mettre en lien avec la structuration du réseau de décision que constitue la CLE. En effet, celle-ci est composée de trois groupes : l'État, les collectivités territoriales et les usagers, mais ce dernier est très hétérogène et comprend des acteurs divers comme des compagnies de distribution d'eau, des riverains ou encore des syndicats professionnels. La répartition des pouvoirs implique une sur-représentation des communes et donc des maires et une dilution des pouvoirs des usagers, notamment au détriment des associations de protection de l'environnement. Par ailleurs, la délégation aux pouvoirs locaux du pouvoir de construction des règles risque d'affecter les moyens pour le dépassement des conflits. En effet, l'action publique territorialisée peut conduire à un processus « localiste » et perdre son caractère global, ce qui laisse une place limitée à l'intérêt général et le chemin libre aux luttes de pouvoir.

La difficulté de la négociation dans un territoire où les enjeux sont nombreux (de même que les conflits), peut conduire à des accords qui concernent les enjeux les moins importants. De même, les choix réalisés au bout du processus de négociation quant aux mesures à mettre en œuvre pour dépasser les tensions et conflits entre usages, peuvent se révéler plutôt d'ordre technique qu'organisationnel.

Dans l'Audomarois, la démarche privilégiée à partir de 1999 après la période de crise a été clairement orientée vers l'implication des pouvoirs publics locaux, et les enjeux traités en priorité ont été ceux qui intéressaient plus directement ce type d'acteurs. Cela s'est traduit par l'accent particulier mis sur les inondations ainsi que sur les niveaux d'eau dans le marais. La mobilisation des acteurs locaux a également été favorisée par le type de mesures privilégiées lors de la rédaction du SAGE, qui se caractérisent dans une grande partie par leur caractère technique. En effet, un des moyens les plus efficaces pour impliquer les acteurs publics locaux s'avère être la préconisation de solutions techniques, dont les effets peuvent être visibles, concrets, quantifiables par la population (et donc par les électeurs). Il convient de noter que les décisions prises par la CLE étaient préalablement discutées lors de groupes de travail et de groupes d'experts, dont la composante technique était largement représentée.

Si nous pouvons considérer que l'accent mis sur la technique permet d'éviter dans certain cas des débats partisans et l'intensification de l'inégalité des rapports de forces, il n'en reste pas moins qu'il renforce parallèlement une gestion sectorielle basée sur le seul langage technique dont nous avons souligné les déficiences.

3.3.3. Une gestion de l'espace conquérante

Sans ignorer les avancées constatées dans la prise en compte de la part des politiques de gestion de l'espace des enjeux de la gestion de l'eau (cf. 3.2.4.), la transversalité des politiques publiques affectant l'eau demeure entravée dans certains aspects.

Ainsi, la difficulté à mettre en œuvre de façon effective les périmètres de protection des captages d'eau potable illustre la position soumise de la gestion de l'eau face à la gestion de l'espace. Les collectivités locales mettent sur la balance d'un côté les intérêts particuliers en termes de développement économique, d'un autre côté, l'amélioration de la qualité de l'eau captée par les forages. Dans une grande majorité des cas, les bénéfices attendus de la mise à disposition des espaces constructibles pour l'implantation d'activités économiques sont considérés supérieurs aux gains sur la qualité de l'eau captée et l'application des obligations légales est dès lors ignorée ou retardée. L'Audomarois ne fait pas exception à la tendance nationale, qui montre une forte réticence de la part des décideurs locaux à mettre en application les

mesures exigées par la législation sur l'eau qui entraîneraient une limitation de l'usage de l'espace.

Concernant un autre volet de la gestion de l'espace, en l'occurrence la gestion du risque inondation, il convient de noter le retard dans la réalisation de l'atlas des zones inondables du bassin de l'Aa (atlas « Aa supérieur » et « Marais audomarois »), documents en élaboration depuis 1995 et achevés seulement en juillet 2005. Le manque d'informations actualisées sur les espaces susceptibles de subir les effets des crues a été d'autant plus regrettable que le risque inondation semble être une des principales préoccupations des élus locaux, notamment ceux de la basse vallée de l'Aa et du marais. Si des mesures concernant la rétention des eaux le plus en amont possible moyennant la construction de petits ouvrages de rétention ainsi que des incitations à la mise en place de pratiques culturelles favorisant la rétention d'eau (comme le couvert hivernal ou les haies) ont été envisagées (et pour certaines déjà expérimentées) par le SAGE, aucune mesure de limitation de l'utilisation de l'espace est prévue par le document. Les crues de 2002, dont les dégâts ont été non négligeables, ont remis à l'ordre du jour cette problématique. Or, les décisions concernant la gestion de l'espace, notamment s'il peut accueillir une activité économique, semblent difficiles à être prises à une échelle supra communale, en raison des importants enjeux économiques des communes impliquées qui poussent celles-ci à garder le contrôle dans ce domaine.

3.3.4. Voies de dépassement pour une gestion intégrée de l'eau

Les difficultés observées dans la mise en place d'une gestion intégrée de l'eau dans l'Audomarois appellent une réflexion sur les voies de leur dépassement. Nous soulignons ici quelques pistes sans, pour autant, prétendre à l'exhaustivité.

Tout d'abord, la cohérence du régime institutionnel de ressource en eau de l'Audomarois gagnerait en intensité avec une révision en profondeur de la structure organisationnelle des services de l'État en charge de l'application des politiques publiques, en particulier celle de la police de l'eau. Dans ce sens, un premier pas semble être fait lors de la rédaction du nouveau projet de loi sur l'eau, validé par le Sénat mais encore en attente du vote par l'Assemblée nationale. Ce projet prévoit en effet d'instituer dans chaque département un service unique de police de l'eau (en

lieu et place des 4 à 8 services qui s'en occupaient) ainsi que de renforcer le rôle de la DIREN dans la coordination des services départementaux. Cependant, le projet de loi ne s'attaque pas aux incohérences induites par la dispersion de compétences entre dossiers « loi sur l'eau » et dossiers « installations classées ». Ce dernier domaine reste la « chasse gardée » de la DRIRE. Si, en principe, nous considérons comme positif que chaque service de l'État s'intéresse à l'impact de son activité sur la gestion de l'eau (c'est la transversalité dont nous avons souligné l'importance pour une gestion intégrée), la cohérence des politiques publiques rend néanmoins indispensable la coordination de ces services dans les décisions relatives à l'eau.

Par ailleurs, l'opacité qui entoure les compétences des services chargés du contrôle des politiques publiques ne facilite pas la mise en œuvre de celui-ci. L'efficacité de la police de l'eau serait en effet favorisée par une plus grande transparence concernant les compétences respectives des différents services, leur domaine d'action, leurs ressources, les processus d'instruction des dossiers et les démarches administratives. De plus, selon le fonctionnement actuel, les moyens humains destinés au contrôle de l'application des décisions administratives (déclaration, autorisation, montant de rejets, etc.) demeurent largement en dessous du niveau permettant un contrôle minimal. Ceci se traduit, d'une part, par le non-respect des réglementations et, d'autre part, par le maintien d'une distance organisationnelle et institutionnelle entre les acteurs chargés de l'application des politiques publiques et les acteurs usagers de l'eau cibles de celles-ci. Le gain organisationnel d'une plus grande coordination entre services serait en mesure, selon nous, de compenser l'investissement consenti dans le renforcement de la présence des techniciens sur le terrain.

Enfin, le volet « Connaissances, sensibilisation et communication » défini dans le SAGE comme une des six orientations stratégiques nous semble constituer une des dimensions les plus importantes dans la mise en œuvre des mesures fixées. Si le processus d'élaboration du SAGE a laissé une place prépondérante aux acteurs directement concernés par l'usage de l'eau (tout au moins leurs représentants), l'appropriation par l'ensemble des acteurs du bassin des préconisations du SAGE nécessite un effort constant d'information. La transparence de l'information favorise en effet la légitimité des actions entreprises ainsi que l'appropriation par l'ensemble

des acteurs (riverains, agriculteurs, randonneurs, pêcheurs, habitants, distributeurs d'eau...) de la préoccupation commune exprimée par le SAGE. Actuellement, les informations concernant l'ensemble des domaines d'utilisation de l'eau (nombre d'ouvrages hydrauliques, nombre de piscicultures en règle, montant de rejets des entreprises, nombre de pêcheurs, etc.) est encore relativement dispersée malgré l'effort réalisé lors de la phase de diagnostic du SAGE¹³³. La transparence et la diffusion de l'information favorisera, non seulement l'appropriation de la démarche et des enjeux communs par les acteurs concernés, mais aussi la légitimité des mesures prévues de gestion des conflits d'usage auprès des acteurs publics locaux, dont nous avons souligné le rôle essentiel.

¹³³ À titre d'exemple, aucune des diverses divisions de la DRIRE auxquelles nous avons fait appel depuis 2001 a été en mesure de nous fournir des informations sur les dépassements de rejets des principales industries audomaroises dans son ensemble, nous renvoyant vers chaque entreprise ou vers les archives de la préfecture où les autorisations de rejets sont déposées.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons testé la grille théorique proposée dans le chapitre précédent au sein du bassin versant de l'Audomarois, un territoire qui se caractérise par un fort degré de complexité tant d'ordre hydrologique que social ou économique. L'analyse effectuée sur les conflits d'usage dans ce bassin versant nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements en ce qui concerne l'origine des conflits, les objets sur lesquels ils émergent (leur matérialité), les manifestations des antagonismes ainsi que les éventuelles tentatives de gestion ou de dépassement de ceux-ci.

Nous avons vu que les conflits dans ce bassin sont de nature très diverse et concernent des enjeux d'ordre tant quantitatif que qualitatif. C'est l'usage effectif de la ressource en eau qui est considéré comme nuisant ou limitant d'autres usages. Nous avons mis en évidence trois éléments : l'importance des systèmes de représentations et de l'analyse historique (cf. 3.1.1), le rôle de l'espace dans la survenance des conflits (3.1.2) et l'instrumentalisation de la notion de patrimoine par les acteurs locaux (3.1.3).

Il ressort tout d'abord que la prise en compte de la dimension historique ainsi que des divergences en termes de systèmes de représentations aident à comprendre l'origine des conflits et certains discours de légitimation des comportements des acteurs. De plus, la prise en compte du facteur spatial permet de rendre compte, non seulement de l'objet et de la matérialité des conflits, mais aussi des moyens mobilisés par les acteurs lors du déroulement de ceux-ci. Enfin, le patrimoine s'avère une catégorie favorisant le compromis, encore que cette notion donne lieu à différentes interprétations et ses instrumentalisation respectives rendent difficile la proximité institutionnelle entre les différents acteurs.

À partir des enseignements tirés de l'analyse des conflits dans l'Audomarois, nous nous sommes interrogée sur le caractère intégré de la gestion de l'eau dans ce territoire. Dans un premiers temps, nous avons mis en évidence un certain nombre d'éléments qui vont dans le sens d'une gestion intégrée :

- une évolution manifeste de la dimension « étendue » du régime, avec deux moments clé : la prise en compte de l'usage industriel et l'émergence des préoccupations environnementales (ces dernières débouchant sur une dynamique originale de concertation, le comité de concertation) ;
- une augmentation de la cohérence du régime institutionnel de l'eau au travers de la dynamique lancée par la démarche d'« action collective encadrée » du SAGE, qui s'avère un outil d'apprentissage organisationnel ;
- une évolution dans la reconnaissance des conflits d'usage, *via* la mise en place de mécanismes institutionnels de coordination permettant la manifestation mais aussi la gestion des conflits.

Cependant, les limites et les facteurs de blocage également identifiés par l'analyse des conflits d'usage dans l'Audomarois empêchent de caractériser la gestion de l'eau dans ce territoire comme une gestion intégrée. Parmi ces limites nous soulignons :

- les incohérences induites par la dispersion des compétences, le cloisonnement des décisions et le manque de coordination des services de l'État chargés de la police des eaux ;
- les limites des processus de planification négociée territorialisée, qui confèrent un rôle insuffisant à certaines catégories d'usagers ;
- la politique de gestion de l'eau qui demeure dans une posture soumise face aux politiques de gestion de l'espace.

Les voies de dépassement de ces limites que nous avons proposées concernent notamment deux points : d'une part, les modifications organisationnelles au sein des services de l'État chargés de l'application et du contrôle de la politique de l'eau ; d'autre part, l'intensification des mesures de communication favorisant l'appropriation par l'ensemble de la population des enjeux liés à la gestion de l'eau, afin de renforcer la légitimité des mesures de gestion des conflits d'usage proposées aux acteurs publics locaux.

CONCLUSION GÉNÉRALE

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'activité humaine est intimement liée à son environnement et aux ressources naturelles dont elle dépend. La science économique se fonde sur cette relation entre les besoins et désirs des Hommes et l'utilisation des ressources, y compris les ressources naturelles, relation qui est souvent source de tensions longtemps ignorées par l'analyse économique. Si celle-ci s'est développée suivant un système de pensée qui considère la nature et les ressources naturelles comme facteurs de production « normaux », les transformations productives, sociales, culturelles, etc. intervenues depuis la fin du XIX^e siècle et notamment au XX^e siècle, ont eu comme conséquence un déplacement de la place jusque là inconfortable occupée par les ressources naturelles au sein de la discipline économique. Comme nous le rappelions en introduction générale, de nos jours, le constat de la rareté relative de l'eau, en termes quantitatifs et qualitatifs, a progressivement fait de cette ressource un objet intéressant la science économique ; l'eau devient une ressource précieuse convoitée par des usagers multiples en situation d'interdépendance. Ces interdépendances, conjuguées à la multifonctionnalité des ressources en eau et à la diversité de l'organisation socio-économique des usagers, se traduisent par une diversité de situations conflictuelles.

