UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTREAL

# PARTICIPATION PUBLIQUE ET GESTIONS TERRITORIALES DES EAUX EN FRANCE : A LA RECHERCHE DE NOUVELLES FORMES D'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ

THESE EN COTUTELLE

PRÉSENTÉE

COMME EXIGENCE PARTIELLE DU

DOCTORAT EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR

DIDIER CHRISTIN

MAI 2014

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

*Avertissement*

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

ParisTech
INSTITUT DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES
PARIS INSTITUTE OF TECHNOLOGY

AgroParisTech

Ecole Doctorale ABIES

## Doctorat ParisTech

# T H È S E EN COTUTELLE

**pour obtenir le grade de docteur délivré par**

## L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement

## (AgroParisTech)

**Spécialité : science politique**

*présentée et soutenue publiquement par*

**Didier CHRISTIN**

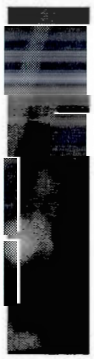
**le 11 octobre 2013**

# Participation publique et gestions territoriales des eaux en France : à la recherche de nouvelles formes d'implication de la société.

**Co-Directeur de thèse : Henry OLLAGNON**
**Co-Directeur de thèse : Laurent LEPAGE**

**Jury**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Mme** | **Anne HONEGGER,** | Directrice de Recherche CNRS, Université de Lyon | Rapporteure |
| **M.** | **Jean-Eudes BEURET** | Professeur, AgroCampus Ouest | Rapporteur |
| **M.** | **Bernard BARRAQUE** | Directeur de recherche CNRS au CIRED | Examinateur |
| **M.** | **Nicolas MILOT** | Professeur associé à l'UQAM | Examinateur |
| **M.** | **Benoit MOTTET** | Expert gestion quantitative, Agence de l'Eau RM&C | Examinateur |
| **M.** | **Laurent LEPAGE** | Professeur, UQAM | Directeur de thèse |
| **M.** | **Henry OLLAGNON** | Professeur, AgroParisTech | Directeur de thèse |



**AgroParisTech**
**UFR Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales**
**16, rue Claude Bernard – F 75231 Paris Cedex 05**

« *Ne fais pas à ton voisin ce que tu prendrais mal de lui* »
Pittacos de Mytilène (-640/-568)

« *Évite de faire ce que tu blâmerais les autres de faire* »
Thalès (-624/-546)

« *Ce que tu ne souhaites pas pour toi, ne l'étends pas aux autres.* »
Confucius (environ -551 / -479)

« *Tu ne te vengeras pas, ou tu ne porteras aucun grief contre les enfants de ton peuple, tu aimeras ton prochain comme toi-même : Je suis le seigneur.* »
Torah, Lévitique 19:18. (environ-538/-332)

« *Ce que tu ne voudrais pas que l'on te fît, ne l'inflige pas à autrui. C'est là toute la Torah, le reste n'est que commentaire. Maintenant, va et étudie.* »
Talmud de Babylone, traité Shabbat 31a

« *Ceci est la somme du devoir ; ne fais pas aux autres ce que tu ne voudrais pas qu'ils te fassent.* »
Mahabharata (5:15:17) (environ -500)

« *Ne blesse pas les autres de manière que tu trouverais toi-même blessante.* »
Udana-Varga 5:18 (environ -500)

« *Tout ce que vous voulez que les hommes fassent pour vous, faites-le de même pour eux* »
Jésus de Nazareth (Mt 7. 12)

« *Ne souhaitez pas aux autres ce que vous ne souhaitez pas à vous-mêmes* »
Baha'ullah, Kitab iq Aqdas, 148

« *Aucun d'entre vous ne croit vraiment tant qu'il n'aime pas pour son frère ce qu'il aime pour lui-même.* »
Mahomet (570-632), Hadith 13 de al-Nawawi

# REMERCIEMENTS

Me voilà bien…

Loin d'une formalité à régler, je ne sais par où commencer ni avec quels mots remercier tous ceux envers lesquels je suis profondément reconnaissant tant je ne me sens pas propriétaire des idées développées ici.

Merci à l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse pour avoir appuyé ce travail, et bien évidemment à Benoît, sans qui rien de tout cela n'aurait été possible.

Merci à Sol et Civilisation, à toutes celles et tous ceux qui y travaillent ou y ont travaillé, pour m'avoir toujours soutenu y compris et surtout dans les moments difficiles. Merci tout particulièrement à Michel, à Guillaume, et, non sans un pincement au cœur, à Raymond.

Merci à toutes celles à l'ISE et à ABIES qui m'ont aidé à me dépatouiller des démarches administratives si nécessaires mais souvent si difficiles à maîtriser. Merci à Françoise, Lucie, Corinne, Alice…

Merci à tous mes collègues et avant tout amis facilitateurs avec lesquels je chemine, cahin-caha, depuis de nombreuses années maintenant et avec lesquels j'ai tant de fois refait le monde jusqu'à plus soif… Gilles, Patrick, Vincent, Hervé, Ambroise, Marc, Thomas, Sylvestre, Marie, Céline, etc.

Merci à la « jeune génération » d'auditeurs pour leur engagement, à l'heure où je commence, doucement mais surement et avec bonheur puisqu'ils sont là, à me sentir poussé vers la sortie. Heureusement « *[qu'] y en aura d'autres, plus jeunes, plus fous* »

pour continuer, à leur manière, cette formidable aventure. Merci à Pomme, Elise, Marianne, Marie, Thibaut, Olivier, etc.

Merci à tous les « commanditaires - partenaires » qui, face aux situations complexes et multi-acteurs qu'ils vivaient, ont accepté de me, de nous, faire confiance, avec une pensée toute particulière à mon homonyme ;-)

Merci aux centaines de personnes rencontrées lors de mes audits pour m'avoir toujours appris et toujours permis, même dans les situations les plus absurdes, à garder espoir en l'homme.

Merci à ma « grande famille » pour leur amour et pour m'avoir appris à cheminer dans notre vaste monde avec lucidité et bienveillance.

Merci à ma « petite famille », qui a doublé le temps de ce travail ! Merci pour tout.

Merci à celles et ceux avec qui j'ai plus spécifiquement échangé pour ce travail de thèse : Catherine, Cécile, Nicolas, Hervé, Ambroise et Marianne dans la dernière ligne droite …

Merci à Laurent pour avoir avec tact, perspicacité et par touches successives permis de faire profondément évoluer mes réflexions. Sans lui, je ne serai jamais arrivé à bon port.

Merci enfin à Henry je dirai, puisqu'il faut être bref, pour son incommensurable humanité.

# TABLE DES MATIÈRES SIMPLIFIÉE

REMERCIEMENTS ..... IV

LISTE DES FIGURES ..... VIII

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES ..... X

RÉSUMÉ / ABSTRACT ..... XII

**INTRODUCTION ..... 13**

**PARTIE 1 : LE COUP DE SEMONCE DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPÉENNE SUR L'EAU ..... 30**

*Chapitre 1. Une Directive ambitieuse, difficile a mettre en œuvre. ..... 32*

*Chapitre 2. A « saut qualitatif » de la D.C.E., « saut qualitatif » des politiques de l'eau en France ? ..... 93*

*Conclusion de la Première Partie. Proposition de définition de « l'implication active de la société », espérée plus que suscitée par les politiques publiques de l'eau ..... 146*

**PARTIE 2. DE L'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ DANS LES POLITIQUES DE L'EAU À L'IMPLICATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ DANS LA GESTION DE L'EAU. ..... 158**

*Chapitre 3. L'implication active de la société dans la gestion de l'eau et de la nature vue des territoires ..... 161*

*Chapitre 4. La difficile connexion entre l'implication pensée au travers des politiques publiques et l'implication vécue dans les territoires. Une crise de l'intelligence ..... 194*

*Chapitre 5. Relecture de la question de l'implication active de la société dans la gestion de l'eau à l'aune de l'approche patrimoniale ..... 214*

*Conclusion de la Partie 2 ..... 260*

**PARTIE 3. APPORTS ET LIMITES DE QUELQUES INTERVENTIONS MENÉES SELON LES CONCEPTS, LES MÉTHODES ET LES OUTILS DE L'APPROCHE PATRIMONIALE ET VISANT À AMÉLIORER LA GESTION DE LA QUALITÉ TOTALE DE L'EAU ..... 261**

PROLOGUE. UN DÉTOUR PAR LE HAUT BÉARN, TERRITOIRE DE HAUTE MONTAGNE DANS LES PYRÉNÉES FRANÇAISES 263

*Chapitre 6. Les grands enseignements de l'évaluation patrimoniale de trois contrats de rivière ou de milieu dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse ..... 286*

*Chapitre 7. Deux tentatives de réactualisation de la gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans les territoires* ..... *306*

*Conclusion de la partie 3* ..... *389*

**CONCLUSION. VERS UNE IMPLICATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ DANS LA GESTION DE L'EAU** ..... **391**

RÉFÉRENCES ..... 475

**ANNEXES** ..... **488**

# LISTE DES FIGURES


FIGURE 1 : LES ONZE BASSINS HYDROGRAPHIQUES ..... 59

FIGURE 2 : L'ORGANISATION DES BASSINS..... 61

FIGURE **3** : MISSIONS DES ACTEURS DE L'EAU AU NIVEAU DU BASSIN VERSANT (LANFRANCHI 2008) ..... 63

FIGURE 4 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DE MILIEU DU BASSIN RHÔNE-MÉDITERRANÉE AU 24 AOÛT 2011 ..... 70

FIGURE 5 : FONCTIONS ET COMPÉTENCES DES ACTEURS DE L'EAU EN CERDAGNE (MAURY AND RICHARD). ..... 71

FIGURE 6 : LES PESTICIDES DANS LES EAUX DU BARRAGE DE LA BULTIÈRE. SOURCE « VENDÉE EAU »..... 117

FIGURE 7 : ÉLÉMENTS PERMETTANT DE JETER LES BASES D'UNE TYPOLOGIE DE RÉPONSES D'UN ACTEUR CONFRONTÉ AU PASSAGE À L'ACTION DANS UNE SITUATION COMPLEXE ET MULTI-ACTEURS ET CONFRONTÉ, OU NON, À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS SUR LA QUALITÉ DES MILIEUX. ..... 153

FIGURE 8 : UNE ÉBAUCHE DE 5 "PROPRIÉTÉS" DU "MÉSO" QUI FACILITENT L'ACTION ENSEMBLE POUR UNE MEILLEURE GESTION DES « RESSOURCES COMMUNES » OU DES « BIENS COMMUNS TERRITORIAUX »..... 184

FIGURE 9 : UNE INTELLIGENCE STRATÉGIQUE PARTAGÉE : LA BOUCLE SYSTÉMIQUE (OLLAGNON 2005)..... 224

FIGURE 10 : UNE INTELLIGENCE STRATÉGIQUE PARTAGÉE DE LA QUALITÉ TOTALE (IBID.) ..... 226

FIGURE 11: ÉCLATEMENT DE LA NOTION DE PATRIMOINE À PARTIR DE LA RÉVOLUTION..... 255

FIGURE 12 : DEUX EXEMPLES DE CABANES EN ESTIVE DANS LE HAUT BÉARN DANS LES ANNÉES 1990 (PHOTOS IPHB).. 267

FIGURE 13 : SCHÉMA DU PROCESSUS DE "DÉCISION ENSEMBLE" CONDUISANT À UNE IMPASSE (BRÉDIF AND CHRISTIN 2010, DIAPOSITIVE N°12)..... 274

FIGURE 14 : LA QUESTION DES MISES AUX NORMES SE POSE DANS UN CONTEXTE D'AMÉLIORATION GÉNÉRALE DES CONDITIONS DE VIE DES BERGERS EN ESTIVE (ICI, DES CABANES RESTAURÉES, PHOTOS IPHB)..... 275

FIGURE 15 : LA MISE EN PLACE D'UNE CO-ACTION COMPLEXE DANS LE HAUT BÉARN (BRÉDIF AND CHRISTIN 2010, DIAPOSITIVE N°18)..... 281

FIGURE 16 : ÉVOLUTION DE LA QUALITÉ BACTÉRIOLOGIQUE DE L'EAU UTILISÉE DANS LES CABANES FROMAGÈRES DU HAUT-BÉARN ENTRE 1998 ET 2008, DONNÉES IPHB (IBID. DIAPOSITIVE N°17)..... 282

FIGURE 17 : PRINCIPES D'INTERVENTION POUR RÉALISER LA PHASE "BILAN ET PERSPECTIVES DES ACTIONS À MENER". DIAPOSITIVES 3 ET 4 (A2D AND SIEE 2002) ..... 290

FIGURE 18 : PRINCIPES D'INTERVENTION POUR RÉALISER LA PHASE "FONCTIONNEMENT DU CONTRAT DE MILIEU". DIAPOSITIVE 6 (A2D AND SIEE 2002) ..... 293

FIGURE 19 : PROPOSITION INSTITUTIONNELLE VISANT À RENFORCER LA CAPACITÉ D'UN SYNDICAT MIXTE "STANDARD" À FACILITER UNE GESTION EN PATRIMOINE COMMUN. ..... 327

DFIGURE 20 : RÉSEAUX DES CANAUX ET TERRITOIRES DU PROJET (SOURCE: CHAMBRE D'AGRICULTURE DE VAUCLUSE) . 352

FIGURE 21 : UNE MÊME COMPLEXITÉ, UNE MÊME DÉGRADATION DE RÉALITÉS TRANSAPPROPRIATIVES, MAIS DES PROCÉDURES UN PEU DIFFÉRENTES POUR IMPLIQUER LES ACTEURS DANS LA GESTION DE RÉALITÉS TRANSAPPROPRIATIVES. ..... 387

FIGURE 22 : A CHAQUE NIVEAU D'ORGANISATION CORRESPOND PLUS PARTICULIÈREMENT, MAIS DE FAÇON NON EXCLUSIVE, UN MODE DE GESTION. ..... 423

FIGURE 23 : STRUCTURATION « TRIPOLAIRE » DES ACTEURS POUR UNE MEILLEURE "IMPLICATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ DANS LA GESTION DE L'EAU" ..... 428

FIGURE 24: UN ENJEU POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EAU, AIDER LES ACTEURS À DÉFINIR, À DE MULTIPLES NIVEAUX D'ORGANISATION, LEUR « DESSEIN POUR L'EAU ». AIDER À RENFORCER LE NIVEAU MESO$^{MICRO}$ ..... 446

FIGURE 25 : LE SCHÉMA MACRO-MICRO SELON COLEMAN. FIGURE TIRÉE DE STEINER. ..... 525

FIGURE 26 : IN LUDOVIC VIÉVARD, « BIENS PUBLICS MONDIAUX (BPM), BIENS COMMUNS (CPR) : DEUX NOTIONS ÉMERGENTES CONCURRENTES ? » ..... 535

NB : pour les figures originales, conception : Didier Christin; réalisation : René Bertramo

# LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

a2d : agora, diagnostic développement

A.S.A. : Association Syndicale Autorisée

A.S.C.O. : Association Syndicale Constituée d'Office

A.S.G.E. : Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale

A.S.L. : Association Syndicale Libre

A.S.O. : Analyse Stratégique des Organisations

A.S.P. : Associations Syndicales de Propriétaires

C.C.T.P. : Cahier des Clauses Techniques Particulières

C.E. : Communauté Européenne

C.G.P. : Conseil de Gestion Patrimoniale

C.I.F.R.E. : Conventions Industrielles de Formation par la Recherche

C.L.E. : Commission Locale de l'Eau

C.N.R.S. : Centre National de la Recherche Scientifique

D.C.E. : Directive Cadre Européenne sur l'Eau

D.D.A.F. : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

D.D.T. : Direction Départementale des Territoires

D.R.E.A.L. : Direction Régionale Environnement Aménagement logement

E.N.G.R.E.F. : Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts

E.N.S.A.M. : Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier

E.P.C.I. : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

E.P.T.B. : Etablissement Public Territorial de Bassin

E.P.A. : Etablissement Public Administratif

F.I.E.P. : Fond d'Intervention Eco-Pastoral

G.I.C. : Groupement d'Intérêt Cynégétique

G.V.S.P. : Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales

I.A.D. : Institutional Analysis and Developpement framework

I.F.EN. : Institut Français de l'Environnement

I.N.S.E.E. : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

I.P.H.B. : Institution Patrimoniale du Haut Béarn

I.S.E. : Institut des Sciences de l'Environnement

LADYSS : Laboratoire Dynamiques sociales et recomposition des espaces

L.E.M.A. : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

NIMBY : Not In My Back Yard

O.B.V. : Organisme de Bassin Versant

O.N.C. : Office National de la Chasse

O.N.E.M.A. : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

O.N.F. : Office National des Forêts

O.N.G. : Organisation Non Gouvernementale

P.M.P.O.A. : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origines Agricoles

R.G.T.E. : Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement

RM&C : Rhône Méditerranée et Corse

R.T.M. : Restauration des Terrains en Montagne

S.A.G.E. : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

S.A.S. : Société à Actions Simplifiées

S.D.A.G.E. : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

S.I.A.B.H. : Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Bassin de l'Herbasse

S.I.A.H. : Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique

S.I.V.U. : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

UQAM : Université du Québec à Montréal

U.V. : Ultra-violets

# RÉSUMÉ / ABSTRACT

En adoptant en 2000 la Directive Cadre Européenne sur l'eau, les Etats membres de la Communauté Européenne se sont fixés des objectifs ambitieux pour les milieux, en particulier la reconquête du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2015 ou 2027. A cette ambition s'ajoute des exigences accrues en termes de participation du public, qui devient un objectif en soit, et d'efficacité économique. Cette triple exigence fait émerger un « problème de l'action » original : comment parvenir à des résultats rapides et ambitieux du point de vue du fonctionnement des milieux aquatiques à coûts politiques et économiques acceptables ? Résoudre cette difficile équation est au cœur de l'action d'un acteur clé de la gestion de l'eau en France, l'agence de l'eau. A l'analyse, il apparaît que les politiques publiques de l'eau ne peuvent pas façonner et stimuler une amélioration durable de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sans une réelle implication des acteurs, de la société. Or, « l'implication active » effectivement attendue des dispositifs participatifs issus des politiques publiques de l'eau et sur lesquels repose une grande partie de la capacité d'action de l'agence de l'eau n'est pas réellement recherchée. Les travaux menés sur la « gestion territoriale des eaux », gestion initiée et portée par des communautés d'acteurs dans leurs territoires de vie, laissent entrevoir des pistes prometteuses pour l'action. Pour autant, ces dynamiques territoriales sont difficiles à faire émerger, difficiles à faire coexister aux côtés des politiques publiques de l'eau et donc difficiles à faire converger avec elles. Il apparaît alors qu'un niveau d'organisation, le « méso », de même qu'une modalité pour l'action, l'action en commun, ont été désinvestis par nos sociétés démocratiques, ce qui nuit et limite toute velléité « implication active » de la société dans la gestion de l'eau. Réinvestir devient de fait enjeu crucial pour le devenir des milieux aquatiques, des politiques publiques de l'eau comme de nos sociétés démocratiques.

*A Philippe, avec lequel j'aurais tant aimé partager une approche optimiste de la gestion du vivant...*

# INTRODUCTION

Ce travail de recherche est né d'un faisceau de questionnements qui s'est enrichi au fil des ans et auquel la promulgation puis la mise en place de la Directive Cadre Européenne sur l'eau dans les années 2000 ont participé à donner un sens.

En Europe et donc en France se met en place un nouveau contexte réglementaire pour la gestion de l'eau, celui issu de la Directive Cadre Européenne sur l'eau. La directive 2000/60/CE établit en effet un nouveau cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau que résume ainsi Gabrielle Bouleau dans sa thèse : elle fixe des objectifs de bon état ou de bon potentiel pour les milieux aquatiques; elle impose une optimisation et une planification des actions de restauration avec des échéances précises; sur les objectifs, du point de vue des milieux, ce texte constitue un saut qualitatif car il fait de la reconquête de la qualité des milieux aquatiques de toute l'Europe un objectif en soi; quant aux modalités d'action, pour les institutions françaises de gestion de l'eau, il s'agit de passer d'une obligation de moyens consacrés à des équipements à une obligation de résultats.

Cette Directive, dans la droite ligne des politiques publiques de l'eau en France depuis la loi de 1964, insiste sur la territorialisation (la gestion par bassin versant) et la participation la plus large possible du public comme facteurs clés de sa réussite. L'article 14 de la Directive stipule ainsi que *le succès de la présente directive nécessite une collaboration étroite et une action cohérente de la Communauté, des États membres et des autorités locales, et requiert également l'information, la consultation et la participation du public, y compris des utilisateurs.*

« La participation du public »... Depuis maintenant plusieurs décennies, sous de multiples vocables et de multiples formes, ce principe s'est très largement imposé dans les politiques publiques de l'eau comme dans les politiques publiques environnementales. Élève-ingénieur agronome au début des années 1990 j'ai, d'une certaine façon, baigné dans cette « ambiance participative ». Autre ambiance à l'époque, beaucoup plus morose elle, celle instillée par la dégradation du vivant sur Terre, dégradation de jour en jour plus perceptible, et dont je sentais confusément qu'elle risquait de remettre en cause notre mode de développement et bien plus fondamentalement encore le socle de valeurs sur lequel se sont édifiées nos sociétés démocratiques; je ne souhaitais renoncer ni aux richesses du vivant ni aux richesses[1] de nos sociétés démocratiques tant pour tout dire – sans doute les réminiscences d'une vieille culture familiale rurale – les unes et les autres me paraissent intimement liées. Dès lors je recherchais, sans doute parfois inconsciemment, des pistes permettant d'œuvrer à concilier les deux. Une occasion m'en fut heureusement donnée par la rencontre avec l'approche patrimoniale[2] – lors de ma dernière année d'enseignement à ce qui s'appelait encore l'Institut National Agronomique Paris-Grignon (AgroParisTech aujourd'hui) – dont je retiendrais dans cette introduction, même si elle

[1] A tous les sens du terme,
[2] Pour des précisions sur cette approche, voir le Chapitre 5 de la Partie 2 de ce mémoire.

ne peut et ne doit être réduite à cela, qu'elle s'inscrit dans la réjouissante perspective de faire de la gestion du vivant le signe d'une convivialité retrouvée plutôt que d'une contrainte à endurer. A peine finies mes études, je décidais de consacrer ma vie professionnelle à ce type de démarche. Avec pour bagages les bases théoriques ainsi que les concepts, méthodes, outils et savoir-faire de l'approche patrimoniale, je créais en 1996 un cabinet de conseil **agora diagnostic, développement**. Mes objectifs étaient de promouvoir cette démarche originale et de développer un nouveau métier dans le champ de la gestion du vivant, celui de facilitateur stratégique[3]. De façon générale, une intervention patrimoniale consiste à concevoir et conduire une démarche stratégique pour le compte d'un commanditaire donné avec pour objectif d'améliorer la gestion de la qualité du vivant. Plus particulièrement, en situation complexe et multi-acteurs, il s'agit de rechercher et de mettre en place les conditions et les moyens d'une gestion en patrimoine commun de cette qualité du vivant, gestion complémentaire mais non exclusive d'une gestion individuelle et collective. Cette gestion en patrimoine commun vise à susciter une prise en charge active de la qualité du vivant et repose sur une implication de tous les acteurs en co-action complexe.

Après une dizaine d'années consacrées à ces interventions, plusieurs centaines d'acteurs audités dans le but de recueillir leur expertise « micro-macro-systémique » de la situation et des actions à mettre en œuvre, la mise en place de chartes patrimoniales de gestion de la qualité, un double constat s'est imposé. La conviction étayée au fur et à mesure des dossiers abordés d'être dans le vrai, au risque de paraître immodeste; certaines situations *a priori* inextricables ne peuvent trouver de débouchés positifs sans une implication réelle de l'ensemble des acteurs concernés. Parallèlement, une grande difficulté à rendre opérationnelle et durable une gestion effective en

---

[3] Avec un groupe de collègues-amis nous avons proposé en 2005 de définir ainsi cette fonction de « facilitateur stratégique » : concevoir, mettre en œuvre, accompagner et évaluer des *processus* destinés à gérer des questions/des projets complexes, en recherchant l'adhésion et l'implication constructive de la multiplicité d'acteurs qu'elles/qu'ils concernent.

patrimoine commun de la qualité du vivant. Autre constat mais d'un autre ordre, mes exigences en termes d'implication des acteurs, ainsi que celles des commanditaires avec lesquels j'ai eu à travailler, si elles semblaient, dans les intentions, partagées par le plus grand nombre, l'étaient beaucoup moins dans les faits.

De ces constats, émergeaient au fil du temps deux grandes interrogations. Pourquoi de telles difficultés à faire vivre ce type de démarche à mes yeux pertinentes ? Sur quoi repose le décalage concernant cette question de « l'implication des acteurs » entre mes intentions et celles affichées par ailleurs ?

***

Au cours de mes interventions, j'ai eu à travailler dans le domaine de la gestion de l'eau, en particulier à cinq reprises dans des territoires situés dans le grand bassin Rhône-Méditerranée et Corse. Celles-ci ont porté sur trois évaluations de contrats de rivière ou de milieu, sur la mise en place d'une démarche ayant conduit à la signature d'une charte patrimoniale de gestion de la qualité de l'eau dans le bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné et une intervention sur le thème de la « recherche des conditions et moyens d'une meilleure gestion de la qualité de l'eau dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse ».

Ces interventions se sont déroulées en lien avec cet acteur clé qu'est l'agence de l'eau en France. C'est avec la loi sur l'eau de 1964, première grande loi sur l'eau d'après guerre qui détermine que la gestion de l'eau et des fleuves en France s'opère par grands bassins hydrographiques, qu'ont été créés dans chacun d'entre eux un comité de bassin et une agence de l'eau. Les agences de l'eau contribuent par leurs interventions financières et non financières à la lutte contre la pollution des eaux, la recherche de l'équilibre entre les ressources et les besoins en eau, dans le but de satisfaire ou de concilier les exigences de l'alimentation en eau potable, industrielle et agricole mais

aussi la conservation et la restauration des milieux aquatiques et l'ensemble des usages humains de l'eau.

Or, certains personnels de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse ressentent comme problématique la difficulté à impliquer réellement, durablement, les acteurs des bassins dans la gestion de l'eau malgré un nombre conséquent de dispositifs, d'outils et même de moyens financiers déployés. Que constatent les personnels de cette agence de l'eau ? Si depuis une vingtaine d'années l'accent est mis sur la participation des acteurs dans les politiques publiques de l'eau, il s'avère toujours aussi difficile, y compris dans le contexte nouveau engendré par la D.C.E., de susciter la réelle implication de la société dans les sous-bassins versants, notamment celle des élus, acteurs clés des démarches contractuelles. Pour preuve, dans le grand bassin RM&C, un tiers des sous-bassins versants ne dispose d'aucune organisation de gestion concertée de l'eau quelle qu'elle soit. Lorsqu'elle a lieu, il est difficile de maintenir de façon durable l'implication des acteurs. Enfin, il est difficile de faire émerger des modes d'organisation avec une réelle qualité de concertation. Les multiples expertises en jeu qui sont amenées à se rencontrer, se confronter, dans de tels dispositifs de concertation, qu'elles soient scientifiques, techniques, administratives ou encore pragmatiques, peinent à trouver leur juste place par rapport aux objectifs à atteindre. Plus prosaïquement, le personnel de l'agence de l'eau RM&C à qui l'on demande d'être plus proactif dans la mise en place de mesures destinées à atteindre le bon état des masses d'eau a des difficultés à redéfinir son rôle par rapport aux autres acteurs de l'eau.

Nouveaux constats, nouveaux types de questionnements. Pourquoi de telles difficultés ? Les agences de l'eau disposent-elles des bons outils et des bons savoir-faire pour parvenir à susciter l'implication qu'elles attendent des acteurs dans les territoires ?

***

La mise en place de la D.C.E. est venue aviver ces questionnements et les faire converger. Pour de nombreux experts, la France aura des difficultés à souscrire à l'obligation de résultats qu'exige la D.C.E. dans un nombre non négligeable de sous-bassins versants relevant de leur périmètre d'action d'ici à 2015 / 2027.

Or, tout particulièrement intéressant pour les questionnements au cœur de ce travail de recherche, les agences ne peuvent agir que par le biais de « l'implication des acteurs » dans la gestion de l'eau. En effet, pour mener à bien leurs missions elles n'assurent pas directement la construction ni la gestion des équipements, elles ont un rôle d'experts techniques auprès des élus, des industriels et des agriculteurs. Elles ne disposent pas non plus des pouvoirs de Police. En d'autres termes, les agences de l'eau ne peuvent réellement accomplir leurs missions qu'au travers de leur capacité à mobiliser (plus ou moins) volontairement les autres acteurs parties prenantes à leur côté; c'est-à-dire, étant donné les phénomènes en jeu et je serai amené à le préciser, la société dans son ensemble

Ainsi, la rupture introduite par la D.C.E. est une question particulièrement sensible pour l'agence de l'eau RM&C. En l'état actuel de la gestion de l'eau en France, pour l'agence, la double exigence de « reconquête de la qualité des milieux aquatiques » et de « non substitution aux acteurs de l'eau en place » (ou, pour le dire de façon dynamique, d'implication active des acteurs dans la gestion de l'eau), s'apparente à une « double contrainte », prise au sens donné par Grégory Bateson, dans sa relation aux acteurs actuels et futurs de la gestion de l'eau. Privilégier l'implication des acteurs, le contrat, c'est risquer de ne pas aboutir à une amélioration réelle du fonctionnement des milieux naturels. Privilégier le résultat, c'est souvent devoir passer outre certaines réticences des acteurs de l'eau.

Ainsi, du fait des ambitions affichées par la D.C.E., les perspectives dans lesquelles l'agence de l'eau inscrit son action se trouvent coïncider avec ma pratique et ma posture de facilitateur stratégique, que je résumerai ainsi : **comment atteindre des objectifs**

**ambitieux en termes de reconquête de la qualité des milieux, de la qualité du vivant, tout en misant sur une implication des acteurs qui repose sur le fait de ne pas pouvoir ou vouloir, c'est selon mais le résultat est le même, se substituer à eux ?**

Les difficultés constatées des personnels de l'agence à réussir à tenir cette double exigence étaient d'une certaine façon réconfortantes. Si un établissement public administratif ayant la capacité de mobiliser d'importants moyens humains, techniques et financiers, à la légitimité, l'expertise et l'autorité reconnues se heurtait aux mêmes difficultés que moi, cela me confortait dans le fait que les insatisfactions ressenties au travers de mes interventions avaient pour origine des raisons de fond, pour partie généralisables et partageables, qu'il devenait intéressant de comprendre et d'analyser au travers d'une rigoureuse démarche scientifique. C'est ainsi qu'un travail de recherche autour de ces questionnements larges se mettait en place autour d'une thèse en 2008.

***

Au départ donc de ce travail de recherche, un questionnement que je reformulerai maladroitement en ces termes : **est-il légitime et envisageable de chercher à impliquer les multiples acteurs concernés par le devenir de l'eau et des milieux aquatiques sans pour autant contraindre cet engagement, tout en ayant une grande ambition dans les résultats à atteindre du point de vue du fonctionnement de ces milieux ?** C'est bien avec ce double prisme en tête – qualité des milieux à atteindre / implication non contrainte des multiples acteurs concernés – qu'il faut appréhender ce travail de recherche.

Pour mener cette recherche, la première étape a été de construire un partenariat stratégique et scientifique à même de me permettre d'explorer les différentes facettes

de ce questionnement. Ainsi, ce travail de recherche a fait l'objet d'un triple conventionnement.

- Il a bénéficié d'un dispositif CIFRE (Conventions industrielles de Formation par la Recherche), établi entre l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie; l'Unité de Formation et de Recherche en Gestion du Vivant et Stratégies Patrimoniales dirigée par Henry Ollagnon à AgroParisTech; et la S.A.S. FERTILE[4], mon employeur le temps de cette recherche.
- Une convention entre FERTILE et l'agence de l'eau Rhône –Méditerranée et Corse portant sur trois points à approfondir autour de la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau »: « Recueil et analyse de l'expertise pragmatique des acteurs en situation » ; « recueil et analyse des expertises scientifiques » ; « confrontation des expertises pragmatiques, scientifiques et institutionnelles ».
- Enfin, au cours de la première année de thèse est apparue l'enrichissante opportunité de réaliser le parcours doctoral en co-direction au sein de l'Institut des Sciences de l'Environnement de l'Université du Québec à Montréal, dans le laboratoire de Laurent Lepage ; une convention internationale de codirection de thèse a donc été établie entre l'école doctorale Agriculture –Alimentation-Biologie-Environnement-Santé et l'UQAM.

---

[4]Avec mise à disposition auprès de l'association Sol et Civilisation. FERTILE SAS est un bureau d'études et de recherche dans le champ du développement agricole et rural et des filières économiques associées. C'est une société de moyens au service d'un groupe associatif soutenu par des dirigeants professionnels agricoles. Dans ce groupe, l'association Sol & Civilisation, fondée en 1991 cherche à promouvoir de nouvelles approches, permettant aux gestionnaires du vivant que sont les agriculteurs, les acteurs des filières agricoles et les acteurs ruraux d'adapter leurs stratégies et d'entrer dans des logiques concrètes et opératoires de développement durable. Trois problématiques constituent le cœur des activités de Sol et Civilisation : la gestion du vivant et le rôle de l'agriculture ; le développement économique en milieu rural ; la gouvernance locale.

La deuxième étape a consisté à préciser le sujet de ce travail de recherche. Le principe, affiné avec l'agence de l'eau RM&C, était de mieux comprendre la difficulté à impliquer les acteurs lorsqu'on agit dans le cadre des politiques publiques de l'eau et de voir en quoi mes interventions et mes réflexions, menées dans différents territoires sur la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau », pouvaient aider à éclairer cette question. Finalement, le sujet de thèse, à la fois enjeu stratégique et scientifique, a ainsi été arrêté :

**Participation publique et gestions territoriales des eaux en France :**
**à la recherche de nouvelles formes d'implication de la société.**

Enfin, la dernière étape a consisté à construire un « processus cognitif » permettant d'aborder les questions au cœur de ce travail de recherche.

Le processus de recherche et d'exploration a été de partir d'un questionnement large, complexe portant donc sur « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau ». Ce travail s'inscrit dans une démarche de type transdisciplinaire. Elle a conduit à mobiliser un corpus systémique et stratégique : l'approche patrimoniale ; à mobiliser d'autres connaissances ; à faire converger et se rencontrer ces différentes expertises par rapport à une question de recherche-intervention et à formuler une intégration critique des différentes expertises, des différents savoirs.

Pour explorer la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau », s'est imposée la nécessité de se situer dans un espace de convergence. Cela a permis de cerner le sujet, de mobiliser les différents savoirs et de faire converger et discuter entre elles différentes approches, différentes expertises sur le thème de « l'implication active de la société de l'eau ». Ce plan de convergence a été celui de

l'Agence de l'eau RM&C. Sans cesse, il a fallu partir de et revenir à la situation d'action de l'agence de l'eau RM&C.
Le matériau mobilisé a d'abord été celui de l'approche patrimoniale. A la fois ses concepts, ses méthodes et ses procédures d'intervention, mais aussi des problèmes identifiés avec « des acteurs en situation » et formalisés dans des contrats d'interventions ainsi qu'un ensemble d'interventions qui ont conduit à la réalisation d'entretiens individuels, de séminaires de rencontre active, de restitutions, de comptes-rendus, de rapports… mis en forme pour analyse dans une grille commune dite IDPA (nous y reviendrons plus loin), qui ont parfois conduits à l'élaboration voire la signature de chartes patrimoniales, et tous disponibles auprès des partenaires engagés à nos côtés. A ce « matériau de base » il a fallu ajouter, bien évidemment, d'autres approches scientifiques au travers de la littérature, et de la documentation officielle.

Enfin, devant la complexité d'un tel sujet, il a fallu faire avec la « rationalité limité » du doctorant. Le principe retenu a été celui de rechercher l'information et le niveau d'analyse satisfaisant.

*In fine*, le « processus cognitif » qui a fini par s'imposer de lui-même au cours de ces cinq années passées en thèse a été de développer un raisonnement, et pour prendre une image en lien avec le domaine de l'eau, par « paliers de décompression ». Les questionnements initiaux ont cédé la place à des conclusions partielles, conclusions partielles permettant, en débouchant sur de nouveaux questionnements, de progresser dans le raisonnement, etc. C'est ce cheminement de la pensée que je reproduis ici et qui a inspiré le plan de ce mémoire de thèse.

Dans un premier temps, il a fallu mieux saisir les grandes lignes de la D.C.E. ainsi que l'architecture de la gestion publique de l'eau en France sur laquelle elle est venue se greffer. Il a aussi fallu préciser le terme « d'acteur indirect de l'eau » que j'utilise pour

qualifier l'agence de l'eau, pour mieux comprendre et expliciter les difficultés à agir dans cette posture.

Ensuite, le travail de recherche a consisté, au travers d'une analyse bibliographique de textes du niveau européen au niveau du grand bassin Rhône Méditerranée et Corse, à comprendre en quels termes le « public », et quel « public », est sollicité par les politiques publiques de l'eau, pour quels résultats attendus. A l'analyse, il ressort de la confrontation de ces différents textes que c'est bien l'implication de la société dans son ensemble qui est finalement attendue.

Dès lors, en me plaçant en particulier au niveau d'action de l'agence de l'eau RM&C, j'ai recherché quels les dispositifs « participatifs » existent dans les politiques publiques de l'eau, quels sont ceux dont l'agence dispose pour solliciter la participation du public et quelles évaluations, en particulier scientifiques, ont pu être proposées de la « participation » ainsi obtenue.

Ce premier temps de réflexion et d'analyse a permis de parvenir à différentes conclusions, la principale étant qu'entre la participation sollicitée au travers des politiques publiques de l'eau et celle en fait attendue, il demeure un important décalage. Si les acteurs sont sollicités pour la co-définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau, il est en fait attendu une implication active de la société dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Cette « implication active » j'ai été amené à en proposer une définition, à savoir une implication continue, volontaire, efficace et coordonnée.

Enfin, dans les évaluations prises en compte, revenait régulièrement, souvent au détour d'une analyse, que la « participation » des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau est d'autant plus forte qu'elle tient compte et qu'elle peut s'hybrider avec des « dynamiques locales ». S'hybrider avec des « dynamiques locales »... La réflexion m'est apparue particulièrement intéressante et ouvrait un nouveau champ de questionnements. Comment caractériser ces dynamiques ? Lorsqu'elles n'existent pas, les politiques publiques peuvent-elles, doivent-elles, participer à les faire émerger ?

Comment ces politiques publiques peuvent-elles s'hybrider avec ces dynamiques ? Ces nouveaux questionnements orientèrent de nouvelles investigations.

Ainsi, dans un deuxième temps - et les recherches menées au sein de l'ISE à l'UQAM par Laurent Lepage et ses équipes, les ouvertures qu'elles me permirent, furent sur ce point déterminantes - je recherchais des approches, des travaux, à même de décrire ces « dynamiques locales », de les analyser. Cinq finirent par s'imposer. En sociologie, le capital social et l'analyse stratégique des organisations appliqués, tout particulièrement pour cette dernière par Laurent Lepage et ses équipes au Québec, à la gestion de la nature et de l'environnement ; en économie / science politique, la common pool resource theory dont les travaux d'Elinor Ostrom ainsi que les recherches menées par J.E. Beuret ; l'approche patrimoniale enfin, à l'épistémologie systémique stratégique, tout particulièrement les travaux d'Henry Ollagnon.

Les travaux menés à partir du capital social ainsi que de la théorie des ressources communes permettent de mieux comprendre les dynamiques de « communautés d'acteurs » qui, sans la pression d'un « acteur extérieur », le marché ou l'Etat, s'auto-organisent pour gérer les ressources naturelles dont dépendent leur survie. Ces analyses mettent l'accent sur un niveau d'organisation, que nous retrouverons dans bon nombre d'analyses, niveau « méso » intermédiaire entre le « micro » (l'individu) et le « macro » (les organisations publiques ou privées) où se jouent en grande partie la capacité et l'envie des acteurs à s'impliquer aux côté des autres. Par contre, ces travaux montrent que ces communautés d'acteurs fonctionnent souvent d'autant mieux qu'elles se maintiennent à l'écart des mécanismes de marché et des institutions publiques. Malgré leur grande richesse, ces travaux sont donc en partie insatisfaisants pour certaines dimensions de mes questionnements, à savoir susciter une implication active de la société dans la gestion de l'eau en lien avec les politiques publiques de l'eau.

Les travaux de JE Beuret permettent de mieux comprendre comment des « communautés d'acteurs » se mettent en place autour de « biens communs

territoriaux » dans un contexte où le marché et l'Etat sont bien présents, c'est-à-dire en France aujourd'hui. Mais si les analyses menées mettent en évidence que ces communautés reposent sur des « concertations endogènes » différentes des « concertations exogènes » proposées par les politiques publiques, elles conduisent là aussi à constater que la compatibilité – et donc d'autant plus la miscibilité – de l'une avec l'autre reste difficile…

Pourquoi une telle difficulté à faire se rencontrer les modes de connaissances et d'action des « communautés d'acteurs » avec ceux qui guident l'action des acteurs publics ? L'analyse stratégique des organisations en apporte une explication. C'est autour de la complexité, qui est en particulier au cœur de la gestion du vivant, que ces modes de pensées et d'action ne se rencontrent pas, voire s'opposent. Autre apport, dans nos sociétés démocratiques modernes, le niveau d'action « communautaire » a été dénigré et bien souvent volontairement négligé. Les Lumières ont rejeté dans l'ombre des façons d' « être-au-monde » qui étaient dans la pénombre… A la faveur des crises écologiques systémiques, qui éclairent certaines problématiques d'un jour nouveau, nos sociétés sont amenées à les redécouvrir non sans intérêt. Il n'en demeure pas moins que les analyses menées confirment que la non-rencontre entre les dynamiques communautaires et celles des acteurs publics au travers des politiques qu'ils mettent en œuvre s'expliquent par des raisons de fond. Est-il possible d'y remédier ?

L'approche patrimoniale se propose justement de réunir les conditions et les moyens pour rendre les acteurs mieux micro-macro-acteurs face à un élément qu'ils souhaitent mieux prendre en charge. Plutôt que de parler de trois niveaux d'organisation, le micro, le méso et le macro, l'approche patrimoniale identifie trois modes d'appropriation et de gestion : individuelles, communes et collectives. Prenant acte du fait qu'il existe des modes de pensée et d'action difficilement compatibles mais néanmoins complémentaires, les analyses menées à partir de l'approche patrimoniale mettent en avant le fait que c'est le désinvestissement de nos sociétés démocratiques dans la gestion en commun (en patrimoine commun), qui pose problème et donc dans laquelle

elles devraient, sous des formes réactualisées, réinvestir. L'approche patrimoniale propose ainsi des concepts, des méthodes, des outils et des savoir-faire afin, de façon opérationnelle, de rechercher et mettre en place les conditions et les moyens pour qu'une gestion en patrimoine commun de la qualité du vivant advienne.

Après avoir présenté un exemple d'une gestion effective en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans un territoire[5] pour mieux décrire sur quoi repose une telle gestion, mais aussi ce qu'elle exige et permet, j'ai donc, dans un troisième temps, présenté des interventions que j'ai conduites pour en tirer quelques enseignements. Ces interventions ont visé soit à évaluer des dispositifs « participatifs » avec un regard « patrimonial », soit à mettre en place des dispositifs à même de susciter une réactualisation de la gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans des territoires du bassin Rhône Méditerranée et Corse. Ces interventions montrent qu'il existe des démarches adaptées pour aider les acteurs, les communautés d'acteurs, à se structurer au niveau « méso », dans le cadre de nos sociétés démocratiques, pour « co-piloter » la qualité de l'eau « en patrimoine commun local d'intérêt général ». Malgré les succès partiels de ces démarches, la conclusion n'en demeure pas moins qu'une telle gestion reste délicate à mettre en place dans les territoires. Des interrogations demeurent donc. Dans nos sociétés modernes, développer de telles modalités de gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau, est-il réaliste hors situation ou crise exceptionnelle ? Faut-il renoncer dans bien des cas et dans bien des territoires à vouloir susciter une réelle implication active des acteurs dans la gestion de l'eau ? Est-ce le rôle des politiques publiques que de contribuer à développer une gestion « en commun » de la qualité de l'eau, et si oui, comment ?

---

[5] Avec d'autant plus de recul et j'espère d'objectivité que je n'ai participé en rien à sa mise en place, même si j'ai eu à travailler dans d'autres circonstances auprès de ces acteurs.

En conclusion et dans un effort de synthèse, je propose pour finir de faire converger les différentes analyses, conclusions partielles et interrogations nouvelles apparues au travers des trois premiers temps de ce raisonnement. Je propose certaines pistes de réflexions qui peuvent contribuer, selon moi, à favoriser l'émergence d'une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau pour l'efficacité accrue des politiques publiques de l'eau, pour un meilleur fonctionnement des milieux naturels et aussi, surtout, pour renforcer le socle de valeurs de nos démocraties.

*In fine*, quels grands enseignements retenir de ce travail d'exploration ?

Les politiques publiques de l'eau ne peuvent pas façonner et stimuler une amélioration durable de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sans une réelle implication des acteurs, de la société.

Ce niveau d'implication recherché, j'ai été amené à le qualifier d'« implication active » et à le définir comme **une implication qui soit continue, volontaire, efficace et coordonnée.**

Or, dans les faits, « l'implication active » de la société telle que sollicitée par les politiques publiques est plus espérée que recherchée. Les conditions et les moyens pour susciter une réelle « implication active de la société dans la gestion de l'eau » ne sont pas réunis.

Néanmoins, au travers de l'analyse d'évaluations des dispositifs participatifs, une piste apparaît : « *hybrider les politiques publiques et les dynamiques locales* ».

Cela ne peut se réaliser qu'à certaines conditions :

- **que les acteurs, dans les territoires, puissent définir leurs « projets stratégiques pour l'eau »** et non pas seulement se positionner par rapport aux enjeux prédéfinis dans les politiques publiques ;
- **favoriser la prise en charge active par les acteurs concernés de la Qualité de l'eau et des milieux, et non pas seulement « décider ensemble »** de documents de planification;
- **« activer », pour faciliter « l'action ensemble », un niveau d'organisation essentiel mais trop souvent absent : le niveau « méso »** ; à ce niveau se jouent en particulier « la capacité, la responsabilité et le désir[6] » des acteurs **de prendre en charge la qualité de l'eau en patrimoine commun local d'intérêt général**, alors que cette modalité d'action est bien souvent négligée dans nos sociétés démocratiques.

**Il existe des démarches opérationnelles pour structurer ce niveau « méso », et ainsi réunir les conditions et les moyens d'une gestion en patrimoine commun local d'intérêt général.** Il n'en demeure pas moins que ces démarches restent difficiles à mettre en œuvre, en particulier en situation de « crises patrimoniales ordinaires ». Certains freins et pistes d'amélioration sont ainsi, dans une partie conclusive, présentés.

***

Quelques mots enfin pour finir concernant ma posture de recherche. Le travail de doctorant a été double. D'une part, présenter les grands résultats des travaux et analyses mobilisés avec le plus d'objectivité possible, dans une perspective interdisciplinaire. D'autre part, porter un regard critique sur ceux-ci, avec en tête les concepts de l'approche patrimoniale que j'utilise dans mes interventions depuis une vingtaine d'années, mais aussi avec les centaines d'expertises des acteurs en situation mobilisées.

---

[6] Pour reprendre une formule chère à Henry Ollagnon

Ce travail de recherche part aussi d'une conviction, celle que la connaissance scientifique peut se construire en croisant des données, des réflexions, des analyses issues de travaux très académiques avec celles issues d'intervention en situation, de problème à régler. Le pari fait ici est que c'est de la confrontation de ces deux approches d'une même réalité que pouvaient émerger quelques connaissances originales et généralisables.

***

Le principe de « participation du public », pour lequel les politiques de l'eau ont été particulièrement en pointe, a-t-il été une mode de plus – avec ses côtés innovants tout autant qu'éphémères – quelque peu surannée, ou marque-t-il une inflexion profonde de ces mêmes politiques publiques ? En d'autres mots, pour les générations qui vont nous succéder, le principe de « participation du public » sera-t-il associé aux politiques publiques de la deuxième moitié du XXème siècle empreintes d'une certaine idéologie, ou au contraire, ce principe - certes encore mal dégrossit - sera-t-il regardé comme annonciateur d'une mutation profonde dans la façon de concevoir les politiques publiques car en lien avec une mutation profonde de nos sociétés démocratiques, de notre monde ?

Pour ma part, les intuitions qui m'inclinaient à pencher pour la deuxième hypothèse sortent renforcées de ce travail de recherche. Au lecteur maintenant de se faire son propre jugement.

# PARTIE 1 : le coup de semonce de la Directive Cadre Européenne sur l'eau

Le 23 octobre 2000, la Directive Cadre Européenne sur l'eau (CE 2000/60) est adoptée par le Parlement européen et le conseil de l'Union européenne.

*A priori* en partie calée sur le modèle français de la gestion publique de l'eau, cette directive va se révéler plus ardue à mettre en œuvre en France qu'il n'avait pu y paraître au premier abord. Pour présenter les principaux freins qui ont été identifiés concernant sa mise en œuvre, il convient, une fois ses grandes lignes présentées, de comprendre comment celle-ci vient s'insérer dans l'organisation de la gestion de l'eau en France. A l'analyse il apparaît que, plutôt que de poser des difficultés nouvelles, la mise en œuvre de la D.C.E. contribue en fait à révéler et à aviver certaines des difficultés liées à la gestion de l'eau en France telle qu'elle s'organise au travers des politiques publiques.

Pour pallier les difficultés liées à la mise en œuvre de ce type de politique publique environnementale, il est de plus en plus fait appel à « l'implication des acteurs concernés ». Si la « mobilisation » des usagers de l'eau est déjà au cœur de la loi de 1964 sur l'eau, avec en particulier la mise en place de ces instances décentralisées que sont les agences financières de bassin plus tard appelées agences de l'eau, cette question est devenue centrale aujourd'hui au point de figurer comme un objectif en soi dans la Directive Cadre Européenne sur l'eau. Après avoir précisé le sens, ou plutôt les sens, donnés à ce mot « d'implication », nous verrons comment ce qu'il recouvre s'est imposé dans les politiques de l'eau, en quels termes, et quels sont les outils et les procédures qui sont censés la permettre, pour en constater certaines limites.

A partir de là, et en conclusion de cette partie, nous proposerons une typologie des différentes formes « d'implication de la société » qui sont recherchées en fonction de la posture adoptée par celui ou celle qui cherche à la faire évoluer, et nous montrerons qu'il y a une catégorie d'implication qui apparaît aujourd'hui indispensable à promouvoir mais qui est absente des politiques de l'eau.

# Chapitre 1. Une Directive ambitieuse, difficile a mettre en œuvre.

## Section 1 – Rappels sur les procédures européennes et sur la D.C.E.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, et après des siècles de guerres entre pays européens, six d'entre eux[7] établissent en 1957 la communauté économique européenne. « *[L']objectif [est] de renforcer la coopération économique, afin de créer, à travers les échanges commerciaux, une interdépendance entre les pays qui écarte les risques de conflits* »[8]. Peu à peu, les compétences de ce qui est entre-temps devenu l'Union européenne ont été élargies, de même que le nombre de pays membres, jusqu'à finir par former « *un partenariat politique et économique entre 27 pays* »[9].

L'Union européenne est donc à la fois un projet politique et une organisation juridique. A ce titre, et dans le cadre des traités constitutifs de l'Union européenne, ses institutions peuvent légiférer. Pour ce faire elles disposent de différents instruments : les règlements, les directives, les décisions, les recommandations et avis.

> La procédure législative ordinaire est un développement de la "méthode communautaire" de prise des décisions, qui est une combinaison originale de : propositions technocratiques émanant de la Commission et élaborées avec l'avis technique d'experts de tous les États membres; et d'actes législatifs arrêtés en codécision par le Parlement

---

[7] Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas
[8] Europa : le portail de l'Union Européenne http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_fr.htm, page consultée le 2 septembre 2011
[9] Ibid.

européen, - représentant les citoyens de l'Union - et par le Conseil - représentant les gouvernements des États membres - statuant en majorité qualifiée[10].

Parmi les différentes compétences de l'Union Européenne, la politique environnementale est une compétence qui est partagée entre l'Union Européenne et les États membres, dont la politique de l'eau. En vertu du principe de subsidiarité, l'Union Européenne est légitime pour légiférer dans la mesure où elle peut justifier de ce que son intervention se révèle pertinente par rapport à ce qui est ou pourrait être entrepris au niveau national ou local. Dans ce cadre, l'Union Européenne agit aux travers de Directives. Une Directive précise les objectifs à atteindre et fixe des délais mais laisse aux États membres le choix des moyens et de la forme. Ainsi, la Directive cadre européenne sur l'eau a été transposée en droit français par la loi 2004.338 du 21 avril 2004. Directive **cadre** enfin car depuis 1975, plus de trente directives ou décisions qui touchaient à l'eau ayant été élaborées en Europe, il s'agissait d'harmoniser ces Directives et de définir une véritable politique de l'eau au niveau européen[11]. Sur le fond, les pays membres reconnaissent dans les attendus de la D.C.E. « *la nécessité d'agir afin d'éviter une dégradation à long terme de la qualité des eaux douces et une diminution des quantités disponibles* » (Le parlement européen et le conseil de l'union européenne 2000).

## I – Les grandes lignes de la D.C.E.

---

[10] Europedia : http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/3/?lang=fr&all=1&s=1&e=10, page consultée le 2 septembre 2011

[11] Sources : agence de l'eau Seine-Normandie, http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=2212, page consultée le 2 septembre 2001

L'article premier de la D.C.E. définit ainsi son objet (Le parlement européen et le conseil de l'union européenne 2000) :

> La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines, qui:
> a) prévienne toute dégradation supplémentaire, préserve et améliore l'état des écosystèmes aquatiques ainsi que, en ce qui concerne leurs besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent directement;
> b) promeuve une utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles;
> c) vise à renforcer la protection de l'environnement aquatique ainsi qu'à l'améliorer, notamment par des mesures spécifiques conçues pour réduire progressivement les rejets, émissions et pertes de substances prioritaires, et l'arrêt ou la suppression progressive des rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires;
> d) assure la réduction progressive de la pollution des eaux souterraines et prévienne l'aggravation de leur pollution, et
> e) contribue à atténuer les effets des inondations et des sécheresses
> et contribue ainsi:
> à assurer un approvisionnement suffisant en eau de surface et en eau souterraine de bonne qualité pour les besoins d'une utilisation durable, équilibrée et équitable de l'eau,
> à réduire sensiblement la pollution des eaux souterraines,
> à protéger les eaux territoriales et marines,
> à réaliser les objectifs des accords internationaux pertinents, y compris ceux qui visent à prévenir et à éliminer la pollution de l'environnement marin par une action communautaire au titre de l'article 16, paragraphe 3, à arrêter ou supprimer progressivement les rejets, émissions et pertes de substances dangereuses prioritaires présentant un risque inacceptable pour ou via l'environnement aquatique, dans le but ultime d'obtenir, dans l'environnement marin, des concentrations qui soient proches des niveaux de fond pour les substances présentes naturellement et proches de zéro pour les substances synthétiques produites par l'homme.

Au-delà de son objet, quelles sont les grandes lignes de la D.C.E. ? Dans une communication au Parlement et au Conseil en 2007, rappelant que la directive-cadre sur l'eau établit un cadre juridique pour garantir des quantités suffisantes d'eau de bonne qualité dans toute l'Europe, la Commission résume ainsi les grands principes au cœur de la D.C.E. (Commission des communautés européennes 2007):

- étendre la protection hydrologique à toutes les eaux: eaux de surface intérieures et côtières et eaux souterraines;
- atteindre un «bon état écologique» pour toutes les eaux d'ici à 2015;

- baser la gestion hydrologique sur les bassins fluviaux;
- combiner les valeurs limites d'émission et les normes de qualité environnementale;
- faire en sorte que les tarifs pratiqués encouragent une utilisation efficace des ressources hydriques;
- impliquer plus étroitement les citoyens;
- rationaliser la législation.

Sur le Portail eaufrance, le gouvernement français reprend en ces termes les grandes étapes liées à la D.C.E.[12] :

[12] http://www.eaufrance.fr/?rubrique15&id_article=35, page consultée le 1er septembre 2011.

### Les objectifs de la D.C.E.

La D.C.E. fixe des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L'objectif général est d'atteindre d'ici à 2015 le bon état des différents milieux sur tout le territoire européen. Les grands principes de la D.C.E. sont :

- une gestion par bassin versant ;
- la fixation d'objectifs par « masse d'eau » ;
- une planification et une programmation avec une méthode de travail spécifique et des échéances ;
- une analyse économique des modalités de tarification de l'eau et une intégration des coûts environnementaux ;
- une consultation du public dans le but de renforcer la transparence de la politique de l'eau.

### La méthode de travail de la D.C.E.

La Directive Cadre sur l'eau définit également une méthode de travail, commune aux 27 Etats membres, qui repose sur quatre documents essentiels :

- l'état des lieux : il permet d'identifier les problématiques à traiter ;
- le plan de gestion : il correspond au SDAGE qui fixe les objectifs environnementaux ;
- le programme de mesure : il définit les actions qui vont permettre d'atteindre les objectifs ;
- le programme de surveillance : il assure le suivi de l'atteinte des objectifs fixés.

L'état des lieux, le plan de gestion et le programme de mesure sont à renouveler tous les 6 ans.

### Les grandes étapes de la D.C.E.

- 2004 : Etat des lieux
- 2006 : Programme de surveillance de l'état des eaux
- 2005 : Consultation du public sur l'état des lieux
- 2008 : Consultation du public sur les SDAGE
- 2009 : Publication du premier plan de gestion et du programme de mesures
- 2009 : Adoption des SDAGE révisés
- 2015 : Point sur l'atteinte des objectifs, suivi d'un second plan de gestion et programme de mesure
- 2027 : Dernière échéance pour la réalisation des objectifs

Le 22 mars 2010, la France a rendu compte à la Commission européenne de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (D.C.E.). Les données transmises incluaient notamment une évaluation de l'état des eaux en 2009, l'affectation à chaque masse d'eau d'un objectif et une estimation détaillée par bassin du coût des actions nécessaires pour l'atteinte de ces objectifs.

## II – Le « saut qualitatif » de la D.C.E.

Le saut qualitatif de la D.C.E. est indéniable, et double. Il comporte une exigence forte en termes de « qualité des milieux » à atteindre, mais aussi en termes de « durabilité » de la politique mise en place.

