Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 6 | 2006

Les territoires de l'eau

Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau : le cas du bassin versant de l'Audomarois

Iratxe Calvo-Mendieta

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1734>

DOI : 10.4000/developpementdurable.1734

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Iratxe Calvo-Mendieta, « Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau : le cas du bassin versant de l'Audomarois », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6 | 2006, mis en ligne le 10 février 2006, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/1734> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1734

Ce document a été généré automatiquement le 6 mai 2019.

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

Analyse territoriale du régime institutionnel des ressources en eau : le cas du bassin versant de l'Audomarois

Iratxe Calvo-Mendieta

- 1 Dans les sociétés industrialisées occidentales, 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 de nombreuses et importantes transformations. Développement du tourisme, besoins énergétiques accrus, intensification de l'agriculture... 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. Ces fonctionnalités multiples sont souvent à l'origine de conflits entre les divers usagers (et/ou gestionnaires) de l'eau.
- 2 L'enjeu de l'allocation de cette ressource, qui devient rare tant en quantité qu'en qualité, se pose avec acuité. Autour de ce bien commun (bien public impur), il est ainsi habituel d'observer des situations de conflit liées à des comportements de type « passager clandestin » (inhérents aux biens publics purs) ainsi que des « effets d'encombrement » (eaux souterraines, rivières, zones humides...).
- 3 Mais l'eau est aussi une ressource intimement liée à son territoire. En effet, les différentes fonctions de l'eau ne peuvent pas être analysées en faisant abstraction du contexte géographique, institutionnel, économique, social, naturel... dans lequel elles 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.

- 4 Face aux situations conflictuelles et à la dégradation de la ressource, plusieurs approches théoriques ont tenté de répondre à l'enjeu de l'allocation. Deux courants de pensée servent de fondement à la théorie économique. Le premier, interprétant 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)¹. 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 minime 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).
- 5 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-ci². Les limites d'une régulation publique concernent notamment l'absence d'incitation à « faire mieux que la norme » (dans le cas d'une réglementation directe) et 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. Par ailleurs, ces deux courants de pensée ignorent complètement la variable « territoire » et les impacts que celle-ci peut avoir sur l'efficacité et/ou l'équité des mesures préconisées.
- 6 Il convient de constater que d'autres formes de régulation des ressources ont été envisagées. Ainsi, un troisième courant tente de dépasser la dualité (a-historique et non-située) « État-Marché » en analysant les ressources en propriété commune (Ostrom, 1990 ; Berkes *et al.*, 2001). Cette approche se fonde sur la capacité des institutions communautaires à générer et appliquer des règles d'action collective auto-limitatives. En effet, de nombreuses analyses empiriques montrent que des communautés d'individus réussissent à mettre en place des systèmes d'auto-organisation et d'exploitation en commun d'une ressource tout en conservant la capacité de régénération de celle-ci. Par rapport aux deux approches précédentes, la dernière représente une avancée dans la prise en compte du territoire, dans la mesure où elle intègre les réalités locales de type institutionnel qui influent sur l'organisation des acteurs.
- 7 Cette approche n'échappe pourtant pas aux critiques. En effet, elle se fonde sur des hypothèses très restrictives³ et elle sous-entend une demande homogène des biens et des services rendus par la ressource (c'est-à-dire des usages homogènes). Or, les sociétés industrialisées se caractérisent par une très grande hétérogénéité tant sociale que géographique des usages. En effet, un régime d'auto-organisation mis en place au sein d'une communauté de pêcheurs (usage homogène) a plus de possibilités de réussir que lorsqu'il s'agit de prendre en compte non seulement les pêcheurs, mais aussi les promeneurs, la navigation et les rejets industriels (usages hétérogènes).
- 8 Dans cet article, nous présentons un cadre analytique, le *régime institutionnel de ressource* (Kissling-Näf et Varone, 2000a ; Knoepfel *et al.*, 2001, cités par Nahrath, 2003) qui tente de

dépasser les limites des approches traditionnelles en combinant, 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. Dans une première partie, nous présenterons la notion de « régime institutionnel de ressource », les différents éléments qui la composent, la logique de leur articulation ainsi que les types de régime résultant des combinaisons de ses composantes. Dans une deuxième partie, les éléments de ce cadre théorique seront illustrés par l'étude de la gestion de l'eau et des conflits d'usage au sein du bassin versant de l'Audomarois. Nous verrons que la mobilisation de ce cadre analytique permet l'étude de la gestion territoriale de l'eau en intégrant la dimension « temps » et les caractéristiques propres du territoire. Elle apporte aussi des éléments qui facilitent la mise en place de processus de résolution des conflits liés à l'usage des ressources.

