



HAL
open science

Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin

Sophie S. Allain

► **To cite this version:**

Sophie S. Allain. Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin. Natures Sciences Sociétés, 2012, 20, pp.52-65. 10.1051/nss/2011132 . hal-01001488

HAL Id: hal-01001488

<https://hal.science/hal-01001488>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dossier « Le champ des *commons* en question : perspectives croisées »

Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin

Sophie Allain

Sociologue, Inra, AgroParisTech, UMR SADAPT, 75231 Paris cedex 05, France

Mots-clés :
environnement ;
gouvernance ;
négociation ;
bien commun ;
planification

Résumé – Les démarches concertées de bassin représentent une tendance majeure des modes contemporains de gestion d'eau, qui expriment la reconnaissance du besoin de gérer cette ressource comme un bien commun. Si ces démarches s'inscrivent dans les formes de gouvernance durables dont Elinor Ostrom a mis en évidence les principes, les processus concrets par lesquels de nouveaux arrangements institutionnels parviennent à être créés ont été peu explorés dans le champ des *commons*, et peinent à être appréhendés dans le cadre d'analyse et de développement institutionnaliste (IAD). Pour mieux comprendre ces processus et être ainsi à même de mieux les conduire, on suggère qu'il importe d'adopter une conception plus large de l'action collective que celle qui sous-tend le cadre IAD, qui permette de saisir celle-ci à la fois comme une arène de compétition et comme un processus de communalisation. On propose pour cela de placer au centre de l'analyse le concept de négociation, qui présente le potentiel de pouvoir décrypter une action collective sous ce double angle, à condition d'être « équipé » pour pouvoir être utilisé comme un cadre d'interprétation. On présente alors ce cadre, et on le met en œuvre dans le cas de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Keywords:
environment;
governance;
negotiation;
commons;
planning

Abstract – Negotiating water as a commons through participatory watershed planning. Collaborative watershed partnerships form a leading trend in contemporary water management, an expression of the recognized need to manage water as a commons. Such experiences are in line with the sustainable governance forms which Elinor Ostrom has brought to the fore. Nevertheless, the step-by-step shaping of institutional arrangements has not been much investigated in relation with the commons and can barely be apprehended by the Institutional Analysis and Development (IAD) framework. In order to understand such processes better, and therefore be able to steer them better, I suggest that it is necessary to adopt a broader conception of collective action than that underpinning the IAD framework, thus enabling to apprehend it both as a competition arena and a communalization process. I then suggest the use of negotiation as a key-analysis concept, because it offers the possibility of deciphering this dual dimension of collective action, provided that it is "equipped" in order to be used as an interpretive framework. I continue by presenting this framework and implementing it in a case-study on the design of a Water Management Plan for the eastern part of the Lyon area in France.

Introduction

Les problèmes complexes qui affectent aujourd'hui la ressource en eau appellent à de nouvelles formes de gestion. Si les débats internationaux se sont pendant longtemps polarisés sur l'alternative régulation par l'État versus régulation par le marché, on observe depuis une vingtaine d'années un intérêt croissant pour les processus participatifs dans le cadre d'une réflexion générale autour de la notion de gouvernance. Le développement de démarches concertées de bassin (*collaborative watershed partnerships*) représente à cet égard une

tendance majeure des modes contemporains de gestion de l'eau dont rend compte un nombre croissant de travaux (Imperial et Hennessey, 2000; Allain, 2001, 2010; Leach and Pelkey, 2001; Leach *et al.*, 2002; Lubell *et al.*, 2002; Koontz et Johnson, 2004; Imperial, 2005; Sabatier *et al.*, 2005; Leach, 2006; Ryan et Ryan, 2006; Hardy et Koontz, 2009). Cette tendance s'inscrit dans une évolution plus large de l'action publique qui amène à associer les parties concernées à l'élaboration des décisions les affectant (Durant, 2004; Lovan *et al.*, 2004; Bingham *et al.*, 2005; O'Leary et Bingham, 2009).

Dans le domaine de l'eau, cependant, ce type de démarche concertée exprime plus fondamentalement

Auteur correspondant : sophie.allain@agroparistech.fr

la reconnaissance du besoin de gérer cette ressource comme un « bien commun », ce qu'illustre le développement de la politique française de l'eau. En effet, s'il est admis, sous l'influence du droit romain, que l'eau, comme l'air ou la mer, fait partie des *res communes*, – c'est-à-dire, comme le définit le Code civil (1804), « des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous » –, l'histoire du droit de l'eau montre que pendant longtemps on a plutôt cherché à limiter ce caractère collectif au profit de droits privés. Ce n'est que sous la pression du développement et de la diversification des usages, au XX^e siècle, qu'une reconnaissance d'un besoin de protection et de gestion d'ensemble de la ressource en eau a émergé. Dans cette perspective, une étape essentielle a été franchie avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, qui dispose que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation », et dont la planification concertée de bassin représente un pilier essentiel. Deux instruments à valeur légale ont ainsi été créés : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixent, à l'échelle du territoire d'une Agence de l'eau, « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » (article 3) ; les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui définissent, à l'échelle d'une unité hydrographique ou d'un système aquifère cohérent, « les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau » (article 5). C'est donc le bassin versant (ou son équivalent) qui représente le patrimoine commun concret à gérer. Il s'agit de rassembler à cette échelle les connaissances existantes sur une ressource en eau et d'établir un diagnostic sur son état, afin de définir des objectifs et mesures qui permettent de concilier le maintien ou le développement des usages humains et la préservation des écosystèmes. L'élaboration de ces plans repose sur des organes pluralistes : les Comités de bassin, composés de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs économiques et des associations, pour les SDAGE ; les Commissions locales de l'eau (CLE), instances spécifiques créées par la loi de 1992 sur le même modèle, mais à l'échelle d'un bassin versant, pour les SAGE.

Au total, cette procédure, qui a été renforcée par la loi sur l'eau du 31 décembre 2006, satisfait à plusieurs des principes de design institutionnel reconnus par Ostrom (1990) comme susceptibles de favoriser la mise en place de règles collectives durables de la gestion d'une ressource : elle définit, en effet, un principe de délimitation de frontières claires pour établir ces règles à travers la notion de bassin versant ; ces règles doivent permettre d'ajuster les usages aux possibilités de la ressource, et être par ailleurs établies par les acteurs locaux, notamment par ceux qui sont concernés ; enfin, les instances locales en charge de ces plans ont une large part d'autonomie pour organiser leur travail, même si elles doivent

respecter diverses préconisations d'élaboration du plan et s'inscrire dans le cadre réglementaire existant. Si une telle procédure peut ainsi être vue comme un cadre médiateur favorisant l'élaboration de règles collectives de gestion, l'analyse empirique montre qu'il ne suffit pas de mettre en place un tel cadre pour que de nouvelles règles voient le jour et que la gouvernance de l'eau s'améliore : à côté d'expériences réussies, bon nombre de processus, en effet, s'enlisent ou n'aboutissent qu'à de timides accords. Il est donc nécessaire d'entrer dans une compréhension fine de ces démarches concertées.

Or, peu de travaux du champ des *commons* informent de la manière dont un processus collaboratif émerge et s'organise en pratique, et permet d'instaurer ou d'améliorer la gouvernance de l'eau. Aussi se propose-t-on ici d'enrichir les approches de ce champ avec un cadre théorique qui permette de mieux rendre compte des ressorts d'un processus collaboratif et de ses apports à une transformation de la gouvernance de l'eau. Après une revue de la littérature (section 1), on présentera ce cadre qui repose sur le concept de négociation (section 2), puis on analysera un cas empirique de SAGE à travers celui-ci (section 3)¹.

Analyse des démarches collaboratives de bassin dans le champ des *commons*

Peu de travaux du champ des *commons* portent sur l'analyse de démarches collaboratives car les approches dominantes s'inscrivent dans le « cadre d'analyse et de développement institutionnaliste » (*Institutionnal Analysis and Development framework*) (Kiser et Ostrom, 1982 ; Ostrom, 1990, 1999) qui poursuit un autre objectif : celui-ci s'intéresse en effet avant tout aux comportements individuels et aux effets (*outcomes*) qui en résultent, en cherchant à expliquer comment ces comportements découlent de règles pratiques (*rules-in-use*) adoptées pour stabiliser les relations entre acteurs et d'où proviennent ces règles. Des tentatives intéressantes ont néanmoins été faites pour étendre le cadre IAD à la compréhension de démarches collaboratives en matière de gestion d'eau, à l'échelle du bassin notamment. C'est ainsi que Kenney *et al.* (2000) nomment ces démarches qui rassemblent des acteurs publics et privés pour traiter conjointement de questions relatives à l'eau à l'échelle d'un bassin versant (ou d'une échelle similaire adaptée), en dehors des cadres administratifs et politiques traditionnels, et qui reposent sur des mécanismes collaboratifs caractérisés par une possibilité de débat ouvert, par une appréhension nouvelle des problèmes et des solutions, par la recherche de consensus et par l'action volontaire. On commencera par examiner ces travaux, puis on discutera de leurs fondements pour

¹ Une première version de ce texte a été présentée au colloque de l'IASC (Hyderabad, Inde, 10-14 janvier 2011).

mettre en évidence que la compréhension de l'émergence de règles collectives de gestion de l'eau vue comme un bien commun suppose une compréhension des ressorts de la collaboration qui appelle à dépasser le cadre IAD.

