



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°3 | Décembre 2016

Modalités de qualification et de gestion des
ressources naturelles (1/2)

Processus de qualification et construction d'un compromis institutionnel territorialisé. La gestion intégrée de l'eau par bassin dans le canton de Fribourg (Suisse)

*Qualification process and territorial institutional compromise. Integrated
watershed management in the canton of Fribourg (Switzerland)*

Arnaud Buchs

Revue.org

Édition électronique

URL : [http://
developpementdurable.revues.org/11423](http://developpementdurable.revues.org/11423)
DOI : 10.4000/
developpementdurable.11423
ISSN : 1772-9971

Éditeur

Réseau « Développement durable et
territoires fragiles »

Référence électronique

Arnaud Buchs, « Processus de qualification et construction d'un compromis institutionnel territorialisé. La gestion intégrée de l'eau par bassin dans le canton de Fribourg (Suisse) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°3 | Décembre 2016, mis en ligne le 21 décembre 2016, consulté le 11 mai 2017. URL : <http://developpementdurable.revues.org/11423> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11423

Ce document a été généré automatiquement le 11 mai 2017.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Processus de qualification et construction d'un compromis institutionnel territorialisé. La gestion intégrée de l'eau par bassin dans le canton de Fribourg (Suisse)

Qualification process and territorial institutional compromise. Integrated watershed management in the canton of Fribourg (Switzerland)

Arnaud Buchs

Cette recherche a été menée dans le cadre du projet « Gestion intégrée des ressources en eau en Suisse : une analyse réflexive », au sein du groupe « Eau et géopatrimoines » de l'Institut de géographie et durabilité de l'université de Lausanne. Je remercie les deux rapporteurs anonymes de la revue Développement durable et territoires pour leurs commentaires et recommandations. Je reste néanmoins seul responsable de mes propos et erreurs éventuelles.

- 1 Gestion intégrée, intégrale, globale (...) des ressources en eau, sont des dénominations qui recouvrent, avec certaines nuances, un même objet de recherche : la quête d'une modalité de régulation qui tend à articuler les différents usages (eau potable, irrigation, etc.), l'amont et l'aval (épuration, recyclage), les différentes ressources en eau (superficielles, souterraines, non conventionnelles, etc.) et la dynamique écosystémique. À cette dimension holistique s'ajoute, souvent de manière implicite, un espace de régulation défini par le bassin hydrologique ou hydrogéologique. La gestion intégrée par bassin (GIB) est un objet de recherche très bien documenté : plusieurs décennies de travaux et de mises en pratique permettent à la fois d'en dessiner les contours et d'en identifier les limites (Biswas, 2004, 2008 ; Savenije et Van der Zaag, 2008 ; Petit et Baron, 2009 ; IJWRD, 2014). Aussi, nous ne revenons pas sur cette modalité de gestion en tant que telle, mais proposons d'éclairer l'écart vis-à-vis de la norme via une étude de cas, nuançant ainsi

l'aspect performatif des discours laudatifs. Ce faisant, cet article vise à dépasser les visions naturalisées et fonctionnalistes de la GIB. Nous montrons qu'au-delà de la quête d'une solution miraculeuse, la mise en place d'une GIB relève d'un compromis institutionnel territorialisé, fruit d'une action collective.

- 2 Le processus de qualification est une clé d'entrée pertinente pour appréhender la genèse et la teneur de ce compromis. Premièrement, il ne se limite pas à la « définition » des contours et des attributs des ressources (ici en eau) : outre le « quoi », le processus de qualification comprend également les questions liées au « comment », « où » et « par qui ». C'est l'idée générale de l'outil théorique mobilisé qui se présente sous la forme d'une typologie systémique des normes (Billaudot, 2008 ; Buchs, 2014, 2016) : les normes techniques et sociales qui habilitent et contraignent la mobilisation des objets et des ressources dépendent de la manière dont les protagonistes les qualifient en fonction de leur référentiel cognitif (partie I).
- 3 L'étude de cas relève d'une approche généalogique du renouvellement de la loi sur l'eau dans le canton de Fribourg en Suisse entrée en vigueur en 2011 et achevée par la délimitation des périmètres des espaces de régulation en 2014. Nous retraçons les évolutions successives au regard de la proposition de loi initiale de 2001 en détaillant les oppositions et controverses entre les deux principaux protagonistes : d'une part, les services cantonaux de l'État de Fribourg promouvant la GIB en vertu de sa pertinence technique qui transcenderait la fragmentation institutionnelle, administrative et territoriale ; d'autre part, le représentant des communes fribourgeoises garant de l'autonomie communale et de sa logique patrimoniale. L'opposition s'est cristallisée autour des modes de coordination et des espaces de régulation préconisés. La typologie systémique des normes permet de révéler les positions respectives des deux protagonistes et, ainsi, la teneur du compromis institutionnel territorialisé (partie II).

1. Le processus de qualification comme clé de lecture des compromis

- 4 Le dénominateur commun des différentes concrétisations de GIB n'est pas toujours flagrant au regard des périmètres de l'étendue de l'intégration et des espaces de régulation. Face au constat de l'écart à la norme, nous appréhendons la GIB comme un compromis institutionnel territorialisé et proposons des outils pour en appréhender la teneur.

1.1. La GIB comme compromis institutionnel territorialisé

- 5 Il n'existe pas de définition unique de la GIB. Pour certains, elle permettrait de répondre au principe d'efficacité (recouvrement des coûts, implication du secteur privé *via* des partenariats multiples, etc.) grâce à la reconnaissance de la valeur économique de l'eau (GWP, 2000 ; Winpenny et Camdessus, 2003 ; Kemper *et al.*, 2004). Pour d'autres, elle permettrait une gestion adaptative (Pahl Wostl, 2007), solidaire et patrimoniale de la ressource (principe d'équité) (Petrella, 2003 ; Van der Zaag, 2005) par le renforcement des modalités de concertation et d'implication des usagers. Notion aux contours flous, elle illustre le paradoxe identifié par Theys (2000) à propos du développement soutenable, à savoir d'être un « principe normatif sans norme ». C'est pourquoi elle serait un exemple

idéal de « concept nirvana » (Molle, 2008), sorte d'ontologie idéalisée du monde tel qu'il devrait être, accompagnée de solutions préconisées pour l'amener à se concrétiser. L'optique fonctionnaliste d'une solution idéale se trouve néanmoins questionnée par les contingences locales, qu'elles soient sociales ou naturelles, et par les trajectoires historiques nationales et régionales : par exemple en Inde (Saravanan *et al.*, 2008) ; en Israël (Fischhendler et Heikkilä, 2010) ; en Afrique du Sud (Merrey, 2008)¹. La GIB ne se traduit pas nécessairement par une gestion plus décentralisée et démocratique, ni même plus soutenable (Jewitt, 2002). En raison des coûts de transaction (liés à la coordination et la bureaucratie) l'intégration devrait être parcimonieuse, du moins dans un premier temps (Hering et Ingold, 2012 ; Schreiner et Hassan, 2011). Au final, il apparaît qu'il n'existe pas de périmètre idéal de l'intégration. C'est notamment ce que montre la littérature relevant du corpus des régimes institutionnels de ressources (Bressers et Kuks, 2004 ; Bolognesi, 2013)² : d'une part elle atteste la grande diversité des formes de GIB en Europe notamment (visée analytique du corpus) et, d'autre part, nourrit le débat quant à la relation entre degré d'intégration et potentiel de soutenabilité (visée normative du corpus).