1. Régime institutionnel de ressource : une nouvelle approche

- 9 L'analyse des modes de régulation des ressources en eau en France nécessite la prise en compte d'une multitude de facteurs notamment territoriaux, historiques et socioculturels souvent négligés dans les développements théoriques. En effet, les conflits d'usage, dont l'apparition est fortement déterminée par ce type de facteurs, ne sont pas suffisamment pris en compte par les analyses théoriques. La notion de « régime institutionnel de ressource » (Kissling-Näf et Varone, 2000b ; Kuks et Kissling-Näf, 2004) propose une grille d'analyse qui combine la prise en compte des effets du système des droits de propriété/usage d'une ressource avec l'influence des politiques publiques d'exploitation et de protection de celle-ci.
 - 10 Le régime institutionnel de l'eau peut ainsi être défini comme « *le cadre institutionnel qui combine les principaux éléments de programmation d'une politique spécifique de protection et/ou d'usage d'une ressource (=policy design) avec un arrangement spécifique des droits de propriété, de disposition et d'usage formels sur les biens et services rendus par une ressource naturelle (=système de droits d'eau)* » (Varone et al., 2002, p. 83).
 - 11 L'intérêt de ces outils 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 de ces deux dimensions (droits de propriété et politique publique) 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 au sein de ce territoire et résoudre les conflits d'usages.
 - 12 En définitive, la notion de « régime institutionnel de ressource » 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 ».
- #### 1.1. Deux dimensions : droits de propriété/usage et politiques publiques
- 13 Le premier élément constitutif du régime institutionnel de ressource concerne l'ensemble des droits de propriété et d'usage définis sur une ressource, c'est-à-dire le « système de régulation » auquel celle-ci est attachée. Ce « système de régulation » constitue l'ensemble coordonné de droits d'appropriation et d'usage de la ressource ainsi que la clarification des obligations et responsabilités des propriétaires et autres ayants droit en matière de protection et/ou d'entretien.

- 14 Les droits d'usage de l'eau (droits d'accès, de prélèvement, de gestion d'ouvrages...) constituent une partie essentielle du « système de régulation » (par rapport aux droits de propriété). Ceci est notamment dû au caractère difficilement appropriable de ces ressources. Par ailleurs, il est important de prendre en compte, au sein du « système de régulation », 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 officieuse, notamment en ce qui concerne des actions à une échelle très locale.
- 15 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. 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. Par ailleurs, 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'eau peut relever de régimes de propriété distincts, selon le système juridique en vigueur, les droits acquis, les coutumes, etc.
- 16 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 ressource. Suivant Knoepfel *et al.* (1997), le design des politiques publiques (« *policy design* ») de protection et d'usage des ressources, qui intègre des dimensions matérielles, symboliques, formelles et institutionnelles, est constitué de quatre éléments : les objectifs, les instruments, les groupes cibles et l'organisation de l'application. Ces quatre éléments 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 sont les responsables de l'utilisation inadaptée des ressources ? De quelle façon les comportements des acteurs sont-ils susceptibles d'être modifiés de façon à atteindre les objectifs fixés ?
- 17 Les deux composantes du régime institutionnel de ressource (le système de droits de propriété/usage et les politiques publiques) sont intimement liées, de façon complémentaire ou contraignante. Ainsi, l'absence de droits de propriété bien définis sur une ressource peut être compensée par une politique publique qui régule l'usage de celle-ci 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 le caractère plus ancré historiquement des droits de propriété/usage et leur forte rigidité au changement. Le « système de régulation » apparaît ainsi le plus souvent comme la composante la plus stable du régime. De ce fait, les politiques publiques, bien que contraintes par le « système de régulation » existant, constituent l'élément du régime le plus facilement modifiable.
1.2. Étendue et cohérence : du régime simple vers le régime intégré
- 18 Deux concepts facilitent la classification des régimes : l'étendue et la cohérence (Kissling-Näf et Kuks, 2002).
- 19 L'étendue du régime est la proportion de biens et services pris en compte par le système de droits de propriété/usage de l'eau ainsi que par l'ensemble des éléments des politiques

publiques. Elle relève ainsi d'une inégale prise en compte de la diversité des usages de la ressource. Dès lors, l'étendue d'un régime est faible lorsque celui-ci ne recouvre qu'un nombre limité d'usages.

