

Note politique n°1

Février 2015

Bolognesi T., Bréthaut C., Kluser S.

La gouvernance multi-niveau : la Genève internationale comme catalyseur de la gouvernance de l'eau

Aperçu

Genève constitue un pôle décisif pour l'évolution et la conception d'une gouvernance mondiale. La concentration d'organisations majeures au niveau international confère à la « Genève Internationale » une stature prépondérante dans de nombreux secteurs. Les questions de gouvernance de l'eau ne font pas exception avec la présence d'une multitude d'acteurs impliqués dans des niveaux allant du local au global.

Cette note politique se propose d'aborder cette configuration inédite et de réfléchir à ses effets, aux interactions mises en œuvre et à la nature des objectifs visés.

Voir aussi la Cart'eau Mensuelle n°1 pour des illustrations sur le même sujet.

Introduction

Genève constitue un pôle décisif pour l'évolution et la conception d'une gouvernance mondiale. En plus de la présence onusienne, Genève abrite à la fois une intense activité diplomatique et des organisations aussi importantes que structurantes pour les négociations internationales telles que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ou le Bureau International du Travail (BIT). La région accueille également le siège international d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) majeures telles que le World Economic Forum (WEF) ou l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). En conséquence, Genève et sa région sont devenue la « Genève Internationale », un réseau dense d'organisations et menant des projets concernant des thématiques à la fois d'ordre social, environnemental et/ou économique.

Le secteur de l'eau est ici également particulièrement bien représenté avec la présence d'acteurs majeurs au niveau international tels que l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), UN-Water, l'OCDE ou encore la Banque Mondiale. Dès lors, une multitude de projets concernant la gestion de l'eau se voit pilotée de Genève où de nombreuses arènes de discussion et de négociation sont mobilisées. Cette concentration géographique d'un grand nombre d'organisations et de compétences quant à la gestion de l'eau met en emphase la diversité d'acteurs présents dans les processus de gouvernance modernes. En effet, bien que les services d'eau et leur gestion demeure localement enracinés en raison des caractéristiques de ce secteur, ils sont soumis et profitent de pilotage venant d'autres échelles.

La Genève Internationale offre des perspectives de recherche stimulantes en ce qu'elle concentre un grand nombre d'acteurs de l'échelon de gouvernance internationale. Cette situation privilégiée permet en effet d'étudier

la configuration des acteurs étant impliqués dans des programmes concernant l'eau et/ou dans la formulation de lignes directrices en matière de gouvernance de la ressource. Elle permet de réfléchir à la position des acteurs au sein de la configuration d'acteurs et à l'influence des différentes organisations sur la mise à l'agenda international de problématiques propres au secteur de l'eau. La concentration permet ensuite de réfléchir aux liens existants entre les différents acteurs, aux similitudes et aux synergies mises en œuvre mais également aux rivalités pouvant intervenir.

Dans cette perspective, la « Genève Internationale » est considérée comme un « laboratoire » (Grafmeyer & Joseph 1979) dans la mesure où sa spécificité est de regrouper un nombre particulièrement élevé d'acteurs clés engagés sur des enjeux types de gouvernance de l'eau.

Le cas de Genève invite à une analyse en termes de gouvernance multi-niveau (Ostrom 2010) de la ressource en eau ; soit l'analyse des liens entre différentes instances de gouvernance situées à différents niveaux institutionnels et visant une stratégie de développement propre (Adger et al. 2005). La « Genève internationale » représente un système complexe réunissant une somme importante de liens et d'interactions entre des organisations qui résultent d'échelles institutionnelles variées et dont l'action se concrétise sur différentes aires géographiques.

Cette note politique est la première étape d'un travail de plus longue haleine visant l'analyse des mécanismes de gouvernance internationale de l'eau telle qu'exercée à Genève. Progressant graduellement dans cette configuration complexe d'organisations, il s'agit tout d'abord de décrire ce système en analysant qui sont les acteurs, quel sont leurs statuts, quelles sont leurs compétences, leurs mandats et opinions et, finalement, quelles sont les principales thématiques de gestion de l'eau étant mobilisées.

