Pour citer ce document : Molle François. Gouvernance de l'eau. In : Berroir S., Cauvin C., Chamussy H. (ed.). Hypergeo [encyclopédie électronique en ligne]. 2020, 4 p.

HYPERGEO

Gouvernance de l'eau

Un concept polysémique

Dans sa définition canonique donnée par le Partenariat Mondial de l'Eau (GWP) "*La gouvernance de l'eau fait référence à la palette de systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en œuvre pour le développement et la gestion des ressources en eau et la fourniture des services d'eau à différents niveaux de la société*". On décrit parfois cette 'palette' comme un arrangement particulier des trois archétypes d'organisation des sociétés selon un mode hiérarchique (prééminence de l'Etat), communautaire, ou basé sur les mécanismes de marché. Ainsi le système d'alimentation en eau potable (AEP) d'une petite ville pourra être géré par une régie municipale, un prestataire privé, des arrangements individuels ou communautaires, ou un mélange de ces logiques.

Le concept de gouvernance a connu de nombreuses évolutions sémantiques et l'on peut notamment relever ses associations avec le concept normatif de 'bonne gouvernance' censé orienter l'organisation de l'**Etat** ou des firmes, ou avec la transition d'un pouvoir largement confiné au niveau des gouvernements nationaux vers les niveaux à la fois locaux et supra-nationaux (par exemple l'Union Européenne), la société civile et le secteur privé ('f*rom government to governance*'). Ces évolutions se sont reflétées dans le secteur de l'eau, où le concept s'est trouvé tiraillé entre une acception normative, portée en particulier par les banques de développement et les institutions internationales, et une acception plus analytique (comprendre la distribution du pouvoir et la prise de décision) ou politique (exprimer la nécessité d'une gouvernance plus 'horizontale, 'élargie', 'participative' ou 'délibérative').

Si la gouvernance est souvent associée au niveau étatique, on perçoit que la réponse à la question générale qui est posée –comment la société s'organise-t-elle pour gérer une **ressource** d'intérêt commun aussi vitale que l'eau– pourra prendre des formes très diverses selon les caractéristiques de la ressource et de la société mais aussi de l'échelle considérée. On pourra ainsi s'intéresser à la gouvernance de l'eau au niveau global (Earth System Governance Project, ressources transfrontalières, diffusions des normes et concepts, etc), au niveau des Etats (stratégies et politiques publiques, structure administrative, rôle des différents acteurs, etc), mais aussi de différents 'territoires de l'eau' plus locaux, comme par exemple des **bassins versants**, des systèmes aquifères, des agglomérations urbaines, des lagunes côtières ou des systèmes irrigués. Les décisions qui régissent l'usage et le fonctionnement de ces échelles peuvent aussi être distinguées selon une échelle temporelle (e.g. niveaux de décision stratégiques, tactiques et opérationnels) le long de laquelle varieront les acteurs, les registres de connaissances mobilisés, les perceptions et les intérêts en jeu.

Enfin il convient de souligner avec force les implications en termes de gouvernance des spécificités de l'eau en tant que ressource : contrairement à la plupart des ressources (minerais, forêts, pétrole,…) qui sont consommées par leur usage économique, l'eau à de nombreux usages non-consommateurs (navigation, hydro-électricité, récréation, spiritualité,…) tandis que ses autres usages engendrent une consommation partielle accompagnée de retours au cycle hydrologique. Par ailleurs l'eau est une ressource partiellement invisible, en constante fluctuation - spatialement, temporellement, et en termes de qualité ou de charge sédimentaire – et qui relie à la fois les usagers et les écosystèmes d'un bassin ou d'un territoire. Cette interconnectivité radicale fait que les interventions anthropiques sur le cycle hydrologiques engendrent une redistribution spatiale et sociale permanente des coûts, des bénéfices et du risque associés à un régime particulier. La gouvernance c'est donc aussi identifier, comprendre, prévoir, et incorporer cette interconnectivité et complexité des flux dans la prise de décision collective.

La gouvernance et l'Etat

Dans sa conception 'mainstream' plus normative, la question de la gouvernance de l'eau est centrée sur celle de la structuration de l'Etat, même si cela peut inclure également un affichage du degré de participation souhaité des acteurs non-étatiques. L'accent est alors mis