- 20 Quant à la cohérence d'un régime, elle est liée à la logique des réseaux d'acteurs et indique le degré de reconnaissance des détenteurs des droits de propriété et d'usage par les politiques publiques. Autrement dit, la cohérence d'un régime est d'autant plus élevée que les groupes cibles définis par les politiques publiques correspondent aux acteurs possédant les droits de propriété et d'usage sur 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, « la question se pose de savoir si des structures administratives chargées de l'application existent et dans quelle mesure elles sont dotées de ressources administratives » (Varone et al., 2002, p. 84).
- 21 La classification des régimes institutionnels de ressources en eau peut être ainsi représentée au travers de la figure suivante :

FIGURE 1 - Typologie de régimes institutionnels de ressource

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

- 22 L'émergence historique d'un régime institutionnel de ressource peut être caractérisée par la succession de trois étapes débutant par une période où le régime est simple, suivie d'une période de régime complexe, qui évolue finalement vers un régime intégré.
- 23 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.
- 24 En ce qui concerne le deuxième axe, les régimes complexes sont caractérisés par une cohérence faible voire nulle. Cette dimension relève d'observations diverses : programmes des politiques de protection et d'usage contradictoires, arrangements institutionnels déconnectés de ces politiques, définition imprécise des droits de propriété...
- 25 La cohérence (ou l'incohérence) du régime peut être observée au sein du système des droits de propriété : définitions imprécises des droits de propriété/usage et des biens et

services concernés par ces droits, imprécision sur les détenteurs des droits, etc. Elle peut aussi être observée au sein des politiques publiques : absence d'objectifs explicites, de coordination et d'harmonisation entre les 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 fixent de nouveaux droits d'usage sur un bien et service rendu par la ressource, en contradiction avec les droits d'usage établis auparavant⁴.

- 26 Cette grille d'analyse nous permet de prendre en compte le conflit d'usage dans la double perspective des droits de propriété/usage et des politiques publiques. Nous considérons en effet le conflit comme une forme de relation sociale qui est le plus souvent appréhendée sous l'angle d'une opposition d'intérêts confrontant plusieurs acteurs qui se trouvent en désaccord ou en concurrence par rapport à un objet. Touzard (1977, p. 69)⁵ définit le conflit comme « *une relation antagoniste par rapport à un même but ou par la poursuite interdépendante de buts contradictoires ainsi que par la nature et la quantité de pouvoir possédé par les acteurs, [qui] entraîne certaines attitudes, stéréotypes et représentations de la part de ces acteurs les uns à l'égard des autres* ». Dans le cas qui nous intéresse, l'objet autour duquel le désaccord se manifeste est la ressource en eau et le conflit d'usage peut être défini comme « *une concurrence autour d'un espace et/ou d'une ressource naturelle commune* » (Dziedzicki, 2001, p. 20). Cependant, il convient de souligner que les représentations des acteurs concernés par un conflit sont fortement influencées par des processus institutionnels. La prise en compte de ceux-ci est donc essentielle dans l'étude des conflits d'usage dans le domaine de l'eau.
- 27 Dans la section suivante nous allons mobiliser la grille analytique du régime institutionnel de ressource afin d'analyser l'évolution de la gestion de l'eau dans le bassin de l'Audomarois, où les conflits d'usage autour de la ressource en eau sont nombreux.
2. Vers un régime institutionnel de l'eau intégré dans un territoire conflictuel complexe : le bassin versant de l'Audomarois⁶
- 28 L'Audomarois⁷, 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). Ce territoire comprend 65 communes du département du Pas-de-Calais et 7 du département du Nord pour une population totale de plus de 96 500 habitants. L'agglomération de Saint-Omer est située en aval du bassin (aux portes du marais) et ses 5 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 1000 habitants et il est dominé par des activités agricoles. Celles-ci concernent notamment le maraîchage dans le marais audomarois, l'élevage (bovin et porcin) et la pisciculture 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'Opale⁸.

Carte 1 - Situation géographique de l'Audomarois

Source : Office International de l'Eau (2005)

- 29 Ce territoire comprend ainsi quatre milieux aquatiques en communication hydraulique : tout d'abord, l'Aa, qui prend sa source dans les collines de l'Artois avec une longueur de 54 km avant d'être canalisé à l'entrée du marais ; le marais constitué de 3400 ha aménagés

dès le VII^e siècle ; puis, un tronçon 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.

- 30 À cette complexité hydraulique s'ajoute une multiplicité d'usages à gestion conflictuelle. Tout d'abord, les usages industriels (papeterie, verrerie, agroalimentaire, navigation), domestiques (alimentation en eau potable, assainissement urbain) 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 du patrimoine naturel. Des phénomènes d'inondations sont également présents, notamment à l'aval (pleine alluviale) où la population est concentrée. Le tableau 1 montre cette diversité d'usages de l'eau dans les différentes zones du bassin.