Les analyses néo-institutionnalistes des démarches collaboratives de bassin

Comme le font observer Lubell *et al.* (2002), la littérature du champ des *commons* permet de comprendre l'intérêt théorique que peuvent offrir les démarches collaboratives de bassin : en effet, en élargissant le nombre d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel de gestion, de telles approches peuvent permettre de concevoir des outils politiques innovants au-delà des cadres existants de régulation. Elles permettent en outre de s'appuyer sur des connaissances locales et de bâtir des politiques adaptées aux problèmes locaux. Elles peuvent aussi générer de nouvelles normes, qui, élaborées de façon volontaire, ne présentent pas les inconvénients de mise en œuvre des normes issues d'un cadre légal. Autrement dit, de telles démarches voient le jour parce qu'elles produisent des solutions pour résoudre les problèmes et conflits liés à la gestion des biens communs qui sont satisfaisantes pour tous les protagonistes et sont meilleures que des solutions d'autres types, et notamment que des solutions provenant d'une régulation par « commande et contrôle » (*command-and-control*).

Plusieurs travaux du champ des *commons* ont entrepris de rendre compte de manière empirique de démarches collaboratives de bassin. Ceux-ci s'appuient de façon centrale sur le cadre IAD, dans lequel l'« arène d'action » (*action arena*), où agissent les usagers d'une ressource en fonction de règles préétablies, est remplacée par une « arène de choix collectif » (*collective-choice arena*), où des acteurs cherchent à prendre des décisions au sujet de nouvelles règles pour structurer leur action (Ostrom, 1999). Ce cadre ainsi modifié peut cependant être mobilisé de différentes façons (Lubell *et al.*, 2002 ; Imperial, 2005 ; Hardy et Koontz, 2009).

Imperial (2005) a cherché à repérer quels types d'activités collaboratives peuvent être menés dans des bassins versants et à comprendre comment et jusqu'où celles-ci contribuent au développement d'une gouvernance de bassin. Il entend par gouvernance l'ensemble des moyens permettant de diriger, contrôler et coordonner des individus et des organisations avec des degrés variables d'autonomie pour réaliser des objectifs conjoints. Cette notion renvoie ainsi aux statuts des structures, aux ressources financières et organisationnelles, et aux règles, aussi bien formelles qu'informelles, qui gouvernent les relations entre ces acteurs. Le politologue s'appuie sur l'étude comparative de six démarches collaboratives de bassin, la notion d'activité collaborative correspondant pour lui à des tâches menées en commun par des acteurs

publics (administrations, associations. . .) pour réaliser des synergies et ainsi accroître l'efficacité de leur action. Il propose un nouveau cadre d'analyse, le « cadre des niveaux d'action collaborative » (*The levels of collaborative action framework*) qui s'inspire du cadre IAD, avec la distinction entre trois niveaux hiérarchiques de règles pour différencier des activités collaboratives portant sur le niveau opérationnel (fourniture conjointe de différents services), sur le niveau de pilotage (mutualisation de connaissances et de ressources, élaboration conjointe de règles) et sur le niveau institutionnel qui influence les deux précédents. Il étudie comment ces activités collaboratives sont reliées entre elles à travers ces trois niveaux, mettant notamment en évidence l'importance d'institutionnaliser celles-ci en créant une « organisation collaborative » (*collaborative organization*) : une telle structure, qui stabilise les interactions, permet en effet de développer et de renforcer le sentiment d'interdépendance et la confiance, de favoriser un apprentissage collectif et l'invention de nouvelles méthodes de travail.

Hardy et Koontz (2009) se sont, eux, intéressés aux relations entre les règles existant à différents niveaux et à la composition des partenariats de bassin, selon que ceux-ci comportent davantage d'acteurs issus d'autorités publiques ou au contraire de la société civile : comment ces différents types de collaboration jouent-ils sur les règles élaborées ? Quels sont les effets de chaque niveau de règles sur ces différents partenariats de bassin ? Comme Imperial (2005), ces auteurs retiennent la distinction du cadre IAD entre trois niveaux hiérarchiques de règles. En s'appuyant sur l'étude de trois partenariats de bassin différents, ils mettent en évidence que les formations collaboratives composées majoritairement d'autorités publiques entreprennent des actions plus complexes et plus coûteuses qui visent à s'intégrer dans les cadres institutionnels existants et sont davantage influencées par ceux-ci, alors que les partenariats reposant principalement sur la société civile se concentrent sur des actions locales peu coûteuses relevant surtout de la sensibilisation.

Dans les deux cas, ces auteurs montrent que les démarches collaboratives engagées répondent à des motifs stratégiques et qu'elles ne traitent donc que des questions d'intérêts mutuels qui renvoient à des solutions gagnant-gagnant (*win-win*) ou, du moins, à des solutions dans lesquelles il n'y a pas de perdants (*win-no-lose*). Plus précisément, Hardy et Koontz (2009) suggèrent que des démarches collaboratives sont engagées lorsque les bénéfices attendus dépassent les coûts de transaction de la collaboration. Cet argument est au centre du travail de Lubell *et al.* (2002) qui ont cherché à comprendre comment émergent des institutions d'action collective à travers des démarches collaboratives, en étudiant 958 cas. Le cadre IAD est ici mobilisé pour identifier les facteurs affectant les bénéfices potentiels (gravité des problèmes, opportunités institutionnelles, incitations politiques) et

ceux affectant les coûts de transaction (support institutionnel et caractéristiques des acteurs notamment).

Aucun de ces travaux récents n'a cependant repris la voie ouverte par Ostrom (1990) et poursuivie par Blomquist (1992) de l'analyse pas à pas de processus de construction d'arrangements institutionnels entre des acteurs impliqués dans la gestion d'une même ressource en eau. À la différence des travaux précédemment décrits qui étudient les démarches collaboratives de manière statique en cherchant à mettre en évidence des relations de causalité avec un cadre de règles, les études de cas menées par Ostrom (1990) et Blomquist (1992) traitent du processus même d'émergence de règles collectives de gestion. Au plan théorique, ces recherches visent à répondre à la critique de Bates (1988) qui faisait valoir que les approches néo-institutionnalistes ne peuvent rendre compte de l'origine des institutions. Ces auteurs analysent ainsi les processus de négociation à l'œuvre entre des usagers de l'eau pour réduire leurs prélèvements, dans des bassins californiens côtiers soumis à des demandes en eau de plus en plus importantes et à une intrusion d'eau saline compromettant la pérennité de la ressource. Ils utilisent la méthode d'analyse institutionnelle décrite par Ostrom (1990) pour identifier les facteurs qui affectent une situation à faire évoluer et pour concevoir un jeu qui capte les positions des différents protagonistes et permette de rendre compte des résultats de la négociation. Ils montrent comment, à travers ces processus de négociation, se construisent des gouvernances de bassin, et, au-delà, une gouvernance d'ensemble de ressources côtières interdépendantes selon un modèle polycentrique.

Examinons maintenant de façon plus approfondie les fondements de ces approches pour voir jusqu'où le cadre théorique IAD permet de comprendre les ressorts des démarches collaboratives de bassin et l'instauration d'une gestion de l'eau en bien commun.

Le cadre théorique IAD à l'épreuve de la gestion en bien commun

Si le cadre IAD permet d'analyser les démarches collaboratives et comment celles-ci s'intègrent dans un cadre de règles, il ne permet cependant qu'imparfaitement de rendre compte des ressorts de la collaboration et de ce qui conduit des acteurs à élaborer des règles collectives de gestion d'un bien commun. Cela tient au mode de raisonnement institutionnaliste qui peine à appréhender un processus d'action collective dans toute sa complexité, au modèle de l'acteur sous-jacent au cadre IAD et à une insuffisante prise en compte de la notion de communauté.

De façon générale, tout d'abord, le mode de raisonnement institutionnaliste ne favorise pas la compréhension du processus sous-jacent à une action collective comme

l'est une démarche collaborative de bassin, ainsi qu'en témoignent les travaux précédemment décrits. Ces démarches sont davantage considérées du point de vue de leurs effets ou des facteurs qui les influencent que de celui de leur dynamique propre. De ce fait, la manière dont des acteurs parviennent à collaborer ne fait pas partie de l'analyse, ou bien la collaboration tend à être considérée de manière restrictive. Ainsi, la définition de la collaboration qu'adopte Imperial (2005), qui est vue comme la réalisation de tâches communes par un groupe d'acteurs, amène cet auteur à limiter celle-ci à des expériences de projets menés en commun par des acteurs publics (administrations, associations. . .). Il ne s'intéresse donc ni à la manière dont ces acteurs ont pu traiter des divergences de vues ou d'intérêts avant de se mettre d'accord pour agir, ni à la façon dont sont traités les conflits d'usage de l'eau.