Ce constat a constitué le point de départ de notre travail de thèse, dont l'objectif était de mener une réflexion approfondie sur la gestion (de la demande et de l'allocation) des ressources en eau, dans une double perspective, analytique et normative. Tout d'abord, la visée analytique de cette recherche avait pour objet les conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Notre intuition était en effet que pour comprendre la dynamique de la gestion de l'eau il était essentiel de s'intéresser à la nature des conflits qui la traversent. Face aux limites des approches théoriques standard pour l'appréhension des spécificités de l'eau et de l'ensemble des dimensions liées aux conflits dans ce domaine, il s'agissait de mettre en évidence une grille théorique permettant d'étudier ces relations conflictuelles dans toutes leurs dimensions – et en premier lieu leurs facteurs déterminants. Par ailleurs, il convenait de s'interroger, selon une perspective davantage normative, sur le contenu de la notion de gestion intégrée des ressources en eau.

Nous avons vu que les difficultés rencontrées par l'analyse économique pour appréhender les ressources en eau sont largement liées aux spécificités de celles-ci, qui les distinguent des biens marchands et nécessitent la prise en compte d'éléments liés aux usages divers, à l'incertitude, à l'espace, à la dimension historique, aux liens sociaux... Le comportement des individus s'inscrit en effet dans un contexte influencé par des variables sociales, politiques, historiques... souvent liées à la dynamique institutionnelle propre aux usages. Autrement dit, les comportements économiques sont influencés par les institutions. Dès lors, les approches théoriques traditionnellement utilisées pour l'analyse des ressources en eau, qui portent un intérêt limité aux dynamiques collectives, aux représentations sociales des usages, à la dimension territoriale... s'avèrent insuffisantes pour considérer les multiples dimensions inhérentes aux conflits d'usage dans le domaine de l'eau. Celles-ci concernent notamment la genèse des conflits, leurs manifestations, les modes de coordination entre les acteurs concernés ainsi que les modalités de leur dépassement.

Face aux limites des approches standard et compte tenu des spécificités des ressources en eau que nous avons identifiées, nous avons fait appel à d'autres développements conceptuels. Nous avons ainsi retenu quatre constructions théoriques dont la combinaison nous semble constituer une grille analytique pertinente pour rendre compte de la diversité des conflits d'usage autour des ressources en eau et aider à la définition normative d'une gestion intégrée.

Premièrement, le modèle des « cités » élaboré au sein de l'économie des conventions par Boltanski et Thévenot (1991) propose une « grammaire de justification » qui, par la mise en évidence d'une pluralité de paradigmes de justification, permet de « lire » le conflit en tant que divergence entre systèmes de représentations ou *visions du monde*. Cette approche, qui considère les individus en tant que porteurs d'une argumentation cherchant à être justifiée, permet de rendre compte de la genèse des relations conflictuelles. En effet, la divergence entre les rapports cognitifs aux ressources en eau portés par les différents acteurs est susceptible d'expliquer un grand nombre de conflits. Par ailleurs, elle offre aussi les matières premières pour la construction d'une représentation partagée des usages.

Deuxièmement, l'approche patrimoniale contribue à l'analyse des conflits d'usage selon une perspective de soutien à l'action en mettant l'accent sur les dynamiques

organisationnelles dans les processus de gestion et dépassement des conflits. La référence à la notion de patrimoine permet la prise en compte des dimensions identitaires et constitue une voie originale d'analyse des modes de coordination entre les acteurs. Les catégories d'analyse proposées par cette approche contribuent à la compréhension des dynamiques de coordination pouvant aboutir à des compromis lors des situations de conflits d'usage autour des ressources en eau.

Troisièmement, les travaux de l'« économie de la proximité » nous ont permis de prendre en considération la dimension spatiale qui caractérise les ressources en eau et les conflits dans ce domaine. L'introduction de l'espace dans sa dimension non seulement géographique mais également organisationnelle et institutionnelle contribue à l'analyse territorialisée des conflits d'usage dans le domaine de l'eau. En particulier, nous avons mis en évidence que la proximité géographique, souvent considérée comme « *remède infaillible aux pannes de coordination* » (Kirat et Torre, 2004, p. 13), n'est pas toujours porteuse d'interactions positives et qu'elle est susceptible de favoriser l'apparition de conflits autour de l'usage ou de la gestion de l'eau. Par ailleurs, l'évolution de ces conflits peut être étudiée à l'aide de la proximité organisée.

Enfin, le cadre conceptuel des « régimes institutionnels de ressources » propose une grille analytique à même d'introduire la variable historique dans l'analyse des conflits d'usage. Cette grille, appliquée aux ressources en eau, combine le système des droits de propriété et d'usage de l'eau et les politiques publiques de protection et/ou d'usage de celle-ci et propose une typologie des régimes en fonction de l'étendue et de la cohérence de ceux-ci. La prise en considération de ces deux dimensions conduit à retracer l'évolution de la gestion de l'eau en France, à identifier les facteurs de changement et à nous interroger sur les interactions entre les politiques publiques et les droits de propriété/usage en tant que régime évoluant dans le temps. Il ressort de notre analyse que le rôle de la composante « politiques publiques » du régime est ambigu : si, d'une part, les politiques publiques constituent le principal levier du changement du régime, c'est au sein de cette même composante que les principaux facteurs de blocage ont été identifiés. Si l'analyse du régime institutionnel de l'eau en France traduit l'évolution d'un régime simple vers un régime complexe, l'évidence d'un régime intégré effectif n'est pas encore

manifeste. Les incohérences identifiées au sein des politiques publiques s'expliquent en partie par la tension entre les démarches « top down » de l'échelle nationale et l'action plutôt « bottom up » des institutions publiques territorialisées.

La mobilisation de ces différentes approches théoriques a rendu possible des réponses, tout au moins partielles, à la plupart des questions que nous posions tout au début de ce travail. À partir de l'articulation des apports respectifs, nous avons tiré des enseignements sur l'émergence des conflits, la dynamique des acteurs participants, les modes de coordination ainsi que les processus institutionnels qui les caractérisent.

Il ressort ainsi que la survenance des conflits d'usage dans le domaine de l'eau est essentiellement favorisée par trois éléments : premièrement, la divergence entre systèmes de représentations ou *visions du monde* engagées par les différents acteurs usagers et/ou gestionnaires de l'eau ; deuxièmement, la proximité géographique (dans sa dimension environnementale) entre les acteurs ; enfin, les incohérences et contradictions de l'ensemble des politiques publiques ayant un impact sur l'eau.

Par ailleurs, les droits de propriété et surtout d'usage de l'eau s'avèrent jouer un rôle important dans le déroulement des conflits. Nous avons vu que les acteurs s'appuient sur ces droits (mais aussi sur l'absence de ceux-ci) lors des confrontations. La rigidité du système de droits de propriété/usage du contexte français pousse les acteurs d'un conflit à se tourner vers les politiques publiques ou vers la mise en place d'arrangements informels au sein d'institutions elles aussi informelles.

Les processus de dépassement, ou tout au moins de gestion et encadrement des conflits, traduisent une certaine articulation des différentes *visions du monde*. L'apaisement des conflits est favorisé par l'activation de la proximité organisationnelle entre les acteurs, au sein de structures institutionnelles qui permettent un apprentissage et le partage de préoccupations communes. Il s'agit d'un « lieu institutionnel » où les conflits peuvent se manifester dans un cadre relativement équilibré en ce qui concerne les rapports de force. Si la proximité organisationnelle n'est pas une condition suffisante pour la création de compromis stables entre les acteurs, elle peut néanmoins faciliter l'apparition de proximités

institutionnelles autour de nouvelles représentations partagées ayant comme point commun la notion de patrimoine. Les différentes interprétations de cette notion peuvent ainsi se retrouver autour de compromis qui, bien qu'instables, aident à envisager des outils pour le dépassement des conflits avérés ou la prévention des conflits potentiels.

Compte tenu des caractéristiques spécifiques des ressources en eau et des conflits dans ce domaine, nous avons proposé une définition de la notion de gestion intégrée des ressources en eau 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.

La gestion intégrée implique ainsi tout d'abord un régime institutionnel intégré de l'eau, autrement dit, un régime où la cohérence et l'étendue sont fortes. Ceci se traduit par des politiques publiques de l'eau cohérentes avec le système des droits de propriété et d'usage de la ressource, d'une part, et la prise en compte de l'ensemble des usages potentiels de celle-ci, d'autre part. Dans ce sens, la considération des usages environnementaux depuis environ la fin des années 1970 correspond à une augmentation de l'étendue qui a favorisé l'évolution du régime vers un degré supérieur d'intégration. Au contraire, la dispersion des compétences des services de l'État chargés de la police de l'eau traduit une faiblesse de la cohérence du régime.

Ensuite, une gestion intégrée des ressources en eau exige que l'ensemble des acteurs concernés par l'usage ou la gestion publique de l'eau reconnaisse et comprenne la dynamique de ces conflits et les potentialités de leur dépassement. Cette compréhension est favorisée par la mise en place de « lieux institutionnels » où les conflits d'usage dans ce domaine peuvent se manifester dans un cadre organisé contribuant à l'apprentissage organisationnel et à la construction de représentations partagées.

Enfin, la gestion intégrée de l'eau appelle une certaine transversalité dans la définition et l'application des politiques publiques sectorielles, notamment les

politiques de gestion de l'espace. Afin d'éviter des mesures contradictoires potentiellement source de conflits, les politiques ayant des effets sur la quantité et/ou la qualité de l'eau (parmi lesquelles celles de la gestion de l'espace occupent une place importante) doivent considérer, dans leur propre processus de décision, leurs impacts sur les ressources en eau. Dans le cas particulier de l'aménagement de l'espace, ceci se traduit par la rupture avec la position soumise de la gestion de l'eau face aux filières de gestion des espaces et par la mise en œuvre d'une gestion spatiale de l'eau. Cette dernière peut être favorisée par l'activation d'une proximité organisée entre les acteurs chargés de définir et mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles.

Plusieurs limites, qui constituent autant de développements potentiels, sont décelables au terme de ce travail de recherche.

Comme nous l'avons indiqué en introduction générale, le constat du relatif faible nombre de travaux traitant de l'émergence, des manifestations et du déroulement des conflits d'usage dans le domaine des ressources en eau, nous a menée à nous intéresser plus particulièrement à la compréhension de la genèse et de l'évolution de ces conflits. De nombreux travaux ont été consacrés aux processus de négociation, de médiation, de concertation, de gouvernance, etc., dont l'analyse vise essentiellement les modalités de pacification ou de résolution des conflits. Quand bien même nous avons avancé des éléments dans ce sens, notre contribution à l'étude de ces dynamiques de dépassement reste non exhaustive. Les possibilités théoriques permises par les approches conceptuelles utilisées pourraient ainsi être exploitées plus en profondeur dans une perspective davantage normative.

D'autre part, la démarche que nous avons retenue pour traiter notre problématique a consisté à faire appel à plusieurs outils théoriques. Nous avons proposé un agencement original de ces conceptions à même de renouveler l'analyse des phénomènes relevant de l'économie de la ressource en eau. Cependant, il nous paraît incontestable que cette synthèse théorique n'attendra sa complète efficacité que si elle se prolonge par une définition précise des caractéristiques d'une gestion intégrée de l'eau ; une définition dont on a seulement dessiné ici les contours. La principale raison de ce qui pourrait apparaître comme un inachèvement coupable tient au caractère assurément singulier de ces caractéristiques précises au regard du contexte

particulier dans lequel la gestion a cours. Or, tandis que s'achève cette réflexion, et qu'il convenait de monter à nouveau en généralité, nous ne souhaitons pas conférer un relief trop marqué à notre monographie, et laisser prendre des préconisations spécifiques pour des lignes d'action générales. On se rend compte alors du besoin d'investigations empiriques complémentaires propices à un travail de comparaison et à la mise en évidence de constantes dans les modes d'intervention. Plus largement, une analyse comparative des conflits d'usage sur la base de plusieurs terrains d'étude à des échelles territoriales variées, permettrait, selon une démarche empirico-déductive, de mieux faire ressortir des facteurs communs aux modalités d'expression propres aux conflits tout en gagnant en généralité car lissant la variable spatiale. Ces études complémentaires et leurs enseignements permettraient de mieux préciser les conditions et les caractéristiques de la gestion intégrée des ressources en eau. Une telle démarche aurait cependant dépassé les possibilités offertes par les ressources propres à la production d'une thèse doctorale.

L'échelle territoriale européenne constitue un terrain d'étude ouvrant de nouvelles perspectives de recherche, tant en ce qui concerne les modalités de construction des politiques communes que dans la transposition et l'adaptation de ces politiques à des échelles territoriales variées. Les interrogations suscitées par l'adoption de la directive cadre européenne sur l'eau et les débats qu'elle a contribué à créer appellent à nous intéresser à l'articulation entre les différentes échelles territoriales ainsi qu'entre les multiples niveaux de gouvernance.

