

Gestion & Développement de l'Eau: Les Étranglements de la Coordination

Mazzega P., Le Quéau D., Sibertin-Blanc Ch. & O.
Therond

Atelier « Complexité et Politiques Publiques »

IAE / Université de Lyon 3

21-22 mai 2015

mini-Bilan

- Constat 1

La cible 7.C des Objectifs de Développement pour le Millénaire (*« réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base »* de l'objectif 7 *« assurer un environnement durable »*) ne sera pas atteinte dans de nombreux pays.

- Constat 2

Les objectifs de bon état des eaux visés par la Directive Cadre sur l'Eau en 2015 ne seront pas atteints dans de nombreux bassins hydrologiques européens, en France métropolitaine par exemple.

Objectif: s'interroger sur certaines causes, probables ou simplement vraisemblables de ces échecs partiels.

« Cycles » de l'Eau

Grand Cycle

- Échelles:
 - Bassin hydrologique
 - Année à décennies (e. g. CC)
- Enjeux
 - « Allocation » grande échelle des RE
 - Milieux aquatiques, Écosystèmes
 - Services environnementaux
 - Développement des territoires
- Acteurs
 - Pouvoirs publics
 - Institutions ad-hoc
 - Associations

Petit Cycle

- Échelles:
 - Communes
 - Évènement, saison, année
- Domaines & Interactions:
 - Eau potable et eaux usées
 - Traitement, Distribution
 - *Urbanisme*
 - *Hydroélectricité*
 - *Financement politique de l'eau*
- Acteurs
 - Entreprises
 - Foyers
 - Élus



Disjonction politique et institutionnelle

Diagnostic

- « Mille-feuille » légal (e. g. en France)
 - Principe de gestion de l'eau par bassin hydrographique, Création des comités de bassin, Eau comme patrimoine commun de la nation, Droit d'accès à l'eau potable à des conditions économiquement acceptable, ...
 - Objectifs de préservation des milieux aquatiques
 - Multiplicité des dispositifs: DCE, SDAGE, PDM, SAGE, PGE, etc.
- Faible régulation des services
 - « Justes » tarifs
 - Équilibre profit / investissement (réseau, économie d'échelle, fuites, etc.)
 - Transparence des comptes d'exploitation
 - Contraste urbain / rural
- Gouvernance en réseau mais coopération limitée
 - Multiplicité des acteurs, des compétences et des champs d'action
 - Affrontement de logiques sectorielles
 - Approche participative de gestion n'est pas la panacée
- Modélisation: fort potentiel mais applications rares
 - Usage « confidentiel » et non articulé avec les « policy-makers » et les décideurs
 - Faible diffusion et partage des données
 - Besoin de co-construire les scénarios avec les décideurs
 - Réintégrer les 2 cycles de l'eau
 - Inclure le « rain harvesting », « reuse of grey waters », etc.

Faible coordination entre acteurs

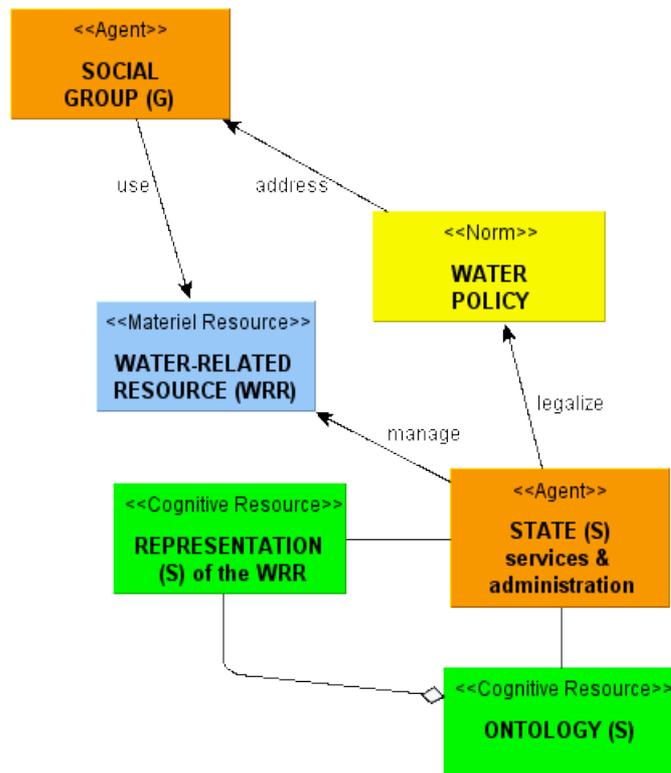
- Conflits entre les logiques sectorielles
- Oppositions de certains groupes sociaux à adapter celles de leurs pratiques
- Réticences voire refus de certains pouvoirs publics à mettre en œuvre des dispositions impopulaires
- Poids des lobbies dans les négociations préalables à la mise en œuvre de dispositifs de gestion des ressources