Si le processus de coopération entre usagers et gestionnaires de l'eau est là bien au cœur de l'analyse de Ostrom (1990) et Blomquist (1992), son analyse est limitée par la modélisation qui en faite. Ainsi, le processus de négociation entre acteurs est réduit à une situation de marchandage entre les différentes catégories d'usagers de l'eau sur le niveau de prélèvement maximum acceptable et sur la clé de répartition à adopter. De ce fait, même si la description qui en est faite rend compte d'une manière beaucoup plus fine de la complexité du processus, cette richesse empirique n'est pas exploitée au plan analytique. Par ailleurs, si les auteurs mettent en évidence différentes étapes de négociation, ils peinent à expliquer cette dynamique autrement que par des concepts généraux comme celui d'apprentissage notamment, alors même que rien n'est dit de ce qui, en l'occurrence, est appris.

Cette conception de la négociation comme marchandage provient de l'adoption d'un modèle de l'acteur qui reste proche de l'*Homo oeconomicus*, même si le cadre IAD s'efforce de relâcher différentes contraintes de représentation jugées empiriquement peu réalistes (Ostrom, 1999). On postule ainsi fondamentalement que chaque acteur a des préférences clairement établies et bien ordonnées et qu'il cherche à satisfaire ses intérêts et maximiser ses gains, même si on admet qu'il est aussi capable d'évolution et de réciprocité. De ce fait, la négociation est vue comme uniquement centrée sur un enjeu économique et sur une situation compétitive, et l'élaboration d'un accord n'est vue que comme une succession de concessions réciproques par rapport à des positions préétablies et fixes.

En fait, alors même que le champ des *commons* souligne l'intérêt et la possibilité d'une gestion collective des biens communs, il peine, à travers le cadre IAD, à appréhender ce sens de l'intérêt commun qui la fonde et cette collaboration qui la permet. L'orientation vers une gestion collective et la possibilité d'une coopération sont ainsi avant tout expliquées par les caractéristiques de la

ressource et celles de la communauté (Ostrom, 1999), et non par une volonté réelle de collaboration. En outre, si le caractère homogène et soudé de la communauté est vu comme un facteur facilitant une organisation collective, ce n'est que parce qu'il permet de réduire les coûts de transaction qu'impliquent les échanges entre acteurs pour parvenir à se mettre d'accord (Taylor et Singleton, 1993), et non parce qu'il favorise la reconnaissance d'enjeux communs et d'un intérêt à collaborer. En fait, alors même que dans la perspective néo-institutionnaliste, les règles collectives de gestion sont vues comme des « contrats politiques » (*political contracts*) (Lubell *et al.*, 2002), la dimension politique – au sens de ce qui fonde la vie collective – n'est pas appréhendée. La préservation de l'intérêt commun est considérée comme ne pouvant être atteinte que par la mise en place de règles visant à « interdire » (*forbid*), « exiger » (*require*) ou « autoriser » (*permit*), de manière à éviter les comportements de « passager clandestin » (*free-rider*) qui pénalisent les efforts collectifs et démobilisent ceux qui coopèrent. Or, comme l'a pointé Bates (1988), la création institutionnelle doit moins être vue comme une affaire de coercition et de sanction que comme une question de communauté et de confiance. Singleton et Taylor (1992) ont contribué à préciser cette notion de communauté en indiquant qu'il s'agissait d'un groupe composé d'un ensemble de membres plus ou moins stables, qui partageaient un certain nombre de croyances au-delà de ce qui constituait leur problème d'action collective, qui s'attendaient à continuer à interagir dans la durée, et dont les relations étaient directes.

Ces différentes limites appellent à dépasser le cadre IAD pour mieux comprendre les ressorts de la collaboration et de la construction de règles collectives de gestion. On va voir que la négociation peut répondre à ces attentes.

La négociation comme cadre interprétatif de l'élaboration de règles collectives de gestion d'un bien commun

Des travaux récents du champ des *commons* suggèrent une nouvelle manière d'appréhender la notion de bien commun qui appelle à dépasser une conception instrumentale de l'action collective pour saisir le processus de communalisation à l'œuvre. Dans ces conditions, appréhender le processus d'action collective ne renvoie pas tant à la mise en évidence de compromis qu'à la compréhension d'accords plus complexes qui suppose d'entrer dans la dynamique des interactions. La négociation est un concept qui permet potentiellement de décrypter cette dynamique, mais qui suppose pour cela d'être équipé.

Refonder l'analyse de l'action collective dans la gestion des biens communs

Si la notion de bien commun a été employée à l'origine pour qualifier des biens détenus en commun (des communaux) dans le champ des *commons*, l'élargissement du champ à l'étude de biens immatériels comme Internet a amené à porter un nouveau regard sur cette notion. Ainsi, Bollier (2007) souligne que parler de bien commun, c'est d'abord insister sur l'adoption d'un point de vue global sur la gestion d'une ressource ; c'est aussi faire appel à un ensemble beaucoup plus riche et qualitatif de critères pour rendre compte de la valeur de ce bien ; c'est fondamentalement s'attacher à faire ressortir les intérêts de tous et la capacité d'auto-organisation des parties prenantes selon une logique qui n'est pas d'abord marchande mais qui répond à des valeurs partagées. Dans cette optique, la notion de bien commun n'est plus un concept descriptif d'une réalité externe, mais vise d'abord à mettre l'accent sur la relation entre l'individu et le collectif et sur le nécessaire engagement de chacun comme condition de fonctionnement du collectif.

Une telle conception du bien commun amène à s'écarter de l'idée d'action collective inhérente à la perspective néo-institutionnaliste du *rational choice*. Il ne s'agit en effet plus de considérer l'action collective comme une arène de compétition entre des acteurs ne cherchant qu'à défendre leurs intérêts particuliers et à parvenir à des compromis par le marchandage, mais au contraire de rendre compte de la construction d'une communauté sur la base de valeurs partagées. On retrouve ici la perspective sur l'action collective défendue par March et Olsen (1995).

Pour autant, la première perspective ne doit pas être oubliée. C'est dans la compréhension de la tension entre ces deux logiques de l'action collective, donc par une approche intégrative, que l'on peut parvenir à comprendre la production de nouvelles règles collectives de gestion (Allain, 2002). Une telle approche intégrative ne peut prendre forme que dans une analyse incrémentale de l'action collective qui permette de rendre compte de son déroulement concret. En effet, comme l'exprime avec justesse Reynaud (2008, p. 122),

« l'action commune d'un groupe n'est jamais le résultat d'un constat, qu'il soit celui d'un intérêt général au-delà des intérêts particuliers, d'une volonté générale qui naîtrait facilement de l'effacement des intérêts partisans, ou d'une valeur commune qui éclairerait tous les esprits. C'est au contraire le résultat d'une construction complexe, l'invention d'un plan d'action que peuvent accepter les différents intéressés ».

La négociation est un concept qui offre la possibilité de décrypter l'action collective envisagée à la fois comme arène de compétition et comme processus de communalisation.

Le potentiel de la négociation pour décrypter l'action collective

Si Ostrom (1990) rend compte de la négociation à l'œuvre entre des usagers de l'eau pour élaborer de nouvelles règles collectives, elle réduit, on l'a vu, cette négociation à un marchandage sur un niveau de prélèvement, au plan analytique. Pourtant, toute son étude de cas fait appel de manière implicite à l'idée de négociation. Ainsi, par exemple, la création d'une organisation inter-bassins qui fait suite à une première série d'accords relève elle aussi d'une négociation qui porte, en l'occurrence, sur les objectifs d'une telle structure, sur son périmètre et sur ses modalités de fonctionnement. Ostrom suggère par ailleurs de fait qu'une négociation ne se réduit pas qu'à un marchandage lorsqu'elle explicite la « formule d'accord » trouvée entre les parties prenantes de West Basin, qui repose sur plusieurs principes. La complexité des négociations à l'œuvre ressort aussi du rôle important que jouent les études techniques pour évaluer la situation et aider à trouver des options possibles, mais on ne comprend pas comment cette dimension de l'expertise est traitée au plan analytique.

Cette place centrale de la négociation dans une action collective avait déjà été pointée par Strauss (1978) : pour ce sociologue, il s'agit là d'une activité générique de la vie sociale, qu'il importe au plan théorique de mieux appréhender pour comprendre comment se construit un ordre social. Dans cette optique, la négociation a essentiellement une « utilité de méthode » (Reynaud, 2003).