*A – Le bon état (ou bon potentiel) écologique des masses d'eau : un objectif ambitieux*

Dans son article 4 la directive fixe comme objectif pour les eaux de surface l'obtention du « bon état » ou de leur bon potentiel (pour les masses d'eau les plus dégradées) en 15 ans. Ce bon état est composé du bon état chimique et du bon état écologique. Si « l'état chimique » est essentiellement normatif, la cible à atteindre étant absolue, il n'en n'est pas de même pour le bon état écologique, la cible à atteindre étant là « dogmatique » et étant mesurée comme relative à l'écart par rapport à une situation sans (ou presque sans) altération due à l'activité humaine (Pereira-Ramos 2001).

Ainsi, l'accent mis dans la D.C.E. sur l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau se révèle être un véritable « saut qualitatif » (Barraqué 2001; Bouleau 2007a), qu'avive l'échéance de 2015. Si d'autres directives comprenaient elles aussi une certaine obligation de résultats, le fait de fixer comme résultat à obtenir un objectif en termes de « qualité de milieu » pour l'ensemble des masses d'eau d'Europe est nouveau. Les précédentes directives en effet visaient à atteindre une certaine qualité pour des eaux rejetées ou utilisées, ce qui revenait à une obligation de moyens, ou alors en ce qui concerne les milieux, ne visaient que des espaces très limités (Bouleau 2008). En d'autres termes, si « l'obligation de résultats » en termes de « qualité des milieux » concernait autrefois la « nature extraordinaire » (par exemple la protection de certains habitats retenus dans le cadre de la Directive Oiseau de 1979[13] ou encore de la Directive Natura de 1992[14]), cette obligation de résultat s'étend pour les milieux aquatiques à l'ensemble des masses d'eau en Europe y compris donc à « la nature ordinaire ».

Pour les eaux de surface, le bon état écologique des masses d'eau est ainsi défini dans l'article 2 de la D.C.E. : « «état écologique»: l'expression de la qualité de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface, classé

---

[13] *Directive* européenne n° 79/409 du 6 avril 1979 concernant la conservation des *oiseaux* sauvages

[14] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages

conformément à l'annexe V ». L'idée est de prendre des indicateurs biologiques, des espèces vivantes, pour évaluer le caractère plus ou moins dégradé des masses d'eau recensées.

Il ne convient pas ici de débattre de la façon de définir ce qu'est une « masse d'eau » et encore moins ce qu'est leur « bon état écologique ». Il nous suffit de constater qu'aux yeux de la plupart des experts, il s'agit ici d'un objectif extrêmement ambitieux.

### *B – La durabilité de la politique : une deuxième ambition*

La deuxième ambition est qu'il ne s'agit pas d'atteindre cet objectif de « bon état ou bon potentiel » écologique des milieux aquatiques « à tout prix ». Il s'agit également que cette politique participe d'un développement durable, c'est-à-dire économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable[15].

> Prenons les trois composantes de la notion [de développement durable] : pour l'environnement, il faut atteindre un bon état écologique de tous les milieux aquatiques (sauf dérogation motivée) en 15 ans ; pour l'économie, il faut que les politiques de l'eau soient financées par leurs bénéficiaires, qui payeraient le plus près possible du " coût complet " ; pour l'éthique, il faut que les politiques soient élaborées avec la participation des usagers, puis soient présentées pour être discutées (Barraqué 2004).

Quand bien même des solutions techniques existeraient pour atteindre ce bon état, encore faudrait-il que leur mise en œuvre se fasse à un coût politique et économique acceptable…

## III – Pourquoi une telle ambition ?

---

[15] Site du ministère français du développement durable http://www.developpement-durable.gouv.fr/Definition-du-developpement,15067.html, page consultée le 5 septembre 2011

Au travers d'une analyse du fonctionnement des institutions européennes menée selon les théories néo-institutionnelles et présentée dans divers travaux de recherche (Bouleau 2007a; Bouleau 2008; Roussary 2010), différents auteurs arrivent à la conclusion qu'une telle percée concernant l'objectif de « bon état écologique des masses d'eau » n'a pu être permise que par une alliance objective entre certaines ONG environnementales, la Commission et le parlement européen. En effet, en 1999, la future D.C.E. s'élabore dans le cadre d'un nouveau processus de décision issu du traité d'Amsterdam (1997) qui renforce les pouvoirs du parlement dans certains domaines, dont la politique de l'eau. Comme le rappelle Gabrielle Bouleau, la D.C.E. sera la première directive à être adoptée selon le processus de codécision du Parlement et du Conseil.

L'objectif ambitieux de « bon état écologique » a ainsi pu passer et surprendre certains autres acteurs, dont le Conseil européen alors composé des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres et du président de la Commission. Si les chefs d'Etats étaient plutôt attentifs à l'explosion des coûts liés à la gestion de l'eau, la Commission, soutenue par les ONG environnementales, et le Parlement (dont les parlementaires viennent d'être renouvelés en juin 1999, avec une poussée des Verts qui restent cependant minoritaires) mettent en avant la meilleure prise en compte des milieux. A ce jeu là il semble que si « *les influences du Conseil ont été relativement limitées* » (Bouleau 2008, 89), pour les ONG « *La négociation de la D.C.E. a été marquée par un accroissement significatif de l'influence du lobbying des environnementalistes et des consommateurs dans la politique européenne de l'eau* » (Roussary 2010, 80).

Ainsi, « *une nouvelle directive très exigeante a pu être adoptée en mobilisant des acteurs qui n'ont pas à assumer les dépenses afférentes à ces nouveaux objectifs : la Commission, le Parlement et les ONG* » (Bouleau 2007a, 379).

Comment dès lors cette ambitieuse Directive va-t-elle interférer avec l'organisation de la gestion publique de l'eau en France ? Pour le comprendre, il est nécessaire de rappeler les principales lignes de force de cette organisation.

## Section 2 – La gestion publique de l'eau en France

### I – Comment s'organise la gestion publique de l'eau en France ? Une question redoutable.

*A priori* anodine, cette simple interrogation, si on souhaite y apporter une réponse claire, ne s'en révèle pas moins extrêmement déroutante et redoutable. Pour paraphraser (Savard 2003, 33), la gestion de l'eau repose sur des idées simples mais qui se révèlent extrêmement complexes à organiser et mettre en œuvre. Cette complexité tient à trois faits : a) l'eau c'est la vie b) l'eau concerne tout un chacun c) comme l'eau circule, le cycle de l'eau sur Terre rend sa gestion et sa gouvernance encore plus difficiles.

Aussi, avant de tenter de préciser comment s'organise la gestion publique de l'eau en France, il nous parait essentiel de présenter ici, pour ne pas les oublier, quelques grandes données sur l'eau et le cycle de l'eau, celles-ci conditionnant en grande partie celle-là, avant de rappeler quelques éléments qui permettent de retracer l'histoire de la gestion de l'eau en France, éléments qui continuent d'influencer sa gestion actuelle.

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en*

*environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 1.*

*A – Quelques grandes données sur l'eau*

1 – L'eau : un composé chimique circulant et changeant

2 – L'eau, un élément essentiel à la vie et aux activités humaines

*B – L'eau est difficile à saisir en droit*

*C – L'eau : un enjeu social et politique majeur*

Comme le rappel O. Ménard (Ménard 2001), le fait que l'eau soit centrale pour la vie et les activités humaines et le fait que l'on ne puisse pas lui trouver de substitut en font « *un enjeu social et politique majeur* »[16]. Dit autrement, tout Etat ne peut pas ne pas se préoccuper de tout ou partie de la gestion de l'eau, d'ailleurs pour (Wittfogel 1957), la gestion de l'eau a même été un élément déterminant de la naissance et du développement des états « hypercentralisés » au Moyen-Orient. Vrai en général, ce constat s'applique bien évidemment à la situation française.

[16] D'autant plus, nous permettons nous d'ajouter, qu'elle n'est pas moins synonyme de danger par les catastrophes naturelles qu'elle peut générer (inondations, avalanches, raz-de-marée, etc.) ou comme le vecteur de maladies qu'elle représente

## II – L'intervention de l'État dans la gestion de l'eau en France: une longue histoire…

### *A – Premier tournant : le XIXème siècle*

Si le droit romain marque encore profondément le droit de l'eau en France, la plupart des travaux scientifiques font remonter au XIX[e] siècle le tournant pris dans la gestion publique de l'eau. La croissance de la population et des villes en France (dans les limites du territoire actuel, la population française passe de 29 millions d'habitants en 1801 à 41 millions en 1911), l'essor de l'industrie et l'intensification des pratiques agricoles, la multiplication des échanges, la découverte de l'électricité, l'accroissement des connaissances en général vont en effet induire la mutation industrielle de la société française qui s'accompagne d'une mutation dans la gestion de l'eau.

De fait, l'État français, les autorités publiques, ont été amenées à intervenir de plus en plus régulièrement dans le domaine de l'eau : Code civil napoléonien en 1804; loi sur la pêche fluviale de 1829; lois de 1860 et 1862 sur la Restauration des terrains en montagne (pour lutter contre l'érosion); 1898 première grande loi sur l'eau pour organiser les différents usages de l'eau ; loi de 1919 sur la force hydraulique; etc. L'organisation de la gestion de l'eau en France est donc en partie l'héritage de siècles d'organisation des acteurs dans les territoires et d'intervention des différents régimes politiques qui se sont succédé en France. Dans ce domaine comme dans d'autres, « *le droit procède par accumulation* » (Bouleau and Richard 2008, 19). Les strates, les évolutions - qui vont influencer sur les lois, les règlements liés à l'eau, mais aussi sur les milieux et qui ont conduit à l'organisation de l'eau en France - aujourd'hui sont nombreuses, imbriquées les unes dans les autres. A grands traits, nous allons retracer maintenant les grandes lignes des interventions publiques et l'évolution du contexte législatif et réglementaire dans le domaine de l'eau.

## 1 – L'alimentation en eau potable

Le premier grand chantier de l'eau va concerner l'alimentation en eau potable, des populations urbaines d'abord, des populations rurales ensuite. La croissance de ces populations ainsi que les récentes découvertes de la médecine qui font le lien entre la qualité de l'eau et la santé vont conduire au développement des filières d'approvisionnement en eau. Même si la Compagnie des eaux de Paris est créée par les frères Perrier en 1781, « *c'est à la fin du XIXème siècle [que] les villes ont commencé à s'équiper en réseau d'eau potable* » (Barraqué and Berland 1995). Cet approvisionnement va nécessiter d'importants chantiers. Puisque les prises d'eau directes dans les rivières ne suffisent plus à alimenter les populations (problèmes de quantité et de quantité), il va falloir multiplier et diversifier les points d'approvisionnement en eau : prise d'eau sur les rivières à l'amont des villes, captage de sources ou de cours d'eau éloignés, exploitation de nappes souterraines, par exemple avec la réalisation de puits artésiens à Paris dès 1833 pour exploiter la nappe de l'Albien (Gay). Il faut ensuite conduire ces eaux dans les territoires les plus peuplés : c'est la création de canaux, d'aqueducs fermés… Avec les progrès de la médecine, l'accent commence à être mis sur la potabilisation des eaux, par exemple des installations pour filtrer avec du sable les eaux de Paris sont installées en 1896 à Joinville et en 1900 à Ivry-sur-Seine, ainsi que la création du réservoir. Pour boucler le réseau d'alimentation en eau potable, « ne reste plus » qu'à acheminer l'eau chez les usagers… Ces réseaux vont se développer rapidement dans les villes, mais il faut noter que dans certaines campagnes françaises, il faudra attendre les années 1970 pour que tous les consommateurs bénéficient de « l'eau au robinet ». Pour financer, exécuter et entretenir ces différents chantiers et pour de multiples raisons (faible densité d'habitant au km², difficile accès des collectivités au crédit…), un choix original va alors être fait en France, celui d'un partenariat public / privé, au travers de la « délégation de service

public »[17] aux multiples facettes (concession, fermage…). « *La gestion déléguée s'est développée, du milieu du XIXe siècle jusque dans les années 1970, en tant que mode de gestion initial, selon une progression non linéaire. Rapide au XIXe siècle, la délégation marque un temps d'arrêt et manque de disparaître durant la première moitié du XXe siècle. Elle progresse ensuite rapidement, de la Libération aux années 1970, puis s'impose comme mode de gestion dominant avec la privatisation de grands services urbains dans les années 1980 et 1990* » (Pezon). Cette délégation donnera naissance à deux compagnies appelées à un bel avenir : en 1853, la Compagnie générale des eaux est créée suivie en 1867 par la Société lyonnaise des eaux. Quelques dizaines d'années plus tard ces entreprises deviendront les leaders mondiaux de la distribution d'eau potable et de l'assainissement, aujourd'hui connues sous le nom de Veolia environnement et de Suez-environnement. Par ailleurs, la loi du 15 février 1902 donne pouvoir aux maires d'imposer que toute habitation non pourvue d'eau potable soit reliée à la distribution publique (Guillaume 1987).

### 2 – L'assainissement des eaux usées

Mêmes causes, mêmes effets… L'augmentation de la population et des besoins en eau, la concentration de celle-ci dans les villes, les progrès de la connaissance et de la médecine qui permettent de mieux identifier les vecteurs de maladies et le rôle des eaux usées dans leur propagation (« *des épidémies de choléra font prendre conscience de l'importance sanitaire du rôle des égouts, car la population des quartiers qui en étaient*

---

[17] [17] La délégation de service public est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. » (Source : loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite loi MURCEF, article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales)

*équipés était moins touchée par l'épidémie* » (Giblin 2003)), vont conduire au développement de l'assainissement des eaux usées. L'assainissement des eaux usées comprend leur collecte puis leur épuration avant leur rejet dans le milieu naturel, afin de les débarrasser de la pollution dont elles sont chargées. Là encore, la plupart des travaux scientifiques font remonter au XIXème siècle le développement massif de l'assainissement des eaux usées en France, même si la réglementation ne se met en place que tardivement : circulaire ministérielle du 12 juillet 1924, du 12 août 1929, Décret loi du 30 octobre 1935… (Guillaume 1987) L'assainissement part des villes puis peu à peu s'étend à l'ensemble des villages, des bourgs jusqu'aux maisons isolées avec les dispositions relatives à l'assainissement non collectif de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 renforcées par la loi sur l'eau et les milieux du 30 décembre 2006.

### 3 – L'assèchement des zones humides

La politique publique de l'eau ne va pas seulement s'intéresser aux questions de quantité et de qualité, mais aussi à celles des milieux, et dans un premier temps des « zones humides ». Pour de multiples raisons, que détaille Jean-Michel Derex, les marais, les zones humides, ont souvent été jugés inutiles et nuisibles au fil des siècles : inutiles du point de vue de la production agricole et du point de vue économique en général ; nuisibles du point de vue de la santé (Derex 2001). Aussi, ces territoires ont longtemps été perçus sous l'angle de leur dessèchement, de leur drainage, afin de mettre les terres ainsi libérées en valeur. Le XIXème siècle, en même temps hygiéniste, correspondant à un accroissement démographique important et étant une période clé du développement des sciences et des techniques en général (ici pour le drainage), a donc vu les espaces humides très fortement se réduire.

**Tableau 1 : Les fluctuations des zones humides (XVIII$^{e}$-XIX$^{e}$ siècle)**

| Année | Superficie | Sources |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| 1767 | 1/3 de la France | Arch. dép. Calvados, C 4 197 |
| 1807 | 500 000 ha | Montalivet, Préambule de la loi de 1807 |
| 1817 | 427 000 ha | Portelet, 1817 |
| 1833 | 240 000 ha | Arch. nat, $F^{10}$ 3771 |
| 1860 | 185 000 ha | Arch. nat, $F^{10}$ 2317 |
| 1878 | 299 000 ha | Hachette, 1879 |

Source : (Derex 2001)

### 4 – Le développement industriel

Autre enjeu, du fait de ses propriétés physiques et chimiques, l'eau est un élément essentiel des activités industrielles. Avec la révolution industrielle, les usages de l'eau dans ce domaine vont se multiplier tout comme les interventions publiques.

### a – Les cours d'eau comme moyen de transport

Le développement de la production de biens manufacturés va aller de pair au cours du XIX$^{e}$ siècle avec le développement des échanges. Utilisés depuis longtemps par les communautés humaines, les voies fluviales et maritimes vont connaître de profondes évolutions. Si au niveau mondial le canal de Suez, ouvert en 1869, est symptomatique du développement de ce mode de transport, la France va être le théâtre de grands chantiers afin de faciliter la navigation fluviale. Première incidence, les canaux destinés à la navigation vont se multiplier. Autre incidence importante, de nombreuses rivières ou portions de rivières vont être aménagées afin d'améliorer ou de permettre leur navigabilité. Ces aménagements vont nécessiter parfois de lourds travaux, comme des endiguements, la dérivation d'eau, la mise en place d'écluses, de ports…

### b – L'énergie hydraulique et hydroélectrique

Obtenir de l'énergie hydraulique en utilisant ou canalisant l'énergie cinétique ou potentielle des cours d'eau et des chutes pour la transformer en énergie mécanique (faire tourner une roue et son axe, actionner un soufflet…) remonte à l'antiquité en Europe. A partir du XIXème siècle, avec l'invention de la turbine qui permet la transformation de la force hydraulique en énergie électrique et avec le développement du moteur thermique, les nombreuses installations comme les moulins à eau vont être transformées ou abandonnées. Pourtant, découverte entre le IV et le IIème siècle avant J.C., importée ou redécouverte en Europe par les romains au cours du Ier siècle avant J.C., la roue hydraulique puis les moulins à eau avaient permis de mobiliser depuis très longtemps l'énergie des cours d'eau. Le Moyen-âge a été la période qui a vu se développer l'usage de la force mécanique des cours d'eau et la diversification des tâches effectuées, lors de la période qualifiée par certains de « *La Révolution industrielle du Moyen Age* » (Gimpel and Castro 1975). Un recensement ferait ainsi

état de plus de 100 000 moulins en France en 1808, pour 29 millions d'habitants (MALAVOI 2003). La mobilisation de cette force hydraulique ne peut se faire sans l'aménagement de nombreuses rivières françaises. La construction de seuils, de biefs et de moulins s'est dès lors multipliée, qui vont eux aussi transformer les milieux. Tout d'abord utilisée pour le broyage du grain, les usages vont se diversifier comme pour la fabrication d'huile (à partir d'olives, de noix, etc.) puis vont participer à la mécanisation de nombreuses tâches, en particulier lors de la première moitié du XIXème siècle qui voit la reconversion de nombreuses meuneries : dans l'industrie forestière, la découpe des planches (scieries), dans le textile, les métiers à tisser ou les foulons ; dans le papier, l'obtention de pâte à papier à partir de chiffons mouillés ; pour ne prendre que quelques exemples… Mais, au XIXème siècle, la découverte de l'hydroélectricité et la généralisation du moteur thermique vont se substituer à cette force hydraulique. Petit à petit, dès la fin du XIXème et plus encore au XXème siècle, la plupart de ces petits ouvrages sont abandonnés. Pour ne citer qu'un exemple en Normandie parmi d'innombrables autres en France: « *Ainsi Le long de la Basse Seulles, de la Mue et de la Thue, dans le nord ouest de la plaine de Caen, le nombre de moulins en activité passe de 47 en 1789, à 26 en 1893 et à 3 après la Seconde Guerre Mondiale* » (Lespez, Cador, and Germaine). La puissance publique va alors prendre le pas sur ces multiples installations pour mobiliser la force hydraulique des rivières. Si l'invention de la turbine hydraulique par Benoît Fourneyron remonte à 1827, et est brevetée dès 1837, c'est à partir de la fin du XIXème siècle que vont se multiplier en France les grands ouvrages hydrauliques destinés à la production d'électricité. L'État confiait, généralement avec des concessions de 75 ans, la force hydraulique au concessionnaire. De nombreuses chutes d'eau, de nombreuses rivières se sont alors vues équipées dans ce sens, l'eau a été canalisée, avec la construction d'usines hydroélectriques, de barrages, de canaux, de conduites forcées… (Bied-Charreton 1955)

### 5 – L'essor de l'irrigation agricole

Pratiquée depuis très longtemps dans le sud de la France, du fait du climat méditerranéen qui y règne et de fleuves et rivières importantes qui prennent leur source dans les massifs montagneux (Alpes, Pyrénées et Massif central), l'irrigation agricole va connaître un essor important au XIXème siècle. L'État va d'abord accompagner le développement des canaux d'irrigation gravitaires en région méditerranéenne, en encadrant tout en laissant d'importantes marges de manœuvre aux propriétaires des parcelles desservies par les canaux, reconnaissant par là leur savoir-faire en termes de gestion de l'eau (loi de 1865 portant sur la création des Associations Syndicales). C'est ensuite au travers de grands équipements (barrages), de grands canaux (concédés généralement à des Sociétés d'Aménagement Régionales) dans les années 1950, puis par la multiplication des captages et systèmes d'irrigations individuels que l'irrigation agricole va se généraliser.

### 6 – La gestion des risques naturels

Autre dimension en jeu, et pas des moindres, celle concernant l'implication de la puissance publique dans la gestion de l'eau : les questions de sécurité. Selon (Garry and Veyret 1996), le risque inondation est depuis longtemps le risque le plus fréquent en France. Aussi depuis longtemps, d'importants efforts pour lutter contre les crues et les débondements ont été entrepris. A une lutte passive contre les inondations (occupation des hauteurs par les populations), a succédé le développement de mesures de prévention, essentiellement au travers d'ouvrages sous responsabilité publique. (Garry and Veyret 1996) citent pour exemple les levées au bord de la Loire à partir du XII$^{e}$, l'endiguement du Rhône au XIXe, les digues de Toulouse après 1830, la mise en place d'un système d'annonce de crues à partir de 1854 dans les bassins de la Seine et de la Loire, le décret-loi de 1835 qui institue les plans de surface submersibles…

### 7 – L'eau loisir

Et il y a bien sûr « l'eau loisir ». Le thermalisme connaît un nouvel essor au XIX$^{e}$, qui va de pair avec le développement du tourisme, c'est l'époque de la fièvre thermale (Penez 2004). Mais c'est aussi la pêche comme loisir qui se démocratise.

### 8 – En conclusion

La nature de l'eau, son lien à la vie, mais aussi l'évolution des milieux, des connaissances, des activités des humains, des techniques, des attentes mais aussi celle des régimes politiques et des institutions… vont faire évoluer sans cesse ce que l'on peut tenter d'appeler « l'organisation de la gestion de l'eau en France ». Celle-ci tient tout à la fois d'une organisation formelle publique et privée et d'une organisation informelle, cette dernière concernant finalement l'ensemble des Français au travers de chacune de leurs tâches quotidiennes les plus banales. L'organisation actuelle de la gestion publique de l'eau en France n'est pas déconnectée de ce passé. Elle n'en n'a pas moins été profondément renouvelée à partir des années 1960.

## *B – Deuxième tournant, l'après-guerre et les grandes lois sur l'eau de 1964, 1992 et 2006*

Les profondes évolutions nées au XIX$^{e}$ siècle vont se trouver amplifiées à la suite de la seconde guerre mondiale. Avec les Trente Glorieuses, on assiste en France à une modernisation de l'agriculture et de l'industrie, au développement de grandes infrastructures (barrages, canaux…), à une transformation importante des milieux physiques (chenalisation, endiguement, etc. des cours d'eau…) (Brun 2009). Trois grandes lois vont dès lors se succéder, afin de mieux appréhender et prendre en compte

les profonds bouleversements quantitatifs, qualitatifs et physiques que vont subir les milieux aquatiques. Ces trois grandes lois sur l'eau (1964, 1992 et 2006) vont construire l'architecture de « l'organisation formelle[18] » de la gestion actuelle de l'eau en France. Dans les trois sous-parties suivantes, nous reprendrons les grands apports de ces lois et leurs conséquences organisationnelles, avant de dessiner cette architecture générale de l'organisation formelle de la gestion de l'eau en France. Pour retracer ce panorama conduisant à l'organisation actuelle de la gestion de l'eau en France, en plus de textes de lois et de la consultation de divers sites internet gouvernementaux (eaufrance.fr, vie-publique.fr, ou les différences sites des agences de l'eau); nous nous appuierons principalement sur ces différents documents (Bouleau 2007a; Bouleau and Richard 2008; Conseil d'Etat 2010a; Direction de l'information légale et administrative 2004; Le Bourhis 2004; Roussary 2010; Brun 2003a; Lasserre and Brun 2006; Office International de l'Eau 2009)

### 1 – La loi du 16 décembre 1964

La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution jette les bases de la gestion moderne de l'eau en France autour de quelques grands principes qui ont été conservés. C'est la première loi qui vise à organiser globalement la gestion de l'eau en France. Cette loi vise à satisfaire et à concilier les différents usages de l'eau et à garantir la conservation et si possible la régénération des eaux. Elle a deux grands axes : la compétitivité économique de la France et la santé publique. Elle repose sur quatre principes : la prévention des risques, la gestion par bassin versant, la participation et le principe pollueur-utilisateur-payeur. Elle établit une réglementation de la pollution. Il s'agit de mesurer et de constater les

[18] Au sens de la sociologie des organisations

pollutions, d'interdire et de sanctionner les pollutions les plus graves, de pénaliser financièrement les auteurs des pollutions les plus légères et de les inciter à les réduire. Elle organise une gestion décentralisée de l'eau dans six circonscriptions administratives qui sont créées et qui correspondent à six grands bassins hydrographiques[19]. Elle promet une gestion planifiée de l'eau au travers de grands programmes pluriannuels. Elle instaure la mise en place des agences financières de bassin qui deviendront les agences de l'eau et des Comités de bassin. Les comités de bassin, assemblées délibérantes, fixent les grandes orientations de la gestion de l'eau dans chaque bassin hydrographique et le montant des redevances réclamées aux usagers de l'eau. Les agences ont pour mission de mettre en œuvre ces grandes orientations en percevant les redevances et en finançant des travaux et des études.

### 2 – La loi du 3 janvier 1992

Cette loi a été rendue nécessaire pour faire la synthèse des différents décrets d'application qui ont fait suite à la loi de 1964 mais aussi pour tenir compte des évolutions de la France (croissance démographique et urbanisation, développement industriel et agricole, lois de décentralisation de 1982..). L'eau est consacrée en tant que « patrimoine commun de la Nation ». Elle définit le principe de « gestion équilibrée » de l'eau, qui vise à assurer :

> - la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides [...] ;
> - la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales;
> - le développement et la protection de la ressource en eau;
> - la valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource;
>
> de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences:

---

[19] Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Adour-Garonne, Loire Bretagne et Seine-Normandie.

> - de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population;
> - de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations;
> - de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées (article 2).

Elle affirme que la préservation des milieux est nécessaire à la satisfaction des usages, cet objectif devient donc central. Du point de vue de sa gestion, la loi crée l'unicité de la ressource en eau, qu'elle soit superficielle ou souterraine, domaniale ou non domaniale. Enfin elle consacre la gestion concertée de l'eau. La planification globale de la gestion de la ressource en eau, déjà présente dans la loi de 1964, est instituée au travers de deux nouveaux outils le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) et le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux). Le SDAGE est élaboré par chaque Comité de bassin sous l'autorité du Préfet coordinateur de bassin. Il fixe les grandes orientations de la gestion de l'eau à l'échelle du bassin hydrographique : objectifs quantitatifs et qualitatifs, grands aménagements à prévoir... Ils ont une durée d'une quinzaine d'années. Le SAGE est l'outil de gestion collectif de l'eau à une échelle hydrographique plus limitée mais plus cohérente, le sous bassin. Il se veut plus opérationnel que le SDAGE, il définit un plan de gestion et une programmation d'actions à mettre en œuvre, mais il doit lui être compatible. Son élaboration et le suivi de sa mise en œuvre se font au sein de la Commission Locale de l'eau dont la composition est arrêtée par le Préfet. Il a une portée réglementaire. À un niveau encore inférieur au niveau d'un tronçon ou d'une rivière, des programmes d'actions peuvent se décliner au travers de Contrats de rivières (ou de milieux...), contrats volontaires entre usagers, collectivités et administrations. Ces contrats avaient commencé à être mis en place dès 1981 (circulaires du 5 février 1981 et du 12 novembre 1985) mais avec la loi de 1992, de procédures réunissant les acteurs de la rivière (remise en état d'un cours d'eau), ils deviennent de véritables outils

d'intervention autour de la rivière. La mission des agences s'est élargie du financement des actions vers un rôle plus important en termes de planification.

### 3 – La loi du 30 décembre 2006

Après de longues années de débats, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques est adoptée le 30 décembre 2006. Cette loi va bien évidemment reprendre les objectifs de la D.C.E. adoptée en 2000 (traduite dans le droit français en 2004), tout en s'appuyant sur les fondements de la gestion de l'eau « à la française » mise en place au travers des deux dernières lois : gestion concertée par bassin versant, redevances et agences de l'eau. A la différence de la loi de 1992, celle de 2006 fixe par la loi les objectifs de qualité à atteindre, celui du « bon état » des masses d'eau. Il s'agit donc de se donner les outils en vue d'atteindre en 2015 ce « bon état », d'améliorer le service de l'eau et de l'assainissement (eau pour tous avec une plus grande transparence) et de moderniser l'organisation de la pêche en eau douce. Le tout en visant à mieux prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau.
Au travers de ces articles, les principales dispositions de la LEMA sont :

- de rénover l'organisation institutionnelle :
- la réforme des redevances des agences de l'eau, entre autres pour mieux tenir compte des pollutions diffuses;
- la légitimation des comités de bassin à approuver les programmes d'intervention des agences et les taux de redevance ;
- la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) chargé de mener et soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole;
- de proposer des outils nouveaux pour lutter contre les pollutions diffuses ;

- de permettre la reconquête de la qualité écologique des cours d'eau par :
- l'entretien des cours d'eau par des méthodes douces et l'assurance de la continuité écologique des cours d'eau ;
- l'obligation d'un débit minimum imposé au droit des ouvrages hydrauliques ;
- des outils juridiques pour protéger les frayères;
- de renforcer la gestion locale et concertée des ressources en eau ;
- de simplifier et renforcer la police de l'eau ;
- de donner des outils nouveaux aux maires pour gérer les services publics de l'eau et de l'assainissement dans la transparence ;
- de réformer l'organisation de la pêche en eau douce ;
- de prendre en compte l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau [20];

Ces trois grandes lois vont très fortement influencer la façon dont se dessine aujourd'hui l'organisation formelle de la gestion de l'eau en France.

---

[20] Site eaufrance.fr, http://www.eaufrance.fr/spip.php?rubrique15&id_article=37, page consultée le 14 septembre 2011.

## III – L'architecture de l'organisation formelle de la gestion de l'eau en France

Fruit de l'accumulation du droit et des différentes lois sur l'eau au fil des siècles, il ressort une architecture de l'organisation formelle de la gestion de l'eau en France. Mais il n'en n'est pas moins vrai que la gestion de l'eau repose sur un très grand nombre d'acteurs, d'institutions, d'entreprises, d'associations et de particuliers, et ce à différents niveaux. C'est pourquoi nous employons ici le terme « d'architecture » (au sens métaphorique de « *principe d'organisation, [...] structure d'un ensemble complexe*[21] ») de l'organisation formelle de la gestion de l'eau, car il s'agit bien de présenter les grands « principes d'organisation » qui régissent la gestion de l'eau, et non de façon exhaustive sa réalité, qui ne peut qu'échapper à l'observateur sauf à s'attarder longuement sur un cas très précis.

Cinq grands principes caractérisent la gestion de l'eau douce (nous nous limiterons ici à cet aspect) en France (Conseil d'Etat 2010a) :

- une gestion intégrée de la ressource (eaux superficielles et souterraines), par grands bassins hydrographiques, avec dans chacun d'entre eux une agence financière;
- la planification et la fixation d'objectifs par grands bassins;
- l'association des collectivités territoriales et de tous les usagers à la définition des politiques de l'eau dans les bassins versants et leurs sous-bassins;
- une gestion décentralisée du service public local de l'eau par les collectivités territoriales;
- le financement du service public de la distribution de l'eau potable et d'assainissement par l'usager et la dépollution par le pollueur (principe du

[21] Le Robert, dictionnaire historique de la langue française

pollueur – payeur). Ces ressources sont réutilisées au profit de ceux qui consentent des efforts pour préserver la quantité et la qualité de l'eau.

### *A – Les grands niveaux d'organisation de la gestion de l'eau*

De fait, de multiples acteurs, à de multiples niveaux, sont concernés par cette « organisation formelle ».

#### 1 – Le niveau national et l'État

Dans le rapport cité ci-dessus (p. 24 et 25), le Conseil d'État résume les différentes prérogatives qui reviennent à l'État :

Il est chargé de définir la politique de l'eau, les différents documents, tels les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui la traduisent, ainsi que les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau et, de manière générale, de tous les plans ou programmes d'action décidés au niveau national. Il veille au financement de la politique de l'eau et de tous ces programmes. Il évalue le degré d'atteinte des objectifs de cette politique et, grâce au système d'information sur l'eau, en rend compte auprès des autorités communautaires et du public.

L'État est comptable vis-à-vis de la population de l'accès à l'eau, de l'organisation de la disponibilité de la ressource et de la surveillance de sa potabilité.

L'État est également chargé de négocier le droit international de l'eau et notamment le droit communautaire, de transposer les directives communautaires, de définir le droit national, de réglementer l'usage de la ressource et d'organiser la conciliation entre ses différents usages.

En sa qualité de législateur et de régulateur du secteur, l'État détermine les modes de gestion les plus efficaces des différents services ainsi que leurs règles de financement et incite à leur mise en place effective.

L'État joue aussi un rôle essentiel dans la normalisation en matière de santé publique ou d'environnement, qu'il s'agisse de la qualité des eaux (filières de traitement et produits autorisés...) ou des rejets et des caractéristiques ou des performances des équipements. Il contrôle la qualité des différentes eaux et exerce un nombre élevé de polices de l'eau.

Comme propriétaire des domaines public et privé, il lui revient de les entretenir, de les protéger et de les valoriser.

Comme garant de la sécurité publique, l'État est chargé de la prévention des risques naturels, de l'organisation des secours en cas de sinistre et de la détermination des conditions de leur indemnisation.

L'État est enfin chargé du contrôle juridique et budgétaire *a posteriori* de toutes les décisions prises et de tous les budgets exécutés par les gestionnaires de l'eau.

Aux niveaux régional et départemental, afin de définir et de mettre en œuvre la réglementation comme de la faire respecter (pouvoir de police) et de mettre en œuvre la politique de l'État, l'État dispose des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets.

### 2 – Le niveau des grands bassins hydrographiques, les Comités de bassin et les agences de l'eau

La France a donc fait le choix d'une gestion de l'eau décentralisée au niveau de six ou sept grands bassins hydrographiques pour la métropole[22]. Quatre autres bassins viennent compléter cette organisation dans les départements d'Outre-mer.

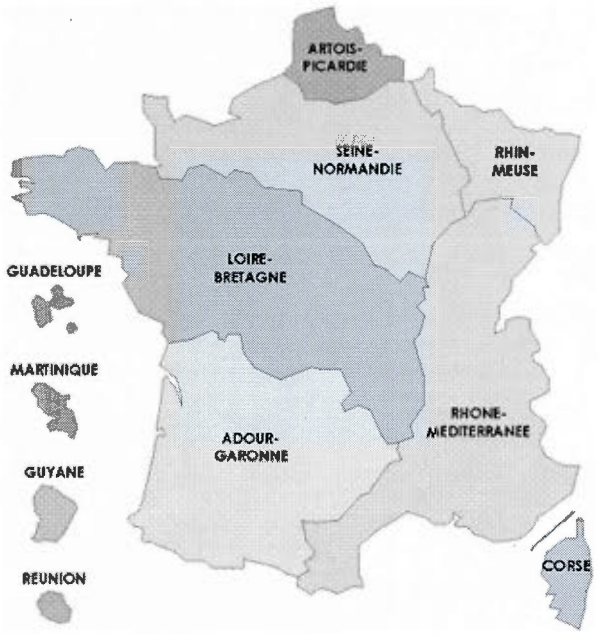



**Figure 1 : Les onze bassins hydrographiques[23]**

Dans chaque bassin hydrographique, le Comité de bassin oriente les priorités de la politique de l'eau, élabore de façon concertée et valide le SDAGE[24], qui doit ensuite être approuvé par l'État, et en suit l'application. Il est mis à jour tous les six ans. Le

---

[22] Le bassin Rhône-Méditerranée et Corse est dorénavant composé de deux districts hydrographiques, avec deux Comités de bassin distincts, mais liés à une seule agence de l'eau, l'agence RM&C.

[23] Carte obtenue sur le site de l'agence de l'eau Rhin-Meuse : http://rhin-meuse.eaufrance.fr/avertissement?lang=fr, page consultée le 15 septembre 2011.

[24] Il recueille en amont l'avis du public et avant de se prononcer, le Comité de bassin soumet le SDAGE aux Conseils régionaux, Conseils généraux, aux établissements publics territoriaux de bassin et aux chambres consulaires.

Comité de bassin regroupe les représentants des différents acteurs publics et privés qui agissent dans le domaine de l'eau. Par exemple, actuellement, le Comité de bassin Rhône-Méditerranée compte 165 membres : collège des collectivités territoriales : 66 membres ; collège des usagers, associations, organisations professionnelles et personnes qualifiées : 66 membres ; collège de l'État : 33 membres.

Le SDAGE, document de planification, fixe les orientations générales de la gestion de l'eau dans le bassin et les objectifs à atteindre. C'est aussi un cadre juridique pour les politiques publiques : les décisions administratives qui touchent à l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le SDAGE. Les SDAGE les plus récents comportent également un programme de mesures qui détermine les aménagements et les dispositions nécessaires à l'atteinte du « bon état » des masses d'eau d'ici à 2015.

Le Comité de bassin fixe également les objectifs de l'agence de l'eau du bassin hydrographique concerné. Il propose le montant des redevances que l'agence de l'eau perçoit (ces redevances, obligatoires, sont encadrées par la Loi, elles sont payées par les usagers de l'eau – ménages, collectivités, industriels, agriculteurs, etc. – et elles sont fondées sur l'impact des activités humaines sur l'environnement). Ces redevances, en tant que « signal économique » peuvent inciter les usagers à limiter leur impact sur les milieux (réduction de la consommation ou des émissions de polluants par exemple). Elles servent surtout à financer ou cofinancer *via* des aides des programmes d'investissements de lutte contre les pollutions et de préservation de la ressource. Les agences agissent par le biais de programmes pluriannuels maintenant d'une durée de six ans pour correspondre à la durée du SDAGE. Les agences de l'eau sont aussi un lieu de production et de partage de connaissances sur l'eau. Nous détaillerons plus particulièrement à la fin de cette partie cet « acteur » particulier » qu'est l'agence de l'eau, en nous appuyant plus spécifiquement sur l'agence de l'eau Rhône- méditerranée et Corse.

Pour préparer au mieux ses décisions, le Comité de bassin s'appuie sur trois types de commissions : les commissions territoriales (9 dans le bassin méditerranéen), qui

participent à la mise en œuvre du SDAGE et du programme de mesures; le conseil scientifique, qui apporte un éclairage aux membres du Comité de bassin avant certaines décisions; la commission relative au Milieu naturel Aquatique qui a un rôle consultatif en matière de protection des milieux aquatiques (à la demande du Comité de bassin).

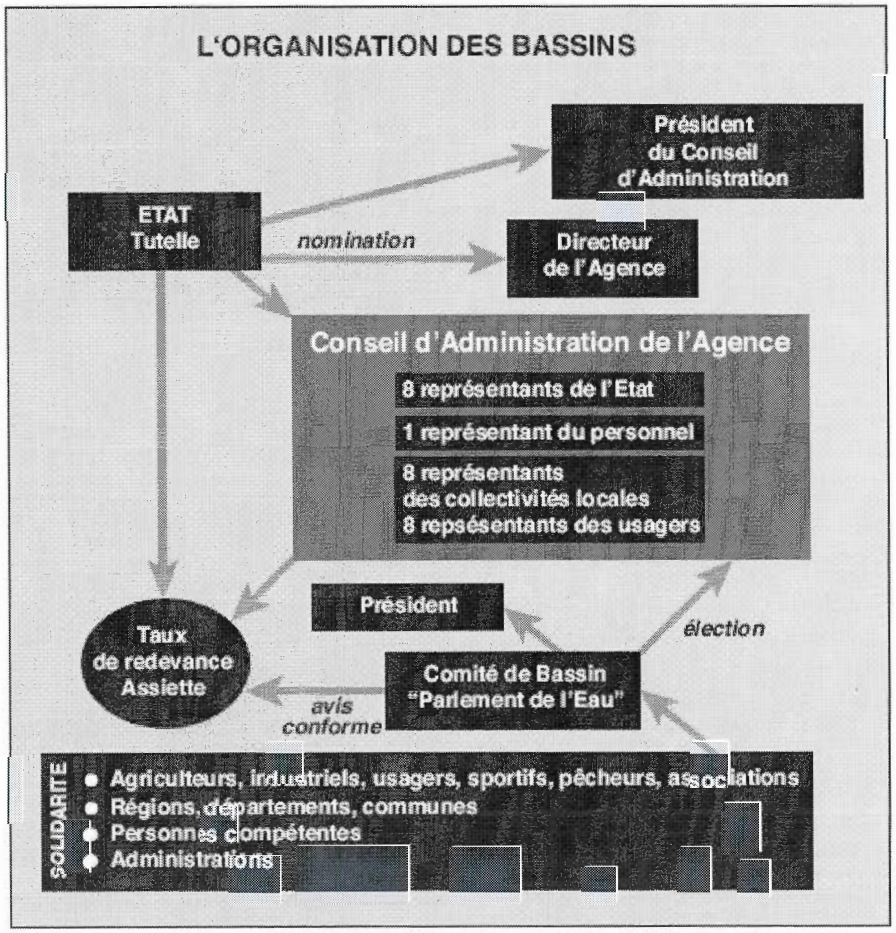



**Figure 2 : L'organisation des bassins[25]**

[25] (Office International de l'Eau 2009) (p. 9)

Enfin, le Comité de bassin donne son avis sur les SAGE. Dans une « synthèse technique », (Lanfranchi 2008, 11), propose une représentation du processus de gouvernance au niveau du bassin.

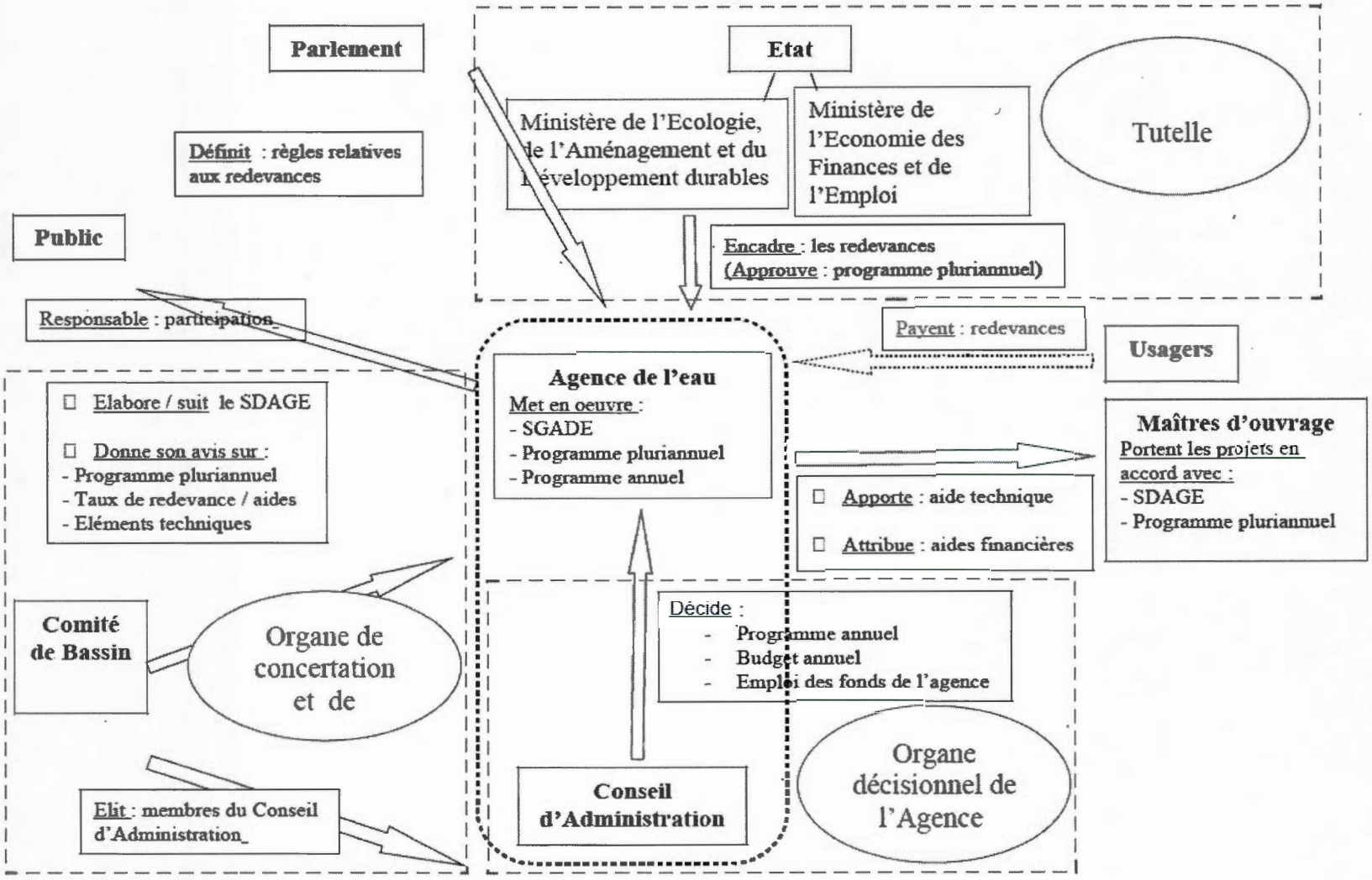



Figure **3** : missions des acteurs de l'eau au niveau du bassin versant (Lanfranchi 2008)

### 3 – Le niveau des sous-bassins hydrographiques (ou aquifères), les SAGE et la Commission Locale de l'eau

Chaque bassin hydrographique est décomposé en sous-bassins, plus cohérents du point de vue hydrographique (ou aquifère). Chaque sous-bassin a la possibilité de mettre en place un SAGE. C'est le rôle de la Commission Locale de l'eau (composée pour moitié de représentants des collectivités territoriales, pour un quart des représentants des usagers et pour un quart des représentants de l'État) que d'élaborer, de suivre l'application et de réviser ce document. La composition de la CLE est arrêtée par le Préfet. Le SAGE est soumis à enquête publique et est opposable aux tiers. Il a donc valeur administrative et juridique. Les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives comme par les particuliers doivent lui être conformes.

Le SAGE définit les objectifs à atteindre en fonction des enjeux locaux (mais il doit être conforme au SDAGE), il prévoit les actions à mettre en œuvre (par exemple, l'information du public, l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, la lutte contre la pollution, etc.). Il doit dorénavant comprendre un règlement qui fixe par exemple les volumes globaux de prélèvement par usage, la priorité d'usage de la ressource, etc.

Les CLE n'ayant pas la maîtrise d'ouvrage, la loi de 2006 incite à la création d'établissements à vocation de maitrise d'ouvrage regroupant tout ou partie des collectivités territoriales du sous-bassin: les EPTB. De fait, la procédure SAGE, longue et exigeante, peine à se mettre en place, « *Les Sage progressent très lentement* » (Barraqué 2007, 78).

### 4 – Le niveau régional et départemental : le suivi des politiques publiques et de la réglementation, l'aide technique et financière

Nous l'avons vu, ce sont les niveaux d'action des services déconcentrés de l'État. Ce sont aussi deux niveaux de collectivités territoriales. Les Régions sont des acteurs relativement récents de la gestion de l'eau. Elles interviennent aux côtés des communes et de l'État dans les procédures contractuelles type contrat de rivière (cf. paragraphe suivant). Elles ont depuis quelques années la possibilité de se porter maître d'ouvrage d'installations d'approvisionnement en eau à portée d'intérêt général.

Les départements sont des partenaires beaucoup plus anciens. Ils ont accompagné d'un point de vue économique et technique l'équipement des communes des zones rurales concernant les réseaux d'eau potable ainsi que la gestion des eaux usées. Ils peuvent aussi, via la taxe sur les espaces naturels sensibles, s'engager dans la gestion de milieux aquatiques remarquables (zones humides…) et comme les Régions ils participent sur la base du volontariat aux procédures concertées (SDAGE…) et contractuelles de la gestion de l'eau.

### 5 – Le niveau des rivières, des canaux des baies ou des lacs : le contrat et le syndicat intercommunal.

Le contrat de rivière (ou de canal, etc.) est une procédure à l'échelle d'un bassin versant (une rivière…), d'un canal, d'un lac… Par rapport à un SAGE, il est mis en place à une échelle plus modeste et il ne vise pas à définir un projet commun pour l'eau ainsi que des règles de bonnes conduites que se fixent les acteurs, mais à définir des études et un programme d'actions (souvent à 5 ans) avec les partenaires locaux de l'eau. Les différents partenaires s'accordent sur les travaux et les actions à mettre en œuvre et sur qui doit les réaliser, sur leur planification dans le temps, ainsi que sur leurs modalités de financement. Mais il s'agit d'une procédure volontariste et rien dans le contrat lui-

même n'oblige à réaliser ce à quoi les partenaires se sont engagés. Une centaine de procédures de ce type sont actuellement en cours dans le bassin Rhône-Méditerranée. Ces contrats sont « *les plus importants des dispositifs contractuels de planification et des outils opérationnels de gestion intégrée des masses d'eau* »(Conseil d'Etat 2010a, 87). Dans les grandes lignes, ces contrats portent sur les travaux de lutte contre les pollutions, les travaux de restauration et d'entretien des cours d'eau et de mise en valeur des milieux naturels, des travaux d'amélioration de la gestion quantitative de la ressource, la prévention des inondations et l'information du public.

Ils sont portés par une structure, souvent un syndicat mixte qui regroupe les communes du bassin concernées voire le Département et/ou la Région. Après avoir reçu l'agrément du comité de bassin, le contrat est signé par le préfet qui arrête également le Comité de rivière (ou de baie…), où sont représentés les différents usagers de l'eau du territoire, les élus et les administrations. Dans certaines régions, des procédures identiques mais non signées par l'État existent, par exemple les Contrats de milieu en Rhône-Alpes.

### 6 – La commune

La commune est un acteur essentiel de la gestion de l'eau en France, et on en compte 36 862 en France (source : INSEE). Ses compétences en matière de gestion de l'eau se sont affirmées au fil du temps et des lois. La commune a la responsabilité de la distribution d'eau potable (compétence obligatoire), de la collecte et du traitement des eaux usées, de la collecte des eaux pluviales, la responsabilité des décisions d'investissements sur sa commune, la responsabilité du choix du mode de gestion le plus approprié pour les services de l'eau potable et de l'assainissement (en régie, par délégation partielle ou totale…) ainsi que la responsabilité de l'information des utilisateurs relative à la qualité de l'eau distribuée. Ses compétences peuvent être

exercées à l'échelle communale ou volontairement déléguées à des structures intercommunales type communauté de communes.

En outre le maire, qui représente l'autorité municipale, dispose d'importants pouvoirs de police qui vont bien au-delà du champ de la gestion de l'eau mais qui le concerne, et qui en font un acteur incontournable de la gestion de l'eau. (Bouleau and Richard 2008, 84 et 85) en reprennent l'essentiel :

- Assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Notamment : prévenir, faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux, les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les maladies épidémiques ou contagieuses…
- Autoriser le déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte;
- Ils surveillent, du point de vue de la salubrité, l'état des ruisseaux, rivières, étangs, mares ou amas d'eau; ordonnent les mesures d'assainissement…
- Ils exercent également la police des baignades et des activités nautiques.

### 7 – Le propriétaire

Un autre acteur incontournable de la gestion de l'eau en France est le propriétaire. Qu'il soit agriculteur, industriel, artisan ou simple habitant, il lui revient la maîtrise d'ouvrage des constructions et des installations par exemples de dépollution des eaux. Un rôle tout particulier incombe aux propriétaires riverains de cours d'eau. L'entretien du cours d'eau est une obligation, même si peu à peu, devant le non-entretien de cours d'eau et du fait leur dangerosité croissante, la puissance publique se substitue à eux.

Enfin, il faut noter une structure originale, nous y reviendrons dans la quatrième partie de ce travail de recherche, l'association syndicale de propriétaires. Elle permet à ces

propriétaires de s'associer pour financer et gérer ensemble des travaux, par exemple de réseaux d'irrigation ou encore des digues et leur entretien.

### 8 – Les autres acteurs…

Bon nombre d'autres acteurs participent à la gestion de l'eau en France, directement ou indirectement. C'est le cas bien sûr des organismes de recherche, des associations environnementales ou de pêcheurs, des associations de consommateurs et d'usagers en général… Ils participent souvent à leur niveau aux instances de concertation autour de la gestion de l'eau.

### 9 – Une organisation complexe présentée à l'aune du bassin Rhône-Méditerranée

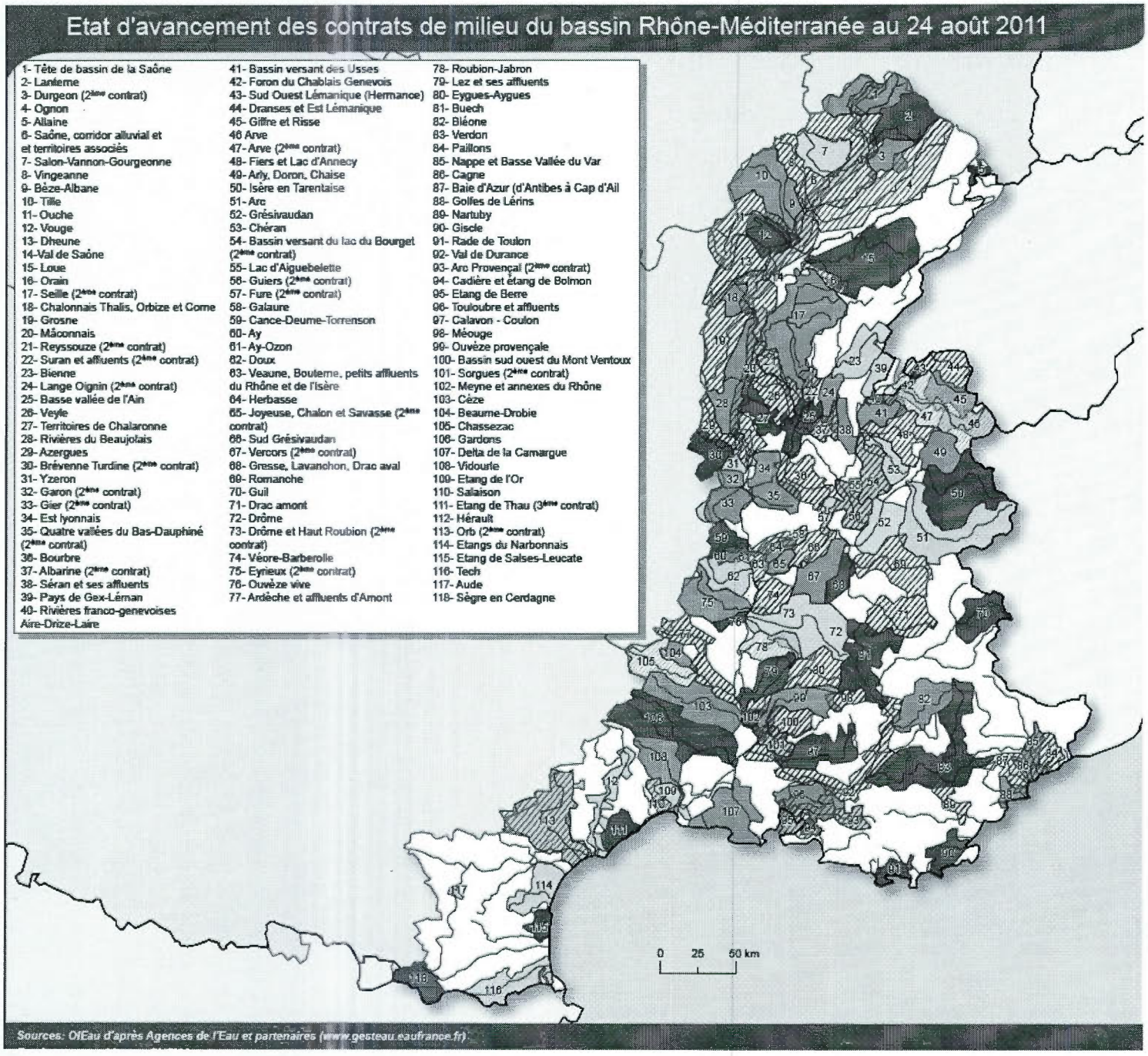
Cette architecture générale de la gestion de l'eau en France fait apparaître de multiples acteurs publics et privés, de multiples niveaux d'organisation, tous en interaction les uns avec les autres. Pour en synthétiser les grandes lignes nous nous appuierons sur le cas du bassin Rhône-méditerranée qui regroupe cinq régions et 23 départements[26].

- « Au-dessus » de ce grand bassin, on retrouve les niveaux national et international.
- C'est au niveau du bassin Rhône-Méditerranée qu'est élaboré le SDAGE.
- Le SDAGE est décliné par sous-bassins au travers des SAGE. Pour le bassin Rhône-Méditerranée, 38 procédures de ce type étaient en cours en 2011, dont 16 sont soit en cours de mise en œuvre, soit à leur première révision.
- En ce qui concerne les contrats de milieu, en 2011, on comptait 142 procédures contractuelles achevées ou en cours.

---

[26] Il faut y ajouter quelques communes de départements et régions voisins.