Tableau 1 - Usages de l'eau présents dans l'Audomarois

Sous-bassin de l'Aa	Sous-bassin du marais
<i>Dans l'ensemble du sous-bassin :</i>	Cressiculture
Protection de l'environnement	Lutte contre les inondations
Assainissement domestique individuel et collectif	Protection de l'environnement
Alimentation en eau potable	Pêche
<i>Dans l'Aa amont :</i>	Chasse
Pêche	Navigation
Pisciculture	Tourisme et activité de loisir
Agriculture	Maraîchage
<i>Dans l'Aa aval :</i>	Activité agroalimentaire
Prélèvements industriels	Alimentation en eau potable
Assainissement industriel	Assainissement domestique
Canoë-kayak	

Source : Calvo-Mendieta et al. (2002)

2.1. Évolution du régime institutionnel de l'eau dans l'Audomarois

- 31 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* en 1169. Cette association couvre l'ensemble du territoire des *wateringues* (le triangle Gravelines - Saint-Omer - Dunkerque) et est divisée en Sections. Chacune de ces Sections est une association forcée⁹ de propriétaires (le marais audomarois appartient au périmètre de la 7^e Section).
- 32 Ces propriétaires terriens 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 *via* des travaux inspirés des techniques néerlandaises. Le marais est ensuite exploité pour l'extraction de tourbe et le maraîchage, ces activités étant justifiées par la production pour un marché local et régional. En effet, 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.

- 33 Ainsi, au XIX^e siècle, tandis que la filière maraîchère s'organise, la région audomaroise apparaît comme une région active du point de vue agricole. Des industries artisanales se créent, aidées par un contexte hydrologique favorable qui leur permet de bénéficier d'une ressource en eau souterraine de bonne qualité¹⁰. De plus, à la fin du XIX^e siècle, l'adduction d'eau pour la ville de Dunkerque est effectuée à partir de captages provenant de la nappe souterraine.
- 34 Nous pouvons considérer qu'au XIX^e siècle, les coutumes et usages liés à l'eau dans l'Audomarois cohabitent sans conflit d'intérêts. En effet, la gestion de l'eau en tant que telle (une gestion intentionnelle) n'apparaît que lorsque les besoins de la navigation du pouvoir royal exigent un certain contrôle des cours d'eau navigables. Cette réalité détermine ainsi un régime simple au XIX^e siècle avec une faible étendue (la navigation était le principal usage pris en compte) et une forte cohérence.
- 35 Au tournant des XIX^e et XX^e siècles, la région audomaroise est une région agricole, marquée par le maraîchage dans le marais et l'émergence d'une industrie dépendante de l'eau (papeteries, verrerie...). Au niveau national, la loi de 1898 établit pour la première fois un régime juridique pour l'ensemble des ressources en eau, basé sur l'idée de limiter la propriété, sans jamais la remettre en cause (Gazzaniga *et al.*, 1998).
- 36 La première moitié du XX^e siècle se caractérise ensuite par une complexification du régime, du fait notamment de l'évolution des usages existants (développement industriel et urbanisation croissante) et l'apparition de nouveaux usages. Le caractère progressif de ces mutations permet dans un premier temps de trouver une réponse institutionnelle sectorielle, via des textes réglementaires « curatifs » qui s'attachent à des domaines spécifiques de la gestion de l'eau. Cette gestion sectorielle est maintenue par la suite, mais ces transformations s'accroissent après la seconde guerre mondiale.
- 37 Le territoire audomarois subit, notamment dans les années 1960, d'importantes mutations : l'agriculture et le maraîchage deviennent intensifs, modernisés et spécialisés, les rejets polluants des industries augmentent parallèlement à leur taille, la demande en eau potable de la région de Dunkerque conduit à multiplier les forages dans la nappe, des activités liées au tourisme se développent sans contrôle, etc. Après la guerre, l'intervention de l'État s'intensifie, les textes législatifs au niveau national se multiplient, mais toujours de façon sectorielle, souvent contradictoires et centrés sur l'aspect quantitatif. L'étendue du régime atteint un niveau moyen mais la cohérence reste faible (l'arsenal réglementaire apparaît largement inadapté aux nouveaux enjeux). En effet, tant dans l'Audomarois que d'un point de vue national, l'environnement, sous différentes formes, devient une préoccupation fondamentale et complexifie davantage les interactions entre les 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. L'action des autorités locales audomaroises se centre dans les années 1970 sur la protection de l'activité maraîchère dans le marais. Du fait du lien évident entre cette activité et l'eau, l'intérêt pour la gestion de l'eau s'intensifie. Les politiques publiques dans le domaine de l'eau restent sectorielles et souvent sans coordination, malgré la reconnaissance du bassin versant comme territoire d'action pertinent affirmée par la loi sur l'eau de 1964 et la création du Parc Naturel Régional de l'Audomarois en 1986.

