Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 10, n°2 | Juillet 2019

Le paysage comme instrument de gouvernance territoriale

Sylvain Barone, Rémi Barbier, François Destandau, Patrice Garin (eds.), 2018, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris, L'Harmattan, 260 pages.

Thomas Bolognesi

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/14575>

DOI : 10.4000/developpementdurable.14575

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Thomas Bolognesi, « Sylvain Barone, Rémi Barbier, François Destandau, Patrice Garin (eds.), 2018, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris, L'Harmattan, 260 pages. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 10, n°2 | Juillet 2019, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 25 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/14575> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.14575>

Ce document a été généré automatiquement le 25 septembre 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Sylvain Barone, Rémi Barbier,
François Destandau, Patrice Garin
(eds.), 2018, *Gouvernance de l'eau : un
mouvement de réforme perpétuelle ?*
Paris, L'Harmattan, 260 pages.

Thomas Bolognesi

- ¹ *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* est un ouvrage collectif qui surprend en bien. En effet, les éditeurs visent et atteignent deux objectifs qui ne

convergent pas naturellement. D'une part, l'ouvrage vise à donner voix aux participantes et participants des Doctoriales en Sciences sociales de l'eau (édition Montpelliéraine de 2016). D'autre part, l'ambition analytique de l'ouvrage comme un tout est réelle. La compilation offre une perspective compréhensive des leviers et mécanismes de changement de la gouvernance de l'eau en France. Si le premier objectif laisse supposer une forte hétérogénéité des contributions, le second vise pourtant à publier un livre cohérent. Finalement, le lecteur trouvera effectivement un panorama de la « jeune » recherche sur la gouvernance de l'eau organisé par une même ligne d'horizon.

- 2 Après le chapitre introductif, quatre parties structurent l'ouvrage, chacune regroupant deux chapitres. D'abord, une analyse des dynamiques structurelles brosse l'évolution de la gouvernance de l'eau en France sur le temps long (Partie 1 : Éclairages socio-historiques). Ensuite, l'analyse est contemporaine. La focale porte tour à tour sur les termes de la définition de l'eau comme problème d'action collective (Partie 2 : L'évolution des problèmes publics) puis sur les transformations organisationnelles de la gouvernance de l'eau (Partie 3 : Les effets du tournant néo-managérial). Enfin, l'attention est concentrée sur de nouvelles modalités de participation dans les processus de gouvernance (Partie 4 : Régulation civique : un nouvel âge ?).
- 3 Le chapitre introductif présente la motivation de l'ouvrage et le périmètre d'analyse. L'objectif est de contribuer à la compréhension de la gouvernance de l'eau en France. La contribution participe du renouveau de la littérature sur l'évolution de la gouvernance de l'eau en Europe. Depuis 2000 des Directives Européennes structurantes¹ ont été votées, puis transposées dans les droits nationaux. De plus, en France, puisqu'il s'agit du périmètre géographique du livre, des lois de réformes territoriales ont été promulguées². Ainsi, depuis 1990 la gouvernance de l'eau en France a connu trois importantes vagues de réformes provenant de différents pôles de son polycentrisme. Alors, « qu'est-ce qui change, au juste, dans la gouvernance de l'eau, sous l'effet notamment de ces réformes ? » (p. 19).
- 4 La question de recherche est claire et d'actualité. Pour y répondre et assurer la cohérence d'ensemble de l'ouvrage, les éditeurs décident d'un triple parti-pris analytique. D'abord, la gouvernance est définie comme un processus de coordination entre acteurs publics et privés. Ensuite, les analyses sont bottom-up, partant de cas ancrés, pour explorer fil à fil la toile du polycentrisme. Enfin, le périmètre d'étude se concentre sur le cas français, principalement depuis 1990. À travers des cas et des perspectives ontologiques différentes, les auteurs fournissent une réponse cohérente et compréhensive à la question de la dynamique de la gouvernance de l'eau en France (Tableau 1). Ils tendent à répondre par l'affirmative au titre de l'ouvrage : la dynamique réformatrice est un mouvement perpétuel.