Enfin, de la même manière que la gestion intégrée de l'eau implique une transversalité des politiques publiques pour gagner en cohérence, la démarche scientifique s'enrichit avec l'interdisciplinarité, notamment dans les recherches concernant l'environnement et les ressources naturelles. Une compréhension exhaustive des phénomènes environnementaux et leurs liens avec les sociétés humaines nécessite les apports de la géographie, de la sociologie, de la biologie, de l'anthropologie, de l'aménagement de l'espace, de la science politique, du droit...

BIBLIOGRAPHIE

- ADAR Z. et GRIFFIN J.M., 1976, « Uncertainty and the Choice of Pollution Control Instruments », *Journal of Environmental Economics and Management*, n° 3, p. 178-188.
- Agence de l'Eau Artois-Picardie (AEAP), 1992, « La gestion de l'eau dans l'Audomarois », plaquette d'information, 7 p.
- Agence de l'Eau Artois-Picardie (AEAP), 1997, *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.)*, 6 volumes.
- Agence de l'Eau Artois-Picardie (AEAP), 2004a, Bilan du SDAGE, www.nord-pas-de-calais.ecologie.gouv.fr/dc/publications/Bilan_SDAGE/bilan_du_sdage.pdf, (02/09/2005), 116 p.
- Agence de l'Eau Artois-Picardie (AEAP), 2004b, Base de données « Volume de prélèvements ».
- AGENDA 21, 1992, Programme Action 21, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), Rio de Janeiro, <http://www.un.org>
- AGUILERA-KLINK F. et PETIT O., 2005, « Introduction », in AGUILERA-KLINK F. et PETIT O. (dir.), « Water resources management: institutional perspectives », *International Journal of Water*, vol. 3, n°2, Special issue, p. 101-106.
- AGUILERA-KLINK F., 1994, « Some Notes on the Misuse of Classic Writings in Economics on the Subject of Common Property », *Ecological Economics*, vol. 9, n° 3, p. 221-228.
- ALCHIAN A. et DEMSETZ H., 1973, « The Property Right Paradigm », *The Journal of Economic History*, vol. 33, n° 1, p. 16-26.
- ALLAIN S., 2003, « A "Negotiated Public Action" perspective for the resolution of water use conflicts », 54^e Conseil executive international de la CIID, 20^e Conférence européenne de la CIID, Montpellier, 14-19 septembre, 14 p.
- AMIGUES J.-P., BONNIEUX F., LE GOFFE P. et POINT P., 1995, *Valorisation des usages de l'eau*, Economica, 112 p.
- ANDERSON T.L. et HIGGINS L., 2003, *Property Rights : A Practical Guide to Freedom and Prosperity*, Hoover Institution Press Publication, 95 p.
- ANDERSON T.L. et LEAL D.R., 2001, *Free Market Environmentalism*, Revised edition, Palgrave, 241 p. (édition originale de 1991).
- ANDERSON T.L. et SNYDER P.S., 1997, *Water markets : Priming the Invisible Pump*, Washington D. C., CATO Institute, 231 p.
- ANDERSON T.L., 1982, « Institutional underpinnings of the water crisis », *Cato Journal*, vol. 2, n° 3, p. 759-792.

- ANDERSON T.L., 2000, « La marée montante des marchés de l'eau », in FALQUE M. et MASSENET M. (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, p. 135-147.
- ANGEON V. et PECQUEUR B., 2004, « Proximité et capture de la réglementation. Le cas de la banane martiniquaise », *Économie Rurale*, n°280 « Proximité et territoires », mars-avril, p. 59-76
- ARC INTERNATIONAL, 2004, « Arc International veut renforcer sa compétitivité en réduisant ses effectifs par des mesures d'âge », Communiqué de presse, 10 octobre, <http://www.arc-international.com/presse/pdf/CP-12oct-2004.pdf>
- Aristote, 1995, *La Politique*, Paris, Vrin, traduction de J. Tricot.
- BARBIER R., 1992, *Cité de l'écologie. Écologie et environnement dans les conflits de justice*, Mémoire de DEA, EHESS, 101 p.
- BARDE J.-P., 1992, *Économie et politique de l'environnement*, PUF, 2^{ème} éd., collection L'économiste, 383 p.
- BAROUCH G., 1989, *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, Paris, L'Harmattan, 237 p.
- BARRAQUÉ B., (non daté), « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne », RIOB, www.inbo-news.org/wwf/barraque.pdf, (15/09/2005), 6 p.
- BARRAQUÉ B., 1991, « Gérer l'eau en Europe », *Futuribles*, n° 55, juin, p. 41-52.
- BARRAQUÉ B., 2002, « Les marchés de l'eau en Californie : modèle pour le monde, ou spécificité de l'ouest aride américain. Première partie : la crise du partage du Colorado », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 28, octobre, p. 71-82.
- BARRAQUÉ B., 2003, « Politiques publiques et gouvernance », in LÉVÊQUE C. et Van der LEEUW S. (éds.), *Quelles natures voulons-nous ?*, Elsevier, p. 253-267.
- BATIFOULIER P. (dir.), 2001, *Théorie des conventions*, Paris, Economica, 328 p.
- BATIFOULIER P. et de LARQUIER G., 2001, « De la convention et de ses usages », in BATIFOULIER P. (dir.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica, p. 9-31.
- BATIFOULIER P., BIENCOURT O. et REBERIOUX A., 2002, « La convention en économie : les apports de l'approche interprétative », *La lettre de la régulation*, n° 40, mars, p. 1-4.
- BAUMOL W.J. et OATES W.E., 1971, « The use of standards and prices for the protection of the environment », *Swedish Journal of Economics*, n°73, p. 42-54.
- BEURAIN C. et LONGUÉPÉE J., 2004, « De l'importance des formes de proximité géographique dans l'élaboration et l'efficacité de la coordination : l'exemple du risque d'inondation », Quatrièmes Journées de la Proximité, Marseille, 17-18 juin, 21 p.

- BEAURAIN C., 2004, « Gouvernance environnementale locale et comportements économiques : un nouvel éclairage sur l'articulation du temps et de l'espace », *Développement Durable et Territoires* (www.revue-ddt.org), dossier n° 2, 16 p.
- BEGG D., FISCHER S. et DORNBUSCH R., 2000, *Economics*, 6th ed., London, McGraw-Hill, 634 p.
- BELLET M., COLLETIS G. et LUNG Y., 1993, « Économie de proximités », Introduction du numéro spécial, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 357-361.
- BERTRAND N., GORGEU Y. et MOQUAY P., 2001, « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Troisièmes journées de la proximité, Paris, 13 et 14 décembre, 18 p.
- BIELSA-CALLAU J., 1998, *Gestión integrada del agua en el territorio desde una perspectiva económica*, Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, 235 p.
- BIENCOURT O., CHASERANT C. et REBÉRIOUX A., 2001, « L'Économie des conventions : l'affirmation d'un programme de recherche », in BATIFOULIER P. et al., *Théorie des conventions*, Paris, Economica, p. 193-218.
- BILLAUD J.-P., 1984, *Marais Poitevin, Rencontres de la terre et de l'eau*, Paris, L'Harmattan, 265 p.
- BLANCHEMANCHE S., LAURENT C., MOURIAUX M.-F. et PESKINE E., 2000, « Multifonctionnalité de l'agriculture et statuts d'activité », *Économie Rurale*, n° 260, novembre - décembre, p. 41-51.
- BLÜMEL W., PETHIG R. et v. d. HAGEN O., 1986, « The theory of public goods : a survey of recent issues », *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142, p. 241-309.
- BOIDIN B. et ZUINDEAU B., 2004, « Socio-économie de l'environnement et du développement durable : enjeux et perspectives », séance commune du Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable (SIDD) et du Séminaire Socio-économie, IFRÉSI, Lille, 27 mai, 23 p.
- BOISVERT V., 2000, *Biodiversité et théories économiques des droits de propriété : Une mise en perspective des négociations entourant la Convention sur la diversité biologique*, Thèse de doctorat, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 529 p.
- BOLTANSKI L., 1990, « Sociologie critique et sociologie de la critique », *Politix*, n° 10-11, p. 124-134.
- BOLTANSKI L., 2002, « Nécessité et justification », *Revue économique*, vol. 53, n° 2, mars, p. 275-289.
- BOLTANSKY L. et THÉVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, NRF essais, Gallimard, 483 p.
- BORREGO DOMÍNGUEZ S., 2002, *Campos de Golf y Turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte, Turismo Andaluz, S.A.; 271 p.

- BOURGÉAP, 1995, *Étude globale sur les ressources en eau souterraine dans le bassin versant de l'Aa (62)*, tome I, 89 p.
- BRESSERS H. et KUKS S. (éds.), 2004, *Integrated Governance and Water Basin Management, Conditions for Regime Change and Sustainability*, Springer, 269 p.
- BRODHAG C. et HUSSEINI R., 2000, « Glossaire des Outils Économiques de l'Environnement. Définitions et traduction anglais/français », version de travail, École des Mines, Saint-Étienne, décembre, 35 p.
- BROMLEY D.W., 1991, *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*, Cambridge, MA, Basil Blackwell, 247 p.
- BROMLEY D.W., 1997, « Property regimes in environmental economics », in FOLMER H. et TIETENBERG T., *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1997/1998*, Edward Edgar, Cheltenham, p. 1-27.
- BROMLEY, D.W. et CERNEA, M.M., 1989, « The management of common property natural resources: some conceptual and operational fallacies ». *World Bank Discussion Paper 57*, World Bank, Washington DC, 66 p.
- BUCHANAN J., 1965, « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, p. 1-14.
- BUCHANAN J., MUSGRAVE R., 1999, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge Mass : the MIT Press, 272 p.
- CALVO-MENDIETA I., 2004, « Conflits d'usage dans la gestion des ressources en eau : analyse territoriale des modes de régulation », Actes du colloque « Les territoires de l'eau », C3ED, Réseau DDTF, Université d'Artois, Arras, 26 mars, p. 55-70.
- CALVO-MENDIETA I., DZIEDZICKI J.-M. et LARRUE C., 2002, Le bassin versant de l'Audomarois: un cas exemplaire de gestion intégrée de l'eau ?, contribution au projet de recherche *European Water Regimes and the Notion of Sustainable Status (EUWARENESS)*, rapport final, 56 p.
- CANS R., 1994, *La bataille de l'eau*, Paris, Le monde éditions, 232 p.
- CARON A. et TORRE A., 2001, « Land use and neighbourhood conflicts in rural areas », Troisièmes journées de la proximité, Paris, 13 et 14 décembre, 20 p.
- CARON A. et TORRE A., 2002, « Les conflits d'usages dans les espaces ruraux : une analyse économique », in PERRIER-CORNET P. (dir.), *À qui appartient l'espace rural ?*, éd. de l'Aube/DATAR, p. 49-78.
- CARON A. et TORRE A., 2004, « Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural », XL^e Colloque de l'ASRDLF « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits », Bruxelles, 1-3 septembre, 16 p.
- CARSON R.T., MARINOVA N. ET ZILBERMAN D., 1999, « Smoothing the Waters : the Jordanian Rift », *Policy Brief*, 11-1, University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation, San Diego, october.

CHARLES L. et KALAORA B., 2001, « La nature administrée, *Le Débat*, n° 116, septembre-octobre, p. 47-63.

CHARLIER B., 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.

CHARVOLIN F., 2003, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 134 p.

CHOCAT B. (coord.), 1997, *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier, 1124 p.

Circulaire du 15 octobre 1992 relative à l'application du décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux, http://aida.ineris.fr/sommaires_textes/sommaire_thematique/index.htm

Circulaire du 22 janvier 1993 relative à la généralisation de la coordination des intervention des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en application du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, J.O. n° 38 du 14 février 1993, www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=EQUP9300118C

CIRIACY-WANTRUP, S.V. et BISHOP, R.C., 1975, « "common property" as a concept in natural resources policy », *Natural Resources Journal*, vol. 15, p. 713-727.

CLARK C.W., 1990, *Mathematical Bioeconomics. The Optimal Management of Renewable Resources*, J. Wiley & Sons, 2nd ed., New York, 386 p.

COASE R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 1-44.

CODE CIVIL des Français, 1804, www.assemblee-nat.fr/evenements/code-civil/cc1804-12t01.pdf, 558 p.

COLLETIS G., GILLY J.-P., LEROUX I., PECQUEUR B., PERRAT J., RYCHEN F. et ZIMMERMANN J.-B., 1999, « Construction territoriale et dynamiques productives », *Sciences de la société*, n° 48, p. 25-46.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2000, Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des Communautés européennes*, 22 décembre 2000, L 327/1, Bruxelles.

COMMONS J.R., 1934, *Institutional Economics. It's Place in Political Economy*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, vol. 1 et 2, 921 p.

CORNES R. et SANDLER T., 1996, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, 303 p.

DALES J.H., 1968, *Pollution, Property, and Prices: An Essay in Policy-making and Economics*, University of Toronto Press, 111 p.