- 38 La première expérience de coordination territoriale autour de l'eau émerge sous l'impulsion du Parc, suite à des accidents industriels réguliers dans le marais dénoncés par les associations de pêcheurs et naturalistes. 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 et en réaction à un accident particulièrement important dans une conserverie de légumes. Cette expérience de concertation menée durant quatre ans a permis de légitimer l'importance de la gestion de l'eau. Elle a également facilité l'acquisition par les différents acteurs d'une connaissance commune sur l'eau.
- 39 Parallèlement à ce contexte territorial, la loi sur l'eau de 1992 constitue la première tentative nationale de gestion globale de l'eau. Elle représente ainsi un changement dans la façon de mettre en œuvre les politiques publiques. En effet, l'approche privilégiée par les politiques publiques, initialement centrée sur les problèmes à résoudre, est remplacée par une approche centrée sur la ressource elle-même. Ce changement de perspective favorise la prise en compte de l'ensemble des biens et services fournis par l'environnement des milieux aquatiques ainsi que de la dimension temporelle 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 ignorées.
- 40 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. La Commission Locale de l'Eau (CLE) est créée en 1995¹¹, des études sur l'hydrologie sont menées, des groupes de travail sont définis et des partenariats sont signés avec plusieurs structures (l'Agence de l'Eau¹², le Parc...). 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.
- 41 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 est contestée et quitte ses fonctions en novembre 1998. Le travail de la CLE est ainsi mis entre parenthèses pendant près de deux années.
- 42 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. 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.

- 43 Le SAGE a été adopté définitivement par la CLE le 7 juillet 2004 après la phase de consultation¹³ et il a été approuvé par arrêté interpréfectoral le 31 mars 2005. 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 pourra assurer la maîtrise d'ouvrage de travaux d'intérêt intercommunautaire et jouera ainsi un rôle de coordination à l'échelle du bassin versant.
- 44 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 d'intervention sur le régime institutionnel, ce qui ressort de l'analyse plus détaillée d'un conflit d'usage sur ce territoire.

2.2. Conflits d'usage : vers une gestion intégrée ?

- 45 Parmi les nombreux conflits (potentiels ou réels) présents dans l'Audomarois, certains méritent une attention particulière en raison de leurs incidences sur la ressource en eau (Calvo-Mendieta *et al.*, 2002) :
- Industrie vs. Protection de la nature et pêche
 - Agriculture et maraîchage vs. Protection de la nature
 - Navigation vs. Maraîchage
 - Prélèvements (AEP¹⁴ et industriels) vs. Protection de la nature
- 46 Parmi ces quatre types de conflits, les deux premiers font partie des conflits qui trouvent leur origine dans les externalités négatives liées à la qualité ; les deux derniers ont pour enjeu la quantité (Caron et Torre, 2001). Nous présenterons le premier conflit d'usage afin d'illustrer l'évolution du régime dans le bassin ainsi que les éléments qui l'influencent. Ce conflit, qui est considéré actuellement par la plupart des acteurs du bassin comme un conflit résolu, va nous permettre d'identifier les facteurs qui favorisent l'évolution du régime vers une plus grande intégration. Des freins à cette évolution seront également soulevés.
- 47 Le tissu industriel audomarois est constitué de 11 établissements (relevant du système d'autorisation des ICPE¹⁵), dont une conserverie de légumes, une cristallerie-verrerie et cinq papeteries-cartonneries. Les rejets s'élèvent actuellement en moyenne à 2700 m³/jour/établissement.
- 48 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 industries 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 la nature » en tant qu'usage de l'eau à part entière jusqu'au début des années 1970. La pollution a comme effet l'envasement des canaux, la réduction de la flore et de la faune aquatiques, l'eutrophisation... 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). La prise de conscience progressive par l'opinion publique des dangers des pollutions, les accidents réguliers de la conserverie de légumes et le développement des activités de tourisme dans la zone, définissent un conflit latent qui éclate lors d'un

accident de pollution en 1987 dans la conserverie. Ces évolutions reflètent également l'évolution de l'étendue du régime ; davantage d'usagers revendiquent leur droit d'usage sur l'eau et le régime se complexifie.