Tableau 1. Perspectives analytiques des chapitres

Chapitre	Sujet de recherche	Cadrage empirique	Matériaux empiriques
2. C. Coulmain	Les effets de l'organisation des services d'eau urbains sur la formation d'un leadership intercommunal	- depuis 1962 - le Grand Lyon	- documents - 7 entretiens

3. B. Auvet	La co-évolution entre construction de vagues de modernisation et légitimation de réformes	- depuis 1790 - plaine de la Crau (Bouches-du-Rhône)	- documents - 72 entretiens - 21 réunions
4. S. Dhénain	Le rôle des instruments d'action publique (ici d'adaptation) dans l'allocation du pouvoir entre acteurs et la définition des objectifs politiques	- littoral allant de Montpellier à la petite Camargue	- documents - 60 entretiens - observations participante
5. J.-A. Perrin	Le rôle des coalitions d'acteurs dans la définition d'un objectif politique de sa conceptualisation à sa mise en œuvre dans le cas de la continuité écologique des cours d'eau	- 1970-2014 - le River Continuum Concept - UE et France	- documents - politiques publiques - ressources de story-telling
6. C. Dedieu	La réorganisation territoriale en réaction au retrait de l'État (suppression ingénierie publique) Hypothèse : « standardisation territoriale, à l'échelle départementale, de dispositifs institutionnels de substitutions à l'ingénierie publique d'État » (p.146)	-Languedoc-Roussillon et PACA -Hérault, Lozère, Vaucluse -Long terme mais surtout 2008-2015	- documents - entretiens (2014-2017)
7. A. Brochet	L'impact de résistances socio-techniques micro sur le déploiement d'une réforme structurelle Hypothèse : les services d'eau peu modernisés font montre de plus d'entraves à la transformation de l'usager en usager-consommateur	- 37 services d'eau de l'agglomération grenobloise	- 37 règlements de services d'eau
8. L. Séguin	Méthodes et contenus d'apprentissage des citoyens dans les processus participatifs	- 2011 - conférence citoyenne en amont de la planification (SAGE) - bassin versant de la Charente	- observation participante - entretiens semi-directifs
9. C. Tindon	Le fonctionnement de la régulation civique comme contre-pouvoir à la régulation institutionnelle (services de l'État, dispositifs de concertation, marché)	- 1990-2010 - 2 collectifs associatifs (en Rhône-Alpes et en Orléanais)	-observation participante - entretiens « récits de vie » - documents

- 5 Sur le temps long, l'évolution de la gouvernance de l'eau est essentiellement expliquée par l'articulation entre mécanismes fonctionnalistes et cognitivistes. Pour Auvet (chapitre 3), c'est une modernisation continue en quête d'une modernité qui se redéfinit dans le temps et dans l'espace. Tandis que la modernisation vise à améliorer la

coordination pour solutionner les problèmes du passé, la modernité change de sens au gré de rapports de force entre des acteurs s'opposant sur des idées et des savoirs. Auvet identifie trois vagues de modernisation : 1/ une conquête de l'eau (1790-1950) ; 2/ un centralisme et hydraulicisme (1950-1990) qu'il serait intéressant de comparer à l'exemple espagnol (Buchs, 2016) ; et 3/ une intégration de la gouvernance, que l'on retrouve d'ailleurs dans les autres modèles de gestion de l'eau en Europe (Kissling-Näf, 2004 ; Bolognesi, 2018). Si l'analyse porte sur le cas de la plaine de la Crau, elle semble généralisable.