En quoi le concept de négociation peut-il alors permettre de décrypter une action collective orientée vers la production de règles collectives de gestion d'un bien commun ? Selon Allain (2008), celui-ci présente trois propriétés fondamentales :

- il permet de saisir une action collective dans tout son déploiement, depuis l'émergence d'interactions, qui traduisent la reconnaissance par des acteurs stratégiques d'un degré minimal d'interdépendance vis-à-vis de la poursuite de leur action, jusqu'à la production d'un accord permettant à ceux-ci de s'entendre sur les conditions de poursuite de leur action dans un cadre collectif explicite ; l'action collective n'est donc pas réduite au marchandage de nouvelles règles ;

- il permet par ailleurs de concevoir toute action collective comme une dynamique d'interactions, et donc de l'appréhender pas à pas dans son déroulement concret, en étant à même de repérer les points de tension, les blocages ou impasses temporaires, les points d'accord partiels, et ainsi de comprendre la logique de production de nouvelles règles ;

- il traduit la double capacité de toute interaction à être une occasion d'influence réciproque pour parvenir à satisfaire ses intérêts, mais aussi une occasion de production de sens à travers les arguments échangés qui

construisent un nouvel environnement cognitif susceptible d'accroître la compréhension d'ensemble et de modifier les perceptions et la pensée des différentes parties ; il permet donc de rendre compte de la tension inhérente à toute dynamique d'interactions entre, d'un côté, une compétition fondée sur la défense de ses intérêts et, de l'autre, une coopération visant à résoudre un problème commun ou une convergence de vues sur une situation ou des solutions.

Au total, concevoir une action collective visant à produire de nouvelles règles de gestion d'un bien commun comme une négociation permet d'appréhender et de rendre visible dans un même mouvement : a) ce qui fait que cette ressource peut être vue comme un bien commun, à travers l'expression de multiples intérêts qui traduisent les multiples qualités attachées à ce bien et qui contribuent à faire percevoir sa valeur collective, mais aussi les tensions dont celle-ci fait l'objet qui sont sources de conflits ou de blocages ; b) le collectif à même de s'impliquer dans la gestion de ce bien et la manière dont ce collectif peut progresser en vue d'une collaboration et d'un accord sur de nouvelles règles. Dans une telle approche, le bien commun ne correspond plus à une réalité externe, mais à une qualité émergente, faisant l'objet d'un accord provisoire, qui doit être régulièrement révisé.

Si le concept de négociation présente un potentiel analytique important, il a néanmoins besoin d'être équipé pour pouvoir jouer ce rôle de décrypteur.

Cadre de représentation d'un processus de négociation et modalités d'utilisation

La logique de représentation d'une action collective comme une négociation ayant été explicitée ailleurs (Allain, 2004, 2008), on présentera seulement ici le cadre conceptuel d'ensemble qui en est issu pour guider l'interprétation.

Toute action collective relative à la gestion d'un bien commun peut être vue comme une négociation multilatérale qui s'ancre dans une situation d'interdépendance tendue concernant les usages existants, des projets ou le devenir de ce bien, et qui progresse en vue d'un nouvel ordre négocié, qui règle, pour un temps, la manière de gérer ce bien. Cette négociation se déroule dans un contexte donné qui influence la négociation et qui peut, en retour, être affecté par les résultats de celle-ci. Dans ce contexte, peut souvent être identifié un contexte spécifique qui influence directement la négociation en fixant pour celle-ci un ensemble de conditions. L'action collective progresse à travers un processus conjoint de cadrage cognitif et d'organisation, qui repose sur les interactions se produisant entre les parties prenantes, que ces interactions s'effectuent de manière directe dans le cadre de séquences d'échanges, ou de manière indirecte. Dans ces interactions, s'expriment les stratégies des acteurs sous

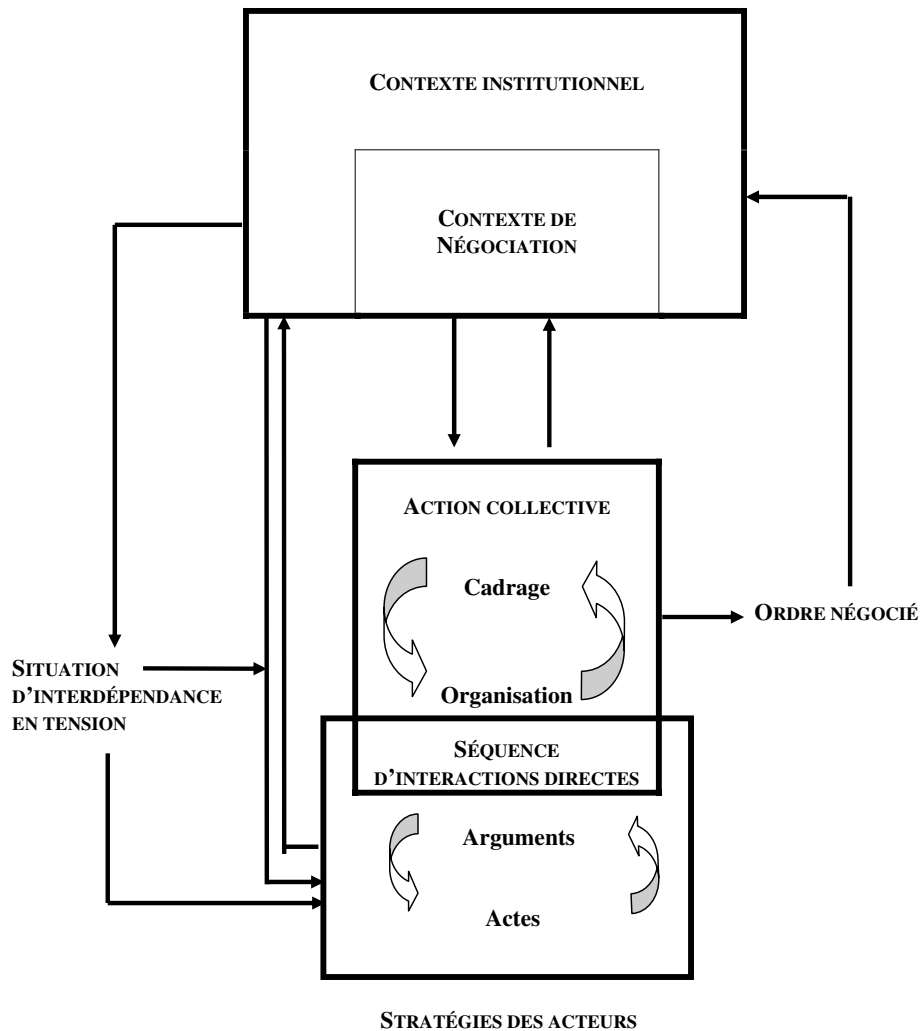


Fig. 1. Le processus de négociation (d'après Allain, 2004).

une double dimension discursive (arguments) et matérielle (actes), selon une logique de compétition ou de coopération (Fig. 1).

Le but de l'analyse est de comprendre comment prend forme et progresse cette négociation, afin de repérer jusqu'où celle-ci permet l'émergence d'une « communauté démocratique de gestion » de ce bien commun. On entend par là un collectif élargi reflétant la diversité des intérêts en jeu, qui se dote de règles collectives de gestion fondées sur la reconnaissance et l'explicitation d'enjeux communs vis-à-vis de la préservation et de l'exploitation de biens, et qui se donne les moyens de mettre en œuvre ces règles. Ce sont à la fois la qualité du processus de négociation et celle de ses résultats qui permettent d'apprécier le degré de construction de cette « communauté démocratique de gestion », qui reste cependant un projet toujours inachevé : comment les différents intérêts sont-ils représentés ? Les points de vue et intérêts de chacun ont-ils pu s'exprimer ? Parvient-on à une bonne compréhension des tensions et interdépendances ?

Celles-ci font-elles l'objet d'un accord ? Quels sont les enjeux collectifs qui émergent ? Quels objectifs communs se donnent les acteurs ? Comment les solutions envisagées sont-elles débattues ? Les règles retenues font-elles l'objet d'un accord ? Impliquent-elles des concessions ou sont-elles à bénéfice réciproque ? Permettent-elles d'inventer de nouvelles solutions qui favorisent le renforcement de la coopération ? La mise en œuvre des règles est-elle prévue, dans quel cadre ?

Cette analyse peut s'appliquer à tout le processus ou à des séquences particulières. Voyons maintenant comment ce cadre d'interprétation peut être utilisé dans un cas concret.

Application à l'analyse de l'élaboration d'un SAGE : le cas du SAGE de l'Est lyonnais

En pratique, une démarche de SAGE suit plusieurs étapes spécifiées par la procédure : un périmètre est

établi, puis une CLE est composée par le préfet qui s'efforce d'inclure des représentants de tous les intérêts concernés, et ce n'est qu'alors que l'élaboration proprement dite du SAGE peut commencer. Les deux premières étapes jouent un rôle non négligeable sur les questions qui seront traitées et sur la façon de réaliser le plan (Allain, 2001). En effet, la mise en place d'un SAGE n'est pas obligatoire et doit répondre à une volonté locale. De ce fait, elle est initiée à la demande d'un acteur (ou d'un groupe d'acteurs) qui cherche à atteindre ses fins à travers cette procédure et dont la mobilisation produit un premier cadrage cognitif ou des effets organisationnels qui influenceront l'élaboration proprement dite du SAGE. Si un SAGE répond ainsi au départ à des motivations stratégiques particulières (Allain, 2010), il a cependant pour objectif de dépasser celles-ci pour mettre en place des règles de gestion qui satisfont tout un collectif d'acteurs mus par des intérêts ou des points de vue différents. C'est à ce processus d'élaboration de règles collectives qu'on s'intéresse ici.

