

La gouvernance territoriale de l'eau en Durance

Territorial water governance of the Durance River

Santoni Laure

EDF R&D – 6, quai Watier – 78401 Chatou cedex
(laure.santoni@edf.fr)

RÉSUMÉ

Dans le cadre de cette communication, il est proposé d'interroger la dynamique territoriale de la gouvernance de l'eau. Plus particulièrement, il s'agit d'analyser comment les acteurs d'un territoire s'organisent pour définir des mesures de gestion quantitative de la ressource en eau. Dans une perspective synchronique et diachronique, nous avons analysé le fonctionnement de trois procédures de gestion concertée de la ressource sur le bassin versant de la Durance lancés dans les années 2000 : le plan Durance, le contrat de rivière Val de Durance et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Verdon. La méthode d'analyse conjugue les apports de développements récents en sciences politiques et en sociologie et repose sur l'analyse de comptes-rendus de réunion d'instances de concertation et d'entretiens avec d'acteurs ayant participé à l'élaboration de ces dispositifs. La déclinaison territoriale de la politique de l'eau, au travers de la mise en œuvre de dispositifs de gestion concertée favorise l'émergence d'une communauté de gestion que nous qualifierons. Ce faisant, cette étude illustre la capacité des acteurs à s'auto-organiser pour gérer leurs rivalités d'usages et l'importance des événements climatiques comme facteurs de changement. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une thèse de doctorat en sciences de l'environnement, dirigée par Bernard Barraqué (CNRS-AgroParisTech) et soutenue en février 2014.

ABSTRACT

We propose in this paper to investigate the territorial dynamic of water governance. And more specifically, to analyze how territorial stakeholders develop allocation measures between water uses. In a synchronic and diachronic perspective, we studied the functioning of three water management plans, and of the associated social system, launched in the Durance river catchment at the beginning of 2000: "le plan Durance, le contrat de rivière Val de Durance et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Verdon". The analytical framework combines recent researches in the fields of sociology and political sciences. The analysis is based on the study of meeting minutes and on face-to-face interviews with stakeholders involved in these mechanisms. We argue that the implementation of French water policies leads to the constitution of a management community. This work also illustrates how common-pool problems are successfully resolved by locally devised arrangements and the significance of climatic events. This work is part of a PhD supervised by Bernard Barraqué (CNRS-AgroParisTech), which was presented in 2014.

MOTS CLES

Acteurs, concertation, dispositif, eau, gestion

1 UN CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Le cadre méthodologique mobilisé pour l'analyse de la gouvernance de l'eau sur un territoire combine trois niveaux : les acteurs, leurs interactions et leur contexte institutionnel. A l'intérieur de chaque niveau, plusieurs approches théoriques sont mobilisées. Plus particulièrement, il s'agit d'en extraire les éléments utiles à l'analyse et de les arranger selon le cadre proposé.

Pour l'analyse des acteurs, on s'intéresse aux principaux déterminants des stratégies des acteurs de l'action publique, mis en évidence par différentes approches en sciences sociales :

- Les ressources dont disposent les acteurs, qui balisent le champ des possibles ;
- Les représentations des acteurs qui orientent leur stratégie ;
- Et les intérêts des acteurs qui définissent les finalités de leurs actions.

Analyser la construction de l'action publique nécessite non seulement d'analyser l'orientation des stratégies d'acteurs mais aussi leurs interactions. Cela implique de s'intéresser à la fois au processus de construction d'intérêts et de stratégies ainsi qu'au mode d'organisation collective, donc aux interactions interindividuelles au sein de groupes structurés comme les instances d'élaboration des dispositifs de gestion des ressources en eau dans notre cas. Pour l'analyse des interactions d'acteurs, les concepts de coalitions et d'apprentissage, proposés notamment, par Sabatier et Jenkins-Smith, sont retenus.

La compréhension de la définition de mesures de gestion quantitative passe par la prise en compte des dynamiques institutionnelles, elles mêmes marquées par l'héritage des politiques précédentes, des strates institutionnelles qu'elles ont engendrées et qui pèsent sur les choix présents. Pour qualifier le contexte institutionnel des usages et de la gestion des ressources en eau dans une perspective temporelle, nous avons mobilisé l'analyse du régime institutionnel des ressources naturelles, élaboré par Varonne et Kissling-Näf.

2 LA MULTIPLICATION DES OUTILS DE GOUVERNANCE DE L'EAU EN DURANCE

Dans cette partie, nous expliquons la multiplication de périmètres, de procédures et d'acteurs qui donnent à voir une image de mille-feuille politico-administratif à l'échelle du bassin versant.

2.1 L'empilement historique de textes législatifs et de leur transcription territoriale

Historiquement, la politique de développement territorial dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur est basée, en outre, sur la mobilisation de la ressource en eau afin de répondre aux besoins des activités humaines qui s'y établissent. Ainsi, différentes autorisations et concessions, de dériver et d'exploiter la ressource en eau, sont octroyées, notamment au siècle dernier, afin de développer les usages anthropiques : irrigation des terres agricoles, alimentation en eau des populations humaines et production d'électricité à partir de la force hydraulique.