- 6 Après ce premier enjeu lié à l'étendue de l'intégration, le second relève de l'espace de régulation. L'ancrage des modalités de régulation au sein d'un espace défini par le bassin-versant permettrait d'articuler amont et aval à la fois du point de vue des usages et des ressources (de l'impluvium et des lignes de partage des eaux à l'exutoire). De plus, l'instauration d'autorités de bassin favoriserait la décentralisation, faisant du bassin l'échelle « logique » de régulation (GWP, 2000 ; Kemper *et al.*, 2004). Cette évidente unité de gestion est nuancée par Ghiotti (2006, p. 21) via l'exemple français : « *En devenant un territoire politique, le bassin-versant se trouve être rattrapé par une logique qu'il devait dépasser pour constituer une forme hybride au carrefour des influences politiques, administratives, socio-économiques et environnementales.* »
- 7 Le changement d'échelle de régulation s'appuie sur une remise en cause des contingences territoriales cristallisées par des frontières politico-administratives parfois désuètes au regard des évolutions quant à la distribution des ressources, des activités, des infrastructures et des populations (Nahrath *et al.*, 2009). Cependant, le bassin-versant ne peut être considéré automatiquement comme l'espace privilégié de régulation. Tous les enjeux liés à la régulation des usages et des ressources ne sont pas nécessairement interprétés par les gestionnaires et les usagers comme la résultante de rapports amont-aval. De plus, la porosité des lignes de partage des eaux est parfois importante et impose de reconsidérer l'adéquation bassin/espace de régulation. Ce constat est flagrant pour des zones urbanisées où la déconnexion des ressources et des usages peut être majeure d'un point de vue territorial. Il peut également être valable pour certaines zones de montagne : en Valais par exemple, où les *bisses* impliquent d'étendre l'espace de régulation au-delà du bassin des usages. Comprendre le maillage territorial d'un bassin n'est pas aisé, d'autant plus si l'on s'éloigne de l'approche classique d'étude de l'offre (les ressources) au profit de l'étude des multiples demandes en eau spatialisées (Ruf, 2005). Ce constat conduit certains auteurs (Mollinga *et al.*, 2007 ; Davidson et de Loe, 2014) à promouvoir le « bassin de problème » [*problemshed*] notamment caractérisé par un « réseau d'enjeux » spécifique. Il convient donc de questionner la neutralité axiologique du bassin-versant comme espace de régulation qui s'imposerait en soi : si le bassin-versant est a-politique (puisque donné par la nature), son adoption comme espace de régulation des rivalités ne l'est pas. Au contraire, il témoignerait de la « naturalisation » d'un choix avant tout politique (Graefe,

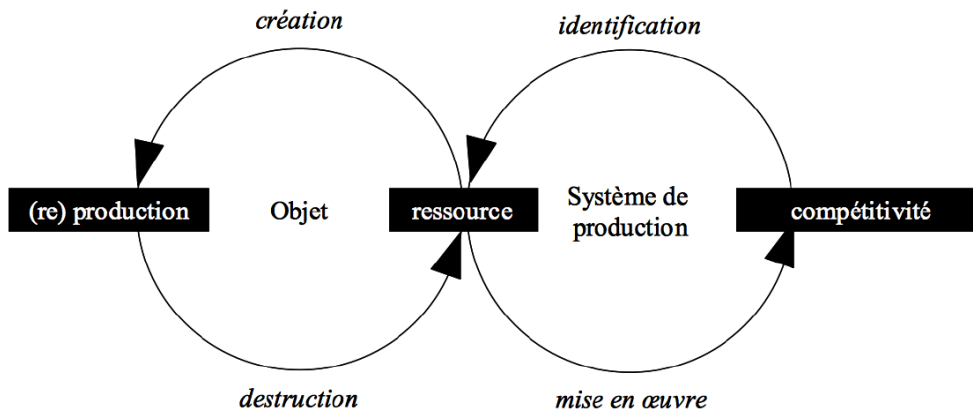
2011) fruit d'une vision technico-administrative de la résolution des problèmes écologiques : « *Or il y a une grande contradiction à vouloir renforcer le pouvoir d'une structure qui vide de son sens la politique locale tout en espérant son "appropriation" par la population grâce à la "participation"* » (Bertrand, 2009 : 74).

- 8 Les termes du débat peuvent être résumés par la confrontation de deux approches du changement d'échelle pour la régulation des enjeux environnementaux (Guerrin *et al.*, 2014). D'une part, l'approche en termes d'adéquation fonctionnelle [*functional fit*], plus normative, traite de l'adéquation des modalités institutionnelles avec les processus écologiques qu'elles doivent encadrer (Ostrom, 1990 ; Ekstrom et Young, 2009). D'autre part, l'approche en termes de politiques d'échelle [*politics of scale*] encourage l'adoption d'une démarche historique visant à comprendre comment a été légitimée l'échelle de régulation finalement retenue (Swyngedouw, 2007 ; Molle, 2009 ; Norman *et al.*, 2012). Pour cette approche, le changement d'échelle affecte le jeu des acteurs et la distribution des pouvoirs (gagnants et perdants), mais n'est pas un jeu à somme nulle : il implique des déplacements complexes en termes d'agenda, d'intérêts et de normes (Faure et Muller, 2007). Il n'existerait donc pas de bonne échelle en soi, validant ainsi l'idée selon laquelle « *parler d'échelle, c'est justement admettre qu'autre chose que la taille change quand change la taille* » (Lévy, 2003 : 285).
- 9 Ce qui précède nous conduit à appréhender l'institutionnalisation d'une modalité intégrée de régulation des usages de l'eau au sein d'un espace qui correspond plus ou moins à un bassin-versant comme un compromis institutionnel territorialisé dont la nature dépend de l'action collective dont il est le produit : à la fois du point de vue de son étendue (quels usages, quelles ressources ?), des modes de coordination (comment ? et par qui ?) et de son ancrage territorial (où ?). En effet, comme le montrent Herbert *et al.* (2009, p. 6) « *l'action collective n'est pas univoque et se déploie dans des espaces caractérisés par la pluralité des motivations d'action et des modes de coordination*³ ». C'est justement pour révéler cette pluralité des motivations que nous focalisons sur le processus de qualification.

1.2. Une perspective constructiviste et située des ressources

- 10 Le titre de l'article de De Gregori (1987) est sans équivoque : « *Les ressources ne sont pas, elles deviennent* ». C'est notamment sur la base de ce postulat que Kebir (2006 ; 2010) élabore son approche conceptuelle expliquant le passage d'un objet matériel ou immatériel à une ressource. Cette approche rend compte d'un processus relationnel, situé dans l'espace et dans le temps, entre un objet (connaissance, matière première, etc.) et un système de production (Kebir, 2010 : 70 ; cf. figure 1).

Figure. 1. La ressource comme processus



Source : Kebir (2010, p. 74).

- 11 Le rythme de (re)production des objets dépend du processus de création/destruction naturels (cycle de l'eau) et/ou anthropiques (apprentissage et oubli, pollution, etc.). L'objet devient ressource dès lors qu'une « intention de production » est projetée sur lui. Cette intention de production, portée par les acteurs d'un système de production situé, se traduit par l'identification d'une finalité (2010 : 71) : en devenant un intrant potentiel pour la production d'un bien ou d'un service, l'objet devient ressource (un lac cesse d'être simplement un lac pour devenir aussi un réservoir d'eau potable). Aussi, le système de production est premier. C'est au sein de ce système que se fait le lien entre l'identification des ressources et leur mise en œuvre en vue de produire un bien ou un service. Il est concomitant des aspirations et des intentions des acteurs qui le constituent, des enjeux auxquels ils sont confrontés et des ressources mobilisables pour y faire face. La dimension cognitive est donc centrale (DeGregori, 1987 ; Raffestin, 1980) : les intentions de production projetées sur des objets identifiés sont liées aux capacités cognitives des acteurs, lesquelles sont non seulement limitées, mais également situées. La dimension cognitive contraint la définition de l'enjeu (l'intention de production poursuit une finalité), l'identification des objets (quels objets sont mobilisables), le champ des possibles pour passer d'un objet à une ressource ainsi que les potentialités des ressources finalement obtenues (Kebir, 2010). Appréhendée comme processus, la ressource articule : une technique, qui rend possible la mise en relation de l'objet et du système de production ; un collectif d'acteurs, qui coordonne cette mise en relation ; un territoire, à la fois comme support et comme marqueur de cette mise en relation inscrite dans l'espace et dans le temps (Kebir, 2006). Au final, tout comme les objets et les ressources, les biens et les services produits peuvent être de natures très différentes : matériels, immatériels, économiques, politiques, symboliques, esthétiques, etc. Ils n'ont pas nécessairement une finalité marchande et peuvent être des marqueurs de l'appartenance à un groupe (patrimoine), mais aussi contribuer à fournir des services écosystémiques dont les bénéficiaires ne se limitent pas aux seuls êtres humains (Nahrath et Gerber, 2014).