- DASGUPTA P.S. et HEAL G.M., 1979, *Economic Theory and Exhaustible Resources*, Cambridge University Press, 516 p.
- de MONTGOLFIER J., 2000, Rapport général, in FALQUE M. et MASSENET M. (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, p. 473-477.
- de MONTGOLFIER J. et NATALI J.-M., 1987, *Le patrimoine du futur : approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Economica, Paris, 250 p.
- DEMSETZ H., 1967, « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review*, vol. 57, p. 347-359.
- DEVLIN R.A. et GRAFTON Q.R., 1998, *Economic Rights and Environmental Wrongs. Property Rights for the Common Good*, Cheltenham, Edward Elgar, 189 p.
- DIETZ F. et VAN DER STRAATEN J., 1992, « Rethinking Environmental Economics : Missing Links Between Economic Theory and Environmental Policy », *Journal of Economic Issues*, vol. XXVI, n° 1, mars, p. 27-51.
- DONZIER J.-F., 2001, *Gestion intégrée des ressources en eau : nouvelles orientations pour préparer l'avenir*, http://www.oieau.fr/nouveau/Discours_jfd.PDF
- DOUSSAN I., 1995, « Du droit des nuisances au droit des pollutions ou le droit protecteur de l'agriculture intensive », *Revue de droit rural*, n°234, juin-juillet, p. 322.
- DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement), 2004, *L'industrie au regard de l'environnement en 2003*, www.nord-pas-de-calais.drire.gouv.fr (14/08/2005).
- DUPUY C. et FILIPPI M., 2000, « Marchés d'organisations, territoires et confiance : le cas des réseaux de producteurs dans le domaine alimentaire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 519-534.
- DUPUY C. et TORRE A., 2000, « Confiance et coopération au sein des réseaux spatialisés d'entreprises », in GILLY J.-P. et TORRE A., 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, p. 59-95
- DUPUY J.-P., 1989, « Convention et Common Knowledge », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, p. 361-400.
- DUPUY J.-P., EYMARD-DUVERNAY F., FAVEREAU O., ORLÉAN A., SALAIS R. et THÉVENOT L., 1989, Introduction au numéro « L'économie des conventions », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, mars, p. 141-145.
- DZIEDZICKI, J.-M., 2001, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?*, Thèse de doctorat, Université François Rabelais, Tours, 443 p.
- FALQUE M. et MASSENET M. (dir.), 2000, *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, Collection « Thèmes et Commentaires », 507 p.

- FAUCHEUX S. et NOËL J.-F., 1995, *Économie des Ressources Naturelles et de l'Environnement*, Armand Colin, 370 p.
- FAVEREAU O., 1989, « Marché interne/marché externe », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, p. 273-328.
- FAVEREAU O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, n° 34, p. 163-194.
- FILIPPI M., 2004, « Réorganisations dans la coopération agricole : proximités et solidarité territoriale », *Économie Rurale*, n°280 « Proximité et territoires », mars-avril, p. 42-58.
- FOURNIER S. et MOITY-MAÏZI P., 2004, « Proximité professionnelle et proximité communautaire : une grille d'analyse des proximités complexes dans le secteur artisanal », *Quatrièmes journées de la proximité*, 17 et 18 juin, Marseille, 16 p.
- FRÈRE S., GOXE A., LONGUÉPÉE J., LETOMBE G., VILLALBA B., ZUINDEAU B., 2003, « Régulation des problèmes environnementaux dans le bassin minier du Nord-Pas de Calais : une approche en termes de proximité », *Rapport intermédiaire, Opération de recherche « Gouvernance et territoires face à l'émergence des stratégies de développement durable : les espaces à forte contrainte environnementale de la région Nord-Pas de Calais »*, Programme Environnement, Vie et Sociétés, 29 p.
- FROGER G., 1997, « Éléments pour une théorie institutionnaliste des ressources naturelles et de l'environnement », *Économies et Sociétés, Série Développement, croissance et progrès*, n° 35, avril, p. 147-169.
- GADREY J., HATCHUEL A., BOLTANSKI L. et CHIAPELLO È., 2001, *Symposium sur : Le nouvel esprit du capitalisme*, *Sociologie du travail*, vol. 43, n° 3, p. 389-421.
- GAZZANIGA J.-L., OURLIAC J.-P., LARROUY-CASTERA X., 1998, *L'eau : usages et gestion*, Paris, Litec, 309 p.
- GILBERT M., 1989, *On social facts*, Princeton University Press, édition de 1992, 521 p.
- GILLY J.-P. et LUNG Y., 2005, « Proximités, secteurs et territoires », *Cahiers du GRES*, n°2005-09, mai, 20 p.
- GILLY J.-P. et TORRE A. (éds.), 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, 301 p.
- GIMPEL J., 1975, *La révolution industrielle du Moyen Âge*, Paris, Le Seuil, 244 p.
- GIVONE P., 2000, « L'évaluation du cycle de l'eau et des usages », in VIDAL-MADJAR D. et al., *Les conflits d'usage en environnement. Le cas de l'eau*, École de Physique des Houches, CNRS, Publications de la MSH-Alpes, DRH-Formation, p. 19-36.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP, 2000, *La gestion intégrée des ressources en eau*, TAC background papers, n° 4, 80 p., <http://www.gwpforum.org/gwp/library/TAC4fr.pdf>
- GODARD O. et SALLES J.-M., 1991, « Entre nature et société. Les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de

- l'environnement », in BOYER R., CHAVANCE B. et GODARD O. (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, éditions de l'EHESS, 393 p.
- GODARD O., 1980, *Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, (coll. « un autre développement »), 110 p.
- GODARD O., 1990, « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, n° 2, mars, p. 215-242.
- GODARD O., 1993, « Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés », *INSEE-Méthodes*, n° 39-40, p. 145-174.
- GODARD O., 1994, « Développement soutenable et processus de justification des choix en univers controversé », communication au Symposium international *Modèles de développement soutenable. Des approches exclusives ou complémentaires de la soutenabilité ?*, Paris, 16-18 mars, p. 115-125.
- GODARD O., 1999, « De l'usage du principe de précaution en univers controversé », *Futuribles*, n° 239-240, p. 37-60.
- GODARD O., HUBERT B. et HUMBERT G., 1992, « Gestion, aménagement, développement : mobiles pour la recherche et catégories d'analyse », in JOLLIVET M. (dir.), 1992, *Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières*, Paris, CNRS éditions, p. 321-335.
- GOMEZ P.-Y., 1994, *Qualité et Théorie des Conventions*, Paris, Economica, 270 p.
- GORDON S., 1954, « The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery », *Journal of Political Economy*, vol. 63, p 124-142.
- GOUBERT J.-P., 1986, *La conquête de l'eau*, Hachette, 302 p.
- GUÉRIN M., 2001, « Proximité, systèmes productifs ruraux et intervention publique. Le cas du Sidobre et de Laguiole », Troisièmes journées de la proximité, Paris, 13 et 14 décembre, 23 p.
- GUILLERME A., 1983, *Les temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Champ Vallon, 264 p.
- HARDIN G., 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, p. 1243-1248.
- HEAD, J.G., 1962, « Public Goods and Public Policy », *Public Finance*, vol. XVII, n° 3, p. 197-219.
- HENRY C., 1990, « Efficacité économique et impératifs éthiques : l'environnement en copropriété », *Revue économique*, n° 2, mars, p. 2195-2114.
- HENRY C., 1994, « Le principe pollueur-payeur : vingt ans après », *INSEE Méthodes*, n° 39-40, février, p.
- HIRSHLEIFER J., DEHAVEN J.C. et MILLIMAN J.W., 1960, *Water Supply: Economics, Technology and Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

- HOBBS T., 1971, *Léviathan*, Paris, Éditions Sirey, coll. : « Philosophie politique », traduction française de François Tricaud, 780 p. (édition originale de 1651).
- HODSON S., 2004, « Land and water. The rights interface », FAO Legal Papers Online, n° 36, mars, <http://www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo36.pdf>, (19/04/2004), 80 p.
- HUBERT G., 1990, *Approche méthodologique pour la mise en valeur des rivières urbaines*, Thèse de doctorat, Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, 496 p.
- HUGON P., 2002, « Les biens publics mondiaux : un renouvellement théorique pour penser l'action publique à l'échelle mondiale ? », Séminaire FORUM, Université Paris X-Nanterre, 21 novembre, 30 p.
- HUME D., 1739, *A Treatise of Human Nature*, édition de 2003, Tuttle publishing, 464 p.
- HURIOT J.-M. et PERREUR J., 1990, « Distances, Espaces et Représentations. Une revue », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, p. 197-238.
- INSEE, 1999, Recensement général de la population, www.insee.fr
- JOURNAL OFFICIEL du 10 avril 1898, Loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux, www.ecologie.gouv.fr/IMG/eau/L-08041898.html
- JOURNAL OFFICIEL du 18 décembre 1964, Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/politique_eau/chrono/loi_1964.shtml
- JUHEM P., 1994, « Un nouveau paradigme sociologique ? À propos du modèle des Économies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot », *Scalpel*, Cahier de Sociologie politique de Nanterre, vol. 1, p. 1-21.
- KAIKA M. et PAGE B., 2003, « The EU Water Framework Directive Part 1: European policy-making and the changing topography of lobbying » *European Environment*, vol. 13, n°6, p. 314-327.
- 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, p. 299-316.
- KAISER R.A. et PHILLIPS L.M., 1998, « Dividing the Waters: Water Marketing as a Conflict Resolution Strategy in the Edwards Aquifer Region », *Natural Resources Journal*, vol. 38, p. 411-444.
- KAUL I., GRUNBERG I. et STERN M.A., 1999, *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York/Oxford, UNDP/Oxford University Press, chapter 1 « Defining Global Public Goods ».
- KIRAT A. et TORRE A. (dir.), 2004, « Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles. Analyse dans les espaces ruraux », *Programme Environnement, Vie, Sociétés* « Territoires, environnement et nouveaux modes de gestion : la "gouvernance" en question », Rapport de recherche, décembre, 250 p.
- KIRAT T., 1999, *Économie du droit*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 128 p.

- KISSLING-NÄF I. et KUKS S. (éds.), 2004, *The Evolution of National Water Regimes in Europe, Transitions in Water Rights and Water Policies*, Springer, 370 p.
- KISSLING-NÄF I. et KUKS S., 2002, *Country Screenings Overview Report*, EUWARENESS research project, Seminar on « Water Basin Regimes in Europe and Institutional Conditions for their Sustainability », Brussels, 25th February, 124 p.
- KISSLING-NÄF I. et VARONE F. (éds.), 2000a, *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger.
- KISSLING-NÄF I. et VARONE F. (in Zusammenarbeit mit Giger M., Klaey A., Mauch C.), 1999, « Institutionelle Mechanismen und ihre Bedeutung für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement », *Gaïa*, n° 2, p. 146-149.
- KISSLING-NÄF I. et VARONE F., 2000b, « Historical Analysis of Institutional Resource Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Water, Soil, Air and Landscape », 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), « Crafting Sustainable Commons in the New Millennium », Bloomington.
- KNOEPFEL P., 2000, *Clarifying Institutional Regimes' Definition*, document de travail, EUWARENESS project, 11 p.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I. et MAREK D., 1997, *Lernen in öffentlichen Politiken*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, cité dans Euwareness, 1999, document de travail.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I. et VARONE F. (éds.), 2001, *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Bâle & Francfort, Helbing & Lichtenhahn.
- LACROIX A., MOLLARD A. et PECQUEUR B., 2000, « Origine et produits de qualité territoriale : du signal à l'attribut », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°4, p. 683-706.
- LAFAYE C. et THÉVENOT L., 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, p. 495-524.
- LAHAYE N., 1999, « Gouvernance territoriale et espaces d'intérêt public : l'enjeu d'un développement durable territorial », École chercheurs économie spatiale et régionale, Le Croisic, 8-10 décembre.
- LAHAYE N., 2004, « Les réseaux de négociation créent-ils les conditions de résolution des conflits environnementaux ? », Quatrièmes journées de la proximité « Proximité, réseaux et coordination », Marseille, 17 et 18 juin, 26 p.
- LAMOUREUX J., 1996, « Naissance et transformation des institutions : apports de la théorie de la régulation, de la théorie des conventions et de J.R. Commons », *CRISES*, Cahier de recherche n°9608, 29 p.

- LANDRY C.J., 1998, *Saving Our Streams Through Water Markets, A Practical Guide*, Political Economy Research Center, <http://www.perc.org/pdf/sos.pdf>, 62 p.
- LARRÈRE C. et LARRÈRE R., 1997, *Du bon usage de la nature, pour une philosophie de l'environnement*, Paris, Aubier, 355 p.
- LARRUE C., 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- LATOUR B., 1995, « Moderniser ou écologiser ? À la recherche de la "septième" cité », *Écologie Politique*, n° 13, p. 5-27.
- LE BOURHIS J.-P., 2001, « De la délibération à la décision. L'expérience des Commissions Locales de l'Eau », Séminaire « Concertation, Décision, Environnement », Paris, 6 février, 12 p.
- Le Monde, 17 septembre 2005, « La sécheresse de 2005 relance le débat sur la gestion de l'eau », p. 12.
- LEJEUNE C., 1999-2000, www.smess.egss.ulg.ac.be/lejeune/enseignements/eg_monde.html
- LEMIEUX P. et MACKAAY E., 2001, « Droit de propriété », *Dictionnaire des sciences économiques*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 316-319, www.iedm.org/library/lemieux_fr.html, p. 2.
- LEPETIT B., 1995, « Le présent de l'histoire », in LEPETIT B. (éd.), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, p. 273-298.
- LEROUX A., QUIQUEREZ G. et TOSI G., 2001, *Idéologies et doctrines en économie*, Paris, Economica, 112 p.
- LETOMBE G. et ZUINDEAU B., 2001, « Externalités environnementales et dynamique territoriale : l'exemple du bassin minier du Nord - Pas de Calais », Troisièmes journées de la proximité, Paris, 13 et 14 décembre, 21 p.
- LÉVÊQUE C. et MUXART T., 2004, « Anthroposystème », *Encyclopédie électronique Hypergéô*, 24 novembre, http://hypergeo.free.fr/IMG/_article_PDF/article_270.pdf, (17/09/05), 3 p.
- LÉVÊQUE C. et Van der LEEUW, 2003, « Prospective Sociétés-Environnement », Annexe au compte rendu de réunion Zone Atelier Lys-Escout, Villeneuve d'Ascq, 12 mai, 7 p, www.univ-lille1.fr/Escout-ZA/cr_03mai12.pdf.
- LEWIS D.K., 1969, *Convention. A Philosophical Study*, Blackwell Publishers, édition de 2002, 213 p.
- LLOYD W.F., 1977, « On the Checks to Population », in HARDIN G. et BADEN J. (éds.), *Managing the Commons*, Freeman, San Francisco, p 8-15.
- LONGUÉPÉE J. et BEAURAIN C., 2004, « De l'importance des formes de proximité géographique dans l'élaboration et l'efficacité de la coordination : l'exemple du risque d'inondation », Quatrièmes Journées de la Proximité, Marseille, 17-18 juin.