- Enfin, cette gestion de l'eau se joue avec les 7732 communes et ses 14 millions d'habitants.




eaufrance
Service public d'information sur l'eau

Etat d'avancement des contrats de milieu

- Émergence
- Élaboration
- En cours d'exécution
- Achevé*
- Bassin hydrographique

**Figure 4 : État d'avancement des contrats de milieu du bassin Rhône-Méditerranée au 24 août 2011**

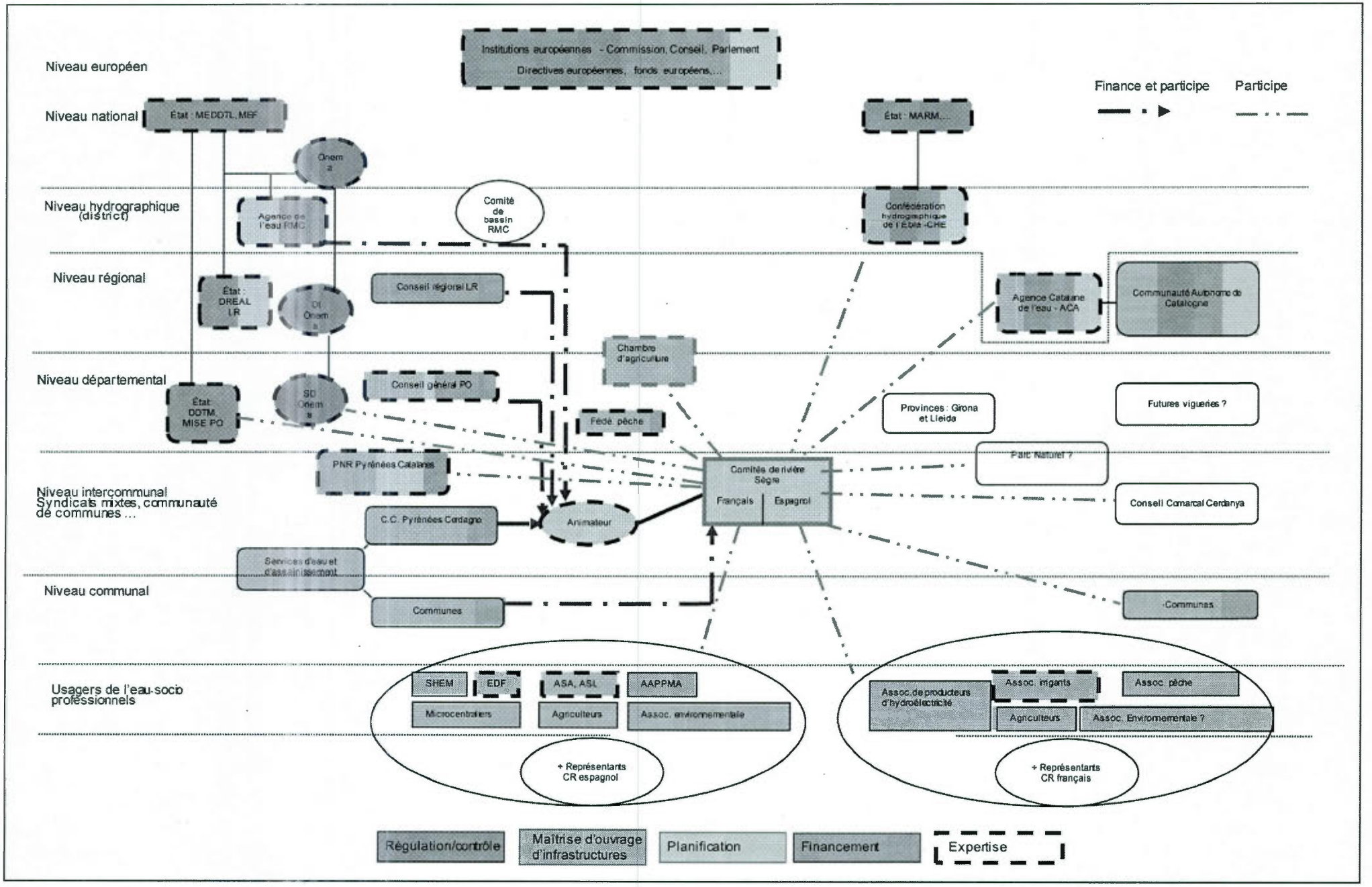
Ainsi on retrouve au niveau du bassin RM&C 1 SDAGE, 38 SAGE, 5 régions, 23 départements, 142 contrats de rivière (ou de canal, de nappe ou de baie), 7732 communes et 14 millions d'habitants…

Partant de l'analyse de la gestion de l'eau au niveau d'une rivière, dans un article portant sur la gestion de l'eau dans un territoire transfrontalier entre la France et l'Espagne situé à l'extrémité sud-ouest du bassin méditerranéen, la Cerdagne, (Maury and Richard) proposent une visualisation de l'organisation des acteurs de l'eau dans ce territoire[27] qui permet de mieux en saisir la complexité. Aux multiples niveaux concernés et aux multiples acteurs déjà identifiés, se rajoute la multiplicité des interactions entre ces acteurs.

**Figure 5 : Fonctions et compétences des acteurs de l'eau en Cerdagne (Maury and Richard)[28].**

[27] Ici, seul l'organigramme de la partie française nous intéresse, mais le schéma permet néanmoins de réaliser que l'organisation de la gestion de l'eau sur le versant espagnol n'est guère moins complexe…

[28] Abréviations. AAPMA : Association agréée de pêche et de protection des milieux aquatiques ; ASA/ASL : Association syndicale autorisée/libre ; CR : Contrat de rivière ; CC : Communauté de communes ; DI : Délégation interrégionale ; DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer ; DREAL LR : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Languedoc-Roussillon ; EDF : Electricité de France ; MEDDTL/MEF : Ministère français chargés de l'écologie / des finances ; MAMR : Ministère espagnol chargé de l'écologie ; MISE : Mission interservices pour l'eau ; ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques ; PO : Pyrénées-Orientales ; PNR : Parc naturel régional ; RMC: Rhône-Méditerranée et Corse ; SD : Service départemental ; SHEM : Société hydro-électrique du Midi.


Niveau européen
Institutions européennes - Commission, Conseil, Parlement
Directives européennes, fonds européens,...
Finance et participe
Participe
Niveau national
État : MEDDTL, MEF
État : MARM,...
Onem a
Niveau hydrographique (district)
Agence de l'eau RMC
Comité de bassin RMC
Confédération hydrographique de l'Ebre -CHE
Niveau régional
État : DREAL LR
DI Onem a
Conseil régional LR
Agence Catalane de l'eau - ACA
Communauté Autonome de Catalogne
Chambre d'agriculture
Niveau départemental
État : DDTM, MISE PO
SD Onem a
Conseil général PO
Fédé. pêche
Provinces : Girona et Lleida
Futures vigueries ?
PNR Pyrénées Catalanes
Parc Naturel ?
Comités de rivière Segre
Français
Espagnol
Niveau intercommunal Syndicats mixtes, communauté de communes ...
C.C. Pyrénées Cerdagne
Animateur
Conseil Comarcal Cerdanya
Services d'eau et d'assainissement
Niveau communal
Communes
Communes
Usagers de l'eau-socio professionnels
SHEM
EDF
ASA, ASL
AAPPMA
Microcentraliers
Agriculteurs
Assoc. environnementale
+ Représentants CR espagnol
Assoc.de producteurs d'hydroélectricité
Assoc. irrigants
Assoc. pêche
Agriculteurs
Assoc. Environementale ?
+ Représentants CR français
Régulation/contrôle
Maîtrise d'ouvrage d'infrastructures
Planification
Financement
Expertise

## 10 – Ne pas oublier les filières

Cette présentation de l'architecture de l'organisation de la gestion de l'eau en France était volontairement territoriale. C'est comme cela qu'elle est abordée et présentée dans la plupart des ouvrages. Du niveau national (voire international) au niveau communal et individuel, en passant par les différents niveaux de bassin retenus et les différents niveaux de collectivités territoriales. Il ne faudrait pas pour autant oublier l'organisation de la gestion de l'eau par filière, même si ce n'est pas notre propos ici de la développer. (Barouch 1989, 103) donne une définition de ces filières :

> Par filière nous entendons une structure verticale organisée autour d'une fonction du milieu biophysique :
> - filière « alimentation eau potable »;
> - filière « assainissement des eaux usées »;
> - etc.

A la complexité organisationnelle précédente s'ajoutent et se superposent les filières en lien avec l'eau et leurs interactions avec les autres acteurs de l'eau. On compte différentes grandes filières. On peut ainsi recenser en lien avec l'eau et sa gestion (Office International de l'Eau 2009, 22 à 34) la filière « grands aménagements et maîtrise de l'eau » (protection contre les inondations, soutien d'étiage et gestion des sécheresses, l'eau agricole et rurale, les grands ouvrages de valorisation économique de l'eau) et la filière « eau potable et assainissement » (les infrastructures et leur gestion, le financement, la formation professionnelle). A ces filières essentiellement tournées vers les usages et l'aménagement des milieux, il faut ajouter des filières comme la pêche et d'autres plus récentes comme les loisirs, les sports et la culture, ou encore celle encore en cours de structuration plus tournée vers la préservation des milieux.

Chaque filière s'organise du niveau local au niveau international, fait appel à des habitants lambda comme à des experts, des scientifiques, des administratifs, des élus, des chefs d'entreprise, des techniciens…

## 11 – Un zoom sur les agences de l'eau

Le questionnement au cœur de ce travail de recherche trouve une de ses origines dans les interrogations de certains des personnels d'agences de l'eau. Il convient donc de porter une attention plus particulière ici à cet acteur singulier de la gestion de l'eau en France.

Dans son rapport, (Flory 2003) rappelle le trépied sur lequel repose l'action publique dans le domaine de l'eau (p. 37), ce qui permet de bien resituer la place et le rôle de ces agences de l'eau :

- L'application de la réglementation, qui est du domaine de l'État, et, ajoutons nous, celui du maire;
- Les incitations, en particulier au travers des aides techniques mais surtout financières des agences de l'eau;
- Les redevances, qui permettent à la fois de mobiliser les moyens financiers nécessaires aux actions à mettre en œuvre et qui devraient jouer, dans le principe, un rôle incitateur de réduction de la pression des usages sur les milieux aquatiques.

Les agences de l'eau se trouvent donc au cœur des deux derniers « pieds » du dispositif. Ce sont des acteurs essentiels pour aider à définir les objectifs par bassins hydrographiques (les agences de l'eau ont une mission de secrétariat auprès du Comité de bassin) mais, surtout, pour **aider à la mise en œuvre** des orientations et programmes ainsi définis.

Les agences de l'eau (appelées agences financières lors de leur création) sont des structures originales nées à partir de la loi de 1964. (Nicolazo and Redaud 2007) permettent d'en dessiner les grands principes de fonctionnement.

Ce sont des établissements publics administratifs de l'État, des EPA. Leur originalité repose dès l'origine sur la volonté de sortir des frontières administratives traditionnelles et de faire participer l'ensemble des partenaires. Les compétences des agences ont été précisées dans la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 dans son article 82 :

> Dans chaque bassin ou groupement de bassins [...] une agence de l'eau [...] met en œuvre [...] les SDAGE et les SAGE, en favorisant une gestion équilibrée et économe de

> la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques.

Les agences perçoivent les redevances et apportent des aides financières, leurs missions s'exercent dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention d'une durée de 6 ans. Depuis 1986, la tutelle des agences est confiée au ministère de l'environnement.
Au départ l'action des agences de l'eau, appelées alors agences financières de bassin, consistait à apporter des subventions ou des prêts aux maîtres d'ouvrage potentiels (collectivités locales, industriels, agriculteurs...) qui souhaitaient réaliser des ouvrages d'intérêt commun de bassin. C'est encore leur mission principale. Pour cela, les agences de l'eau trouvent leurs moyens financiers dans la perception de redevances. Si à l'origine les redevances étaient fixées avec une grande autonomie et *a posteriori*, une fois réalisée une analyse préalable de la situation du bassin, elles sont aujourd'hui fixées *a priori* et très largement encadrées par l'État. Actuellement, la loi établit sept types de redevances (pollutions, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique). Le consommateur en eau potable reste de loin le principal contributeur dans les recettes des agences. En plus de leurs missions administratives et financières (instruction des redevances et des aides), les agences ont, au fur à mesure de leur montée en puissance, développé une expertise et des outils pour mieux juger des priorités utiles sur le bassin : réseau de mesures, études des milieux et process, élaboration et animation des SDAGE, SAGE, contrats de rivières, programmes de recherche...
Le SDAGE fixe les objectifs et sert de cadre obligatoire à l'action publique; au plan réglementaire pour les services de l'État, au plan financier pour l'agence de l'eau. Si la définition des orientations du SDAGE et du programme d'intervention se fait au niveau du Comité de bassin, c'est au sein du conseil d'administration de l'agence que sont étudiées les conditions d'équilibre financier entre dépenses et recettes prévisionnelles. Formellement, un programme d'intervention se traduit par des lignes de crédits

annuelles autorisant l'agence à engager des dépenses par grands types d'intervention. Comme pour les redevances, si les programmes font l'objet d'une délibération obligatoire du Comité de bassin, ils sont aujourd'hui encadrés par le Parlement, qui définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention de chaque agence de l'eau et qui prévoit le montant des dépenses et recettes nécessaires à sa mise en œuvre.

Les agences de l'eau instituées par la loi de 1964 apparaissent dès leur origine comme des structures originales, conçues comme des outils décentralisés de l'action publique en pleine période de planification (Ghiotti 2006); à ce titre et depuis lors, l'identité des agences de l'eau reste confuse aux yeux de beaucoup.

> Certains voient en elles le prolongement d'une tradition de la planification et gestion multifonctionnelle de l'eau qui remonterait à la Ruhr en passant par la Tennessee Valley Authority, ce qu'elles ne sont pas. D'autres au contraire ont voulu y voir un exemple pionnier de la mise en place d'une régulation économique du type PPP (principe pollueur-payeur), et le malentendu conduit aujourd'hui à des évaluations négatives de la part des économistes déçus. Peu en tout cas voient que l'originalité de l'expérience tient à la simultanéité de l'incitation économique et de l'institutionnalisation de la communauté des usagers d'un territoire de bassin ; plusieurs pays en développement ont cherché à prendre l'une ou l'autre des deux caractéristiques sans comprendre que c'était la simultanéité qui situait ces institutions originales dans le monde de la politique publique en réseau et de la gouvernance (Barraqué 2007).

*B – En conclusion : l'État, le maire et le propriétaire*

Les présentations précédentes permettent de mieux mesurer ce qui peut apparaître comme une évidence mais qui n'en n'est pas moins une réalité incontournable de la gestion de l'eau en France, à savoir le fait que les acteurs de l'eau sont divers, multiples, et que les modes d'organisation, les règles formelles, qui les relient entre eux, sont complexes et délicats à saisir dans leur intégralité. Malgré tout, concernant la capacité à intervenir directement en termes de gestion de l'eau, les choses se simplifient en partie puisque trois catégories d'acteurs ressortent tout particulièrement : l'État, le maire et le propriétaire.

- L'État. Il « *occupe une place nettement dominante [du fait] de deux préoccupations majeures : sauvegarder une répartition équitable et préserver une qualité minimale* » (Nicolazo and Redaud 2007, 129). Dans le système français, il assure une place essentielle dans la protection des intérêts collectifs. L'État détient le pouvoir de régulation des usages de l'eau et de Police.
- Le maire. Il exerce des pouvoirs importants dans le domaine de l'eau (Nicolazo and Redaud 2007, 160). Il a la charge de mettre à la disposition de la population de sa commune l'eau potable, il a la responsabilité de la salubrité de sa commune, il dispose enfin de larges pouvoirs de réglementation et de police. Malgré tout, « *le maire occupe un statut ambivalent : il est à la fois un élu du peuple, et donc le personnage politique le plus proche des citoyens, et un agent public placé en tant que tel, dans l'exercice de certaines missions, sous l'autorité du préfet et donc de l'État* » (ibid.). Nous reviendrons dans la conclusion de cette thèse sur ce rôle ambivalent et sur les difficultés qu'il fait peser sur les maires mais aussi sur la gestion de l'eau en général dans notre mode de gestion bipolaire public – privé dominant.
- Enfin le propriétaire… Même si ses droits et ses obligations sont très largement encadrés par les pouvoirs publics, il n'en reste pas moins que le droit de l'eau

> reste pour l'essentiel attaché aux droits de propriétés des riverains. Surtout, dans la mesure où il s'agit d'améliorer la gestion de l'eau, c'est un partenaire indispensable car c'est lui qui peut se porter maître d'ouvrage sur sa propriété ou qui peut faire évoluer ses pratiques.

Sans la mise en mouvement coordonnée de ce « trépied » – l'État, le maire et le propriétaire – toute politique d'amélioration de la gestion de l'eau, ce à quoi vise la D.C.E., peut paraître vaine. Comment cette Directive vat-elle s'insérer dans le complexe et imposant dispositif français? C'est ce que nous allons aborder dans la prochaine sous-partie.

## Section 3 – **La mise en œuvre de la D.C.E. : un véritable problème de l'action**

Passer des orientations et objectifs de la D.C.E. à sa mise en œuvre en France, c'est le défi que va devoir relever chaque État membre. Après avoir rappelé que la Directive est bien orientée vers l'action – les enjeux liés à l'eau et à sa gestion apparaissant au moment de son élaboration comme de plus en plus cruciaux – nous montrerons que, dès sa publication, sa mise en œuvre a été estimée difficile en France sur deux plans : des raisons qui tiennent à la Directive elle-même ; des raisons qui tiennent à la gestion publique de l'eau en France. A ces deux plans nous en ajouterons un troisième, celui concernant les difficultés posées par la D.C.E. aux agences de l'eau du fait des singularités de ces dernières.

## I – La D.C.E. est tournée vers l'action

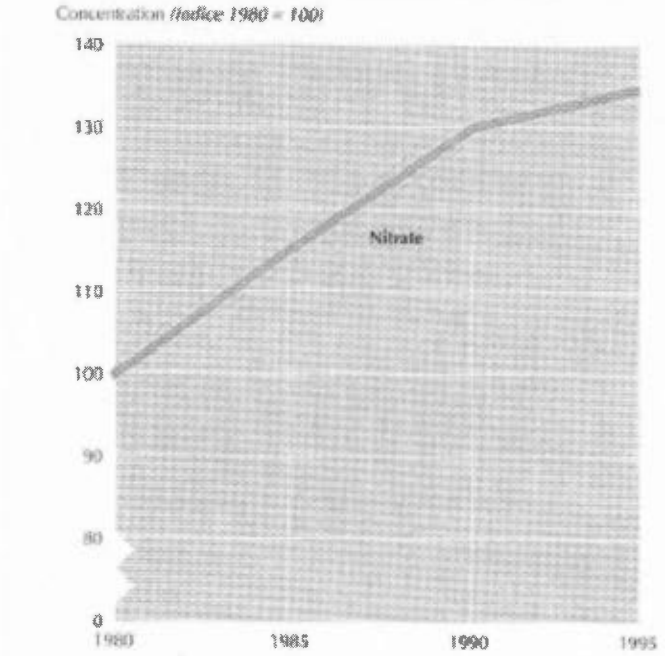
Dans le quatrième point des attendus de la D.C.E. il est rappelé que :

> Les eaux dans la Communauté sont de plus en plus soumises à des contraintes dues à une croissance continue de la demande en eau de bonne qualité et en quantités suffisantes pour toutes les utilisations.

Dans ce même attendu, il est rappelé que la D.C.E. s'appuie sur les travaux de l'agence européenne pour l'environnement. Celle-ci a en effet publié un rapport en 1995 sur l'état de l'environnement au sein de l'Union européenne. A l'époque, et concernant l'eau douce, les données collectées sont sans appel (Agence européenne pour l'environnement 1995). Pour ne prendre que quelques exemples :

- Près des 60% des villes européennes sont situées dans des régions ou à proximité de régions où les eaux souterraines sont menacées de surexploitation (p. 81) ;
- en ce qui concerne la concentration de nitrates, il est estimé que le niveau guide est dépassé dans les eaux souterraines de plus de 85% des terres agricoles en Europe [...] et que le plafond de concentration est dépassé dans les eaux se trouvant sous 20% des terres cultivées (p.81).

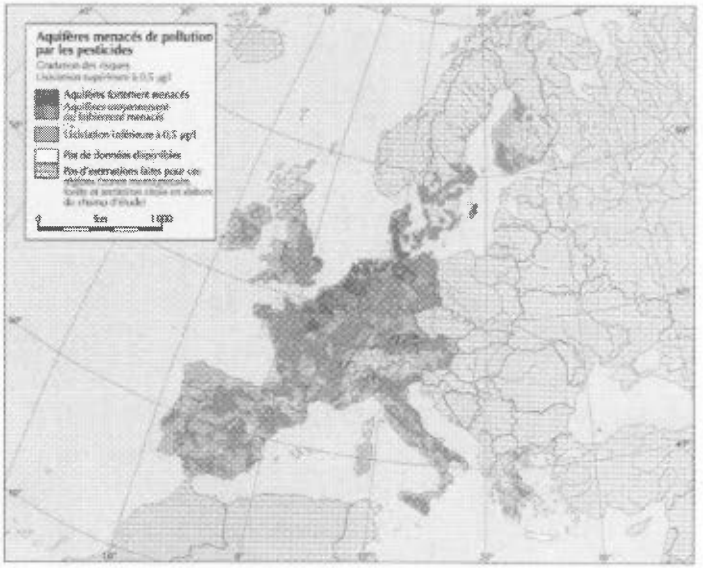
*Figure 4.7.1 — Évolution de la concentration de nitrates dans les eaux souterraines (Danemark, France, Grande-Bretagne)*




*Source:* ETC/IW, 1995.

– En ce qui concerne les pesticides, on estime que le seuil recommandé pour les eaux souterraines est dépassé dans moins de 75% des terres agricoles de l'UE/ALE ;

*Carte 4.7.1 — Pesticides: indication des «points chauds» en ce qui concerne les ressources en eaux souterraines*




Source: RIVM, citée dans AEE, 1995

– Concernant les phosphores dans les principaux cours d'eau de la Communauté, 10% seulement des stations enregistrent un niveau inférieur à 0,05 mg/l (influence humaine quasi nulle), alors que 58% d'entre elles relèvent une concentration de 0,125 à 0,5 mg/l et 14% des niveaux supérieurs à 0,5 mg/l lesquels sont le signe d'une pollution majeure essentiellement causée par le déversement des eaux usées (p. 83).

Aussi, l'enjeu identifié au travers de cette directive cadre est bien « *la nécessité d'une action visant à protéger les eaux dans la Communauté, tant au point de vue qualitatif que quantitatif* » (Le parlement européen et le conseil de l'union européenne 2000, préambule). C'est également à cet appel à l'action que (Nicolazo and Redaud 2007, 347) concluent leur ouvrage « *L'heure est aujourd'hui de passer au « faire » plus que de poursuivre de longs débats* ».

Malgré ces intentions, la mise en œuvre de la D.C.E. s'avère plus délicate qu'il n'avait pu paraître au premier abord aux acteurs publics de l'eau en France.

## II – La difficile mise en œuvre de la D.C.E.

### *A – Des raisons intrinsèques à la Directive*

Dès 2001, (Barraqué 2001), spécialiste des politiques de l'eau en France et en Europe, entrevoit six grands problèmes dans sa mise en œuvre (p. 4 et 5) :

- La délimitation des grands bassins hydrographiques et la forme de gestion par bassin retenue (la réglementation ou la coordination ?) ;
- La définition du « bon état écologique » : par rapport à quel état de référence ? Quel coût pour obtenir une information la plus juste possible ? comment trouver des bio-indicateurs permettant à la fois une harmonisation des politiques au niveau européen tout en laissant de nécessaires marges de manœuvres locales ? (Bouleau 2008) précise les difficultés liées à cette atteinte du bon état écologique : 1) la diversité biologique elle-même, les techniques de restauration étant difficilement standardisables ; 2) la jeunesse de la pensée écologique ; dans le fond, les solutions de restauration ne sont pas légion ; 3) la dimension historique importante de l'ingénierie écologique « *La restauration des milieux n'est jamais un retour en arrière. Si une perturbation a isolé un milieu d'un autre et qu'il s'est appauvri en espèces [...] le rétablissement ultérieur des liens entre ces deux milieux ne va pas forcément rétablir les populations d'espèces disparues* » (p. 88) ; 4) l'état des milieux ne dépend et ne dépendra pas uniquement des actions entreprises par la filière ; il « *n'est pas uniquement une responsabilité de filière* », mais dépend bien du comportement de l'ensemble des acteurs impactant, volontairement ou non, ces milieux ;

- La question du recouvrement des coûts et la difficulté de se passer des subventions, officielles ou « déguisées » ;
- La participation du public, ou au moins son information, avec le risque d'une judiciarisation des procédures, -tout citoyen pouvant remettre en cause les efforts engagés alors que ce sont les Etats qui seront comptables du bon état atteint ou non (une Directive cadre s'impose aux Etats et non aux autres acteurs)- et donc des pénalités éventuellement encourues (d'une certaine façon, les habitants pourraient à la fois ne pas vouloir que le prix de l'eau augmente et faire condamner leur Etat pour l'insuffisance des moyens engagés pour atteindre le bon état…) ; à l'inverse, les Etats pourraient chercher à informer et associer le public seulement a minima…
- Le fait que la D.C.E. ne prenne pas suffisamment en compte les substances toxiques et les eaux souterraines[29] .
- La difficulté à reconquérir les eaux souterraines étant donné le statut de la propriété dans certains pays, où cette eau appartient aux propriétaires des sols.

Si des difficultés étaient dès l'origine à prévoir par rapport à différents axes de la D.C.E., dans ce même article, l'auteur rappelle que la D.C.E. a également une « triple ambition » (l'atteinte du bon état écologique d'ici 2015 dans les grands bassins hydrographiques, se rapprocher de l'autofinancement des politiques de l'eau et informer voire faire participer le public à l'élaboration des politiques de l'eau) et de conclure qu'« *il ne sera facile de les satisfaire en même temps* » (Ibid. p. 4). Constat qu'il réitère, sur le même thème, quelques années plus tard : (Barraqué 2004) cela reste « *plus facile à dire qu'à faire* »…

---

[29] Retard en partie comblé par la Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

*B – Un « défi » pour les acteurs publics de l'eau en France*

Dans un premier temps, la D.C.E. a pu apparaître comme la prolongation de la gestion de l'eau « à la française » au niveau européen. Gestion déconcentrée par district hydrographique en associant les usagers, agences de bassin autonomes et système de redevance permettant de faire financer par les usagers les coûts des services liés à l'eau. Ceci devait en favoriser son application sur le territoire national. Mais (Barraqué 2001), évoquant la difficulté à concilier la triple ambition que porte en elle la D.C.E., précise qu'elle concerne tous les pays, « *même [...] un pays comme* ***la France qui peut avoir l'illusion d'avoir servi de modèle*** *avec son approche par groupes de bassins-versants*[30] » (p. 4). Cette analyse est également partagée par Gabrielle Bouleau qui relève que si cette perception n'est pas totalement erronée, il existe néanmoins un décalage important entre la gestion portée par la France et celle qui se met en place au niveau européen. Quels décalages sont relevés (Bouleau 2007a, 31 à 36) ?

Tout d'abord, la D.C.E. définit la nécessité de réaliser un état des lieux concernant les « masses d'eau » et les usages de l'eau par bassin. Or, en France, et malgré des décennies de gestion par bassin, les données sont toujours éclatées entre de multiples services et administrations. Il n'existe pas de « *dispositif commun de gestion de données* » (p. 32). Difficile aussi de pouvoir réaliser un suivi de l'évolution des masses d'eau sur le long terme, les réseaux de suivis mis en place ne l'ayant pas été à cette échelle. Ensuite, la gestion des bassins transfrontaliers n'est pas conforme à ce qu'en attend la Directive. Enfin, et nous y reviendrons, si les agences paraissaient correspondre parfaitement à la logique de bassin prévalant en France et se mettant en place au niveau européen, on trouve dans les textes qui ont transposé la Directive dans le droit français que « *les autorités compétentes au niveau des districts [seront] non pas les agences, mais les préfets coordonnateurs de bassin, aidés des différents*

---

[30] Souligné par nous

*services déconcentrés de l'État* » (p. 31). Et de préciser « *c'est-à-dire que les agences ne sont pas autonomes mais au service d'un État qui s'organise pour être pertinent sur un découpage par bassin alors qu'il est organisé par département* » (p. 32).

Ainsi, la Directive se révèle à l'étude finalement moins calée sur le modèle français qu'il n'y paraît. C'était là, à l'époque de sa mise en place, une première difficulté relevée quant à sa mise en œuvre en France. Une deuxième est venue de la politique de l'eau elle-même développée en France depuis des décennies.

Concernant la « participation du public », mise en avant dans l'article 14 de la Directive, Gabrielle Bouleau cite Drobenko qui souligne que « *la pratique française en la matière est jugée minimaliste* » (p. 33), et que « *En l'état actuel des procédures, la France répond a minima aux exigences européennes en matière de participation du public* » (p. 34).

Sur la délicate question de l'atteinte d'objectifs en termes de qualité des milieux aquatiques, la France manque de données quant à l'évaluation de la qualité biologique des rivières, et les indices disponibles ne permettent pas de distinguer entre eux les différents milieux (ce sont des étalons communs à toutes les rivières), ce qu'exige pourtant la Directive. Mais de nombreux experts soulignent que la lacune la plus fondamentale concerne la compréhension et la modélisation du fonctionnement écologique des milieux, qui conditionne pourtant l'efficacité des techniques de restauration à entreprendre.

Sur le plan de l'atteinte des objectifs à date déterminée, 2015 ou 2027 au plus tard, les expériences passées dans d'autres domaines montrent que la France n'a pas toujours été capable d'être au rendez-vous. C'est bien en effet l'objectif en termes de qualité chimique ou écologique des masses d'eau qui est novateur plus que celui d'obligation de résultats. Une Directive antérieure[31] fixait elle aussi des résultats à atteindre

---

[31] Directive n° 76/464/CEE du 04/05/76 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté

concernant certains niveaux de pollution des eaux. La France n'a pas réellement transposé cette Directive, ce qui lui a valu une condamnation devant la Cour européenne de justice… Gabrielle Bouleau rapproche cette condamnation d'une tendance bien plus profonde en France, celle de *« L'absence de considération relative à l'obligation de résultat [qui] est caractéristique de la tradition française d'évaluation des politiques publiques. Ces évaluations ne sont pas inscrites dans un droit permettant de sanctionner l'absence ou l'insuffisance de résultat » (p. 36).*

Quelques années plus tard, la même auteure conclut ainsi un article :

> Les objectifs fixés par les directives antérieures dans le domaine de l'eau n'avaient pas semblé difficiles à atteindre parce qu'ils étaient restreints à certaines eaux et qu'en France les outils politiques et techniques nécessaires étaient bien maîtrisés. L'obligation de restauration écologique prend davantage le monde français de l'eau au dépourvu parce que l'amélioration de la qualité des milieux nécessite d'impliquer des filières extérieures au monde de l'eau et que les outils de restauration sont moins stabilisés et moins standardisables (Bouleau 2008, 91).

### *C – Une gageure pour les agences de l'eau*

Jugée difficile à mettre en œuvre en elle-même et par rapport à la gestion publique de l'eau en France, la D.C.E. se révèle également délicate à mettre en œuvre pour cet opérateur singulier et incontournable qu'est l'agence de l'eau. A deux moments charnières de son action, la définition des objectifs à atteindre et les moyens financiers à mobiliser, le législateur français va en effet limiter l'autonomie des agences.

Concernant les objectifs, nous l'avons vu, « *la directive-cadre est [...] une épreuve pour l'ensemble des Etats de l'Union* » car « *le Conseil a dû accepter des amendements beaucoup plus ambitieux en termes de qualité écologique que ce que les Etats étaient prêts à accepter* » (Bouleau 2008, 91). Mais plus que cela, la transposition de la D.C.E. dans le droit français a amené le législateur, pour respecter la D.C.E., à revenir en partie sur les marges de manœuvre, en termes de définition des objectifs à atteindre, accordées par la loi sur l'eau de 1992 aux Comités de bassin. En France, le choix a été fait de donner la prérogative dans les districts aux Préfets coordonnateurs de bassin (c'est-à-dire à l'Etat) plutôt qu'aux agences de l'eau.

> L'article 83 de la loi du 30 décembre 2006 a également encadré l'action des agences de l'eau en définissant, dans la perspective communautaire du respect de la directive de 1991 sur les eaux résiduaires urbaines à l'horizon 2011 et d'un retour au bon état des eaux en 2015, les douze orientations prioritaires de leurs programmes pluriannuels sur la période 2007-2012 (9e programme des agences de l'eau) et leurs modalités d'intervention. Leurs délibérations doivent être compatibles avec ces orientations. De fait, les agences sont quasiment devenues à cette occasion, malgré leur autonomie financière et la représentation minoritaire de l'État au sein de leur conseil, un outil aux mains de l'État, qui les utilise pour appliquer sa politique de l'eau et pour financer les actions qu'il décide, ces actions pouvant être le cas échéant purement locales (art. L. 213-9-2 du code de l'environnement) (Conseil d'Etat 2010a, 85 et 86).

Concernant les moyens financiers alimentés par les redevances, par construction les agences de l'eau définissaient le montant de celles-ci, montant qui devait être accepté par les Comités de bassin. C'était une autonomie relative. Or, la conformité du système de redevance issu de la loi de 1964 a été jugé inconstitutionnelle. La loi de 2006 a

remédié à ce problème en encadrant les taux de redevance par le Parlement National. L'autonomie des agences s'en est trouvée de nouveau réduite. Toujours concernant les redevances, une autre nouveauté n'a pas été non plus sans conséquence sur le financement et donc le fonctionnement des agences :

> En 2008, l'entrée en vigueur des redevances de la LEMA a introduit une incertitude dans les prévisions de recettes des agences de l'eau. Avant cette loi, les montants à percevoir étaient définis par l'agence de l'eau et répartis entre les redevables (impôt dit de répartition). Cette procédure garantissait une certaine prévisibilité puisque, même si les volumes d'eau consommés différaient des prévisions, le montant dû par les redevables restait le même. Désormais, les recettes de redevances sont directement liées aux volumes d'eau consommés ou aux pollutions émises, ce qui entraîne une plus grande volatilité des recettes de redevances (République française 2009, 15).

Ainsi, « *Cette loi définit l'assiette des redevances, elle plafonne les taux et fixe les principes de leurs modulations. Mais l'intervention du Parlement porte aussi sur les orientations prioritaires des programmes des agences* » (Graindorge 2007). Dit plus trivialement, pour les agences, il va falloir faire mieux avec si ce n'est moins de moyens, en tout cas avec des moyens dont la croissance se trouve encadrée et limitée par l'échelon national, alors que l'agence n'est qu'un acteur indirect de la gestion de l'eau en France.

## Section 4 – **Conclusion du premier chapitre. Premier bilan d'étape, les difficultés entrevues sont bien au rendez-vous**

En 2010, deux des plus hautes juridictions françaises, le Conseil d'État et la Cour des Comptes, vont se déclarer sceptiques quant à la capacité de la France à atteindre « le bon état » affiché dans la D.C.E. Publié en 2010, un rapport annuel de la Cour des

comptes[32] visant à « *contrôl[er] l'exercice de la police de l'eau ainsi que les comptes et la gestion des six agences de l'eau* » (Cour des comptes 2010, 618) « *a mis en lumières des insuffisances pour chacun des leviers de la politique de l'eau. Elle conduit à douter de la capacité de la France d'atteindre dès 2015 les objectifs de qualité qu'elle s'est assignée, sauf à ce que des améliorations lui soient rapidement apportées* » (Ibid.). Et d'égrainer les difficultés rencontrées : le problème de la maîtrise des prélèvements dans certains bassins ; la difficulté à traiter correctement les pollutions diffuses ; pour les eaux souterraines, la concentration moyenne en nitrates était d'une qualité moyenne voire médiocre pour la moitié des points de mesure, et dans deux-tiers des nappes on y trouvait des pesticides… Et de juger sévèrement l'action des agences de l'eau, même si elles ne sont pas les seules à être épinglées :

> Tandis que le contexte de leurs interventions a profondément changé, les agences de l'eau restent encore trop proches de la logique de la loi de 1964 : elles s'apparentent toujours plus à des banques mutualistes chargées de faciliter des initiatives locales de gestionnaires et d'usagers de l'eau qu'à des instruments d'une politique nationale soumise à des obligations de résultats. Elles ajustent bien leur programmation financière et leurs méthodes d'intervention aux besoins émergents, mais à un rythme qu'il conviendrait d'accélérer (p. 627).

La même année, dans un autre rapport, le Conseil d'Etat, un peu plus nuancé dans son jugement, libelle ainsi son avis « *Un état des lieux contrasté : des améliorations et des dégradations* » (Conseil d'Etat 2010a, 124 et 125). Constatant la dégradation de la qualité des nappes souterraines, il juge que :

> L'inertie est forte en la matière : même en cas d'arrêt immédiat de l'utilisation de pesticides et de nitrates, il faudrait plus d'une dizaine d'années pour en observer la conséquence sur la qualité des eaux souterraines : c'est l'une des raisons pour lesquelles il est d'ores et déjà acté que la France ne pourra pas, quels que soient ses efforts, respecter l'horizon 2015 théoriquement fixé par l'Union pour le retour au bon état des eaux.

---

[32] Les missions de la Cour des comptes sont définies par la Constitution au 1er alinéa de l'article 47-2 : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. […] ». Juridiction administrative, la Cour remplit ces missions **en toute indépendance**

Plus largement, il recense les « problèmes majeurs posés par quatre secteurs » à l'échelle nationale, qui, D.C.E. ou non, restent posés (Conseil d'Etat 2010a, 164 à 197). 1) eau et alimentation, en mettant en particulier l'accent sur les difficultés posées par l'agriculture (pollutions diffuses, prélèvements…) ; 2) eau et ville en ce qui concerne la mise à niveau de l'assainissement collectif, la prévention des inondations et la solvabilité du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ; 3) eau et énergie avec la difficulté à assurer les objectif ambitieux énoncés en termes d'hydroélectricité ; 4) eau et transport fluvial avec l'adaptation de ce mode de transport aux nouvelles attentes qui se font jour.

D'un certain point de vue, il n'est pas inhabituel qu'une politique publique, somme toute encore assez récente en ce qui concerne le volet « D.C.E. » de la loi sur l'eau de 2006, n'atteigne pas l'ensemble des objectifs que le législateur lui a assigné. Pourtant, il nous paraît difficile de nous arrêter à ce froid constat. D'une part, c'est banal, répétitif, mais néanmoins essentiel de le rappeler, l'eau c'est la vie ; d'autre part, parce que la difficulté à franchir un cap dans la gestion de l'eau en France nous paraît symptomatique d'une difficulté pour les politiques publiques à être réellement efficaces dans certains domaines pourtant essentiels au devenir des sociétés humaines et des milieux de vie.

La D.C.E. révèle la difficulté pour les acteurs publics de l'eau, et tout particulièrement les agences, à obtenir des résultats alors même que les compétences et les champs de responsabilités sont éclatés entre de multiples acteurs, de multiples niveaux d'action. Pourquoi une telle difficulté ? Au travers de ce premier chapitre, un faisceau d'indices, je dirais concordants, permettent de commencer à discerner les contours de « ce qui fait problème ». A l'origine, on trouve la nature même de l'eau, son caractère circulant, le fait qu'elle soit indispensable à toute forme de vie comme aux activités humaines. Cette « nature » de l'eau impose que l'eau, sujet politique et social majeur, « *est difficile à*

*saisir en droit* ». L'eau relie une multiplicité d'acteurs concernés par toute politique de l'eau, dont trois nous apparaissent incontournables, l'État, le maire et le propriétaire, avec la réalité qui est que « *La police administrative [...] demeure impuissante face aux droits de propriété* ». A ce substrat vient s'ajouter l'ambition de la D.C.E., en particulier celui d'atteindre le « bon état des masses d'eau », couplé à une certaine obligation de résultats. Il apparaît également que la D.C.E. n'est pas « calquée » sur la gestion publique de l'eau en France, en tout cas pas aussi proche qu'il n'avait pu y paraître. Aussi, le « bon état écologique » en particulier soulève de multiples questions pour la puissance publique, puisque c'est bien l'État qui s'est engagé à l'atteindre et c'est lui qui risque d'être pénalisé financièrement par la Cour de Justice Européenne au cas où il serait mis en défaut. Quel état de référence choisir ? Comment atteindre ce bon état sachant que « *les techniques de restauration [sont] difficilement standardisables* »; que « *la restauration des milieux n'est jamais un retour en arrière* »; et que l'état des milieux « *n'est pas uniquement une responsabilité de filière* » mais dépend du comportement de multiples acteurs ? L'objectif à atteindre est une « résultante » ! Or, pour ce qui concerne les agences de l'eau, celles-ci ne peuvent « qu'aider à la mise en œuvre », alors même que leur autonomie a été rognée par le législateur.

Dès lors, parce qu'il s'agit d'un objectif en soi affiché dans la D.C.E. mais aussi pour lever une partie des difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs qualitatifs et quantitatifs que la France s'est fixés concernant l'eau et les milieux aquatiques, pour améliorer la gestion de l'eau en général, l'accent est de plus en plus mis sur l'implication des acteurs, la participation, la mise en place de processus de concertation – décision…

Comment agir de façon efficace, en situation complexe, quand de multiples acteurs sont concernés ? Cette question n'est pas nouvelle, elle semble même au cœur des

politiques publiques de l'eau depuis 1964. Et pourtant les difficultés demeurent. Pour progresser dans notre recherche, il s'agit de mieux comprendre pourquoi et comment les politiques de l'eau visent à associer les acteurs concernés à la gestion de l'eau, et, si des dispositifs existent, quelles en sont les limites et que soulignent-elles ?

Dans le deuxième chapitre, nous allons présenter comment cette question de l'implication des acteurs, voire de la société, s'est peu à peu imposée dans les politiques publiques, quels sont les dispositifs et outils qui ont été développés pour la permettre et quelles évaluations de ces dispositifs ont été proposées.

# Chapitre 2. A « saut qualitatif » de la D.C.E., « saut qualitatif » des politiques de l'eau en France ?

Dans ce chapitre, nous allons aborder la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » du point de vue des politiques publiques de l'eau en général et voir comment elle se décline au niveau de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse plus particulièrement.

Qu'entendons-nous par implication ? Par i mplication active ? Par implication active de la société dans la gestion de l'eau ? Chaque terme mériterait en lui-même de longs développements. Pour préciser le choix de ces mots et avancer dans notre raisonnement, nous avons fait le choix de partir d'un questionnement pragmatique, celui de certains des personnels de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse confrontés à la mise en œuvre de la Directive Cadre Européenne sur l'eau, dans le champ de leurs compétences et de leur légitimité.

Pour ce faire, dans un premier temps, nous partirons du plus général, c'est-à-dire les lois et politiques de l'eau aux niveaux européen et français, pour rechercher en quels termes la question et la place de la « société » y est mentionnée. Nous effectuerons ce même travail au niveau des programmes de l'agence de l'eau RM&C. Dans un second temps nous questionnerons les outils dont l'agence de l'eau RM&C dispose afin de permettre cette « implication », pour y apporter un regard critique.

## Section 1 – Principes et dispositifs concernant l'implication du public dans les politiques publiques de l'eau. Une analyse à partir de la gestion de l'eau dans le bassin Rhône Méditerranée et Corse

« Participation », « implication », « concertation – décision » des « acteurs de l'eau », des « parties prenantes », du « public », du « grand public », des « profanes », de « la société »... Les termes ne manquent pas pour mettre des mots sur une réalité qui s'est imposée dans les politiques publiques de l'eau : associer le plus grand nombre d'acteurs possible au plus grand nombre d'étapes de la définition et de la mise en œuvre de la politique de l'eau.

Avant de présenter, dans une troisième chapitre, les dispositifs mis en place pour permettre cette participation et d'en proposer une évaluation, nous allons traiter dans ce deuxième chapitre de la montée en puissance de la question de la participation du public dans les politiques de l'eau. Pour ce faire, nous nous appuierons sur le cas de l'agence de l'eau RM&C et des politiques menées dans le bassin Rhône Méditerranée et Corse.

### I – La montée en puissance de la place et du rôle du public dans les politiques de l'eau

Selon notre analyse, quatre grandes entrées permettent de mieux saisir cette montée en puissance : une entrée institutionnelle concernant le fonctionnement même des agences; une entrée théorique concernant la « participation » développée dans les

sciences politiques; une entrée « pragmatique » qui part des problèmes rencontrés par l'agence tels qu'ils apparaissent dans ses plans pluriannuels d'intervention et de la place qu'y prennent les « acteurs de l'eau »; et enfin une entrée « politique publique » concernant les « principes participatifs » qui y sont associés. Nous aurions pu ajouter également une cinquième entrée, celle concernant la prise en compte de la capacité « auto-organisatrice », pour reprendre le terme d'Elinor Ostrom, des acteurs dans leurs territoires, mais pour tout dire, cette entrée n'apparaît qu'à la marge dans les travaux que nous reprenons ici comme ayant pu influencer les politiques publiques de l'eau. Est-ce symptomatique d'une certaine façon dont les politiques publiques sont pensées, construites et mises en œuvre ? Toujours est-il que nous aborderons cet aspect, qui nous paraît primordial, dans les autres parties de cette thèse.

*A – Une entrée institutionnelle. Par construction, les agences de l'eau sont des acteurs indirects de la gestion de l'eau.*

Dès leur origine, « *En France, à l'échelle des districts hydrographiques, les agences de l'eau ont la maîtrise d'ouvrage pour les études mais pas pour les travaux* ». (Bouleau and Richard 2008, 69). **Derrière cette question de la maîtrise d'ouvrage se joue quelque chose d'essentiel : l'agence, son personnel, ne peuvent intervenir seuls pour mener tous travaux concernant la gestion de l'eau**. Trois grandes catégories d'acteurs, nous l'avons précisé par ailleurs, disposent de cette maîtrise d'ouvrage (selon les travaux à mener et les circonstances qui les justifient) : l'Etat, le maire et le propriétaire (étant bien entendu que le propriétaire peut être privé – un agriculteur par exemple – ou public – l'Etat, un Conseil général, une commune…). Or, parmi les différents instruments qui existent en matière de politiques publiques environnementales – les instruments réglementaires, les instruments économiques, les instruments informationnels et les accords volontaires ou accords négociés (dans

lesquels nous rangeons les procédures contractuelles) (Glachant 2004) – les agences de l'eau n'ont à leur disposition pour « mettre en mouvement les acteurs » que les outils les moins coercitifs : les redevances et subventions, les instruments informationnels et les accords volontaires et négociés. Ainsi, « **Les agences de l'eau ne disposent ni des pouvoirs de police des eaux, ni de la possibilité de faire elles-mêmes des travaux, ce que l'on appelle la maîtrise d'ouvrage, et elles ne sont pas en bonne position pour faire de la planification ou pour forcer une approche de gestion intégrée** » (Barraqué and Berland 1995, 444). Ainsi, « *Contrairement à la plupart de leurs homologues étrangères, les agences financières de bassin, [...] exercent à l'origine uniquement une fonction financière, exclusive de tout pouvoir de police ou de sanction et de toute fonction de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre ou de gestion* » (Conseil d'Etat 2010a, 84).

Corollaire immédiat, pour agir sur les milieux, « *[les agences] sont soumises aux aléas des volontés des collectivités locales, des personnes publiques ou privées, à devenir maîtres d'ouvrage* » (Inquiété 1992) cité par (Barraqué 1994); or, nous l'avons vu, pour agir sur les personnes (physiques ou morales), les instruments dont elles disposent sont peu coercitifs. En d'autres termes les agences de l'eau ne peuvent réellement accomplir leur mission qu'au travers de leur capacité à mobiliser (plus ou moins) volontairement les autres acteurs parties prenantes à leurs côtés.

C'est le premier point à mettre en avant lorsque l'on parle de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » concernant les agences : c'est pour elle, étant donné leur statut, un passage obligé.

D'une certaine façon, pour (Nicolazo and Redaud 2007) le mode de fonctionnement des agences anticipe deux grandes évolutions ultérieures de nos sociétés : la montée des questions environnementales et la volonté de rapprocher du niveau local les systèmes de décision publique. Ce sont les grandes lignes des fondements théoriques de cette évolution des systèmes de décision politique que nous allons maintenant aborder.

### *B – Une entrée théorique. Les questions de délibération, concertation, négociation… dans les politiques publiques*

Les travaux théoriques sur la concertation, la délibération, etc. concernant la décision semblent avoir deux grandes origines : améliorer l'efficacité des politiques publiques ou apporter un regard critique sur la démocratie représentative. Il convient toutefois de préciser que, dans le champ environnemental, c'est bien par la question de « l'efficacité des politiques publiques » qu'ont été introduits les principes de « concertation », « délibération », etc.,

#### 1 – Améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Dans une communication en 2008 (Richard and Rieu 2008) recensent différents travaux qui ont remis en cause les formes traditionnelles de gouvernance du fait d'une complexité économique, sociale et politique croissante, de l'affirmation de nouveaux acteurs, de l'enchevêtrement des niveaux (local, national et international) et de l'affirmation des questions environnementales. Pour ces auteurs, le terme de « gouvernance » est remis au goût du jour par les économistes (Coase, Williamson) à partir des années 1930 « *pour décrire l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par une entreprise pour mener des coordinations plus efficaces que le marché* » (p. 3). Plus récemment, ce terme a été réinvesti par des socio-économistes pour « *désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions, l'idée étant qu'une bonne gouvernance est là pour réduire les coûts de transaction* » (Ménard, North, Williamson). Dans les années 1970 et 1980 le terme gouvernance est employé dans le champ des relations internationales, pour des pays soumis à des ajustements structurels; il est repris par la Banque Mondiale qui définit la gouvernance comme

« *manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement* ». L'utilisation du concept de gouvernance est alors associée à une vision idéologique qui prône une politique de l'État minimum. Mais le terme fait aussi florès dans les pays occidentaux soumis à la mondialisation des échanges, l'aggravation des déficits publics, la remise en cause de l'État-providence… La notion de gouvernance permet alors « *de s'intéresser aux nouveaux mécanismes de coordination sociale rendant possible l'action politique* ». A la même période, le terme est également utilisé pour réformer et moderniser l'administration publique : vers moins d'État dans les pays anglo-saxons, ou vers l'émergence de processus de gouvernement local. Cette dernière forme d'utilisation du concept de gouvernance « *implique que l'action publique n'est pas produite par un gouvernement central uniquement* ». D'autres travaux enfin « *défendent l'idée que les réseaux d'acteurs sont autonomes et autogouvernés* », « *ils résistent au gouvernement, développent leurs propres politiques et façonnent leur environnement* » (Kickert, Rhodes, Le Galès). Et les auteurs d'arriver à la même conclusion que la nôtre, exposée en introduction, concernant la capacité auto-organisatrice des acteurs des territoires : « *Ces derniers développements nous semblent peu applicables à la gouvernance actuelle de l'eau en France* », et de citer Casteigts pour caractériser celle-ci « *des modes de coordination partenariaux et territorialisés, intermédiaires entre hiérarchie et marché dans le champ économique, entre gouvernement institutionnel et société civile dans le champ politique* » (p. 4).

Quoi qu'il en soit, et comme le souligne Sophie Allain, si « *dans la littérature la participation est envisagée dans deux perspectives différentes, l'une politique, dans l'optique d'améliorer les fonctionnements démocratiques grâce à une redistribution du pouvoir de décision [...], l'autre managériale, afin de résoudre des problèmes à caractère collectif de l'espace public, qui ne parviennent pas à être résolus dans les cadres de gouvernement existants [...] dans les deux cas [...] ce qui est en cause [...] c'est un manque d'efficacité des actions publiques* » (Allain 2001, 201).

2 – Apporter un regard critique sur la démocratie représentative

Dans une entretien accordé à Loïc Blondiaux (Manin and Blondiaux 2002) et portant sur l'apparition des notions de « démocratie délibérative », Bernard Manin constate lui aussi que « *les dispositifs de consultation des populations concernées et d'implication des populations affectées qui se multiplient aujourd'hui n'ont pas leur origine dans des exigences de type délibératif, mais qu'ils se sont répandus pour des motifs d'efficacité et tout à fait indépendamment de l'idée délibérative* » (p. 52). S'il reconnait que les thèmes délibératifs ont peut-être servi à justifier et à légitimer les institutions de consultation, il ne croit pas qu'ils les aient de quelque manière engendrées. Bernard Manin fonde ses réflexions à partir d'une critique plus théorique des principes régissant nos démocraties représentatives actuelles, réflexions nées de l'idée de procédures permettant d'atteindre un accord entre des interlocuteurs dans des domaines où la preuve et la démonstration ne sont pas possibles. Il s'agit de proposer une construction théorique reposant sur « *la délibération plutôt que la volonté générale comme norme et principe directeur de la décision démocratique* » (p. 38).

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 2.*

Après avoir présenté, trop succinctement, les grandes réflexions qui ont inspiré les travaux théoriques ayant eu un impact sur le développement des processus participatifs

dans le champ des politiques environnementales et tout particulièrement dans celui de la gestion de l'eau, il nous faut aussitôt aborder des questionnements plus pragmatiques auxquels les acteurs de l'eau ont eu à faire face et qui ont, eux aussi, poussé à la plus grande participation des multiples acteurs concernés par les politiques de gestion de l'eau. C'est l'objet des deux prochains paragraphes.

### *C – Une entrée « empirique ». La montée en puissance de la concertation et de la participation du public dans les programmes d'intervention de l'agence de l'eau RM&C*

Pour montrer comment les problèmes vécus par les acteurs de l'eau ont conduit au développement de « processus participatifs » nous nous appuierons sur cet acteur singulier qu'est l'agence de l'eau RM&C. D'abord parce que ce travail de recherche trouve une de ses origines dans la difficulté que ses personnels rencontrent à susciter réellement « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau ». Ensuite parce que les programmes d'intervention de l'agence, dont les premiers couvrent la période 1969 – 1971, permettent d'avoir un recul historique intéressant concernant la montée en puissance des principes participatifs d'un « acteur engagé ». Il s'agit bien ici de voir quelle place est accordée à l'implication du public, pour quels motifs et en quels termes elle est évoquée dans les programmes d'intervention, et non la place du public dans l'élaboration de ces programmes en tant que « documents de planification concertée ». Les programmes de l'agence peuvent selon nous être regroupés en quatre familles qui se sont succédé au fil du temps : 1) Améliorer la qualité de l'eau 2) De l'eau aux rivières 3) Des rivières aux bassins 4) Des bassins aux territoires.

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en*

*environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 3.*

1 – Les trois premiers programmes 1969 – 1981 : Améliorer la qualité de l'eau

2 – 1982- 1991: De l'eau aux rivières.

a – Le quatrième programme 1982 – 1986

b – Le cinquième programme : 1987 - 1991

3 – 1992 – 2006 : Des rivières aux bassins

a – Le 6ème programme, 1992 – 1996.

b – Le 7ème programme 1997 – 2001(Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1996)

4 – 2003 – 2012 : Des bassins aux territoires

a – Le 8ème programme 2003 – 2006 (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse 2002)

b – Le 9ème programme 2007 – 2012 (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse 2006)

5 – En conclusion, une évolution des métiers des personnels de l'agence de l'eau

### *D –Une entrée politique publique. La participation du « public » aux politiques de l'eau, un objectif en soi.*

Travaux théoriques, difficultés des politiques publiques à traiter des problèmes complexes et multi-acteurs, revendications plus idéologiques, toujours est-il que les démarches « participatives », de concertation, vont s'imposer dans les politiques publiques environnementales. Cécile Blatrix (Blatrix 2011) identifie schématiquement en France trois périodes, et constate l'institutionnalisation croissante et « foisonnante » des processus de concertation :

- Jusqu'à la fin des années 1960, une conception stricte de la démocratie représentative où la seule forme de la participation est l'élection.
- Les années 1970 jusqu'à la fin des années 1980 sont marquées par l'émergence progressive d'espaces publics de délibération. L'enquête publique préalable aux projets susceptibles d'affecter l'environnement et les concertations dans le domaine de l'urbanisme constituent les seuls moments où la consultation du public est obligatoire pour certains projets, à un stade assez avancé du processus de décision.
- Les années 1990 et le début des années 2000, constituent elles une phase de fort développement voire de prolifération des dispositifs. S'ajoutent aux enquêtes publics les débats publics (Commission Nationale du Débat Public), les conseils de développement, de quartier, les référendums locaux…

**Figure 8 : Le tableau met en évidence le modèle dominant de participation qui caractérise chaque période (C. Blatrix).**

| | Format dominant de participation | Principales difficultés révélées par les recherches |
|---|---|---|
| Sphères institutionnalisées de négociation | Comités de bassin<br>Lieux de négociations institutionnalisés et non publics entre parties prenantes | Manque de transparence, absence de mécanismes de contrôle |
| Sphères publiques de délibération | Débat public (CNDP)<br>Moments publics et ouverts (réunions publiques) ; aucune restriction à la participation | Public composé principalement de « représentants de fait »<br>Difficulté à mobiliser certaines catégories de population (jeunes, démunis…) |
| Délibération en petits groupes | Conférences de citoyens construisant des :<br>- représentants de la diversité des citoyens ordinaires<br>- représentants des générations futures ? | Petit nombre de participants<br>Impacts limités même si ces expériences se multiplient |

Les politiques publiques de l'eau n'échappent pas à cette évolution. A partir de la loi sur l'eau de 1964, on assiste à la multiplication de la référence à la participation du public. Nous retracerons ici cette évolution par ordre chronologique au travers de quelques grands textes fondateurs, apporterons notre analyse concernant les thèmes au sujet desquels la participation du public est jugée souhaitable et/ou nécessaire et quels sont les grands principes qui sont retenus concernant cette participation.

### 1 – La Charte européenne des ressources en eau

L'actuelle Charte a remplacé le 17 octobre 2001 la Charte européenne de l'eau qui avait été adoptée le 26 mai 1967, proclamée le 6 mai 1968, et qui apparaissait comme un document précurseur dans bien des domaines, déclarant notamment que « *L'eau est un patrimoine commun dont la valeur doit être reconnue de tous. Chacun a le devoir de l'économiser et d'en user avec soin* » (Conseil de l'Europe 1968). C'est pourquoi nous avons placé en premier l'analyse de ce texte, même s'il a été réécrit en 2001.

#### a – Pourquoi la participation du public dans la charte européenne des ressources en eau ?

- Une « responsabilité de fait ».