PP et ontologie

A strictement parler, une politique *n'est pas* mais *repose sur* une ontologie de domaine. Même s'il s'agit d'une fiction nécessaire, le partage de la conceptualisation qu'elle véhicule est garanti par l'autorité qui accapare le domaine public et dans un même mouvement légalise les catégorisations, les concepts et leurs interrelations, tels qu'imposés au travers de la politique sectorielle.

- L'État n'est cependant pas un agent singulier doté de capacités cognitives: il se constitue (au sens réflexif) de nombreux acteurs, services, bureaux, organisations, etc. qui peuvent développer des opinions divergentes ou s'opposer.
- L'ontologie sur laquelle repose une politique de l'eau n'est nulle part explicitée. Malgré cela, les catégorisations que la politique utilise et publie, les typologies qu'elle valide ou crée, les relations qu'elle entérine ou établit, s'imposent dans le champ social.
 - > **L'ontologie légalisée devient une « norme ontologique » établie sur la base de l'autorité de l'Etat.**
- Les groupes sociaux sont composés d'individus (ceux-ci pouvant appartenir simultanément à plusieurs groupes) ;
- Chaque groupe social, chaque individu, est susceptible de produire une représentation des ressources, insérée dans une ontologie « idiosyncrasique »

Une ontologie « politique »



« L'État » gère et développe les ressources en eau ou liées à l'eau, au moyen d'une politique de l'eau qui vise à circonvenir le comportement de groupes sociaux, politique conçue sur la base d'une ontologie implicite.

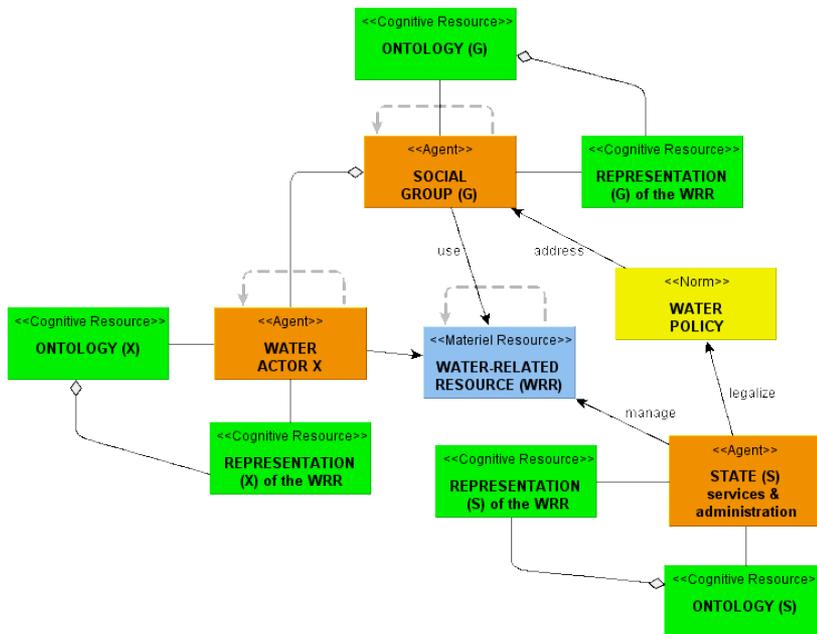
- Interactions entre acteurs: médiatisées par l'état des ressources et son évolution
- Politiques Publiques: portent sur la gestion des ressources et peu ou pas sur la coordination des acteurs

Des ontologies « sociales »

Les groupes sociaux et les acteurs individuels qui les composent produisent aussi des représentations des ressources au sein de leurs ontologies propres.

Les flèches grises suggèrent l'existence de nombreuses autres interactions entre acteurs, entre groupes sociaux, ou entre ressources (par ex. les processus écologiques).

Note : le graphe de la figure 1 est incorporé (« induit » en terme de théorie des graphes) à celui-ci.