- 49 Comme indiqué plus haut, 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 du comité de concertation est l'élimination de la pollution industrielle dans le marais ; ainsi, les acteurs concernés limitent leur action à l'exercice d'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 des améliorations sur son dispositif de rejet des eaux. Elles sont cependant jugées 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'était rien d'amicable* » et « *c'était le combat permanent* »). 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 réunissant les usagers concernés par le conflit au sein de laquelle des solutions vont être proposées.
- 50 À l'initiative du Parc, le comité s'agrandit progressivement en accueillant non seulement les associations de protection de l'environnement, de pêche et la conserverie mais aussi l'ensemble des industries de la zone (notamment les papeteries). Les objectifs initiaux du comité de concertation (éliminer la pollution industrielle dans le marais) sont progressivement étendus vers des objectifs de gestion plus globaux ; la problématique, initialement limitée au marais et à la conserverie, s'élargit ainsi à l'ensemble du bassin versant. Lors des dernières réunions du comité en septembre 1991, le partenariat semble être consolidé autour de la question de l'eau dans l'Audomarois. On trouvera dans une note rédigée par un représentant du Parc que « *l'attitude des participants est plus constructive et les services de l'État semblent s'intéresser davantage à la procédure, notamment la DRIRE* ».
- 51 Suite à cette concertation et à l'instar des collectivités locales, les entreprises mettent en place, avec l'aide financière de l'Agence de l'Eau, des systèmes d'épuration de leurs effluents qui permettent de réduire considérablement l'impact négatif de ces rejets dans l'Aa et le marais. Ce contexte d'urgence permet également la mise en place d'un dispositif de mesures de la pollution aquatique financé majoritairement par l'Agence de l'Eau, ce qui n'est pas sans effet sur le comportement des entreprises. En effet, ce dispositif s'est avéré fortement incitatif.
- 52 Le projet de SAGE, dont le document a été rédigé entre 2000 et 2004, intègre dans ses orientations stratégiques la maîtrise des pollutions d'origine industrielle même si le contrôle de la DRIRE¹⁶ 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* ¹⁷ » sont reconnus par l'ensemble des acteurs rencontrés (même par les pêcheurs et le Parc).

- 53 Néanmoins, certains éléments nous empêchent de qualifier ce régime 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. En effet, les services déconcentrés de l'État 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 également comme conséquence des prises de position parfois contradictoires entre différents services ou entre des représentants d'un même service.
- 54 En somme, ce conflit se caractérise par une origine clairement identifiable (accident de pollution) qui a rassemblé d'emblée un grand nombre d'usagers « victimes ». 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 une réorganisation des droits d'usage entre les différents 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.
- 55 Le Parc, en tant que coordinateur, et l'Agence de l'Eau, en tant que financeur, constituent les deux acteurs clé de la régulation de ce conflit. 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.
- 56 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.
- 57 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).

- 58 Si l'analyse du régime institutionnel de l'eau dans l'Audomarois nous permet 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. Certes, le régime tend vers une gestion intégrée, mais le niveau de cohérence du régime est encore insuffisant, notamment dans le domaine de l'application des mesures et de la coordination administrative.

Conclusion

- 59 L'eau possède des caractéristiques très spécifiques qui font de cette ressource un bien commun capable de remplir de multiples fonctions et de fournir une gamme étendue de biens et de services. Parallèlement au développement des conflits d'usage résultant de la multiplication des utilisations de la ressource en eau, on constate effectivement une certaine difficulté voire même une incapacité des systèmes de régulation traditionnels à faire face et à s'adapter aux nouveaux contextes économiques, sociaux et politiques. En effet, les spécificités du bien « eau » ont rarement été prises en compte dans la définition des politiques régulant son usage. De plus, la théorie économique a longtemps exclu la ressource en eau de son champ d'analyse, considérant celle-ci comme un bien libre, sans valeur d'échange. Nous voyons ici avec l'exemple de l'Audomarois que ce n'est pas le cas.
- 60 Les approches en termes de droits de propriété, notamment les travaux concernant les ressources en propriété commune (Ostrom, 1990) ont tenté de dépasser les limites du dualisme « État-Marché ». Elles proposent une lecture institutionnaliste qui met l'accent sur l'impact de la configuration des droits de propriété sur l'usage des ressources naturelles (notamment l'eau) ; la dégradation de celles-ci est évitée *via* la coopération volontaire au sein d'un collectif d'acteurs. Ces approches offrent un cadre pertinent pour l'analyse des interactions entre usagers. Néanmoins, elles peuvent être enrichies par une grille d'analyse (le régime institutionnel de ressource) qui prend en compte tout type de conflit (notamment des situations où les conflits opposent des demandes hétérogènes) et qui intègre une dimension temporelle.
- 61 L'analyse de la gestion de l'eau dans le bassin de l'Audomarois montre que les approches théoriques traditionnelles restent limitées pour appréhender la dynamique territoriale existante. Nous avons vu que cette dynamique est en effet fortement influencée par des processus institutionnels qui jouent un rôle essentiel dans l'évolution des modes de régulation de l'eau. Le régime institutionnel de ressource est une grille d'analyse qui permet d'appréhender l'interaction des acteurs autour de la gestion de l'eau dans un territoire. Cette grille permet également de prendre en compte la réalité des processus de régulation de l'eau, réalité qui s'éloigne des idéaux-types théoriques et qui constitue le plus souvent une combinaison d'éléments de régulation marchande et de régulation publique.
- 62 Appliquant cette approche au bassin versant de l'Audomarois, nous avons également constaté que le régime juridique français des droits de propriété sur l'eau demeure rigide. Dès lors, le changement dans la gestion de l'eau est impulsé par la seconde composante du