Avant d'en énoncer les principes, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe fait quelques recommandations aux pays membres, dont celle d'une gestion partenariale entre les Etats et les utilisateurs. Il est en effet rappelé que « *la protection de l'eau relève de la responsabilité commune des Etats et de tous les utilisateurs* » ce qui implique « *que la gestion des ressources en eau constitue un domaine privilégié d'action des pouvoirs publics en partenariat avec les divers utilisateurs des ressources en eau* » *(Conseil de l'Europe Comité des ministres 2001).*

Viennent ensuite les points 4 et 5 de la nouvelle Charte :

> 4. Il appartient à chacun de veiller à préserver les ressources en eau et à en user avec prudence, conformément à la présente Charte. Comme pour le reste de l'environnement, la responsabilité de préserver les ressources en eau ne saurait être considérée comme incombant seulement à l'autorité publique. Dès 1968, il a été rappelé qu'en tant que consommateur et utilisateur d'eau chaque individu est responsable à l'égard d'autres usagers et qu'user de l'eau inconsidérément est abuser du patrimoine naturel.
> 5. Toute personne a le droit de disposer d'une quantité d'eau suffisante pour satisfaire ses besoins essentiels.

Attardons-nous sur l'affirmation « *la responsabilité de préserver les ressources en eau ne saurait être considérée comme incombant seulement à l'autorité publique* ». En extrapolant quelque peu, nous pourrions même dire que l'autorité publique, à travers

les politiques, les mesures et les réglementations qu'elle prend, devrait s'assurer qu'elle ne contribue pas au désengagement de « chaque individu » voire même renforce son engagement... Est-ce bien toujours le cas ? Autre point à noter, la « responsabilité » mise en avant dans ce texte a deux faces : l'une, tournée vers le « patrimoine naturel » ; l'autre, tournée vers les autres usagers. Il s'agit d'une « responsabilité » de fait envers les milieux et les autres « usagers » car toute forme de vie, toute activité humaine, consomme, transforme et rejette sous une forme plus ou moins dégradée de l'eau, ce qui impacte et « le patrimoine naturel » et « les autres usagers ».

- Une question d'efficacité des politiques publiques de l'eau.

Dans la suite du texte, les points portent sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau. La nécessité d'y associer le « public » est évoquée dans le point 17, essentiellement sous l'angle de l'efficacité des politiques publiques : faire participer le public aux politiques de l'eau c'est « *améliorer la qualité des décisions et leur application* », c'est aussi « *permettre aux autorités publiques de tenir dûment compte de ces préoccupations* ».

> L'accès à l'information et la participation des personnes physiques ou morales, des associations, des organisations ou groupes constitués par ces personnes, au processus décisionnel concernant les ressources en eau sont nécessaires. Il en est ainsi, notamment, pour améliorer la qualité des décisions et leur application, sensibiliser le public aux problèmes, lui donner la possibilité d'exprimer ses préoccupations et permettre aux autorités publiques de tenir dûment compte de ces préoccupations·

### b – Quels grands principes pour faire participer le public dans la charte européenne des ressources en eau ?

Le point « 6 » de la Charte rappelle qu'une bonne gestion de la ressource passe par « *mettre en œuvre une gestion intégrée des eaux* » ce qui signifie « *planification* », « *mise en valeur durable* » et « *plans de gestion des eaux [...] dans le cadre du bassin hydrographique* » (point 13). Viennent alors les recommandations concernant la place du « *public* » dans cette gestion de l'eau :

> Point 16 : « le public doit avoir accès aux informations relatives à l'état des ressources en eau [...] ».
> Point 17. « Le public doit être informé en temps utile et de manière appropriée des plans de gestion des eaux et des projets concernant l'utilisation des ressources en eau. Il a le droit de participer de manière effective aux procédures de planification et de décision concernant l'eau [...] Des délais suffisants doivent être fixés pour permettre une participation effective et le public doit avoir la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs. Les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible

### 2 – La convention d'Århus

Un tournant a été pris au niveau européen avec l'adoption le 25 juin 1998 par la Commission pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) de la « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » dite Convention d'Århus. La France a ratifié cette convention le 8 juillet 2002 et elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002. Elle a été approuvée par le Conseil[33] Européen le 17 février 2005. La place réservée au public dans la D.C.E. s'en inspire et est fidèle à cette convention. La convention d'Århus fait une bonne synthèse des attendus relatifs à la participation du public dans les processus décisionnels en matière d'environnement. Que stipule-t-elle (United Nations Economic Commission for Europe 1998) ?

---

[33] Décision 2005/370/CE

a – Pourquoi faire participer le public ?

– Une question de morale

Les signataires rappellent la nécessité de protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement car la protection de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme et à la vie elle-même. La participation du public est alors, dans un premier temps, envisagée sous l'angle du droit et du devoir :

> Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures,

(Capitani 2005, 500) nous permet de mieux saisir le sens des mots utilisés :

> Le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu donne trois définitions de cette notion [de devoir]. Ce peut être d'abord un synonyme d'obligation. Dans un sens plus précis, ce sont « certaines règles de conduite d'origine légale et de caractère permanent (qui se trouvent avoir aussi une coloration morale) ». Enfin, dans un sens assez proche, ce sont des « obligations préétablies que la loi impose, non envers une personne déterminée, mais d'une manière générale, soit à une personne en raison de ses fonctions ou de sa profession (...) soit à tout homme envers ses semblables (...) ». Ainsi, quel que soit le sens retenu, l'effet contraignant est toujours présent de même qu'une dimension morale, qui a pu effrayer les juristes ou leur laisser penser qu'il ne s'agissait pas d'une notion juridique.

Nous sommes bien ici dans le registre de la justification morale : « *chacun a le droit*[34] *de vivre dans un environnement...* » et « *chacun a le devoir*[35] *[...] de protéger et d'améliorer l'environnement* »... et d'une certaine façon, le « *caractère contraignant* » n'est pas loin...

– Une question d'efficacité

A cette justification morale s'en rajoute une autre, beaucoup plus prosaïque, elle : faire participer le public au processus décisionnel, c'est faciliter l'application des décisions.

---

[34] DROIT : n. m. [...] Le nom est d'abord employé absolument (au singulier) pour désigner ce qui est moral et juste, l'ensemble des principes moraux de justice devant régir les relations entre les hommes. Le Robert, dictionnaire historique de la langue française.
[35] DEVOIR : n. m. (1275) exprime uniquement la valeur d' « obligation morale ». (Ibid.)

Sous-entendu, c'est parce qu'il est informé et qu'il participe aux décisions que « le public » fera siennes les politiques et les actions ainsi définies. Est-ce bien certain ? Entre participer à définir ce qu'il serait souhaitable de faire (pour soi, pour les autres, pour les milieux…) et le faire ou le faire-faire, il y a bien souvent un fossé… si ce n'est un gouffre. Nous y reviendrons plus tard. Quoi qu'il en soit, il est donc reconnu que :

> dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

– Une question de transparence… et d'efficacité…

Autre raison invoquée, celle interne aux processus décisionnels, qui vise à les rendre transparents et qui oblige les gestionnaires à rendre des comptes. Ce qui est censé là-aussi favoriser l'appui du public aux décisions prises :

> favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et […] assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement.

S'ensuit alors un recensement de raisons justifiant cette nécessaire plus grande participation du public aux processus décisionnels.

– Une question de renforcement de l'engagement de chacun dans la protection de l'environnement

> Reconnaissant en outre le rôle important que les citoyens, les organisations non gouvernementales et le secteur privé peuvent jouer dans le domaine de la protection de l'environnement

– Une question d'éducation pour rendre le public expert

> Désireuses de promouvoir l'éducation écologique afin de faire mieux comprendre ce que sont l'environnement et le développement durable et d'encourager le grand public à être attentif aux décisions qui ont des incidences sur l'environnement et le développement durable et à participer à ces décisions

– Une question de protection des droits

> Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée

– Une question de modification des comportements

Notant qu'il est important d'informer convenablement les consommateurs sur les produits pour leur permettre de faire des choix écologiques en toute connaissance de cause

– Une question de gestion des peurs et des craintes

Conscientes de l'inquiétude du public au sujet de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et de la nécessité d'accroître la transparence et de renforcer la participation du public au processus décisionnel dans ce domaine

– Une question de démocratie vivante

L'application de la présente Convention contribuera à renforcer la démocratie dans la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE),

Les effets attendus par la participation du public aux politiques publiques sont nombreux, mais il s'agit surtout que « *le public [puisse] exercer une réelle influence* » sur les décisions prises (article 6). Les principes devant favoriser cette participation sont-ils aussi détaillés ?

b – Quels grands principes pour faire participer le public ?

Une fois le texte signé, la Communauté européenne et les Etats signataires s'engagent au travers de l'article 3 de la Convention intitulé « Dispositions générales » « *à prendre les mesures législatives et réglementaires ou autres* » adéquates qui portent sur l'information, l'éducation, l'appui aux associations ou autres groupes, la participation aux processus décisionnels et le respect des droits du public :

2. Chaque Partie tâche de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.
3. Chaque Partie favorise l'éducation écologique du public et sensibilise celui-ci aux problèmes environnementaux afin notamment qu'il sache comment procéder pour avoir

> accès à l'information, participer au processus décisionnel et saisir la justice en matière d'environnement.
> 4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation.
> [...]
> 7. Chaque Partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement.
> 8. Chaque Partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente Convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.
> 9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités.

Est ensuite défini, article par article le cadre permettant la mise en œuvre des principes ainsi énoncés.

> Dans le cadre de la convention, la participation du public repose sur trois "piliers" : le droit d'accès à l'information (articles 4 et 5), le droit de participer à l'élaboration des décisions (articles 6 à 8), et le droit d'accéder à la justice (article 9) (Ballan 2011, 22).

### 3 – La loi relative à la Charte de l'environnement

En France, un autre texte a marqué une rupture concernant la question de l'implication du public dans la meilleure prise en considération des problématiques environnementales, la Charte de l'environnement. Cette Charte de l'environnement est née d'une volonté présidentielle, celle de Jacques Chirac. Datant de 2004, elle est promulguée le 1er mars 2005 au travers d'une loi constitutionnelle (République Française 2005).

#### a – Pourquoi faire participer le public ?

– Une question d' « *implicare* »…

La loi reprend la « relation[36] de fait » qui avait déjà été identifiée dans la Charte européenne des ressources en eau. Dans une perspective plus large est en effet ici rappelé « *que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité* » et « *que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* » (Article 2). La relation est en fait double. L'humanité n'est ce qu'elle est que par les ressources et équilibres naturels dont elle dépend ; mais d'un autre côté, « les conditions de la vie » résultent elles aussi des hommes et de leurs actions… Ainsi, avant d'être une question de « morale », « d'efficacité » ou autre, **l'implication de l'homme** (plus que du public, c'est à noter) dans les équilibres naturels et leur devenir et dans l'humanité *via* les milieux, est d'abord présentée ici comme **un fait**. Chaque être vivant, c'est ce que sous-entendent ces différents textes, est de fait « impliqué » dans l'eau, le « patrimoine naturel » et, *via* cette eau et ces milieux naturels, il est impliqué dans le destin des autres, de l'humanité. Nous prenons ici « impliquer » au sens du latin *implicare* : « plier dans, entortiller, emmêler » verbe formé de *im-* et de *plicare* « plier, replier » lié à plexus « tresser, enlacer »[37], non pas dans une forme transitive mais ici dans une forme intransitive, pour signifier que toute forme de vie est de fait « pliée dans, entortillée, emmêlée » dans son milieu et avec le reste des êtres vivants.

Quelle conclusion tirer de cette réalité ? Peut-être ne s'agit-il pas tant de chercher à « impliquer la société » dans la gestion de l'eau, puisque de fait, elle l'est… mais à orienter cette implication au mieux, pour le devenir des écosystèmes, des individus et de l'humanité.

– … et de droits et de devoirs.

Dans les articles de la Charte elle-même on retrouve certains des attendus spécifiés dans les textes précédemment cités :

---

[36] C'est notre terminologie, nous la préférons à celle de « responsabilité »

[37] LE ROBERT – Dictionnaire historique de la langue française

> « Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
>
> « Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.
>
> « Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Il y a une nouveauté importante apportée ici dans l'article 2, il s'agit bien de « prendre part » « *qui renvoie à une idée de participation selon ses capacités et non selon un régime uniforme* » (Capitani 2005, 503).

### b – Comment faire participer le public ?

Les principes évoqués sont limités, nous retrouvons la question de l'éducation et de la formation déjà mises en avant dans les autres textes : « *Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte* ».

## 4 – La Directive Cadre Européenne sur l'eau

Concernant la gestion de l'eau proprement dite, c'est bien évidemment la D.C.E. qui va marquer un véritable tournant. Cette Directive, tout comme la récente loi sur l'eau en France de 2006, va tenir compte de ces conventions et chartes qui se multiplient. En ce qui concerne plus spécifiquement la place du « public » dans la D.C.E., celle-ci est évoquée dans divers passages.

Dans le point (46) du préambule, il est stipulé que :

> Afin de permettre la participation du public en général, notamment les utilisateurs d'eau, à l'établissement et à l'actualisation des plans de gestion des bassins hydrographiques, il est nécessaire de mettre à leur disposition des informations appropriées sur les mesures envisagées et de faire rapport sur l'état d'avancement de la mise en oeuvre de ces mesures, afin qu'ils puissent intervenir avant l'adoption des décisions finales concernant

les mesures nécessaires (Le parlement européen et le conseil de l'union européenne 2000).

L'article 14 de la D.C.E., intitulé « Information et participation du public » est libellé comme suit :

> 1. Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs:
> a) un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan;
> b) une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan;
> c) un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan. Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition.
> 2. Les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.

Une nouvelle référence aux acteurs de l'eau est faite dans le point 5 de l'article 18 intitulé « Rapport de la commission » :

> La Commission convoque, au moment opportun compte tenu du cycle des rapports, une conférence des parties concernées par la politique communautaire dans le domaine de l'eau, à laquelle participent tous les États membres, pour commenter les rapports d'exécution établis par la Commission et pour échanger des expériences. Devraient notamment y participer des représentants des autorités compétentes, du Parlement européen, des organisations non gouvernementales, des partenaires sociaux et économiques, des organismes représentant les consommateurs, des universitaires et d'autres experts.

Enfin, dans l'annexe VII « Plan de gestion de district hydrographique » qui définit ce sur quoi devaient porter ces plans, il est précisé au point 9 que ces plans doivent comprendre « *un résumé des mesures prises pour l'information et la consultation du public, les résultats de ces mesures et les modifications apportées en conséquence au plan* ».

## II – Conclusion. Pour les politiques de l'eau comme pour l'agence de l'eau, un tournant : de l'implication d'un public cible à celle de l'ensemble de la société.

Du point de vue de notre questionnement, « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau », la D.C.E. entérine et explicite des tendances qui étaient déjà à l'œuvre. Mais nous pouvons dire aussi qu'elle éclaire d'un jour nouveau cette question de « l'implication active de la société » pour l'agence de l'eau. Si nous reprenons les quatre points de notre analyse concernant cette « implication » – « institutionnelle », « théorique », « empirique » et « objectif en soi » – elle marque un tournant.

D'un point de vue institutionnel, pour l'agence, concernant la relation aux maitres d'ouvrage, rien ne change. Mais, à y regarder de plus près, la nouvelle loi inspirée par la D.C.E. opère une certaine « recentralisation » de la gestion de l'eau, puisque l'autorité compétente au niveau du district est le Préfet coordonnateur de bassin qui approuve en dernier ressort le SDAGE : c'est une certaine perte d'autonomie pour l'agence et le Comité de Bassin. Or, dans le même temps, les recettes de l'agence, c'est-à-dire les taux de redevance, sont dorénavant encadrés par le Parlement français. Pour l'agence, acteur indirect de l'eau, qui doit atteindre des objectifs qu'elle ne fixe pas (ou plus), qui de plus sont ambitieux, et qui ne maîtrise plus les moyens financiers pour parvenir à ses fins, l'engagement des acteurs de l'eau dans les territoires, leur réelle implication devient d'autant plus un enjeu majeur.

D'un point de vue « théorique » et « objectif en soi », concernant les enjeux en termes de « démocratie participative » la concertation sur la gestion de l'eau occupe une place importante dans la D.C.E. Pour (Leroy 2011), la Directive et la loi sur l'eau mettent l'accent sur la participation du grand public à tous les stades de l'élaboration des

SDAGE, alors qu'elle avait été jusqu'ici essentiellement réservée aux personnes qualifiées. Or la pratique française est jugée en la matière minimaliste (Bouleau 2007b). C'est bien du grand public qu'il est ici question, et non plus des seuls représentants d'usagers.

Enfin, d'un point de vue empirique, la D.C.E., en fixant comme objectif le bon état des masses d'eau et en donnant une date butoir pour l'atteindre, demande aux agences de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats sur des thèmes qui s'avèrent très délicats à traiter, en particulier pour remédier aux perturbations écologiques. L'agence est de plus en plus confrontée à des problématiques complexes, qui concernent de multiples acteurs, et qu'il serait vain de vouloir résoudre avec des dispositifs classiques de financements d'ouvrages (même concertés…).

Ces évolutions, ces exigences accrues, nous permettent d'affirmer (et en même temps de préciser un des termes de notre recherche) que c'est bien l'implication active de la société qui est recherchée au travers de la D.C.E. et de la loi de 2006 et qui est désormais au cœur de l'action de l'agence de l'eau.

D'une part, cette « société » dans son ensemble était bien présente dès l'origine dans les politiques publiques de l'eau, puisqu'il s'agissait de mobiliser « les usagers de l'eau ». Or, comme le constate (Le Bourhis 2004) « *Ce groupe « sur le papier » recouvre en fait, dans l'acceptation très générale retenue par les textes, l'ensemble de la population du territoire de gestion, puisque le critère implicitement retenu est l'existence d'une relation d'usage avec l'eau, quelle qu'en soit sa forme* » (p. 113). Et comme toute forme de vie, humaine en particulier, a une relation d'usage avec l'eau…D'autre part, la nature et la complexité des problèmes à traiter tendent là aussi à mettre l'accent sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs des territoires de gestion, d'autant plus qu'il s'agit d'agir à coûts raisonnables et qu'il n'existe pas de solutions

techniques simples à proposer, comme dans le cas par exemple des pollutions diffuses. Dans ce domaine, si les politiques publiques ont jusqu'ici ciblé les agriculteurs (nitrates, pesticides…), il apparaît bien que les sujets et les acteurs à mobiliser s'étendent bien au-delà de cette seule catégorie socioprofessionnelle. Concernant par exemple l'usage des produits phytosanitaires, le monde agricole est loin d'être le seul concerné. En guise d'illustration, nous nous appuierons sur le cas des eaux du barrage de la Bultière en Vendée. Conçu pour l'alimentation en eau potable, ce barrage est intéressant pour notre réflexion du fait que, construit sur un sol cristallin, ce sont les eaux de ruissellement du bassin versant qui l'alimentent. D'un certain point de vue, les eaux de ce barrage « intègrent » le comportement des acteurs sur le bassin. Or, sur le graphe ci-dessous, pour certains mois de l'année et au début des années 2000, il était possible d'observer la présence de diuron "en rouge" (non agricole) et d'atrazine "en vert" (agricole) avec des valeurs similaires[38]. Pour un gestionnaire des eaux de ce barrage, rencontré au cours de l'une de nos missions, « *On a donc pris conscience à ce moment là de l'impact des zones non agricoles (surfaces urbanisées à risque, et désherbées chimiquement)* ».

[38] Ces observations ne sont plus pertinentes de nos jours, les agriculteurs et les non agriculteurs utilisant dorénavant les mêmes molécules.

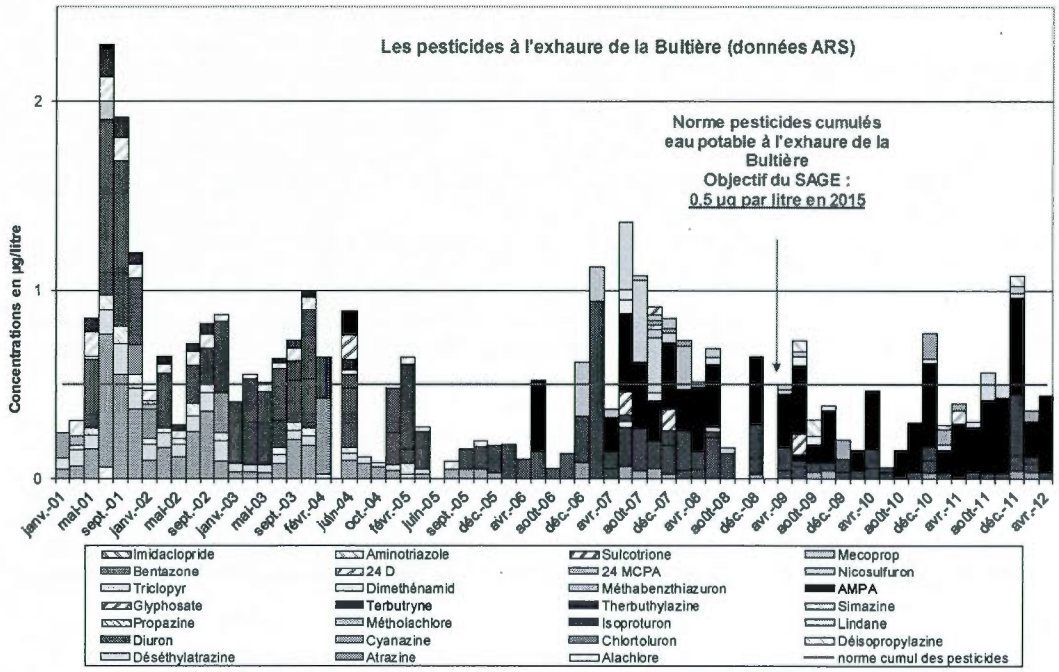



**Figure 6 : les pesticides dans les eaux du barrage de la Bultière. Source « Vendée eau »**

Il ne s'agit pas ici de dédouaner le monde agricole de tout impact sur les eaux, mais bien d'illustrer la complexité de la question des pollutions diffuses et le fait qu'il s'agit bien d'une question qui « implique la société ». De plus, ce sont aujourd'hui bien d'autres molécules qui posent problème, molécules générées par le fonctionnement général de nos sociétés et non par la seule activité agricole. Par exemple, on sait aujourd'hui que certains résidus chimiques qui proviennent des médicaments, que nous ingérons tous, passent au travers des systèmes d'épuration les plus modernes mis en place et finissent par poser problème. Autre exemple mis à jour récemment par une série d'études, les micro particules de plastique qui s'accumulent dans les océans et les sédiments marins et qui semblent provenir des eaux des machines à laver ayant contenu des vêtements synthétiques... (Browne et al.). Il est ainsi possible de conclure que « *Ces pollutions dites diffuses ne sont pas particulières au secteur agricole : l'artisan, le consommateur domestique font également usage de nombre de produits dits toxiques, dangereux ou simplement néfastes à l'environnement* » (Roche et al. 2005,

86). C'est donc bien là encore « la société » qui est concernée dans son ensemble, et non quelques gros préleveurs d'eau, pollueurs ou perturbateurs des milieux.

Ces questions, ces enjeux, se posaient à l'agence depuis son origine mais, jusqu'ici, plutôt centrée sur une obligation de moyens, elle orientait les actions vers les acteurs et les projets qui étaient les plus évidents pour elle à financer et là où les résultats étaient les plus sûrs à obtenir. En ce sens, la D.C.E., avec les résultats en termes de « bon état » qu'elle ambitionne d'obtenir dans un temps donné, met en lumière plus qu'elle ne les crée les problèmes liés à la difficulté d'impliquer réellement la société dans la gestion de l'eau et qui étaient déjà en germes dans le « dispositif agence ». Elle se doit aujourd'hui d'investir plus massivement encore dans la résolution de ces problèmes complexes, qui mettent en jeu de multiples acteurs. Comment ? Les outils dont elles disposent aujourd'hui sont-ils pertinents face à ce problème de l'action ? C'est ce que nous allons analyser dans le chapitre suivant.

## Section 2 – **Les outils et les dispositifs participatifs à disposition de l'agence au niveau du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée**

L'analyse précédente nous a permis de montrer que l'implication recherchée se jouait à deux voire trois niveaux. Deux niveaux explicites, l'implication individuelle (pour les personnes publiques ou privées) et l'implication « collective » essentiellement au niveau des bassins. Un niveau implicite apparaît néanmoins, qui est celui de l'interaction entre ces deux niveaux, niveau auquel l'agence de l'eau RM&C à partir du 8ème programme associe tout particulièrement le travail de son personnel. Selon quels dispositifs, pour quels résultats, ces implications « individuelles et collectives » sont-elles menées, c'est ce que nous allons étudier dans ce chapitre.

Mais avant de nous consacrer à ce travail, et afin de préciser quels sont les attendus « officiels » de ce type de dispositifs, nous allons présenter les grandes lignes de deux guides méthodologiques concernant la participation du public dans la D.C.E., guides élaborés suite à l'adoption de cette dernière. L'un a été établi au niveau européen (European commission 2002), l'autre au niveau français (Ministère de l'écologie et du développement durable 2004). Le document français se veut une traduction et une adaptation du guide européen à la situation française. La version française du guide ambitionne de « *donner des repères à ceux qui seront chargés d'organiser les procédures d'information, de consultation et de participation dans le cadre de la planification par bassin. Il a également pour objectif de constituer un socle commun, permettant une harmonisation des outils et des procédures de consultation entre les futurs districts hydrographiques* ».

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 4.*

## I – Les attendus « officiels » de la participation du public aux politiques de l'eau

### *A – Quelques définitions*

#### 1 – Les formes que peuvent prendre la participation.

#### 2 – Les « publics » concernés.

### *B – Les grandes lignes des processus participatifs à mettre en place*

Ces recommandations officielles rappelées, nous allons dans les paragraphes suivants présenter les outils et dispositifs participatifs à disposition des personnels de l'agence ainsi que les évaluations qui en ont été faites. Nous présenterons ces analyses selon les deux grands niveaux que nous avons donc retenus, l'implication individuelle et l'implication « collective », en nous plaçant dans la mesure du possible du point de vue de l'agence de l'eau.

## II – Des attendus officiels à leur mise en œuvre pratique

### *A – L'implication individuelle*

De quels outils disposent les agences de l'eau afin de susciter l'implication des personnes, physiques ou morales dans les politiques publiques de l'eau ? Ils sont au nombre de trois : les redevances ; les aides ; l'information, la sensibilisation et le conseil.

#### 1 – Les redevances

Les redevances perçues par les agences de l'eau sont payées par tous ceux qui utilisent de l'eau et en altèrent la qualité et la disponibilité. Nous l'avons déjà vu, il existe aujourd'hui sept types de redevances : les redevances pour prélèvement sur la ressource en eau ; les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique ou non domestique ; la redevance pour modernisation des réseaux de collecte ; la redevance pour pollutions diffuses ; la redevance pour protection des milieux aquatiques ; la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage ; la redevance pour obstacle sur les cours d'eau. Dans les faits, au-delà des principes généraux de 1964, à l'origine les redevances, par leur nature et leur application, ne touchaient pas l'ensemble des usagers de l'eau. C'est de moins en moins vrai à l'heure actuelle. Faire payer ces redevances, c'est une première façon de faire participer le « public », et ce à titre individuel, à la gestion publique de l'eau en France. Mais la référence au « public » est ici plus implicite qu'explicite.

Par quels mécanismes ces redevances sont-elles censées « impliquer » les acteurs ? En fait, les redevances, ont une *« double nature [...] : instrument financier alimentant un*

*dispositif d'aides, d'une part, outil d'incitation-dissuasion direct, d'autre part* ». (Flory 2003, 77). Cette double nature correspond à un double objectif, à deux modalités de l'action : **en tant qu'outil d'incitation-dissuasion direct, les redevances visent à infléchir le comportement des acteurs** (les inciter, par exemple, à moins polluer ou moins prélever d'eau afin de moins payer de redevances) ; **en tant qu'instrument financier elles permettent de co-financer les projets des acteurs concernés afin qu'ils prennent l'initiative de travaux** allant dans le sens, depuis la dernière loi, d'un réel « gain environnemental ». A la rigueur, les redevances pourraient, dans leur dimension « outil d'incitation-dissuasion » jouer un rôle pour « forcer » le comportement des acteurs. Mais dans le même rapport, Flory constate qu'« il est nécessaire d'admettre que, dans la plupart des cas, **l'effet incitatif direct des redevances vis-à-vis de l'usager « de base » est resté limité, voire même inexistant**, à l'exception du monde économique, ou plutôt de certaines familles d'usagers du monde économique dans des contextes un peu particuliers ».

> L'explication de ce faible effet incitatif des redevances, cela est connu, tient à plusieurs facteurs : leur niveau insuffisant au regard du coût induit par la réduction des « pressions » (niveau cependant à la fois souvent « encadré » par les autorités de tutelle, et déterminé par le montant des interventions) en est un. L'effet-écran mis en place par le mécanisme de contre-valeur en ce qui concerne la pollution domestique en est un autre, tout comme l'effet des seuils de perception ou de liquidation qui peuvent donner l'impression de « signaux » différenciés en dessous et au-dessus du seuil, alors qu'il ne s'agit que de procédure, etc. (Flory 2003, 78).

Cette analyse se trouve partagée par le Conseil d'Etat :

> Leur levier principal [aux agences de l'eau], de nature incitative, était la redevance, mais leur assimilation rapide à des impositions leur a rapidement fait perdre le caractère incitatif qui en faisait la spécificité et la France s'est trouvée de ce fait dépourvue d'un outil efficace de fiscalité environnementale. L'élément prédominant, conforté par la peur des agences d'avoir à fixer des taux de redevance trop élevés, est rapidement devenu l'aide distribuée. Devenues au fil du temps un moyen de collecter de l'argent en fonction des programmes d'intervention prévus et non pas pour assurer l'application effective du principe pollueur- payeur, qui aurait dû se traduire à terme par une disparition de l'assiette des redevances, ces dernières ont largement perdu leur caractère incitatif (Conseil d'Etat 2010a, 85).

Et par (Glachant 1999, 5).

> This system has been criticised for having too low tax and subsidy rates to have significant incentive effects on polluters [...]. The lack of complementarity between the public regulation and Agencies' policy seems to be at the root of the problem

Dans les faits donc, les redevances peinent à infléchir et à susciter une réelle implication des personnes physiques ou morales. Restent la subvention, l'information du public et l'aide à la mise en place d'accords volontaires ou négociés (ces outils pouvant être mis en œuvre séparément ou de façon combinée).

### 2 – Les aides

Comme pour les redevances, le système de subvention montre aussi ses limites concernant la mobilisation « de la société ». En fait, le système de redevance a globalement été mis en place pour permettre de financer les missions qui incombaient aux agences de l'eau plutôt que comme « écotaxe », et ce dans un contexte (les Trente Glorieuses) où il fallait équiper la France d'ouvrages de dépollution. La lutte contre la pollution représentait encore en 2003, au moment où le rapport est écrit, 80% des redevances et des aides (Flory 2003). Et de conclure :

> Cela explique aussi [...] pourquoi ce « modèle » taillé pour aborder de façon efficace les « gros » rejets polluants, sur des bases plutôt systématiques, peut connaître des difficultés réelles pour évoluer en s'adaptant à d'autres formes de perturbation. On peut évidemment penser aux pollutions diffuses, qui relèvent assez mal de la méthode « opération coup de poing » qui fonctionne assez bien sur des rejets ponctuels, et qui mobilisent par principe un nombre d'acteurs intervenant incomparablement supérieur.

Autrement dit, le système de subvention permet de traiter dans le cas des pollutions les « gros points noirs » mais peine à traiter, par exemple, des pollutions diffuses (pour lesquels il existe certes de multiples acteurs concernés, mais aussi où il n'existe pas de solutions techniques efficaces pour dépolluer...). C'est donc à la source qu'il faut agir, auprès des multiples « pollueurs » concernés, et de façon préventive et non curative.

Or le système des subventions n'est guère prévu et adapté pour permettre cela, ce qui peut poser problème dans la mise en œuvre de la D.C.E. dans la mesure où c'est la bonne qualité écologique des masses d'eau qui est envisagée et où « *Il ne suffit plus d'aller dans le bon sens, il faut être sûr de parvenir à destination. Les objectifs sont définis avec une échéance. Il ne suffit plus de mettre en œuvre la meilleure technologie disponible, il faut s'assurer qu'elle soit suffisante pour que le milieu atteigne l'objectif de qualité (Barraqué 1997)* », cité par (Bouleau 2007a, 35). Sur le volet pollution, traiter les gros rejets sans parvenir à réduire le flux de pollutions diffuses, c'est risquer fortement de ne pas atteindre le bon état…

Pour l'agence RM&C une façon d'orienter l'action des acteurs locaux a été de conditionner l'octroi de certaines aides à la prise en compte de certains des enjeux définis comme prioritaires. Cela a par exemple été le cas pour la gestion quantitative concertée de la ressource dans son huitième programme. Le principe était de conditionner certaines aides à l'existence d'un SAGE ou d'un schéma de cohérence assorti d'un protocole de gestion élaborés dans le cadre d'une démarche concertée, ainsi qu'à un réel gain environnemental pour le milieu. Un bureau d'études, ASCA, a évalué ces démarches en s'appuyant sur 6 démarches de gestion concertées (ASCA 2005). Concernant le conditionnement des aides, ce travail montre deux limites. La première, peut-être évidente mais néanmoins cruciale, est que si le conditionnement des aides est un levier central pour l'action de l'agence, ce système a une limite importante : il n'est utilisable que lorsque des opérations à aider existent ! Or il y a des territoires où des progrès en termes de gestion quantitative seraient, aux yeux de l'agence, nécessaires à mener mais où il n'y a pas d'opérations à aider. Soit parce qu'il n'y a pas de réalisation technique à financer pour améliorer la situation, soit parce qu'aucun acteur local ne souhaite prendre l'initiative de la mise en place d'une « gestion quantitative concertée » dans les conditions déterminées par l'agence… Autre limite qui est mise en avant, cette logique de conditionnement des aides est paradoxale,

elle incite l'agence à pousser une logique « travaux » au détriment parfois d'une réflexion approfondie sur les objectifs à retenir.

### 3 – La sensibilisation et consultation du public

#### a – Des dispositifs tournés vers le grand public

Nous l'avons vu, la consultation / participation du grand public aux politiques publiques de l'eau est une des innovations de la D.C.E. Même si la finalité est l'élaboration des SDAGE, il s'agit bien au travers de cette procédure de toucher le plus « d'individus » possible afin de les sensibiliser aux problèmes de l'eau et, par là même, de faciliter l'appropriation des grands enjeux… et donc la mise en œuvre des politiques. Dans le grand bassin Méditerranée, deux SDAGE ont été élaborés depuis la loi de 1992 qui les met en place, dont un depuis l'adoption de la D.C.E., celui actuellement en vigueur portant sur la période 2010-2015. En 2005, une première consultation avait porté sur l'état des lieux. En 2008 – 2009 une grande consultation sur l'eau et les milieux aquatiques est lancée au niveau de chaque bassin, en deux temps. Tout d'abord, la consultation du grand public, qui dans le bassin Rhône-Méditerranée s'est étendue du 15 avril au 15 octobre 2008. Puis, en 2009, la consultation, plus institutionnelle elle, s'est poursuivie pendant quatre mois auprès des départements, des régions, des chambres consulaires, des établissements publics territoriaux de bassin, des comités de rivières et des commissions locales de l'eau. Concernant le grand public, une synthèse réalisée au niveau national présente les outils mis en place « *dans la plupart des bassins français* » à savoir « *diffusion systématique de questionnaires dans les boîtes aux lettres des ménages ; mise en ligne des questionnaires sur des sites dédiés et/ou les sites des agences de l'eau, des Offices de l'eau, du Ministère, etc.* » (Comités de bassin 2009, 4). Avec, en complément, « *mise à disposition des questionnaires dans les lieux publics, organisation de réunions publiques ou de groupe, forums, expositions, etc.* ». Dans une plaquette, (Comité de bassin Rhône méditerranée 2009), il est rappelé que

« *plus de 67 000 personnes ont répondu au questionnaire diffusé dans le bassin* ». Et sur le site internet www.eau2015.fr consacré à cette consultation, on peut trouver le bilan de la consultation pour le bassin Rhône-méditerranée[39] :

**Bilan de la participation**

| | |
|---|---|
| Nombre d'avis recueillis | 61160 réponses au questionnaire papier<br>5963 réponses sur le site Internet<br>2244 avis libres sur le site Internet |
| Taux de participation | 1% de participation pour les questionnaires papier<br>0,1% de participation sur le site internet. |
| Retours / département | 0,5% à 5,2% de retours suivant les départements |
| Retours/ habitat | Une meilleure participation pour les départements ruraux |
| Profil des répondants | 50/50 rapport Homme/Femme de participation au questionnaire papier.<br>13% des réponses au questionnaire papier par la tranche d'âge 26-35 ans.<br>39% des réponses au questionnaire papier par la tranche d'âge plus de 60 ans. |

La réception de cette consultation s'est révélée mitigée. Si au niveau national, il a été retenu que « *le taux de retour « papier » est de 1,3% en métropole, ce qui est tout à fait satisfaisant pour ce type de démarche* » (Comités de bassin 2009, 5) et si « *la*

[39]Site eau2015, http://www.consultation.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/#participation, page consultée le 27 septembre 2011

*consultation nationale est, en termes d'audience, un succès* » (Ibid. p. 24), le Comité de bassin Rhône méditerranée, lors d'une séance où il a statué sur le bilan de la consultation du public a lui estimé que « *les coûts engagés par ce type de consultation sont très élevés [...] le nombre de réponses n'étant pas à la hauteur des coûts engagés* », même si « *le nombre d'avis recueillis et la participation aux manifestations locales confèrent une représentativité aux réponses et aux questions formulées* ». Malgré tout, « *Le Comité de bassin Rhône-Méditerranée, après avoir débattu des résultats de la consultation et de la mise en cohérence des objectifs avec ceux du projet de loi Grenelle de l'environnement, a estimé que le projet de SDAGE était globalement cohérent avec les attentes du public* » (Comité de bassin Rhône méditerranée 2009, 4).

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 5.*

### b – Des dispositifs tournés vers un public particulier, les agriculteurs

Dans un autre article, (Busca and Salles 2003) proposent une analyse sociologique des dispositifs agro-environnementaux.

> Une recherche sociologique sur la performance des dispositifs agri-environnementaux ne saurait être fondée sur une mesure des réels bénéfices sur les milieux – objectif qui relève plutôt des sciences des milieux naturels. La démarche adoptée privilégie une approche par les conséquences environnementales de l'organisation et de l'application des dispositifs publics agri-environnementaux. La recherche est centrée sur l'étape de

> mise en œuvre, lieu d'observation privilégié de la traduction des principes environnementaux en action concrète.
> [...]
> La recherche empirique s'est appuyée sur l'observation de deux dispositifs agri-environnementaux qui ont accompagné la mise en œuvre de la directive européenne « Nitrates » adoptée en 1991 : le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), et les opérations labellisées « Mieux », notamment Ferti-Mieux (p. 39).

Même si ces outils ne sont pas l'apanage des agences de l'eau, ils sont néanmoins intéressants à présenter ici car pour certain d'entre eux, les programmes « Mieux » en particulier (Ferti-Mieux, Irri-Mieux), s'ils visent un public particulier – les agriculteurs –, ils reposent bien sur « *l'adhésion volontaire des agriculteurs et ne proposent aucune compensation directe financière. Les bénéfices attendus résident dans l'accès à des expertises techniques [...] à des conseils individuels ou collectifs et à de la formation. [Les] représentants de la profession agricole [...] proposent de relever le défi de changement des pratiques agricoles par la voie de la sensibilisation, de l'information et de la formation des agriculteurs* » (p. 40). De plus les agences sont amenées à cofinancer ces programmes.

Que ressort-il de l'analyse du programme Ferti-mieux ? Ce programme vise à lutter contre la pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole et à modifier les pratiques des agriculteurs, ici en Ariège. Elle permet aux auteurs de conclure que « *l'enjeu environnemental ne suffit pas à lui seul à mobiliser les partenaires du programme et que la participation des partenaires agricoles n'est pas acquise* » (p. 45). De fait, « *une des conditions pour que ces partenaires adhèrent à l'opération consiste en une relecture de l'objectif environnemental en termes d'intérêts agricoles* » (p. 45). En Ariège en particulier, cela a conduit les représentants des agriculteurs à militer pour une réduction de l'ambition environnementale du dispositif[40] pour aboutir au fait que

---

[40] « *Par exemple, des accords sont conclus pour que le total des apports d'azote préconisés soit revu à la hausse (selon les types de production, les rendements, les types de sols, l'apport ou non d'effluents d'élevage...) et que le calendrier d'épandage (établi dans le cadre du programme d'action en zones vulnérables) soit assoupli* ». (p. 45)

« *après douze ans de fonctionnement, les taux de nitrates n'ont pas diminué dans les eaux de la nappe souterraine ariégeoise* » (p. 46).

Nous reviendrons sur les difficultés à mobiliser, impliquer les acteurs autour d'objectifs d'emblée affichés comme « environnementaux ». Ce qui ressort pour nous dans ce travail est que la sensibilisation, le conseil ne sont pas des arguments suffisants pour mobiliser les agriculteurs et les inciter à faire évoluer leurs pratiques. D'autres ressorts d'engagement sont à rechercher et à mobiliser. Une piste est proposée dans cet article, c'est celle de la compensation financière pour les agriculteurs mettant en œuvre des techniques agronomiques plus respectueuses de l'environnement, compensation qui existe dans d'autres dispositifs agro-environnementaux (ici les programmes PMPOA qui visent à lutter contre les pollutions diffuses liées à l'utilisation des nitrates dans l'élevage). Il nous semble néanmoins qu'il ne faut pas faire de raccourci hâtif en concluant qu'aux yeux des agriculteurs, seule cette réalité économique compterait. Dans la fin de l'article, une ouverture est proposée. Il se trouve en effet que les territoires où les agriculteurs s'engagent le plus volontiers dans des démarches agro-environnementales sont les territoires où le poids de l'activité touristique est important. A nos yeux, une hypothèse que nous pouvons formuler est que l'activité touristique, détachée de la logique économique et agronomique « classique » de la conduite d'une exploitation, permet de faire le lien, pour les agriculteurs dans les territoires, entre les activités de filière, la production agricole par exemple, et les politiques publiques territorialisée, visant ici à améliorer la qualité de l'eau.

Un autre travail concernant les agriculteurs a été mené par Sophie Allain, cette fois-ci dans le cadre de l'élaboration de mesures entre l'État et les agriculteurs irrigants (dans les départements de la Vienne, de la Charente et des Deux-Sèvres). Il s'agissait d'y définir des règles de restriction provisoires en cas de pénurie et ce afin de protéger la ressource en eau (Allain 2000). Si les restrictions peuvent être imposées par le Préfet, l'objectif ici était de parvenir à mettre en place une procédure, en amont de la situation

de crise, sur la base du volontariat, procédure définie par la Chambre d'agriculture et l'Administration mais dont le succès « *n'est possible que si les irrigants eux-mêmes s'engagent dans le processus* » (p. 27). On retrouve bien les deux niveaux d'implication – individuel et « collectif » – mais aussi le lien entre ces deux niveaux : mettre en place les accords validés par le processus de négociation passe par le fait que « *les Chambres d'Agriculture [soient] amenées à sortir de leur champ classique de compétences techniques : de nombreuses fonctions apparaissent ainsi pour mobiliser les irrigants, intervenir dans les négociations, dialoguer avec les autres acteurs...* » (p. 27). Mais comme à l'époque des faits « *rien n'oblige [...] un irrigant à adhérer à un système de gestion volumétrique [...] se pose la question du choix individuel par rapport au choix collectif* » (p. 29). La réponse souhaitée par la Chambre pour faire appliquer les accords qu'elle a négocié ? « *La profession agricole souhaiterait trouver une structure juridique obligeant tous les irrigants d'un bassin à [adhérer à un système de gestion] dès lors qu'un engagement collectif a été pris* » (p. 29).

Nous retrouvons là un schéma classique lié à ces procédures « d'information, sensibilisation » des acteurs individuels pour les faire adhérer à des accords définis par ailleurs. 1) Tout part du constat que des mesures imposées « d'en haut », par exemple ici par l'administration, se révèlent bien souvent inefficaces 2) Les autorités misent sur la définition de règles négociées au plus près des acteurs pour rendre le dispositif plus opérationnel et mieux mis en œuvre 3) mais dans le fond, les individus restent difficiles à mobiliser (malgré les conseils et la sensibilisation)... **La solution semble alors de passer par la mise en place plus localement de dispositifs contraignants et de systèmes de contrôles et de police... Est-ce une fatalité ? Si oui, cela ne peut que freiner les ambitions et les actions de l'agence en termes de mobilisation de la société, puisqu'elle ne dispose pas de ces outils réglementaires. Ou alors, est-il possible de mobiliser les multiples acteurs de l'eau concernés sans perdre le caractère libre et volontaire de leur engagement ?**

### 4 – Que ressort-il en filigrane de ces évaluations ?

D'une part, ces dispositifs peinent à mobiliser réellement les acteurs individuels : par exemple 1,3% de taux de retour papier en métropole pour la procédure de consultation du grand public c'est peut-être positif par rapport à ce type d'enquête, mais cela permet-il réellement de susciter une implication de tout un chacun dans les politiques de l'eau ? D'autre part, ces procédures semblent n'influencer qu'à la marge les documents qui planifient la gestion de l'eau par grand bassin. Enfin, la consultation menée révèle plus qu'elle ne permet de le combler un décalage entre les attentes des acteurs locaux et celle des experts… Quoi qu'il en soit, la réelle « implication active de la société », ici prise au sens des personnes privées ou morales, s'avère délicate à obtenir par les dispositifs « individuels » prévus à cet effet…

### *B – L'implication « collective »*

Afin de constituer et de mobiliser un « collectif » d'acteurs autour de la gestion décentralisée, « intégrée » et concertée de l'eau au travers d'une programmation pluriannuelle, la loi en France a défini différentes instances de concertation et ce à différents niveaux. Le Bourhis parle de « *planification territoriale de l'eau* » (Le Bourhis 2004, 116). Dans ces instances, ce sont d'autres formes d'implications des acteurs de l'eau qui sont recherchées. Il s'agit d'y élaborer soit des documents de planification soit des programmes d'action recueillant le maximum d'avis positifs de la part des « représentants » des usagers. C'est pourquoi nous parlons d'implication « collective ». Ce sont ces types de dispositifs que nous allons présenter ici, de même que certaines des évaluations qui ont pu en être faites.

#### 1 – Au niveau national, le Comité national de l'eau

Le Comité a été créé par la loi de 1964 (République Française 1964) (article 15), et son rôle et son organisation ont été rénovés par la loi de 2006.

> Le Comité national de l'eau a désormais pour mission de donner son avis sur :
> 1°) les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins « et sur tout problème commun à deux ou plusieurs bassins ou groupements de bassin » ;
> 2°) tous les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux ;
> 3°) les projets de décret concernant la production des peuplements piscicoles ;
> 4°) le prix de l'eau facturé aux usagers et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement, sur proposition d'un comité consultatif constitué en son sein[41].

Son avis est également obligatoirement recueilli dans un certain nombre d'autres cas. Il s'agit d'un organisme consultatif aujourd'hui placé auprès du Ministre chargé de

---

[41] http://www.comitenationaldeleau.fr/role, page consultée le 26 septembre 2011

l'environnement composé de représentants de l'État et de ses établissements publics (25 membres), de deux députés et de deux sénateurs, de deux membres du Conseil économique, social et environnemental, des présidents des comités de bassin, de représentants des collectivités territoriales dont les associations d'élus (51 membres), de représentants des usagers (51 membres), de deux présidents de commission locale de l'eau et de personnes qualifiées, soit un total de 156 membres, tous titulaires[42].

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 6.*

### 2 – Dans les bassins, les comités de bassin et les commissions locales de l'eau

#### a – Au niveau des grands bassins hydrographiques : le Comité de bassin et le SDAGE / le Conseil d'administration et les programmes d'intervention de l'agence

Les « usagers de l'eau » sont associés à différents niveaux de chaque grand bassin hydrographique. D'une part, des représentants des usagers siègent de fait dans le Comité de bassin. Les grandes orientations de la gestion de la ressource en eau et de la protection des milieux naturels au niveau de chaque grand bassin y sont débattues et définies de façon concertée : c'est la procédure qui conduit à l'élaboration du SDAGE.

---

[42] http://www.comitenationaldeleau.fr/organisation, page consultée le 26 septembre 2011

Dans le bassin méditerranéen, cette assemblée compte actuellement 165 membres : 66 membres dans le collège des collectivités territoriales ; 66 membres dans le collège des usagers, associations, organisations professionnelles et personnes qualifiées ; 33 membres dans le collège de l'État[43]. Les représentants des usagers et des élus y représentent donc 60% des membres, même si *in fine* le SDAGE doit être approuvé par le représentant de l'Etat, le Préfet coordonateur de bassin.

D'autre part, les politiques des agences de l'eau sont déterminées par un Conseil d'Administration où, là encore, les représentants des acteurs de l'eau sont présents. Pour l'agence de l'eau RM&C, le Conseil d'Administration est composé de 38 membres : le président, nommé par décret ; 33 membres issus du comité de bassin Rhône-Méditerranée ; 11 représentants des collectivités ; 11 représentants de l'Etat ; 11 représentants des usagers ; 3 membres issus du comité de bassin de Corse ; 1 représentant du personnel[44]. Au-delà de la gestion administrative de l'agence et de la définition des règles d'attribution et du montant des aides, ce conseil d'administration soumet au comité de bassin (deux comités, Corse et Méditerranée, dans le cas du bassin RM&C) les propositions en matière de redevance et de programme d'intervention. On retrouve là un lien avec les « usagers » présents dans ce comité de bassin, sans toutefois oublier que le montant des redevances et les axes prioritaires des programmes d'intervention sont encadrés au niveau national par le parlement qui fixe le plafond des dépenses.

Pour démultiplier et renforcer la capacité de proposition des acteurs locaux et le suivi des actions sur les territoires, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a prévu la mise en place de commissions territoriales. Dans le bassin Rhône Méditerranée, il y a neuf commissions de ce type. Elles sont constituées des membres des trois collèges

---

[43] Site de l'agence de l'eau RM&C, http://www.eaurmc.fr/le-bassin-rhone-mediterranee/le-comite-de-bassin-rhone-mediterranee.html, page consultée le 27 septembre 2011

[44] Site de l'agence de l'eau RM&C, http://www.eaurmc.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-dadministration.html, page consultée le 27 septembre 2011

du comité de bassin concernés par le secteur géographique. Entre autres tâches, elles organisent la réunion de commissions géographiques qui, ouvertes à l'ensemble des acteurs de l'eau, sont un lieu d'information, de débats et d'échanges[45].

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 7.*

Quels grands résultats retenons-nous de ces analyses ?

D'une part, dans les cas étudiés, ce sont toujours des acteurs institutionnels qui prennent l'initiative d'un projet de SAGE. De fait, la question de l'émergence d'une véritable « mobilisation collective » autour du SAGE se pose d'emblée. Une fois prise une initiative par un acteur institutionnel, la réussite de cette mobilisation est une question clé pour la réussite d'un SAGE. Ce qui compte c'est le couple initiative – mobilisation collective.

Pour réussir cette « mobilisation collective », c'est-à-dire mobiliser les acteurs locaux, deux éléments apparaissent essentiels : suivre une logique de projet, afin d'intéresser et de faire converger progressivement les acteurs vers un projet commun; et, et cela recoupe des analyses précédentes, il s'agit de « s'appuyer sur l'existant », c'est-à-dire d'ancrer la procédure SAGE dans le contexte local, de *« s'hybrider dans le contexte local »* (Allain 2002, 52). Cette analyse est reprise et affinée dans un autre article

[45] Ibid. http://www.eaurmc.fr/le-bassin-rhone-mediterranee/le-comite-de-bassin-rhone-mediterranee/les-commissions-territoriales-du-bassin-rhone-mediterrance.html, page consultée le 27 septembre 2011

« *L'état d'un cadre organisationnel de participation à l'échelle d'un bassin ne peut pas reposer seulement sur une logique administrative mais demande de s'ancrer dans un cadre territorial institutionnel existant; on rejoint donc Le Bourhis (2003) pour qui un SAGE ne peut naître que là où il s'est déjà constitué un premier cadre de gestion de l'eau* » (Allain 2001, 203). Car dans le fond, « *l'adhésion et la participation des acteurs locaux ne [vont] pas de soi* » (p. 203).

Concernant plus particulièrement l'élaboration du document SAGE lui-même, là aussi l'analyse se rapproche des travaux précédents en montrant que la procédure SAGE est à la fois une activité instrumentale visant à mieux maîtriser la gestion de la ressource en eau, mais qu'elle a aussi une dimension organisationnelle et politique. Mais des difficultés sont rencontrées par ceux qui prennent l'initiative d'élaborer un SAGE : dans la procédure, il n'existe pas vraiment de phase permettant l'explicitation des attentes de chacun concernant le SAGE, et donc l'explicitation des intérêts communs entre les acteurs ce qui peut freiner la construction « d'un nouveau monde commun », d'un nouvel ordre négocié…

Concernant la mise en œuvre des actions retenues, car « *cette activité de planification est orientée vers l'action* » (p. 6), nous retenons de ces analyses deux écueils. D'une part le fait que les connaissances scientifiques, qui servent de base à l'établissement d'un diagnostic partagé et à la définition des actions à mettre en œuvre, sont peu adaptées à ce passage à l'action. Les connaissances qui existent sont en effet soit disséminées et peu connues, soit même parcellaires et lacunaires et en tout cas peu adaptées aux échelles pertinentes pour l'action (p. 120). D'autre part, le SAGE ne représente pas vraiment un plan intégré de gestion de la ressource en eau, les relations entre les différentes solutions envisagées ne sont pas explicitées, pas plus que leur cohérence entre elles (p. 207).

Enfin, au stade où ces procédures SAGE avaient été étudiées, peu ou pas de sensibilisation vers le grand public n'avait été réalisée (« *Yet participation is restricted to institutionnalized stakeolders, far from ordinary citizens* » (Allain, Berry, and

Mollard 2010, 100). Même si, inspirée par la D.C.E., la politique publique de l'eau en France tend à vouloir faire participer le grand public, le fait que les bassins soient de vastes territoires aux nombreux habitants « *make it difficult to conceive what the greater implication of the public involvement could be* » (p. 109).

Enfin, l'articulation entre le SAGE et d'autres actions locales pourtant liées à l'eau (comme les actions liées à l'environnement ou encore le développement local) étaient très peu développées.

Dans ces procédures, Sophie Allain identifie quatre types de cadre où peut avoir lieu la concertation : la CLE, le bureau, les commissions thématiques, les réunions de sous-bassins. Au sein de ces cadres, des formes de concertation particulières se mettent en place qui présentent chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Une forme de concertation restreinte donne satisfaction aux membres de la CLE, mais pas aux autres acteurs concernés ; une forme de concertation élargie dirigée risque de ne pas donner satisfaction aux membres de la CLE qui ne font partie ni du bureau, ni des commissions thématiques ; une forme de concertation ouverte dirigée permet une appropriation de la démarche par les acteurs locaux mais peut masquer une forme de manipulation ; une forme de concertation élargie représente un idéal de démocratie mais peut être difficile à mettre en œuvre dans un SAGE de grande taille où les questions à traiter sont très complexes. De fait, mal maîtrisées, ces négociations peuvent conduire à des impasses. Malgré les difficultés rencontrées par ces procédures, notamment le fait que « *la coopération n'est pas acquise* » (Allain 2001, 207) l'auteure reconnaît de nombreux points positifs à ces dispositifs :

> L'analyse réalisée montre qu'une procédure proposant à la fois un cadre institutionnel participatif et un mode d'action publique participatif, comme la procédure de SAGE, apporte plusieurs garanties : elle légitime un nouveau découpage territorial transgressant les frontières administratives, ainsi qu'un domaine de problèmes spécifique ; elle définit également la légitimité de participation, le résultat attendu de la délibération collective, et les règles de prise de décision (p. 207).

b – Les contrats de rivière

Au-delà des procédures analysées dans les paragraphes précédents, et qui visent plutôt à l'élaboration, participative, de documents de planification de la gestion de l'eau, il est d'autres procédures reposant sur l'implication des acteurs de l'eau qui sont, elles, centrées directement sur l'action, la mise en œuvre de réalisations décidées de façon concertée. C'est le cas par exemple des procédures type « contrats de rivière » que nous allons présenter ici. Alexandre Brun a tout particulièrement travaillé à l'analyse de ces contrats (Brun 2003b; Brun 2010; Brun and Ghiotti 2005).

Si l'esprit d'une gestion territorialisée de l'eau est présent dès la loi de 1964, les contrats de rivière ont été instaurés lors d'un Comité Interministériel de la Qualité de la Vie au printemps 1980, suite aux opérations « rivières propres » lancées en 1974. Ils représentent un engagement formel et multi-partenarial qui suppose une initiative locale. Ils fixent, pour un milieu donné, les objectifs et ils prévoient les modalités de réalisation des travaux nécessaires pour atteindre ces objectifs. Plus globalement, le contrat de rivière est appelé à devenir la traduction opérationnelle du SAGE.

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 8.*

D'une certaine façon, il s'agit bien au travers des contrats de rivière de faire changer le comportement des usagers, mais dans une situation singulière que nous avons déjà spécifiée, c'est-à-dire dans un système où il y a une quasi-absence de la répression pourtant destinée à faciliter l'application de la loi (Brun 2003b, 38).

Concernant l'engagement financier des acteurs dans le cadre d'un contrat de rivière en milieu rural (le bassin de la Reyssouze), l'analyse montre que ce type de procédure, si

elle permet une bonne mobilisation des acteurs publics comme l'État, l'agence de l'eau, la Région, le Département ou les agglomérations, pêche par contre concernant la participation financière et technique du monde agricole, acteurs clés pourtant de la gestion de l'eau en milieu rural en tant qu'exploitant et / ou propriétaire. L'explication avancée est que les agriculteurs restent, dans ces territoires ruraux, en position de force dans le jeu local ce qui leur permet de ne pas jouer le jeu du contrat. Mais les agriculteurs ne sont pas les seuls à peu s'engager, c'est le cas aussi des entreprises locales et des communes riveraines (9 des 37 communes concernées par le contrat, les plus éloignées de la rivière, estimaient ne pas se sentir concernées et considéraient leur cotisation comme perdue…).

