Le Goulven P., Bouarfa S., Kuper M., 2004. Gestion intégrée de l'eau au sein d'un bassin versant. Actes de l'atelier du PCSI, 2-3 décembre 2003, Montpellier, France.

Atelier
Gestion de l'eau et des territoires

Patrick CARON et Marcel KUPER

Les communications proposées dans le cadre de cet atelier nous invitent au voyage : Amérique du sud, Europe, Asie, Afrique du nord. Ce n'est pas là l'unique élément de diversité puisqu'elle concerne tout autant les disciplines mobilisées (agronomie, modélisation, sociologie, etc.), les approches mises en œuvre (conclusions empiriques à partir d'observations de terrain, construction d'un monde virtuel), les problématiques et les contextes. Ces derniers peuvent se caractériser par des institutions de l'eau plus ou moins complexes, des acteurs plus ou moins nombreux et « atomisés », en « mosaïque », situés à distance ou agissant ailleurs qu'au niveau local, par une pression variable sur une ressource en plus ou moins grande rareté — qui n'est d'ailleurs pas forcément rare pour tous comme nous le montre Bécu —, par des usages plus ou moins nombreux et concurrentiels, par des contextes politique et législatif différents, par des questions traitées qui font suite à une initiative étatique ou au contraire à une action collective locale, etc.

Ainsi, Raphaëlle Ducrot *et al.* nous emmènent au Brésil, en contexte périurbain, avec une complexité et une atomisation incroyables des acteurs. Ces auteurs mettent en évidence l'importance des liens entre la gestion des terres et celle des eaux dans ce contexte. Ils identifient une échelle territoriale particulière, le « municipe », qui apparaît comme le nœud permettant de faire le lien entre terre et eau, et entre l'action collective locale et le cadre politique et législatif régional. Ils montrent que l'agir peut s'appuyer sur la création de nouvelles institutions et de nouvelles règles, visant, à ce nœud, à combler les défaillances de l'Etat. Audrey Richard, dans le sud de la France, s'intéresse à l'échelle locale, à la petite unité hydrographique, celle de l'Orb en l'occurrence. Elle cherche à identifier et analyser de nouveaux processus de territorialisation via les tâtonnements sociaux et institutionnels liés à la mise en scène de deux outils réglementaires de gouvernance. Dans le contexte européen, Nils Ferrand propose un cadre méthodologique pour caractériser les notions de coordination et d'apprentissage à propos de la gestion de l'eau et le rôle de l'information dans ces processus, et analyser les dynamiques sociales qui en découlent. Thierry Ruf, à partir d'expériences conduites dans les Andes équatoriennes et au Maroc, souligne l'importance des différents types de maille pour la gestion, et la nécessité de bien les identifier avant d'agir. Il montre comment les processus analysés se construisent dans le temps long, celui de l'histoire. Enfin, Nicolas Bécu met en évidence différentes échelles : celle de la gestion dite « intégrée » (le village), celle de processus biophysiques (le bassin versant), celle des pratiques de mobilisation de la ressource (le périmètre irrigué). Autant de mots qui, chacun, caractérise des unités spatiales, faisant ou non territoire. Il montre en outre que les enjeux décrétés et les représentations que les uns et les autres se font de la ressource eau diffèrent d'un acteur à l'autre.

La première question que l'on pourrait se poser est celle de la pertinence du titre de l'atelier : « Gestion de l'eau et des territoires ou gestion de l'eau et gestion des territoires ? » Entre les contextes où l'eau structure le paysage et où organisation sociale et gestion de l'eau sont fortement imbriquées (on pense aux situations dans les Andes et au Maroc décrites par Thierry Ruf) et d'autres beaucoup plus diffus, où bien d'autres facteurs jouent (le périurbain de São Paulo tel que décrit par Ducrot *et al.* par exemple), on ne peut guère généraliser. Cependant, les contours spatiaux des formes d'organisation présidant à la gestion et aux flux de l'eau ne correspondent que très rarement aux construits sociaux que sont les territoires.

Avant d'aller plus loin, peut-être est-il intéressant de chercher à définir ce qui peut ou non constituer un territoire, de préciser les différents types ou statuts de territoires et de vérifier si et quand l'usage du mot est approprié, si l'on ne véhicule pas une dimension volontariste éloignée de la réalité en utilisant le mot. Peut-on par exemple parler de « l'organisation territoriale d'un bassin versant » ? Ce sont alors probablement des réalités plurielles et enchâssées qui seraient mises en débat, une multiplicité de niveaux spatiaux et sociaux, constituant ou non des territoires — et non un territoire — et, à chacun d'eux, mais aussi entre eux, des processus particuliers de coordination entre acteurs.

Comment identifier, par l'analyse, les niveaux spatiaux qui font sens au regard des processus observés, et qui ne sont pas donnés à priori ? Alors qu'ils diffèrent souvent des précédents, comment identifier les formes spatiales voire des territoires au niveau desquels on peut agir, individuellement ou collectivement, voire gérer, voire encore créer les institutions qui permettraient de gérer ? Pour reprendre le mot de Ruf, quelles sont les mailles ? Quel est le sens qu'a chacune ? Par ailleurs, comment rendre compte de processus qui se déroulent à différents niveaux d'organisation et qui de plus interfèrent ? L'eau présente-t-elle à cet égard des spécificités ? On pourrait par exemple penser que, paradoxalement, comme dans le cas d'une inondation, d'une pollution ou de l'accès à la ressource pour l'irrigation, c'est le flux, l'eau qui coule, qui donne un sens à la maille, qui fait qu'il y a ou non bien commun ou public, action collective ou publique constitutive d'un territoire. Le maillage n'est en effet pas suffisant, il trouve son sens dans le treillage, dans l'ensemble des réseaux de circulation et des flux des choses, des biens, des richesses, des hommes et femmes et de l'information au sein de l'espace géographique. Par ailleurs, trop souvent, la science néglige ou sous-estime le territoire — le scientifique évoque en général « le contexte » — et les formes d'organisation qui lui sont attachées dans la prise de décision des opérateurs de développement ou des autres acteurs. Il en a été question lors de la séance consacrée à l'étude de cas « Hérault ».