sur les conditions permettant de mettre en œuvre la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) avec plus particulièrement une réforme des rôles institutionnels (structuration de l'administration de l'eau), la mise en place d'un 'environnement favorable' (lois, règlements, etc), et un recours aux outils de gestion promus par les mêmes institutions.
La boite à outils de la bonne gouvernance de l'eau inclut la promotion de dispositifs comme les agences de bassin hydrographiques, la constitution d'associations d'usagers, les principes usager-payeur et pollueur-payeur, les tarifications incitatives, les marchés de l'eau, ou des options techniques comme la réutilisation des eaux usées et la micro-irrigation, etc. La mise en place de comités ou commissions interministériels et la promotion de la GIRE doivent permettre une gestion intégrée s'affranchissant des silos sectoriels conventionnels. L'administration en charge de l'environnement doit par ailleurs, théoriquement, jouer un rôle de régulateur des secteurs usagers, comme l'**irrigation**, l'alimentation en eau potable ou l'hydroélectricité. Les relations entre échelle et entre politiques sectorielles posent des problèmes à l'action publique et suscitent le développement d' 'approche multi-niveau' de la gouvernance de l'eau.
Le bilan de cette gouvernance étatique réformée est en général mitigé mais le plus souvent décevant. Dans l'union européenne, les objectifs de bon état des masses d'eau sont périodiquement repoussés à des dates ultérieures et bon nombre de ces masses d'eau demandent un statut dérogatoire. La régulation par les outils économiques est assez largement un échec. La participation des citoyens à la gestion se met partiellement en place mais il s'agit d'un processus de long terme. Dans les pays du Sud, les réorganisations et réformes bureaucratiques n'ont que peu d'impact et les logiques sectorielles contradictoires continuent de prévaloir. Les 'bonnes pratiques' internationales, quand elles sont appliquées, sont réinterprétés et réappropriées localement (e.g. agence de bassin ou associations d'usagers) sans les bénéfices escomptés. La réticence des gouvernements à aller à l'encontre de logiques et d'intérêts bureaucratiques ou politiques bien ancrés et, encore davantage, à partager leur pouvoir de décision avec les citoyens, réduisent drastiquement l'impact de ces réformes.
La promotion d'une gouvernance par le marché, ou plus généralement donnant la priorité à la rationalité économique dans les décisions prises, a, par contre, eu des impacts plus patents. La privatisation des services de l'eau urbains, la progression relative de mécanismes de marché dans l'allocation de l'eau, la promotion des partenariats public-privés (bien souvent un paravent pour des subventions étatiques à des intérêts privés), mais aussi un plus grand recours aux bureaux d'études privées dans un contexte d'affaiblissement de l'ingénierie et de l'expertise publique, ont conforté certains intérêts économiques.

- La gouvernance horizontale

Mais la gouvernance de l'eau traduit également la nécessité affichée d'une gouvernance élargie, plus horizontale, et permettant la participation d'acteurs non étatiques. Les enjeux tournent autour de la nature et de la profondeur de la participation qui est envisagée. Il est notoire que ce mot sert souvent de paravent à une contribution symbolique des usagers ou des personnes concernées, à travers une meilleure information ou un mode consultatif. Pour les acteurs non-étatiques, qui cherchent à influer sur les décisions prises, il s'agit de transformer la participation en une responsabilisation (empowerment) et un pouvoir accrus. On recherche alors une gouvernance qui répond à un idéal de 'démocratie délibérative', qui promeut des multistakholder platforms et autres espaces d'engagement politique, pousse à élaborer des modes de cogestion (comanagement) entre acteurs publics et privés/communautaires.
Cette recherche d'une gouvernance élargie est née en réaction aux excès avérés d'une gouvernance hiérarchique centrée sur l'État, et en particulier sur ce qu'il est convenu d'appeler les 'hydrocracies', qui ont tout au long du XXe siècle suivi un modèle d'augmentation de l'offre en minimisant ou ignorant ses coûts sociaux et environnementaux (la 'mission hydraulique'). La destruction de nombreux habitats aquatiques, la surexploitation et la contamination des eaux superficielles et souterraines, le déplacement de dizaines de millions d'individus, la priorité donnée aux mégaprojets de transfert inter-bassin ou de réservoirs, ont progressivement mobilisé différents pans de la société autour d'une demande de participation aux prises de décision accrue.
Des chercheurs ou des activistes cherchent ainsi à re-politiser la gouvernance de l'eau, en redéfinissant les modalité de la décision publique, la place de l'expertise, et les modes de participation démocratique des parties concernées. Ils dénoncent le traitement purement technique des questions d'eau, mettent l'accent sur l'importance démesurée donnée aux

critères d'efficience économique, les asymétries de pouvoir entre acteurs, ou le peu d'attention portée aux questions d'équité, de justice sociale ou environnementale, etc. En d'autres termes, si la ressource en eau ne peut plus satisfaire l'ensemble des besoins anthropiques et écosystémiques, les arbitrages rendus nécessaires entre objectifs et valeurs divergentes redonnent à la gouvernance de l'eau toute sa dimension politique.