La politique de l'eau, bien que décidée au niveau national, s'appuie, en partie, sur des dispositifs territoriaux de gestion concertée de la ressource. Ces dispositifs, laissés à l'initiative des acteurs locaux, visent à définir des mesures de gestion équilibrée entre les usages anthropiques et les milieux aquatiques. Ces dernières doivent être conçues de façon concertée entre les différents types d'acteurs concernés (services de l'Etat, collectivités territoriales et usagers).

2.2 L'appropriation sociale des outils de gouvernance de l'eau

L'empilement des textes législatifs ne suffit à comprendre la multiplication des dispositifs de gestion « équilibrée » sur le territoire de la Durance. C'est pourquoi, nous proposons, également, d'examiner les motivations des acteurs qui les portent.

Caractériser les événements climatiques comme des fenêtres d'opportunité permet de mettre en évidence le caractère partiellement construit socialement du contexte et de mieux comprendre, par la suite, l'implication des acteurs dans ces dispositifs. Les stratégies de certains acteurs qui attendent une fenêtre d'opportunité pour pouvoir (ré)investir la gestion quantitative de l'eau expliquent le foisonnement d'outils de gouvernance territoriale de l'eau. Il apparaît que les crues de 1994 et leurs conséquences ont, ainsi, constitué de véritables fenêtres d'opportunité pour certains acteurs d'investir la gestion de l'eau ou d'asseoir leur légitimité.

3 LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

La mise en œuvre de la politique de l'eau repose sur une multitude d'acteurs territoriaux. Parmi eux, nous avons cherché à identifier les acteurs qui participent concrètement à l'élaboration de mesures de gestion quantitative de la ressource en eau sur le bassin versant de la Durance

3.1 De la réunion des acteurs « concernés » à la sélection des acteurs « intéressés »

L'analyse de la participation aux instances de concertation en charge de l'élaboration de ces dispositifs indique que la définition des mesures de gestion quantitative est restreinte à un petit nombre d'acteurs. Et ce, au sein même des sous-systèmes de politiques publiques, que constituent ces dispositifs par leur périmètre et la composition de leurs instances de concertation. Ce processus de sélection repose sur la stratégie de participation à l'élaboration de ces mesures des différents acteurs « concernés ». Le manque des ressources, financières et humaines, d'intérêt pour la problématique en conduit certains à s'exclure du dispositif. Pour les autres, l'intérêt à participer s'exprime en termes d'attentes de la reconnaissance de leur usage de la ressource, d'une amélioration de la qualité des milieux, d'un changement dans leurs relations aux autres usagers ou comme un levier pour asseoir leur légitimité dans ce domaine.

3.2 La constitution d'une communauté de gestion

Les participants aux comités ad'hoc des dispositifs d'étude forment, selon nous, une communauté de la gestion quantitative de l'eau sur la Durance et le Verdon. Elle regroupe les « techniciens intéressés », souvent communs aux différents dispositifs, qui disposent des ressources pour suivre les débats et s'investir dans la durée ainsi qu'un intérêt à participer. Cette communauté émerge dès la phase des études préalables des dispositifs de gestion concertée de l'eau, à laquelle ils sont associés. La fréquence de leur participation aux réunions et la durée de leur engagement dans les dispositifs renforcent le processus d'intégration de ces acteurs. Néanmoins, les débats indiquent que la communauté est scindée en deux, avec d'un côté, un ensemble d'acteurs réuni autour de l'attente commune d'améliorer la qualité des milieux aquatiques et de l'autre, les représentants des usages économiques défendant un référentiel utilitariste de la ressource en eau. Malgré l'épreuve que la communauté rencontre au cours des négociations sur les scénarios de débits et leur financement, le lien est maintenu grâce à la combinaison de plusieurs facteurs. En effet, ils possèdent tous des compétences techniques dans le domaine de l'eau. Ils contribuent activement à la définition et au financement des mesures de gestion. La concertation, sous forme d'échanges, formels et informels, nombreux et réguliers sur de longues périodes, favorise un apprentissage de l'autre et de ses raisons. Par ailleurs, il s'avère qu'ils partagent un intérêt commun, celui d'aboutir à un compromis.

Toutefois, si le travail de définition et de négociation des mesures de gestion quantitative est circonscrit aux « techniciens », les « politiques » gardent le contrôle du processus par le pouvoir que leur confère leur vote au sein des instances officielles de concertations. La décision ne revient ni au politiques, ni au techniciens mais au groupe, constitué autour du problème à résoudre, qui en imagine et négocie les solutions..

BIBLIOGRAPHIE

Sabatier, P., Jenkins-Smith, H.-C., eds. (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 290 p.

Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., Varone, F. (2001). *Régimes institutionnels des ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Genève/Bâle/Munich, Helbing & Lichtenhahn, 258 p.

Gaudin, J.-P. (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presse de Sciences Po/Dalloz, 242 p.