Celui-ci suppose d'entrer dans la compréhension du déroulement de ce processus qui est propre à chaque SAGE. En effet, si la procédure balise la manière dont un SAGE doit être effectué (réalisation d'un état des lieux précis et d'un diagnostic de la situation, avant de définir les objectifs et axes stratégiques, puis un plan d'action), chaque CLE a cependant une réelle latitude pour organiser le travail et les débats. Elle peut ainsi créer des commissions thématiques ou géographiques élargies à de nouveaux participants, avoir ou non recours à des expertises pour préciser certaines questions, se concentrer sur certains problèmes, même s'il s'agit de procéder à une approche globale de ceux-ci, etc.

On va montrer comment les ressorts d'un tel processus peuvent être décryptés par la négociation, en s'appuyant sur une étude de cas : l'élaboration du SAGE de l'Est lyonnais, qui a été approuvée le 20 juillet 2009. Ce SAGE regroupe 31 communes situées principalement dans le département du Rhône (seulement cinq communes sont situées dans l'Isère) et couvre un territoire d'environ 400 km² à l'est de la ville de Lyon, comptant environ 310 000 personnes (Fig. 2). On centrera l'analyse sur le moment charnière de l'élaboration des objectifs et des axes stratégiques (mi-2005–mi-2006), qui fait suite à la phase d'état des lieux/diagnostic et permet de saisir les grandes orientations du SAGE. Cette analyse repose sur une série d'entretiens avec des membres de la CLE et l'étude des réunions de CLE, bureau et commissions thématiques menées au cours de cette période.

Le territoire du SAGE de l'Est lyonnais et le contexte de démarrage de l'élaboration du SAGE

Du fait d'une topographie peu contraignante, la plaine de l'Est lyonnais a connu depuis le début du XX^e siècle

une forte urbanisation liée à l'expansion de la ville-centre et des activités industrielles. Cette évolution a fini par transformer des communes essentiellement rurales en banlieues résidentielles et industrielles. Toutefois, l'activité agricole reste encore très présente. Ce territoire recouvre trois aquifères principaux (Fig. 3). Le plus important, dit nappe de l'Est lyonnais, est formé de trois couloirs où l'eau s'écoule de façon préférentielle suivant une direction générale sud-est/nord-ouest (couloirs de Meyzieu, Décines et Heyrieux) et est surtout alimenté par les infiltrations de pluie. Il est très sollicité (irrigation agricole, usages industriels, alimentation en eau potable) et soumis à une pression anthropique élevée, qui peut d'autant plus altérer sa qualité qu'il est dépourvu de protection superficielle. La nappe alluviale du Rhône est alimentée directement par le fleuve et constitue l'exutoire des couloirs de Décines et Meyzieu. C'est dans cette nappe que s'effectuent les prélèvements les plus importants pour la production d'eau potable par la communauté urbaine de Lyon, le « Grand Lyon ». La nappe de molasse, qui se situe en majeure partie sous la nappe de l'Est lyonnais, est encore peu sollicitée et peu vulnérable. Le réseau hydrographique est limité (Fig. 4). Il est principalement constitué de l'Ozon, petit cours d'eau d'environ 22 km de long, affluent du Rhône en rive gauche, au sud du périmètre ; du canal de Jonage, au nord, construit à la fin du XIX^e siècle pour alimenter l'usine hydro-électrique de Cusset ; de l'île de Miribel-Jonage, formée dans une ancienne zone de carrière entre le canal de Miribel et le canal de Jonage, et qui constitue une zone de loisirs prisée.

Ce sont les fortes pluies de 1993 (et 1994) et les inondations catastrophiques qui en ont résulté qui ont conduit les collectivités territoriales et l'administration à vouloir engager une démarche de SAGE. Un périmètre a ainsi été délimité en octobre 1997. Il a fallu cependant attendre mars 2002 pour qu'une CLE soit installée, son activité ne démarrant réellement qu'à l'automne. C'est alors surtout la volonté de mieux tenir compte de la gestion de l'eau dans l'aménagement d'un territoire en fort développement et très sollicité qui a réactivé la démarche. Cette CLE est composée de 48 membres.

Analyse de la phase d'élaboration des objectifs et des axes stratégiques

Sortir de l'enlisement après une première phase d'état des lieux/diagnostic ressentie comme purement technique

Mi-2005, la CLE dispose d'un document très fouillé sur le plan technique, qui recense toute une liste d'enjeux, les différents problèmes, les actions déjà menées et les tendances d'évolution des actions humaines. Mais, conduit par types de milieux aquatiques et par types d'usages de l'eau ou de risques, le travail réalisé ne dresse pas

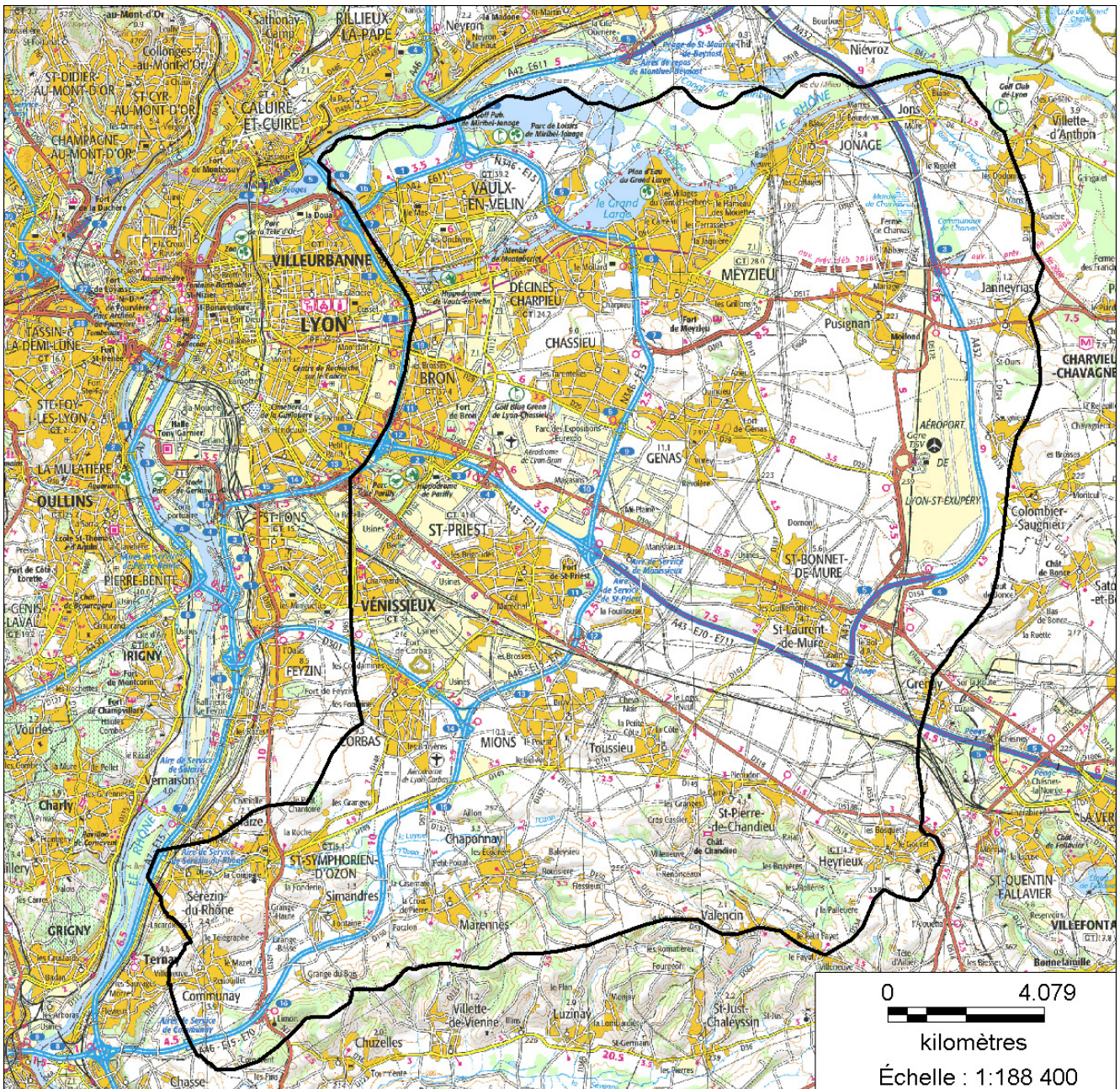


Fig. 2. Situation géographique du SAGE (source : SAGE de l'Est lyonnais).

de lignes de force qui permettent de saisir clairement les enjeux collectifs et problèmes-clés. La CLE souffre d'un essoufflement certain et le président et l'animatrice cherchent à remobiliser les participants. Ils envisagent pour cela de laisser davantage de place à la concertation dans le cadre de comités de travail à organiser et font appel à une équipe de consultants pour les y aider.