régime que constituent les politiques publiques, mêmes si ces dernières sont elles-mêmes contraintes par cette rigidité des droits de propriété. En effet, les conflits d'usage locaux, qui reflètent les déséquilibres entre les droits d'usage des différents acteurs du bassin, sont essentiellement influencés par des structures institutionnelles qui déterminent l'orientation des politiques publiques dans le domaine de l'eau. Ces structures, que l'on peut qualifier de « moteurs du changement », sont d'ailleurs des institutions qui jouissent d'une forte légitimité locale mais dont les compétences dépassent le cadre territorial local.

- 63 En somme, l'étude de la gestion territoriale de l'eau dans le bassin versant de l'Audomarois à travers le cadre analytique du régime institutionnel de l'eau nous a permis de constater une évolution d'un régime simple vers un régime complexe. Il existe des éléments qui confortent l'hypothèse d'évolution vers un degré supérieur d'intégration mais la cohérence du régime reste insuffisante pour affirmer son caractère intégré. Ceci étant, l'analyse territoriale nous a permis de mieux comprendre et d'identifier les leviers du changement et les mécanismes par lesquels l'évolution vers un régime intégré de l'eau est possible.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson T.L. and Snyder P.S., 1997, *Water markets: Priming the Invisible Pump*, Washington D.C., CATO Institute, 231 p.
- Berkes F., Mahon R., McConney P., Pollnac R. and Pomeroy R., 2001, *Managing Small-scale Fisheries. Alternative Directions and Methods*, International development research center (IDRC), http://web.idrc.ca/fr/ev-9328-201-1-DO_TOPIC.html, 320 p.
- Calvo-Mendieta I., Dziedzicki J.-M. and Larrue C., 2002, « Case Study 1 : L'Audomarois basin », Contribution to *European Water Regimes and the Notion of Sustainable Status* (EUWARENESS) research project, final report, 47 p.
- Caron A. et Torre A., 2001, « Land uses and neighbourhood conflicts in rural area », *The Third Congress on Proximity "New Growth and Territories"*, Paris, 13-14 décembre, 20 p.
- Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Demsetz H., 1967, « Toward a Theory of Property Rights », *American Economic Review*, vol. 57, pp. 347-359.
- DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement), 2004, L'industrie au regard de l'environnement (données de 2003), www.nord-pas-de-calais.drire.gouv.fr
- 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.
- Gazzaniga J.-L., Ourliac J.-P. et Larrouy-Castera X., 1998, *L'eau : usages et gestion*, Litec, Paris, 309 p.
- Hardin G., 1968, « The tragedy of the commons », *Science*, Vol. 162, pp. 1243-1248.

- Kissling-Näf I. and 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. (Eds.), 2000a, *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung. Innovative Steuerungsansätze am Beispiel der Ressourcen Luft und Boden*, Chur, Zürich, Verlag Rüegger.
- Kissling-Näf I. and Varone F., 2000b, *Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Water, Soil, Air and Landscape*, Working paper de l'IDHEAP, N° 12, november, Chavannes-près-Renens, 30 p.
- Knoepfel P., Kissling-Näf I. et Varone F. (Eds.), 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.
- Knoepfel P., Kissling-Näf I. et Marek D., 1997, *Lernen in öffentlichen Politiken*, Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Kuks S. and Kissling-Näf I. (Eds.), 2004, *The Evolution of National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies*, vol. 40, XIV, Springer, 370 p.
- Montginoul 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 économiques, Montpellier, 312 p.
- 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., <http://doc.rero.ch/getfile.py?recid=501>
- Ormazabal K., 2003, « Hardin and the "tragedy of the commons": a critical review », *European Association of Environmental and Resource Economists (EAERE)*, 12^e conférence annuelle, 28-30 juin, Bilbao, Espagne, 21 p.
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 280 p.
- Pigou A.C., 1962, *The Economics of Welfare*, 4th ed. Macmillan, 876 p. (édition originale de 1920).
- SMADA (Syndicat Mixte d'Aménagement et de Développement de l'Audomarois), 1992, document interne.
- Varone F., Reynard E., Kissling-Näf I. and Mauch C., 2002, « Institutional Resources Regimes. The Case of Water in Switzerland », *Integrated Assessment. An International Journal*, vol. 3, n° 1, pp. 78-94.