▸ Changer la gouvernance

Au-delà de ce constat d'un changement, souhaitable mais redouté pour certains, impératif pour d'autres, dans les modalités de prise de décision, c'est aussi la question de la mise en œuvre de ce changement qui est posée. Si les réformes n'ont que peu d'impact, ou trop lentement, par quels leviers la gouvernance pourrait-elle être rééquilibrée ? Un premier axe est celui de la production de connaissances puisque les termes des débats sont fortement influencés par les connaissances qui peuvent être apportées, en particulier sur le fonctionnement hydrologique et l'importance des services rendus par les écosystèmes aquatiques. Ceci concerne également la productions de récits alternatifs qui peuvent être déployés à l'encontre du scénario 'business as usual'. Un deuxième axe consiste à susciter ou imposer des espaces politiques de confrontation ou délibération. Un troisième axe peut concerner la mise en place de codes de conduite ou de standards professionnels permettant de contraindre certains acteurs (Sustainability Assessment Protocol, Equator principles, etc). Enfin, les glissements de gouvernance peuvent s'obtenir par les différents moyens de plaidoyer et de contestation conventionnels. La gouvernance de l'eau et donc aussi, en définitive, une déclinaison particulière de la situation politique d'un pays spécifique, et elle ne peut –souvent- pas être changée sans transformation sociétale plus large.

Les débats actuels sur la gouvernance de l'eau restent influencés par la critique nécessaire et renouvelée du modèle de la gestion par l'offre. Si dans certains pays le temps des grands barrages ou transferts inter-bassin est en grande partie révolu, leur construction continue dans d'autres régions du monde, portée par la nouvelle justification de la nécessaire adaptation au changement climatique ou de la 'sécurité en eau'. La nouvelle frontière du capital, dans le secteur de l'eau, se déplace vers les grandes stations de dessalement de l'eau de mer ou de traitement des eaux usées. Là encore la transparence quant aux coûts et bénéfices afférents à ces projets est indispensable, une transparence qui n'est jamais assurée et toujours le résultat d'un processus d'engagement. Les débats concernant la privatisation de l'AEP restent d'actualité et se doublent de nouveaux mouvements soutenant un droit universel à l'eau ou la reconnaissance des rivières comme entités vivantes. En parallèle se développent les réflexions sur des concepts comme la 'gouvernance adaptative', ou la 'gouvernance polycentrique', qui apportent nuance et complexité au débat.

Mais c'est aussi dans la définition des termes du débat que se dessine la gouvernance de l'eau. Certains acteurs puissants comme les banques de développement et, plus récemment, les grandes corporations, promeuvent des concepts qui captent l'attention et orientent les productions académiques vers une approche apolitique favorisant des réponses par les infrastructures, l'expertise, l'optimisation économique et l'intensification écologique. Le concept de nexus eau–énergie–alimentation' en est une récente illustration. Les débats et les enjeux scientifiques s'orientent donc également en partie vers l'analyse de l'émergence et de la globalisation des concepts (policy transfers, etc).

François Molle

voir aussi : **hydrosystème**

François Molle

P.S.

Références

▸ Bakker, Karen J. 2010. Privatizing water : governance failure and the world's urban water crisis. Cornell University Press.

▸ Bridge, G. et Perreault, T. (Eds). 2009. Environmental governance. In Castree, N. ; Demeritt, David. ; Liverman, D. et Rhoads, B. (Eds), Companion to Environmental Geography, pp. 475-497. Oxford : Blackwell

▸ Castro, J.E. 2007. Water governance in the twentieth-first century. in E. Cabrera (Ed.), Water Engineering and Management Throughout the Times (Learning from history). Water Institute, Poly-technical University of Valencia (Publisher : Springer)

▸ Conca, K. 2005. Governing water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge : MIT Press.

▸ Gaudin, J-P. (Eds). 2002. Pourquoi la gouvernance ? Paris, Presses de la FNSP, coll. La bibliothèque du citoyen.

▸ Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, and R. Yalcin. 2009. Adaptive water governance : assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance perspective and defining a research agenda. Ecology and Society 14(1) : 26. [online] URL : www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/
▸ OCDE (2012), La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE : une approche pluri-niveaux, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/9789264168244-fr
▸ Rogers, P. et Hall, A.W. 2003. Gouvernance efficace de l'eau. TAC background papers. GWP. Stockholm. www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/07-effective-water-governance-2003-french.pdf
▸ Treib, O. ; Bähr, H. and Falkner, G. 2007. Modes of governance : towards a conceptual clarification, Journal of European Public Policy, 14:1, 1-20.
▸ Zwarteveen, M. et al. 2017. Engaging with the politics of water governance. WIREs Water 2017, e01245.

© Hypergéo 2004 - GDR Libergéo - http://www.hypergeo.eu/