L'émergence d'une négociation multilatérale

Les entretiens menés à ce stade avec plusieurs membres de la CLE révèlent que l'enjeu principal sur

lequel tous semblent s'accorder porte sur la préservation de la nappe afin de ne pas compromettre l'alimentation en eau potable de la population. Cet enjeu renvoie à des problèmes de gestion tant qualitatifs que quantitatifs : les zones de captage sont en effet menacées par différents risques de pollution d'origines industrielle et agricole, mais aussi par une pression de prélèvement qui peut être élevée en été avec l'irrigation agricole. Différents conflits d'usage sont ainsi pointés par les acteurs locaux, notamment ceux qui opposent le « Grand Lyon » et les irrigants. En même temps, il apparaît que les tensions portent davantage sur certaines zones de captage que

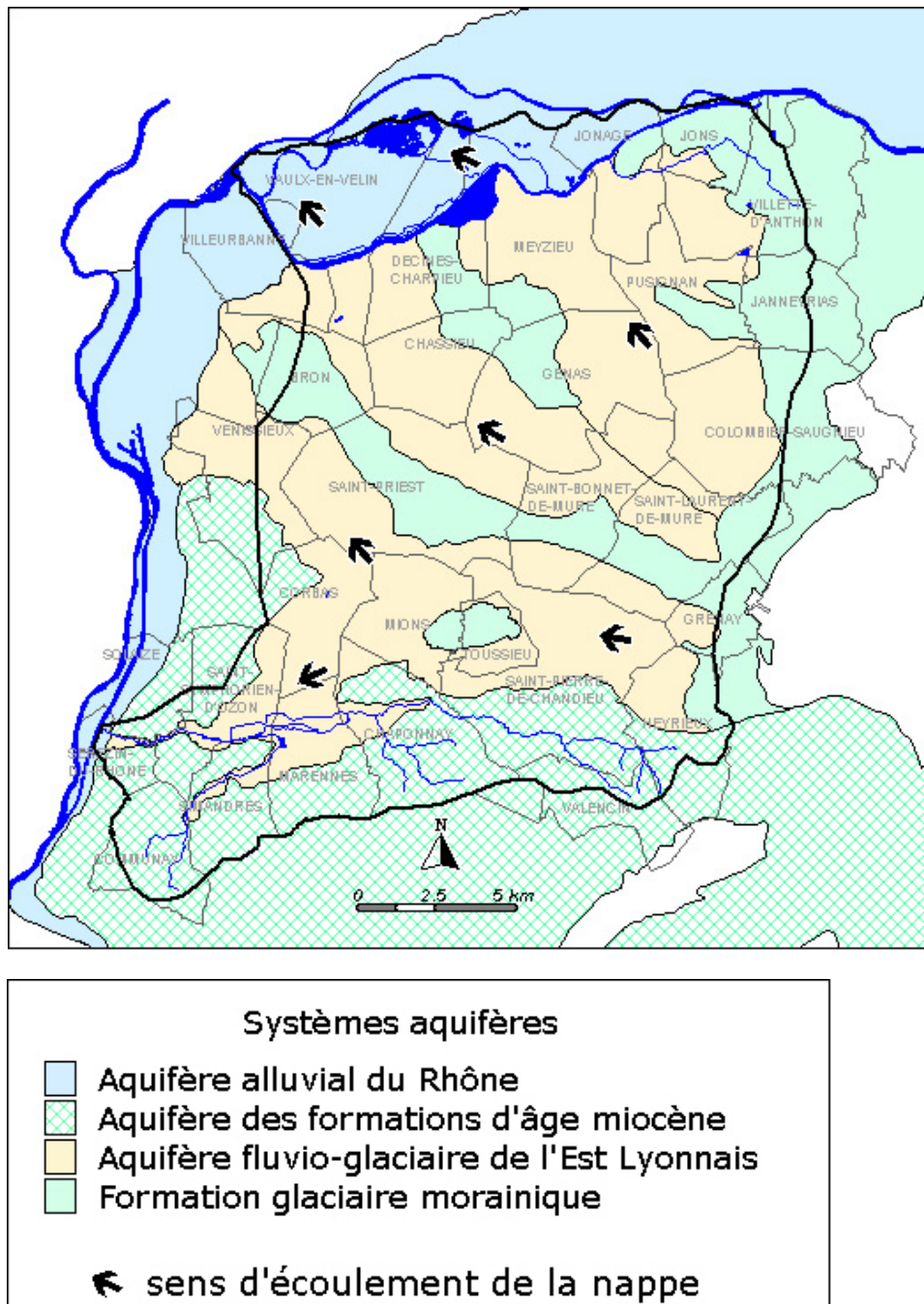


Fig. 3. Hydrogéologie (source : SAGE de l'Est lyonnais).

d'autres et donc qu'il existe des marges de manœuvre. Une autre préoccupation importante porte sur l'articulation du SAGE avec un document de planification en urbanisme également en cours d'élaboration, le SCOT de l'agglomération lyonnaise. L'Est lyonnais est en effet un territoire qui souffre d'une absence d'identité : il est, aux dires de ses acteurs, « ce dont l'Ouest ne veut pas » ou « ce que la géographie permet ». Ses acteurs ressentent ainsi le besoin de construire une vision commune

de l'avenir de ce territoire dans laquelle ils puissent replacer la problématique de la gestion de l'eau. Le nord et le sud du périmètre apparaissent par ailleurs comme des zones complexes spécifiques où se mêlent de nombreux problèmes : conflits d'usage sur la gestion quantitative de l'eau et maintien de la qualité de l'eau dans l'île de Miribel-Jonage; lutte contre les inondations et préservation des zones humides dans la Vallée de l'Ozon. Enfin, au-delà des attentes et des prises de position, les

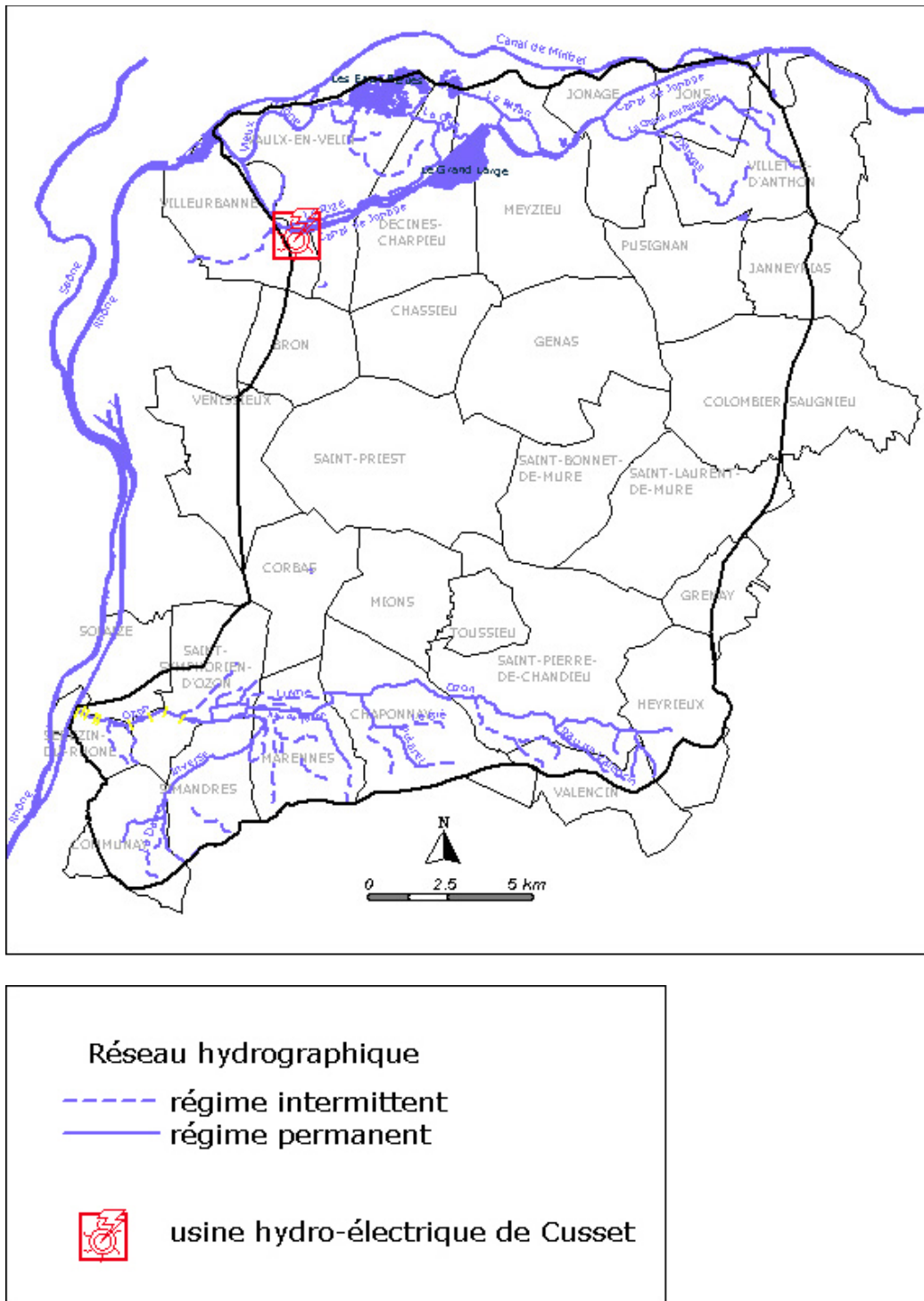


Fig. 4. Réseau hydrographique (source : SAGE de l'Est lyonnais).