Ainsi, globalement, et considéré sous l'angle de « l'implication », de « l'adhésion » des acteurs du bassin à un contrat de rivière, le bilan s'avère mitigé. Si la plupart des actions prévues ont bien été engagées (programmes de restauration des milieux naturels, d'assainissement et de lutte contre les inondations), la mobilisation des acteurs semblent se faire *a minima*. Les contrats de rivière sont saisis comme une opportunité permettant aux élus de « se mettre aux normes », mais ils restent majoritairement vécus comme une contrainte. D'un point de vue environnemental, ce sont plus les aides qui suscitent l'intérêt des destinataires pour le contrat que la dégradation de l'environnement lui-même… En dehors des travaux financés (STEP…) les pratiques n'évoluent que très peu. Sans participation des agriculteurs, qui restent réticents à ces procédures, les impacts environnementaux des contrats de rivières restent limités, or l'État ne se donne pas les moyens, en termes de police de l'eau, de faire appliquer les textes. Une piste apparaît pour dépasser les limites des contrats de rivière : **inciter les porteurs des contrats à construire un projet économique et social lié à l'eau** car il apparaît bien que « *la défense des écosystèmes aquatiques ou la lutte contre les inondations ne sont pas des catalyseurs de premier ordre* » » (p. 347).

D'une certaine façon, on retrouve là une des conclusions déjà mises en avant dans les travaux présentés précédemment : il s'agit dans ces procédures contractuelles de tenir

compte ou plutôt de parvenir à les insérer dans les dynamiques locales, dans les projets des acteurs locaux, qu'ils soient individuels ou « collectifs ».

## Section 3 – Conclusion du Chapitre 2. Dans les faits, les politiques publiques de l'eau favorisent-t-elles une « implication active de la société dans la gestion de l'eau » ?

Comme nous l'avons montré dans le Chapitre 2, ce qui est de plus en plus en jeu aujourd'hui, que ce soit pour l'agence comme pour d'autres acteurs de l'eau, c'est bien la mobilisation de la société dans son ensemble.
Ce chapitre confirme bien que c'est là un enjeu crucial pour atteindre les objectifs ambitieux de la D.C.E. et plus largement pour améliorer durablement la gestion de l'eau et des milieux aquatiques en France. Elle nous permet également de préciser ce que nous entendons par « implication active » mais aussi en quels termes les politiques publiques mobilisent ce terme d'implication active.

La Charte de l'eau et la Charte de l'environnement nous mettent sur la voie de quelle acception nous entendons donner au terme « d'implication ». **Pour nous, il s'agit d'abord de considérer cette « implication » comme un fait. Parce que l'eau est un fluide vital, nous sommes impliqués dans le cycle de l'eau et comme l'eau circule et est vitale pour tout un chacun, cette implication *via* l'eau nous met en relation avec le reste de la société comme avec les milieux.** Que nous le voulions ou non, nous sommes impliqués dans le cycle de l'eau. Les termes « d'implication active » comme

celui de gestion[46] renvoient eux à l'idée d'une **volonté** de la part de la personne, physique ou morale, d'orienter cette « implication ».

Dans les guides méthodologiques qui accompagnent la D.C.E. pour en faciliter la mise en œuvre, les termes « d'implication active » (« active involvement ») font leur apparition. Mais cette « participation active » diffère en deux points de celle que nous envisageons dans ce travail de recherche. D'une part, elle n'est censée concerner que « les parties intéressées ». Pourquoi ? La réponse est donnée à la page 22 du guide établi au niveau européen. Les raisons avancées sont purement pragmatiques « *For practical reasons it is impossible to actively involve all potential stakeholders on all issues. A selection will have to be made* » (European commission 2002). D'autre part, cette participation active est tournée vers le fait que[47] « *Les parties concernées sont amenées à apporter leur contribution active à la réalisation même des documents et ce, durant tout le processus de mise en œuvre de la directive-cadre* ». Difficile effectivement de faire contribuer « l'ensemble de la société » à la « réalisation des documents »...

Il y a là une précision et une distinction importante, essentielle, majeure à nos yeux. S'agit-il de susciter « l'implication active de la société dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau » ou « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » ? Les textes présentés et analysés ici sont explicites, c'est bien aux politiques de l'eau que l'on tente d'associer les parties concernées (et non la société), plus qu'à la gestion de l'eau.

---

[46] Gérer vient de *gerere*, « porter (sur soi) »; le verbe comporte l'idée d'activité propre du sujet et signifie aussi « prendre sur soi, administrer » [...] « s'occuper de (qqch., qqn) de manière suivie ». Le Robert de la langue française.

[47] Nous reprenons une citation déjà mentionnée.

Pour l'implication active dans la gestion de l'eau, les personnes impliquées dans la co-définition des politiques publiques sont ensuite censées en faciliter la mise en œuvre, parce qu'elles auront été associées au processus de décision. Pourtant, les évaluations des dispositifs « participatifs » reposant sur cette hypothèse sont loin de donner les résultats escomptés. Toutes mettent en évidence et déplorent le manque d'entrain, doux euphémisme parfois, des personnes physiques et morales à s'engager pleinement dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques publiques. Les justifications invoquées sont nombreuses. Les acteurs n'agiraient vraiment que sous la contrainte et la crainte de la sanction. Les acteurs économiques ne se mobiliseraient qu'en vertu d'une compensation économique (voire un gain financier) à leur engagement, etc. etc.

Nous l'avons dit, il nous semble qu'il y a là une lacune dans le raisonnement suivi. Parce que les grandes lois européennes ou nationales seraient trop éloignées des acteurs, rapprocher les processus de décision de ceux-ci, les associer à ces processus, les informer, permettrait d'en légitimer les décisions prises et d'en faciliter la mise en œuvre. Comme le mentionne Loïc Blondiaux, qui retrace dans une conférence les différents dispositifs participatifs déployés en France « *La plupart de ces dispositifs ont l'ambition [...] de faire participer les habitants à la définition des enjeux, à la préparation des solutions voire même à l'évaluation des décisions* » (Blondiaux 2004). Mais *quid* de la mise en œuvre ? Or nous l'avons vu, ce n'est pas seulement des « solutions » qu'il faut discuter mais aussi, surtout, de leur mise en œuvre. C'est d'autant plus crucial pour l'agence de l'eau, acteur indirect de l'eau. Or cette mise en œuvre est loin d'aller de soi. Ce que montrent la plupart des évaluations des dispositifs mis en place dans le cas de la gestion de l'eau, c'est la difficulté à mobiliser réellement la myriade d'acteurs concernés. « *En bref, si l'association des usagers est largement prévue par les textes, c'est leur application effective qui continue à poser des problèmes* » (Conseil d'Etat 2010a, 89). Que ces dispositifs tentent de mobiliser directement les personnes physiques ou morales (les redevances, les aides…) ou qu'ils

visent à définir des « accords négociés » et par là même la légitimation des décisions prises, leur réelle mise en œuvre s'avère plus que délicate, car elle bute encore et toujours sur la réelle « implication active » des multiples acteurs de l'eau concernés (en fait, la société, nous l'avons montré). Différentes raisons sont avancées pour expliquer cette difficulté : sentiment d'agir sous la contrainte, l'objectif environnemental n'est pas mobilisateur, position de force qui permet de bloquer tout progrès environnemental, négociation des acteurs pour minimiser les efforts environnementaux et maximiser les aides… Mais rien dans ces documents ne relève que le défaut majeur de ces dispositifs vient peut être du fait que « l'implication active qui est recherchée » l'est envers les politiques publiques de l'eau et non dans la gestion de l'eau elle-même. Or la façon dont les politiques publiques envisagent la gestion de l'eau est, et c'est logique, biaisée, partielle, partiale. C'est avant tout de questions « d'intérêt général » qu'elles traitent. Or les évaluations le montrent bien, la mobilisation réelle des acteurs se réalise lorsque a) à titre personnel, leurs centres d'intérêt sont réellement pris en compte b) à titre « collectif » les dispositifs mis en place s'appuient sur l'existant. « *Un projet de SAGE ne naît pas de rien ; il s'ancre dans un contexte local qui possède une structure et une histoire particulière, faite d'acteurs et d'actions spécifiques dont il importe de tenir compte et qui peuvent représenter des atouts-clés. De façon générale, il y aura tout intérêt à s'hybrider avec le contexte local (avec le monde du développement local notamment)* » (Allain 2002, 52). **Dit autrement, ces évaluations nous mettent sur la voie du fait que les raisons qui pourraient réellement conduire à « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » (et non dans les politiques de l'eau) diffèrent des raisons qui poussent les pouvoirs publics à définir des politiques publiques.** Tout l'enjeu consistant alors à savoir si ces intérêts peuvent, ou non, se rapprocher, ce qui, c'est ce que montrent aussi les travaux présentés ici, n'a semble-t-il rien de spontané ! Or c'est justement là où l'agence de l'eau RM&C est attendue, comme cela est écrit noir sur blanc dans son huitième programme.

Réaliser ce changement de perspective, c'est-à-dire passer d'une recherche d'implication dans les politiques de l'eau à l'implication dans la gestion de l'eau, c'est se donner des marges de manœuvre dans des situations qui paraissent bloquées et où les seules solutions qui apparaissent alors sont de renforcer, d'une manière ou d'une autre, les sanctions. Or cela nous paraît bien souvent inefficace. D'une part, de façon très pragmatique, l'agence de l'eau RM&C ne peut mobiliser ces outils coercitifs. D'autre part, on ne fait que « repousser le problème ». En effet, ces dispositifs participatifs sont en particulier mis en place du fait de l'inefficacité constatée des politiques publiques, trop normatives et coercitives pour la gestion de ces réalités complexes concernant de multiples acteurs interdépendants les uns des autres, et pour traiter de sujets où les incertitudes scientifiques et techniques sont omniprésentes. Mais alors pourquoi des dispositifs plus « participatifs » et qui seraient utilisés à des fins de production de normes et de sanctions seraient-ils plus efficaces ? Par le seul fait que ces normes et sanctions seraient édictées « au plus près des citoyens » ? Nous pouvons en douter, toutes les raisons rendant difficilement applicables les normes et sanctions dans le premier cas se trouvant toujours bel et bien présentes dans le second cas (complexité, interdépendance, incertitudes...)[48].

Dans un tout autre contexte, c'est à ces conclusions que parvient M. Crozier, sociologue français spécialiste de l'analyse stratégique de l'action organisée.

> Croire que, dans la mesure où l'objectif est correct, ou bon, ou fondé sur une bonne théorie ou de bonnes analyses [nous pourrions ajouter « ou sur une bonne planification issue d'un processus de décision concerté »], une mise en œuvre ne demande que de la rigueur ou de l'énergie, croire que si la rupture a été bien choisie le génie populaire ou le modèle scientifique du socialisme ne manqueront pas de trouver les solutions nécessaires, croire aussi bien que l'intendance suivra, relève du même aveuglement. Non seulement la mise en œuvre ne doit pas être oubliée, mais elle est première. Comme à la guerre ou en amour, tout l'art du changement est dans l'exécution (Crozier and Friedberg 1977, 432).

---

[48] Sans compter qu'il y a là quelque chose pour nous de potentiellement dangereux concernant la « fraternité » si importante au quotidien dans les rapports entre les Hommes; comment évoluera-telle si des « instances locales », où pourront siéger son voisin, son ami, son frère..., aux pouvoirs coercitifs accrus, se multiplient ?

De fait, le « saut qualitatif « en termes d'objectifs à atteindre pour les milieux aquatiques -affiché dans la D.C.E. et décliné dans la politique nationale de l'eau- ne s'est pas traduit par un « saut qualitatif » concernant la place du public dans la gestion de l'eau. Il s'agit toujours, même si c'est à une plus grande échelle, de viser à impliquer « la société » dans la co-définition des politiques publiques. Déjà très imparfaitement atteint, cet objectif minimise et sous-estime la question de la mise en œuvre des « décisions » prises, qui suppose là de franchir un pallier en termes d'implication des acteurs.

# Conclusion de la Première Partie. Proposition de définition de « l'implication active de la société », espérée plus que suscitée par les politiques publiques de l'eau.

L'agence de l'eau RM&C – par son positionnement institutionnel, par les sujets qu'elle traite et par les exigences qui lui sont fixées – est confrontée à, et permet de mieux saisir, une difficulté au cœur des politiques publiques de l'eau.

Elle ne peut atteindre ses objectifs que par la mobilisation, l'implication active, de multiples acteurs sur lesquels elle n'a aucun pouvoir. **De fait, l'agence de l'eau est confrontée à l'irréductible question de l'engagement libre et volontaire des multiples acteurs de l'eau, i.e. la société**. Qui plus est, cet engagement libre et volontaire a deux facettes. D'une part, il se joue à l'échelle de chaque personne physique ou morale concernée. D'autre part, il n'a de sens, en termes d'efficacité et d'atteinte des objectifs de l'agence, que s'il est coordonné et concomitant à l'engagement libre et volontaire des multiples autres personnes concernées par la « masse d'eau » dont il faut atteindre le « bon état ». Concomitant, car l'implication de l'un n'a d'intérêt que si l'autre, les autres, s'impliquent également. Coordonné car l'ensemble de ces personnes étant en interaction, l'action de l'une impacte de fait les autres. Sans coordination de l'implication de chaque personne, leur implication accrue peut conduire à s'éloigner de l'atteinte du « bon état ».

L'agence est-elle le seul acteur de l'eau confronté à ce type très particulier de problème de l'action ? Bien évidemment non. D'une certaine façon, tout acteur, quel qu'il soit,

qui a un projet pour améliorer (de son point de vue) la gestion de l'eau, et quel que soit son projet, y est pour tout ou partie confronté. En effet, les acteurs dans les territoires conservent une part d'autonomie en droit qu'il est difficile de rogner « *Si la police administrative de l'eau permet d'assurer un partage de la ressource en eau conforme à l'intérêt général, elle demeure impuissante face aux droits de propriété de chacun* » (Conseil d'Etat 2010a, 57). Ils possèdent une autonomie également en termes « d'implication » concernant la mise en œuvre des solutions préconisées ou l'évolution de leur comportement. « *Quelles que soient les forces mobilisées il faut agir localement sur la rivière [...]. Autre façon de le dire, on ne peut se passer de l'action continue, volontaire, efficace de chaque*[49] *membre de chaque section de rivière ou de chaque zone de nappe. Alors que l'on peut mettre en boîte noire la plupart des volontés, une fois les décisions prises, pour les routes, pour l'urbanisme, ou même pour les adductions d'eau ou que l'on peut déléguer à l'autre le soin de combattre les pollutions de l'air ou entretenir les écoles* » (Latour and Bourhis 1995, 35). Il s'avère impossible de déléguer à d'autres la mise en œuvre des actions quand bien même elles auraient été concertées et décidées ensemble ! Même point de départ pour Sophie Allain lorsqu'elle pose le cadre théorique qui va guider son analyse des procédures SAGE « *aucun [acteur] n'a la capacité d'imposer sa propre volonté aux autres* » (Allain 2002, 7).

Aux termes de **« action continue, volontaire, efficace »** que nous retenons, nous ajoutons celui de **« coordonnée ».** Pour deux raisons. La première, nous l'avons dit, c'est que, bien souvent, pour une certaine efficacité de l'action, il faut que l'ensemble des acteurs concernés agissent de concert, ce qui demande une certaine coordination. La seconde c'est que les acteurs, *via* l'eau et les milieux aquatiques, sont en interactions constantes; toute action nouvelle de l'un (et c'est bien le but recherché que de déclencher des actions nouvelles) peut ou va avoir des répercussions sur autrui comme

---

[49] Souligné par nous.

sur les milieux, répercussions souvent imprévisibles étant donné les systèmes complexes dans lesquelles elles s'inscrivent. Pour mener une action continue et efficace il est essentiel de tenir compte et d'évaluer les conséquences des actions engagées par un acteur sur les autres acteurs comme sur les milieux, ce qui passe là aussi par une certaine coordination.

Cette implication « continue, volontaire, efficace et coordonnée » de multiples acteurs concernés par la prise en charge d'une même réalité, c'est ce que nous nommons « implication active ».

Selon nous, les analyses et les réflexions proposées dans cette Partie nous conduisent à affirmer que, au-delà parfois des mots et concepts employés, c'est bien ce niveau d'implication qui est recherché dans les politiques publiques de l'eau, en tout cas si elles sont sincères sur les objectifs ambitieux qu'elles se fixent et qu'elles fixent à nos sociétés.

Cette « implication active » a, dans l'action, ses spécificités propres. Afin de mieux en préciser et expliciter les contours, nous proposons de repartir? et d'affiner la « typologie des problèmes de l'action » proposée par Henry Ollagnon. Dans un article paru en 1987 (Ollagnon 1987b) il propose en effet une typologie des situations d'action auxquelles un acteur peut être confronté :

> La situation d'action mono-acteur; l'acteur est physiquement et juridiquement « chez lui », et dans ce territoire, ses choix sont de type « mono-acteur », « mono-projet », « multi-variantes » [...].
> La situation d'action bi-acteurs[50] : l'acteur opère sur un territoire où il n'est pas seul décideur. Il doit prendre en compte un autre acteur, sur le même territoire [...] Sur le même territoire il y a deux démarches, deux logiques, deux types d'action, et plus simplement deux acteurs. C'est une situation de choix bi-acteurs, mono-projet, multi-variantes. L'optimalité de la décision ne découle plus d'une certaine cohérence par

[50] Henry Ollagnon parlera ensuite de situations bi ou oligo-acteurs.

> rapport à une logique d'action, mais d'une négociation en fonction de multiples critères et d'arbitrages successifs entre deux acteurs.
> La situation d'action multi-acteurs ou systèmes-acteurs. La gestion du milieu naturel d'une commune par exemple pose à l'aménageur, à l'élu, un problème de type « systèmes-acteurs », multi-projets, multi-variantes. Le fait essentiel est qu'il y a entre tous les acteurs, leurs projets et leurs variantes, un système d'interaction; ceux-ci sont interactifs de façon objective (dans l'espace et dans le temps) et de façon relationnelle (appartenance des acteurs à de multiples groupes d'action), à travers une entité écologique plus ou moins appréhendable. L'entretien du milieu communal est appréhendé dans de multiples cadres de pensée et d'action : chaque acteur a sa propre représentation, à la fois regard sur les choses et cadre de référence de son action et de ses choix. De multiples logiques d'action s'affrontent, s'allient et au contraire n'arrivent pas à jouer ensemble.

Prenons le cas, fictif, d'un chargé de mission de l'agence de l'eau plus particulièrement concerné par le volet qualitatif (réduction des pollutions) des programmes de l'agence.

A titre individuel cette personne peut décider – sensibilisée qu'elle a été dans son métier aux problèmes de pollutions dans les milieux aquatiques – de ne plus utiliser de pesticides dans son propre jardin afin de réduire le rejet de substances polluantes qu'ils génèrent. Situation d'action mono-acteur.

Confronté, dans le cadre de son activité professionnelle, à une entreprise générant de gros rejets polluants en rivière, il a pour mission de persuader le propriétaire de l'usine d'investir dans une station d'épuration, pour laquelle il peut apporter les aides financières de l'agence. Situation d'action bi voire oligo-acteur (si quelques autres acteurs (le Conseil Général…) se trouvent par exemple concernés par le financement de la station d'épuration).

Reste la gestion des situations complexes et multi-acteurs. Les dispositifs et outils présentés dans ce chapitre montrent qu'il existe différentes façons d'intervenir pour l'agence (comme pour tout autre acteur) face à ce type de problèmes.

Les mesures agro-environnementales, par exemple Ferti-Mieux. Il s'agit de mobiliser, d'impliquer, les multiples acteurs d'une catégorie professionnelle, ici les agriculteurs. Le représentant de l'agence peut participer à la négociation du contrat. L'objectif est défini par avance - réduire les pollutions diffuses par les nitrates dans les grandes cultures - mais la nature du contrat est négociée entre les représentants des différentes catégories d'acteurs concernés. La procédure n'est pas obligatoire et les agriculteurs n'ont pas obligation de mettre en œuvre les préconisations négociées. Il n'y a pas non plus obligation de résultats.

Le contrat de rivière. Ce dispositif se déploie ici à l'échelle d'un territoire (et non d'une profession), celui du bassin versant d'une rivière. L'ensemble des représentants des acteurs du territoire, des élus, des pouvoirs publics, des usagers de l'eau et certains experts sont associés à la définition des objectifs du contrat et au suivi de la mise en œuvre. Le représentant de l'agence est associé à l'élaboration et au suivi du contrat. La procédure n'est pas obligatoire, les acteurs du territoire n'ont pas l'obligation de mettre en œuvre les actions prévues, il n'y a pas de réelle coordination des actions entre elles, même si un comité de rivière peut se réunir pour suivre l'état d'avancement du contrat.

Les SAGE. Là encore la procédure est à l'échelle d'un territoire, un bassin plus important que celui d'une rivière. Au sein de la CLE, arrêtée par le Préfet, les différentes catégories d'acteurs du territoire, des pouvoir publics et des experts sont représentées. Au sein de la CLE le représentant de l'agence participe aux travaux et aux décisions. La procédure n'est pas obligatoire, mais le périmètre est défini par arrêté préfectoral et une fois les orientations et les réglementations mises en place, celles-ci sont opposables aux tiers ce qui va dans le sens d'une certaine obligation de résultats.

Les SDAGE. La procédure est à l'échelle d'un territoire, un grand bassin hydrographique. La procédure est obligatoire. Il s'agit de mettre en place des documents d'orientation et de planification qui engagent l'ensemble des partenaires. Il est élaboré et suivi par le Comité de bassin, où sont représentés l'ensemble des représentants des usagers de l'eau et des pouvoirs publics, l'agence étant la cheville

ouvrière de sa mise en œuvre (c'est elle aussi qui assiste le Comité de bassin pour préparer les documents), mais elle n'est pas membre du Comité. Le processus d'élaboration du document doit veiller à associer le grand public et les parties intéressées. Les principaux sujets traités par le SDAGE sont prescrits par la loi et le montant des redevances est encadré par le parlement. Le Comité de bassin a donc une autonomie restreinte pour élaborer le SDAGE. Les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les dispositions du SDAGE, il est donc opposable aux administrations. Il y a obligation de résultats, atteindre le bon état des masses d'eau d'ici 2015 ou 2027.

Il ressort de ces différents dispositifs qu'il y a une catégorie de situation « complexe et multi-acteurs » auquel un acteur de l'eau peut être confronté qui n'est pas abordée par ces dispositifs « participatifs ». C'est la situation où il y a obligation de résultats et impossibilité de réduire la marge d'autonomie des multiples acteurs à impliquer pour obtenir ces résultats, c'est-à-dire nécessité de susciter une implication libre et volontaire sans sanctions possibles (certaines pratiques peuvent être sanctionnables, mais jamais l'ensemble des comportements en jeu). C'est par exemple le cas de la gestion des multiples pollutions diffuses. Tous les acteurs de la société sont concernés par l'émission, même à très faibles doses, de substances polluantes, dont l'accumulation finit par poser problème. Les dispositifs existants, comme Ferti-Mieux, reposant sur l'engagement libre et volontaire des agriculteurs se révèlent insuffisants en termes de résultats. Mais en même temps, interdire toutes les substances polluantes est impossible (une somme de comportements infra-normatifs peuvent, par accumulation, générer des pollutions, elles, au-dessus des normes), surtout pour le personnel de l'agence qui n'en n'a pas la légitimité. De plus, pour ne prendre que ce cas des pollutions diffuses, les actions à engager doivent sans cesse être adaptées, par exemple suite à de nouvelles molécules mises sur le marché, à la production de nouvelles connaissances scientifiques, à l'évolution des marchés agricoles, à la réponse, jamais prédictible à

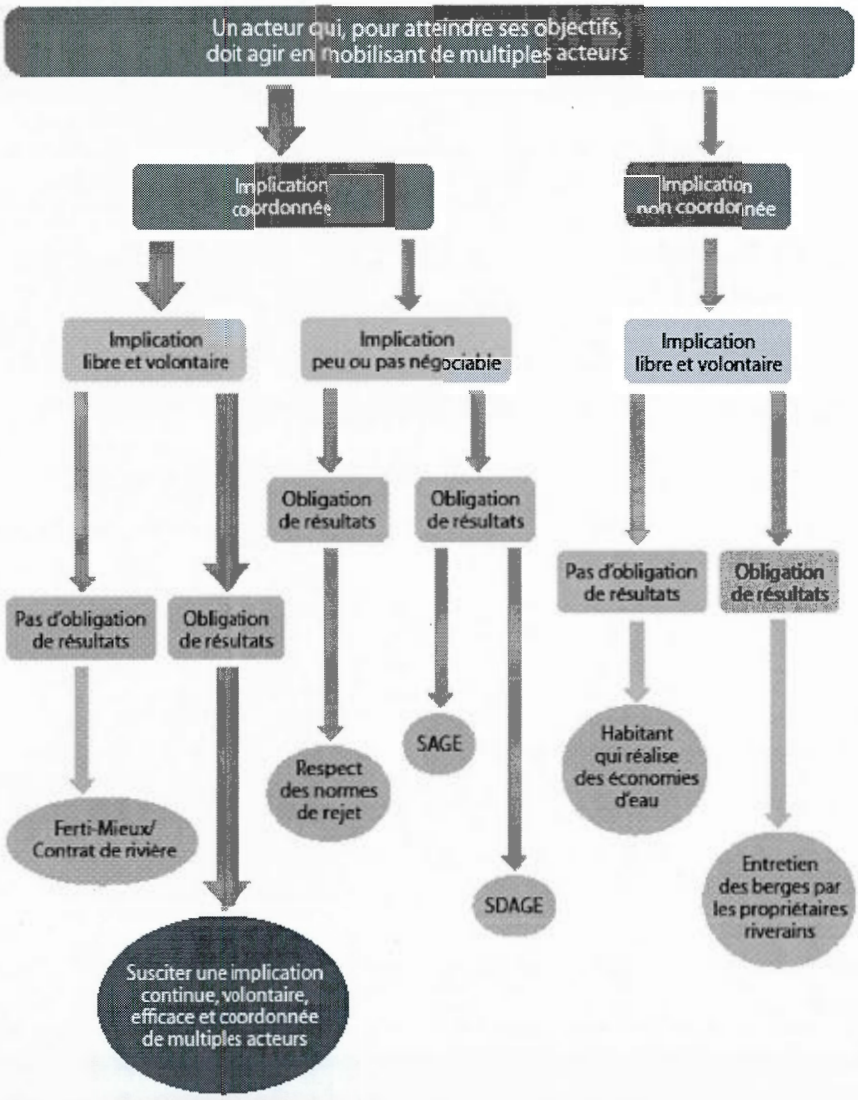
l'avance, des milieux aquatiques, au climat... Enfin, autre point qui ressort de nos analyses précédentes, cette implication « libre et volontaire » se joue à trois niveaux.

- L'implication au sein de dispositifs dits « collectifs » pour co-définir les objectifs et actions à mener;
- une implication « libre et volontaire » individuelle de chaque acteur concerné dans la mise en œuvre à son échelle des actions à mener;
- assurer l'adéquation entre l'atteinte des objectifs personnels de chaque acteur et l'atteinte des grands objectifs définis ensemble.

C'est l'action « continue, volontaire et efficace » (nous ajoutons coordonnée) des acteurs de la rivière (ici élargie aux acteurs de l'eau donc à la société) dont parlent Latour et Le Bourhis.

Il se dessine donc là un type de réponse, une modalité d'action, que l'on ne retrouve pas dans les politiques publiques de l'eau. Cela concerne un acteur qui, en situation d'action où de multiples acteurs sont concernés, doit impliquer ces multiples acteurs individuellement et « ensemble » avec une certaine obligation de résultats, tout en ne pouvant compter que sur leur implication libre et volontaire et en devant sans cesse adapter les actions à un contexte évolutif et changeant.

**Figure 7 : éléments permettant de jeter les bases d'une typologie de réponses d'un acteur confronté au passage à l'action dans une situation complexe et multi-acteurs et confronté, ou non, à une obligation de résultats sur la qualité des milieux.**



Au travers de cette typologie, il peut être tiré différents enseignements.

Un constat tout d'abord. Plus les dispositifs qui visent à l'implication des acteurs dans la gestion de l'eau – ou les politiques de l'eau – se rapprochent de l'engagement réel dans l'action de ces derniers (et non du seul respect de règlementations), plus l'autonomie des acteurs est grande, moins l'obtention de résultats est demandée.

Ensuite, la configuration d'un acteur confronté à une situation d'action résultant de la combinaison de besoins d'un « engagement ensemble libre et volontaire » + « engagement individuel libre et volontaire » + « obligation de résultats » fait apparaître une configuration originale mais bien réelle, souvent rencontrée par les acteurs de l'eau. Or, face à ce type de situations, qui sont importantes voire nécessaires à traiter pour atteindre le « bon état » d'ici 2015 ou 2027, il n'existe aujourd'hui pas de dispositifs dans les politiques publiques et donc encore moins à disposition de l'agence et de ses personnels.

Cela veut-il dire que toute gestion de problème « complexe et multi-acteurs » se résume à ce type de combinaison ? Bien évidemment non. En fait, dans la plupart des cas, pour un même problème « complexe et multi-acteurs » à traiter, ce sont l'ensemble des situations d'action que nous avons précisées qui se présentent en même temps. Par contre, le constat que nous faisons est que pour certaines situations d'actions, il y a un manque dans les dispositifs « participatifs » existants.

Pour autant, une fois ce manque constaté, se fixer comme exigence de viser à une réelle implication active c'est-à-dire qui soit continue, efficace, volontaire (au niveau de l'engagement individuel comme de « l'action ensemble ») et coordonnée est-ce réaliste ou par trop utopiste ? Trois réflexions à ce sujet.

Premièrement, il apparaît qu'il y a des situations où il s'avère impossible de passer outre cette exigence. Sauf à renoncer, il n'y a alors pas d'autre solution que de tenir compte de la réalité de la situation et d'agir en mettant au cœur de son action ces paramètres.

Deuxièmement, pour envisager ce type d'implication, il s'agit de rechercher la mobilisation des multiples acteurs concernés dans l'amélioration de la gestion de l'eau bien plus que dans la définition et le suivi des politiques publiques de l'eau. C'est ce à quoi nous invite l'article 2 de la Charte de l'environnement (même si la connotation morale de sa rédaction ne nous satisfait pas) *« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »*. C'est également dans cette perspective que peut être relu l'article 14 de la D.C.E., « *Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive,* ***notamment***[51] *à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique* ». Tout est dans le notamment. S'agit-il de limiter cette participation à la seule production des documents de planification de la gestion de l'eau, ou doit-elle s'appliquer plus largement à la gestion de l'eau afin de parvenir au bon état des masses d'eau ? C'est à cette dernière perspective que nous invite la dernière partie intitulée « Developing a Learning Approach to Public Participation ; a Key to Success » (p. 56 à 66) du guide méthodologique réalisé au niveau européen concernant la participation du public dans la D.C.E. (European commission 2002); partie étrangement non reprise dans le guide français et dans laquelle il est fait référence à l'importance, pour la réussite de la mise en œuvre de la D.C.E., de développer une réelle participation active des acteurs de l'eau. Dans cette section du guide, il est recommandé, pour favoriser une réelle implication à long terme, de **créer les conditions nécessaires** pour que la participation devienne la base pour la

---

[51] Souligné par nous

négociation entre les parties prenantes. Trois facteurs clés pour faire émerger ces « conditions nécessaires » sont mis en avant : le contexte, le processus et le contenu.

*NB : les paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé « Lectures dirigées en environnement » et ayant pour titre « Concertation et décision dans la gestion publique de l'eau en France ».*
*Seuls les titres sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 8.*

Considérer dorénavant les « usagers de l'eau » et les « pollueurs » comme une partie de la solution plutôt que comme une partie du problème… voilà peut-être émise ici, l'air de rien, la critique la plus pertinente et la plus acérée des dispositifs « participatifs » mis en œuvre dans les politiques publiques de l'eau !

Troisièmement, certaines des évaluations des travaux présentés dans ce chapitre nous mettent sur la voie d'une piste d'action possible. Dans ces travaux en effet, au détour d'un paragraphe, il est régulièrement fait référence au fait qu'il fallait, pour faciliter l'implication individuelle, tenir compte des projets propres (et non forcément directement liés à l'amélioration de la gestion de l'eau…) des acteurs concernés et pour l'implication « ensemble » tenir compte des contextes singuliers et des dynamiques préexistantes dans les territoires.
En d'autres termes, il s'agit de prendre en compte le fait que les acteurs, dans leurs territoires de vie, n'ont peut-être pas attendu le déploiement des politiques publiques de l'eau pour s'impliquer, à titre individuel et « ensemble » dans la gestion de l'eau ! Comment, selon quelles modalités, cette implication hors du cadre des politiques publiques s'analyse-t-elle ? Comment ce type d'implication se confronte-t-il à celle déployée dans les politiques publiques de l'eau ? Ces questionnements sont l'objet de

notre deuxième Partie. Ils nous permettront de préciser certaines modalités permettant d'envisager une réelle « implication active de la société dans la gestion de l'eau ». Restera alors une question que nous aborderons en conclusion de ce travail de recherche : est-ce aux politiques publiques d'initier, de favoriser, ce type d'implication, par ailleurs nécessaire à leur bonne mise en œuvre ?

# PARTIE 2. De l'implication de la société dans les politiques de l'eau à l'implication active de la société dans la gestion de l'eau.

Nous avons proposé de définir « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » comme une implication continue, volontaire, efficace et coordonnée. Nous avons montré que favoriser ce type d'implication est parfois, voire souvent, incontournable pour l'agence de l'eau RM&C - et plus largement pour tout acteur qui souhaite améliorer la gestion de l'eau et des milieux aquatiques - et qu'elle semble donc indispensable à la réalisation des objectifs définis dans les politiques publiques de l'eau. Nous avons en outre proposé une analyse des dispositifs « participatifs » à disposition des acteurs de l'eau, ceux de l'agence de l'eau RM&C tout particulièrement, qui montre 1) que ces dispositifs se focalisent plus sur la définition voire la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau que sur la gestion de l'eau en elle-même 2) que ces dispositifs sont bien souvent amenés à renoncer à un ou plusieurs des attributs de l'implication qui nous intéresse ici (continue, volontaire, efficace, coordonnée).

Il nous fallait dès lors, pour progresser dans notre recherche, nous éloigner, pour mieux y revenir, de l'analyse des dispositifs participatifs présents au sein des politiques publiques de l'eau et regarder comment d'autres approches, basées sur d'autres fondements théoriques, pouvaient nous mettre sur la voie de cette « implication active ». C'est l'objet de cette deuxième Partie au cours de laquelle nous allons regarder ce que différents concepts, différentes approches – le capital social, la théorie des ressources communes, la concertation endogène, l'analyse stratégique des organisations et l'approche patrimoniale – apportent à notre questionnement.

Ce qu'il y a de commun à ces travaux, ou à leurs applications à la gestion de la nature et de l'eau, c'est qu'ils permettent d'aborder la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » en inversant la perspective par rapport à ceux présentés jusqu'ici, c'est-à-dire en partant non pas de la « participation » telle que prévue dans les politiques publiques de l'eau, mais de celle analysée à partir de

l'observation des acteurs dans les territoires, parfois en dehors de toute politique publique.

Ces travaux permettent de mettre à jour une modalité d'implication « originale », toujours difficile à saisir, mais dont il est possible d'en décrire certaines caractéristiques. C'est ce à quoi nous allons nous attacher ici.

# Chapitre 3. L'implication active de la société dans la gestion de l'eau et de la nature vue des territoires

A la fin des années 1960 un article appelé à devenir célèbre publié dans *Science*, « The Tragedy of the Commons » (Hardin 1968), allait jeter les bases d'une vision bipolaire de la gestion des ressources communes et plus largement des ressources naturelles que l'on peut résumer en : le marché ou l'État. Si cet article s'inscrivait dans la lignée d'autres travaux qui décrivaient les lacunes du Marché pour la gestion des ressources naturelles (Warming 1911; Pigou 1920; Coase 1960; Gordon 1954) – pour ne citer que les plus repris dans la littérature scientifique – c'est bien l'article de Hardin qui allait susciter le plus de réactions. Peut-être que la période à laquelle il paraît, en pleine guerre froide qui voit s'opposer le modèle capitaliste au modèle socialiste, n'est-elle pas pour rien dans le succès de cet article et de la thèse qu'il sous-tend pour la gestion des ressources naturelles, le Marché ou l'État (on pourrait donc dire, dans le contexte de l'époque, capitalisme vs socialisme…). Quelle thèse défend Garett Hardin ? Elinor Ostrom, qui s'est beaucoup inspirée des travaux développés à partir de l'article d'Hardin pour élaborer sa propre théorie (« common-pool resources theory », soit la théorie des ressources communes que nous détaillerons plus loin), la récapitule ainsi :

> Hardin asked us to envision a pasture 'open to all' in which each herder received large benefits from selling his or her own animals while facing only small costs of overgrazing. When the number of animals exceeds the capacity of the pasture, each herder is still motivated to add more animals since the herder receives all of the proceeds from the sale of animals and only a partial share of the cost of overgrazing. Hardin (1968, p. 1244) concluded:
>
> > Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons (Ostrom 2008).

Dès lors seules deux solutions semblent pouvoir éviter cette tragédie. Soit la privatisation totale de la pâture, avec la mise en place de clôtures. Soit la prise de contrôle par des gouvernementaux centraux des systèmes naturels avec leurs cortèges de réglementations à respecter.

> Ophuls (1973, p. 228) argued, for example, that 'because of the tragedy of the commons, environmental problems cannot be solved through cooperation... and the rationale for government with major coercive powers is overwhelming' (Ostrom 1990, 9).

**Surtout, ce que relève Ostrom et qui nous intéresse tout particulièrement est que, si les tenants de la privatisation et ceux de la gestion centralisée des ressources naturelles semblent s'opposer radicalement (parfois violemment...), dans le fond ils sont tous d'accord sur le fait que résoudre le problème passe par « *the imposition of a solution by an external actor* » (Ostrom 1990, 13) !** C'est-à-dire, pour ramener ces propos à notre démarche de recherche, qu'une gestion efficace, continue et surtout coordonnée d'une ressource naturelle ne pourrait pas reposer sur des ressorts d'implication internes aux acteurs directement en lien avec cette ressource mais qu'ils devraient forcément venir d'un acteur extérieur.

Tout le travail d'Elinor Ostrom et des équipes qui participent à l'élaboration et au développement de la « common-pool resources theory », ainsi que celui de J.E. Beuret que nous présentons ici, est justement de montrer qu'il existe des capacités d'implication internes aux « usagers » et aux communautés concernés qui sont donc capables d'élaborer eux-mêmes des stratégies coopératives pour gérer de façon durable les ressources dont ils dépendent. Il s'avère même que les règles institutionnelles ainsi élaborées se révèlent souvent plus efficaces et prennent mieux en compte le long terme que celles décrétées de l'extérieur, par le Marché ou par un gouvernement centralisé.

Nous allons ici nous attacher à mettre en avant ces ressorts « internes » d'implication à partir de ces deux catégories de travaux. Ceux menés autour du « capital social » et

de la « théorie des ressources communes », car ils ont permis de mettre des mots et des concepts sur des pratiques de gestion durable de la ressource définies et mises en œuvre par des communautés dans leurs territoires de vie dans le monde entier ; et ceux menés par Jean-Eudes Beuret et les équipes de recherche auxquelles il a été associé, qui nous apparaissent complémentaires, d'abord parce qu'ils se situent majoritairement en France, mais aussi parce qu'ils ont travaillé plus spécifiquement sur l'observation d'acteurs « en train de s'organiser ».

## Section 1 – **Entre l'Etat et le Marché, l'irruption de la communauté**

*NB : les trois paragraphes suivants ont été très largement repris d'un travail réalisé par Didier Christin lors de son parcours doctoral à l'UQAM intitulé Synthèse environnementale et ayant pour titre « Quelles sont les contributions des trois grandes approches suivantes appliquées à la gestion de la nature et de l'environnement : 1) Analyse stratégique des organisations 2) Capital social 3) Common-pool ressource theory ? Comparez les prescriptions qu'elles amènent »*[52].
*Seuls les titres ainsi que quelques phrases dans la conclusion de cette section (pour des raisons de compréhension du raisonnement) sont repris ici, le corps du texte, conformément aux règlements de l'UQAM, se trouve en annexe 10.*

[52] Christin Didier (2010) : « Quelles sont les contributions des trois grandes approches suivantes appliquées à la gestion de la nature et de l'environnement : 1) Analyse stratégique des organisations 2) Capital social 3) Common-pool ressource theory ? Comparez les prescriptions qu'elles amènent ». Université du Québec à Montréal – p. 67

**I – Les apports du concept de capital social**

*A – Quelques définitions autour du concept de capital social*

*B – La structuration micro, méso, macro*

*C – Entre L'individu et l'Etat, la communauté*

1 – Mobilisation théorique du capital social pour la gestion des ressources naturelles

2 – Validation empirique

**II – La théorie des ressources communes**

*A – Première étape, sortir de la logique l'Etat ou le marché*

*B – Deuxième étape, sortir de la logique « chaque individu cherche uniquement à maximiser son gain personnel »*

*C – Troisième étape : dépasser la difficile et délicate coopération*

*D – Quatrième étape : produire un cadre d'analyse et de préconisations*

1 – Un cadre d'analyse : l'Institutional Analysis and Development framework

2 – Les préconisations

**III – Un changement de perspective sur la dégradation des milieux naturels**

## IV – En conclusion : l'individu, l'Etat ET la communauté

Que retenir pour nos recherches des travaux menés autour du capital social et de ceux inspirés de la théorie des ressources communes ? Des éléments extrêmement importants.

Tout d'abord, loin d'être aussi « irresponsables » ou « inconséquents » que si souvent et promptement dénoncés vis-à-vis des ressources naturelles, les hommes peuvent, au-delà de la seule satisfaction de leurs intérêts individuels à court terme, s'investir dans la gestion des ressources naturelles sur du long terme. Plus que cela, cet investissement, pour qu'il soit efficace, passe par la capacité à agir de façon coordonnée. Or, de multiples exemples de par le monde montrent que des communautés se sont constituées afin de gérer au mieux ces ressources, sans acteur extérieur pour impulser voire forcer cette gestion.

Il apparaît ainsi entre le micro et le macro, entre les institutions que sont le Marché et l'Etat, un niveau qui apparaît primordial dans la gestion de ces ressources naturelles : le « méso » appelé encore la communauté. Tout aussi primordial, il apparaît bien que pour une gestion à long terme des ressources, il faille mettre en place des règles permettant d'obtenir des gains à chacun de ces trois niveaux : individuel (micro) / méso (la communauté) / macro (le Marché ou l'Etat). De fait, il ne s'agit pas d'opposer le micro, le méso et le macro, ni d'opposer le Marché, la communauté et l'Etat, mais bien de rechercher et de construire des complémentarités.

Cependant, il existe des limites à ces approches, en particulier dans nos sociétés dites développées[53].

Certaines sont identifiées par (Nahrath 2000) à partir de l'exemple de l'organisation de la chasse en Suisse. La participation de l'Etat s'y révèle bien plus importante que dans « l'action auto-organisée ». Nahrath identifie trois grandes raisons à cela. Tout d'abord, des raisons qui concernent les caractéristiques intrinsèques de la ressource. Celle-ci est en effet 1) mobile 2) sa gestion et son exploitation sont loin d'être vitales pour les communautés de chasseurs 3) elle est interdépendante d'autres systèmes de ressources (l'habitat de la faune...). En cela, elle s'éloigne de la plupart des ressources qui ont servi de base aux recherches portant sur « la théorie des ressources communes », celles-ci ayant été en effet choisies pour leur échelle réduite ou encore parce qu'elles étaient vitales pour les communautés... Les deux autres grandes raisons évoquées, qui sont également liées aux spécificités de cette ressource, sont 1) le fait que dans le cas du gibier, le « système de surveillance » ne doit pas être centré sur les seuls usagers, mais inclure aussi l'état et l'évolution de la ressource elle-même ; or la connaissance du système de ressource est souvent peu accessible aux seuls usagers (elle demande à être complétée par des connaissances scientifiques ») et elle ne peut se jouer à la seule échelle de la communauté, car le système de ressource s'inscrit dans des dynamiques écosystémiques plus larges 2) le fait que dans ce cas, ceux qui font planer un danger sur la pérennité de la ressource ne sont pas les usagers (les chasseurs) mais d'autres acteurs comme les agriculteurs, les touristes (dérangement), etc. qui ne participent pas directement à la gestion de la ressource.

---

[53] Il faut prendre ce terme de « société développée » de façon neutre, au sens de société qui conjugue démocratie et économie de marché.

Pour aller dans le sens de Nahrath, il apparaît de plus en plus que les causes de dégradation des milieux naturels sont bien souvent liées à de multiples actions, et non à la seule surexploitation d'une ressource par des usagers.

D'autres limites viennent du fait que ces approches, pour ce que nous en connaissons, se concentrent sur l'institutionnalisation de la limitation des usages, mais n'abordent pas la question de l'augmentation du capital naturel... Le concept de capital social ne s'applique en effet qu'à la question des usages - il s'agit bien de réguler l'accès à la ressource naturelle et son utilisation - mais finalement pas à sa « prise en charge ». Ce qui est façonné, développé, enrichi, voire parfois aussi surexploité, c'est le capital social. Mais jamais n'est posée la question de l'augmentation du capital naturel, ce à quoi contribuent pourtant l'agriculture, la sylviculture ou la pisciculture. Ces activités représentent une prise en charge du potentiel des milieux, orientée certes vers la production, avec tous les effets perturbateurs que cela a eu pour bon nombre de milieux, mais une prise en charge quand même. Plutôt que la seule régulation des usages, les problématiques environnementales d'aujourd'hui ne nous incitent-elles pas à envisager la prise en charge par les humains des qualités des milieux naturels, leur potentiel, et pas uniquement la prise en charge du « capital social » ? « *Nous avons donc besoin de rappeler aujourd'hui que nos productions s'opèrent constamment en puisant dans un fonds de patrimoine naturel, de relations sociales, d'acquis sociaux, de santé, d'éducation, de civisme, de liens familiaux,* ***qui peut être amélioré ou dégradé à cette occasion***[54] » (Méda 2002). Cette logique est aussi dénoncée par Georges Rossi qui, du rapport Meadows, *Halte à la croissance* (1968) au rapport Brundland, *notre avenir à tous* (1988), voit toujours la même logique à l'œuvre :

> « Il [le rapport] s'inscrit toujours dans les paradigmes de « ressources fixes » et celui « d'économie de la nature » qui fondent la théorie malthusienne. L'idée d'un capital fixe de ressources grignoté par la croissance économique et l'accroissement démographique

[54] Souligné par nous

> sera dès lors régulièrement reprise [...] C'est le fameux « cercle vicieux de dégradation » dans lequel une population de plus en plus nombreuse est contrainte d'exercer une pression toujours plus grande sur un milieu dont la « capacité de charge » est finalement dépassée, entraînant ainsi la population et le milieu dans une spirale infernale où la paupérisation et la dégradation du milieu se nourrissent l'un l'autre » (Rossi 2010, 140).

Pourtant, dans le même ouvrage dont est extrait le passage cité ci-dessus, *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête*, de nombreux géographes montrent que cette capacité de l'homme à orienter la nature pour en améliorer le capital naturel se retrouve dans toutes les parties du monde, y compris celles que nous pensions les plus à l'abri de toute intervention humaine, non sans une certaine condescendance de la part de nos sociétés dites développées. Appréciant le regard que les colons du XIXème siècle ont eu sur les forêts africaines, Georges Rossi leur reproche une « erreur de perspective » dans leur description des milieux :

> Parce que les populations forestières étaient peu nombreuses, parce que leur niveau technique était simple, parce que leurs modes de production et d'organisation de l'espace sont très différents des modèles occidentaux, il en a été déduit qu'elles ne pratiquaient pas une « véritable » agriculture et que leurs actions n'étaient pas capables de modifier sensiblement le milieu. On sait maintenant que c'est inexact (Ibid. p. 152).

Dernière limite que nous mentionnerons ici : la théorie des ressources communes s'applique, comme son nom l'indique, à des... ressources (le terme, surtout au pluriel désigne *« les moyens matériels dont on peut disposer pour assurer son existence ou subvenir à ses besoins »*, Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française). Le fait même que les communautés dépendent d'une ressource limitée voire insuffisante en fait même une des composantes essentielles de la capacité d'implication des acteurs. Or, d'une part, de plus en plus de questions liées à la dégradation de la nature ne concernent pas directement des « ressources ». J'ai par exemple été personnellement amené à travailler sur la question du devenir de l'ours dans les Pyrénées en France, le Haut Béarn plus particulièrement ; difficile de parler de l'ours comme d'une ressource naturelle... L'ours était d'ailleurs classé comme espèce chassable et primable par l'État

jusque dans les années 1960 car il peut s'attaquer aux troupeaux. Et pourtant, ne s'agit-il pas de prendre en charge aussi cette nature ?
D'autre part, dans nos sociétés développées vivant dans un sentiment d'abondance, la question de la rareté des ressources naturelles n'est pas vécue (dans la plupart des cas) immédiatement, et cela est un progrès. Il serait même bien que cela perdure et même que cela devienne vrai pour l'ensemble des populations. Difficile alors de compter sur ce sentiment de rareté pour mobiliser durablement les populations (faut-il pour autant y renoncer ?), ou alors, le jour où cette rareté sera réellement ressentie et par là même réellement mobilisatrice, sans doute sera-t-il trop tard pour les ressources et peut-être même pour les populations concernées…

**De fait, ces limites bornent l'application de la théorie à des cas très intéressants mais très particuliers de problèmes de gestion de la nature et de l'environnement.**

Autre limite, ou plutôt insuffisance, qui caractérise ces travaux, c'est qu'ils s'attachent à observer, constater, décrire et analyser l'intérêt du capital social ou encore de la gestion auto-organisée pour la gestion des ressources communes (et c'est déjà beaucoup) dans des communautés déjà bien établies. D'ailleurs Putnam indique bien que selon lui, le capital social embarqué dans les institutions et les réseaux de personnes est un héritage du passé, dont les sociétés prennent plus ou moins bien soin, en le bonifiant ou non. Mais comment ce capital social s'est-il constitué à l'origine ? C'est pourquoi il nous semble intéressant, dans le paragraphe suivant, d'analyser des travaux portant sur des communautés d'acteurs en train de naître, de « s'auto-organiser », autour de questions « environnementales ».

## Section 2 – « L'auto-organisation en train de se faire » des communautés d'acteurs dans les territoires

Jean-Eudes Beuret et les équipes de chercheurs avec lesquels il a mené ses travaux se sont penchés sur cette capacité « d'auto-organisation » des acteurs dans les territoires, tout particulièrement par rapport aux problématiques de gestion de biens communs territoriaux en France. Il s'agit bien là d'étudier la genèse, le développement de ces processus « participatifs » hors de la régulation marchande (*via* le marché et le contrat) ou administrée (*via* les politiques publiques). Comme Jean-Eudes Beuret en fait lui-même la remarque, finalement assez peu de recherches portent sur ces dispositifs, la plupart se concentrant sur l'étude de la participation telle qu'elle est envisagée et proposée dans les politiques publiques.

Les analyses menées sont basées sur deux séries « d'initiatives » à partir des territoires que sont, dans un cas la Bretagne, dans l'autre cas la France entière. En Bretagne, à partir d'un inventaire le plus exhaustif possible des dynamiques locales entre agriculteurs et non-agriculteurs dans les années 1990. En France, à partir des multiples initiatives encouragées voire cofinancées par la Fondation de France dans le Cadre de son programme « Ensemble pour gérer le territoire », « base de données » de plus de 300 projets pour la période étudiée (2003-2007). Il s'agit bien ici de processus développés dans des conditions qui nous intéressent pour notre recherche : nous sommes à la genèse des processus, nous sommes en France, dans le cadre de « concertations » mises en place pour la gestion de biens communs territoriaux, « hors » de toute régulation explicitement marchande ou de contrôle.

La première constatation est que ce type de démarches se développe bel et bien de nos jours dans les territoires, et qu'elles sont même « *souvent plus nombreuses que les*

*procédures proposées par les pouvoirs publics* » (Beuret and Cadoret 2009, 3). L'inventaire mené dans la région Bretagne a ainsi permis d'identifier 86 cas de concertation (agriculteurs / non-agriculteurs), parmi lesquels seuls 30% avaient pour origine des procédures formalisées, les 70% restants provenant d'initiatives locales (Beuret 2003, 23).

Pour présenter les grands résultats de ces travaux, nous procéderons en trois temps : 1) présentation des différences entre ces concertations et celles proposées dans les politiques publiques ; 2) présentation des caractères singuliers de ces concertations ; 3) compatibilité de ces concertations avec les politiques publiques.

## I – Concertations exogènes et concertations endogènes

Les procédures provenant d'initiatives locales correspondent à un ensemble de pratiques inventées par les acteurs locaux. « *En prenant l'initiative, les acteurs ne participent pas à une action venue d'ailleurs mais participent à la gestion concertée de biens communs territoriaux (Lascoumes, Le Bourhis, 1998)* » (Beuret and Cadoret 2009, 3). On retrouve ici la capacité des acteurs à trouver en eux et entre eux des ressorts d'implication pour améliorer la gestion de « biens communs territoriaux ».

A partir des démarches bretonnes (Beuret 2003; Beuret 1999, 2006), différents éléments permettent de différencier ces initiatives des procédures mises en avant dans les politiques publiques.

- Elles ne portent pas sur le même objet. Les initiatives locales portent sur des sujets bien plus divers que les politiques publiques qui se focalisent sur quelques aspects précis (la qualité de l'eau…).

- Les acteurs locaux « *s'intéresse[nt] à des objets* ***pour leur valeur intrinsèque et surtout parce qu'ils sont des supports pour réactiver des liens sociaux***[55] *à l'échelle locale entre les personnes* » (Beuret 2003, 23).
- Enfin et peut-être surtout, ***« les acteurs se mobilisent plus pour préserver un environnement-patrimoine, un environnement-capital qui est perçu comme positif*** » là où **les politiques publiques** ***« traitent l'environnement comme un problème »***[56] (Beuret 2003, 22).

Constatant le fait que ces concertations locales se différencient fortement des procédures des politiques publiques – elles ne portent pas sur les mêmes objets, mettent en leur cœur le fait de « *concilier, de rapprocher les points de vue en présence* » (Beuret 2003, 22) plutôt que d'atteindre un résultat précis et voient la gestion de l'environnement comme un projet positif – J.E. Beuret acte que cohabitent dans les territoires des formes différentes de concertation, la concertation administrée ne pouvant se ramener à la concertation « spontanée ». Il propose d'appeler concertation endogène et concertation exogène ces deux formes distinctes de concertation.

Ces tendances, constatées par l'observation des pratiques de concertation en Bretagne, vont se voir confirmées par l'analyse des 300 projets financés par la Fondation de France dans le cadre du programme « Ensemble pour gérer le territoire » (Beuret and Cadoret 2010; Beuret and Cadoret 2009; Beuret and Cadoret 2008).

---

[55] Souligné par nous
[56] Soulignés par nous

## II – Les singularités de ces concertations endogènes

Une fois relevée la distinction entre ces formes de concertation, les analyses produites permettent de mettre en avant leurs principales singularités. Cette concertation fait partie « *du quotidien des territoires* » (Beuret and Cadoret 2010, 14). Elle est définie comme « *un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble* » (p. 18). « *On se concerte parce que c'est le moyen identifié pour se sortir d'une situation bloquée, car agir seul n'est pas suffisant lorsqu'un conflit paralyse toute avancée, ou parce qu'il est nécessaire d'imaginer l'avenir avec d'autres pour engager un projet* » (p. 20). D'une certaine façon, l'engagement personnel et aux côtés des autres fait intrinsèquement partie de la problématique, c'en est une dimension incontournable sur laquelle on ne peut passer outre. Cet engagement n'est, pour le dire avec nos mots, ni un moyen ni une fin, comme il est bien souvent abordé par ailleurs, mais un fait. D'où la question « *S'agit-il d'agir ensemble pour dialoguer ou de dialoguer pour agir ensemble ?* » (p. 65). Je serais tenté de dire les deux, car l'agir ensemble et le dialogue sont ici inextricables. En fait, « *La plupart des actions de concertation se situent en amont du dialogue direct entre les acteurs et servent surtout à poser les bases de ce dialogue. Une fois établi, le dialogue n'est pas si difficile à animer, mais c'est son émergence qui requiert le plus d'attention* » (p. 70). **Cette « *proximité organisée* », ce « *milieu dialoguant* », ce « *pouvoir agir ensemble* » sont certes tournés vers l'action et l'efficacité mais les acteurs qui y participent ne sont obnubilés ni par l'une ni par l'autre. C'est, à nos yeux, la principale originalité de ces concertations endogènes**. Aussi, « *la question-clé posée par les porteurs de projets n'est pas celle des modalités de construction de compromis et de médiation, mais bien* ***celle de la mobilisation des acteurs***[57]*. Il s'agit*

[57] Souligné par nous

*de savoir comment engager des acteurs dans une démarche commune* » (p. 107), du coup *« l'innovation organisationnelle se traduit moins par la volonté de construire une forme nouvelle d'organisation que par la volonté de créer des espaces de coordination permanents, nouveaux* » (p. 109).

Ces « espaces de coordination », au-delà des aspects spécifiques propres à chaque situation, n'en ont pas moins des points communs que relèvent les chercheurs. Il en est un qui nous intéresse tout particulièrement et qui concerne l'engagement libre et volontaire des acteurs, qui est au cœur de la mise en place et du fonctionnement de ces itinéraires de concertation endogène. Cette liberté, cette autonomie se jouent à chaque étape.

A l'origine de chaque démarche, c'est parce qu'un acteur (public ou privé) vit un problème, ou a un projet, qu'il ne peut mener seul, qu'il s'auto-saisit de la problématique et qu'il prend, personnellement, l'initiative de mobiliser autour de lui les autres acteurs concernés. « *L'émergence de projets dépend moins de l'importance des situations conflictuelles et des besoins de concertation que de l'existence de dynamiques sociales animées par l'envie d'agir pour un territoire auquel on s'identifie et que l'on s'approprie* » (Beuret and Cadoret 2010, 43). Nous retrouvons bien là la primauté du projet positif. « *Ces dynamiques reposent également sur le sentiment qu'il est possible d'agir, avec ou sans les pouvoirs publics* » (Ibid.)

L'élaboration du réseau de participants se fait là aussi dans le respect de la liberté des individus. D'une part, « *la participation est volontaire, car l'individu est acteur du processus* » (Beuret 2006). D'autre part, même si un sujet ou un objet et un porteur de projet sont à l'origine de la prise d'initiative de la concertation, la définition précise de la problématique à traiter « ensemble » est co-construite : ce type de concertation laisse en effet « *les acteurs libres de construire ensemble la question posée* » (Ibid.).