1.3. Rendre compte du pluralisme des significations pour révéler les compromis

- 12 Nous souscrivons au principe général selon lequel une ressource « ne préexiste pas » (Kebir, 2006 : 702) mais est un construit contraint par les capacités cognitives des acteurs poursuivant une finalité. Cependant, nous avons besoin d'outils capables de rendre compte du pluralisme des finalités envisagées et, plus généralement, des significations propres aux acteurs engagés dans une action collective.
- 13 La socialisation implique la mise en rapport des humains et des objets – entendus comme des entités avec lesquelles les humains communiquent, mais pas à propos du sens de ce qu'ils font ou vont faire (Billaudot, 2008). Cette mise en rapport n'est possible que si les humains s'entendent sur des normes sociales et techniques (les « règles opérantes » [*working rules*]) qui habilitent et contraignent (Commons, 2005 [1934]) la mobilisation, l'usage et la propriété de ces objets par un individu ou par un « collectif dynamique organisé » [*going concern*] défini comme « une organisation d'activités coordonnées ; [...] un comportement collectif avec un objectif commun et une volonté collective, régie par des règles opérantes communes » (Parsons, 1950 : 355). Cette mise en ordre est nécessairement le résultat d'une action collective visant à faire émerger et maintenir des règles qui gouvernent l'action individuelle. Néanmoins « l'action collective apporte moins l'harmonie que le dépassement dialectique dans un "ordre tiré du conflit" » (Théret, 2001 : 86). La mise en ordre implique le règlement d'un conflit de prétentions entre des protagonistes aux intérêts éventuellement contradictoires. Si bien que cette mise en ordre ne peut relever que d'un compromis institutionnel fruit d'une action collective (Billaudot, 2008 ; Bazzoli, 1999). En effet, un compromis institutionnel n'annihile pas les conflits, mais les suspend (Amable et Palombarini, 2005 : 154).
- 14 Pour Polanyi (1983 [1944] : 326) « les institutions sont les incarnations d'un sens et d'un projet humain ». Afin d'éviter les impasses du déterminisme des comportements par la structure, notre approche considère le postulat de Weber (1995 [1921]) selon lequel les significations données à une activité par les individus qui s'y livrent doivent occuper une place centrale dans l'analyse. Ces significations sont approchées par le processus de justification, idée selon laquelle toute coordination s'appuie sur des « conventions constitutives », référentiels cognitifs d'évaluation et de qualification des croyances, des personnes et des ressources mobilisées dans les activités et, partant, des modes de coordination préconisés (Dupuy *et al.*, 1989)⁴. La convention constitutive agit comme un prisme qui a pour fonction de « bloquer l'indécidabilité, à travers un jugement global, qualifiant la relation entre l'agent et le collectif » (Favereau, 1999 : 167).
- 15 Ainsi, deux propositions majeures de l'économie des conventions peuvent se dégager. Premièrement, les conventions de comportement et les règles (conventions₂) ne s'imposent que parce qu'elles reposent sur des conventions constitutives (conventions₁) qui président à leur existence et à leur institution. De fait, elles traduisent nécessairement une dimension réflexive et interprétative, même si elle n'est qu'implicite : d'*homo oeconomicus* l'acteur devient un « *homo interpretans* » (Favereau, 2004 : 143) à la rationalité limitée et située. Deuxièmement, pour toute action collective, il existe une pluralité des formes d'actions justifiées (Billaudot, 2008). À ce titre, Boltanski et Thévenot (1991) identifient six ordres de justification légitimes, « cités » ou « grammaires de justification » (Bessy et Favereau, 2003), qui se distinguent notamment par le bien

supérieur commun qui leur est associé⁵. Ce bien supérieur commun est « *le principe selon lequel sont jugés les actes, les choses et les personnes dans une cité donnée* » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 163), si bien que chaque ordre repose sur un « *lien social capable de connecter les personnes à un bien commun* » (Boltanski et Thévenot, 1991 : 63) qui « *rend explicites les exigences que doit satisfaire un principe supérieur commun afin de soutenir des justifications* » (1991 : 86).

- 16 La justification n'est pas seulement une opération réflexive, *ex post*. Au contraire, elle implique d'être orienté vers le futur : l'engagement dans une action collective est tiré par le désir d'un résultat attendu et non pas seulement poussé par des causes qui lui préexistent. C'est l'idée générale du principe de « *futurité* » de J.R. Commons selon lequel « *l'homme vit dans le futur mais agit dans le présent* » (2005 [1934] : 84). Chaque collectif dynamique organisé est animé par une « *futurité significative commune* » prescrite par les règles opérantes au sein du collectif. Elle domine les « *futurités autonomes* » de chaque individu qui se coordonnent (Gislain, 2010). Cela nous conduit à opérer un rapprochement entre le principe de « *futurité* » et celui de « *bien supérieur commun* ».
- 17 L'outil théorique mobilisé se présente sous la forme d'une typologie systémique des normes techniques et sociales qui habilite et contraignent la mobilisation des objets et des ressources (cf. figure 2). Elle repose sur deux distinctions. La première différencie le plan technique (relatif aux relations entre les humains et les objets) et le plan social (qui préside aux relations entre les humains). Dans une perspective où la nature ne se limite pas au décor du social (Latour, 1991), cette dichotomie purement analytique n'est pas existentielle. Les deux plans ne sont pas envisageables indépendamment et ne sont pas subordonnés l'un à l'autre : « *La vie sociale est à l'intersection des deux plans* » (Billaudot, 2008 : 115). La seconde distinction établit une partition entre la qualification et l'usage des objets. Au final, quatre formes de normes font système pour un objet donné. L'usage d'un objet est encadré à la fois par des « *normes-procédures* » (normes techniques qui précisent les modalités d'engagement) [3] et des « *normes-règles* » [4]. En tant que normes sociales, ces dernières précisent qui a le droit de mobiliser un objet et selon quelles modalités. De fait, elles créent des inégalités sociales qui doivent être justifiées. Cette justification repose sur une certaine idée de ce qui est bien et de ce qui est juste, et donc sur une convention constitutive ou « *norme-référence* » [1] (flèche pleine de la figure suivante). Cette « *norme-référence* » permet de qualifier l'objet considéré et d'en préciser la nature, conditionnant ainsi la « *norme-définition* » [2]. De manière résumée, cette typologie traduit l'idée que les normes d'usage techniques et sociales « *instrumentalisent une vision du monde* » (Baron et Isla, 2006 : 371) qui a su, à un moment donné, s'imposer. Le choix entre les différentes normes-référence qui justifient le bien-fondé des normes-procédures et des normes-règles est concomitant du bien supérieur visé par les individus et collectifs dynamiques engagés dans l'action collective. Ensemble, ils déterminent le mode de coordination privilégié pour atteindre ce bien supérieur. Ainsi, les normes « *contraignent (par des procédures) et libèrent (en tant qu'interprétations du bien commun et propositions de valeurs raisonnables)* » (Allaire, 2007 : 134).

Figure 2. Une typologie systémique des normes

	Qualification (normes qui président à la qualification des objets)	Usage (normes qui président à l'engagement des objets)
Plan technique	[Norme-définition] Normes qui définissent les objets ②	[Norme-procédure] Normes qui disent comment on engage les objets ③
Plan social	[Norme-référence] Ce à quoi on se réfère pour qualifier les objets ①	[Norme-règle] Normes qui disent qui a le droit d'engager les objets ④

Source : adapté de Billaudot (2010, p. 198).

- 18 Cette typologie systémique des normes permet ainsi de comprendre le caractère particulier du couple objet/système de production décrit par Kebir (2006 ; 2010) : chacun des acteurs (individu ou collectif dynamique) se distingue en premier lieu par sa norme-référence (convention constitutive). Elle est le prisme par lequel un objet est qualifié, conditionnant ainsi les normes techniques et sociales nécessaires à sa mobilisation comme ressource.
- 19 Dans la suite, nous mobilisons cet outil théorique pour comprendre la nature de la GIB dans le canton de Fribourg. Le corpus empirique s'appuie sur une analyse généalogique de la loi sur l'eau adoptée en 2009, mise en place en 2011 (LCEaux, 2009 et RCEaux, 2011) et achevée par la délimitation des périmètres des espaces de régulation en 2014. Il est fondé, d'une part, sur une enquête de terrain visant principalement trois types d'acteurs : les gestionnaires et les techniciens des services cantonaux en charge de l'élaboration de la loi ; les exploitants de stations d'épuration dont les infrastructures existantes conditionnent pour beaucoup la délimitation des nouveaux espaces de régulation ; l'Association des communes fribourgeoises (ACF) chargée de représenter les intérêts des communes, notamment au regard du respect de leur autonomie. D'autre part, le corpus relève de l'analyse des trois avant-projets de loi et des prises de position dont ils ont fait l'objet.

2. La gestion intégrée par bassin en Suisse : le cas du canton de Fribourg

- 20 La Suisse est caractérisée par un fédéralisme d'exécution (Knoepfel *et al.*, 2010 ; art. 46, Cst.) instituant une subsidiarité complexe entre la Confédération et les 26 cantons souverains (notamment sur leurs ressources en eau [art. 76-4 Cst.]) dotés d'une constitution propre (art. 51, Cst). Les communes ont une part d'autonomie financière, budgétaire et politique dans les limites fixées par la législation cantonale (art. 50 Cst.)⁶. Depuis les années 1990, le régime institutionnel de l'eau à l'échelle fédérale est relativement intégré au regard du nombre de biens et services régulés et de la cohérence entre les politiques publiques et le système de droits de propriété encadrant l'usage des ressources (Reynard *et al.*, 2001 ; Mauch et Reynard, 2004). Cependant, la mise en place de modalités de GIB est plus contemporaine et relève des cantons et des communes.