Des angles d'analyse segmentés

- Plongement de la Gouvernance
 - Accord minimum sur ce sur quoi porte effectivement les politiques de l'eau, sur ses *a priori* et ses attendus, sur ses objectifs et la nature des moyens qu'elle entend mettre en œuvre
 - Participation différenciée qu'elle suppose de la part de chaque type d'acteur ou groupe d'acteurs
 - -> 2 points hors d'atteinte de la norme politique
- Plongement de l'Économie (France)
 - France: principe de récupération du coût des services liés à l'utilisation de l'eau auprès des utilisateurs de la ressource
 - Disparité des tarifs entre régions, communes, gestion déléguée / directe
 - Transfert de la charge des externalités impactant les ressources aquatiques aux consommateurs qui n'en sont pas responsables
- Plongement de l'Ingénierie
 - « Solution » type: transferts d'eau entre bassins & Soutiens de grandes institutions financières internationales
 - Recouvrement des investissements dans le développement et l'entretien des réseaux après plusieurs décennies
 - « Solutions » dites « décentralisées » (marché): réutilisation des eaux (traitées ou non), citernes de récupération des eaux de pluie (*rain harvesting*), pompage des eaux souterraines, filtration « domestique », etc.

- Ainsi se joue là aussi un enjeu de philosophie politique : l'organisation de systèmes décentralisés d'approvisionnement et de traitement de l'eau opère de fait un désengagement (ou non engagement) de l'État dans des services *pour* le public, en reportant sur les foyers toute la charge financière de l'accès à l'eau potable et de traitement des eaux usées.
- Deux questions majeures se posent :
 - à quelle échelle ces approches alternatives doivent-elles être organisées ?
 - à quelle échelle territoriale faut-il organiser la transition d'une prise en charge par l'État vers une prise en charge par le secteur privé dans le cas des approches centralisées ou décentralisées?

Ces questions ne peuvent être utilement abordées qu'en prenant en compte les opportunités techniques, les contraintes socio-économiques et institutionnelles, les conditions environnementales et urbanistiques.

Note sur la modélisation intégrative

Comment favoriser la coopération des acteurs, au sein de systèmes complexes où s'entrecroisent dynamiquement

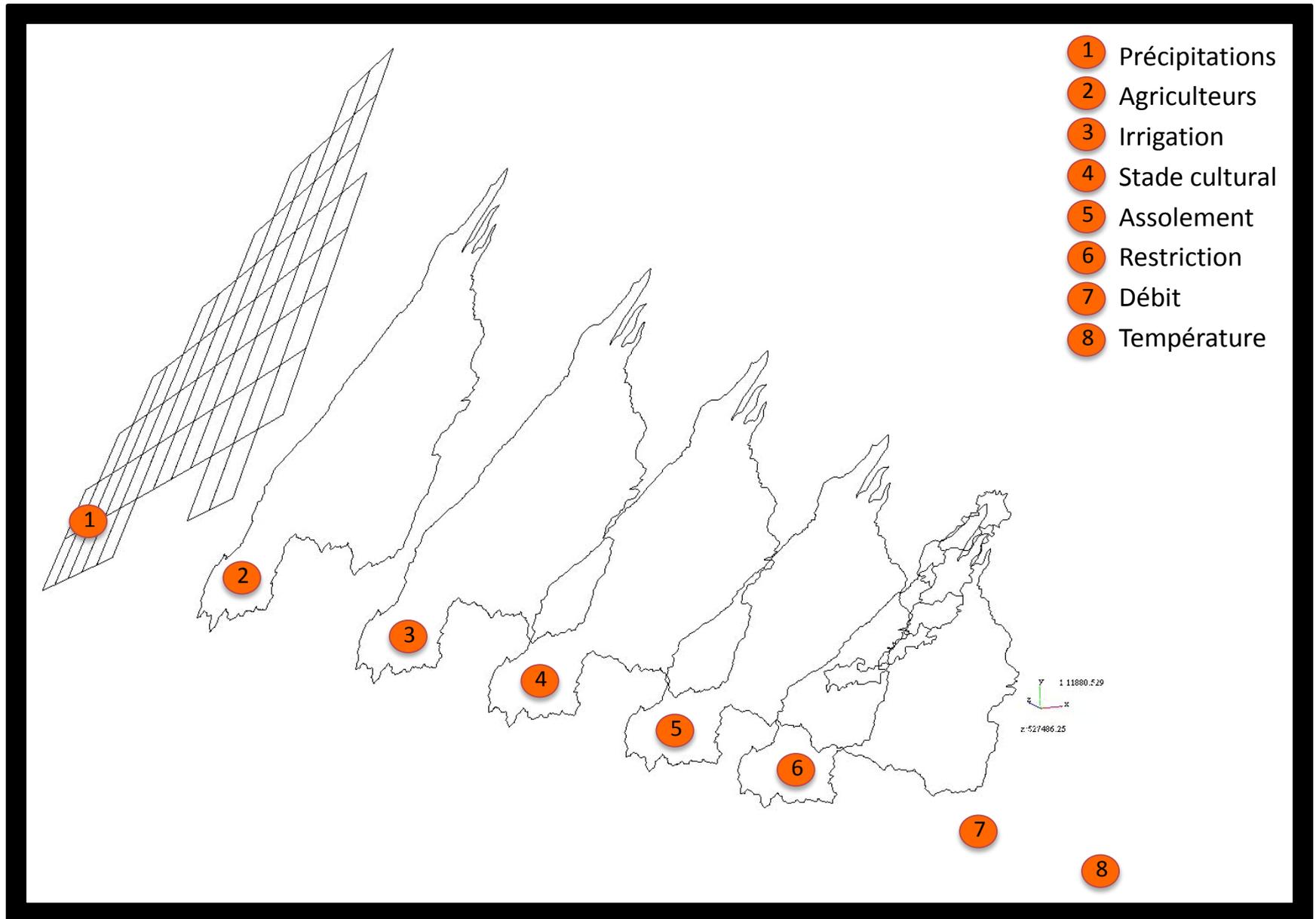
- gouvernance multi-niveaux
- économie des communs
- règlementation
- jeux d'acteurs,
- et contraintes environnementales?