La participation à la phase de « concertation » proprement dite se fait toujours dans le respect de l'autonomie de chacun. Nulle obligation à s'engager à y participer et à la

mener à son terme. Pour conserver l'implication des premiers participants, il s'agit de définir ensemble « *un premier « acceptable commun »* » (Beuret 2006, 37). Il s'agit pour chacun des participants, souvent au départ peu nombreux - ce qui facilite la compréhension commune - de préciser « *Avec qui et à propos de quoi j'accepte de dialoguer ?* » (Ibid.). « *Des participants discutent autour d'un « acceptable commun », puis cet « acceptable » s'élargit grâce au dialogue, jusqu'à permettre l'élargissement du réseau et/ou de l'objet* ». « *Ce processus permet de passer de l'acceptable au souhaitable* » (Ibid.). Dans cette négociation coopérative ou encore intégrative « *chacun accepte de coopérer avec l'autre pour construire ensemble une solution mutuellement acceptable* » (Beuret 2010, 44).

Dans la phase ultérieure, même si c'est bien un accord qui est recherché, l'obtention de celui-ci n'est pas une obligation. « *Dans la concertation, ce qui se construit n'est pas toujours de la décision* » (Beuret 2009, 9). « *La concertation peut n'induire ni décision ni action collective, mais elle crée des références communes qui rendent possibles l'action et la décision collective* » (Beuret 2006, 31). Si accord il y a « *l'accord obtenu est souvent entièrement tacite [...]* ***sans aucune contrainte écrite***[58] » (Beuret 1999, 25). Loin d'être gravé dans le marbre, puisqu'il n'est même pas toujours écrit, celui-ci peut sans cesse être réactualisé.

Enfin, et cela peut paraître déstabilisant aux yeux de certains, aucune obligation n'est posée quant à l'application, par ceux qui l'ont négocié, des termes de l'accord, y compris dans les cas où ces concertations aboutissent à un accord contractuel. Il n'y a pas de système de sanction. Observant et analysant un accord informel entre agriculteurs et ostréiculteurs en Bretagne sur le respect (*a priori légal*, mais peu appliqué et jamais sanctionné dans les faits) d'une bande de 500m pour l'épandage des effluents agricoles, il est constaté que si un agriculteur viole les règles définies ensemble, il reçoit la visite d'un groupe composé d'agriculteurs et d'ostréiculteurs…

---

[58] Souligné par nous

Pas plus ! (Beuret 2006, 37). Sans connaitre ce cas, notre analyse est que ceux qui ont négocié l'accord (les représentants agricoles et ostréicoles) n'ont ni l'envie ni le pouvoir d'imposer les termes de cet accord à l'ensemble des agriculteurs. La question-clé que nous posions en fin du deuxième chapitre – à savoir passer d'un accord « défini ensemble » sur un objectif global, à la mobilisation de multiples acteurs dans la mise en œuvre d'actions individuelles contribuant à l'atteinte de cet objectif – réapparaît donc ici : *« Encore faut-il que la médiation conduise les individus à bien mettre en œuvre les comportements sur lesquels ils se sont engagés au cours de leurs discussions »* (Beuret 2003, 31). Sans sanctions, est-ce pour autant que ces accords ne sont pas respectés ? Bien évidemment non. Concernant les agriculteurs, « *les comportements ont changé en dehors de tout accord formel* » (Beuret 2006, 37), car l'action de chacun s'inscrit dans « *un effort collectivement consenti* » (Ibid.). « *J'accepte le préaccord car l'autre l'accepte et, ce faisant, ce préaccord engage la partie adverse* » (Beuret 2010, 55). **Tout le processus est centré sur le fait que « *la transaction porte sur les conditions d'un engagement dans la coopération*[59] »** (Ibid.). C'est là la très forte singularité de ces procédures. Ce n'est pas l'objet, le projet, le résultat à atteindre qui conditionne la coopération, mais c'est bien l'engagement dans la coopération qui est au cœur du processus. Plus important encore, le « but commun » à atteindre est internalisé par chaque acteur, et non « imposé » ou « décrété » de l'extérieur. L'énergie que chacun peut alors mettre pour parvenir à ce but commun n'en est que décuplée. Les perspectives sont inversées par rapport à bien des dispositifs participatifs décrits jusqu'ici. Et c'est parce que tout est tourné vers les conditions d'un engagement dans la coopération, pour atteindre un but intimement vécu comme commun, que cet engagement a le plus de chance de voir le jour et de se maintenir. Le plus de chance, car les échecs, comme dans toute aventure humaine, existent.

---

[59] Souligné par nous.

Centrés sur les conditions d'un engagement dans la coopération, ces processus ne sont pour autant pas déconnectés de toute efficacité opérationnelle. C'est d'ailleurs selon nous cette efficacité, même indirecte, qui seule peut assurer leur maintien dans le temps, puisque rien n'oblige par ailleurs les acteurs à y participer et que le seul plaisir de la rencontre et de l'échange avec autrui, loin d'être absent de ces instances, pourrait exister sous d'autres formes et dans d'autres lieux.

Les impacts positifs de ces itinéraires de concertation recensés sont multiples mais fragiles : création d'un milieu dialoguant, de passerelles entre les acteurs, de ressources humaines dans les territoires pour la conduite du dialogue territorial, d'effets multiplicateurs… (Beuret and Cadoret 2009, 11). Ils bénéficient plus largement à tout le territoire dans lequel ils prennent place. Ils permettent d'éviter le coût du conflit et de la non-gestion en ce qui concerne l'environnement ; ils permettent de progresser dans la nécessaire préservation de l'environnement et le maintien, tout aussi nécessaire, des usages en lien avec celui-ci (même si cela passe par des changements de pratiques) ; ils mettent en cohérence et optimisent la portée de l'action environnementale ; enfin ils contribuent au *« redimensionnement d'actions publiques qui, grâce à ces initiatives, vont plus loin que prévu en matière de gestion de l'environnement »* (Ibid.).

Les relations entre ces concertations endogènes et les concertations exogènes, telles que préconisées par les politiques publiques environnementales, feront l'objet de notre prochain paragraphe. Mais au préalable, nous avons à cœur de préciser le fait que ces processus singuliers, reposant sur l'engagement personnel et souvent désintéressé des acteurs, s'observent pour l'essentiel dans les territoires ruraux. Analysant les 300 projets financés ou soutenus par la Fondation de France, les chercheurs constatent que *« au sein de chaque région, la majorité des projets (72%) portent sur des espaces ruraux »* (Beuret and Cadoret 2010, 43). L'explication apportée est que *« l'envie d'agir pour un territoire auquel on s'identifie et que l'on s'approprie »* se révèle plus présente dans les territoires ruraux que dans les *« territoires dotés d'une identité plus faible »*.

De plus, reposant sur le sentiment qu'il est possible d'agir avec ou sans les pouvoirs publics, ceci est « *plus évident en milieu rural que dans des espaces « très administrés »*. Loin d'opposer le rural à l'urbain, cette remarque veut aller dans le sens d'une complémentarité dans les savoir-faire et les savoir-être dans ces territoires. Cela conforte les intuitions d'un responsable agricole national et un des fondateurs et premier président de Sol et Civilisation, Raymond Lacombe, qui s'est battu toute sa vie pour que cette complémentarité soit reconnue et mise en valeur, pour le bénéfice de tous (Lacombe 2005).

### III – Compatibilité et synergies potentielles entre concertation endogène et concertation exogène

La compatibilité entre ces deux formes de concertation, endogènes et exogènes, si elle peut s'observer, n'a rien d'évidente… Du côté des politiques publiques, et cela confirme nos propres analyses du chapitre 2 concernant la participation vue sous l'angle des politiques publiques de l'eau, J.E. Beuret, citant un rapport du Commissariat au plan[60], constate que « *la concertation est assimilée à l'action publique* » (Beuret and Cadoret 2009, 14). Aussi « *des initiatives de concertation décentralisées, citoyennes, ne trouvent pas de place dans cette vision* » (Ibid.). Et pourtant, « *La voie de la délibération[61], quasi-exclusive en France, n'est qu'une voie de gouvernance parmi d'autres* » (Beuret 2010, 16). Du côté des territoires, le risque est de mettre en place des procédures débouchant sur des accords qui iraient à

---

[60] Commissariat général au plan, 2005, « *Horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'État ?* ». Groupe Manon, projet, Paris, 31 mars 2005

[61] Est appelée « voie de la délibération » un processus dans lequel « *l'autorité de gestion rassemble les acteurs autour de son projet [...] de façon centripète* » (Ibid. p. 9).

l'encontre soit de l'environnement soit de l'intérêt général, car « *la gouvernance territoriale exogène apporte des garanties quant à la prise en compte d'un intérêt général qui dépasse le « local »* » (Ibid.).

Peu visibles, difficilement comprises et parfois mal perçues par les pouvoirs publics, ces initiatives manquent de reconnaissance. Aussi « *L'Etat agit parfois sans tenir compte de l'existant* » (Beuret and Cadoret 2009, 13).

> Une association naturaliste ayant identifié un espace comme possible zone Natura 2000 se heurte à une opposition locale, puis une concertation conduit à un accord sur le retrait du projet accompagné d'un engagement des agriculteurs, avec les environnementalistes, à faire « mieux que Natura 2000, sans Natura 2000 ». Une collaboration peut alors s'engager, dans le cadre d'un dispositif de gouvernance endogène : c'est le moment que choisit l'Etat pour classer la zone Natura 2000, malgré l'opposition de tous.

Ceci n'est pas sans nous rappeler des expériences vécues personnellement…

Aussi les auteurs proposent-ils qu'*a minima*, l'Etat fasse, en amont des procédures de négociation qu'il souhaite mettre en place, un diagnostic des concertations endogènes déjà présentes dans les territoires, et qu'au mieux l'Etat développe, sans se substituer à elle, une politique publique d'appui à une gouvernance territoriale endogène. Cette politique pourrait comprendre un soutien financier, un accès à de la médiation, un accompagnement et une reconnaissance de l'innovation locale… (Beuret and Cadoret 2009, 16).

Pourtant, ces concertations endogènes et exogènes semblent complémentaires. Elles ne portent pas sur les mêmes objets, les initiatives locales « *sont à l'interstice de l'action publique, là où l'Etat est peu présent voire défaillant* » (Ibid. p14). De plus, ces initiatives offrent une expérience dont peuvent s'inspirer les décideurs publics : les porteurs de projet participent à la redéfinition des politiques publiques et les projets alimentent l'élaboration des politiques publiques (Ibid. p13). Aussi, ces initiatives « *doivent rester en marge des politiques publiques, mais les inspirer* » (Ibid.). Pourtant aujourd'hui, parmi les trois possibilités de rencontre entre ces deux approches de la

concertation – opposition stérile, ignorance, rencontre créatrice – les deux premières semblent l'emporter. A l'avenir, pour les auteurs « *les politiques publiques devront donc s'attacher à articuler les formes de gouvernance exogènes et endogènes, ce qui suppose d'abord une plus grande reconnaissance des uns comme des autres* » (Beuret and Cadoret 2009, 16). Selon nous, l'inverse est vrai également. A l'avenir, les formes de gouvernance endogènes ont tout intérêt, dans un Etat de droit, à mieux prendre en compte les formes de gouvernance exogènes.

Un autre enjeu pour les politiques publiques est esquissé dans un article, portant sur d'autres contextes de gestion des « biens communs territoriaux », celui de la mise en place des réserves de biosphères dans différents territoires de par le monde. J.E. Beuret propose, pour faciliter l'engagement des acteurs dans ces politiques publiques, que les « autorités de gestion » sèment ce qu'il appelle des graines qui permettront de favoriser le dialogue, et donc à terme la mise en place des réserves. Et de préciser :

> Toutes ces « graines », disséminées dans le territoire par l'autorité de gestion, sont des incitations non-monétaires et qui n'ont aucun caractère marchand, contrairement aux incitations que l'on retrouve généralement dans les politiques environnementales. **Les agents peuvent s'en saisir ou non, mais n'attendront aucune rémunération ou compensation pour l'action engagée**[62](Beuret 2009, 10).

Aider, par une intervention extérieure, les acteurs à « s'auto-organiser » dans les territoires, voilà bien un rôle paradoxal pour les futures politiques publiques environnementales ! Incidemment, ce travail sur les réserves montre bien que la rémunération n'est pas forcément, loin s'en faut selon nous, la plus grande source de motivation des acteurs à s'engager dans la préservation ici de la biodiversité, et plus généralement dans une meilleure gestion de la nature. Bien sûr il serait ridicule de proclamer que les moyens financiers ne permettent en rien de faciliter l'obtention d'accords. Mais si ces moyens peuvent être un formidable levier pour mettre en place

---

[62] Souligné par nous

des actions reconnues comme importantes par tous, pour assurer une certaine efficacité et durabilité des initiatives prises, lorsque les acteurs locaux exigent trop bruyamment l'attribution de ces moyens financiers pour « s'impliquer », il y a fort à parier qu'ils n'adhèrent pas aux modalités d'action des politiques publiques environnementales auxquels ils doivent participer. L'argent permet alors, temporairement, de masquer des désaccords généralement profonds.

## Section 3 – **Conclusion du Chapitre 3. La capacité « auto-organisatrice » des acteurs des territoires au service de la gestion des ressources communes ou des biens communs territoriaux**

Les travaux présentés dans cette partie montrent, par rapport à notre questionnement, que les acteurs peuvent s'auto-organiser pour gérer les « ressources communes » ou les « biens communs territoriaux » pour reprendre la terminologie employée par les auteurs. Auto-organisation : c'est-à-dire sans « sollicitation » extérieure, que ce soit *via* le marché ou *via* les normes ou même les « encouragements » issus des politiques publiques.

Ces « communautés de gestion» se retrouvent de par le monde et il est possible de montrer, pour les plus anciennes d'entre elles, qu'elles peuvent gérer de façon durablement efficace ces ressources communes.

Mais il est aussi possible de voir ces « communautés de gestion » se construire dans un pays comme la France aujourd'hui, où pourtant le Marché et l'Etat sont omniprésents. Ces itinéraires de concertation sont même nombreux. Difficile dans la plupart des cas, par manque de recul, d'évaluer l'impact réel de ces dispositifs sur les milieux naturels, mais ces processus prouvent la motivation bien réelle des acteurs dans leurs territoires à vouloir s'investir dans leur gestion, quoi qu'il puisse souvent en être dit par ailleurs.

Il ressort ainsi de l'analyse de ces travaux quelques pistes permettant d'envisager une implication autonome des acteurs dans la gestion de ces ressources communes ou de ces biens communs territoriaux.

## I – L'action ensemble plutôt que la décision ensemble

Le premier enseignement que nous retenons des travaux présentés dans cette quatrième partie est que, en analysant les pratiques d'acteurs dans les territoires confrontés à la gestion de « biens communs territoriaux » ou de « ressources naturelles communes », il est observé une multitude de dispositifs innovants que construisent les acteurs pour mieux « agir ensemble », l'action ensemble étant un passage obligé pour une gestion durable de ces ressources ou biens communs territoriaux.

D'une certaine façon, **cette « action ensemble » se substitue à la « décision ensemble » essentiellement mise en avant dans les politiques publiques environnementales, celles de l'eau tout particulièrement**[63].

## II – Un niveau « méso » fort et singulier, qui facilite « l'action ensemble »

Autre enseignement : vu des territoires, il apparaît ce que nous avons nommé, reprenant un terme remarqué dans un article portant sur le capital social, un « niveau méso », niveau distinct et complémentaire du niveau individuel et du niveau macro, qui permet et facilite l'action ensemble.

**A ce « niveau méso » se retrouvent, selon nous, cinq grandes « propriétés relationnelles » qui permettent de faciliter « l'action ensemble » pour**

---

[63] Cette distinction « agir ensemble » plutôt que « décider ensemble » a fait l'objet d'une contribution réalisée avec Hervé Brédif lors du colloque « Des outils pour décider ensemble » qui s'est tenu à Montpellier les 25 et 26 octobre 2010. Nous reviendrons plus en détail dans le Chapitre 5 sur le contenu de cette communication.

**la gestion des « biens communs territoriaux » ou des « ressources communes ».** En « recoupant » les différentes analyses issues des travaux présentés ci-dessus, il est possible d'apporter quelques précisions concernant ces cinq « propriétés relationnelles », qui restent néanmoins seulement ébauchées ici.

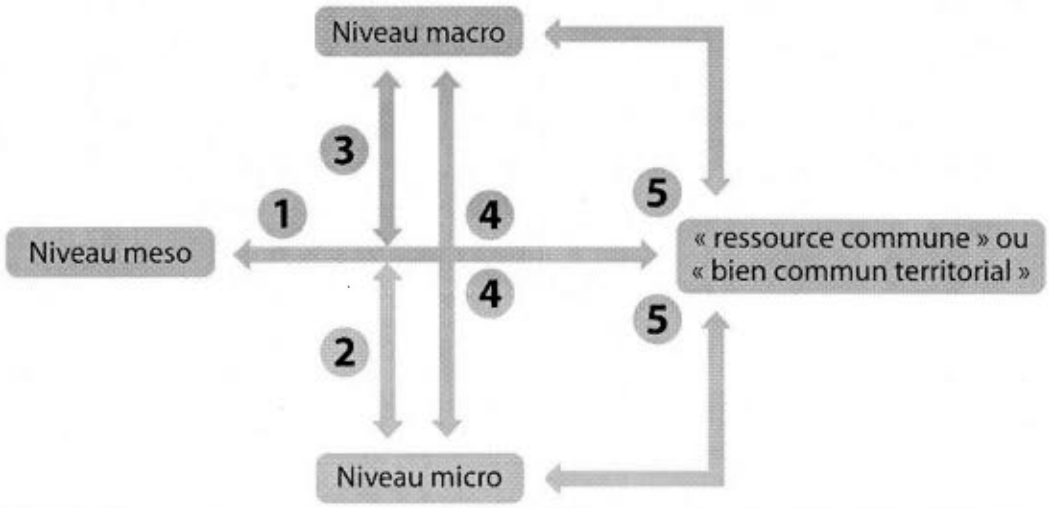



**Figure 8 : Une ébauche de 5 "propriétés" du "méso" qui facilitent l'action ensemble pour une meilleure gestion des « ressources communes » ou des « biens communs territoriaux »**

**Propriété 1 : une propriété de facilitation de mise en relation « horizontale » entre les acteurs.** A ce niveau, qui varie d'un territoire à l'autre, d'un objet à l'autre, et qui se définit justement en fonction de la problématique à traiter mais qui relève toujours d'une certaine proximité, sont favorisées la rencontre et la coopération entre les acteurs d'un territoire. Quels sont les termes que l'on retrouve dans les différents travaux mobilisés et qui permettent ces relations interpersonnelles ? La proximité physique mais aussi culturelle, le sentiment d'appartenance à un même territoire et à une même communauté, une relation identitaire, de la confiance, de la réciprocité… La notion de plaisir n'est pas non plus absente comme le relève J.E. Beuret. De fait, il y a là un

niveau singulier pour l'action qui est construit et investi par les acteurs pour s'auto-organiser et gérer ensemble une ressource commune ou un bien commun territorial. Les auteurs explicitent que, selon leurs analyses, il est important que le niveau « méso », complémentaire des politiques publiques, « *reste en marge des politiques publiques* » (Beuret and Cadoret 2009, 13), et – pourrait rajouter E. Ostrom – du Marché.

**Propriété 2, une propriété de facilitation des projets individuels.** C'est dans ce sens que Pierre Bourdieu mobilise le capital social. Bénéficier de ce capital, défini comme une ressource, permet à celui qui en jouit, pour le dire trivialement, de mieux parvenir à ses fins que celui qui n'en n'a pas. C'est aussi ce que relève Elinor Ostrom qui en fait même un principe de base pour que les acteurs s'engagent, à titre individuel, dans des démarches de gestion concertée : il faut qu'ils en tirent un profit personnel.

**Propriété 3, une propriété de facilitation de la mise en œuvre des politiques publiques.** C'est le lien qu'établit Putnam entre le bon fonctionnement de la société en général et l'existence de lieux « méso » où s'entretient et se bonifie le capital social. Jean-Eudes Beuret note également que la présence de lieux de concertation endogènes, sous certaines conditions, facilite la mise en œuvre des politiques publiques. C'est aussi ce que relevaient certains travaux présentés dans la première partie, ceux de Sophie Allain, de Bruno Latour et de Jean-Pierre Le Bourhis notamment, qui constataient tous la nécessité de croiser les « dynamiques territoriales » et les « politiques publiques participatives de gestion de l'eau ». Cette quatrième partie nous a permis de mieux caractériser ces « dynamiques locales ».

**Propriété 4, une propriété de facilitation « micro » / « macro ».** C'est sans doute moins explicite dans les démarches analysées dans cette partie, mais nous introduisons ici cette relation sur laquelle nous reviendrons dans la prochaine partie. De fait, le niveau « méso » permet aussi à tout un chacun d'être mieux micro-macro acteur de la situation. Cela peut permettre, pour ne donner qu'un exemple partiel mais concret, une production de connaissances tournée vers l'action, croisant les expertises pragmatiques

des acteurs dans les territoires et les connaissances scientifiques. Il s'agit bien ici de produire quelque chose « en plus » qui ne peut se jouer que dans la relation entre ces acteurs, et non pas seulement, pour continuer sur notre exemple, de renforcer les « savoirs-locaux » ou la production de connaissance scientifique

**Propriété 5, une propriété de mise en relation avec « les ressources communes » ou les « biens communs territoriaux ».** Ce niveau « méso », centré ici sur la gestion des « ressources communes » ou des « biens communs territoriaux », permet également aux individus tout comme aux « institutions publiques » et aux « institutions de marché » de mieux prendre en compte ces ressources ou ces biens. Pour le « macro » cela permet d'accéder, dans les actes de gestion, à la complexité et à la particularité des systèmes vivants en jeu. Pour le micro, cela permet de mieux prendre en compte au quotidien des dimensions liées au devenir de ces ressources ou de ces biens non pris en compte « couramment » jusqu'alors.

Ainsi, pour résumer, un point commun que nous identifions dans ces travaux c'est qu'ils nous mettent sur la voie du fait **qu'un niveau « méso » fort, investi, avec des acteurs entretenant des relations denses, permet d'agir de façon efficace, quel que soit le point de vue où l'on se place (micro, macro… ou méso).** Il apparaît donc là un rouage essentiel pour le bon fonctionnement de nos sociétés, du niveau individuel au niveau étatique. Pour schématiser, le Marché et l'État se sont à la fois focalisés sur la prise en compte de la satisfaction des intérêts individuels, sur la garantie de leur « liberté » et, aux travers des institutions de marché et des institutions politiques, sur la mise en place de règles organisatrices « macros ». Or, il apparaît ici que si ces deux pôles se repoussent l'un l'autre, ils ne sont pas déconnectés et qu'ils sont même complémentaires dans l'action. Il semble difficile de satisfaire simultanément aux enjeux « macros » et « micros », tous légitimes, sans un niveau « méso » vigoureux, niveau qui pourrait faciliter « l'implication active de la société » par satisfaction de ces intérêts individuels tout comme par la prise en compte de l'intérêt général, d'intérêts

« globaux ». Une remarque supplémentaire. Les mots de confiance, amitié, réciprocité, solidarité… pourtant au cœur de ce niveau « méso », apparaissent peu dans les politiques publiques environnementales. Est-ce le but de ces politiques que d'investir ce registre ? Sans doute pas. Mais on peut attendre que ces politiques permettent l'expression de ces valeurs, ou, à tout le moins, ne les détruisent pas…

### III – Aborder la gestion des ces biens communs comme projet positif

Un autre élement-clé qui apparaît dans ces travaux est le fait que, pour s'engager, la notion de « plaisir » pour les acteurs ne doit pas être absente. Or, si l'on ne veut garder comme variable explicative de la dégradation de la nature que « le mythe de l'homme nuisible », il est difficile de demander à ce même « homme nuisible » de s'engager positivement dans les réponses à mettre en œuvre… Que reste-t-il alors à cet « homme nuisible » si ce n'est la perspective de se limiter, de se restreindre, voire de diminuer sa population sur Terre… Projet globalement peu enthousiasmant, et c'est peu dire, tant « psychologiquement » que « concrètement », mais néanmoins de plus en plus souvent formulé à haute voix.

Arrêtons-nous un instant sur ce que met clairement en évidence Pretty. Ce reflexe de considérer d'emblée « l'homme nuisible » par rapport à la nature, dans une perspective néo-malthusienne, s'est depuis longtemps largement imposé dans les travaux scientifiques, dans les politiques publiques comme dans la tête de tout un chacun. Dans « Le ciel ne va pas tomber sur la tête », 15 géographes recensent, s'agissant du changement climatique, de la biodiversité, etc. comment cette conception de l'homme nuisible s'immisce dans de nombreux travaux, même si la réalité semble toujours plus complexe (Brunel et al. 2010), avec à la clé la même sempiternelle conséquence : « *Les*

*populations locales n'ont pas d'autre choix que de subir des décisions qui viennent d'ailleurs* ». A suivre cette seule logique de l'homme nuisible incapable de s'auto-organiser (à laquelle elle s'oppose), Ostrom en déduit également que cela ne peut conduire qu'au fait que « *De nouvelles règles doivent être imposées de l'extérieur* » et que « *Le rôle dévolu aux scientifiques serait de développer des modèles en vue de concevoir des politiques optimales* »[64].

Pour illustrer notre pensée à partir d'un cas concret, attardons-nous quelques instants sur le très médiatique cas de l'Ile de Pâques, qui a été utilisé, en particulier par Jared Diamond, comme métaphore pour expliquer l'inexorable et funeste destin de la vie sur Terre (humanité comprise…). Le cas est trop beau, une île, perdue au milieu de l'océan Pacifique, tout comme la Terre l'est dans l'univers. Une population à la riche culture, qui croît, surexploite ses ressources naturelles (en particulier la forêt qui a quasiment disparu et dont les troncs auraient servi à déplacer d'inutiles statues ; le scientifique sérieux et rationnel – d'une pierre deux coups – peut régler ici à peu de frais leur compte aux futiles croyances irrationnelles), le tout finissant en guerre civile, cannibalisme en sus. Parfaite illustration de la théorie néo-malthusienne, qui a en plus l'énorme avantage de pouvoir se modéliser très facilement (Taylor and Brander 1998). Mais voilà, d'autres travaux, eux moins médiatiques, montrent que cette (re)lecture de la surexploitation des ressources par des hommes complètement insensibles à leur devenir n'est qu'une hypothèse parmi d'autres. Partant d'une interrogation de bon sens « *Que se dit à lui-même le Pascuan[65] qui abattit le dernier arbre ?* » (Le Guyader 2008, 18) s'interroge sur le fait que les Pascuans n'auraient pas perçu qu'ils allaient finir par faire disparaître complètement la forêt de leur île, forêt pourtant vitale à leur civilisation… L'autre hypothèse avancée ici est l'incidence de variations climatiques sur la forêt (mini âge glaciaire…). Plus récemment encore, un groupe de chercheurs, dont un

---

[64] Notes personnelles prises lors de la diffusion de son Power Point par Elinor Ostrom, à l'appui de sa conférence à Montpellier, intitulée « Ni état ni marché : ressources et organisation collective ».

[65] Habitant de l'Ile de Pâques

historien autochtone de l'Ile, a mené des travaux qui montrent qu'il n'y aurait pas eu besoin de troncs pour déplacer les statues, car elles auraient pu être déplacées « debout » (Hunt and Lipo 2011). L'explication simple aurait du plomb dans l'aile… La théorie avancée par ces chercheurs s'attarde, elle, sur les raisons complexes expliquant le déclin et de la forêt et de la civilisation Pascuane : maladies importées par les premiers explorateurs, rats arrivés qui auraient raffolé des graines de palmiers et qui seraient arrivés avec les bateaux, etc. Impossible pour nous de juger de la validité de telle ou telle hypothèse. Toujours est-il que, bien souvent, la seule hypothèse de « l'homme nuisible » s'avère insuffisante, bien qu'elle séduise facilement - ce qui n'est pas sans me dérouter.

Dès lors, remis à sa juste place, l'homme peut se découvrir des raisons positives de s'engager dans la gestion de la nature : satisfaction de ses besoins personnels, mais aussi sentiment de construire et d'appartenir à une communauté, de prendre en charge des « biens communs » pour le compte de tous, etc. Comme le laissait entendre le guide sur la participation de la D.C.E. dont nous avons déjà fait état, « l'homme – problème » peut alors être envisagé comme « l'homme – solution ». Changement majeur ! Pour le dire vite, vu sous cet angle, faire confiance à l'homme redevient envisageable… et la seule défiance à son égard contre-productive. De façon contre-intuitive pour bon nombre d'analystes politiques, maintenir voire développer les usages d'une ressource naturelle semble bien souvent être le meilleur moyen d'en préserver « le bon état » !

## IV – La délicate question de l'engagement « volontaire ».

Sur cette question, dans la série de travaux présentés ici, deux types d'observations et d'analyses ressortent.

A partir des travaux issus du capital social et de la théorie des ressources communes, s'il apparaît clairement que les acteurs d'un territoire ont la capacité de s'auto-organiser « volontairement », sans pression extérieure, pour gérer certaines ressources communes, l'implication individuelle semble, elle, moins libre. Le système de sanction est décrit comme important pour assurer la cohésion de la société et la gestion durable des ressources. Même si cette sanction est graduée et qu'un comportement « déviant » peut conduire à l'évolution des règles de gestion s'il est reconnu comme positif par la communauté, la sanction reste bien présente.

J.E. Beuret observe que certes les acteurs au sein des communautés participent bien de façon volontaire à l'élaboration de règles et d'accords pour mieux gérer ensemble le bien commun territorial en cause, mais par contre, que l'application des accords déterminés « ensemble », est laissée à la libre appréciation de chaque individu. Pas ou très peu de sanction.

Comment expliquer cette différence, fondamentale pour nous ? Nous y reviendrons dans la prochaine partie. Pour le moment constatons simplement que ces travaux ne sont pas menés sur les mêmes communautés d'acteurs et dans les mêmes contextes. Communautés anciennes et plus traditionnelles chez E. Ostrom, plutôt déconnectées du Marché et de l'Etat. Communautés en train de se former chez J.E. Beuret, aujourd'hui en France. Autre point important à noter, : lors de l'une de ses conférences à laquelle j'ai assisté à Montpellier, le 20 juin 2011, E. Ostrom a en effet déclaré que « *En 1990, j'avais dit que pour le contrôle par les usagers il fallait un régime de sanction très important. Nous avons fait des études par rapport à ce principe. J'ai été déçue, il n'y a pas de relations statistiques entre l'existence de ces règles spécifiques et l'existence de systèmes de gouvernance des ressources communes viables à long terme* »[66]. Et de citer un article auquel elle a contribué (Janssen et al.) qui montre, à

---

[66] Notes personnelles, la conférence, intitulée «*Vers une troisième voie entre l'État et le marché pour une gestion collective et solidaire de l'environnement et des ressources* », est mise en ligne à cette adresse : http://www.cirad.fr/en/publications-resources/science-for-all/conferences/elinor-ostrom/videos-de-la-conference (page consultée le 23 mars 2012)

partir de travaux menés en laboratoire, que donner la capacité à un participant de sanctionner les autres ne conduit pas toujours à une meilleure coopération. En tout état de cause, ce travail de modélisation montre que dans un environnement relativement complexe, la sanction financière sans communication entre les acteurs se révèle inefficace voire contre-productive. Mais, nous l'avons dit, nous reviendrons sur cet aspect.

## V – Assurer l'autonomie de ces communautés d'acteurs

Autre point à noter : ces dynamiques coopératives d'acteurs, pour qu'elles naissent et qu'elles perdurent, doivent être laissées le plus possible en marge des politiques publiques. Il existe en effet un grand risque que ces politiques publiques déstabilisent ces communautés, voire tentent de mobiliser, à leur seul avantage, leur « capital social » sans s'occuper de le bonifier, ce qui peut s'avérer préjudiciable à terme pour la ressource comme pour la communauté et comme pour la politique publique. C'est ce que craignent parfois E. Ostrom (Ostrom 2000), J.E. Beuret et dont on peut trouver la parfaite illustration dans un article (Angeon and Saffache 2008) où finalement le « capital social » des communautés est jugé positif lorsqu'il favorise la mise en œuvre d'une politique avec des objectifs définis sans les acteurs des territoires, et négatif lorsqu'il permet à ces communautés de s'opposer à cette même politique : « *dans certains cas, ces dynamiques de relations sociales à l'œuvre sont préjudiciables à la mise en place de réelles démarches de développement territorial durable* » *sic.*

## VI – Favoriser le lien micro / méso / macro

Pour autant, si ces communautés ou si ce niveau « méso », doiventt avoir une certaine autonomie, en particulier vis-à-vis de l'Etat, dans le même temps, ces travaux montrent que, quand elle est réussie et qu'elle repose sur une réelle reconnaissance mutuelle, la rencontre entre ces politiques publiques et ces dynamiques locales ne peut être que positive. Nous l'avons déjà présenté, c'est ce qu'observe Ostrom à partir de la « modernisation » de réseaux d'irrigation ancestraux au Nepal (Ostrom 2000). Comparant l'efficacité de plus de 150 réseaux, son analyse la conduit à constater que les réseaux les plus efficaces sont ceux qui ont pu combiner à la fois modernisation du réseau hydraulique physique (par intervention d'experts, gouvernementaux ou non) et gestion par les agriculteurs.

Autre argument qui va dans le sens des synergies à trouver entre les niveaux micro, méso et macro, c'est que si de nombreux travaux de la « théorie des ressources communes » portent sur des communautés traditionnelles, relativement isolées, les travaux portant sur celles qui se développent en France illustrent le cas de communautés qui se mettent en place dans un contexte où l'État de droit et le Marché sont omniprésents. Il semble donc difficile pour ces initiatives, voire impossible, de se développer totalement à leurs marges.

Enfin, les autorités publiques peuvent-elles toujours attendre que des acteurs dans les territoires prennent l'initiative de s'intéresser au devenir de tel ou tel « bien commun territorial » avant d'intervenir « en complément »? En tout cas, pour l'agence de l'eau, soumise à obligation de résultats par la loi, cela semble difficilement envisageable. Comment dès lors, cette autorité publique peut-elle intervenir en respectant les conditions d'implication des acteurs qui ont été mises en évidences ici ?

Si les synergies micro / méso /macro sont à développer, tout montre qu'elles sont difficiles à identifier et à mettre en place. Les approches présentées jusqu'ici sont relativement taisantes sur ces aspects. Mieux comprendre ces difficultés et mieux les

dépasser, mais aussi favoriser la prise d'initiative des acteurs dans les territoires, c'est ce à quoi nous allons consacrer le prochain chapitre avec des travaux menés à partir de l'Analyse Stratégique des Organisations et de l'Approche Patrimoniale.

# Chapitre 4. La difficile connexion entre l'implication pensée au travers des politiques publiques et l'implication vécue dans les territoires. Une crise de l'intelligence

Dans la partie précédente, nous avons mis en avant des travaux qui montrent que les acteurs des territoires peuvent s'auto-organiser pour gérer au mieux les ressources naturelles communes ou les biens communs territoriaux en dehors de tout signal envoyé, par l'extérieur, par le Marché ou par les pouvoirs publics. Mais il apparaît également que ces « concertations endogènes » et ces « concertations exogènes » ont tout à gagner à se rencontrer positivement. Il apparait également que dans une société de droit plongée dans la mondialisation des échanges, il est difficile pour ces « concertations » de se développer à l'abri des lois du marché comme des lois tout court. Enfin, et cela rejoint la problématique de l'agence de l'eau RM&C, il est difficile aussi pour certains opérateurs, les autorités publiques en particulier, d'attendre l'émergence de dynamiques locales et de se reposer uniquement sur elles.

Pour avancer dans nos réflexions, nous avons choisi, dans ce Chapitre, de présenter une approche et des travaux qui se sont plus spécialement intéressés à cette interaction entre les « communautés d'acteurs » et les « institutions publiques » à partir des réflexions et des méthodes issues de l'analyse stratégique des organisations, telle que conceptualisée et développée à l'origine par Michel Crozier. Cette approche s'appuie sur une épistémologie systémique et trouve son origine dans les années 1970. Elle revendique d'être avant tout tournée vers l'intervention. Ces travaux nous permettrons de préciser certaines des difficultés rencontrées lorsque « politiques publiques » et « dynamiques locales » sont amenées à se rencontrer. A travers cette approche, qui

s'intéresse à l'action en univers complexe, la difficile interaction micro-macro trouve ses racines dans une raison de fond : une crise de l'intelligence.

Pour avancer dans nos réflexions, nous avons retenu, dans ce chapitre, deux approches, l'Analyse Stratégique des Organisations et l'Approche Patrimoniale,
qui s'appuient sur une épistémologie systémique, qui trouvent leur origine dans les années 1970 et qui revendiquent d'être avant tout tournées vers l'intervention.

## Section 1 – **L'analyse stratégique des organisations et la tension « méso » / « « macro » - « communauté » / « Etat »**

Dans la préface à l'ouvrage de Gilles Barouch « La décision en miettes » (Barouch and Crozier 1989), c'est en ces termes que Michel Crozier - sociologue français, qui est à l'origine de « l'analyse stratégique des organisations » et qui en a été l'un des principaux contributeurs - résume sa pensée :

> Notre impuissance devant les problèmes de société inextricablement complexes auxquels nous devons faire face ne vient pas tellement de la résistance égoïste des intérêts, c'est-à-dire de la prédominance des méchants, que de notre retard intellectuel.

Notre difficulté à gérer ces situations complexes est ainsi appréhendée comme structurelle à nos sociétés dites « modernes », tout particulièrement en France. Ce ne sont donc pas les hommes eux-mêmes qu'il faut changer, ni directement leurs pratiques, mais, d'une certaine façon, les règles du jeu.

## I – Des éléments de convergence avec les travaux présentés en amont.

Dans leur introduction à leur ouvrage fondateur *L'acteur et le système* (Crozier and Friedberg 1977), les auteurs présentent ce qui va constituer le cœur de leurs travaux : « *à quelles conditions et au prix de quelles contraintes l'action collective, c'est-à-dire l'action organisée, des hommes est-elle possible ? C'est la question centrale de ce livre* ». (p. 15). Ce qui nous intéresse tout particulièrement, c'est que ces travaux vont porter sur l'analyse de « *l'opposition entre une vision qui cherche à comprendre la réalité par l'acteur, et une autre qui part du système* », pour aller vers la formulation d'une « *proposition [qui] vise à dire qu'il s'agit là de deux perspectives complémentaires qu'il faut articuler, l'articulation s'effectuant à travers le concept de jeu* » (E. Friedberg, dans une interview à la Tribune de Genève en 1994). Ce « système », cela peut être le cas d'organisations bien structurées que sont par exemple les administrations chargées de mettre en œuvre les politiques publiques environnementales, mais elle ne se limite pas à ces organisations fermées. Ainsi, dans ce champ « environnemental », les concepts de l'Analyse Stratégique des Organisations (ASO) ont pu permettre de mieux caractériser les tensions entre l'acteur et cette (ou ces…) organisation(s), tout comme d'analyser des communautés d'acteurs dans les territoires. En particulier pourquoi peut-il y avoir un décalage important entre le fonctionnement attendu d'une organisation donnée, une institution bureaucratique par exemple, et la réalité, les résultats qu'elle produit.

### *A – La rationalité limitée*

Dans les origines et les fondements de l'ASO, nous retrouvons une certaine filiation, et des analyses partagées, avec les travaux portant sur le capital social et la théorie des

ressources communes. Ici aussi, les auteurs s'appuient sur les travaux de H. Simon et J. March sur la « rationalité limitée » de l'acteur, qui, dans une situation complexe, recherche plus la solution raisonnable (ou satisfaisante) que le gain maximum.

### *B – La liberté et l'autonomie des acteurs*

Autre élément de convergence, la question-clé et centrale de la liberté et de l'autonomie des acteurs. L'analyse proposée repose sur le postulat, validé par la recherche et la pratique, que tout acteur garde toujours une part de liberté, d'autonomie, quelle que soit l'organisation dans laquelle s'inscrit son action. Mais ici, la liberté des acteurs n'est pas analysée comme une condition nécessaire à l'action commune organisée, mais comme un fait qu'il convient de prendre en compte comme tel. Cette part de liberté devient dès lors « source d'incertitude » pour autrui et par là même source de « pouvoir ». Le pouvoir est relationnel : « *agir sur autrui, c'est entrer en relation avec lui ; et c'est dans cette relation que se développe le pouvoir d'une personne A sur une personne B.* » (p. 65). Aussi, « *Qu'est-ce qui s'échange à travers une relation de pouvoir ?... [A] a un objectif précis : obtenir de B un comportement dont dépend sa propre capacité d'action.* ***Le pouvoir réside donc dans la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir*** *» (p. 69).* Friedberg précisera que le pouvoir est « *la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts* » (Friedberg 1993).

### *C – Le système d'action concret, une autre terminologie pour une même réalité : l'incontournable « méso »...*

Les analyses théoriques et pratiques[67] des « organisations » amenées à devoir traiter de problèmes complexes révèlent ainsi : 1) Qu'une situation organisationnelle donnée ne contraint jamais totalement les acteurs 2) que ceux-ci gardent toujours une marge de liberté, et donc de pouvoir sur les autres acteurs 3) que chaque acteur, par une stratégie offensive, cherche lui-même à contraindre les autres membres de l'organisation pour satisfaire ses propres exigences et, par une stratégie défensive, cherche à échapper aux contraintes véhiculées par les stratégies des autres acteurs en protégeant systématiquement sa propre marge de manœuvre.

Chaque acteur est donc pris dans une tension entre la nécessité de coopérer pour parvenir à ses fins , les règles formelles auxquelles il est quand même lié , sa volonté de conserver son autonomie. Dès lors :

> L'organisation[68] comme phénomène sociologique est donc un construit culturel grâce auquel les hommes parviennent à orienter leurs comportements de façon à obtenir un minimum de coopération, tout en maintenant leur autonomie d'agents libres.

S'il veut atteindre ses objectifs, chaque acteur doit adopter une stratégie rationnelle en fonction des contraintes qui lui sont imposées dans l'organisation qui structure la coopération entre les hommes. D'où le postulat *« de l'existence nécessaire d'un **jeu** qui permet de coordonner les stratégies opposées de partenaires en relation, de la nécessité d'un système **contenant** pour rendre possibles les conflits, négociations alliances et jeux entre les jeux **contenus** dans cet ensemble »*(Crozier and Friedberg 1977, 244).

---

[67] Comme chez E. Ostrom et comme pour l'approche patrimoniale que nous détaillerons ensuite, ces approches ont la particularité d'être « théorico-pragmatiques », les analyses et interventions empiriques enrichissant la théorie, et réciproquement dans un va-et-vient incessant.

[68] Étant bien entendu que « *ce mode de raisonnement ne vise pas tant les organisations, comme objet social spécifique, que **l'action organisée des hommes*** » (L'acteur et le système, avant-propos).

C'est là que, par un autre biais et au travers d'une autre approche, réapparaît le « méso », niveau d'action incontournable dès lors qu'est abordée la question de « l'action organisée des hommes ».

En effet, ces jeux donnent naissance à un système d'action concret, défini comme *« un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeu relativement stable et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux » (p. 286).*

*D –Du rôle primordial du « méso » dans « l'action organisée des hommes ».*

Cette approche de « l'action organisée des hommes » part donc du principe que les acteurs ne poursuivent pas « naturellement » des buts identiques entre eux, pas plus qu'avec l'organisation dans laquelle ils s'insèrent (et qui évolue elle-même dans un environnement fluctuant). Comment des acteurs et des organisations aux buts si différents peuvent-ils aboutir à « une action organisée » ? C'est par le concept de jeu que « *sont entretenues ensemble et non réconciliées les deux orientations contradictoires, celle de la stratégie égoïste de l'acteur et celle de la cohérence finalisée du système* » (Crozier and Friedberg 1977, 239). Attardons-nous sur les termes **« non réconciliées »** : il ne s'agit donc pas d'aplanir les différences et de trouver ensemble des objectifs communs, ici au sens de semblables, mais bien de faire vivre ensemble des stratégies par nature différentes. C'est là le cœur de ce qui se joue au niveau du « système d'action concret » : « *sa constitution et son utilisation s'appuient de façon particulière sur l'articulation, dans une même démarche, des deux modes de raisonnement stratégique et systémique dégagés plus haut* » (p. 242).

## II – La difficile coopération micro – méso – macro

Chez E. Ostrom, la question de la « difficile coopération » entre les hommes est abordée essentiellement au niveau « horizontal », au travers de relations « micro – micro », sans forçage extérieur. Ses travaux permettent néanmoins 1) de montrer que ces coopérations, concernant la gestion de ressources naturelles, existent bel et bien 2) d'identifier certains facteurs favorables à cette coopération. Attachée à étudier des communautés capables de s'auto-organiser en dehors de toute force externe (elle reprend à son compte le terme de « Léviathan » utilisé par Hobbes, lui-même repris par G. Hardin), c'est-à-dire de l'Etat - auquel Hardin et Ostrom adjoignent le Marché - de fait elle ne creuse pas la question du rapport de ces communautés à l'Etat ou au Marché. Elle met en avant malgré tout les ressorts internes des acteurs et l'importance d'un niveau d'organisation endogène « méso » qui permettent aux individus de coordonner entre eux leurs actions à un certains niveau « méso », mais plus tourné vers le micro et que nous nommerons donc « méso$^{micro}$ »

Or, et nous l'avons déjà écrit, il est difficile d'échapper aujourd'hui aux deux « Léviathan » que sont le Marché et l'Etat. Ils sont omniprésents. Ces Léviathan se matérialisent dans des organisations (entreprises, bureaucraties…) qui n'ont jamais été aussi développées que dans nos sociétés modernes. L'analyse stratégique des organisations, par construction, se concentre plus sur la « difficile coopération » « verticale » « micro-méso-macro ». Que ressort-il des analyses menées à partir de ce cadre conceptuel appliqué à la gestion de la nature et de l'environnement ? Nous retiendrons ici deux enseignements. Le premier, c'est la limite des approches descendantes pour aborder des situations aussi complexes que la gestion des milieux naturels. Le second, c'est la meilleure compréhension de la délicate interaction entre les communautés locales dans les territoires (le « méso$^{micro}$ ») et les représentants des politiques publiques et des experts.

*A –Les limites des approches descendantes*

Si l'analyse stratégique des organisations, en particulier au travers des travaux de M. Crozier, a montré l'insuffisance des politiques publiques descendantes à susciter des changements adéquats dans de nombreux domaines, cela s'est révélé d'autant plus vrai pour les politiques publiques environnementales qui ont pour objet les milieux naturels et que G. Barouch distinguent des objets courants de la gestion humaine par « *le degré de complexité de ces objets* [...] *le degré d'ouverture de ces systèmes [...] au plan de l'action, cela signifie que le système d'action qui « pilote » les milieux naturels est lui-même complexe et largement indéterminé* » (Barouch and Crozier 1989, 226). Processus de décision souvent descendants, ces politiques publiques reposaient et reposent encore bien souvent sur une rationalité principalement scientifique se traduisant par des mesures économiques, techniques ou réglementaires, qui ne tient pas compte de la « rationalité stratégique » des acteurs dans les territoires (Barouch and Crozier 1989; Lepage, Gauthier, and Champagne 2003; Milot 2007). Cette « rationalité descendante », Gilles Barouch va tout particulièrement la voir à l'œuvre dans le cas de la gestion d'une rivière en France (Barouch and Crozier 1989) au travers de ce qu'il appelle alors des filières (« *par filière nous entendons une structure verticale organisée autour d'une fonction du milieu biophysique* »). Bien que paraissant parfois opposées (filière environnementale vs filière écologique), l'auteur relève que **ces filières reposent en fait sur un même mode de pensée et d'action** (p. 131), en particulier la spécialisation en réponse à des problèmes « isolables » et le passage du problème à la solution par un raisonnement linéaire.

Si ces analyses sont aujourd'hui très largement partagées, il nous a semblé important de les rappeler. L'approche « système – acteur » a permis de revisiter et d'infléchir les politiques publiques afin qu'elles tiennent mieux compte du « facteur humain ». « *Cette manière d'aborder les problèmes est si bien passée dans les esprits qu'il est aujourd'hui difficile d'imaginer qu'elle ait pu être une innovation. Elle était*

*perçue par ses promoteurs, il y a une vingtaine d'années, comme un moyen de contrebalancer la logique technocratique des ingénieurs de l'administration* » (Mermet 1998a, 243).

Un bémol cependant : si ces analyses sont très largement partagées, il n'est pas sûr que les politiques publiques environnementales, malgré leur volet « participatif », ne demeurent pas pour une grande part très largement descendantes…

### *B – La difficile interaction société – communauté.*

A partir d'analyses de déploiement de politiques environnementales au Québec, Laurent Lepage (Gareau and Lepage 2005; Lepage 2005) va montrer que la « marge de liberté » que tout acteur conserve, même dans les organisations les plus normalisées, se décline aussi au niveau des communautés dans les territoires (notre « méso$^{micro}$ »). Analysant certaines controverses environnementales, Laurent Lepage déplore que « *trop peu est rapporté sur l'un des enjeux qui pourtant structure les débats, c'est-à-dire l'appel des communautés à disposer de leur propre quartier, de leur territoire, selon leurs valeurs, leurs intérêts économiques et leurs préoccupations environnementales* » (Lepage 2005, 272), ou encore « *[ces deux cas de controverses] ont l'avantage d'illustrer cette tension toujours présente entre un processus piloté par une institution administrative extérieure au milieu (top-down) et la volonté des résidents d'un quartier, d'un territoire, d'avoir vraiment droit (sic[69]) au chapitre* » (p. 275).

Comment peut s'expliquer cette « *difficile rencontre entre le sociétal et le communautaire* » (p. 278) ? Tout d'abord, L. Lepage rappelle que « *le choc inévitable de la rencontre entre le mode d'organisation sociale des communautés traditionnelles*

---

[69] « Avoir voix au chapitre » en fait…

*et celui qui accompagne l'industrialisation est au cœur des premières grandes œuvres sociologiques - Tönnies, Durkheim et Maine* ». Cette tension n'est pas née avec la montée en puissance des questions environnementales mais bien avec l'avènement d'un monde industriel et urbain et son « mode de pensée et d'action » pour reprendre les termes de G. Barouch, différent du « mode de pensée et d'action » des communautés traditionnelles. **Le sociétal « *correspond à la montée en puissance de l'individualisme et des institutions bureaucratiques et légitimes de l'Etat* » alors que « *le communautaire [...] renvoie à la primauté de la solidarité sociale, à l'appartenance au groupe et au territoire, voire aux arrangements politiques locaux* »**[70] (Ibid. p. 278). Deux logiques d'action à l'œuvre, qui ne se rencontrent pas facilement... L. Lepage reprend les travaux d'un sociologue, P. Selznick concernant la planification du développement socioéconomique et de l'exploitation des ressources naturelles dans la vallée du Tennessee, au milieu des années 1960 : « *[il] raconte la difficile rencontre entre une rationalité techno-bureaucratique et la résistance des pouvoirs locaux méfiants, voire insoumis, devant les prétentions de modernisation portées par une administration centrale* » (p. 278). Revenant ensuite au contexte québécois, L. Lepage montre que « *en faisant appel à l'implication des citoyens selon ses termes, l'Etat québécois court-circuitait les arrangements institutionnels locaux* » (p. 276). Constat similaire en France, où B. Barraqué relève que « *Depuis la Révolution, la France a réduit le rôle de toutes ces associations, corporations, communautés, pour imposer la liberté individuelle et la structuration Etat-Propriété* » (Barraqué 2007, 74). Pour en revenir au Québec, « *il s'agissait de rendre « rationnelles » des décisions et surtout d'apprivoiser les systèmes d'action locaux en décrétant les termes de la participation des citoyens.* ***L'Etat traitera avec des individus et des groupes et non plus avec des communautés instituées ou non***[71] » (p. 276). Ainsi, la difficile rencontre communauté

---

[70] Souligné par nous
[71] Souligné par nous

- société s'explique non pas par le « *phénomène NIMBY, qui est un épiphénomène circonstanciel* » mais bien par quelque chose de plus profond « *la résistance des communautés locales à s'en remettre à l'Etat* » (p. 277), et, en miroir, la difficulté pour l'État de faire confiance aux communautés dans les territoires. Avec en corollaire finalement, deux visions différentes du monde qui s'entrechoquent. Sans doute peu à l'aise avec ces dynamiques locales et leur autonomie relative, l'Etat a donc plutôt choisi de ne pas les encourager et de développer des scènes de négociation indépendamment de ces communautés. Selznik aux Etats-Unis va constater « *[qu']à la longue cette frontière entre la rationalité de l'Etat fédéral et l'organisation sociale des communautés s'est déplacée au profit d'une approche bureaucratique* » (p. 279).

Confronté à ces « résistances », mais aussi à la difficulté d'agir de façon efficace sans s'appuyer sur ces communautés, l'Etat, après avoir négligé l'implication des individus dans ses politiques dans les années 1960 – 1970, est tenté d'y remédier dans les années 1980. Il va dès lors s'attacher à développer des politiques publiques environnementales associant au mieux ces « communautés traditionnelles » au sein de lieux permanents de délibération. Travaillant dans l'équipe de L. Lepage, N. Milot va tout particulièrement s'intéresser à l'une de ces politiques, celle concernant la mise en place du modèle québécois de gestion intégrée de l'eau par bassin versant au travers du fonctionnement d'Organismes de Bassin versant (OBV[72]) (Milot 2009; Milot 2007). Plutôt que de focaliser son attention sur la façon dont l'OBV va fonctionner « en interne », N. Milot va aussi regarder les dynamiques locales des acteurs dans leur territoire, leur communauté, et l'interaction de ces dynamiques avec la politique publique. Ainsi, « *La question est donc de savoir si nous souhaitons collectivement uniformiser la participation sur le territoire québécois, laisser les spécificités*

---

[72] Un OBV a comme principal mandat d'élaborer de manière concertée un Plan directeur de l'eau (PDE) sans se substituer aux acteurs du bassin versant dotés de responsabilités et de compétences dans le domaine de l'eau.

*régionales l'influencer ou enfin laisser les dynamiques sociales se structurer d'elles-mêmes en fonction des enjeux débattus* » (Milot 2007, 97).

La première tension qui apparait dans ces OBV en gestation apparaît en interne entre ceux qui souhaitent, pour différentes raisons (accroître les moyens financiers des OBV, renforcer la dynamique…), que les OBV mènent certaines actions en propre - d'une certaine façon en se substituant aux acteurs en place - et ceux qui veulent que ces OBV restent un lieu de concertation pure. La tentation est toujours grande, pour tout organisme de concertation qui se met en place, de se substituer aux acteurs… Analysant la création de différents OBV, N. Milot constate que *« Le secteur communautaire quant à lui présente sans doute la plus grande variabilité des trois pôles d'intérêts. En effet, la présence de groupes communautaires et environnementaux diffère grandement d'un OBV à l'autre* » (Ibid. p. 100). Mais très rapidement, d'autres divergences apparaissent entre les représentants des usagers participants à ces OBV : « *pour certains participants il est clair que les OBV doivent par leur action favoriser l'application des règles publiques existantes, pour d'autres l'OBV est un lieu de prise en charge directe de la santé des bassins versants. Ces visions distinctes de l'action collective mènent à une hiérarchisation différente des objectifs fondamentaux de l'OBV que sont l'atteinte d'une vision concertée et l'amélioration de la santé du bassin versant* » (Ibid. p102). Nous retrouvons bien là une question centrale à nos yeux. Ces lieux de concertation doivent-ils favoriser l'efficacité des politiques publiques, renforcer les acteurs des territoires afin qu'ils puissent déterminer et prendre en charge leurs propres objectifs, individuels et communautaires, liés à l'eau dans le bassin ou plutôt être à l'interface entre ces deux objectifs ?

La seconde tension naît de l'interaction entre ces communautés locales qui s'organisent et la politique publique. « *Encore une fois, l'étude de l'apparition des OBV à l'échelle régionale nous amène à observer une nouvelle tension, cette fois-ci entre une gestion de l'eau bureaucratisée et basée sur la démocratie représentative d'une part, et l'émergence de la concertation et d'un renouveau communautaire par rapport à la*

*ressource eau d'autre part* » (p. 106). Et pourtant, « *Cette collaboration avec les autorités publiques disposant de la légitimité de faire valoir les choix collectifs à l'échelle locale s'avère nécessaire* » (p. 107). Et de conclure « *le développement des OBV comme espaces délibératifs implique à long terme de nouvelles habitudes démocratiques où les modes représentatif et participatif devront trouver une certaine coordination* ». De fait, l'Etat se trouve alors face à une situation cruciale face à la pluralité des modes d'implication

> Dans une société où les ressources nécessaires à la gouvernance des bassins versants sont limitées, de quelle manière l'État doit-il et peut-il composer avec cette pluralité ? Parmi plusieurs options possibles, nous pouvons identifier celles correspondant à chaque extrémité du spectre présenté. D'une part, l'administration publique peut se définir en tant qu'encadreur de cette pluralité. La flexibilité se trouve alors être une condition essentielle à la mise en œuvre du modèle. Le rôle des autorités publiques est aussi multiple, allant entre autres de celui de facilitateur pour les collectivités plus proactives à celui d'incitateur pour les autres. D'autre part, l'État peut définir et encadrer avec plus de rigueur les OBV en tant qu'organismes qui soutiennent l'action publique au moyen de la concertation (p. 108)

Dans un autre chapitre de sa thèse, N. Milot s'intéresse plus particulièrement à l'interaction entre ce « fait communautaire » et « l'action uniformisatrice de l'Etat ». Il va d'abord proposer une synthèse des éléments qui caractérisent le fait communautaire (p. 130):

**Tableau 4.1 :** Synthèse des éléments caractéristiques du fait communautaire

*Des communautés réunies autour d'éléments fédérateurs*

a. Les critères géographiques de proximité :
    a. Connaissance vernaculaire de son milieu
    b. La communauté subit des impacts environnementaux et sociaux négatifs
b. L'homogénéité des attributs individuels :
    a. Ethnicité
    b. Langue
    c. Religion
c. Les intérêts :
    a. Intérêts sectoriels
    b. Intérêts transversaux
d. Croyances, valeurs et repères culturels :
    a. Valeurs partagées
    b. « Normes » construites autour de ces valeurs
    c. Attitudes et comportements promus

*La manifestation d'un capital social*

a. Caractéristique du réseau social :
    a. Horizontalité ou verticalité
    b. Fréquence des relations
    c. Historicité
b. Normes de réciprocité :
    a. Spécifiques
    b. Généralisées
c. Confiance mutuelle :
    a. Climat de confiance
    b. Confiance spécifique

*Le mode d'expression de la participation des collectivités locales à la gouvernance*

a. La confrontation des groupes d'intérêts
    a. Institutions publiques impliquées
    b. Intérêts défendus
    c. Procédure délibérative
b. Technico-fonctionnaliste
    a. Apport de connaissances
    b. Appui à la décision
    c. Appui à la mise en œuvre
    d. Renforcement des institutions publiques
c. « Empowerment » communautaire
    a. Renforcement des capacités
    b. Développement d'expertise locale
    c. Positionnement de l'État
d. Gouvernance civique
    a. Institutions civiques développées
    b. Perspective radicale ou pragmatique

Puis il va constater qu'« *il existe des différences majeures entre l'organisation communautaire et l'organisation sociétale. La première est relationnelle et liée au temps. La deuxième est raisonnée et planifiée* ». Suivant les dynamiques locales, différents cas de relations peuvent se présenter entre l'organisation communautaire et l'organisation sociétale : indifférence de la communauté locale par rapport au nouveau mode de gouvernance proposé et aux objectifs de l'Etat et des administrations publiques ; coopération et confiance ; structuration des acteurs locaux en réaction négative aux objectifs des administrations. Aussi, N. Milot préconise que la réussite de ces politiques participatives passe par la prise en compte des dynamiques communautaires dans lesquelles elles prennent place, mais aussi des dynamiques naturelles que constituent les écosystèmes aquatiques dans les bassins, les deux étant inextricablement liées.