2.1. Le paradigme de la GIB en Suisse

- 21 Par une approche holiste comprenant les trois politiques sectorielles de protection contre les eaux, d'exploitation des eaux et de protection des eaux, la Loi sur la protection des eaux (LEaux, 1991 ; état au 1.06.2016) accompagnée de son ordonnance d'application (OEaux, 1998 ; état au 2.02.2016) considère la protection de l'hydrosystème dans sa globalité (aspects qualitatifs, quantitatifs et naturels), marquant ainsi une tendance à « l'écologisation et à l'intégration » (Reynard *et al.*, 2001 : 123). Pour autant, la Suisse ne se dote pas d'une législation unique : l'utilisation des forces hydrauliques, l'aménagement des cours d'eau et l'eau de consommation demeurent encadrés par des législations spécifiques⁷.
- 22 Avant l'inscription de la GIB à l'agenda politique au cours des années 2000, deux articles de l'OEaux traduisent des volontés intégratrices. D'une part, l'art. 46.1 incite, sans être contraignant, à la coordination infra-cantonale et inter-cantonale quant aux mesures relatives à l'aménagement et à la protection des eaux. D'autre part, l'art. 4 institue une planification régionale de l'évacuation des eaux : les Plans régionaux d'évacuation des eaux (PREE) coordonnent les Plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) définis à l'échelle des communes (OEaux, art. 5). Plusieurs éléments de cet article font écho à la définition d'une GIB. Outre l'intégration des différents enjeux (environnementaux, protection contre les crues, traitement des eaux), il fait référence à l'unité hydrologique pour délimiter la régionalisation (Chaix, 2011). Cependant, la législation fédérale n'impose ni ne mentionne la mise en place d'une GIB.
- 23 Une première parution officielle en 2003 présente la gestion « intégrale » comme un impératif pour une gestion durable des eaux à l'échelle des bassins (OFEG, 2003). Le deuxième jalon est marqué par l'année 2007, année la plus prolifique du point de vue du nombre de parutions portant sur la thématique, pour une large part mandatées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, équivalent fédéral du ministère de l'Environnement). De plus, le 28 novembre 2007, le Conseil fédéral charge le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) de mettre à exécution le Programme national de recherche 61 : « Gestion durable de l'eau » au sein duquel la problématique de la GIB occupe une place centrale, qui se concrétise notamment via le projet IWAGO (PNR 61, 2015). Cette même année est lancée l'enquête « Gestion des eaux en Suisse 2007. Situation actuelle et thèses » (Aschwanden *et al.*, 2008 ; Schaffner *et al.*, 2009). Elle fait l'état des lieux des modalités de régulation en vigueur et des évolutions envisageables et souhaitables. Parmi les principaux résultats, la nécessité d'encourager la GIB est fondamentale. Elle implique une mobilisation importante de la Confédération, notamment pour assister le processus de redéfinition de la répartition des compétences entre les usagers et les échelons cantonaux et municipaux, sans pour autant se traduire par un renforcement du centralisme fédéral (pas de loi fédérale unique). Le point majeur réside dans la volonté exprimée par les usagers et gestionnaires enquêtés de s'émanciper des frontières existantes : « L'essentiel est de se baser sur des espaces "fonctionnels" et non pas sur les frontières politiques » (Schnaffner *et al.*, 2009 : 17).
- 24 Considérant le postulat selon lequel « la gestion des eaux atteint ses limites » nécessitant de fait un « changement de paradigme » (Dazio, 2013), la Confédération (via l'OFEV et l'Agenda 21 sur l'eau) promeut la GIB par la mise à disposition de guides pratiques et d'outils d'accompagnement⁸. Dans ces documents, on retrouve le lien supposé entre

intégration et soutenabilité au titre de la prise en compte des trois impératifs : protection du milieu naturel ; efficacité économique et solidarité sociale (OFEV, 2012 : 4-5). La GIB constituerait une solution idéale aux problèmes de rivalités et d'usages potentiellement conflictuels, en grande partie grâce à l'adoption du bassin-versant comme échelle de référence : « Avec le bassin-versant comme espace de référence, la gestion intégrée porte principalement sur le système qui est donné par la nature. La zone d'action et l'espace de décision coïncident. Les problèmes sont réglés là où ils apparaissent » (Agenda 21 pour l'eau, 2011 : 13).

- 25 À l'échelle de la Suisse, les initiatives cantonales, communales et régionales sont nombreuses (38 projets recensés par le projet IWAGO [PNR 61 : 85]) et très hétérogènes (Bonnard et Gardel Ingénieurs-conseils, 2007 ; Scheuchzer *et al.*, 2012).

2.2. La loi sur l'eau à Fribourg : le long processus de construction d'un compromis

- 26 À l'échelle du canton de Fribourg le pouvoir exécutif est détenu par le Conseil d'État, dont chacun des sept conseillers d'État est à la tête d'une direction de l'administration cantonale (équivalent cantonal des ministères). C'est au sein de ces directions que les projets de loi sont élaborés, puis mis en consultation publique (processus itératif). Une fois finalisé, le projet de loi est soumis au vote du Grand conseil, parlement détenteur du pouvoir législatif. Le soutien des communes est une condition *sine qua non* pour la mise en application de la loi. C'est pourquoi nous nous focalisons sur le rôle de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Nous identifions quatre phases (cf. figure 3).

Figure 3. Le renouvellement de la loi sur l'eau à Fribourg : un processus en quatre phases



AP : avant-projet ; AEP : alimentation en eau potable ; BV : bassin-versant ; DPH : domaine public hydraulique ; STEP : station d'épuration ; ACF : Association des communes fribourgeoises ; DAEC : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions ; PREE : Plan régional d'évacuation des eaux ; PGEE : Plans généraux d'évacuation des eaux.

Source : auteur.

2.2.1. Phase 1 : 2001-2006

- 27 En 2001, un premier avant-projet de loi (noté AP₁) rédigé par les services de l'administration cantonale (Direction des travaux publics et Direction de la santé publique et des affaires sociales) est mis en consultation. Il vise à instituer une gestion « globale, économique et efficace » en intégrant notamment les deux lois sectorielles précédentes : la Loi d'application de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (1974) et la Loi cantonale sur l'aménagement des eaux (1975). D'une part, l'étendue des biens et services régulés est élevée : (i) tous les usages sont pris en compte, sauf l'alimentation en eau potable (en tant que denrée alimentaire) et l'utilisation des forces hydrauliques (relevant de la législation sur le domaine public) ; (ii) la loi porte sur les ressources superficielles et souterraines ; (iii) elle vise la protection contre les crues ainsi que la mise en place de mécanismes pour la revitalisation des cours d'eau (protection des cours d'eau dont le tracé est encore naturel, définition de zones tampons et reconstitution des conditions permettant aux cours d'eau de s'écouler dans un tracé naturel et de retrouver des « biotopes proches de l'état nature », art. 17). D'autre part, ce projet accroît la cohérence du régime institutionnel cantonal : i) par une redéfinition des attributions des différents acteurs et par la mise en œuvre d'une planification articulant trois échelles : les plans généraux d'évacuation des eaux à l'échelle des communes et les plans directeurs à l'échelle des huit bassins concrétisent le plan directeur cantonal (cohérence interne de la loi) ; ii) par la prise en compte de la loi sur l'aménagement des territoires et des constructions (LATeC, 1983) (cohérence externe avec les autres politiques publiques). Hormis l'instauration du principe pollueur-payeur, la nouveauté majeure réside dans la mise en place de deux fonds cantonaux alimentés par des redevances : un fonds cantonal des eaux usées (redevance proportionnelle à la charge polluante) ; un fonds cantonal des ressources en eau (redevance forfaitaire en fonction du volume d'eau consommée). Ces fonds vont cristalliser le rejet de l'avant-projet lors de la consultation, notamment par les communes via l'Association des communes fribourgeoises (ACF) qui oppose un « refus d'entrée en matière » en vertu du principe de l'autonomie communale : « [...] les éléments unanimement contestés dans cette loi sont la création de fonds cantonaux alimentés par l'ensemble des contribuables de ce canton, par le biais des communes, et dont la gestion leur échappe pour rester dans les mains de l'administration. Nous avons toujours dit notre réticence absolue à l'égard des fonds cantonaux » (ACF, 2002).
- 28 Cette opposition signifie que l'avant-projet ne passera pas le cap du Grand conseil. Si bien qu'après plusieurs années d'élaboration d'un avant-projet de loi ambitieux, l'ouvrage doit être remis sur le métier. Entre 2002 et 2005, deux chantiers majeurs sont traités. Le premier vise l'extension du projet à l'eau potable. Sans succès, cette compétence demeure du ressort du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires attaché à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Le second chantier porte sur la refonte des fonds cantonaux et le financement de la protection des eaux.