entretiens révèlent d'importantes zones d'incertitudes et un besoin de connaissances supplémentaires (caractéristiques de la nappe de molasse, prélèvements privés, absence de plan d'alerte en cas de pollution grave...).

Ainsi, une négociation multilatérale prend forme progressivement. De fait, les acteurs sont conscients qu'ils sont liés par un enjeu collectif, la préservation des nappes

souterraines pour garantir l'alimentation en eau potable de la population du territoire, et qu'ils sont engagés dans des relations d'interdépendance multiples, même s'ils ne perçoivent qu'imparfaitement celles-ci : ainsi, par exemple, le « Grand Lyon » et les irrigants savent qu'ils sont en concurrence pour l'usage des nappes, même si les points de tension sont encore mal identifiés. De même, il

apparaît que le nord et le sud du périmètre présentent des problématiques spécifiques de concurrence mais celles-ci ne sont pas encore bien établies.

Un premier round de débats fructueux mais mal ciblés

Sur la base des propositions des consultants, le bureau de la CLE opte en janvier 2006 pour la création de quatre commissions thématiques, consacrées : (1) à une meilleure connaissance des nappes et à leur suivi ; (2) à l'influence du développement urbain sur la ressource ; (3) aux rôles possibles des espaces non urbanisés et à leurs tensions spécifiques vis-à-vis de la ressource ; (4) à la sensibilisation des acteurs. Le choix est ainsi fait de penser l'élaboration de règles collectives de gestion d'eau d'abord à partir d'une réflexion sur la gestion territoriale.

Les commissions se réunissent une première fois en février 2006. Certains émettent à cette occasion des positions claires sous forme de principes d'action (« il faut »), d'autres soulèvent de nouvelles questions (« pourquoi ? ») ou font simplement part de leurs réflexions (« et si nous faisons ? »). Ces échanges, centrés sur la résolution de problèmes, permettent de dégager plusieurs thèmes à approfondir et d'identifier des pistes d'action. En ce sens, ils fournissent des éléments pour faire progresser la négociation. Mais, compte tenu de la structuration des commissions, la problématique centrale de la préservation des nappes pour l'alimentation en eau potable peine à être débattue, et les tensions existantes restent occultées.

Un second round de débats plus tendus au cœur des enjeux

Le bureau de la CLE aidé des consultants décide alors que les quatre commissions thématiques poursuivent leurs débats à partir d'un tableau préparé spécifiquement pour chacune d'elles, qui liste une série de thèmes et, pour chacun d'eux, différents principes d'action classés selon un degré d'ambition croissant vis-à-vis de la préservation de la nappe. Ces propositions se réfèrent aux trois grands objectifs du SAGE ainsi définis : (a) reconquête et préservation de la qualité des eaux ; (b) gestion durable quantitative de la ressource en eau ; (c) gestion des milieux superficiels et des inondations. Les commissions doivent en outre débattre, selon la même logique, de deux sujets transversaux : comment assurer la protection de la ressource pour l'alimentation en eau potable ? Que faire de la nappe de molasse jusqu'ici peu sollicitée mais qui fait l'objet de demandes croissantes d'exploitation ? Cette seconde série de réunions (mars 2006) est beaucoup plus tendue : les acteurs peinent à se mettre d'accord sur des propositions qui font l'objet de divergences ou qu'ils estiment mal maîtriser. Ainsi en est-il, par exemple, des propositions d'interdire de nouvelles

activités ou de nouvelles constructions dans les zones de protection des captages AEP (alimentation en eau potable), débattues dans la commission « Développement urbain ». Pour les acteurs industriels, le principe d'interdiction est excessif ; il vaut mieux renforcer les exigences de sécurité et les contrôles. Les représentants des collectivités territoriales et de l'administration font, eux, valoir la difficulté d'exercer de tels contrôles. Le « Grand Lyon » objecte, quant à lui, le caractère irréaliste de l'interdiction de nouvelles constructions. Au total, seul ce dernier principe d'interdiction semble réellement rejeté. Dans la commission « Avenir des espaces non urbanisés », ce sont les propositions visant à restreindre les prélèvements en eau agricoles qui font le plus l'objet de divergences. Si le principe d'alimenter le réseau collectif d'irrigation existant autrement qu'en prélevant dans la nappe de l'Est lyonnais est globalement accepté, le financement de solutions alternatives (connexion au Rhône ou au canal de Jonage) est loin d'être réglé. Pour certains acteurs, il est nécessaire de s'interroger en même temps sur la possibilité de repenser les modes de production agricole, alors que, pour les acteurs agricoles, il n'est pas question de remettre en cause l'irrigation. L'idée de limiter ou d'interdire l'irrigation dans le secteur de Miribel-Jonage pour maintenir un niveau d'eau suffisant dans le lac de l'île est aussi loin de faire l'objet d'un accord, certains acteurs évoquant la possibilité de réserver une partie des eaux du canal de Jonage pour l'irrigation, par exemple. Enfin, le principe de « sanctuariser » certaines zones (partie amont du couloir de Meyzieu et secteur des Quatre Chênes du couloir d'Heyrieux), où s'exercent de fortes concurrences sur la ressource, est considéré comme mal posé. Des consensus commencent cependant à émerger dans l'ensemble des commissions, comme le principe de réserver la nappe de molasse à la seule production d'eau potable.

Ainsi, la réorganisation des débats autour de questions de gestion de l'eau permet cette fois-ci de faire ressortir les différents enjeux et les divergences de position ou de points de vue : il s'agit notamment pour les acteurs économiques de défendre la poursuite de leurs activités, là où la préservation des nappes exigerait une sérieuse limitation de celles-ci. Même si les discussions sont orientées vers la recherche de solutions, elles restent cependant ouvertes et ne se cantonnent pas à la définition de seuils à respecter ou de compensations financières. La question de la limitation des activités industrielles, par exemple, est envisagée sous toutes ses facettes (interdiction, contrôle, faisabilité de chaque option). Celle de la limitation de l'irrigation est discutée dans un cadre ouvert visant tout autant à repenser les systèmes de production que les sources d'approvisionnement en eau. Ainsi, même s'ils sont tendus, ces débats permettent de repérer des voies possibles d'accord tout comme les risques de

blocage. Il s'agit donc dorénavant d'en tirer partie tout en évitant les risques de guerre de positions.

Deux nouveaux rounds de discussion qui permettent d'aboutir à un accord

Le bureau de la CLE s'attache alors à repérer distinctement, à l'aide de couleurs, les propositions qui semblent faire consensus, celles qui semblent rejetées et celles qui semblent encore indéterminées. De nouveaux tableaux sont élaborés qui énoncent plus clairement les axes prioritaires et qui précisent, pour chacun d'eux, les actions envisagées et l'état des débats à leur sujet. Deux nouvelles séries de réunions (avril et mai 2006) sont alors prévues pour que les commissions thématiques précisent leurs positions sur toutes ces actions ; entre celles-ci, une réunion du bureau de la CLE permet de repérer les points acquis et de faciliter l'élaboration de consensus. À travers les arguments échangés et les reformulations qui permettent de préciser ou de nuancer les propositions soumises au débat, des consensus se forment sur la quasi-totalité de celles-ci. En ce qui concerne l'usage en eau agricole, par exemple, les agriculteurs acceptent de ne plus s'approvisionner dans le secteur des Quatre Chênes qui sert à l'alimentation en eau potable, qu'un plafond global de prélèvements agricoles soit instauré dans l'île de Miribel-Jonage et que le financement public du projet de connexion du réseau collectif d'irrigation à une autre ressource soit assorti à des conditions d'économies en eau sur le plan agricole ; en contrepartie, le principe d'irrigation n'est pas remis en cause. La CLE qui se réunit en juillet 2006 entérine les résultats du travail qui fait l'objet d'un document intitulé « stratégie du SAGE » et marque une étape essentielle du processus. Dès lors, le travail consistera surtout à expliciter concrètement les actions à réaliser pour mettre en œuvre les orientations prises et à définir un cadre de gouvernance pour organiser et suivre ces actions.