## III – L'identification, aux côtés du « méso$^{micro}$ » du « méso$^{micromacro}$ »

Dans les analyses précédentes, nous avons vu toute l'importance d'un niveau « méso » qui permet aux individus de prendre l'initiative et de s'organiser pour gérer, ensemble et sans stimulus extérieur, des « biens communs territoriaux ». Nous avons appelé ce niveau « méso$^{micro}$ ». Ce niveau d'organisation des acteurs, horizontal, apparaît donc comme essentiel, mais il est jugé comme très vulnérable aux logiques « macros » issues des institutions de l'État ou du Marché. Les recommandations proposées allaient donc vers une certaine mise à distance de ces lieux « méso$^{micro}$ » pour qu'ils remplissent bien leur rôle. Cependant, il est apparu 1) que bien menée, la coordination « méso$^{micro}$ » / « macro » est bénéfique pour l'ensemble des parties 2) que dans nos sociétés modernes,

il est difficile voire impossible de laisser se développer ces niveaux « méso$^{micro}$ » à l'abri des institutions de l'État et du Marché 3) que les politiques publiques, volontaristes, vont interagir de fait avec ces communautés par le biais de leurs volets « participatifs ».

L'Analyse Stratégique des Organisations, appliquée au champ de la gestion des milieux naturels, plus tournée vers l'analyse des interactions « micro / macro », si elle renforce cette idée de « méso », nous permet néanmoins, avec le concept observé et validé empiriquement de « système d'action concret », de comprendre que la coopération méso$^{micro}$ / macro (la communauté traditionnelle dans les territoires / macro) est loin d'être évidente.

Aussi, l'ASO nous invite à ne pas seulement nous concentrer sur les processus internes de coopération mis en place au sein des dispositifs participatifs qui se développent, mais bien à regarder les dynamiques territoriales préexistantes. Il en ressort que cette coopération « communauté traditionnelle » / Etat se révèle toute aussi délicate et difficile que la coopération entre individus au sein de ces communautés traditionnelles (le « méso$^{micro}$ »). Cela tient au fait que l'organisation sociétale (le macro) et l'organisation communautaire ont des logiques d'action très différentes, qui se caractérisent, finalement, par des visions du monde différentes. Il y a bien deux « intelligences » à l'œuvre : une, pour reprendre les termes de N. Milot, relationnelle et liée au temps ; l'autre, raisonnée et planifiée.

Malgré tout, là encore, il apparaît qu'une coopération, bien souvent inévitable, « méso$^{micro}$ » / « macro » réussie est positive pour l'ensemble des parties. Cela nécessite de développer des lieux qui permettent la rencontre non pas, comme bien souvent abordé jusqu'ici, directement entre les individus (le micro) et l'Etat (le macro), mais entre ces communautés traditionnelles et ces « logiques sociétales ». Cette rencontre

réussie, nous l'avons vu, n'a rien d'évident ni de spontané. Elle passe par la meilleure caractérisation et mise en place, selon nous, d'un niveau d'organisation distinct, auquel nous attribuons cette fois le terme de « méso$^{micromacro}$ », lieu de rencontre entre l'organisation sociétale et l'organisation communautaire. Nous y reviendrons.

Enfin, plus généralement, ces analyses montrent que, dans nos sociétés modernes, face aux logiques d'action « descendantes » particulières et finalement récentes à l'échelle de l'humanité, toute forme d'organisation « méso » a du mal à exister et à trouver une place reconnue…

## Section 2 – **Conclusion du Chapitre 4**

### I – Une attention portée à l'action et « l'action ensemble ».

Dans l'avant-propos à l'ouvrage qui jette les bases de l'analyse stratégique des organisations, « L'acteur et le système » les auteurs, Crozier et Friedberg, précisent bien que le mode de raisonnement qu'ils vont suivre et développer « *ne vise pas tant les organisations, comme objet social spécifique, que l'action organisée des hommes* » (Crozier and Friedberg 1977) et plus particulièrement « *les conditions qui la rendent possible et les contraintes qu'elle impose* ». Cela renforce les deux premières approches présentées dans le Chapitre 3. Il s'agit bien en effet là aussi, pour ceux qui en sont à l'origine, de mieux caractériser ce que nous appelons, pour ne pas trop connoter ce terme, « l'action ensemble ». Lin, théoricien du capital social, définit ce

concept comme « *l'ensemble des ressources insérées dans les réseaux sociaux disponibles et utilisées par les acteurs pour l'action* » (Lin 1995) alors que Pretty, autre théoricien du capital social, formule ainsi dans un de ses articles le questionnement qui l'anime : « *comment de multiples actions privées peuvent-elles être coordonnées au mieux en faveur du bien commun ?* »[73] (Pretty 2003). Même constat chez Elinor Ostrom, contributrice incontournable à la théorie des ressources communes, qui commence ainsi son ouvrage fondateur « Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action » : « *It is difficult to say when I began to work on this study. If one asks* ***when I first began to study problems of collective action***[74] *faced by individuals using common-pool resources then identifying the beginning is easier* " (Ostrom 1990, xiii).

Ainsi, en regardant « l'implication active » de la société à partir des territoires, **une deuxième forme d'implication apparaît,** différente de celle mise en avant et étudiée dans les politiques publiques environnementales, **plus centrée sur la co-action ensemble, que sur la définition de la décision.**

---

[73] Traduction personnelle
[74] Souligné par nous

## II – Des modalités d'implications fragiles et fragilisées

Plus proche d'une implication continue, volontaire, efficace et coordonnée, même s'il conviendra de revenir sur chacun de ces termes, ce que nous ferons dans notre conclusion, ce type de prise en charge semble fragile.

D'une part, « l'auto-organisation des communautés d'acteurs » est délicate, incertaine, précaire, tant tout évènement nouveau, tout comportement nouveau, peut remettre en cause le fragile équilibre trouvé. Sans « institutions » fortes et sans règles institutionnelles respectées, cette « capacité auto-organisatrice » des acteurs dans les territoires a tôt fait de laisser la place aux comportements individualistes qui désorganisent le tout (le comportement de free rider, ou passager clandestin). D'autre part, cette capacité semble peu conciliable avec les institutions de Marché, qui tendent à la standardisation des pratiques et des produits, et avec un État structuré qui tend à produire de la norme, solutions pourtant dominantes dans nos sociétés; « *on remarquera que le caractère universel d'une solution la rend beaucoup plus rentable qu'une solution prisonnière du problème pour lequel elle a été formulée* » *(Crozier and Tilliette 1995, 91).* La confiance, la réciprocité, mais aussi une certaine liberté individuelle et « collective » – finalement tout ce qui met au cœur des problèmes et des solutions les relations, les interactions – semblent peu résistantes au Marché et à l'État.

L'analyse stratégique des organisations et les travaux afférents permettent de mieux saisir les contours d'une telle « non miscibilité ». Il s'agit d'une raison de fond, qui repose sur une « crise de l'intelligence » pour reprendre les termes de Michel Crozier. En situation complexe, mobiliser uniquement les approches trop normatives et standards empêche d'appréhender l'ensemble des dimensions en jeu (en particulier celles étant au cœur de l'engagement humain), les relations et les interactions (entre

acteurs pour M. Crozier, ne pas oublier avec et au sein des milieux naturels ajoute N. Milot) et donc les solutions à mettre en place. Dans cet esprit et dans le dernier ouvrage auquel il a contribué, « La crise de l'intelligence » (Crozier and Tilliette 1995), Michel Crozier appelle à former des hommes capables de construire le problème plutôt que de trouver LA solution.

Cependant, il n'en reste pas moins qu'une fois constatée la difficile auto-organisation des acteurs dans les territoires par rapport à la gestion d'une ressource commune, et la difficile compatibilité des modalités à la base de cette auto-organisation face aux institutions de l'État et du Marché, peu de réponses apparaissent pour tenter de concilier, voire faire se rencontrer de façon positive ces différentes formes d'organisations issues de cadres de pensée et d'action différents. C'est avec l'approche patrimoniale dans le prochain chapitre que nous allons aborder cette question.

# Chapitre 5. Relecture de la question de l'implication active de la société dans la gestion de l'eau à l'aune de l'approche patrimoniale

Ce chapitre sera consacré à la présentation des apports de l'approche patrimoniale à « l'activation de l'implication active » de la société dans la gestion de l'eau. C'est bien en effet l'approche patrimoniale qui a implicitement « orienté » ma lecture et mon analyse des documents mobilisés jusqu'ici dans ce travail de recherche tant, d'une certaine façon, celle-ci « fait partie intégrante de moi » depuis maintenant une vingtaine d'années. Il convient donc d'en préciser le « cadre de pensée et d'action ».

Dans ce Chapitre, après en avoir rappelé quelques principes essentiels, nous présenterons certains des concepts clés de l'approche patrimoniale en liaison avec notre questionnement portant sur « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau ». Nous essaierons tout particulièrement de préciser les apports de cette approche par rapport aux autres travaux présentés jusqu'ici. En effet, cette approche cherche tout particulièrement, au travers d'une même intervention, à faciliter la réunion des conditions et des moyens permettant de susciter l'émergence, par une intervention tierce, de communautés qui s'auto-organisent (nous mesurons tout le côté paradoxal d'une telle formulation) et à mieux rendre les gens « micro-macro acteurs » autour de la prise en charge d'un « patrimoine commun local d'intérêt général ».

## Section 1 – Les apports théoriques de l'approche patrimoniale à la recherche des conditions et moyens de l'implication active

## (continue, efficace, volontaire et coordonnée) de la société dans la gestion de l'eau

Peut-être à l'origine autant intuition ou « désir de vivre » qu' « idée » pour Henry Ollagnon – qui en a développé et explicité les principaux concepts, méthodes et outils jusqu'ici – l'approche patrimoniale de la gestion de la qualité appliquée à la gestion des ressources et des milieux naturels s'est constituée progressivement à partir de 1975 au sein du Ministère de l'agriculture en France – d'abord dans le Bureau de l'Evaluation et de la Prospective puis à L'Institut National Agronomique Paris-Grignon (aujourd'hui AgroParisTech) – au travers d'opérations de « recherche-intervention » conduites à la demande d'acteurs confrontés à des situations leur posant problème et difficilement solubles par des interventions « classiques ». Il nous faut aussitôt constater que les premiers « chantiers » qui ont conduit à l'élaboration de cette approche étaient plutôt singuliers par rapport aux situations qui ont fait l'objet des travaux présentés jusqu'ici. En effet, si ici tel ou tel acteur pouvait être confronté à une situation impossible à résoudre avec les outils traditionnels dont il disposait, les problématiques en cause ne suscitaient que peu ou pas de problème pour l'ensemble des autres acteurs. C'était vrai pour le cas de la dégradation de la nappe d'Alsace, processus caché et lent (Ollagnon 1979; Ollagnon 1991), comme pour celui de la gestion de la sécurité en montagne où « *les milieux naturels souffrent d'abandon* » et où « *la majeure partie des Français et des montagnards [...] ne perçoit guère la nature des besoins de sécurité et d'entretien du milieu physique* » (Ollagnon 1982). C'était également vrai pour le devenir de la gestion de la qualité du milieu naturel qui « *devient une préoccupation lointaine pour la société industrielle et urbaine, libérée de la nature en quelque sorte par la levée des contraintes de rareté quantitative* » (Ollagnon 1984). Ce n'est donc pas dans des contextes de rareté d'une ressource naturelle et d'hyper-compétition entre acteurs par rapport à cette même ressource qu'est née l'approche

patrimoniale, mais bien au contraire dans celui d'un sous-investissement des acteurs face à des réalités qui se dégradaient. Or, ce sous-investissement allait se révéler préjudiciable pour le devenir des hommes comme pour celui des milieux.

Après avoir rappelé les grandes lignes de cette « écologie de l'action » - pour reprendre une partie du titre de la thèse d'H. Ollagnon - nous proposerons une relecture de certains des thèmes abordés jusqu'ici, que cette approche permet selon nous : la cause et la réponse à la crise écologique que traversent nos sociétés ; « l'implication individuelle » dans la gestion de la nature et plus particulièrement de l'eau ; « l'implication et l'action ensemble dans la gestion de la nature et de l'eau » ; la structuration micro-méso-macro. La présentation des principaux éléments constituant l'approche patrimoniale ne sera pas « linéaire », mais, après quelques rappels indispensables, nous approfondirons au fur et à mesure de notre raisonnement certains aspects qui nous paraissent tout particulièrement intéressants pour éclairer la question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau ».

Pour rédiger cette partie, nous nous sommes appuyés sur la lecture de différents articles et ouvrages (Ollagnon 1979, 1982; Ollagnon 1984; Ollagnon 1985; Ollagnon 1987a; Ollagnon 1987b, 1989b; Ollagnon 1988; Ollagnon 1989a; Ollagnon 1990, 1991; Ollagnon and Barthod 1991; Ollagnon 2006; Ollagnon 1992, 1998; Brédif 2004; Pupin 2008). Au-delà des références explicites auxquels il sera fait état dans les paragraphes suivants, ces documents pourront utilement être consultés par tout lecteur souhaitant approfondir la genèse et les fondements des concepts (trop) rapidement présentés ici.

## I – L'approche patrimoniale : quelques rappels

*A –Le vivant : Une triple complexité*

L'approche patrimoniale est centrée sur la résolution de problèmes dits « complexes et multi-acteurs », et plus particulièrement – et ce dès son origine au début des années 1970 – de problèmes de gestion de la qualité du vivant. « Le vivant »... C'est une réalité qui apparaît comme irréductible à des mots : « *Caractériser la "nature", le "vivant" ne va pas de soi. Le "vivant", c'est "ce qui est organisé pour vivre" (Larousse), "ce qui se maintient face à l'imprévisible en produisant de l'imprévu", "ce qui se reproduit en s'adaptant"... Ces définitions nous laissent sur notre faim. Mais, c'est la "complexité", (cum : avec, plexus : tissé, tissé ensemble, qui forme "un"), qui nous semble une caractéristique plus particulièrement féconde pour notre réflexion* » (Ollagnon 1998, 25).

Cette complexité est triple. Elle caractérise tout être vivant. « *Chaque être vivant existe en tant qu'entité vivante complexe dont l'identité singulière se maintient, se développe et se reproduit, avec un certain degré d'autonomie et avec variation adaptative, en interaction avec son espèce et son milieu de vie* » (Ollagnon 1998, 28). Elle caractérise également le milieu (vivant lui-même) dans lequel se maintient et se développe tout être vivant. Mais elle caractérise aussi les interactions constantes entre les êtres vivants (dont l'espèce humaine bien entendu) et leur milieu de vie. « *Ainsi, entre "l'être vivant complexe et évolutif" et son "milieu de vie complexe et évolutif" s'établit une "relation complexe et évolutive"* ».

*B – Intérêts et limites des approches classiques en situation complexe et multi-acteurs*

D'une certaine façon, les problématiques de dégradation de la nature et les réponses à y apporter peuvent se reformuler en « comment mieux penser et agir en univers

complexe ? ». Or, « *Le point de départ de l'approche patrimoniale a d'abord résidé dans un constat : fréquemment, les approches et les langages avec lesquels sont abordés les problèmes posés par l'utilisation des ressources ou l'usage des milieux ne permettaient pas de les résoudre et de débloquer les situations. Il fallait comprendre et dépasser cette impuissance* » (Ollagnon 1989a). L'épistémologie systémique va permettre de mieux comprendre et appréhender cette complexité, cet attribut du vivant (ce qui fait un et qui est en interaction). Mais elle va également aider à montrer, comme l'ont fait les réflexions à l'origine de l'analyse stratégique des organisations, que c'est le « mode d'intelligence » dominant dans nos sociétés modernes qui peine à percevoir et à prendre en charge cette complexité. Ce sont également les premiers « chantiers » qui ont servi de référence à la construction théorico-pratique de l'approche patrimoniale, qui vont permettre de caractériser, *in situ*, les limites des approches classiques dans leur capacité à améliorer, réellement et durablement, la gestion de la qualité de la nature.

C'est avec l'intervention sur la nappe d'Alsace, « élément de nature » qui n'avait jusqu'ici pas été investi activement par l'homme, que les limites des approches classiques vont être précisées. Abondante, peu visible, si la nappe est le support de multiples usages depuis bien des siècles, la question de la restauration ou du maintien de sa potentialité de qualité ne s'était pas posée jusqu'au début des années 1970. Dans ce « terrain vierge » que constitue cette nappe, trois grandes logiques d'action se sont alors développées et structuraient la gestion de la nappe d'Alsace qui pouvait alors être observée: la logique technico-institutionnelle, la logique économique et la logique écologique, alors naissante. Ces trois logiques d'action sont sous-tendues par des modes de pensée qu'H. Ollagnon va caractériser « d'universalistes ». Le premier constat, partagé par bien d'autres, est que le développement de ces « modes de connaissance et d'action » a démultiplié, dans des proportions inconnues jusqu'alors, la capacité de transformation du monde par l'homme. C'est la « société de puissance »

dont parle Bertrand de Jouvenel. Si cette « capacité de transformation du monde » a de multiples avantages (pour le dire très vite, l'amélioration des conditions de vie de tout un chacun), cette pression anthropique croissante conduit également pour une large part à une dégradation de la nature plus ou moins lente, plus ou moins visible, du fait des myriades d'actes quotidiens de chaque être humain qui l'impactent. Autre aspect alors analysé, ces approches « universalistes », dès lors qu'elles sont mobilisées pour tenter de répondre à la dégradation observée, se révèlent incapables de prendre en compte l'ensemble des dimensions en jeu en situation de réalité complexe et multi-acteurs. Elles n'appréhendent la nappe d'Alsace ici, la nature ailleurs, qu'en termes de « fonctions » particulières, et excluent la complexité en jeu. Ces approches visent à « une réduction du complexe » afin de déterminer des éléments de connaissance universalisables. Légitime jusqu'à un certain point, cette réduction du complexe devient illégitime dès lors qu'il convient d'agir en situation complexe et multi-acteurs. Très bénéfiques en termes de production de connaissance mais aussi d'action « parcellisée », ces approches universalistes trouvent leurs limites dans les situations d'action où il devient contre-productif de « réduire le complexe ».

Avec l'intervention sur le thème de la sécurité en montagne menée pour le compte du service « Restauration des Terrains en Montagne », le contexte est tout autre. D'une part, la prise en charge de la sécurité en montagne, problématique complexe, fait sans doute partie des tâches quotidiennes auxquelles se sont astreintes les communautés montagnardes dès lors qu'elles se sont fixées dans ces milieux hostiles parfois, dangereux toujours. Ce travail permet d'observer certaines de ces pratiques et d'illustrer le fait que, l'homme, « *être vivant complexe en interaction complexe dans un univers complexe* » développe une « intelligence pragmatique » lui permettant, en situation, de « penser et d'agir » en milieu complexe. Si l'analyse des « approches pragmatiques des acteurs en situation » révèle une réelle capacité des acteurs à prendre en charge cette complexité, face au bouleversement du monde, elle n'en est pas moins

délicate à réactualiser ; finalement elle n'est plus à la hauteur des enjeux. D'autre part, cette intervention va être l'occasion d'analyser la confrontation des deux grandes logiques d'action à l'œuvre. La gestion par les « communautés montagnardes » des risques naturels, gestion qualifiée « d'autarcique unitaire ». La gestion par l'Etat du risque naturel, en particulier par le service RTM (sous-tendue par des approches universalistes), qui s'est peu à peu substituée à celle des acteurs locaux, gestion qualifiée « d'ouverte parcellisée ». Les deux, seules, ne garantissent plus une « prise en charge active » de la qualité de la sécurité en montagne. La première s'étiole, et est difficilement ré-actualisable alors que les enjeux évoluent (le développement des résidences en haute montagne avec le boom du ski, les exigences nouvelles de sécurité ...). La deuxième s'occupe plus de traiter les problèmes de risques avérés que de maintenir un bon « état de sécurité », de maintenir un « potentiel ». A terme, une fois ce « potentiel » autrefois entretenu par les montagnards « consommé », il ne reste plus que la filière de lutte contre les risques qui n'est pas satisfaisante non plus. Enfin, cette intervention permet aussi de comprendre que ces deux logiques d'action se déstabilisent mutuellement, au détriment de la prise en charge.

Deux situations différentes, deux types d'enseignements. Dans le premier cas, un « élément de nature » peu ou pas pris en charge jusqu'à cette seconde moitié du XXème siècle, qui permet de « voir à l'œuvre » les approches devenues dominantes, les approches universalistes. Celles-ci, basées sur la « réduction du complexe » peinent à appréhender la situation dans sa totalité et à y apporter des solutions. Le second cas permet de caractériser deux approches d'une même réalité, la sécurité en montagne : une approche « ancienne », « autarcique unitaire » ; une approche « moderne », « ouverte parcellisée ». Si la première vise à maintenir un « état de sécurité », la seconde vise à traiter de problèmes avérés. Or la première s'étiole dans un monde changeant et de plus en plus ouvert, la seconde est insatisfaisante car elle ne permet pas la réactualisation de la prise en charge de la sécurité par tout un chacun.

H. Ollagnon, confronté à l'insatisfaction des « approches » en présence, se propose d'en développer une nouvelle pour répondre aux problèmes constatés. Il fallait pour cela reconstruire une épistémologie de l'action, des concepts mais aussi des méthodes, des outils et des savoir-faire pour garder le lien avec l'action.

## II – Une épistémologie systémique stratégique

De fait, « *l'humanité est de plus en plus soumise à une exigence de « gestion » (gerere : porter, faire, administrer, diriger pour son propre compte, et/ou pour le compte d'autrui) de l'état de la nature, de l'état du vivant* » (Ollagnon 1998, 2). Volontairement ou non, directement ou indirectement, l'homme, les hommes, influent de plus en plus fortement aujourd'hui sur cet état de nature. Aussi, « *l'humanité doit assumer son propre développement et adapter sa civilisation pour « gérer la nature »* »[75] (Ibid. p. 40). C'est la résultante de ces « myriades » d'actes quotidiens qu'Henry Ollagnon se propose d'appeler « gestion effective ».
Dès lors « l'approche patrimoniale » vise à :

---

[75] Ces termes de "gérer" la "nature" méritent un approfondissement. "Gérer" ne doit pas être pris dans le contenu sémantique par trop récent de "contrôle", de "maîtrise", mais bien au sens originel de "prise en charge", "d'administration responsable de ses affaires importantes", sens qu'il pouvait avoir il y a plusieurs siècles. La "nature" ne doit pas être prise dans un sens trop immédiatement matériel et tangible, mais bien plus dans le sens d'une réalité complexe, à la fois matérielle et immatérielle, inerte et vivante, celui de la "qualité de la nature". De façon quelque peu abstraite, la " qualité de la nature " peut être définie, transitoirement, comme l'ensemble des propriétés qui caractérisent "l'état de la nature", comme une *propriété globale émergente* de l'état de nature sur la planète ou dans un territoire particulier (Ibid. p 40)

- rendre compte de la gestion effective (« *la gestion que l'on constate* ») de la qualité du vivant, c'est-à-dire autant des actions passives qu'actives, des actions directes et indirectes, et de leur résultante par rapport à la nature ;
- rechercher les conditions et les moyens d'une amélioration de la gestion de la qualité des milieux pour le bénéfice des milieux et des hommes.

Si la « nature » est une réalité complexe, de même que l'être humain ainsi que la relation particulière de tout individu avec la nature, alors tout projet d'amélioration de la gestion effective de la qualité de la nature, projet au cœur de l'approche patrimoniale, ne peut qu'être « intrinsèquement complexe et multi-acteurs ».

Si c'est bien la notion de système qui a permis de mettre au cœur de l'approche patrimoniale la question de la complexité, il n'en demeure par moins que celle-ci pouvait par certains côtés paraître restrictive. L'approche patrimoniale se retrouvait « prisonnière » entre les tenants de la « position réaliste » qui accorde la priorité à l'être, à la réalité objective et qui renvoie au « système organique » et les tenants de la « position idéaliste » qui accorde la priorité au sujet et au sujet en tant que pensée et qui renvoie au « système construit » ; or ce sont bien les interactions « homme / nature » et donc les interactions entre ces deux conceptions du système qui sont ici en jeu. Pour dépasser cette « impasse épistémologique », H. Ollagnon va s'appuyer sur les travaux de Bernard Motulsky (Motulsky 1980) pour qui "*L'approche systémique affirme à la fois qu'il n'y a pas de systèmes comme tels dans la réalité, mais qu'il est toutefois possible de parler de cette réalité en termes de système*".

> L'épistémologie systémique telle qu'elle est comprise par B. Motulski comme une épistémologie "problémique" est d'un apport fondamental pour cette intelligence de l'action susceptible de guider l'amélioration de la gestion du vivant.
> Elle débouche directement sur une épistémologie systémique et stratégique, c'est-à-dire une épistémologie centrée sur l'identification et la résolution du problème, fondement des démarches stratégiques nécessaires à la gestion de la qualité du vivant et plus largement à l'action en "univers intrinsèquement complexe et multi-acteurs".
> Cette épistémologie systémique et stratégique s'applique :

> - à la formalisation d'un "langage de la qualité" capable de jouer le rôle de "métalangage stratégique" ;
> - à l'emploi de ce "métalangage" pour les demandes de changement de comportement des acteurs impliqués dans la prise en charge de la qualité ;
> - à la mise en évidence des conditions et des moyens d'une prise en charge de la qualité du vivant selon des ressorts patrimoniaux adéquats.
> Cette épistémologie systémique et stratégique est donc le fondement de l'approche patrimoniale de la gestion de la qualité (Ollagnon 1998, 374).

La stratégie est définie comme « *l'ensemble agencé des fins, des objectifs et des moyens qui permet à un acteur de changer la situation et les termes de son action* » (Ollagnon 1998, 424). Cette « approche épistémologique stratégique » permet « *de construire une intelligence de l'action centrée sur l'identification et la résolution de problème* » (Ibid. p. 356). Elle permet de définir ou redéfinir un certain nombre de concepts permettant de jeter les bases de cette approche patrimoniale centrée sur l'intervention en situation d'action complexe et multi-acteurs prenant en compte, intégrant, le « double éclairage objectif et subjectif », c'est-à-dire « réaliste , idéaliste et interactionniste » Ces concepts sont conçus pour penser et agir dans des situations « complexes et multi-acteurs » en les considérant comme « un tout » mettant en jeu « des éléments, des relations et une totalité ». Nous en présentons ici certains, que nous réutiliserons plus tard pour nos analyses.

### *A –Il n'y a pas de problème en soi*

Le premier point est que, dans ces situations complexes et multi-acteurs, « ***il n'y a pas de problème en soi*** ». Reprenant l'épistémologie problémique proposée par B. Motulsky, **le problème relève d'une tension entre le phénomène et l'acteur**.

> C'est ainsi que surgit la *boucle "systémique"* : "Observateur - problème-système" de type problémique (centrée sur le problème) ou stratégique (centrée sur l'action) : cette relation "observateur-problème-système" est une "relation bouclée" qui lie le système au problème en les séparant du reste de l'univers (Motulski). Nous proposons de l'appeler "boucle systémique" (Ibid. p 350).

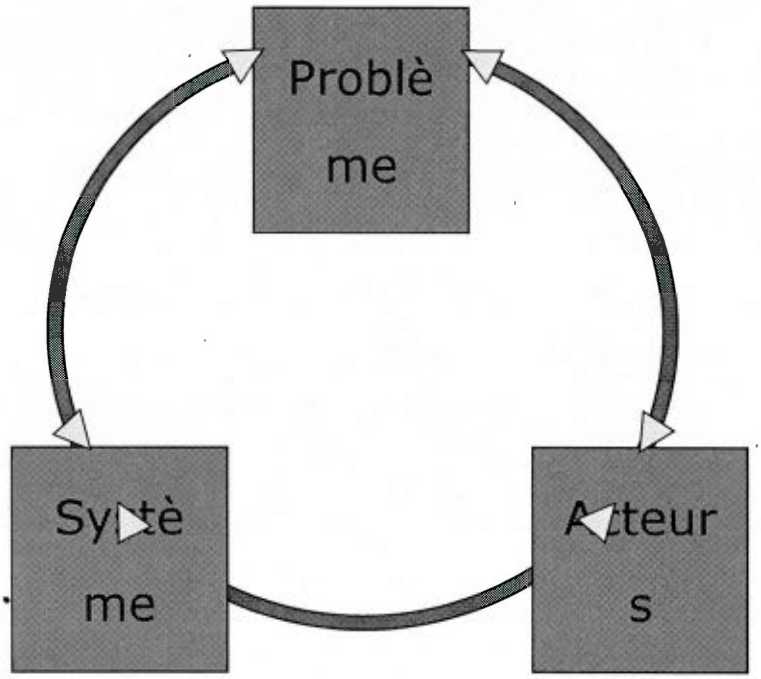



**Figure 9 : Une intelligence stratégique partagée : la boucle systémique (Ollagnon 2005)**

> Ainsi, la boucle est-elle ainsi fermée : pour qu'il y ait système, il faut qu'il y ait problème, pour qu'il y ait problème, il faut qu'il y ait un observateur, et l'observateur est celui qui pose le problème et le décrit en système [...] comme le souligne brillamment Bernard Motulski, c'est bien plutôt un saut épistémologique qu'il convient de franchir, celui d'une "épistémologie problémique" reconnaissant le "système" comme au cœur d'une "boucle systémique" : "observacteur-problème-système" (Ibid. p. 350-351).

*B – La qualité totale*

Autre concept fondamental au cœur de l'approche patrimoniale, celui de la **gestion** de la **qualité totale** du vivant. Par cette approche, et pour ramener ce concept à ce qui nous concerne ici, ce n'est donc pas « l'eau » seule qui est en jeu, mais la « qualité totale de l'eau ». « *Il s'agit là d'une notion complexe, au sens systémique du terme, car la qualité est à la fois « éléments », « relation » et « totalité » » (Ollagnon 1989b).* Une

telle « qualité totale » de la nature est en même temps « le fruit » et le « révélateur » de la gestion effective. La qualité, de l'eau par exemple, « *est considérée, d'une part, comme objet physique (point de vue scientifique et technique) et d'autre part comme la résultante d'un engagement (positif ou négatif) d'un ensemble d'acteurs agissant au sein de l'unité écologique et humaine concernée (point de vue socio-politique et relationnel)* » (Ollagnon 1987a).

La qualité, ou qualité totale, est ainsi définie comme :

> - qualité actuelle, telle qu'observable aujourd'hui, et qualité potentielle, telle qu'elle est en train de se jouer pour demain ;
> - qualité une et multiple dans le temps et l'espace;
> - qualité intrinsèque naturelle et artificielle et qualité humaine et relationnelle, en tant que "qualité des relations de chaque acteur à la qualité intrinsèque" et "qualité des relations des acteurs entre eux par rapport à cette qualité intrinsèque" ;
> - qualité systémique résultante d'un système-qualité et d'un système d'action en son sein. Cette qualité peut être appréhendée comme une « **propriété globale émergente** » d'une "entité naturelle, artificielle et humaine", c'est-à-dire d'un "éco-techno-socio-système", c'est-à-dire un "ensemble d'éléments physiques et biologiques et d'acteurs en relation formant un tout du point de vue de la qualité" (Ollagnon 1998, 359).

Ainsi, la qualité actuelle et potentielle, la qualité totale ou « qualité entière »peut se définir comme étant à la fois (Ollagnon 2005):

- La **Qualité intrinsèque** dans tous ses attributs
- La **Qualité des relations** de chacun des acteurs concernés à la **Qualité**
- La **Qualité de la relation des acteurs entre eux** par rapport à la **Qualité**

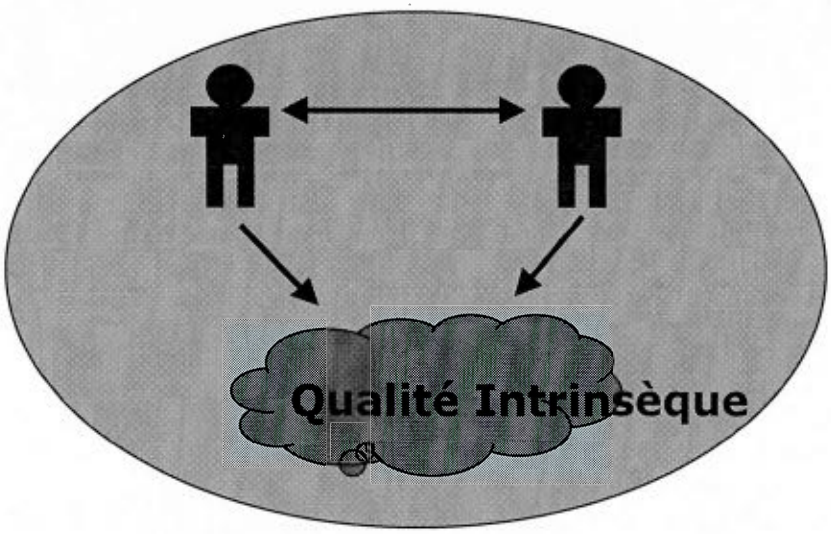



**Figure 10 : Une intelligence stratégique partagée de la Qualité totale (Ibid.)**

Hervé Brédif précisera :

> L'appréhender pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une manière d'appréhender la relation, mieux, la tension qu'une personne entretient avec une entité donnée, par le truchement des aspects ou traits marquants auxquels elle se révèle sensible, ouvre un nouvel espace stratégique. Prise ainsi, la qualité ne relève ni de l'objectivité pure, ni de la subjectivité pure. Elle participe à la fois de la réalité des choses et de ce qu'une personne ou un groupe en retiennent, eu égard à ce qui leur importe vraiment (Brédif 2008).

### *C – La transappropriativité*

La prise en charge de cette « qualité totale » est délicate, difficile, car elle intègre des « éléments », des « relations » et une « totalité ». C'est une propriété globale et émergente « d'entités naturelles artificielles et humaines ». De fait, si l'on parle de qualité totale de l'eau, aucun acteur n'a la capacité de prendre seul en charge cette qualité totale car elle se joue « *« dans, à travers et au-delà de » chacune des appropriations publiques et privées des acteurs concernés* » (Ollagnon 1998, 379).

La dégradation de la « qualité totale » du vivant peut alors s'expliquer par la difficulté, voire l'incapacité, des logiques d'action en jeu, sous-tendues par des modes de pensées et d'action universalistes ou pragmatiques seuls, à prendre en charge ces « qualités transappropriatives ».

Ainsi, la qualité de l'eau - et plus généralement la qualité de la nature - ne se dégradent pas pour des seules raisons de « surexploitation » (sans nier cette réalité pour autant), mais parce que ce sont des réalités transappropriatives, de fait non prises en charge dans un mode de connaissance et d'action reposant, lui, sur l'appropriation publique ou privée.

### *D –Le patrimoine*

Autre concept clé, celui de patrimoine. « *C'est ce tissu relationnel, constitué de manière inextricable de relations au milieu et de relations entre acteurs, et ayant pour enjeu la qualité de ce milieu considérée pour elle-même, comme propriété globale, qui forme la base de* ***la patrimonialité****. C'est sur son explicitation et son activation que mise* ***l'approche patrimoniale*** *pour résoudre les problèmes posés par la gestion des milieux et des ressources* » (Ollagnon 1989b). Là encore, la définition du patrimoine est systémique et stratégique : « *un ensemble d'éléments matériels et immatériels centré sur le titulaire, qui concourt à maintenir et à développer son identité et son autonomie par adaptation, dans le temps et dans l'espace en univers évolutif* » (Ollagnon 1998, 425).

> Dans le domaine de l'action, il n'y a pas de patrimoine "en soi", sans relation patrimoniale à un titulaire qui l'investit. Il ne suffit pas de déclarer un objet "patrimoine", pour qu'il le devienne. Pour qu'il y ait patrimoine, il faut qu'il y ait effectivement un "élément matériel ou immatériel patrimonial", un "titulaire patrimonial" et une "relation patrimoniale" par laquelle le titulaire le prend en charge.
> Mieux encore, ce qui est géré et la façon de le gérer interagit avec la totalité du patrimoine du titulaire et rétroagit sur son identité et son autonomie. On peut même faire de cette rétroaction, active ou latente, le trait distinctif du lien patrimonial.

Il peut y avoir différents titulaires patrimoniaux (Ollagnon 1998, 428 et 429).

*1°) Le titulaire "individu" : Le* "titulaire/gestionnaire" est une personne physique, c'est-à-dire une "unité d'action" qui a seule tous les attributs de la décision dans le cadre des lois régissant l'appropriation (gestion individuelle) ; l'état de la relation patrimoniale est déterminé par l'individu. Il maîtrise tous les registres du processus d'identification et de résolution du problème de l'action individuelle. Par exemple, le propriétaire forestier privé, personne physique dans sa forêt, le propriétaire dans son appartement…

*2°) Le titulaire "collectivité":* le "titulaire/gestionnaire" est un être collectif ou une personne morale de type collectif (collectivité publique, entreprise, association…), c'est-à-dire une "unité d'action" qui a tous les attributs de la décision qui lui sont délégués dans le cadre des lois régissant l'appropriation publique et privée (gestion collective). Le titulaire "collectivité" est un "système d'action" dont la "constitution" et la "consistance dans l'action" coïncident par la définition préalable de règles de constitution qui le "pré-organisent" avant l'action, règles non négociables durant l'action. Il est organisé pour fonctionner de façon pérenne comme "une seule unité d'action". Par exemple, l'Office national des Forêts (ONF) dans ses forêts, le groupement forestier, les Groupements Fonciers Agricoles (GFA)… , le Conservatoire du Littoral…

3°) Le titulaire "communauté": le "titulaire/gestionnaire communauté" est un "quasi-acteur", une "totalité d'action" émergente d'un "ensemble de personnes physiques et/ou morales", c'est-à-dire une "pluralité d'unités d'action", qui appliquent ensemble des règles négociées de comportement vis-à-vis d'un élément, approprié ou non, dans leur gestion patrimoniale individuelle ou collective. Ce titulaire permet de prendre en charge une réalité appropriative ou transappropriative à travers une relation patrimoniale transappropriative.

Le titulaire ne devient réellement acteur qu'en situation de problème d'activité ou d'identité à résoudre. Le titulaire "communauté" est donc un "système d'action" dont la "constitution" et la "consistance dans l'action " ne coïncident pas forcément. C'est par leur engagement effectif, dans le cadre d'une appartenance négociée, que les acteurs, à travers leur action elle-même, donnent vie à la communauté patrimoniale.

## Section 2 – Apports de l'approche patrimoniale à « l'implication active, continue, efficace et coordonnée » de la société dans la gestion de l'eau

### I – Implication individuelle : entropie et néguentropie

#### *A – Usages et prise en charge*

Dans le Chapitre 3, nous avons vu que la Théorie des Ressources Communes mâtinée de capital social permettait une relecture de la crise écologique non pas seulement en termes de « surpopulation » conduisant inexorablement à la dégradation de la nature, mais en termes de « crise institutionnelle », la nature ne souffrant pas alors de « trop d'hommes » mais d'hommes « désorganisés ». Si l'approche patrimoniale reprend bien cette idée selon laquelle l'homme doit « gérer » la nature, celle-ci diffère de bien des approches concernant les finalités de cette implication. Dans la plupart des théories, approches, analyses proposées, comme dans les principes au cœur des dispositifs concrets de gestion de l'eau que nous avons étudiés, la perspective générale s'inscrit dans une réduction de la pression anthropique sur les milieux. C'est par exemple ce qu'observe E. Ostrom, qui, pour éviter la surexploitation des ressources naturelles, étudie les « régimes de propriété commune » qui conduisent les acteurs à piloter la qualité de ces ressources par ce que nous qualifions d'« auto-limitation coordonnée », qui s'avère bien souvent plus performante qu'une « limitation » imposée de l'extérieur. Mais la limitation reste la règle. « L'implication active » des acteurs est ici tournée vers la définition de règles, pour se partager au mieux et de façon durable la ressource.

Cette « implication active » peut cependant être envisagée dans une autre perspective. Ce fut le sens d'une remarque faite en public à E. Ostrom lors de sa venue à Montpellier à l'issue de sa conférence publique du 20 juin 2011 : « *vous parlez des ressources comme de quelque chose de donné, un stock, un capital, à ne pas faire disparaître. Mais, si on considère qu'une ressource peut se produire, on peut la considérer non pas comme un stock et un capital avec lequel il faut faire avec, mais on peut faire émerger une ressource* ». Si E. Ostrom reconnut qu'elle avait bien observé, après avoir étudié des nappes phréatiques « *des systèmes avec lesquels on pouvait augmenter leur régénération* [76]», sa réponse ne fut pas plus développée pour autant. Quelle est cette « autre perspective » ? Elle réside dans le fait, pour reprendre les termes précédents, que les processus conduisant à l'élaboration d'un « capital naturel » peuvent être facilités, pilotés par les hommes. Pour schématiser, le « capital naturel » peut être augmenté (et non pas uniquement le capital social…), et l'homme peut guider cette « augmentation ».

Cette relation de l'homme à la nature, dans laquelle s'inscrit H. Ollagnon, trouve sa source dans une réflexion plus large sur « le vivant », « la logique du vivant » que l'on retrouve chez de multiples penseurs (Gregory Bateson, Ludwig Von Bertalanffy, Teilhard de Chardin, Edgar Morin, René Passet, Joël de Rosnay, etc.). Le vivant, les systèmes vivants créent de l'ordre (de la néguentropie) et non pas seulement du désordre (de l'entropie). Cette aptitude du vivant permet d'envisager l'évolution comme l'émergence de formes nouvelles d'organisation de plus en plus complexes, de plus en plus ordonnées.

Pour Henry Ollagnon, cette création « d'ordre » ne se limite pas aux équilibres internes des êtres vivants, mais embarque les équilibres externes de leurs habitats proches

---

[76] Notes personnelles

d'abord, de plus en plus lointains aujourd'hui. A l'homéostasie interne correspond une certaine homéostasie externe. Comme il le rappelle, reprenant en cela les termes de René Passet (Passet 1979, 13), « *l'homme est dans la nature et la nature est dans l'homme* » (sans aller jusqu'à affirmer avec lui que « l'homme est nature ») (Ollagnon 1987b, 30). Vrai en général, ce constat prend encore plus de force avec l'eau qui nous préoccupe dans ce travail, tant il est évident que cet élément chimique est constitutif de l'homme comme de tout être et milieu vivant. « Eau interne » et « eau externe » ne sont toujours que la même eau. Plus généralement donc, « *L'homme contemporain est le fruit d'une coévolution effective avec la nature. En tant qu'être vivant, ses équilibres internes se sont construits sur les équilibres externes de la nature* » (Ollagnon 1987b, 1). Or, avec le développement de notre « société de puissance », ces équilibres externes sont de plus en plus la résultante d'actions humaines, là où ils dépendaient essentiellement jusqu'ici de facteurs « non anthropiques » (sauf dans une très grande proximité). La résultante de la pression anthropique sur les milieux est donc double. **Par ses usages, l'homme dégrade la nature, « les équilibres externes » (pression anthropique entropique), mais par une certaine prise en charge, qui reste à caractériser, l'homme peut « regrader » la nature (« pression anthropique néguentropique »). Or il faut bien reconnaître que l'ensemble des dispositifs visant à impliquer la société dans la gestion de l'eau analysés jusqu'ici, publics ou non, ne cherchent qu'à coordonner au mieux, voire limiter, les usages. Jamais à susciter une prise en charge permettant de « regrader » la nature.** En vivant, par ses activités, l'homme puise inéluctablement dans un « potentiel de nature » mais il peut aussi le restaurer.

*B – Une relecture de la crise écologique (bis)*

Dès lors, la crise écologique ne se conçoit pas uniquement comme une pression anthropique croissante ou encore comme une pression anthropique désorganisée (sans pour autant renier ces aspects de la crise !), mais, avec l'approche patrimoniale, c'est bien cette capacité des hommes à améliorer le « potentiel de nature » dans lequel ils puisent qui est aussi en cause. Aussi, répondre à la crise écologique ne passe pas uniquement par la réduction de cette pression anthropique (perspective omniprésente dans les politiques publiques environnementales), qu'elle soit imposée de l'extérieur ou développée au sein des communautés « auto-organisées », mais bien aussi par le fait d'instaurer/restaurer/réactualiser cette « prise en charge active » permettant de piloter les équilibres naturels externes, de regrader les milieux naturels. C'est pour cela que l'approche patrimoniale se fixe comme exigence non pas la préservation des milieux naturels mais bien le « *maintien du vivant en bonne santé* » qui conjugue usages et prise en charge. Il y a là une rupture majeure avec les autres approches présentées jusqu'ici.

Ainsi, et à partir de ces définitions, l'action de l'homme est qualifiée pour une part passive et implicite et pour une part active et explicite. La relation au vivant, à la nature, est ainsi caractérisée par les termes de « non investie » ou « d'investie ». Passive et implicite : en vivant (en respirant, en mangeant…) l'homme transforme la nature. Active et explicite : essentiellement depuis la « révolution néolithique », dans toutes les sociétés traditionnelles (c'est ce que décrit, comme bien d'autres, E. Ostrom), l'homme prend en charge une certaine qualité de la nature dans des territoires proches. Et comme la nature est dans l'homme et l'homme dans la nature, « *ce qui est géré et surtout la façon de gérer rétroagit sur l'identité et l'autonomie du titulaire, et*

*inversement, la façon de concevoir son identité et autonomie se traduit dans la gestion et donc l'état de la chose à gérer* » (Ollagnon 1982).

Plus exactement, de nos jours, les « relations non investies » s'amplifient dans des proportions jusque là inconnues – c'est la « Société de puissance » – bouleversant ainsi « l'ordre naturel des choses », alors même que les « relations investies » décroissent dans nos sociétés de plus en plus urbaines et industrielles, accroissant en cela les déséquilibres induits par ailleurs. La crise écologique que nos sociétés traversent est ainsi lue au travers de ce double prisme : augmentation des « relations non investies », lent abandon par la société des « relations investies ». La gestion effective tend ainsi à une dégradation de « l'état externe de nature » qui rejaillit immanquablement sur « l'état interne » de tout un chacun.

« L'approche patrimoniale » se concentre plus sur la réactualisation des « relations investies » que sur la limitation des « relations désinvesties ». Ce « choix » est dicté par plusieurs raisons. D'une part, le fait que répondre à la crise au travers des « relations désinvesties » conduit soit à agir finalement de façon peu efficace, soit à limiter l'impact des hommes sur les milieux, par le biais de procédures qui deviennent de plus en plus financièrement onéreuses, techniquement aléatoires et politiquement hasardeuses (étant donné la restriction des libertés qu'elles impliquent) dès lors que de plus en plus d'acteurs se trouvent concernés (comme pour les pollutions diffuses par exemple). D'autre part, c'est un fait que dans nos sociétés « modernes », c'est le mode d'action qui a largement été investi voire surinvesti face à la crise écologique. Dès lors, dans une perspective humaniste et par souci d'efficacité, réactualiser le champ des « relations investies » apparaissait comme un choix judicieux et porteur d'avenir.

*C – Des ressorts d'engagement profonds*

Ainsi, H. Ollagnon par ses travaux et ses interventions montre que pour une véritable « implication » des acteurs il s'agit **d'opérer un glissement** non pas seulement **de la mise en œuvre des politiques publiques de l'eau** à la **gestion de l'eau** (Chapitre 3 de cette thèse) mais à la **gestion de la qualité totale de l'eau**. Cette « implication totale » repose sur des ressorts d'engagement que n'arrivent pas à mobiliser les approches universalistes (qui visent essentiellement à lutter contre la dégradation). Pour aider à mieux comprendre ce type de « motivations », ce type de « prise en charge », H. Ollagnon reprend les propos de B. de Jouvenel, lui-même s'inspirant de la fable de La Fontaine[77].

> La nature et le vivant bousculent nos repères de ce que peut être notre responsabilité dans le temps et dans l'espace. Pour expliquer la non-prise en charge des eaux souterraines, certains évoquaient le caractère gratuit, caché et à long terme de la qualité à gérer ; ceci n'est que partiellement vrai. En effet, dans de nombreux domaines, l'homme prend en charge de la gratuité, du caché, du très long terme… De Jouvenel352 évoque cette prise en charge du long terme par un vieillard :
> "Un octogénaire plantait…" Des jeunes gens lui demandaient : "Quel fruit de ce labeur pouvez-vous recueillir ?"Il leur répond : "Mes arrière-neveux me devront cet ombrage". Dans la fable, je me permets d'en insérer une autre. De ces spectateurs, je fais des économistes qui disent au vieillard : "Si vous avez souci de votre postérité, c'est un bien mauvais calcul que de planter ce chêne qui n'aura atteint sa pleine maturité que lorsqu'il sera plus vieux que vous n'êtes, c'est-à-dire quand vos petits-enfants aujourd'hui vivants auront eux-mêmes disparu. Si vous voulez planter, choisissez des peupliers que, dans vingt-cinq ans d'ici, vos enfants pourront débiter, formant ainsi à leurs enfants un capital qu'ils pourront réinvestir, et par réinvestissements successifs quel ne sera pas le capital qu'ils auront acquis d'ici un siècle !" Le vieillard répond simplement : "Oui, mais quel ombrage y aurait-il alors pour ceux qui vivront en ces lieux cent ans et plus après nous ?"
> "Ce souci de l'ombrage ménagé aux habitants futurs, quels qu'ils puissent être, c'est un bien autre esprit que celui de l'accumulation du capital et je regrette fort que l'on applique le beau terme de patrimoine au capital hérité ; je voudrais que l'on entendit par patrimoine l'état du domaine de la vie humaine qui est laissé par les générations passées aux générations à venir.
> Faisons, dans la fable, intervenir un petit-fils du vieillard. Il demande : "S'il faut si longtemps à un chêne pour se déployer, celui sous lequel nous avons pique-niqué dimanche dernier devait avoir été planté quand et par qui ?" Le vieillard répond : "Quand, je ne sais pas. Mais ce chêne-là avait sûrement été planté avant la naissance de mon père, et probablement avant celle de mon grand-père. Par qui ? Comment le savoir ? C'est donc aux soins de gens depuis longtemps disparus que nous devons des beautés durables, sources de plaisirs actuels. J'espère qu'à notre tour nous en faisons autant". Eh bien, non ! Nous n'en faisons pas autant et même nous faisons tout le contraire"(Ollagnon 1998, 409).

---

[77] Le Vieillard et les Trois Jeunes Hommes

Et Henry Ollagnon de poursuivre :

> Pourquoi et comment, librement, prendre en charge la qualité de la nature, aujourd'hui, et pourquoi ? De Jouvenel place l'avantage qui en découlera dans les générations futures. Il n'a évidemment pas tort. Mais, peut-être aussi que le vieillard, en assumant la prise en charge des gratuités, justifie son existence aujourd'hui, à ses yeux, comme aux yeux de ses petits enfants, dans une sorte de fonction secrète et intime… celle du maintien de la vie, de la nature, de la beauté… .
> Pourtant, le maintien de la qualité de la nature n'a rien de tranquille. L'arbre doit être entretenu, parfois remplacé. Sa plantation est le fruit de choix dans l'incertain, l'ignorance, l'inconnu, mais aussi d'un désir pour le présent… Le vieillard définit par son choix quel est le champ de sa responsabilité, de ce qui est vécu comme étant "soi" et plus que "à soi"… Le ressort de l'action est plus intime et identitaire qu'utilitaire… La propriété, la possession du jeune arbre n'a guère de sens. Mais la précaution pour un avenir qui n'est pas encore là n'a pas de prix…
> L'engagement de l'acteur est à la fois "*une énergie humaine investie*", et un *"construit matériel et relationnel"* qui résulte d'un comportement global. L'homme peut-il "investir" à cent ans, pour des descendants qu'il ne connaît pas, en affrontant les nécessités du jour, un effort parfois très lourd, pour prendre en charge une qualité potentielle qui ne se voit pas ? Pourtant, gérer à 120 ans les forestiers le font… Gérer pour toujours, bien des parents le font pour leurs enfants dans leur champ de responsabilité… Mais une eau souterraine qui circule entre les champs publics et privés peut-elle être prise en charge à 100 ans ? (Ibid. p. 410 et 411)

Pour H. Ollagnon, **de tels ressorts d'engagement pour assurer cette pression « contre anthropique » diffèrent radicalement de ceux mobilisés pour assurer voire réguler les « usages »**. La « *"co-internalisation stratégique" de l'exigence de qualité de la nature par chaque acteur dans la conception amont de ses choix, celle-ci ne peut que procéder de la gratuité et de la liberté* » (Ibid. p. 414).

Il en ressort deux types d'investissement qui n'ont pas les mêmes ressorts :

- L'investissement visant le maintien ou la restauration d'un haut niveau de potentialité, de redondance, de « diversité gratuite » dans le double souci d'une transmission aux générations futures et du maintien aujourd'hui de l'intégrité et de l'identité d'un acteur au sein du milieu dans lequel il vit ;
- L'investissement pour « finaliser un potentiel de qualité existant », c'est-à-dire privilégier certaines caractéristiques, certains éléments, certaines relations, au détriment d'autres, afin de servir la vie aujourd'hui ; l'état du milieu n'est alors pris en charge que dans une perspective fonctionnelle.

Mais ces deux types d'investissements se confrontent dans chaque acte, si bien que la gestion des ressources et des milieux doit en permanence intégrer/arbitrer du « très long

terme » et du « très global » avec du « très court terme » et du « très local » (Ollagnon 1989b).

Il va même plus loin. **Ces approches « universalistes » ne voient pas et même ont tendance à empêcher ces ressorts d'engagement de s'exprimer**. Elles sont en compétition l'une avec l'autre. C'est ce qu'il constate pour la gestion de la qualité de la sécurité en montagne : « *Une approche exclusivement fonctionnaliste, économique et technico-administrative centrée sur les problèmes immédiats de la sécurité actuelle, peut faire refluer la relation identitaire souvent très forte que les acteurs non directement actifs ont ou pourraient avoir vis-à-vis de la sécurité totale. Alors même que cette relation identitaire est un formidable gisement d'implication vis-à-vis de l'activité et de l'identité du groupe humain, et donc globalement vis-à-vis de sa sécurité totale* » (Ollagnon 1992).

*D –Où l'on reparle du micro, du méso et du macro…*

Mobiliser ces ressorts d'implication « patrimoniaux » au niveau des individus est primordial. Mais une autre question se pose. Chaque acteur est en effet à la fois « acteur local » et « acteur global » de la qualité du vivant. Sa « capacité organisatrice » est locale et globale, microsystémique et macrosystémique, donc micro-macro-systémique. Or, à ce niveau macro-systémique, chaque acteur est confronté à de multiples autres « micro-macro-acteurs ». Ce ne sont donc pas seulement « les institutions de marché » ou « les institutions de l'Etat » qui sont des « acteurs extérieurs » vis-à-vis des individus, mais bien chaque acteur qui, au travers de cette qualité du vivant « transappropriative », est « acteur extérieur » pour tous les autres acteurs concernés par cette même qualité. Ce n'est donc pas seulement au niveau « local » et « individuel » qu'il faut organiser la prise en charge active de la qualité de la nature, mais aussi, en même temps, au niveau global. « *Chaque acteur va donc*

*négocier son action à la fois au niveau "micro-systémique", celui de sa sphère immédiate, et au niveau "macro-systémique", celui de la situation d'ensemble, auquel il participe* » (Ollagnon 1998, 475).

> Pour que l'effet de prise en charge de chaque acteur ne semble pas être un effort à pure perte, un investissement dissipatif, il faut que chaque acteur puisse mobiliser des ressorts de co-engagement adéquats et donc pouvoir arbitrer, négocier, maîtriser au niveau "microsystémique" et au niveau "macro-systémique" cette implication (Ollagnon 1998, 376).

Concrètement, où peut se développer cette capacité à être mieux « micro-macro-acteur », à négocier son action à la fois au niveau microsystémique et au niveau macrosystémique ? Intuitivement, mais aussi après l'avoir constaté dans ses interventions, H. Ollagnon propose avec ces mots ce sur quoi nous avons déjà mis l'accent, le « méso ».

> Pour instaurer cette "régulation active", il faut être assez loin du "local" pour percevoir certains phénomènes d'émergence, et assez proche pour permettre la prise en charge active des acteurs qui sont au contact avec la qualité de la nature et du vivant. L'expérience montre qu'il y a une sorte de *"taille critique"* qui permet de déterminer des *"entités intermédiaires"* au sein desquelles il est envisageable de pouvoir réguler activement la qualité de la nature en fonction des origines locales (des acteurs) et planétaires (l'humanité/la biosphère) des influences qu'elle subit (Ollagnon 1998, 316).

Comment négocier cette action « avec les autres » sans pour autant casser les ressorts individuels d'implication permettant d'investir dans un « potentiel de qualité de nature », implication fragile et toujours réversible ? C'est le sens de la gestion en patrimoine commun.

### *E –« Implication ensemble » : deux modes « d'agir ensemble », le collectif et le commun*

Postulant que l'amélioration de la gestion des qualités « transappropriatives » « *peut se réaliser sans remettre en cause l'ordre appropriatif existant* » (Ibid. p. 382), H. Ollagnon, reprenant les analyses de M. Crozier, propose de distinguer *« l'organisation du pouvoir et l'organisation de l'adhésion face à un projet commun* ». Plus important encore, il précise : « *Notre interprétation est que* ***ces deux modes "d'agir ensemble" sont indissociables, et que la dégradation de la nature révèle la carence de l'un d'entre eux ».*** Cette découverte met sur la voie d'un mode « d'action ensemble » original, la **gestion en commun**.