Cette note se divise en différentes sections. Nous présentons tout d'abord (1) les différents objectifs (à la fois empiriques et théoriques) poursuivis à travers l'analyse de la gouvernance multi-niveau de l'eau au sein de la « Genève Internationale ». Nous présentons ensuite (2) notre méthodologie basée sur la conception et l'exploitation d'une base de données permettant le référencement approfondi des principales organisations. Enfin (3), sur la base de nos résultats et à la lumière de notre « laboratoire », nous présentons une série d'hypothèses nous permettant de discuter et d'éclairer de façon originale le concept de gouvernance multi-niveau de la ressource en eau.

Objectifs

Notre démarche, dont cette note politique synthétise les travaux liminaires, vise ainsi tout d'abord une portée empirique grâce à l'analyse approfondie d'un système particulièrement complexe, fortement fragmenté et se caractérisant par une certaine opacité. Pour ce faire, il s'agit de décrire la configuration afin d'appréhender, d'une part, la place de chaque acteur au sein d'un réseau dense et varié et, d'autre part, les interactions existantes au sein du système. Cette analyse doit permettre in fine de mieux comprendre la hiérarchie à l'œuvre au sein du réseau, d'identifier les acteurs incontournables et capables d'imposer leur agenda au plus grand nombre.

L'analyse de ces différentes organisations et strates institutionnelles nous permet enfin de discuter du concept de gouvernance multi-niveau. Nous nous concentrons en particulier sur la nature des liens et sur la forme d'un réseau qui semble a priori se caractériser par une forte polycentricité (Ostrom et al. 1961), soit par plusieurs centres de décision cohabitant tout en étant formellement indépendants les uns des autres. Le cas de la « Genève Internationale » devrait donc permettre de discuter le concept de « nested enterprises » (Ostrom 1990), un système caractérisé par l'imbrication entre différentes institutions et différents niveaux de gouvernance.

Méthodologie et principaux résultats

Collecte de données : quoi et comment ?

Afin de contribuer à l'atteinte de ces objectifs analytiques, nous avons constitué une base de données. Utilisée dans une perspective exploratoire, celle-ci vise à alimenter une cartographie des acteurs de la gouvernance de l'eau présents dans la Genève internationale. Elle permet également une caractérisation de ces mêmes acteurs.

Trois sources d'information, et leur croisement, soutiennent la compilation des données : des requêtes internet, la tenue d'entretiens semi-directifs et des échanges variés avec les acteurs. Ce mode de compilation classique nous a permis d'identifier les acteurs clés, de stabiliser le format de la base de données et de contrôler la véracité des données collectées.

Au final, nous avons sélectionné 52 acteurs de la Genève internationale partie-prenantes de la gouvernance multi-niveaux de l'eau. Ils ne représentent qu'une partie de l'ensemble des acteurs existants mais constituent les plus influents. En grande majorité il s'agit d'ONG (44%) et d'Organisations Intergouvernementales (40%) Cet échantillon est analysé à travers 88 variables numériques et alphanumériques. Ces variables peuvent être regroupées en 4 familles informant l'acteur quant à sa nature, son périmètre d'intervention géographique, son positionnement thématique et le caractère de ses publications.

L'ensemble des variables étant de nature qualitative, nous les avons également codé de manière binaire. Si l'ensemble de la base ne souffre que de peu de valeurs manquantes, nous en avons recensé jusqu'à 15% à propos des variables d'aire d'intervention des acteurs.

Résultats : Principales tendances de l'implication de la Genève internationale dans la gouvernance de l'eau

Deux analyses de cluster, réalisées à partir des données récoltées, servent à mettre en lumière les grandes caractéristiques des acteurs de l'eau dans la Genève internationale. La première porte sur les thématiques mobilisées et la seconde sur la nature des acteurs.