- LONGUÉPÉE J., 2003, *Les dynamiques territoriales à l'épreuve des risques naturels. L'exemple du risque inondation en basse vallée de la Canche*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université du Littoral – Côte d'Opale, Dunkerque, 471 p.
- LONGUÉPÉE J., 2004, « Dynamiques territoriales et gestion des inondations : une approche en termes de proximité », Journée d'études « Les territoires de l'eau », Arras, 26 mars, 14 p.
- LYCH O.J., 1999, « Promoting legal recognition of community-based property rights, including the commons: some theoretical considerations », Symposium of the International Association for the Study of Common Property and the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, June 7, 4 p.
- M.A.T.E., 2002, « Les biens publics. Fiche 1 : l'approche économique », Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, février, 6 p.
- MARSHALL A., 1890, *Principles of Economics*, Londres, Macmillan (reed. 1974), 731 p.
- MAUCH C., REYNARD E. et THORENS A., 2000, *Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870-2000)*, Working paper de l'IDHÉAP, n° 10, Chavannes-près-Rénens, 65 p.
- MENGER C., 1981, *Principles of Economics*, New York University Press, 328 p. édition originale de 1871.
- MERMET L. et TREYER S., 2001, « Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? », *Responsabilité et Environnement*, Annales des Mines, avril, p. 67-79.
- MERMET L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan, 205 p.
- MICOUD A., 2005, « Patrimonialisation : redire ce qui nous relie ? », in BARRÈRE C. et al. (éds.), *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L'Harmattan, p. 81-96.
- MILLER S., 1990, « Rationalising conventions », *Synthèse*, vol. 84, p. 23-41.
- MONTIGNOUL M., 1997, *Une approche économique de la gestion de l'eau d'irrigation : des instruments, de l'information et des acteurs*, Université de Montpellier 1, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Montpellier, 312 p.
- MOULAERT F., 2000, *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford geographical and environmental studies series, Oxford University Press, 176 p.
- MOULAERT F., FARCY H., DELVAINQUIÈRE J.-C. et DEMAZIÈRE C., 1996, « La métropole du Nord et son organisation économique. Une application des théories économiques institutionnelles à la Régulation du Développement Local », Rapport pour le Plan Urbain, Note de Cadrage du Projet de Recherche, IFRÉSI.
- MUSGRAVE R.A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 615 p.

- MUSGRAVE R.A., 1969, « Provision for Social Goods », in MARGOLIS J. et GUITTON H. (éds.), *Public Economics*, London, McMillan, p. 124-144.
- NAHRATH S., 2003, *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, Thèse de doctorat en administration publique, IDHÉAP, Université de Lausanne, 579 p.
- NARCY J.-B. et MERMET L., 2003, « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », *Natures, Sciences, Sociétés*, Paris, Elsevier, p. 135-145.
- NARCY J.-B., 2000, *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Paris, ENGREF, 492 p.
- NARCY J.-B., 2004, *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, Peter Lang, Collection EcoPolis, 342 p.
- NAREDO J.M., 2003, « La encrucijada de la gestión del agua en España », *Archipiélago*, dossier « El agua: un despilfarro interesado », n° 57, p. 17-33.
- NICOLAZO J.-L. et KACZMAREK B., 1996, *L'Europe de l'eau, de Bruxelles à Paris. Enjeux, directives et réalités*, Paris, Éd. Continent Europe, 174 p.
- NICOLAZO J.-L., 1997, *Les Agences de l'Eau*, Éd. Johanet, 223 p.
- NIEDDU M., 2005, « Capitalisme et patrimoine », in BARRÈRE C. et al. (éds.), *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L'Harmattan, p. 151-175.
- NORTON S., 1998, « Property rights, the environment, and economic well-being », in HILL P.J. et MEINERS R.E. (éds.), *Who Owns the Environment?*, Md., Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 368 p.
- OCDE, 1989, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, OCDE, Paris, 150 p.
- OCDE, 1991, *Politiques de l'environnement : comment appliquer les instruments économiques*, Paris, OCDE, 148 p.
- OCDE, 1994, *Les aspects économiques du changement climatique*, Paris, OCDE, 364 p.
- OCDE, 1997, *Évaluer les instruments économiques des politiques d'environnement*, Paris, OCDE, 163 p.
- OCDE, 1998, *La consommation de l'eau et la gestion durable des ressources en eau*, Paris, OCDE, 70 p.
- OLLAGNON H., 1979, « Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace », *Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*, n° 36, Paris, La Documentation française, mars, p. 33-73.
- OLLAGNON H., 1984, « Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels », *Aménagement et nature*, n° 74, été, p. 69-72.

- OLLAGNON H., 1989, « Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité du milieu naturel », in JOLLIVET M. et MATHIEU N., 1989, *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, p. 258-268.
- OLLAGNON H., 2005, « Stratégies patrimoniales pour un développement durable », in BARRÈRE C. et al. (éds.), *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L'Harmattan, p. 179-196.
- OLSON M., 1966, *Logique de l'action collective*, édition traduite en 1978 par Mario Lévi, Paris, Presses Universitaires de France, 199 p.
- OPECST, 2003, *La qualité de l'eau et de l'assainissement en France*, Rapport 215, tome 1 (2002-2003), par MIQUEL G. (rapporteur), Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 195 p., www.senat.fr/rap/102-215-1/102-215-11.pdf.
- OPSCHOOR J.B. et VAN DER STRAATEN J., 1993, « Sustainable Development: an Institutional Approach », *Ecological Economics*, n° 5, p. 303-322.
- ORLÉAN A., 1987, « Anticipations et conventions en situation d'incertitude », *Cahiers d'économie politique*, n° 13, p. 153-172.
- ORLÉAN A., 1989, « Pour une approche cognitive des conventions économiques », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, mars, p. 241-272.
- ORLÉAN A., 1994, *Analyse économique des conventions*, Paris, Presses Universitaires de France, 403 p.
- ORLÉAN A., 2000, « L'individu, le marché et l'opinion. Réflexion sur le capitalisme financier », *Esprit*, novembre, p. 51-75.
- ORMAZABAL K., 2003, « Hardin and the "tragedy of the commons": a critical review », *European Association of Environmental and Resource Economists (EAERE)*, 12^{ème} conférence annuelle, 28-30 juin, Bilbao, Espagne, 21 p.
- OST F., 1995, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte (éd. de 2003), 346 p.
- OSTROM E., 1990, *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 280 p.
- OSTROM E., 2004, *Understanding Institutional Diversity*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Princeton University Press, http://www.indiana.edu/~workshop/ui/Contents_webonly.pdf (02/11/2004), livre à paraître en 2005, 485 p.
- PAGE B. et KAIKA M., 2003, « The EU Water Framework Directive Part 2: Policy innovation and the shifting choreography of governance » *European Environment*, vol. 13, n°6, p. 328-343.
- PAPY F. et TORRE A., 2002, « Quelles organisations territoriales pour concilier production agricole et gestion des ressources naturelles ? », in TORRE A. (éd.),

Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement, n°33, « Le local à l'épreuve de l'économie spatiale », p. 151-169.

PASSET R., 1996, *L'Économie et Le Vivant*, Paris, Economica, 2^e éd., 291 p. (édition originale de 1979).

PEARCE D. et TURNER R.K., 1990, *Economics of Natural Resources and the Environment*, London, Harvester Wheatsheaf, 378 p.

PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J.-B., 2004, « Les fondements d'une économie de proximités », in PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J.-B. (éds.), *Économie de proximités*, Paris, Hermes Science Publications, Lavoisier, 264 p.

PETIT O., 2002, *De la coordination des actions individuelles aux formes de l'action collective : une exploration des modes de gouvernance des eaux souterraines*, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, 394 p.

PETIT O., 2004, « La nouvelle économie des ressources et les marchés de l'eau : une perspective idéologique ? », *VertigO*, vol. 5, n° 2, septembre, 9 p.

PETIT O., 2004, « La surexploitation des eaux souterraines : enjeux et gouvernance », *Nature Sciences Sociétés*, vol. 12, n° 2, avril-juin, p. 146-156.

PFISTER B., 2001, « Les économies de la grandeur : un renouveau dans l'analyse organisationnelle ? », *Cahiers du CRISES*, coll. « Working papers », n° 0106, 19 p.

PFISTER C. (Hrsg.), 1996, *Das 1950er Syndrom : des Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern, Stuttgart, Haupt.

PICARD P., 1994, *Éléments de Microéconomie, Tome 1 : théorie et applications*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 587 p.

PICKHARDT M., 2002, « Fifty years after Samuelson's "The Pure Theory of Public Expenditure": what are we left with? », *FISK Diskussionsbeitrag*, n° 32, presented at the 58th Congress of the International Institute of Public Finance, Helsinki, august 26-29, 23 p.

PIGOU A. C., 1962, *The Economics of Welfare*, 4th ed. Macmillan, 876 p. (édition originale de 1920).

PILLET G. et BARANZINI A. (1993), « Entre écologie et économie : le dilemme de l'eau », *Bulletin de l'ARPEA*, n° 176, p. 9-21.

PNR CMO (Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale), 2005, *Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de l'Audomarois (S.A.G.E.)*, 163 p.

PNUD, 2005, <http://www.undp.org/water/watergovernance.html>.

PRIEUR M., 2001, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 4^e édition, 944 p.

RALLET A. et TORRE A. (éds.), 1995, *Économie industrielle et économie spatiale*, collection « Bibliothèque de science régionale », ASRDLF, Paris, Economica, 473 p.