Les débats sur des principes d'action proposés à l'avance auraient pu se transformer en combat de positions et aboutir à des impasses. Cela n'a pas été le cas grâce au tempo adopté qui a permis de discuter en plusieurs fois, et donc de développer progressivement une capacité globale d'argumentation donnant la possibilité aux acteurs de se convaincre mutuellement, de reformuler les propositions et de converger vers une même position ; grâce aussi au souci de repérer soigneusement ce qui faisait consensus, ce qui nécessitait des discussions plus approfondies et ce qui était écarté. Cette façon de faire a permis d'identifier les points de tension sans en faire des objets de polarisation, et a donc aidé chaque acteur à défendre ses intérêts en jouant sur différentes questions. Ainsi, par exemple, le face-à-face « Grand Lyon »/profession agricole qui aurait pu aboutir à un blocage a été évité au profit de discussions élargies et

multiplés qui ont permis de parvenir à un accord sans que les intérêts des irrigants soient compromis. L'accord obtenu a ainsi reposé sur l'élaboration d'un consensus qui s'est construit par convergence progressive et absence d'opposition.

A contrario, le souci de faire émerger à travers ce SAGE une identité territoriale fondée sur la gestion durable de nappes d'eau marque le pas, dès la seconde série de réunions thématiques, au profit d'une conception gestionnaire de l'élaboration du SAGE. Cela se traduit par une focalisation des débats sur des principes d'action reliés à une diversité de thématiques. Dans ces conditions, s'il y a bien construction de règles collectives de gestion, les fondements politiques d'une gestion en bien commun ne sont pas réellement établis, risquant ainsi de ne pas garantir dans la durée l'engagement collectif.

Conclusion

La politique française de l'eau a clairement misé sur la planification concertée de bassins pour gérer l'eau comme un patrimoine commun, à l'instar de nombreux autres pays aujourd'hui. Ce type de processus collaboratif a été jusqu'ici investigué principalement à travers le cadre IAD dans le champ des *commons*. Or, celui-ci ne permet qu'imparfaitement de rendre compte des ressorts de la collaboration et de la construction de règles collectives de gestion, soit qu'il ne permette pas de saisir des dynamiques, soit qu'il restreigne les processus à l'œuvre à des marchandages. C'est pourquoi on a proposé de fonder l'analyse de l'action collective sur le concept de négociation, envisagé comme un concept systémique susceptible de saisir la complexité des interactions. On a proposé pour cela un cadre de représentation d'un processus de négociation qui se conçoit comme un outil de décryptage de processus d'interaction concrets, et montré comment il peut être mis en œuvre dans un cas concret.

Un tel cadre permet de comprendre comment se structure un processus de planification concertée en fonction de l'organisation des échanges entre participants et de la teneur de ces échanges, sans préjuger des questions qui seront débattues ou de la manière dont celles-ci seront débattues. Au lieu de définir un jeu de marchandage autour d'une question donnée, il s'agit au contraire de mettre en évidence la multiplicité des questions abordées et le foisonnement des arguments : ceux-ci permettent d'identifier les multiples qualités attachées à une ressource, donc ce qui peut faire d'elle un bien commun, et de repérer comment les points de vue peuvent être rapprochés, et, au-delà, comment un engagement collectif peut se former.

Il permet ainsi d'établir des passerelles entre les approches institutionnalistes du champ des *commons* et les recherches sur la concertation et la médiation (Susskind *et al.*, 1999 ; Wondollock et Yafee, 2000 ; Innes et Booher,

2010), rapprochement dont l'utilité a été pointée par Stern *et al.* (2002). En effet, en entrant dans le déroulement du processus d'interactions, il permet tout à la fois de comprendre la création institutionnelle par l'action collective et d'adopter le point de vue d'un facilitateur qui devrait favoriser la construction d'un accord.

Références

- Allain, S., 2001. Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, *Géocarrefour*, 76, 3, 199-209.
- Allain, S., 2002. A "Negotiated Public Action". Perspective for Public Management. Communication au 18^e colloque de l'EGOS, Barcelone, 4-6 juin.
- Allain, S., 2004. La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale, *Négociations*, 2, 23-40.
- Allain, S., 2008. *Négocier le bien commun territorial. Esquisse d'une sociologie de médiation*. Mémoire d'HDR en Sociologie de l'IEP de Paris, Paris.
- Allain, S., 2010. Social Participation in French water management, in Berry, K., Mollard, E. (Eds), *Social Participation in Water Governance and Management*, London, Earthscan Publishers, 95-114.
- Bates, R.H., 1988. Contra contractarianism, *Politics and Society*, 16, 387-401.
- Bingham, L.B., Nabatchi, T., O'Leary, R., 2005. The new governance, *Public Administration Review*, 65, 5, 547-558.
- Blomquist, W., 1992. *Dividing the Waters*, San Francisco, CA, ICS Press.
- Bollier, D., 2007. The growth of the commons paradigm, in Hess, C., Ostrom, E. (Eds), *Understanding Knowledge as a commons*, Cambridge, MA, MIT Press, 27-40.
- Durant, R.F., 2004. Reconnecting with stakeholders, in Durant, R.F., Fiorino, D.J., O'Leary, R. (Eds), *Environmental Governance Reconsidered*, Cambridge, MA, MIT Press, 177-182.
- Hardy, S.D., Koontz, T.M., 2009. Rules for collaboration, *The Policy Studies Journal*, 37, 3, 393-414.
- Imperial, M.T., 2005. Using collaboration as a governance strategy, *Administration and Society*, 37, 281-320.
- Imperial, M.T., Hennessey, T., 2000. *Environmental Governance in Watersheds*, Washington, DC, National Academy of Public Administration.
- Innes, J.E., Booher, D.E., 2010. *Planning with Complexity*, London/New York, Routledge.
- Kenney, D.S., McAllister, S.T., Caile, W.H., Peckham, J.S., 2000. *The New Watershed Source Book*, Boulder, University of Colorado School of Law.
- Kiser, L.L., Ostrom, E., 1982. The three worlds of action, in Ostroms E. (Ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, SAGE, 179-222.
- Koontz, T.M., Johnson, E.M., 2004. One size does not fit all, *Policy Sciences*, 37, 185-204.
- Leach, W.D., 2006. Collaborative public management and democracy, *Public Administration Review*, 66, s1, 100-110.
- Leach, W.D., Pelkey, N.W., 2001. Making watershed partnerships work, *Journal of Water Resources Planning and Management*, 127, 378-385.
- Leach, W.D., Pelkey, N.W., Sabatier, P.A., 2002. Stakeholder partnerships as collaborative policymaking, *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, 4, 645-670.
- Lovan, W.R., Murray, M., Shaffer, R., 2004. *Participatory Governance*, Burlington, Ashgate.
- Lubell, M., Schneider, J., Mete, M., 2002. Watershed partnerships and the emergence of collective action institutions, *American Journal of Political Science*, 46, 1, 148-163.
- March, J.G., Olsen, J.P., 1995. *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- O'Leary, R., Bingham, L.B. (Eds), 2009. *The Collaborative Public Manager*, Washington, DC, Georgetown University Press.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Ostrom, E., 1999. Institutional rational choice, in Sabatier, P.A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 35-71.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P.C., Stonich, S., Weber, E.U. (Eds), 2002. *The Drama of the Commons*, Washington, DC, National Academy Press.
- Reynaud, J.-D., 2003. La négociation, l'accord, le dispositif, in de Terssac, G. (Ed.), *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, 179-190.
- Reynaud, J.-D., 2008. Négociation et action collective, *Négociations*, 1, 9, 121-124.
- Ryan, B., Ryan, C., 2006. Collaborative partnership design, *Society and Natural Resources*, 19, 9, 827-843.
- Sabatier, P.A., Focht, W., Lubell, M., Trachtenberg, Z., Vedlitz, A., Matlock, M., 2005. *Swimming Upstream*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Singleton, S., Taylor, M., 1992. Common property, collective action and community, *Journal of Theoretical Politics*, 4, 3, 309-324.
- Stern, P.C., Dietz, T., Dolsak, N., Ostrom, E., Stonich, S., 2002. Knowledge and questions after 15 years of research, in Ostrom *et al.* (2002), *op. cit.*, 445-489.
- Strauss, A., 1978. *Negotiations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Susskind, L.E., McKernan, S., Thomas-Larmer, J., 1999. *The Consensus-Building Handbook*, London, SAGE.
- Taylor, M., Singleton, S., 1993. The communal resource, *Politics and Society*, 21, 195-214.
- Wondolleck, J.M., Yafee, S.L., 2000. *Making Collaboration Work*, Washington, DC, Island Press.

Reçu le 6 janvier 2011. Accepté le 16 mai 2011.