2.2.2. Phase 2 : 2006-2009

- 29 Sur la base de l'analyse des 206 prises de position vis-à-vis de l'AP₁ un nouvel avant-projet (AP₂) est mis en consultation en mai 2006. L'évolution majeure relève de la fusion des deux fonds cantonaux précédents au sein d'un fonds unique : le fonds cantonal de protection des eaux et des ressources, alimenté par une redevance maximale de 5 cts

CHF/m³ d'eau consommée. L'AP₂ précise également la planification financière communale en instaurant trois taxes (de raccordement, de base annuelle et d'exploitation). Du point de vue des espaces de régulation, les bassins ont été « arrondis » (DAEC, 2006 : 14) pour rendre compte des structures d'organisation existantes. Cette fois, la prise de position de l'ACF procède à une analyse détaillée par article. Cependant, le projet est à nouveau rejeté toujours en vertu du principe de l'autonomie communale qui serait remis en question par le fonds cantonal et par la fiscalité communale préconisée : non pas en raison de l'instauration du principe pollueur-payeur, mais parce que la loi précise le taux et la nature des taxes (ACF, 2006).

- 30 Afin de pallier un troisième rejet, la DAEC et l'ACF se coordonnent directement entre 2006 et 2007. La DAEC soumet à l'ACF des propositions de modifications en février 2007 (AP₂'). Arguant que l'État est propriétaire de l'eau publique et donc en charge d'assurer sa qualité, la DAEC justifie le maintien du fonds, en rappelant que sept cantons sont déjà dotés d'un tel système. Les taux des taxes communales sont supprimés de la loi (elles migrent vers le règlement d'exécution). Si l'ACF rédige une troisième prise de position, elle n'en rejette pas moins l'avant-projet et maintient sa position vis-à-vis des fonds cantonaux (ACF, 2007).

2.2.3. Phase 3 : 2009-2013

- 31 La Loi sur les eaux est finalement adoptée en 2009 (LCEaux du 18 décembre 2009) et entre en vigueur en 2011. Si dans l'ensemble la loi se situe dans le prolongement de l'AP₂', une modification majeure témoigne du poids de l'ACF dans le compromis finalement institutionnalisé : l'abandon du fonds cantonal au profit de fonds régionaux à l'échelle des bassins-versants (sans obligation).

2.2.4. Phase 4 : 2013-2014

- 32 Cette phase est relative à la délimitation des espaces de régulation (qualifiés de « bassins-versants »). L'AP₁ de 2001 en proposait huit. En 2013, 12 espaces sont délimités par la DAEC et mis en consultation au cours de l'hiver 2013-2014. Leur délimitation prend en compte dix critères classés selon trois niveaux de priorité : (i) limites communales, bassins hydrologiques et topographiques, bassins d'évacuation des stations d'épuration ; (ii) plan des fusions de communes, grands projets, langue, nombre d'habitants ; (iii) surface des bassins, problématiques communes. De fait, la délimitation proposée relève d'un compromis entre des limites administratives, naturelles et techniques. Notons que le périmètre d'action des stations d'épuration (déterminé par le périmètre de collecte des eaux usées, le plus souvent en gravitaire) a été déterminant pour la délimitation. À l'issue de la consultation, après analyse des 96 prises de position, une nouvelle délimitation est arrêtée et comprend 15 espaces (DAEC, 2014) qui relèvent avant tout de groupements intercommunaux qui doivent être délimités avant fin 2016 (art. 9.2 LCEaux). À cette échelle un fonds peut être créé, alimenté par une redevance maximale de 5 cts CHF/m³ d'eau consommée (art. 39.2 LCEaux). Les tâches prévues par le plan directeur de bassin demeurent majoritairement de la responsabilité des communes (notamment les Plans généraux d'évacuation des eaux).

2.3. Le compromis comme issue d'une épreuve de force

- 33 L'analyse détaillée du renouvellement de la loi sur l'eau à Fribourg illustre que les deux volets de la GIB relèvent d'un compromis institutionnel territorialisé. D'une part, l'intégration est importante mais ne comprend pas l'alimentation en eau potable (issue d'un rapport de force entre deux directions cantonales). D'autre part, les « bassins-versants » relèvent plutôt d'« espaces fonctionnels de régulation » (Nahrath *et al.*, 2009)⁹. Pour preuve : le passage de 8 à 12, puis 15 bassins entre 2001 et 2014 sans pour autant que l'hydrographie fribourgeoise ne puisse être soupçonnée d'avoir évolué.
- 34 Cette coordination a été rythmée par la succession des épreuves de mise en consultation. Par nature, ce sont des épreuves de force, mais comme elles sont soumises à des contraintes de justification, elles correspondent à des « épreuves légitimes » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 73-74). Au cours de ces épreuves, des critiques ont été formulées par l'ACF. Lors deux premières phases, elles étaient « radicales », puisqu'elles relevaient de grammaires de justification différentes de celles de l'administration cantonale. Elles ont conduit au rejet des deux premiers avant-projets, la première fois en rejetant même l'épreuve par le refus d'entrée en matière. Lors des deux phases suivantes, ces critiques étaient plutôt « correctives »¹⁰.

Figure 4. Comprendre le compromis institutionnel territorialisé à Fribourg

	Qualification (président à la qualification des objets)		Usage (président à l'engagement des objets)	
	[Normes-définitions]		[Normes-procédures]	
Plan technique	② DAEC VS ACF	ACF	DAEC VS ACF	ACF
	Ressource d'autorité → maîtrise de l'eau relève des professionnels → eau comme risque et comme contrainte (injonctions fédérales) nécessitant un savoir spécialisé	Ressource patrimoniale → préservation et affirmation de l'autonomie communale, principe de subsidiarité → maîtrise de l'eau par le citoyen	- Fonds cantonaux - Hiérarchie des plans directeurs : Plan dir. cantonal Plans dir. de bassin PGEE (communaux) - Taxes communales aux taux imposés par la loi	- Aucun fond cantonal - La fiscalité communale ne peut être imposée (le canton accompagne)
	LCEaux		LCEaux	
	art. 2. Gestion globale, économique et efficace		- Fonds à l'échelle des bassins-versants (facultatifs) - La nature des taxes est imposée (3 taxes : de raccordement ; de base annuelle ; d'exploitation) mais les taux relèvent des communes	
Plan social	① [Normes-références]		④ [Normes-règles]	
	DAEC VS ACF	ACF	DAEC VS ACF	ACF
	Efficacité (technique, économique et environnementale)	Prééminence du collectif (communal ou intercommunal)	- Fonds gérés par une commission nommée par l'État - Planification par bassin versant (technique) : 8 puis 12	- Fonds régionaux gérés par les communes (principe : « qui paie, commande » et transparence) - Régionalisation de la gestion de l'eau, seulement si bassin-versant correspond à un groupement interco.
			LCEaux	
			- Planification à l'échelle de 15 bassins : espaces fonctionnels respectant les limites des groupements intercommunaux - Commission consultative (État, communes, associations) pour une démarche participative (itérative)	

VS : versus ; DAEC : Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions ; ACF : Association des communes fribourgeoises ; PGEE : Plans généraux d'évacuation des eaux.

Source : auteur.

- 35 « La justification est nécessaire pour appuyer la critique ou pour répondre à la critique quand elle dénonce le caractère injuste d'une situation » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 62), caractère

notamment apprécié au regard de la position des protagonistes dans la situation de coordination (état de grandeur) : d'une part, l'administration cantonale se présente comme la garante de l'intérêt général, justifiant ainsi la création de fonds cantonaux ; d'autre part, les communes défendent leurs prérogatives hydriques et d'aménagement du territoire en invoquant notamment le principe « qui paie, commande » (ACF, 2006 ; 2007). Les premiers avant-projets remettaient en question l'état de grandeur (via les fonds cantonaux).