Comment prendre en compte

- les diverses communautés territoriales
- les filières industrielles
- les « externalités » environnementales ?

Comment les hiérarchiser au sein de services nouveaux, destinés à rationaliser et à améliorer la gestion de l'eau?

Intérêt de la modélisation numérique « hybride » (multi-agents, SIG, etc.), du recueil et de la valorisation des données, de la création de services



Conclusion

- Nous défendons ici l'idée que l'obstacle central dont découlent les autres, est la faiblesse, voire l'absence, de consensus sur les objectifs de gestion et de développement de l'eau, la relativité des points de vue des divers acteurs et par suite leur manque de dialogue et de coordination.
 - absence de politique intersectorielle, soi-disant solutions prônées à partir d'une vision réduite des problèmes effectifs,
 - manque d'acquisition, de cohérence et d'accès aux données de l'eau,
 - retard dans le développement de services environnementaux relatifs à l'eau,
 - Etc.
- Manque de considération pour la coordination des acteurs et pour les conditions de réalisation de l'action collective à tous les niveaux de gouvernance des projets de développement.
- -> préparer les conditions d'approches inter-acteurs, intersectorielles, interdisciplinaires, inter-organismes, et internationales (partage d'expériences)

Quelques références

- Barucq C., Ait-Kaci A. et J.-J. Enrich (2010) Les services publics d'eau et d'assainissement en France. Données économiques, sociales et environnementales. FP2E - BIPE , 4° ed., 59 pp.
- Birol E., Koundouri P. and Y. Kountouris (2009) Assessing the economic viability of alternative water resources in water-scarce regions: Combining economic valuation, cost-benefit analysis and discounting, Ecological Economics, doi:10.1016/j.ecolecon.2009.10.008
- CGDD (2011) Le financement de la gestion des ressources en eau en France - Etude de cas pour un rapport de l'OCDE. *Commissariat Général au Développement Durable*. Etudes & Documents n°33, Janvier 2011, 76 pp.
- FP2E – BIPE (2008) Les services publics d'eau et d'assainissement en France - Données économiques, sociales et environnementales. FP2E - BIPE , 3° ed., 51 pp.
- Gaudou B., et al. (2014) The MAELIA multi-agent platform for integrated analysis of interactions between agricultural land-use and low-water management strategies. In Multi-Agent-Based Simulation XIV. Shah & H. van Dyke eds., LNAI 8235, Springer , NY USA, *in press*, DOI: 10.1007/978-3-642-54783-6_6
- Gazzinga J.-L., Larrouy-Castéra X., Marc Ph. & J.-P. Ourliac (2011) Le Droit de l'Eau. LITEC, Paris, 547 pp.
- Mazzega P., Therond O., Debril T., March H., Sibertin-Blanc C., Lardy R. and D. Sant'Ana (2014) Critical multi-scale governance issues of the integrated modeling: example of the low-water management in the Adour-Garonne basin (France). Journal of Hydrology (519), 2515–2526 <http://dx.doi.org/10.1016/j.jhydrol.2014.09.043>
- OECD (2009) Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing – Key Messages for Policy Makers, OECD Report, ISBN-978-92-64-05033-4, 151 pp.