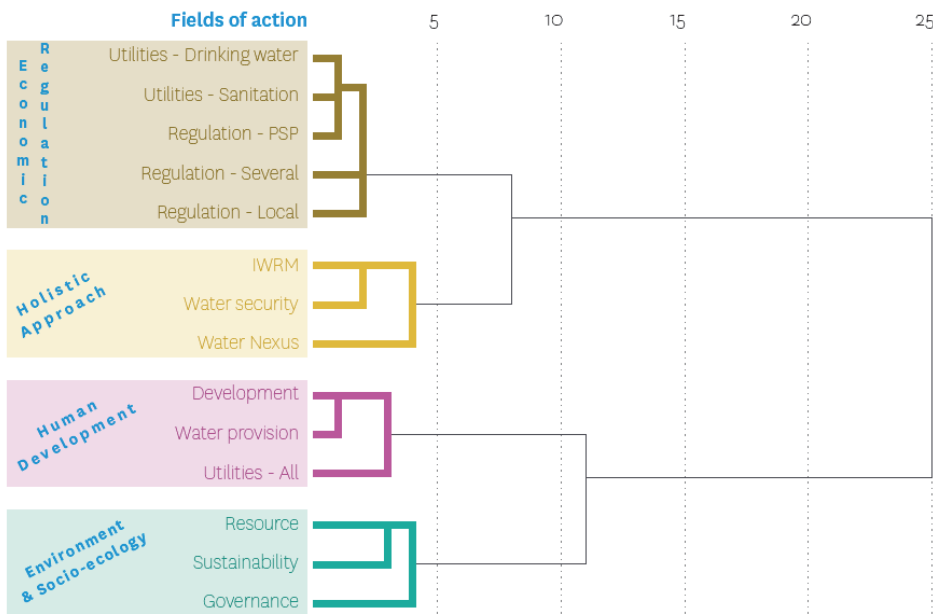
Les analyses de cluster réunissent les variables, dans notre premier cas, ou les observations, dans le second, selon leur proximité (Han & Kamber, 2001). Ainsi chaque cluster regroupe les items ayant les caractéristiques les plus communes. Un dendrogramme représente la formation de ces clusters et leur composition. L'abscisse de ce graphique (figure 1) indique la distance entre chaque item et le niveau de proximité entre les items regroupés.

La lecture part d'une situation dans laquelle il y a autant de groupes que d'items analysés pour arriver jusqu'à confondre tous les items en un seul groupe, l'intermédiaire nous montre la composition des groupes en termes de proximité et de combinaison. La méthode consacrée consiste à mesurer les intervalles de distances euclidiennes élevées au carré pour ensuite agréger les données en fonction de la distance de Ward (Saporta, 2006).

Nous avons optimisé les calculs afin d'obtenir quatre groupes homogènes : la régulation économique, le périmètre d'analyse des services d'eau, le positionnement par rapport au développement humain et l'intégration de l'environnement. Le dendrogramme ci-dessous présente les proximités entre les thématiques. 11,5% des observations ont des données manquantes pour cette analyse.

Le premier groupe comprend les variables renseignant le type de service concernés et la préférence de l'acteur quant au débat public/privé. Le deuxième groupe réunit les variables délimitant le système analysé (gestion par bassin versant, nexus, sécurité hydrique). Le troisième informe quant à la perception du lien entre eau et développement humain tandis que le dernier renseigne sur le positionnement vis à vis de l'environnement.

Figure 1. Dendrogramme des thématiques



Si près de 80% des acteurs disent se prononcer sur les « hot topics » de la gouvernance de l'eau¹, ce positionnement reste générique dans la majorité des cas. Par exemple, seuls 35,4% des organisations analysées affichent clairement leur perception de la gouvernance en terme de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) et à peine 20% se prononcent sur les formes de contractualisation (privé, public, partenariats public-privés).

Les données récoltées permettent ensuite de mieux comprendre le profil des organisations. Le paysage des acteurs de la gouvernance de l'eau dans la Genève Internationale apparaît très fragmenté. Pour illustration, l'analyse de cluster converge vers l'identification de 6 groupes d'acteurs, dont un important réunissant la majorité des institutions intergouvernementales.