- 6 D'ailleurs, Coulmain (chapitre 2) partage une thèse proche : le changement de la gouvernance est motivé par une recherche de progrès et matérialise un rapport de force cognitif quant à la formulation du problème et de sa solution. Le chapitre traite de l'articulation entre le fonctionnement de l'intercommunalité du Grand Lyon et celui de ses services d'eau. Coulmain montre la co-évolution d'une logique réaliste, alimentée par le dialogue entre les intérêts politiques et fonctionnalistes au niveau du Grand Lyon, avec une logique institutionnelle, animée par un balancier entre transformation organisationnelle et légitimation.
- 7 Les autres contributions remontent moins loin dans le temps et s'imprègnent plus de l'ontologie réaliste. Sur un temps plus court, les rapports de force ancrés dans les pratiques, les savoirs et les échelles jouent un rôle primordial. En retraçant la généalogie de la conceptualisation politique de la « continuité écologique des cours d'eau » (CECE), Perrin (chapitre 5) informe le caractère incrémental de l'évolution de la gouvernance. Il pointe le rôle de la « traduction » de l'objectif politique, ici la CECE, par des coalitions à différentes échelles et au cours des étapes du cycle politique. Le rapport de force discursif mêle science, expertise et politique de manière continue et multiscale. L'auteur fournit ici un matériau très intéressant pour étendre la portée heuristique, trop statique, de cadres d'analyse tels que le Narrative Policy Framework (Jones, Beth, 2010).
- 8 Les échelles de gouvernance catalysent le changement. Dedieu (chapitre 6) propose une économie politique locale du retrait de l'État dans la gouvernance de l'eau, en l'occurrence à travers la suppression de l'ingénierie publique. Au moyen de la RGPP³, le retrait de l'État a transformé le marché de l'expertise au niveau local et bouleversé les équilibres de moyens financiers, humains et techniques. Les acteurs du territoire se réorganisent. De manière surprenante, les Agences Techniques de Département et les intercommunalités ressortent gagnantes de la réforme, aux dépens du secteur privé. Sur la base de cette analyse, on pourrait faire l'hypothèse que le retrait de l'État change l'espace fonctionnel du service public d'eau potable et d'assainissement (Varone *et al.*, 2013). La somme de bricolages induits rythme l'évolution de la gouvernance et laisse présumer une diversité d'arrangements institutionnels. Pourtant, contre-intuitivement, Dedieu observe une standardisation de l'offre publique d'ingénierie. Elle l'explique par un mécanisme d'isomorphisme institutionnel, notamment via le canal mimétique. Chabrost (2018) observe également, sur un large échantillon, du mimétisme dans les choix de publicisation/privatisation des services d'eau.
- 9 Brochet (chapitre 7), nous rappelle que le changement peut être continu du fait de barrières et de résistances à la mise en œuvre des réformes. Analysant la réforme de transformation de l'usager en consommateur, il montre que les services d'eau sont inégalement prompts à correctement appliquer les obligations de la loi Hamon (2014). Au passage, Brochet rappelle pertinemment que la dérogation à la règle constitue un

déterminant clé de la transformation de la gouvernance. Il répertorie systématiquement les clauses illicites des règlements de services pour évaluer leur fréquence, en moyenne plus de neuf par service d'eau. Il explique ce phénomène par l'identification d'idéaux-types de services : montagnard et modernisé. Ces idéaux-types détermineraient la capacité à mettre en œuvre les instruments d'action publique (IAP). En complément, on pourrait se demander dans quelle mesure ce sont des causes ou des moyens de légitimer l'action.

- 10 Dhénain (chapitre 4) confirme : les modalités de mobilisation des IAP sont cruciales pour comprendre l'évolution de la gouvernance de l'eau en France. Pour observer systématiquement la diversité du changement, elle propose une typologie croisant trois dimensions : la qualification, la logique et les instruments de l'action publique. La typologie est ajustée au cas des politiques d'adaptation mais reste assez générique pour être mobilisée ou développée dans d'autres cas. Comme il s'agit d'une typologie et d'une proposition méthodologique, tout est bien « rangé ». Toutefois, on pourrait supposer qu'en réalité le Rubik's cube est interminable. La variation entre l'alignement observé et celui théoriquement idéal pourrait alors constituer un moyen de caractériser ou d'inférer sur les dynamiques de changement de la gouvernance de l'eau. La typologie pourrait servir à étudier le désalignement (Renou, 2017) ou la désynchronisation (Teisman, Edelenbos, 2011) des composantes de la gouvernance.
- 11 La société civile est un acteur important de la gouvernance. Sortant des cadres standards de la participation, Tindon (chapitre 9) s'intéresse à la façon dont la participation peut se structurer en contre-pouvoir citoyen. Dans les deux cas étudiés, cette « régulation citoyenne » se développe en trois phases : 1/ la réaction qui motive les acteurs, 2/ l'apprentissage durant lequel ils affinent leurs connaissances et compétences d'action, et 3/ la mise en réseau permettant de renforcer la coalition. Un dialogue avec la littérature sur les résistances dans les organisations (Mumby *et al.* 2017) permettrait d'affiner la caractérisation de cette forme de participation. L'apprentissage est une étape cruciale. Seguin (chapitre 8) se consacre à l'étude de celui-ci dans le cas de conférences citoyennes sur la gestion locale de l'eau. Comment se développe l'apprentissage et pourquoi ? Seguin montre que la participation est désirable comme processus, et pas uniquement au regard de ce qu'elle apporte à la prise de décision. Il s'agit d'un vecteur fort d'apprentissage individuel et collectif qui peut protéger la qualité, notamment démocratique, de l'action publique.
- 12 Finalement, l'ouvrage fait ressortir quatre dynamiques fortes dans l'évolution de la gouvernance de l'eau en France : 1/ un renforcement de l'échelon européen, 2/ un paradoxe entre l'ambition grandissante des objectifs politiques et l'amenuisement des moyens alloués par l'État, 3/ la compétition entre éléments cognitifs (discours et savoirs notamment), et 4/ la multiplication des processus participatifs. Les contributions montrent que ces dynamiques se déploient principalement à travers les instruments d'actions publiques, les règles formelles, les acteurs et le polycentrisme. L'exercice compréhensif s'achève souvent par la question de la validité externe. Certains chapitres proposent des approches comparées permettant d'élargir le domaine de validité (Dedieu, chapitre 6). Mais de nombreux restent focalisés sur des cas très spécifiques. Une explicitation de la spécificité des cas et de leur qualité à générer une connaissance transversale serait le bienvenu. Par ailleurs, une confrontation à la littérature étrangère, permettrait de mettre l'accent sur les spécificités du modèle