- 36 Au regard de l'outil théorique mobilisé (cf. figure 4), il est possible de comprendre cette mise en ordre comme la confrontation de deux grammaires de justification distinctes [1], et qui font écho aux *cités industrielle et civique* au sens de Boltanski et Thévenot (1991). De fait, la qualification des ressources en eau n'est pas la même dans les deux cas [2], tout comme les normes techniques et sociales présidant à leur usage. D'une part, la grammaire de justification centrée sur la recherche d'efficacité technique (instrumentale) consacre l'eau comme une ressource d'autorité rendant nécessaire l'implication de corps de spécialistes pour encadrer la coordination (en l'occurrence les services compétents de la direction cantonale). D'autre part, l'impérieuse nécessité d'affirmer le rôle des communes (prééminence du collectif) s'appuie sur une qualification de l'eau comme une ressource patrimoniale : « *La loi cantonale doit rester un cadre et il convient de rappeler qu'il appartient aux seules communes de gérer leur patrimoine, qu'il soit immobilier, mobilier ou financier* » (ACF, 2007). Au regard du compromis finalement institutionnalisé par la LCEaux, il semble que cette seconde approche ait été prépondérante dans le rapport de force.
- 37 L'identification d'un objet, sa qualification en tant que ressource, les modalités par lesquelles cette ressource est régulée dépendent de la norme-référence (convention constitutive) caractéristique des acteurs impliqués dans l'action collective. Au regard de notre étude de cas, nous montrons qu'elle conditionne également l'échelle de régulation : espaces fonctionnels notamment délimités par la prise en compte de contraintes techniques (infrastructures des stations d'épuration) ; ils n'en demeurent pas moins des regroupements intercommunaux [4] au fonctionnement démocratique classique et pour lesquels l'institution de fonds ne peut être imposée par le canton au même titre que la fiscalité communale [3].

Conclusion

- 38 Par une approche en « socio-économie de l'environnement », « *centrée sur l'articulation entre les comportements d'utilisation des ressources et des milieux et les institutions et les logiques sociopolitiques [...] considérées comme des médiations nécessaires entre économie et nature* » Godard (2015 : 20), nous analysons le processus de renouvellement de la loi sur l'eau dans le canton de Fribourg entre 2001 et 2014 visant à instaurer une GIB. L'outil théorique mobilisé – qui se présente sous la forme d'une typologie systémique des normes techniques et sociales qui habilitent et contraignent la mobilisation des objets – place au premier plan la dimension cognitive de l'action collective. Cette dimension est appréciée par le processus de justification. Nous montrons que la loi finalement adoptée – s'apparente à un compromis institutionnel territorialisé à l'échelle d'espaces de régulation qui ne se limitent pas aux lignes de partage des eaux censées délimiter les bassins-versants.

39 Deux réflexions théoriques à portée générale émergent de cette recherche. La première conduit à encourager la prise en compte de la dimension cognitive de l'action collective afin de comprendre le changement institutionnel autrement que comme la succession d'états (statique comparative). À ce titre, le processus de qualification des objets est une clé d'entrée pertinente pour comprendre en dynamique la formation d'un compromis et pour en expliquer la teneur. La seconde réflexion théorique, liée à la première, revient à nuancer la dichotomie entre règles formelles et informelles que retiennent les auteurs relevant de la nouvelle économie institutionnaliste, en faveur d'une approche compréhensive du droit et, plus exactement, du « *legal-economic nexus* ». Pour Commons (2005 [1934]), toute mise en ordre procède d'une action collective. L'institution comme « *action collective qui contrôle, libère et étend le champ de l'action individuelle* » contraint (parfois jusqu'à l'interdiction) et habilite les actions individuelles. Elle renvoie aux mécanismes de sanctions collectives (morales, juridiques et économiques) présidant au renforcement des « règles opérantes » [*working rules*] qui contraignent les individus à adapter leur comportement à celui des autres (1931 : 289-290). Ainsi, Commons ne considère pas le degré de formalité des institutions, mais donne une indication sur le degré d'organisation de l'action collective à travers un *continuum* allant de la coutume à des formes d'organisation complexes (Loi), sans que cela ne conditionne son effectivité. Faisant écho à Weber (1995 [1921]) qui distingue convention et Droit, Commons considère qu'il existe deux types d'action collective dont le résultat attendu est l'institution de règles autorisant les pratiques sociales (Coutu et Kirat, 2012). La première a trait aux « *règles de conduite qui émergent du conflit des intérêts et imposées par les sanctions morales de l'opinion collective* ». Ces règles portent donc sur les sanctions relatives à l'appartenance au groupe. La seconde mobilise le droit qui a trait à ces mêmes règles « *lorsqu'elles sont imposées par les sanctions organisées de la force physique* » (Commons, 1934 [2005] : 71). C'est pourquoi, selon l'auteur, une règle de droit ne se distingue d'un autre type de règle que par son degré d'organisation qui met en œuvre un modèle de conduite formellement défini par une autorité suprême de contrôle ayant le monopole de la « souveraineté ». Cette perspective « fondamentalement relationnelle » (Chavance, 2012 : 35) est holiste (Herbert *et al.*, 2009), car l'action collective ne relève pas seulement de la coordination d'acteurs protagonistes à la recherche d'une allocation efficace des ressources, mais implique également d'autres membres du (ou des) collectif(s) dynamique(s) organisé(s), voire la société dans son ensemble dans le cas d'une règle de droit : l'action collective devient une médiation entre l'individuel et le collectif (Bazzoli et Dutraive, 1995). Pour notre cas, la loi sur l'eau finalement instituée n'a pas été vidée de son contenu informel. Au contraire, la prise en compte du processus de qualification, et plus généralement de la dimension cognitive de l'action collective, a été nécessaire pour comprendre la teneur du compromis finalement institutionnalisé.

BIBLIOGRAPHIE

Agenda 21 pour l'eau (dir.), 2011, *Gestion par bassin-versant. Idées directrices pour une gestion intégrée des eaux en Suisse*, Berne, Agenda 21 pour l'eau.

Allaire G., 2007, « Les figures patrimoniales du marché », *Économie appliquée*, vol. LX, n° 3, p. 121-156.

Amable B., Palombarini S., 2005, *L'économie politique n'est pas une science morale*, Paris, Raisons d'agir.

Aschwanden H., Pfaundler M., Vollenweider S., 2008, *Gestion des eaux en Suisse 2007. Situation actuelle et thèses*, Berne, OFEV.

Association des communes fribourgeoises (ACF), 2002, « Avant-projet de loi sur les eaux. Procédure de consultation » (27.02.2002).

Association des communes fribourgeoises (ACF), 2006, « Avant-projet de loi cantonale sur les eaux. Prise de position » (17.07.2006).

Association des communes fribourgeoises (ACF), 2007, « Propositions d'adaptation sur l'avant-projet de Loi cantonale sur les eaux. Prise de position » (18.03.2007).

Baron C., Isla A., 2006, « Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles d'Afrique subsaharienne », in Eymard-Duvernay F. (dir.), *L'économie des conventions. Méthodes et résultats*, tome 2, Paris, La Découverte, p. 369-383.

Bazzoli L., Dutraive V., 1995, « L'économie de l'action collective de J. R. Commons », in Thorstein Corei, *L'économie institutionnaliste. Les fondateurs*, Paris, Economica, p. 29-45.

Bazzoli L., 1999, *L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

Bertrand A., 2009, « La démocratie locale à l'épreuve de l'écologie politique », *Cahiers philosophiques*, vol. 119, p. 61-78.

Bessy C., Favereau O., 2003, « Institutions et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, p. 119-164.

Billaudot B., 2008, « Une vision institutionnaliste, historique et pragmatique de l'objet de la science économique », *L'Homme et la société*, vol. 170-171, p. 93-126.

Billaudot B., 2010, « La norme ISO 26 000 : une norme définition qui a le statut d'un compromis », in Capron M., Quairel-Lanoizelée F. et Turcotte M.-F. (dir.), *ISO 26 000 : une norme « hors norme » ?*, Paris, Economica, p. 195-214.

Biswas A.K., 2004, « Integrated water resources management: A reassessment », *Water International*, vol. 29, n° 2, p. 248-256.

Biswas A.K., 2008, « Integrated water resources management. Is it working? », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 24, n° 1, p. 5-22.

Bolognesi T., 2013, *Modernisation et soutenabilité des systèmes hydriques urbains en Europe : une approche néo-institutionnaliste des régimes de ressources*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Grenoble.

- Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bonnard et Gardel Ingénieurs-conseils, 2007, *Description et analyse d'exemples de gestion intégrée par bassin-versant (GIB)*, sous-projet Analyse de la gestion des eaux intégrée par bassin-versant (GIB), Mandant : OFEV (version b, du 20 décembre).
- Bressers H., Kuks S. (dir.), 2004, *Integrated governance and water basin management. Conditions for regime change towards sustainability*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Buchs A., 2014, « Comprendre le changement institutionnel. Régimes et crises du mode d'usage de l'eau en Espagne (XIX^e-XX^e siècle) », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, vol. 16.
- Buchs A., 2016, *La pénurie en eau est-elle inéluctable ? Une approche institutionnaliste de l'évolution du mode d'usage de l'eau en Espagne et au Maroc*, Bruxelles-Berne, Peter Lang, collection « EcoPolis ».
- Chaix O., 2011, « Gestion intégrée par bassin-versant (GIB) », B&G ingénieurs conseils-Association suisse des professionnels de la protection des eaux (VSA), Genève, le 8 avril [présentation diapositives].
- Chavance B., 2012, « John Commons's organizational theory of institutions: A discussion », *Journal of Institutional Economics*, vol. 8, n° 1, p. 27-47.
- Commons J. R., 1931, « Institutional Economics », *American Economic Review*, vol. XXI, n° 4, p. 648-657.
- Commons J. R., 2005 [1934], *Institutional Economics. Its Place in Political Economy* [3^e édition], New Brunswick, Transaction Publishers.
- Coutu M., Kirat T., 2012, « John R. Commons, Max Weber et les ordres juridiques de l'économie : les prémisses d'une sociologie économique du droit », *Revue française de socio-économie*, vol. 9, n° 1, p. 209-225.
- Davidson S.L., de Loe R.C., 2014, « Watershed governance: Transcending boundaries », *Water Alternatives*, vol. 7, n° 2, p. 367-387.
- Dazio P., 2013, « Vers une gestion intégrée des eaux : contribution de la Confédération », *Bulletin de l'ARPEA*, n° 258, p. 9-12.
- De Gregori T., 1987, « Resources are not; they become: an institutional theory », *Journal of economic issues*, vol. XXI, n° 3, p. 1241-1263.
- Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), 2006, « Rapport explicatif accompagnant la mise en consultation de l'avant-projet de loi sur les eaux », avant-projet du 2 mai 2006. Fribourg.
- Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), 2014, « Mise en œuvre de la loi sur les eaux. Projet de délimitation des bassins-versants : rapport de la consultation menée par la DAEC », Fribourg.
- Dupuy J.-P., Eymard-Duvernay F., Favereau O., Orléan A., Salais R., Thévenot L., 1989, « Introduction », *Revue économique*, vol. 40, n° 2, p. 141-145.
- Ekstrom J.A., Young O.R., 2009, « Evaluating functional fit between a set of institutions and an ecosystem », *Ecology & Society*, vol. 14, n° 2.

- Faure A., Muller P., 2007, « Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles », in Faure A., Leresche J.-P., Muller P. et Nahrath S., *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 9-19.
- Favereau O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, vol. 34, p. 163-194.
- Favereau O., 2004, « Économie des conventions », *Critique économique*, vol. 12, p. 127-145.
- Fischhendler I. et Heikkila T., 2010, « Does integrated water resources management support institutional change? The case of water policy reform in Israel », *Ecology & Society*, vol. 15, n° 1.
- Gerber J.-D., Knoepfel P., Nahrath S., Varone F., 2009, « Institutional resource regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis », *Ecological Economics*, vol. 68, n° 3, p. 798-809.
- Ghiotti S., 2006, « Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin-versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, dossier 6.
- Gislain J.-J., 2010, « Pourquoi l'économie est-elle nécessairement instituée ? Une réponse commonsienne à partir du concept de futurité », *Revue Interventions économiques*, vol. 42.
- Global Water Partnership (GWP), 2000, *Integrated Water Resources Management*, Technical Advisory Committee (TAC), Stockholm, Global Water Partnership.
- Godard O., 2015, *Environnement et développement durable. Une approche méta-économique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.
- Graefe O., 2011, « River basins as new environmental regions? The depolitization of water management », *Procedia Social and Behavioral Sciences*, vol. 14, p. 24-27.
- Guerrin J., Bouleau G., Grelot F. 2014, « Functional fit versus politics of scale in the governance of floodplain retention capacity », *Journal of Hydrology*, vol. 519, p. 2405-2414.
- Herbert V., Maillefert M., Petit O., Zuindeau B., 2009, « Risque environnemental et action collective : l'exemple de la gestion du risque d'érosion à Wissant (Côte d'Opale) », *Vertigo*, vol. 9, n° 3.
- Hering J., Ingold K., 2012, « Water Resources Management: What should be integrated? », *Science*, vol. 336, p. 1234-1235.
- International Journal of Water Resources Development (IJWRD)*, 2014. Special issue: Integrated Water Resources Management, 30(3).
- Jewitt G., 2002, « Can Integrated Water Resources Management sustain the provision of ecosystem goods and services? », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 27, p. 887-895.
- Jobert B., Muller P., 1987, *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Kebir L., 2006, « Ressource et développement régional, quels enjeux ? », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 5, p. 701-723.
- Kebir L., 2010, « Pour une approche institutionnelle et territoriale des ressources », in Maillefert M., Petit O., Rousseau S. (dir.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*, Bruxelles, Peter Lang, p. 69-86.
- Kemper K., Dinar A., Blomquist W., 2004, *Institutional and policy analysis of river basin management decentralization: the principle of managing water resources at the lowest appropriate level - when and why does it (not) work in practice?*, Washington DC, World Bank.

- Knoepfel P., Nahrath S., Savary J., Varone F., 2010, *Analyse des politiques suisses de l'environnement*, Zurich, Éditions Rüegger.
- Latour B., 1991, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- Lévy J., 2003, « Échelle », in Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 284-288.
- Mauch C., Reynard E., 2004, « Water Regime in Switzerland », in Kissling-Näf I. et Kuks S. (dir.), *The Evolution of national water regimes in Europe. Transitions in water rights and water policies towards sustainability*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 293-328.
- Merrey D.J., 2008, « Is normative integrated water resources management implementable? Charting a practical course with lessons from Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 33, p. 899-905.
- Molle F. 2009, « River-basin planning and management: The social life of a concept », *Geoforum*, vol. 40, p. 484-494.
- Molle F., 2008, « Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector », *Water Alternatives*, vol. 1, n° 1, p. 131-156.
- Mollinga P.P., Meinzen-Dick R.S. et Merrey D.J., 2007, « Politics, plurality and problemsheds: A strategic approach for reform of agricultural water resources management », *Development Policy Review*, vol. 25, n° 6, p. 699-719.
- Mueller S., Dardanelli P., 2014, « Langue, culture politique et centralisation en Suisse », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 21, n° 4, p. 83-104.
- Muller P., 2010, « Référentiel », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 555-562.
- Nahrath S., Gerber J.-D. 2014, « Pour une approche ressourcielle du développement durable », *Développement durable et territoires*, vol. 5, n° 2.
- Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D., 2009, « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *VertigO*, vol. 9, n° 1.
- Norman E.S., Bakker K., Cook C., 2012, « Introduction to the themed section: Water governance and the politics of scale », *Water Alternatives*, vol. 5, n° 1, p. 52-61.
- Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG), (2003), *Plongée dans l'économie des eaux. Découvrez le monde fascinant de l'économie des eaux en Suisse*, Berne, OFEG.
- Office fédéral de l'environnement (OFEV), (2012), *Gestion par bassin-versant. Guide pratique pour une gestion intégrée des eaux en Suisse. Volet 1*, Berne, OFEV.
- Ostrom E., 1990, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press.
- Pahl-Wostl C., 2007, « Requirements for adaptive water management », in Pahl-Wostl C., Kabat, P., Möltgen J. (dir.), *Adaptive and integrated water management. Coping with complexity and uncertainty*, Springer, Heidelberg, p. 1-22.
- Parsons K.H., 1950, « John R. Commons' Point of View », in Commons J.R., *The Economics of collective action*, appendice III, New York, Macmillan Company, p. 341-375.