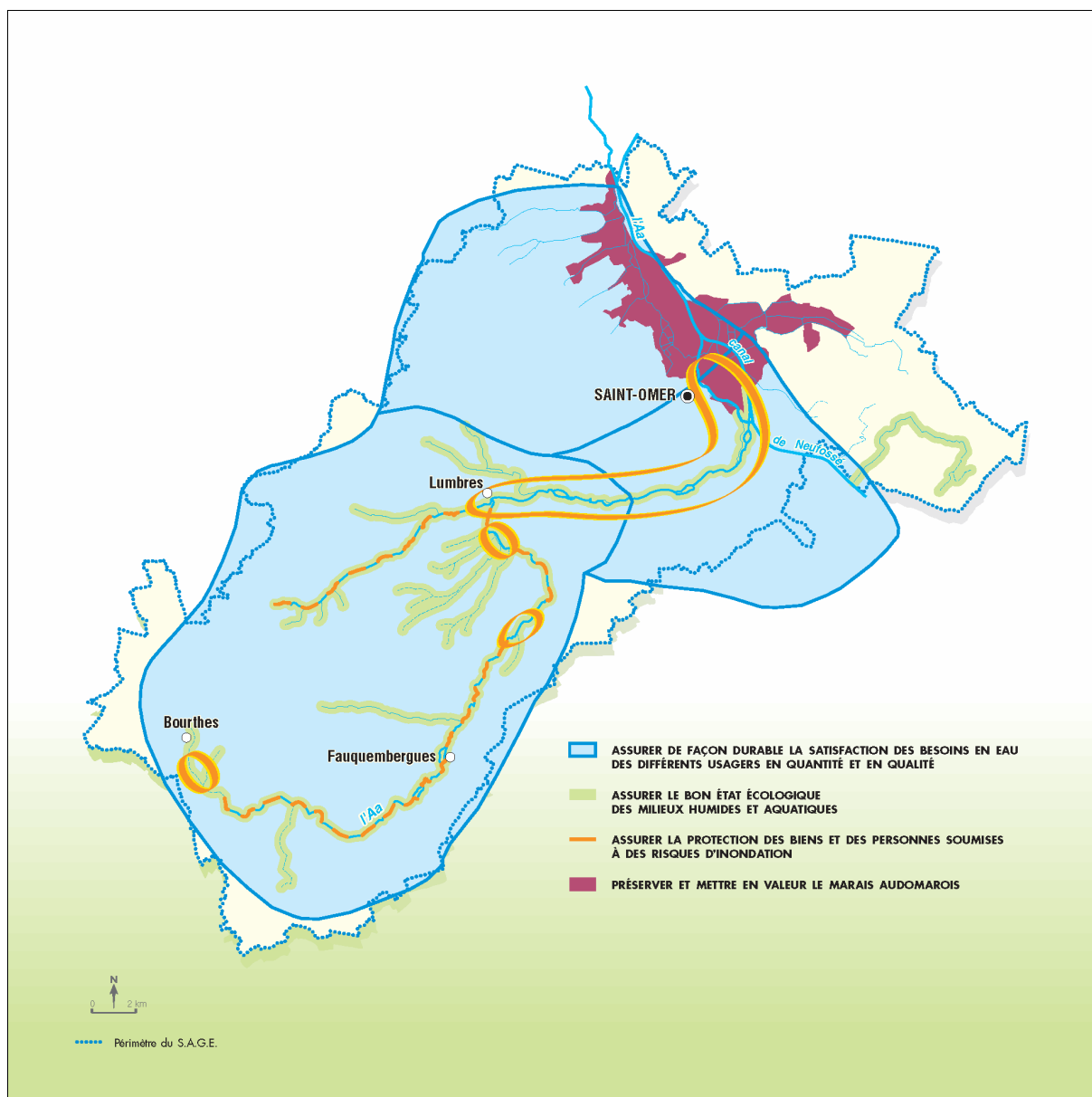
- RALLET A. et TORRE A., 2004, « Proximité et localisation », *Économie Rurale*, n° 280, mars-avril, p. 25-41.
- RALLET A., 1993, « Choix de proximité et processus d'innovation technologique », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 365-385.
- RAMAUX C., 2003, « La critique est-elle soluble dans le capitalisme ? », 3^{èmes} journées d'étude « Approches économiques et pluridisciplinaires du Patrimoine », Université de Reims / INRA-ENESAD de Dijon, 26 p.
- ROBBINS L., 1947, *Essai sur la nature et la signification de la science économique*, traduit par Igor Krestowski, Librairie de Médecis, 156 p. (édition originale de 1935).
- ROJOT J., 1994, *La Négociation*, Paris, Vuibert, 219 p.
- ROMAGNY B., LOBRY C. et CANALIS-DURAND M., 1997, « Tragedy of the Commons and Prisoner's Dilemma », document de travail du GREQAM, n°97A20, 16 p.
- SALAI S., 1989, « L'analyse économique des conventions de travail », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, mars, p. 199-240.
- SALIBA B. C. et BUSH D.B., 1987, « Water marketing in the Southwest. Can market prices be used to evaluate supply augmentation projects ? », *Technical Bulletin, U. S. For. Serv.*, Washington D. C.
- SAMUELSON P.A., 1954, « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, p. 387-389.
- SAMUELSON P.A., 1955, « Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, n° 37, p. 350-356
- SANGARÉ I. et LARRUE C., 2004, « The Evolution of the Water Regime in France », in KISSLING-NÄF I. et KUKS S. (éds.), *The Evolution of National Water Regimes in Europe, Transitions in Water Rights and Water Policies*, Springer, 370 p.
- SCARWELL H.-J. et LAGANIER R., 2003, « Les recompositions de l'action publique en contexte transfrontalier : l'exemple du district hydrographique de l'Escaut », *Développement Durable et Territoires (www.revue-ddt.org)*, dossier n° 2, 25 p.
- SCHELLING T.C., 1960, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press (édition de 1980), 309 p.
- SDAGE du bassin Artois-Picardie, 1996.
- SDAGE RMC (Rhône-Méditerranée-Corse), 1997, « SAGE, mode d'emploi », www.sitesage.org/guides/sage-mode-emploi-1.pdf, 81 p.
- SEARLE J., 1995, *La construction de la réalité sociale*, traduction de C. Tiercelin, NRF essais, Paris, Gallimard, 303 p.
- SIMON H., 1976, « From Substantive to Procedural Rationality », in LATSIS S. (dir.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, p. 129-148.

- SIRONNEAU J., 2000, « Y a-t-il une place pour le droit de propriété et le marché des droits d'eau dans les politiques de gestion de la ressource en eau? Grandes tendances mondiales », in FALQUE M. et MASSENET M. (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Paris, Dalloz, p. 89-99.
- SMADA (Syndicat mixte d'aménagement et de développement de l'Audomarois), 1992, document interne.
- SMITH A., 1776, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, collection folio essais, Gallimard, édition de 1976, 445 p.
- SÖDERBAUM P., 1992, « Neoclassical and institutional approaches to development and the environment », *Ecological Economics*, n° 5, p. 127-144.
- STEVENSON G.G., 1991, *Common Property Economics. A General Theory and Land Use Applications*, Cambridge University Press, 256 p.
- STIGLER, G. J., 1966, *The Theory of Price*, New York, Macmillan, third edition, 355 p.
- STIGLITZ J.E., 2000, *Principes d'économie moderne*, Bruxelles, Paris, de Boeck université, 939 p.
- STROSSER P. et MONTIGNOUL M., 2001, « Vers des marchés de l'eau en France ? Quelques éléments de réflexion », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, n° 23, juillet, p. 13-31.
- SYLVANDER B. et BIENCOURT O., 2000, « La négociation des normes sur les produits animaux : une approche procédurale sur le cas du lait cru », *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 55, p. 2-90.
- TACHEIX T., 2005, « Le cadre de l'économie néoclassique de l'environnement », *Liaison Énergie-Francophonie*, n° 66-67, IEPF, p. 18-23.
- TAITHE A., 2001, « L'eau : besoin, droit ou quel bien public ? », colloque « Les biens publics mondiaux », *Association Française de Science Politique, Section d'Études Internationales*, Pau, 25-26 octobre, 7 p.
- THÉVENOT L., 1989, « Équilibre et rationalité dans un univers complexe », *Revue Économique*, vol. 40, n° 2, mars, p. 145-197.
- THOBANI M., 1996, « Tradable Property Rights to Water. How to improve water use and resolve water conflicts », *Private Sector Infrastructure (édition spéciale)*, juin, p. 81-84.
- TORRE A. et CARON A., 2002, « Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux », *Sciences de la Société*, n° 57, p. 95-113.
- TORRE A., 2000, « Économie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Éléments pour un programme de recherche », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 407-426.
- TORRES E., 1995, « Contrats et conventions de développement patrimonial : la régulation locale des rapports environnement-économie », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, p. 103-124.

- TOURAINÉ A., non daté, « Conflits sociaux », *Encyclopédie Universalis*, vol. 6, p. 341-350.
- TOUZARD H., 1977, *La médiation et la résolution des conflits*, Paris, PUF, 420 p.
- TURVEY R., 1963, « On divergences Between Social Cost and Private Cost », *Economica*, n° 30, p. 309-313.
- UNION EUROPÉENNE, 2000, Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 151 p.
- VALIRON F. (dir.), 1990, *La politique de l'eau en France de 1945 à nos jours*, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 152 p.
- Van den HOVE S., 2004, « Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches », *Land Use Policy*, in Press, corrected Proof, <http://authors.elsevier.com/sd/article/S0264837704000857> (2/12/2004), 8 p.
- VARONE F., REYNARD E., KISSLING-NÄF I. et MAUCH C., 2002, « Institutional Resources Regimes. The Case of Water in Switzerland », *Integrated Assessment. An International Journal*, vol. 3, n° 1, p. 78-94.
- VIDAL-MADJAR D., TOPOL R., VAUCLIN M. et GIVONE P., 2000, *Les conflits d'usage en environnement. Le cas de l'eau*, École de Physique des Houches, CNRS, Publications de la MSH-Alpes, DRH-Formation, 253 p.
- VIVIEN F.-D., 2005, « Le patrimoine naturel : un Ouvroir d'analyses économiques et de politiques potentielles dans le domaine de l'environnement », in BARRÈRE C. et al. (éds.), *Réinventer le patrimoine. De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ?*, Paris, L'Harmattan, p. 287-309.
- WADE R., 1987, « The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 11, p. 95-106.
- WEITZMAN M. L., 1974, « Prices vs. Quantities », *Review of Economic Studies*, n° 41, octobre, p. 477-491.
- WENGER E., McDERMOTT R. et SNYDER W.M., 2002, *Cultivating Communities of Practice*, Harvard Business School Press, 352 p.
- www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=146#p, (06/01/2005).
- YANDLE B., 1999, « Grasping for the heavens: 3-D property rights and the global commons », *Duke Environmental Law & Policy Forum*, vol. 10, n° 1, p. 13-39.
- ZUINDEAU B. (éd.), 2000, *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires de Septentrion, 289 p.
- ZUINDEAU B., 2001, « L'analyse des externalités environnementales : éléments pour un programme de recherche régulationniste », *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n° 1, p. 71-92.