français et favoriserait l'identification de régularités dans les processus d'évolution de la gouvernance. De plus, cette confrontation étofferait la discussion théorique.

BIBLIOGRAPHIE

Bolognesi T., 2018, *Modernization and Urban Water Governance : Organizational Change and Sustainability in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.

Buchs A., 2016, *La pénurie en eau est-elle inéluctable ? Une approche institutionnaliste de l'évolution du mode d'usage de l'eau en Espagne et au Maroc*, Bruxelles, Peter Lang.

Chabrost M., 2018, *Three Empirical Essays on the Impact of Discretion on Public Procurement Performance*, Thèse de doctorat, Sciences Économiques, Université Paris Sorbonne, Paris.

Jones M.D., McBeth M.K., 2010, « A Narrative Policy Framework : Clear Enough to Be Wrong ? », *Policy Studies Journal*, vol. 38, n° 2, p. 329-353.

Kissling-Näf I., Kuks S., eds., 2004, *The Evolution of National Water Regimes in Europe*, Dordrecht, Springer.

Mumby D. K., Thomas R., Martí I., Seidl D., 2017, « Resistance Redux », *Organization Studies*, vol. 38, n° 9, p. 1157-1183.

Renou Y., 2017, « Performance Indicators and the New Governmentality of Water Utilities in France », *International Review of Administrative Sciences*, 83, n° 2, p. 378-396.

Teisman G. R., Edelenbos J., 2011, « Towards a Perspective of System Synchronization in Water Governance : A Synthesis of Empirical Lessons and Complexity Theories », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, n° 1, p. 101-118.

Varone F., Nahrath S., Aubin D., Gerber J.-D., 2013, « Functional Regulatory Spaces », *Policy Sciences*, vol. 46, n° 4, p. 311-333.

NOTES

1. Par exemple, la Directive Cadre Européenne sur l'eau (2000) ou la Directive relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (2014).
2. Par exemple, la loi MAPTAM (2014) ou la loi NOTRE (2015).
3. Révision Générale des Politiques Publiques.

AUTEUR

THOMAS BOLOGNESI

Thomas Bolognesi est chercheur post-doctoral au département de Sciences Politiques et de Relations internationales de l'Université de Genève. Il est également membre de l'Institut des Sciences de l'Environnement et de la Chaire UNESCO en Hydropolitique. Ses travaux portent sur les processus de politiques publiques et l'économie politique des dynamiques institutionnelles. Son champ d'investigation empirique couvre la régulation des services d'eau potable en Europe et la sécurité hydrique dans le monde aux échelles urbaine et nationale. Il a dernièrement publié *Modernization and Urban Water Governance : Organizational Change and Sustainability in Europe*. London : Palgrave Macmillan UK, 2018, Université de Genève, Département de Sciences Politiques et Relations Internationales & Institut des Sciences de l'Environnement (GEDT).
thomas.bolognesi@unige.ch