- Petit O., Baron C., 2009, « Integrated water resources management: from general principles to its implementation by the State. The case of Burkina Faso », *Natural Resources Forum*, vol. 33, n° 1, p. 49-59.
- Petrella R. (dir.), 2003, *L'Eau, res publica ou marchandise ?*, Paris, La Dispute.
- PNR 61, 2015, *Gestion durable de l'eau en Suisse : le PNR 61 montre les voies à suivre pour l'avenir. Synthèse globale*, Zurich, vdf Hochschulverlag AG et ETHZ.
- Polanyi K., 1983 [1944], *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- Raffestin C., 1980, *Géographie économique du pouvoir*, Paris, Litec.
- Reynard E., Thorens A., Mauch C., 2001, « Développement historique des régimes institutionnels de l'eau en Suisse entre 1870 et 2000 », in Knoepfel P., Kissling-Näf I., Varone F. (dir.), *Régimes institutionnels de ressources naturelles*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, p. 101-139.
- Ruf T., 2005, « Comprendre le maillage territorial d'un bassin-versant, une étape préliminaire pour engager une gestion concertée sur l'eau », in Le Goulven P., Bouarfa S., Kuper M. (dir.), *Gestion intégrée de l'eau au sein d'un bassin-versant*, Montpellier, Cirad.
- Saravanan V.S., McDonald G.T. et Mollinga P.P., 2009, « Critical review of integrated water resources management: Moving beyond polarised discourse », *Natural Resources Forum*, vol. 33, n° 1, p. 76-86.
- Savenije H.H.G., van der Zaag P., 2008, « Integrated water resources management: Concepts and issues », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 33, n° 5, p. 290-297.
- Schaffner M., Pfandler M., Aschwanden H., Vollenweider S., 2009, *Gestion des eaux en Suisse 2007. Situation actuelle et thèses. Résultats de l'enquête*, Berne, OFEV.
- Scheuchzer P. et al., 2012, *Auf dem Weg zu einer integrierten Wasserwirtschaft. Synthese zum Projekt IWAGO – Integrated Water Governance with Adaptive Capacity in Switzerland* [synthèse du projet IWAGO, PNR 61 « Gestion durable de l'eau »].
- Schreiner B., Hassan R., 2011, « Lessons and conclusions », in B. Schreiner, R. Hassan (dir.), *Transforming water management in South Africa: Designing and implementing a new policy framework*, Dordrecht, Springer, p. 271-276.
- Swyngedouw E., 2007, « Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain », 1939-1975, *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 32, n° 1, p. 9-28.
- Théret B., 2001, « Saisir les faits économiques : la méthode Commons », *Cahiers d'économie politique*, vol. 40-41, p. 79-137.
- Theys J., 2000, « Développement durable, villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures », Note du centre de prospective et de veille scientifique, n° 13, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- van der Zaag, P., 2005, « Integrated water resources management: relevant concept or irrelevant buzzword: A capacity building and research agenda for Southern Africa », *Physics and Chemistry of the Earth*, vol. 30, p. 867-871.
- Weber M., 1995 [1921], *Économies et société. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket.
- Winpenny J., Camdessus M., 2003, *Financing water for all: report of the World panel on financing water infrastructure*, WWC-GWP.

NOTES

1. Pour d'autres études de cas (Angleterre, Canada, Philippines, Chine, Ghana, etc.), voir notamment le numéro spécial de la revue *International Journal of Water Resources Development* (IJWRD, 2014).
2. En résumé, le cadre conceptuel des régimes institutionnels de ressources (RIR) couple l'analyse des politiques publiques (PP) et du système de droits de propriété (SDP) qui encadrent l'exploitation et la protection d'une ressource. Les RIR sont caractérisés par deux critères : l'*étendue* et la *cohérence*. L'*étendue* renvoie au nombre de biens et services régulés par le régime à un temps donné ; la *cohérence* renseigne le contenu et l'articulation des différentes sources de régulation. Trois types de cohérence sont à préciser : une *cohérence interne* pour chacun des deux volets de régulation (PP et SDP) et une *cohérence externe* quant à l'articulation des deux volets. Ainsi, quatre types de RIR sont distingués : inexistant (*étendue faible/cohérence faible*) ; simple (*étendue faible/cohérence forte*) ; complexe (*étendue forte/cohérence faible*) ; intégré (*étendue forte/cohérence forte*) (Gerber *et al.*, 2009).
3. Herbert *et al.* (2009) identifient trois « univers d'action collective » caractérisés en premier lieu par la forme de l'intérêt : privé, communautaire ou général. Chacun d'eux repose sur des modes de coordination particuliers.
4. Cela fait écho (mais ne se confond pas) avec le concept de « référentiel » comme « *image codée du réel, et en particulier du RGS [rapport global-sectoriel]* » (Jobert et Muller, 1987 : 70) développé par l'approche cognitive des politiques publiques. Pour Muller (2015 : 53) « *élaborer une politique publique consiste donc d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action* ». Le référentiel d'une politique publique articule quatre niveaux de perceptions du monde (les valeurs, les normes, les algorithmes et les images) et se décompose en deux éléments : le référentiel global et le référentiel sectoriel, dont la relation forme le rapport global-sectoriel (RGS).
5. À savoir : le jaillissement de l'inspiration pour la *cité inspirée*, l'engendrement depuis la tradition pour la *cité domestique*, la réalité de l'opinion des autres pour la *cité de l'opinion*, la prééminence du collectif pour la *cité civique*, la concurrence pour la *cité marchande*, et l'efficacité pour la *cité industrielle*. S'ajoute l'activité comme aptitude à générer des projets pour la *cité par projet* (Boltanski et Chiapello, 1999).
6. Le degré d'autonomie communale est très variable d'un canton à l'autre. Mueller et Dardanelli (2014) montrent qu'à l'exception du Valais, les cantons qui sont entièrement (Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud) ou majoritairement (Fribourg) francophones révèlent un plus faible niveau d'autonomie communale que les autres.
7. Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH, 1916) ; Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE, 1991) ; Loi sur les denrées alimentaires (LDAL, 1992) et les ordonnances y relatives.
8. Notamment le *Guide pratique pour une gestion intégrée des eaux en Suisse* (10 volumes) et le *Guide de coopération eau pour les communes*, tous disponibles en ligne : <http://www.bafu.admin.ch>.
9. Un « espace fonctionnel de régulation » est un périmètre au sein duquel se construit un problème d'action collective de régulation des rivalités pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, et également un réservoir de ressources sociales, politiques et économiques pour pouvoir y répondre : « *Soit un champ de rapports de force, dont les limites sont définies par les protagonistes mêmes de ces tensions* » (Nahrath *et al.*, 2009).
10. Sur la distinction entre les deux formes de critiques et sur le lien entre épreuve et critique, voir Boltanski et Chiapello (1999 : 76-77) : « *La critique conduit à l'épreuve dans la mesure où elle met*

en cause l'ordre existant et fait peser un soupçon sur l'état de grandeur des êtres en présence. Mais l'épreuve – particulièrement lorsqu'elle enferme une prétention à la légitimité – s'expose à la critique qui dévoile les injustices suscitées par l'action de forces cachées. »

RÉSUMÉS

Cet article appréhende la qualification comme un processus normatif qui conditionne la mobilisation des ressources naturelles par des acteurs aux intérêts et référentiels divers, voire divergents. Outre les attributs des ressources, la qualification comprend les modes et l'échelle de régulation préconisés par les acteurs. Promue par les autorités fédérales suisses depuis le début des années 2000, la gestion intégrée par bassins-versants (GIB) est considérée comme un impératif pour un usage soutenable de l'eau. Cependant, sa mise en œuvre pose la question de l'écart vis-à-vis du modèle théorique. Nous traitons du cas du renouvellement de la loi sur l'eau dans le canton de Fribourg, initié au début des années 2000 et achevé en 2014, visant à généraliser une GIB à l'échelle cantonale. La restitution du processus de qualification permet de dépasser les visions naturalisées et fonctionnalistes de la GIB pour montrer que celle mise en place à Fribourg relève d'un compromis institutionnel territorialisé fruit d'une action collective.

This article aims at understanding the qualification of natural resources as an endogenous and iterative normative process involving actors with different interests, often conflicting. Promoted by the Swiss federal authorities since the early 2000s, integrated watershed management is considered an imperative for sustainable water use. We consider the case of the renewal process of the water law in the Canton of Fribourg (Switzerland) aiming at implementing an integrated watershed management. However, its operationalization leads us to question the gap vis-à-vis the theoretical model. Thanks to a socio-economics approach, we strive to overpass the “naturalized” and “functionalist” visions of watershed management. In this research, qualification is considered as a process that shapes resources attributes, but also the modes of coordination and the regulation scale recommended. This analysis reveals that integrated watershed management has to be considered as a territorial institutional compromise: first, the extent of sectoral integration is not given (which uses are regulated and how?); secondly, the scale finally adopted does not fit exactly the watershed, even though it is presented as the perfect functional space for regulating water use.

INDEX

Mots-clés : eau, gestion intégrée, bassin-versant, qualification, action collective, compromis institutionnel

Keywords : integrated water resources management, watershed, qualification, collective action, institutional compromise

AUTEUR

ARNAUD BUCHS

Arnaud Buchs est maître de conférences en économie à l'université Toulouse Jean Jaurès et membre de l'équipe Dynamiques rurales du Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires S(LISST-DR, UMR CNRS-EHESS-ENFA). Ses recherches articulent une approche en économie institutionnaliste et le recours au terrain. Elles portent sur l'analyse des politiques et des règles qui encadrent la régulation des ressources en eau et leurs usages, arnaud.buchs@univ-tlse2.fr