La plupart des auteurs s'intéressent aussi à l'amélioration des pratiques, à la résolution des problèmes, parlent de gestion. Bien sûr, la relation entre science et société et le lien entre connaissance et action sont immédiatement mis en débat. Connaître ou comprendre avant d'agir, pour agir ? Connaître en agissant ? Modéliser pour mieux gérer ? Mais aussi modéliser les processus de gestion ? Et comme nous invite à y réfléchir Ferrand, quel usage faire des connaissances dans et pour l'action ? Avec quels artéfacts ? Au sein de quels dispositifs ? Faut-il répondre à des demandes, ou aussi contribuer à les construire, à les formuler ? Quelle légitimité ont alors ces demandes ? Dans le cas contraire, comment ne pas s'étonner que les représentations et modèles élaborés par les scientifiques ne soient appropriés par personne ? Les réponses à ces questions sont toujours des préalables. Le type de recherche à promouvoir et les formes de production des connaissances en dépendent.

Et puis, ce que l'on nomme couramment « gestion intégrée » ne correspond-elle pas plutôt à un ensemble coordonné et cohérent d'actions conçues chacune à un niveau d'organisation différent ? Ducrot nous offre probablement une piste en mettant l'accent sur l'importance que revêt le nœud du « municipe », aussi bien pour traiter de thèmes et d'objets différents (la terre et l'eau) que pour garantir la cohérence entre actions locales et politiques régionales. On peut ainsi se demander si l'identification de tels nœuds par l'analyse ne peut pas utilement contribuer à la mise en place de nouvelles solidarités, de nouvelles actions, de nouvelles manières de faire et de nouvelles institutions. Si la gestion de l'eau fait ou peut vraiment faire l'objet de constitution d'un territoire spécifique — et pas nécessairement à l'échelle du bassin versant —, l'un des défis est bien alors d'assurer la cohérence avec l'action dans d'autres secteurs et la gestion d'autres ressources. Il est de concilier gestion de l'eau et gestion des territoires, des autres.

S'il se confirme qu'il faille prendre en compte l'espace, le temps et les cinétiques des processus observés à différentes échelles spatiales sont également fondamentaux. Ils sont parfois évoqués, comme le temps long des histoires agraires et des cultures ou le tour d'eau par Ruf, les calendriers électoraux par Ducrot, le pas de temps de 10 ans du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou le temps du processus d'apprentissage par Ferrand. De même, de nombreux auteurs soulignent l'intérêt des scénarios pour la prospective, se projetant ainsi dans le futur. Mais au-delà de l'évocation, il y a probablement là un objet et un sujet d'investigation, autant théorique que méthodologique, dont il faudrait se saisir au même titre que les niveaux spatiaux d'organisation et leurs interactions. Cela nous amènerait entre autres à analyser comment le temps de la gouvernance ou celui du « façonnage » des institutions cher à Ostrom, par exemple, interfère avec les cinétiques des processus sur lesquels on cherche à agir.

Enfin, dans de nombreux exemples analysés, la gestion territoriale de l'eau semble décrétée par l'acteur public : une loi, un dispositif, un cadre d'action. Richard évoque par exemple la « création d'une communauté de gestion autour d'un bien commun ». On décrèterait ainsi le territoire, ses limites, et

donc les acteurs concernés et les thématiques traitées. On décrèterait aussi, alors, le bassin versant comme unité pertinente de traitement des questions, ce qui préconfigure, bien entendu, les questions à traiter. On décrèterait enfin la participation. Cela correspond à un souci d'efficacité, au besoin de mettre en œuvre des mécanismes de régulation afin de résoudre un certain nombre de problèmes qui se posent, souvent en termes d'externalités liées à la mobilisation de la ressource : conflit, qualité de l'eau, inégalités, efficacité de la production et croissance. Le décret de l'Etat va alors à la rencontre de la construction sociale de nouvelles institutions et règles. Or, la participation ne se décrète pas. Elle se construit. On peut dès lors se demander si et comment s'opère ou non cette rencontre, entre des logiques et des principes différents, impliquant des acteurs spécifiques, agissant selon des pas de temps distincts ? Y a-t-il territorialisation ? Dans quelles conditions, et en particulier via quels dispositifs, de nouveaux territoires se constituent-ils, alors que la gestion de l'eau rassemble un important nombre d'acteurs, qui, à première vue, apparaissent en situation d'asymétrie et atomisés ? Richard parle par exemple de la « construction d'un dispositif de gouvernance d'un bassin ». Ducrot souligne la nature « *top-down* » des démarches analysées ou promues, et, dans le même temps, reconnaît qu'elle induit de nouvelles formes d'action collective. Quelles actions de recherche et quelles compétences disciplinaires (sociologie, sciences politiques, anthropologie, sciences de gestion, etc) et épistémologiques convient-il de mobiliser ? Comment apprend-on, avec et pour quels outils de gouvernance ? Pour reprendre certains mots du programme du séminaire, la participation est-elle un mythe ou une réalité ? Il s'agit probablement là d'un thème à traiter dans le 4e séminaire du PCSI, celui correspondant à l'axe 4 « Dimensions sociales et institutionnelles de l'eau aux différentes échelles ». Dès à présent, il convient de s'y préparer en valorisant au mieux le riche matériel disponible.