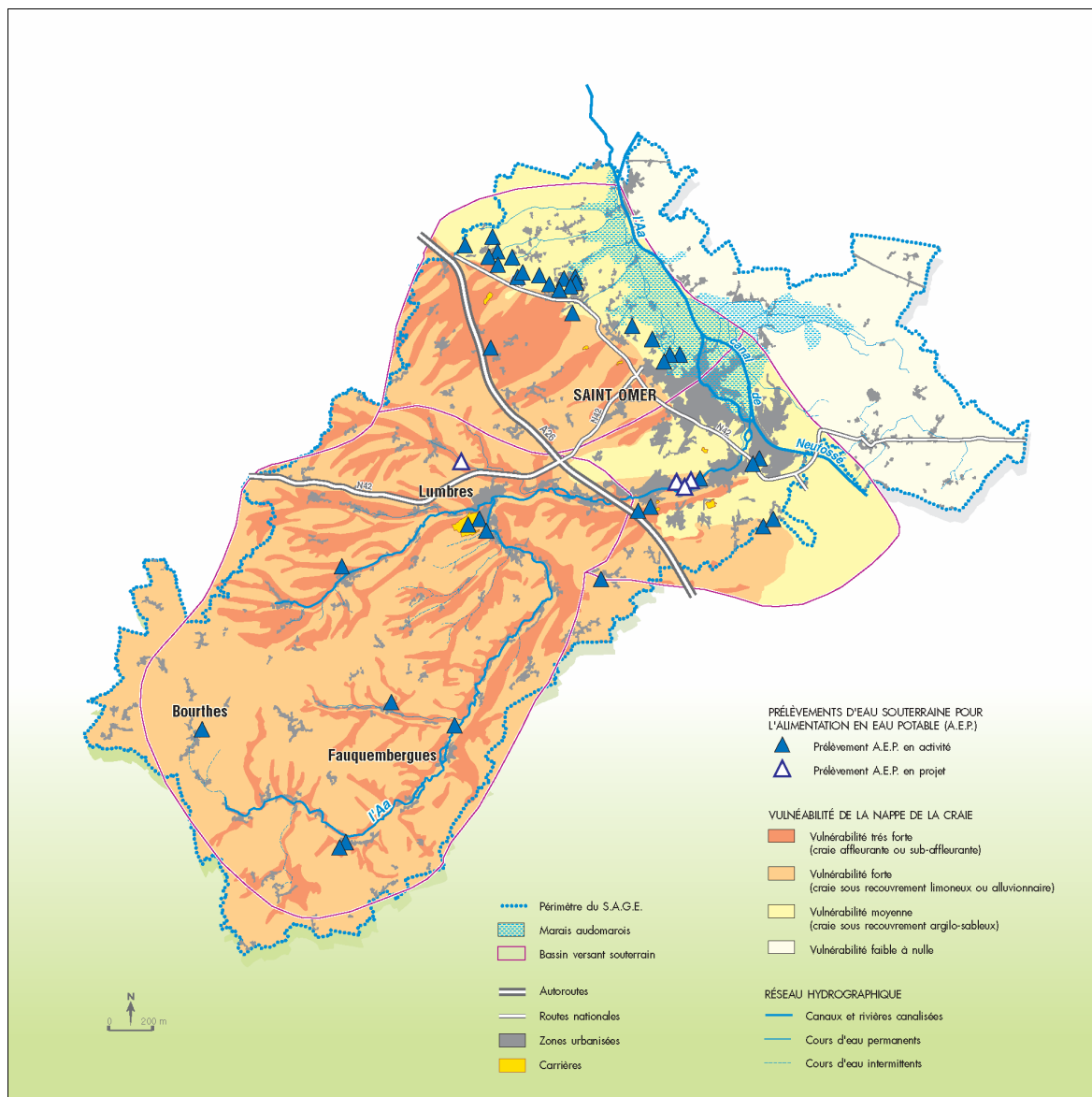
ANNEXES

ANNEXE 1 – LES GRANDS ENJEUX DU SAGE AUDOMAROIS



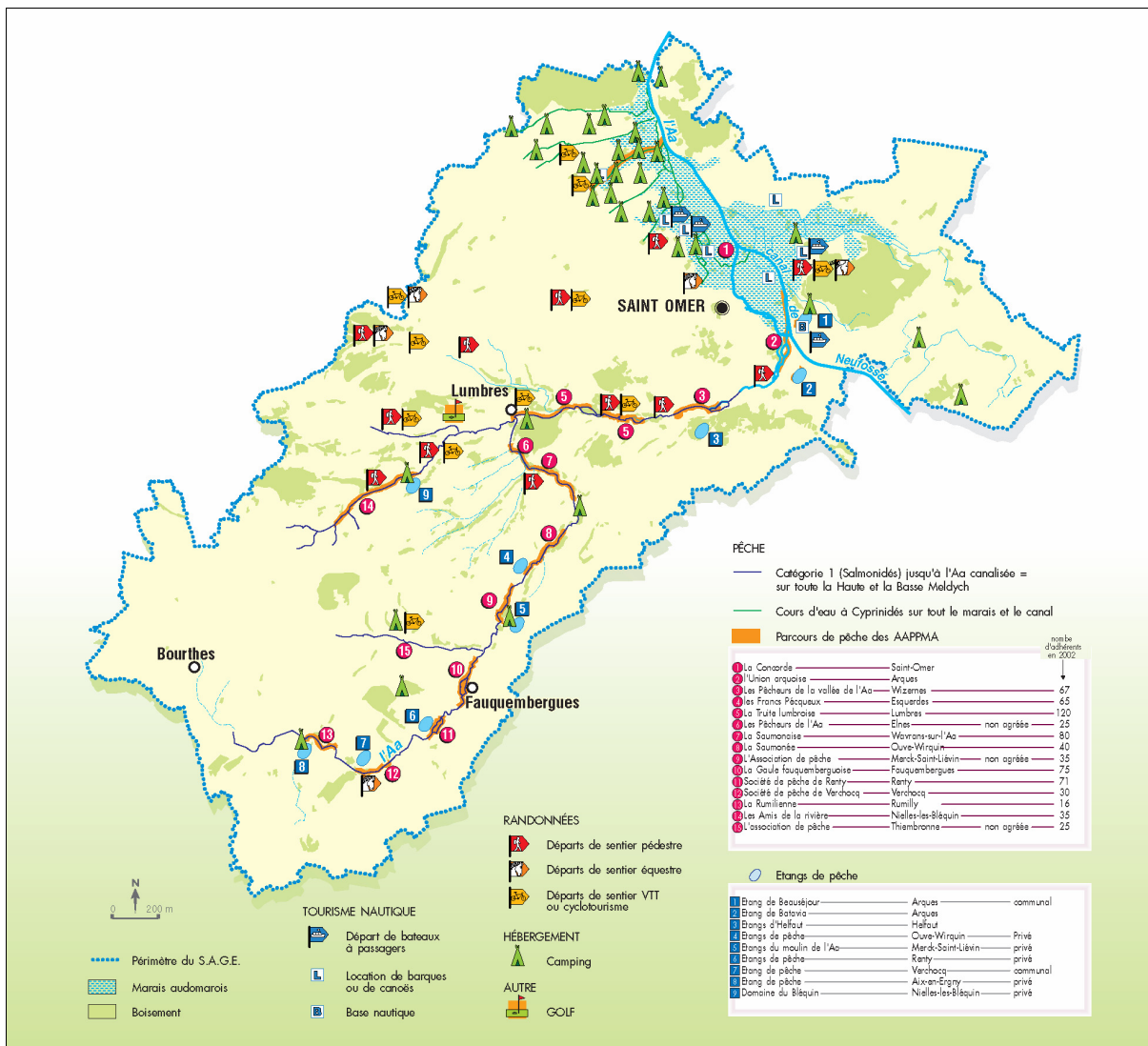
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 2 – VULNÉRABILITÉ DE LA RESSOURCE EN EAU SOUTERRAINE



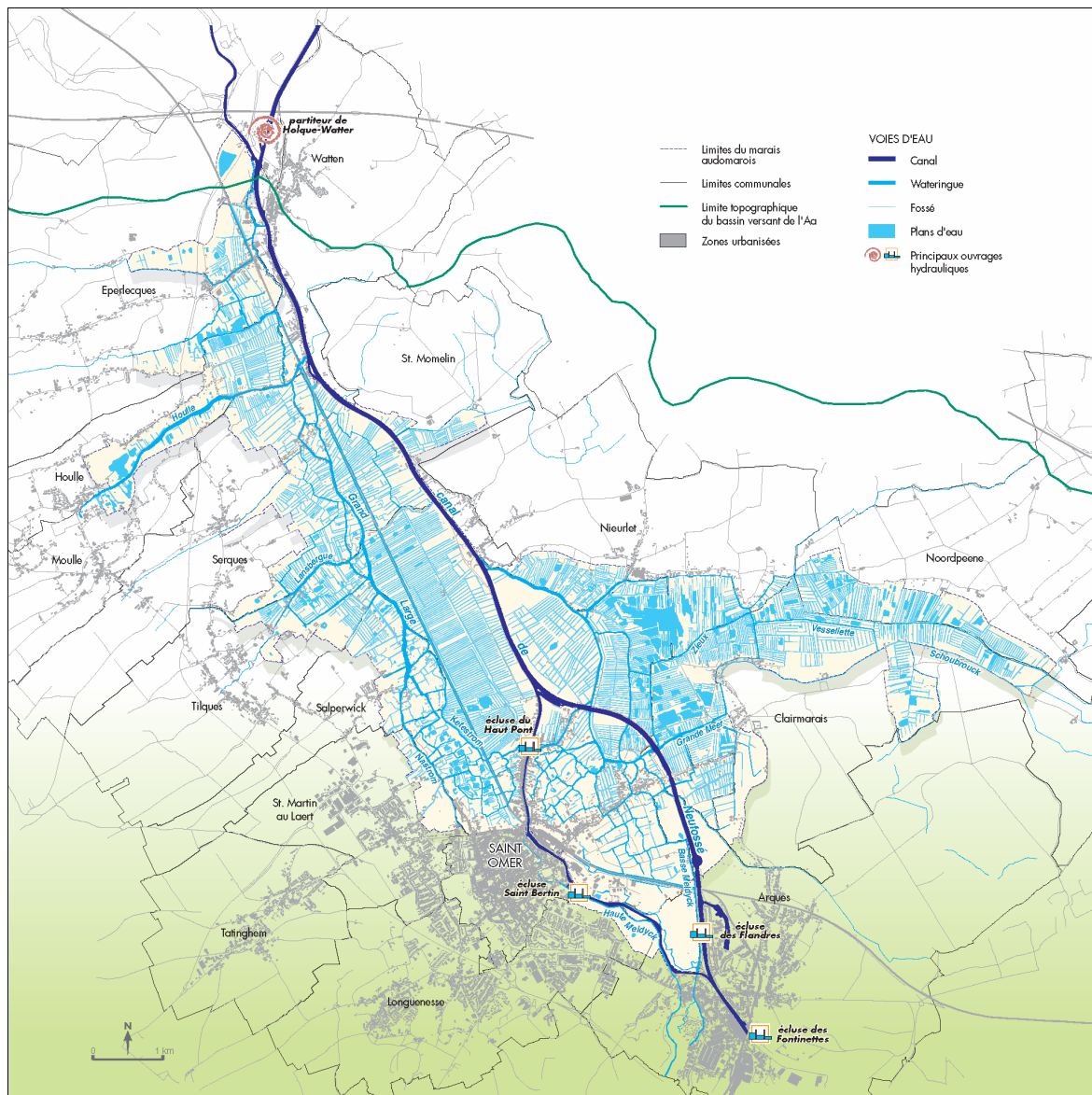
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 3 – ACTIVITÉS ET USAGES DE LOISIRS



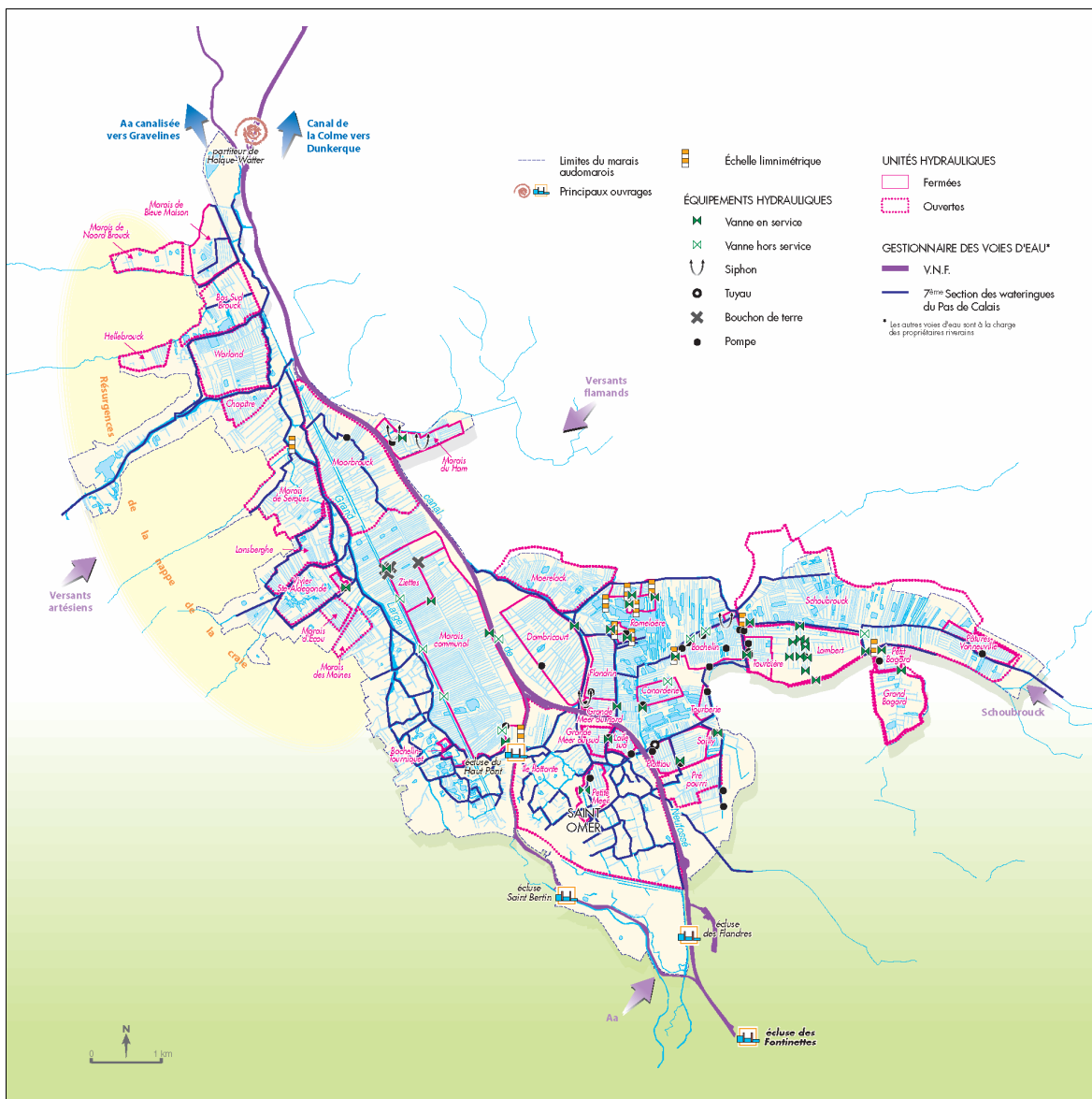
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 4 – RÉSEAU HYDROGRAPHIQUE DU MARAIS AUDOMAROIS



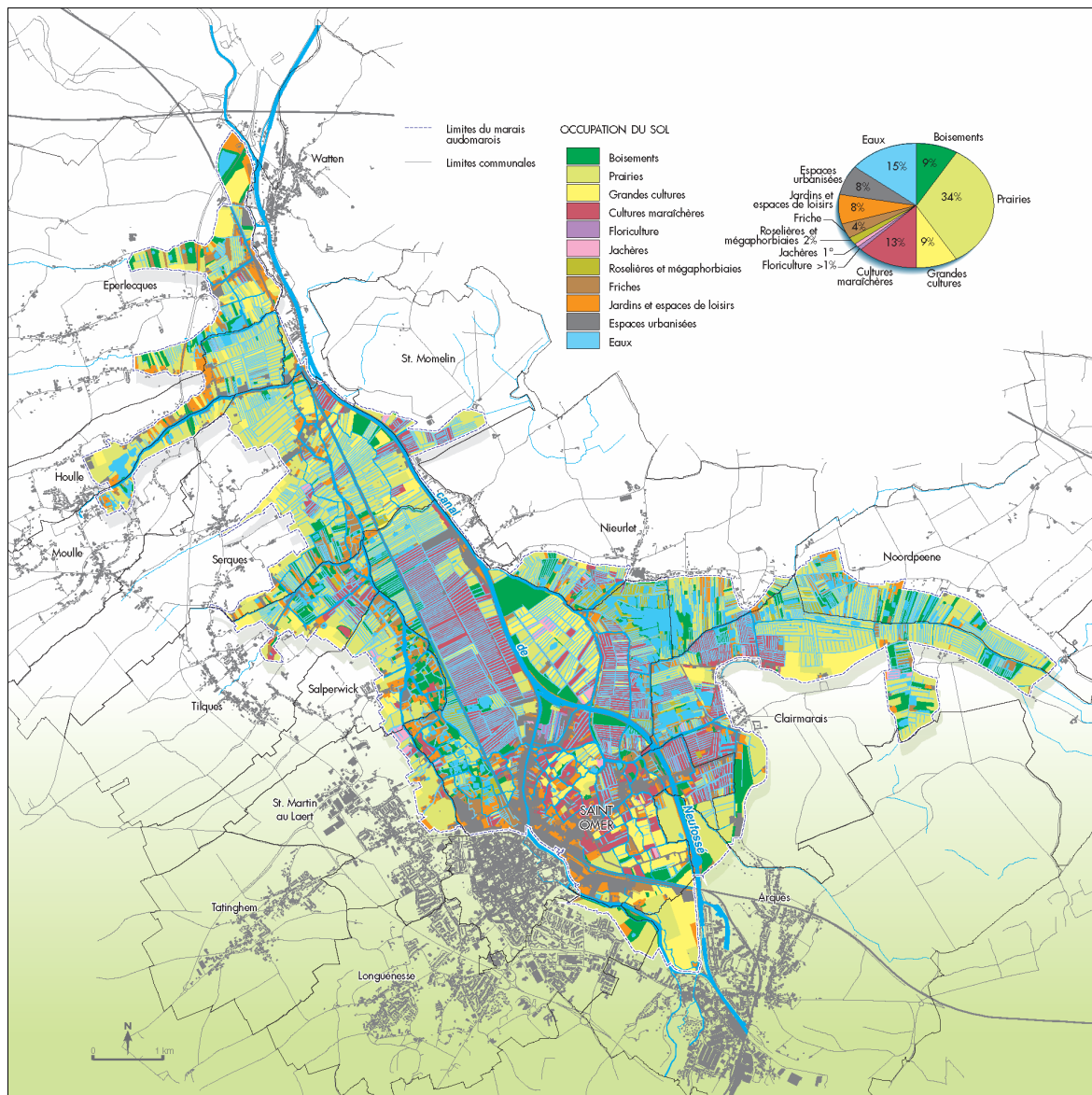
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 5 – FONCTIONNEMENT DES UNITÉS HYDRAULIQUES ET GESTIONNAIRES DES VOIES D'EAU DU MARAIS AUDOMAROIS