NOTES

1. L'« environnementalisme de libre marché » (« *free market environmentalism* ») est l'un des courants qui caractérise l'approche marchande de l'allocation des ressources, notamment l'eau.
2. Comme le souligne Ormazabal (2003, p. 9) en se référant au pâturage présenté dans le célèbre article « *La tragédie des communaux* » (Hardin, 1968), une fois établis des droits de propriété privée sur la ressource, « *l'input sera consommé jusqu'au point où le profit est maximisé. Si la destruction du pâturage maximise le profit, le pâturage sera détruit* ».

3. Un maximum de 15 000 individus est concerné, le revenu de ceux-ci dépend principalement de la ressource, les problèmes de pollution asymétrique sont exclus... (Ostrom, 1990, p. 26).
 4. Les pouvoirs publics peuvent reconnaître des services immatériels rendus par une ressource qui ne sont pas pris en compte dans le système de droits de propriété (par exemple les aménités rendues par un cours d'eau).
 5. Touzard H. (1977), *La médiation et la résolution des conflits*, PUF, Paris, 420 p., cité par Dziedzicki (2001, p. 128).
 6. Cette section s'inspire des recherches menées dans le cadre du contrat de recherche EUWARENESS pour le compte de la Commission Européenne, notamment de l'étude de cas réalisée entre octobre 2000 et décembre 2001 (Calvo-Mendieta *et al.*, 2002).
 7. Le bassin versant de l'Audomarois correspond pratiquement au périmètre du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) du même nom.
 8. Le PNR des Caps et Marais d'Opale est le résultat de la fusion, en 2000, des sections boulonnaise et audomaroise du PNR du Nord-Pas de Calais.
 9. Tout propriétaire foncier est membre de fait de la Section et doit s'acquitter d'une taxe annuelle au profit de l'association (la base juridique des *Wateringues* repose encore aujourd'hui sur une Ordonnance Royale de 1169).
 10. Parmi les industries qui s'installent aux portes du marais se trouve la Cristallerie d'Arques (devenue Arc International en 2000), qui reste le principal employeur privé de la région Nord-Pas de Calais en dépit de la suppression de 25% des postes prévue d'ici 2008.
 11. Du fait de la nouveauté de la procédure (l'initiative audomaroise est une des premières en France) les démarches administratives de définition du périmètre et de composition de la CLE ont pris trois ans.
 12. Qui a financé 65% du coût de réalisation du document SAGE.
 13. 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.
 14. Alimentation en eau potable.
 15. Installations Classées pour la Protection de l'Environnement : les droits de rejet de ces établissements sont définis et contrôlés par les autorités publiques.
 16. Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement, service déconcentré de l'État chargé de l'instruction des procédures concernant les établissements soumis à la réglementation des ICPE.
 17. Nous reprenons ici l'expression mentionnée de manière récurrente par les personnes rencontrées.
-

RÉSUMÉS

Les approches économiques traditionnelles développées pour analyser la gestion des ressources naturelles demeurent a-historiques et non-situées, ignorant ainsi l'influence de la variable « territoire ». Dans cet article, nous présentons un cadre analytique, le *régime institutionnel de ressource*, qui tente de dépasser les limites des approches traditionnelles en combinant, 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'analyse du régime institutionnel de l'eau dans le bassin versant de l'Audomarois nous permet de mieux comprendre et d'identifier les leviers du changement et les mécanismes par lesquels l'évolution vers un régime intégré de l'eau est possible.

Traditional economic approaches developed to analyze natural resources management remain unhistorical and non-situated and thereby ignore the influence of the territorial specificities. In this article, we present an analytical framework, the *institutional resource regime*, which tries to overstep the limits of traditional approaches by combining the property and use rights system with the resource-specific protection and/or use policy. The analysis of the institutional water resource regime in the Audomarois water basin allows us a better identification and gives us an improved understanding of change levers as well as of mechanisms leading to an integrated water regime.

INDEX

Mots-clés : gestion de l'eau, régime institutionnel de ressource, droits de propriété/usage, politiques publiques, conflits d'usage

Keywords : audomarois, water management, institutional resource regime, property rights, public policy, use rivalries

AUTEUR

IRATXE CALVO-MENDIETA

Économiste, auteure de la thèse de doctorat « De l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois » soutenue en décembre 2005 à l'USTL. Iratxe Calvo-Mendieta i.calvo-mendieta@ed.univ-lille1.fr