La cartographie des acteurs de la gouvernance de l'eau dans la Genève Internationale offre une description originale de l'un des échelons les plus élevé/global de la gouvernance mondiale de l'eau. De manière assez contre-intuitive, les organisations étudiées réunissent des effectifs spécifiquement dédiés aux questions d'eau assez faibles, souvent d'une dizaine d'individus. Probablement en conséquence de ces effectifs limités, il apparaît que les acteurs défendent une position générique autour des grands enjeux de la gouvernance mais ne se positionnent pas finement. Il en découle des risques de dissonances ou de messages creux, que UN-Water, entre autres, tentent de réduire en proposant des voies pour une coordination du niveau global de la gouvernance de l'eau.

¹ Ces "hot topics" sont essentiellement la soutenabilité, la régulation ou la gouvernance.

En parallèle, si l'on imagine la gouvernance multiniveau comme un ensemble polycentrique de moyeux et de rayons, il convient de souligner que ces groupements d'organisations représentent des moyeux desquels partent de nombreux rayons vers les réalités locales. De plus, ces différents réseaux se chevauchent. Par exemple, au Congo les ONG et les Institutions intergouvernementales, régionales et nationales jouent un rôle essentiel dans la gouvernance de l'eau sans pour autant que les projets ne soient coordonnés entre eux (UNEP, 2011). Ce rôle peut être financier ou technique et impacte fortement sur le mode de gouvernance local. En parallèle de ces chevauchements, il faut noter l'importance du nombre de projet dans lesquels les acteurs de la Genève internationale s'impliquent. Ainsi une agence spécialisée telle que *Environment and Security Initiative* soutenue par le Programme des Nations Unies pour l'environnement s'engage actuellement dans plus de 50 projets portant sur l'eau partout dans le monde ². Plus généralement, bien que basés à Genève 42 % des acteurs étudiés interviennent sur tous les continents. Certains se spécialisent régionalement, essentiellement en Asie (23%) et en Afrique (21%). Gupta et al. (2013) montrent comment ces différents acteurs impactent la gouvernance de l'eau.

Ces observations renforcent l'intuition selon laquelle la Genève Internationale constitue un laboratoire privilégié pour l'analyse de la gouvernance multi-niveaux. Le niveau global de la gouvernance de l'eau présent dans la Genève internationale apparaît relativement fragmenté tant en terme de positionnement thématique que de proximité de la nature des acteurs. Le contraste entre la taille modérée des acteurs et la portée de leurs productions/recommandations laisse supposer un grand nombre d'interactions au sein même de la Genève Internationale et vers les entités excentrées. Ces interactions peuvent également constituer un moyen d'assurer la coordination nécessaire à l'efficacité de ce niveau de gouvernance fragmenté. Afin de comprendre plus avant le processus de gouvernance multiniveau, il s'agira, comme agenda de recherche, de se focaliser sur les interactions entre les acteurs à la fois dans leur quantité et leur qualité.

Références

- Adger, W., Brown, K. and E.L. Tompkins. (2005). The Political Economy of Cross-scale Networks in Resource Co-management. *Ecology and Society*. (10)2:9. www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art9.
- Gupta, J., A. Akhmouch, W. Cosgrove, Z. Hurwitz, J. Maestu, and O. Unver. 2013. Policymakers' reflections on water governance issues. *Ecology and Society* 18(1): 35. www.ecologyandsociety.org/vol18/iss1/art35.
- Grafmeyer, Y. J., & Joseph, I. I. (1979). « L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine ». Aubier. RES Champ urbain. 378p.
- Han, J. & Kamber, M., 2001. *Data Mining : Concepts and Techniques*. Morgan Kaufmann Publishers, San Francisco.
- Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4) : 831-842.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States : Polycentric governance of complex economic systems. *The American Economic Review*, 100(3).
- UNEP, 2011. *Water Issues in the Democratic Republic of the Congo: Challenges and Opportunities*. UNEP Technical Report.
- Saporta, G., 2006. *Probabilités, Analyse des données et Statistiques*. Editions Technip, Paris.

² Liste des projets à http://envsec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=76&lang=en, page visitée le 2 décembre 2014.