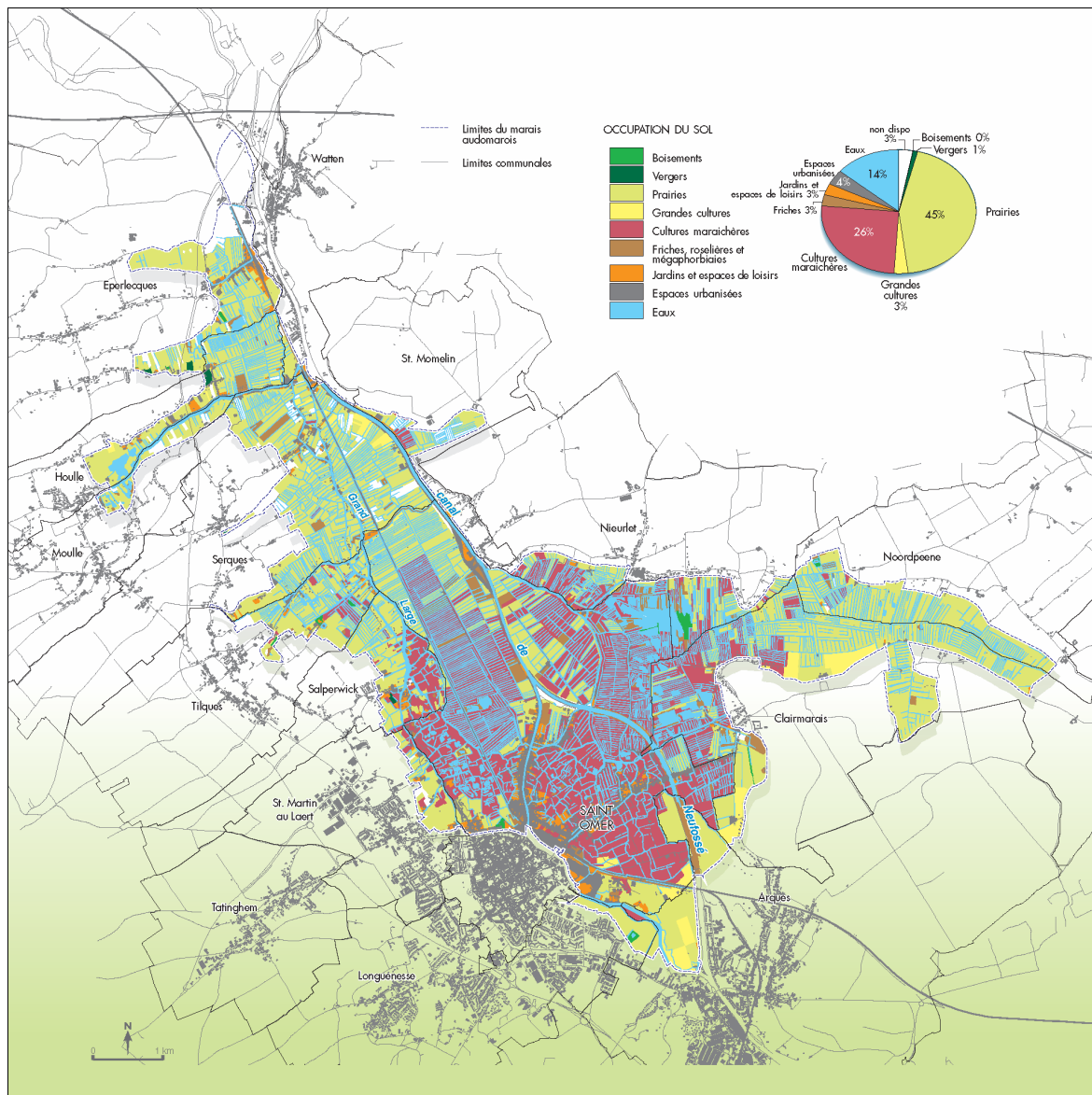
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 6 – OCCUPATION DU SOL DU MARAIS AUDOMAROIS EN 2002



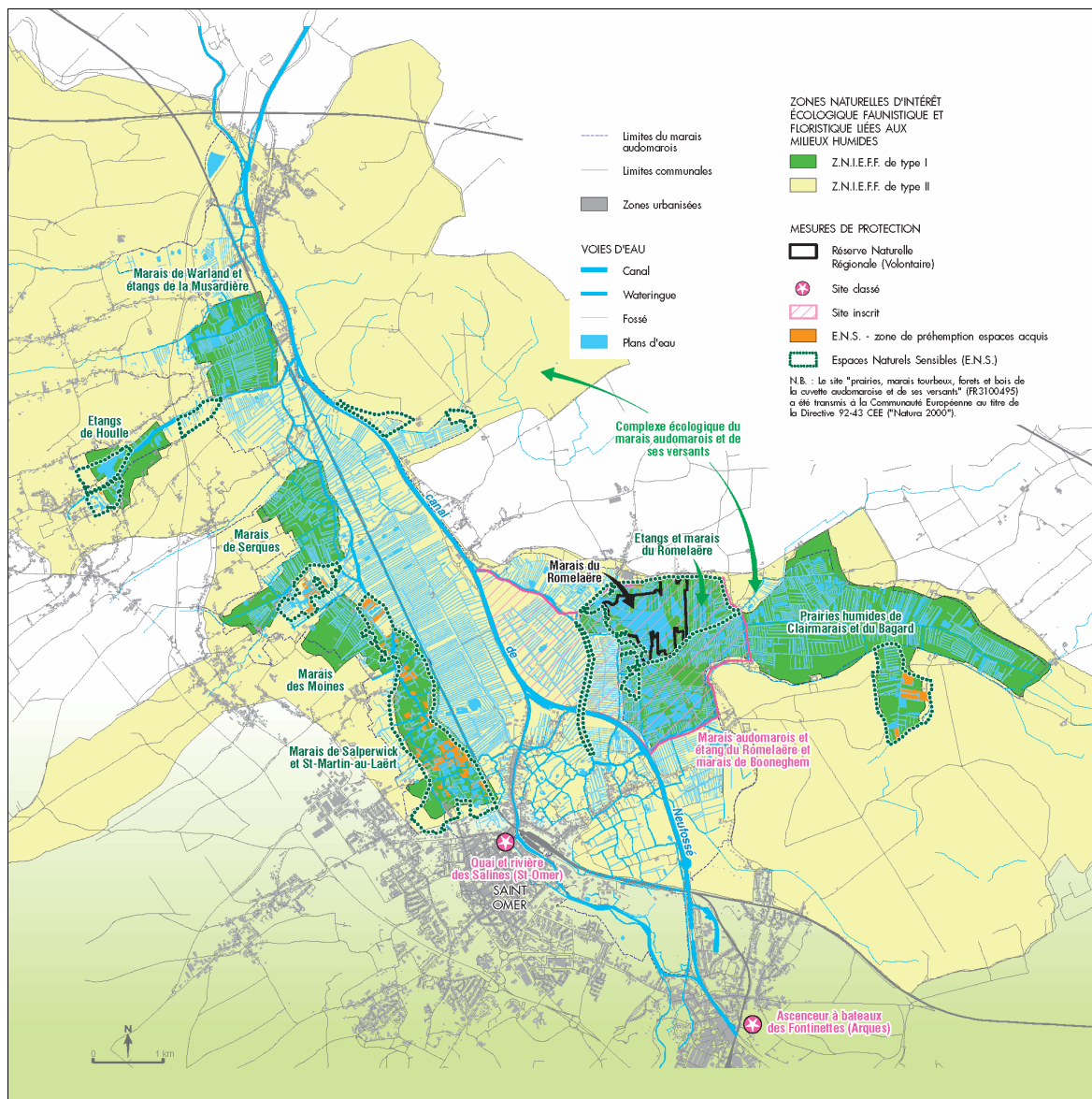
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 7 – OCCUPATION DU SOL DU MARAIS AUDOMAROIS EN 1947



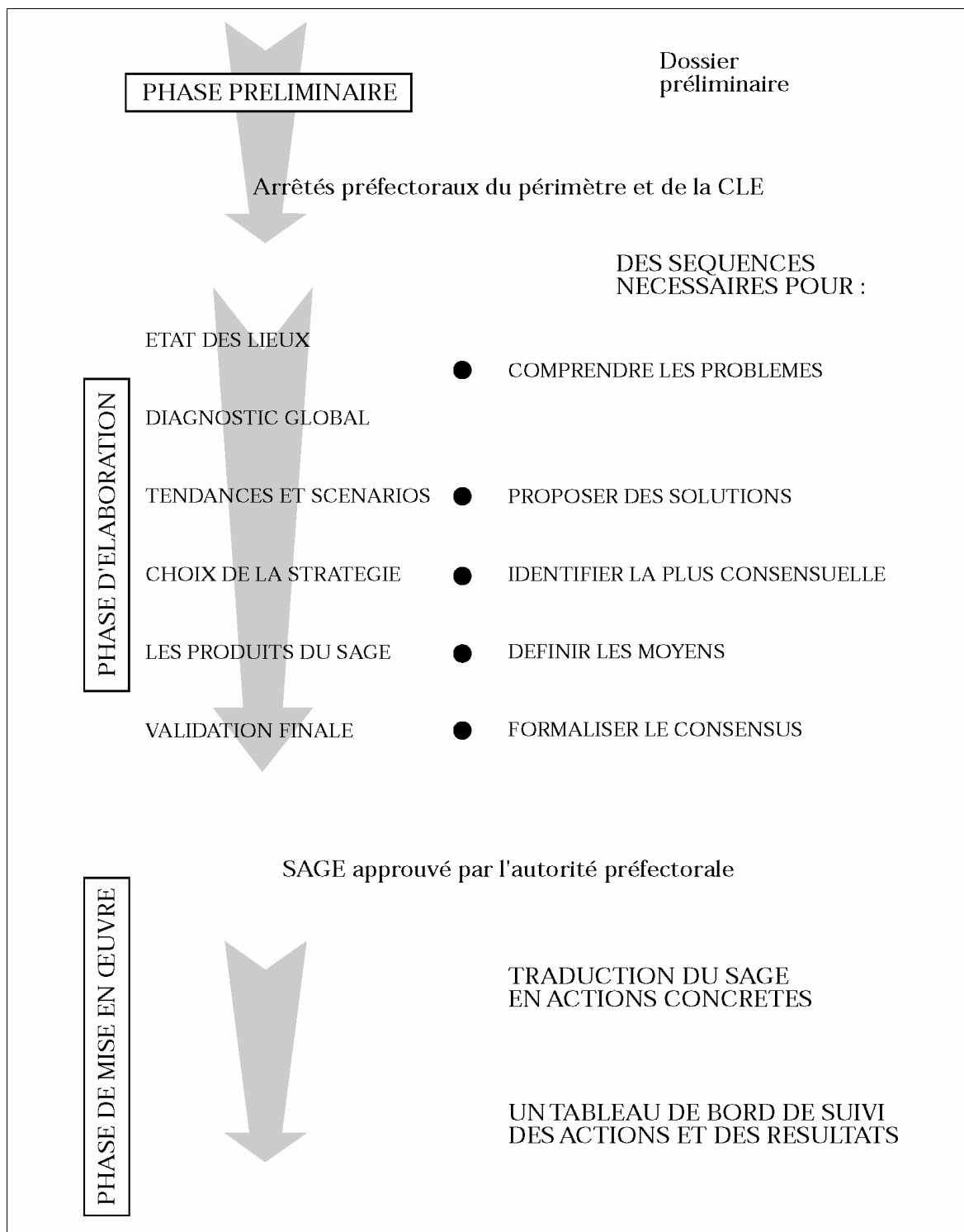
Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 8 – ESPACES NATURELS REMARQUABLES DU MARAIS AUDOMAROIS



Source : PNR CMO (2005) - copies et reproductions interdites

ANNEXE 9 – LE DÉROULEMENT D'UN SAGE



Source : SDAGE RMC, 1997 (www.sitesage.org, 18/08/2005)