Avant d'aller plus loin, il convient d'être attentif et de préciser ces termes de « gestion en commun ». Comme nous l'avons expliqué dans un article (Brédif and Christin 2009), il y a une grande confusion autour de ce terme de « commun » dans le domaine des sciences de l'environnement. Le commun y est abordé tour à tour comme « *un commun substantiel, envisagé sous l'angle de la propriété* » ou comme « *un commun normatif, comme résultat d'une action collective* ». Ainsi, « *en définitive deux grandes acceptions du commun [peuvent] être distinguées : tantôt ce dernier est abordé sous l'angle du statut du bien environnemental dans ses relations avec la propriété ; tantôt il est envisagé sous l'angle de la capacité du collectif humain à produire des règles* ». Pourtant, en philosophie politique comme par exemple chez François Jullien, le commun renvoie à une question de « l'agir avec », de « la prise en charge avec » sans visée normative « *le commun est ce à quoi on a part ou on prend part, qui est en partage et à quoi on participe. Ce concept est politique : je décide d'assumer les relations*

*d'appartenance que je me reconnais ou d'en investir de nouvelles (le politique étant bien le lieu de l'action concertée).* » (Jullien 2008, 41).

Ainsi, il y a bien émergence d'un champ spécifique, tournée vers l'action, celui de la « gestion en commun ».

> Ce mode de gestion est distinct de l'action individuelle ou de l'action collective dans la mesure où il s'applique à des dimensions transappropriatives, dimensions omniprésentes dans la dégradation de l'environnement. Il conforte, quand il est présent, les gestions individuelles et collectives qui passent par l'appropriation publique et privée. C'est en effet l'absence ou la présence dégradée de ce mode de gestion non possessif qui s'avère en définitive source de déstabilisation des appropriations publiques et privées, puisqu'il n'est pas possible de trouver au sein de ces dernières une réponse adaptée à la détérioration des qualités transappropriatives en jeu (Brédif and Christin 2009).

Autre façon de le dire : dans le triptyque des patrimonialités (individuelles, collectives et communes), « *la patrimonialité en commun peut différer de bien des façons de l'appropriation privée et publique. En particulier, une grande différence pratique distingue la gestion collective de la gestion commune : avec la première, l'identité du gestionnaire est clairement établie et constitue un présupposé non discuté de l'action où se jouent seules l'organisation et le fonctionnement du système d'action ; avec la seconde, l'action et la négociation ont aussi pour enjeu la délimitation des parties prenantes se reconnaissant un intérêt à la qualité du milieu et à la solution des problèmes qu'elle pose. A travers chaque problème, se jouent la consistance d'un système d'actions et l'appartenance des acteurs* ».

H. Ollagnon précise ce qu'il entend par cette gestion en commun :

> L'action d'une "communauté" est donc la résultante de l'engagement négocié de tous les acteurs impliqués, "révélée" par les qualités prises en charge. La gestion en bien commun est une "gestion par émergence", tirant paradoxalement sa force de sa propre vulnérabilité. Dans la communauté, chaque acteur est co-responsable de l'action dans son ensemble et co-acteur de sa mise en œuvre. Il assure, au fil des problèmes à traiter ensemble, la coïncidence entre deux niveaux de responsabilité, celui de ses affaires propres (il est micro-acteur dans son micro-système) et celui des affaires communes (il est macro-acteur dans son macro-système), l'arbitrage et la négociation entre chacun de

> ces deux niveaux en situation de choix étant de sa responsabilité patrimoniale... Chaque acteur est tout à la fois "acteur local" et "acteur global" ("micro-macro-acteur") et arbitre entre ces deux niveaux d'optimalité. L'engagement commun se joue de façon "transverse", il est la résultante de l'engagement de chacun des acteurs "dans, à travers et au-delà" de son champ d'appropriation publique et privée, pour s'intégrer dans un comportement d'ensemble du "complexe multi-acteurs" effectivement "révélé" par l'état de la "qualité de l'entité " prise en charge.
> Chaque acteur va, en effet, négocier son action au niveau "micro-systémique" celui de sa sphère immédiate et "macro-systémique", celui de la situation d'ensemble auquel il participe. Dans la gestion "commune", chaque acteur est "micro-macro-acteur", et prend en charge de façon négociée des réalités transappropriatives. Donc la communauté joue sa constitution à court et à long terme par la négociation fréquente, à défaut de laquelle la gestion du bien commun s'étiole et la communauté n'est plus capable d'appliquer et d'actualiser les règles de la gestion multi-acteur qu'elle s'est données. En d'autres termes, l'action commune est ainsi "une action d'ensemble au niveau du système d'action résultant de l'action des différents acteurs engagés qui la prennent en compte dans, à travers et au-delà de leur champ d'appropriation publique et privée. En termes socio-organisationnels, la communauté est un "système d'action" organisé selon une forme triadique : [(homme)-(objet commun)-(homme)] par l'existence à la fois :
> - d'une *réalité* matérielle ou immatérielle prise en charge en commun (objets à gérer, problèmes à résoudre, projets...), formant un "tout intégrateur" ;
> - de *conditions de gestion et de négociation patrimoniales* au niveau des acteurs concernés : conscience patrimoniale commune, relation patrimoniale commune, négociabilité des choix communs ;
> - de *moyens organisationnels de gestion et de négociation patrimoniales* au niveau du système (lieux, langages, procédures de facilitation de la communication, de la rencontre, de la négociation et de la gestion patrimoniale...).
> La patrimonialité en "bien commun" est la réponse adaptée à la gestion des réalités intrinsèquement "complexes et multiacteurs" qui, par leur caractère "circulant", "interagissant", se comportent comme des réalités "transverses" aux appropriations publiques et privées. Leur prise en charge, phénomène du long terme, exige paradoxalement à la fois la confirmation des champs de responsabilité appropriative publique et privée, et une prise en charge "transappropriative", au sein de l'entité commune considérée. Elle est parfois la seule réponse possible à des problèmes résultant de phénomènes transverses comme ceux du vivant. Elle repose sur une "interaction" négociée entre tous les acteurs concernés par cette réalité "transverse", à la dimension de celle-ci, c'est-à-dire dans l'entité naturelle et humaine où elle se pose. (Ollagnon 1998, 430 et 431).

Cette gestion en patrimoine commun ne peut se décréter. Elle repose en grande partie sur la confiance. Par contre, il est possible de rechercher les modalités pour qu'elle advienne (c'est à ce titre qu'ont été développés les méthodes et outils de l'approche patrimoniale), et de proposer des modes d'organisation facilitant son opérationnalité.

Avant d'y revenir plus loin, nous en rappelons les trois grands principes qu'H. Ollagnon résume sous le nom « des règles du Maire Suisse » :

> *1 - "Renforcer l'identité de l'autre pour passer de bons contrats avec lui".*
> Une bonne émission de radio suppose à la fois un bon émetteur et un bon récepteur... La qualité émergente d'un engagement commun repose sur la qualité de l'engagement de chaque acteur, et donc sur la reconnaissance de sa propre identité et de sa patrimonialité propre.
> *2 - "Se doter de structures vulnérables au désengagement pour susciter l'engagement".*
> Pour s'assurer de l'engagement actif de chaque partenaire dans la prise en charge du patrimoine commun sur le long terme, il est nécessaire de se doter de systèmes contractuels capable de "disjoncter" facilement, en cas de désengagement, de façon à réactualiser ensuite le contrat...
> *3 - "Susciter le désir qui qualifie l'engagement plutôt que la contrainte qui le déqualifie."*
> La meilleure gestion en patrimoine commun est celle qui repose sur la co-internalisation des qualités à prendre en charge par chaque acteur, en amont de ses décisions ; cette co-internalisation, source d'économie et d'efficacité suppose que la qualité à gérer soit un objet de désir (désir de faire sien), et non un objet de contrainte (désir de ne pas faire sien)...(Ollagnon 1998, 485).

## II – Une approche tournée vers l'intervention

Comme nous le rappelions dans l'introduction à ce chapitre, l'approche patrimoniale est résolument tournée vers l'intervention, vers la résolution de problèmes complexes et multi-acteurs, c'est-à-dire vers la recherche des conditions et moyens d'une prise en charge en patrimoine commun de qualités transappropriatives. Comme il s'agit d'y mobiliser des ressorts d'implication profonds des acteurs concernés par telle ou telle « qualité du vivant », où se jouent certes l'activité mais aussi l'identité des acteurs et qui repose en grande partie sur la confiance, de telles interventions ne vont pas de soi, d'autant plus lorsqu'elles sont mises en œuvre dans des conditions de grandes tensions, de « crise patrimoniale ».

> Elles doivent être "sécurisées". Et la première sécurité est d'intervenir contractuellement pour un acteur, responsable politique ou socioprofessionnel, entrepreneur, qui a vraiment l'intérêt, la volonté et l'envie d'identifier et de résoudre le problème "intrinsèquement

> complexe et multi-acteur" auquel il est confronté. Il est nécessaire, avec le commanditaire, de s'assurer contractuellement des objectifs à atteindre et des moyens mis en œuvre (être dans un "bon contrat"), même si les objectifs de l'intervention évoluent au cours de son déroulement (Ollagnon 1998, 440).

Ensuite, il s'agit d'élaborer, de proposer et de mettre en place des procédures, elles aussi sécurisées.

En annexe de sa thèse, V. Pupin a rappelé les grandes étapes d'un dispositif de facilitation selon la démarche patrimoniale, étapes que nous détaillerons, pour certaines, dans la partie suivante (Pupin 2008, 284 à 287).

**Annexe 1 : Les démarches patrimoniales de type système acteurs**

**Annexe 1.1. Présentation des outils**

Les démarches patrimoniales peuvent combiner les outils suivants :

A. L'Audit patrimonial

La procédure d'audit patrimonial vise à:

- faire se rencontrer les différentes formes d'expertises et donc d'intelligences (universalistes, expertise spécialisée, expertise des acteurs en tant qu'expert),

- rechercher des situations positives pour tous les acteurs (jeu à somme positive au niveau de chacun des acteurs du complexe multi-acteurs concerné),

- mettre en lumière des chemins de changement par lesquels les acteurs pourront effectivement construire ensemble cette situation de façon acceptable pour tous les acteurs.

Le praticien patrimonial agit en tant que "tiers facilitateur". Il vise à recueillir l'expertise des multiples acteurs qu'il sollicite "en tant qu'expert", pour déterminer les conditions et les moyens par lesquels le projet sera pris en charge par l'ensemble des multiples acteurs concernés.

L'auditeur patrimonial, s'appuyant sur les concepts, méthodes et procédures stratégiques de l'approche patrimoniale de la gestion de la qualité, est conduit :

- à rencontrer les acteurs publics et privés nécessaires, choisis selon une représentativité stratégique.

- avec une grille stratégique commune ouverte [(Identification), (diagnostic), (prospective), (proposition d'action) – dite grille « IDPA »] susceptible de recueillir leur expertise "micro-macro-systémique" sur le projet de "dispositif de gestion patrimoniale de la qualité"...

- en se fondant sur une déontologie stricte, destinée à construire et à garantir la confiance:

1°)- Référence explicite au commanditaire, c'est à dire l'autorité publique légitime[78]

2°)- Confidentialité stricte des auditions et des travaux de réflexion (cf. « confidentialité » du cahier des charges).

3°)- Non engagement du praticien patrimonial ni du commanditaire par les propos recueillis lors des auditions.

4°)- Responsabilité personnelle du praticien sur ses avis dans le cadre d'une obligation de moyens et non de résultats,

5°)- Liberté du commanditaire face aux documents remis par l'auditeur, notamment en matière de confidentialité et de diffusion (cf. « Confidentialité » du cahier des charges).

---

[78] Le commanditaire n'est pas forcément une « autorité publique », Ndr

L'audit patrimonial concourt, par la procédure d'écoute active employée comme par la restitution aux personnes auditées, à faire évoluer les représentations des acteurs et à préparer l'action commune projetée.

L'audit patrimonial se déroule en trois phases :

*1. Audit macrosystémique : rencontre des acteurs ayant une position globale sur la question posée*
*2. Audit microsystémique : rencontre des acteurs par entités locales (territoire, sous-bassin versant, filière...)*
*3. Synthèse micro-macrosystémique*
A chaque phase, la synthèse est restituée aux personnes rencontrées si le commanditaire l'accepte

B. Les séminaires de rencontre active :
Des groupes de "forces vives" se constituent en "groupes projet" spécifiques. Ces « groupes projet » se réunissent, par familles d'intérêt, par exemple ici les forestiers, le monde agricole, les habitants, les élus...

Organisant de façon stricte la procédure de réflexion en commun (sécurisation de la procédure), le praticien patrimonial a un rôle de "faciliteur", permettant au sein de chaque "groupe projet" de faire émerger un "projet-qualité" fondé sur l'expertise partagée des acteurs et sur leur accord. Les résultats de la réflexion du "groupe-projet" sont exprimés selon le cadre stratégique suivant :

1- un inventaire des "qualités" qui le concernent sur le sujet exploré,

2- un ensemble d'objectifs de qualité à atteindre de façon raisonnable à l'horizon de trois ou cinq ans,

3- un programme d'actions préconisées à réaliser d'ici trois ou cinq ans,

4- les moyens d'engagement, financiers ou non, disponibles

5- les critères de contrôle et d'évaluation de la gestion de la qualité ainsi proposée.

Après synthèse, des « projets-qualité » par familles d'acteurs, des thèmes sont dégagés qui font l'objet de nouveaux groupes de travail.

Au terme de son intervention, le praticien patrimonial s'est assuré de la rédaction de "fiches projet" acceptées et enrichies par les réunions, qui serviront à expliciter un cadre stratégique, sinon commun du moins acceptable, pour tous les participants du séminaire. Ces groupes-projets permettent de faire émerger des responsables et une organisation de chaque « force vive » du pays.

Ces groupes réunissent une quinzaine de personnes à chaque fois.

Audit patrimonial et séminaires de rencontre active sont des procédures standard adaptées aux problèmes complexes et multiacteurs. Ils sont utilisés dans le cadre d'un contrat avec le commanditaire de la démarche et dans le respect de la déontologie (évoquée plus haut) respectant en particulier la confidentialité des propos tenus.

C. Faisabilité d'une Institution patrimoniale :

Le praticien patrimonial propose, dès le début de son intervention, d'étudier un mode d'organisation de type patrimonial. Il s'agit de constituer un titulaire commun permettant à chaque acteur ou groupe d'acteurs concernés par le problème ou le projet patrimonial de s'engager dans la prise en charge de l'élément en jeu, en combinant les trois modalités de prise en charge : individuelle, collective et commune. Ce mode d'organisation associe un organisme classique ayant les compétences et la légitimité politique adéquates pour porter le projet patrimonial (syndicat mixte) et une instance

de rencontre et de négociation des acteurs, organe consultatif respectant les trois règles de la gestion en commun :

- respecter l'identité de l'autre pour passer de bons contrats
- une structure vulnérable au désengagement pour permettre l'engagement
- susciter le désir plutôt que la contrainte

## III – Une « doxa patrimoniale » ?

Avant de de poursuivre notre propos, il nous paraît incontournable, dans le travail de recherche que nous menons, de présenter quelques-unes des – vives parfois – critiques adressées à cette approche. Critiques qui pourraient laisser à penser que des approches de type « approche patrimoniale », mettant en leur cœur la rencontre, communication et négociation entre les acteurs, seraient datées, surannées et demanderaient à être dépassées.

A ce titre, les réflexions les plus critiques vis-à-vis de l'approche patrimoniale ont été formulées par le groupe de recherche en gestion sur les territoires et l'environnement (RGTE) créé en 1999 à l'École Nationale du Génie Rural, des eaux et des Forêts (ENGREF) sous la responsabilité de Laurent Mermet qui a lui-même développé l'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale (ASGE).

### *A – Une démarche critique de l'approche patrimoniale : l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement*

Dans de nombreux articles et documents ce groupe a en effet proposé une lecture critique des démarches système-acteurs en général, de l'approche patrimoniale en particulier et de la gestion de l'ours par l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn plus spécifiquement encore (c'est cette même institution pour laquelle nous avons travaillé et qui nous a servi d'exemple pour préciser, dans la troisième partie, ce que nous entendions concrètement par « implication active de la société dans la gestion de l'eau »). Il ne s'agit pas ici de répondre à l'ensemble des objections formulées, tant le travail critique a été pour le moins dense – entre autres (Mermet 1998b; Mermet et al. 2005; Mermet 2005; Mermet and Benhammou 2005; Mermet 2007a; Benhammou and Mermet 2003; Mermet 2002; Mermet and Leroy 2005; Mermet 2007b) – mais de rapporter ici quelques-uns des éléments mis en débat et d'esquisser quelques réponses.

Reconnaissons d'abord que ce groupe de recherche a fait sien certains des principes et des concepts des démarches système-acteurs ou encore de l'approche patrimoniale :

- le fait que pour aborder les problèmes complexes environnementaux, il faut tenir compte d'une pluralité d'acteurs et de points de vue ;
- l'importance de tenir compte, dans les problèmes de gestion des ressources, des attachements, de la propriété, de l'identité des acteurs… ;
- la nécessaire gestion évolutive des milieux naturels ;
- privilégier la négociation ;
- raisonner à long terme ;
- sortir des approches sectorielles.

Mais si ces acquis sont reconnus, c'est aussitôt pour dire que si à l'époque ils ont étés à la pointe de leur temps, depuis 1987 l'approche patrimoniale n'a plus rien apporté de nouveau et que « *à l'époque ce qui était nouveau, c'est aujourd'hui main stream* »… (Mermet 2007b, 34' à 39').

Reconnaissons aussi que nous pouvons reprendre à notre compte quelques critiques formulées à l'encontre de certaines des démarches « système-acteurs » :

- nous l'avons dit, le fait que certaines d'entre elles donnent peu l'opportunité à « un acteur du système » (l'acteur d'environnement pour le groupe de recherche RGTE) de participer à l'élaboration des choix stratégiques au niveau de l'organisation dans laquelle il prend place ;
- le fait aussi que certaines de ces démarches se focalisent trop sur les relations des acteurs entre eux, en en oubliant presque la question de la gestion des milieux naturels, le devenir des milieux naturels.

Pourtant, concernant plus spécifiquement l'approche patrimoniale, nous ne retrouvons pas dans notre pratique ni dans ses concepts fondateurs de quoi donner prise à ces critiques. L'approche patrimoniale vise bien, à partir d'un problème rencontré par un acteur en situation complexe et multiacteurs, à faire émerger un « dessein commun stratégique » en « système ouvert », et non à accompagner des réformes de changement, objet d'autres démarches de type système-acteurs, comme le rappelle (Aggeri 2005) « *Toute théorie en sciences sociales a, implicitement ou explicitement, un champ d'application privilégié. Ainsi, les théories du pouvoir ont été développées dans les années 1960 à partir de l'étude des systèmes bureaucratiques où l'énigme consistait à expliquer les échecs récurrents des réformes entreprises et la permanence de situations de blocage. Ces théories sont évidemment moins pertinentes pour étudier les situations d'innovation ou de changement où il est difficile d'éluder les dimensions d'apprentissage et de production de savoirs* » (p. 139). D'ailleurs, pour l'approche patrimoniale, nous parlerons plutôt de démarche « système-acteurs-problème ». Concernant le devenir des milieux naturels, il s'agit bien pour l'approche patrimoniale de se préoccuper de la gestion de la qualité totale du vivant, dont une dimension est la qualité intrinsèque du vivant.

Mais reconnaissons aussi nos multiples désaccords. Commençons par la question de « l'efficacité » car elle est au cœur des réflexions du groupe de recherche en RGTE « *Les exemples abondent de problèmes environnementaux que les efforts collectifs entrepris jusque-là ne suffisent pas à traiter efficacement. La question de la cohérence et de l'efficacité de l'action, au regard des responsabilités environnementales, est donc de plus en plus centrale* » (Mermet et al. 2005, 127). Quelle est donc l'efficacité recherchée par l'ASGE ? « *Voir une situation environnementale en termes de gestion, c'est projeter sur un système (biologique, technique, économique, social) complexe une référence simple : « conserver ou rétablir les qualités désirables» de l'environnement* » » (Mermet 2006, 255 et 256). Plus précisément « *La définition des buts et critères d'évaluation est donc un enjeu crucial de toute analyse de la gestion environnementale. [...] Pour nous, ces buts s'expriment nécessairement en termes d'état des systèmes naturels : effectifs et répartition des espèces, état des milieux physiques (eau, air, sol), fonctionnement des écosystèmes, etc.* » (Ibid. p. 256). Pourquoi pas… Mais cela conduit à introduire un premier biais dans l'analyse des dispositifs de gestion de gestion de l'environnement que se proposent d'observer, d'analyser et de critiquer les tenants de l'ASGE, biais que relève (Aggeri 2005) à propos des travaux de l'ASGE :

> Rappelons un principe méthodologique classique en matière d'évaluation des politiques publiques. Lorsqu'on évalue l'efficacité d'une politique publique, il faut commencer par s'interroger sur le degré d'ambition des objectifs annoncés : les objectifs vont-ils au-delà d'un scénario au fil de l'eau (*business as usual*) ? Prendre en compte ce principe permet de mettre en perspective le degré d'ambition d'une politique publique et des efforts à accomplir pour y parvenir. Ainsi, l'atteinte des objectifs n'est pas un gage d'efficacité, mais peut traduire une ambition réduite (ex. : certains accords volontaires dans le domaine de l'environnement industriel). Inversement, un écart important n'est pas forcément synonyme d'échec, mais peut révéler l'ampleur des apprentissages collectifs à conduire pour inverser des tendances défavorables (ex. : la réduction des déchets à la source ou la réduction des gaz à effet de serre dans les transports). En prenant l'objectif environnemental initial comme une donnée indiscutable, les auteurs oublient ce principe élémentaire dans leur analyse (p. 139).

Autre biais qui concerne plus spécifiquement l'application de l'ASGE aux démarches patrimoniales, c'est que celles-ci n'ont pas pour objet de « restaurer ou rétablir les qualités désirables de l'environnement », mais bien « d'améliorer la gestion de la qualité totale du vivant » comme H. Ollagnon l'a définie. Par exemple, avec l'ASGE et concernant la démarche patrimoniale mise en place dans le Haut Béarn par l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn le nombre d'ours « avant / après » serait *in fine* le seul indicateur valable pour évaluer l'efficacité de cette institution. Or ce n'est pas son (seul) objet ! Le premier article de la Charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours signée en janvier 1994, et dont l'IPHB facilite la mise en œuvre, pose le cadre de la mission de l'IPHB :

> Art. 1 :
> La présente charte constitue un contrat, à l'échelle des vallées béarnaises, par lequel les signataires s'engagent à partir d'une stratégie commune, à mener un certain nombre d'actions concourant au développement durable des vallées béarnaises ainsi qu'à la protection et dans une deuxième phase éventuelle au renforcement de la population d'ours.

L'IPHB est en charge de faciliter une gestion systémique stratégique d'un « tout constitué de parties en interactions constantes » et elle ne serait évaluée que sur « une partie »... Or, comme le rappelle V. Pupin dans sa thèse, citant Watzlawick, celui-ci arrive au constat que dans l'étude des phénomènes où les relations humaines interviennent « *il nous paraît non seulement permis mais indispensable de comprendre la triade émetteur-signe-destinataire comme la plus petite unité constitutive en toute recherche pragmatique, et la considérer comme indivisible* » (Pupin 2008, 33). C'est bien en ce sens que l'IPHB aborde la « qualité totale de l'ours » : comme une unité indivisible. Sans compter qu'il resterait à déterminer qui serait en charge de déterminer « les qualités désirables de l'environnement » (les seuls scientifiques dans le cas de l'ASGE) et que l'IPHB, rappelons-le, n'a aucun pouvoir direct sur les personnes physiques et morales concernées par la « qualité totale de l'ours »...

Autre point de désaccord, celui qui laisse à penser que l'approche patrimoniale se résumerait à instaurer une « *approche partenariale et consensuelle de l'environnement* ». Cette critique revient régulièrement dans l'ASGE. « *Pour un peu, on finirait par penser que la gestion des affaires publiques - et en particulier la gestion de l'environnement - se réduit purement et simplement à cet effort de compréhension et de conciliation des points de vue* » (Mermet 2006, 244). Ou encore, concernant plus spécifiquement une instance de l'IPHB « *Le conseil de gestion patrimoniale est une table ronde de « familles ». Chacune défend son point de vue. On recherche par la discussion un terrain d'entente* » (Ibid. p245). Ainsi, « *Derrière un certain nombre d'approches très influentes aujourd'hui, il s'agirait de se mettre d'accord, tous ensemble, dans le champ de l'environnement ; il y a ce projet, cette tentation ou ce phantasme de résoudre les problèmes tous ensemble, en se mettant tous d'accord pour tout faire d'un seul coup* » (Mermet 2007b, 1). D'abord, rappelons encore une fois que l'approche patrimoniale met bien en évidence trois types de patrimonialités, individuelle, collective et commune, qui correspondent à trois modalités de gestion, gestion individuelle, gestion collective et gestion en commun. Donc le champ de « l'action ensemble » auquel pourrait être ramenée l'action commune n'a jamais été considéré comme exclusif, bien au contraire. Même si l'action en commun devait se résumer à « se mettre d'accord tous ensemble » – et c'est loin d'être le cas – cela ne voudrait en aucun cas signifier que c'est la seule modalité pour aborder la gestion de la nature. C'est bien la complémentarité entre les trois modes de gestion qui peut, selon l'approche patrimoniale, permettre une gestion durable de la qualité du vivant. Ceci dit, il est évident que l'approche patrimoniale insiste sur le nécessaire réinvestissement dans le mode de gestion « en patrimoine commun » du fait de l'omniprésence, dans nos sociétés, des approches individualo-collectivistes, basées sur un mode de connaissance et d'action universaliste. De plus, concernant plus spécifiquement la gestion en commun, celle-ci ne vise pas béatement à « se mettre d'accord tous ensemble ». Il s'agit, rappelons-le, de partir du constat qu'il y a des dimensions

auxquelles nous pouvons être attachés, comme la qualité des paysages, l'ambiance dans une ville ou encore la qualité de l'eau, et que ces dimensions sont « transappropriatives » (elles se jouent dans, au-delà et au travers des appropriations publiques et privées). Ce sont des propriétés émergentes d'éco-socio-systèmes complexes, concernant de multiples acteurs, sur lesquels il n'est pas possible d'agir directement. L'approche patrimoniale vise à réunir les conditions et les moyens pour que l'ensemble des acteurs concernés par ces qualités transappropriatives s'approprient ces qualités et les intègrent dans leurs projets qu'ils soient individuels ou collectifs. Or, cette patrimonialisation ne peut se décréter, elle repose donc sur un engagement volontaire, d'où l'insistance sur le mode de gestion en patrimoine commun. Il ne s'agit pas, dans l'exemple du Conseil de Gestion Patrimoniale de l'IPHB, de « mettre tout le monde d'accord » mais d'avoir une instance où chacun peut, librement, venir présenter son projet, individuel ou collectif, pour le « complexifier », afin de prendre en charge au mieux, à son niveau, de façon active, l'amélioration de la qualité des dimensions transappropriatives identifiées comme importantes et auxquelles son projet contribue (en positif ou en négatif, souvent les deux en même temps). Notre analyse de ces processus de « participation » se rapproche plus de celle mise en avant par (Mormont, Mougenot, and Dasnoy 2006) :

> La participation joue un autre rôle, celui d'un travail d'expertise mais d'une expertise assez différente de l'expertise scientifique et technique. Cette expertise participative est plutôt une expertise de la mise en relation de réalités hétérogènes dans un travail qui s'apparente à un travail de conception. Certes les acteurs engagés dans ces processus sont souvent en nombre limité. Mais, au poids du nombre qui fait l'élection et la légitimité élective, ils ajoutent le poids d'une multiplicité de points de vue et de formes d'intéressement à des objets : importe ici moins le nombre d'humains, que le nombre des liens avec des objets qui ont tellement de dimensions et de prolongements que les méthodes électives et les spécialisations sectorielles ne peuvent en rendre compte. Ils ajoutent aussi le souci d'une application locale pertinente de normes et de savoirs techniques dont le mode habituel est la généralisation : ce souci du local, et donc du territoire, n'est pas une tendance « localiste » ou égoïste mais, nous en faisons l'hypothèse, le souci d'une intégration réelle [...].
>
> Nous sommes dans des situations qui sont à la fois trop compliquées pour être saisies d'un seul point de vue, mais qui sont aussi collectives du fait que des stations d'épuration, des pratiques agricoles, des rivières ne sont pas extérieures mais

> constitutives du social. Risquons une métaphore. Nos sociétés, composées de liens multiples entre nature, techniques, et acteurs humains, sont comme une immense forêt ou un vaste paysage. Faute de pouvoir les saisir d'un seul point de vue, il reste à les parcourir, à les observer de différents lieux, à différentes échelles, et à rapprocher tous les résultats obtenus pour obtenir des connaissances plus complètes, pour valider les points de vue les plus intéressants. La participation ne fait rien d'autre que stimuler cette circulation et cette mise en relation des points de vue (p. 11).

Le conseil de gestion patrimoniale, c'est aussi le lieu où se réactualise régulièrement le « dessein commun » que se fixent les acteurs, car la gestion de ces réalités transappropriatives se révèle très incertaine, une réactualisation constante est donc indispensable. Il s'agit de rendre les acteurs mieux « micromacroacteurs ». C'est bien plus élaboré que « de se mettre tous d'accord ». Par contre, nous assumons le fait que la gestion à mettre en œuvre repose sur l'implication des hommes. *« L'enjeu profond de la gestion patrimoniale de la qualité des ours, des eaux, des forêts est d'abord humaniste. Ni la loi de la nature, ni la loi de la raison ne suffisent à maintenir la potentialité de la nature et du vivant. L'homme doit en avoir le dessein. »* (Ollagnon 1998, 553).

Enfin, ces instances de rencontre, communication et négociation n'ont de sens qu'à une condition : c'est que tous les acteurs estiment que pour prendre en charge la qualité de la gestion de telle ou telle dimension du vivant il est nécessaire que tous les acteurs concernés y contribuent. L'accent est donc mis autant sur les résultats « intrinsèques » que sur le fait de maintenir dans le processus tous les acteurs. Aussitôt que certains acteurs pensent qu'ils peuvent se passer de l'implication des autres à leurs côtés, ce fonctionnement « en patrimoine commun » devient caduc.

### *B – La multiplication de l'usage des termes de « patrimoine » et de « commun » dans les sciences et les politiques de l'environnement signifie-t-elle pour autant l'omniprésence d'une « approche patrimoniale » de la gestion de la nature ?*

La conclusion issue de l'ASGE est que les approches de type « approche patrimoniale » sont aujourd'hui dominantes et qu'*in fine*, du fait de leurs limites, elles contribuent par leur inefficacité chronique (voire insincérité) à accompagner la dégradation de la nature, quels que soient les discours produits, au point de parler de « vulgate patrimoniale ».

Là encore reconnaissons que les termes de « patrimoine » et de « commun » font aujourd'hui florès.

Dans sa thèse, V. Pupin constate ainsi que le mot « patrimoine » est utilisé dans de plus en plus de domaines (Pupin 2008, 117) car « *Le succès de la notion de patrimoine apparaît comme l'un des symptômes d'une double réaction vis-à-vis de la modification de notre rapport au monde : la peur de la destruction et de la mort d'une part, la conscience d'une responsabilité dans la prise en charge d'un milieu complexe et fragile d'autre part* » (p. 51).

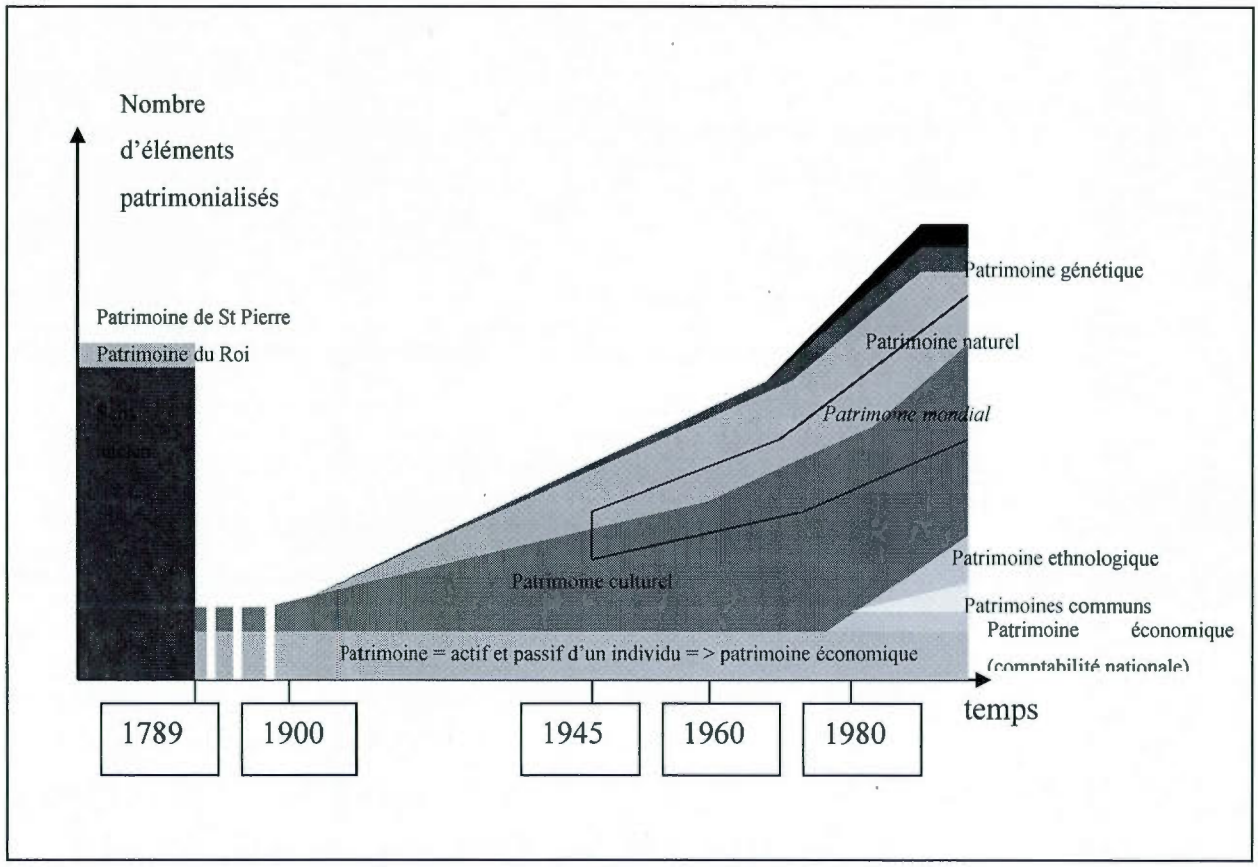



**Figure 11: Éclatement de la notion de patrimoine à partir de la Révolution**

Mais à se constat s'en ajoute un autre : « *Le succès du patrimoine est paradoxal : à force de tout recouvrir, il ne veut plus rien dire. [...] Si le choix de la prise en charge est affiché, si la patrimonialisation est institutionnalisée pour sauver ce qui peut l'être, elle s'apparente bien souvent à une injonction non dénuée d'effets pervers qui peuvent aller à l'encontre même du maintien des patrimoines* » (Ibid. p. 131).

Concernant le terme « commun », avec Hervé Brédif nous avons pareillement observé la multiplication, dans le champ de la gestion de l'environnement, de l'utilisation de ce mot. Mais, là encore, c'est un « commun » bien différent de celui mis en avant dans l'approche patrimoniale ; qu'il soit mobilisé au sens de « *ce qui sert, qui appartient ou*

*qui s'applique à deux ou plusieurs personnes* » ou de « *ce qui se fait ensemble, à plusieurs* » cela conduit immanquablement, dès lors qu'il s'agit de formuler des recommandations pour l'action, à l'édiction de « règles collectives » normatives (Brédif and Christin 2009).

Ainsi, bien loin d'une « vulgate patrimoniale » il nous apparaît qu'au contraire, malgré la multiplication de certains mots et concepts, l'approche individualo-collectiviste de la gestion du vivant ne cesse de se renforcer, y compris par la multiplication des processus « participatifs » au cœur des politiques de l'eau. La « gestion en patrimoine commun local d'intérêt général de la qualité du vivant », qui repose sur l'implication active des acteurs, nous semble toujours difficile à initier et à faire perdurer, quand bien même les problèmes « intrinsèquement complexes et multi-acteurs » semblent eux se multiplier. Le constat est qu'aujourd'hui, dans l'action, ces dimensions que l'on retrouve dans les territoires ruraux peinent à être connues, reconnues, réactualisées. Plus grave encore, la gestion territoriale mise en avant dans les politiques publiques, la gestion communautaire, la gestion des biens communs peuvent parfois être mobilisées pour remettre en cause tour à tour la place des institutions, la démocratie représentative, les filières économiques et le marché, la liberté individuelle et la libre entreprise… C'est dans ce sens que nous interpelle J. Ballet :

> La gestion en commun des ressources naturelles est devenue une problématique cruciale dans la gestion des ressources naturelles. […] Il est montré que les fondements sur lesquels elle repose supposent une discussion plus approfondie sur ces conditions d'application. L'application sans précaution pourrait provoquer des effets dévastateurs aussi bien pour les ressources que pour les populations (Ballet 2007).

## Section 3 – En conclusion… L'approche patrimoniale, une approche complexe de la complexité

Pour paraphraser H. Ollagnon, sans doute peut-on qualifier l'approche patrimoniale de « complexe » (au sens systémique) au sens où elle est en même temps « éléments », « interactions » et « totalité ».

Les éléments, ce sont les concepts, les méthodes, les outils et les savoir-faire. Les interactions, c'est le fait que les uns n'ont pas de sens sans les autres. Les concepts tirent leur force, et ont été construits ainsi, des interventions, et inversement. Les mots en eux-mêmes sonnent vite creux dès lors qu'ils ne servent pas à « l'intervention en situation complexe et multi-acteurs ». Les outils sans concepts peuvent vite paraître élémentaires voire triviaux. « Un tout » enfin. **Approche** : « *Je le prends au sens de Bunge qui, ainsi que nous le verrons, la définit comme "une façon de voir les choses", c'est-à-dire comme une manière, un processus (façon), un mode de perception (voir), et un choix de réalité (les choses). Mais je lui donne une acception plus tournée vers l'action, en prenant le sens de "une façon de voir les choses pour agir", c'est-à-dire pour orienter et conduire l'action...* » (Ollagnon 1998, 4). **Approche patrimoniale** : « *c'est ce tissu relationnel, constitué de manière inextricable de relations au milieu et de relations entre acteurs, et ayant pour enjeu la qualité de ce milieu considérée pour elle-même, comme propriété globale, qui forme la base de la patrimonialité. C'est sur son explicitation et son activation que mise l'approche patrimoniale pour résoudre les problèmes posés par la gestion des milieux et des ressources* » (Ollagnon 1989c).

Cette approche nous semble apporter des éléments essentiels concernant « l'implication active de la société » sur 3 points :

- Le fait que cette implication est consubstantielle de toute question d'amélioration de la nature. L'homme, être de nature, est en interaction (complexe) incessante avec la nature. Équilibres internes et équilibres externes sont liés. C'est donc la gestion de « la qualité totale du vivant » qui est en jeu, intégrant qualité intrinsèque du vivant (on pourrait dire le vivant biologique) mais en même temps intégrant la qualité de la relation de tout un chacun au vivant et qualité des relations des acteurs entre eux vis-à-vis du vivant. Il ne s'agit ici en tout premier lieu ni d'efficacité ni de principes démocratiques, mais bien de tenir compte avant tout de ces réalités complexes en interactions constantes.
- Le fait que cette « implication active » peut et ne doit pas seulement viser à limiter la pression anthropique sur les milieux, mais peut et doit aussi avoir comme objectif de cumuler usages et prise en charge, création d'ordre et de désordre. L'homme, les hommes, peuvent, par les actes, « piloter » un état d'équilibre (instable) de la nature… comme les principes homéostatiques permettent le maintien d'un équilibre interne.
- Le fait que tout un chacun est « micro-macro-acteur » de la qualité du vivant. De ce fait, prendre en charge cette « qualité totale du vivant » passe par la présence de multiples lieux de rencontre, communication et négociation où chaque individu peut être le mieux micro-macro acteur.

A ce dernier titre, nous pouvons proposer une relecture plus personnelle du processus de facilitation stratégique en termes de « structuration micro-méso-macro », en reprenant certains des éléments issus des chapitres 4 et 5 de ce travail de recherche. Outre le caractère essentiel de « démarche sécurisée » permettant de mobiliser et de faire se rencontrer les acteurs de la manière la plus sécurisée (le tête-à-tête entre le facilitateur et l'acteur) à la moins sécurisée (l'instance de rencontre, communication et négociation entre tous les acteurs concernés), ce processus permet de faciliter l'organisation des acteurs.

- Au cours de la phase d'audit patrimonial, il s'agit de recueillir l'expertise des acteurs mais aussi de commencer à les impliquer vers une meilleure gestion de la qualité du vivant en cause. « **Implication micro** ».
- Au cours des séminaires par « familles d'acteurs », il s'agit de faire ressortir les enjeux communs à des acteurs qui ont *a priori* une certaine proximité dans leurs points de vue (entre agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, élus, membres d'associations environnementales…). C'est une phase qui vise à mobiliser et structurer « l'implication ensemble » des acteurs des territoires au niveau « horizontal », c'est-à-dire ce que nous avons appelé **l'implication « méso$^{micro}$ »,** en différents réseaux.
- Au cours des séminaires thématiques, il s'agit de préfigurer une implication plus « verticale » des acteurs puisque sont associés dans ces séminaires des acteurs des territoires (ceux des « familles ») et des acteurs plus « macro-acteurs » (des représentants des pouvoirs publics de l'Etat ou des collectivités territoriales au niveau départemental ou régional, des experts…). Ces séminaires thématiques doivent conduire à l'élaboration d'une charte et de programmes d'action, qui guideront l'action de l'institution patrimoniale. **C'est l'implication « méso$^{micromacro}$ ».**

# Conclusion de la Partie 2

Cette conclusion sera brève, les éléments de synthèse ayant été précisés à la fin de chacun des Chapitres de cette Partie.

A très grands traits, nous retiendrons ici que ces approches permettent d'identifier et de préciser une modalité originale « d'implication », distincte de celle promue dans les politiques publiques de l'eau, qualifiée « d'auto-organisée », « d'endogène », de « communautaire », qui ne se focalise pas uniquement sur les « usages », les « fonctions liées à l'eau » mais sur la « prise en charge ». Celle-ci repose sur des « ressorts de mobilisation » très forts chez les acteurs, mais est très vulnérable en particulier aux règles du marché ou aux normes universelles générées par un État de droit. Enfin, gravite autour de cette « implication » un terme qui revient sans cesse, celui de « commun », décliné dans « ressources communes », « biens communs territoriaux », « gestion en patrimoine commun », « communauté », etc.

Reste à mettre en discussion, plus que nous ne l'avons fait jusqu'ici, les enseignements tirés de l'analyse de ces approches par rapport aux enseignements que nous avons retenus de la première Partie et par rapport à notre questionnement de recherche initial, « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau », et le rôle des politiques publiques dans ce type d'implication..

Mais auparavant, et pour aller plus avant dans notre raisonnement, il s'agit de présenter et de mobiliser une autre forme de connaissance, celle acquise au travers d'interventions, lors de démarches cliniques, menées selon les méthodes, les outils et procédures de l'approche patrimoniale.

# PARTIE 3. Apports et limites de quelques interventions menées selon les concepts, les méthodes et les outils de l'approche patrimoniale et visant à améliorer la gestion de la qualité totale de l'eau

Dans cette partie, il s'agit de présenter comment certains des concepts et principes généraux de l'approche patrimoniale ont été utilisés dans le cadre de démarches opérationnelles, et d'en présenter quelques résultats qui nous paraissent utiles à notre réflexion. D'une part, parce que ces démarches permettent de produire un type de connaissance originale, générée « en situation d'intervention », d'autre part car, comme nous l'avons signalé dans la première partie, la D.C.E. révèle, plus qu'elle ne les génère, les limites des politiques de l'eau en France ; mieux comprendre ces limites à partir de dispositifs mis en place avant la D.C.E. reste pertinent pour nos analyses.

Grâce au recul apporté par ce travail de recherche, il s'agit également de relire ces interventions en fonction des enseignements mis en évidences dans nos deux premières parties. En particulier, dans la deuxième moitié de cette partie, nous présenterons des démarches opérationnelles à même de participer à structurer les acteurs des territoires au niveau (« aux niveaux » serait plus précis) « méso » identifié précédemment.

Avant de détailler certaines de ces interventions (des « évaluations stratégiques » de trois contrats de rivière en France et deux démarches distinctes visant à « rechercher les conditions et les moyens d'une meilleure gestion de la qualité de l'eau »), nous allons présenter à grands traits les résultats d'une démarche de facilitation stratégique autour de l'eau menée dans le Haut Béarn par l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn (IPHB). Cette présentation sera pour nous l'occasion de préciser et d'illustrer certains des concepts présentés dans la partie précédente.

# Prologue. Un détour par le Haut Béarn, territoire de haute montagne dans les Pyrénées françaises

Les réflexions présentées dans ce paragraphe sont issues pour l'essentiel d'un travail d'analyse mené avec Hervé Brédif, Maitre de conférence à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne au laboratoire LADYSS/CNRS et avec Didier Hervé, Directeur de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, pour une communication intitulée « Gouvernance environnementale : outre un problème de décision, un enjeu de facilitation stratégique » réalisée dans le cadre du colloque « Des outils pour décider ensemble » qui s'est tenu à Montpellier les 25 et 26 octobre 2010.

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, la ligne directrice de cette communication était de mettre en évidence le fait qu'en situation d'action « complexe et multi-acteurs », c'est plutôt une « co-action complexe » (agir ensemble) qu'il s'agit d'organiser plutôt que seulement « décider ensemble ». Il s'agit ici de présenter ce que nous entendons concrètement, à partir d'un exemple, par « co-action complexe » et de mettre en évidence certains des ingrédients qui l'ont rendu possible, attendu qu'il est toujours difficile dans ces « situations complexes » d'extraire quelques éléments qui pourraient expliquer l'ensemble de ce qui s'est joué. Nous prenons et assumons ce risque.

## Section 1 – **Le contexte**

### I – Une norme « universaliste »

Le 16 juin 1992, paraît la Directive 92/46/CEE « *arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait* » arrêtée par le Conseil des Communautés Européennes. Dans la liste des règles sanitaires à respecter, une en particulier est en lien avec l'eau servant à nettoyer les locaux (Annexe A, chapitre II) (Conseil des Communautés Européennes 1992). Il y est précisé que :

> 2. Les locaux dans lesquels s'effectue la traite ou dans lesquels le lait est stocké, manipulé ou refroidi doivent être situés et construits de façon à éviter tout risque de contamination du lait. Ils doivent être faciles à nettoyer et à désinfecter et être pourvus pour le moins:
> [...]
> d) d'un système d'approvisionnement en eau potable approprié et suffisant, respectant les paramètres indiqués aux annexes D et E de la directive 80/778/CEE (1), pour les opérations de traite, de nettoyage du matériel et des instruments visés au chapitre III partie B de la présente annexe;

Que précise l'Annexe E de la Directive 80/778/CEE ? L'eau **servant à nettoyer les locaux** « *dans lesquels le lait est stocké, manipulé, ou refroidi* » *doit être de même qualité que l'eau servant à la consommation humaine et par là même ne contenir aucun organisme pathogène* » (Le Conseil des Communautés Européennes 1980).

Nous sommes là dans le cas d'une « norme universelle », portant sur un aspect particulier de la qualité de l'eau, sa « qualité sanitaire », issue d'une politique publique et devant s'imposer pour tous et partout.

## II – Un territoire de Haute Montagne

Une norme qui doit s'appliquer partout, y compris donc dans un territoire de haute montagne dans le Sud-Ouest de la France, dans les Pyrénées, à la frontière espagnole, le « Haut-Béarn » qui comprend les vallées d'Ossau, d'Aspe et du Baretous. Particularité de ces trois vallées, il s'y fabrique encore 250 tonnes environ de fromage en estives dans des cabanes pour la plupart situées en altitude et accessibles uniquement par sentier et à pied. En 1992, lorsque paraît la Directive, le Centre Départemental Ovin réalise un premier diagnostic pastoral qui identifie 38 ateliers où se fabrique le fromage à « mettre aux normes ».

## III – Un territoire de haute montagne en pleine tourmente : « la crise de l'ours ».

Autre singularité de ce territoire que nous retenons ici c'est qu'il a été, au cours des années 1980, au cœur de la tourmente concernant le devenir des derniers ours « autochtones » présents en France. Notre objet ici n'est pas de relater dans le détail cette crise mais d'en rappeler certains faits saillants indispensables à la compréhension du dossier « mise aux normes des cabanes ».

Dans les années 1980, le devenir des derniers ours en France et le risque de leur disparition commencent à faire du bruit en dehors des vallées béarnaises essentiellement dans les milieux scientifiques et environnementaux et bientôt médiatiques et politiques. Dans les grandes lignes, deux grandes approches concernant le devenir de ces ours, une portée par l'Etat, les scientifiques et les associations

environnementales, l'autre par les habitants des vallées, se forgent et finissent par s'opposer violemment à la toute fin des années 1980.

> Tel qu'il nous a été décrit par les personnes interrogées, le dispositif mis en place par l'État à partir de 1983 pour protéger l'ours procédait de quatre constats faits au niveau national :
> 1. Les derniers ours français disparaissent.
> 2. L'État, garant de l'intérêt général, doit protéger l'ours, décrété patrimoine et inscrit comme tel dans des conventions internationales et dans la loi française.
> 3. Les vallées béarnaises se vident de leurs habitants, ce territoire est un vaste espace quasi sauvage.
> 4. L'État a toutes les cartes en main pour gérer l'ours : l'ONC[79] pour le suivi, le Parc National pour la maîtrise du territoire, l'ONF[80] pour la gestion du biotope ours.
> L'État au niveau national, en partie sous la pression des associations environnementales, décide donc d'être le gestionnaire de l'ours sans imaginer à l'époque que d'autres acteurs, en particulier les « valléens », puissent prendre en charge la protection de l'ours. *" On n'abandonne pas à 10.000 habitants un patrimoine international. "*
> Pour les valléens [...], cette vision des choses est ressentie comme une véritable négation de leur propre vie, de leur capacité à être les acteurs du lieu où ils veulent vivre, où leurs parents ont vécu et où ils aimeraient que leurs enfants puissent vivre. La création du Parc National avait déjà été vécue comme une spoliation. **La mise en place de ce nouveau dispositif de l'État est d'autant plus mal vécue que les béarnais sentent que les vallées vivent, que des projets naissent, en particulier que le pastoralisme connaît un renouveau**. De plus, des actions avaient déjà étaient menées à leur initiative pour la protection de l'ours. 1958 : Interdiction de la chasse à l'ours. 1969 : fin des battues administratives à l'ours. 1986 : sur la commune de Borce, création du premier comité intercommunal pour la protection de l'ours (avec les élus, des scientifiques du Parc National, des chasseurs...) (Christin et al. 2001, 15).

Paramètre supplémentaire qui complique le dossier, au-delà des questions de normes, beaucoup de bergers vivent plusieurs mois de l'année dans des conditions bien loin des standards de confort qui peuvent être attendus dans cette fin de XXème siècle.... Difficile alors *a priori* pour les bergers et pour les acteurs de ce territoire, les maires en tout premier lieu propriétaires des pâturages et des cabanes, de faire passer la mise aux normes des locaux où se fabrique le fromage avant les investissements nécessaires à l'amélioration directe des conditions de vie des bergers.

---

[79] Office nationale de la chasse, NDA
[80] Office nationale des forêts, NDA

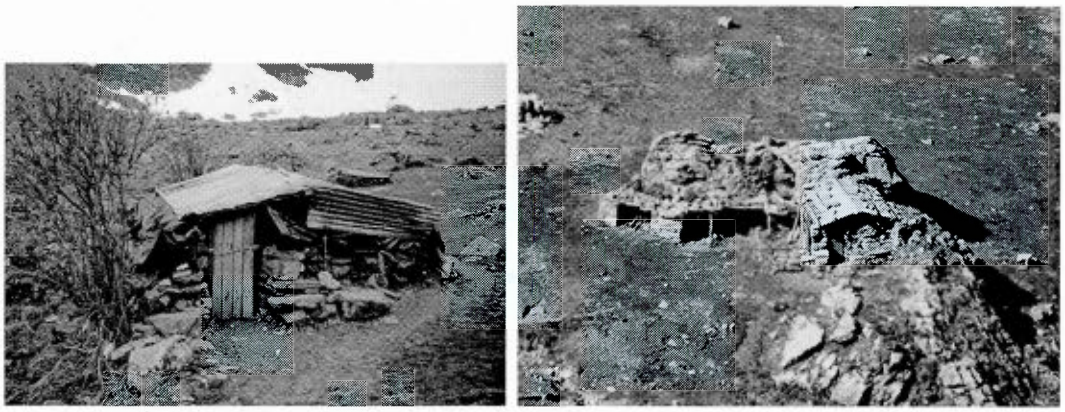


**Figure 12 : deux exemples de cabanes en estive dans le Haut Béarn dans les années 1990 (photos IPHB)**

En ce début d'année 1990, pour les élus, les bergers et pour bon nombre des habitants des vallées, le message qu'envoie l'État avec le dossier des mises aux normes est décrypté de la sorte : c'est un prétexte pour faire disparaître les derniers bergers des vallées et pour laisser la place à l'ours, à la nature sauvage en général, d'autant plus que tant techniquement que financièrement, les travaux nécessaires aux mises aux normes paraissent totalement inabordables à ces communes de montagne.

Dans les faits, aucuns travaux ne démarrent réellement, pas plus pour les ateliers fromagers que pour les captages de sources.

## IV – Dans le milieu des années 1995, la question des mises aux normes se pose dans un contexte nouveau.

Du fait de la « crise de l'ours », les acteurs locaux avaient créé le Comité Intervalléen qui commandite à Henry Ollagnon un audit patrimonial commencé à l'été 1990 et restitué en décembre 1991.

Il en ressort cinq idées fortes :

- Personne, parmi les personnes rencontrées, ne souhaite la mort de l'ours.
- Tout le monde s'accorde sur une population de 70 à 90 ours sur l'ensemble du massif pyrénéen.
- Tout le monde veut un ours dans la montagne qui vivra de façon libre et autoreproductible
- L'avenir de l'ours se joue de façon transverse aux appropriations publiques et privées, il n'y a de solution ni dans l'une ni dans l'autre exclusivement
- Pour que l'ours soit le patrimoine des Français il faut qu'il soit le patrimoine des Béarnais.

Henry Ollagnon propose la création d'une Institution Patrimoniale du Haut Béarn (Ibid. p. 16).

Une « charte de développement durable des vallées Béarnaises » est co-signée, elle sera portée par l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn. Il s'agit bien pour les cosignataires de mettre en place une gestion en patrimoine commun de la qualité du développement durable du territoire et de la protection de l'ours.

Lors de la mise en place de la "charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours" les différents signataires ont fait le pari que sous certaines conditions, il était possible de mobiliser des ressorts d'engagement humain, à la fois très puissants mais fragiles, de nature utilitaire et identitaire, ceux qu'un titulaire peut mettre en jeu dans une relation patrimoniale vis-à-vis des éléments de son patrimoine. Ces ressorts d'engagement patrimoniaux peuvent être observés dans le comportement et les stratégies des acteurs face à certains biens dont la dégradation ou la destruction altèrent, ou risquent d'altérer, l'autonomie et l'identité de leur titulaire.

Un tel processus de patrimonialisation/titularisation conduit à :

1°) - *Faire émerger les conditions et les moyens d'une gestion en patrimoine commun.* Il s'agit de permettre à chacun des co-titulaires de piloter son engagement, en facilitant la rencontre, la communication, la négociation, l'engagement commun et le suivi.

2) - *Construire et maintenir la confiance*

3) - *Négocier l'action commune.*

4) - *Permettre à chacun de renforcer sa propre capacité stratégique :* Chaque acteur doit pouvoir trouver intérêt à susciter l'engagement des autres acteurs dans les situations de gestion commune auxquelles il participe (Ibid. p11).

L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn est là pour **faciliter** la mise en œuvre des contrats, mais **elle ne peut agir seule** (cf. Annexe 11). La décision finale reste au propriétaire, qu'il soit privé ou public (mais les communes possèdent la plupart des forêts et des pâturages et sont également propriétaires des cabanes des bergers).

Différents niveaux d'organisation permettent aux acteurs d'être mieux « micro-macro acteurs ». Les bergers sont réunis au sein de « l'Association des Eleveurs Transhumants des Trois Vallées Béarnaises » qui compte plus de 100 adhérents. Les chasseurs ont mis en place un GIC chasse dont le périmètre est un peu plus large que les trois vallées. Les élus ont créé le Syndicat Mixte du Haut-Béarn. Les environnementalistes disposent de deux structures, le Fond d'Intervention Eco-Pastoral (FIEP) et la Société pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (SEPANSO), deux associations affiliées à France Nature Environnement (FNE)[81]. L'adhésion se fait en respectant la liberté pleine et entière des acteurs mais, pour la plupart des membres du Conseil de Gestion Patrimoniale (CGP), elle se fait *via* les structures « intermédiaires » mises en place au niveau des trois vallées. Ce sont les représentants de ces organisations qui siègent au Conseil de gestion patrimoniale. Pour rappeler certains des termes développés dans le chapitre 3, les acteurs individuels « micros » sont regroupés au sein de structures méso$^{micro}$. L'Institution Patrimoniale est le lieu de rencontre entre ces acteurs micros via leurs structures méso$^{micro}$ et les macro-acteurs que sont les représentants des autres collectivités territoriales, l'État, les scientifiques… Cela s'est traduit par une réelle mobilisation et implication des acteurs. Il a ainsi été possible d'estimer qu'entre 1994 et 1999 :

> Au cours des 6 années de mise en œuvre de la Charte, le Syndicat Mixte s'est réuni 46 fois, le Conseil de Gestion Patrimoniale 43 fois. Les commissions forêt et

---

[81] Il faut préciser que depuis la décision unilatérale de l'État d'introduire 5 ours dans les Pyrénées en 2005, les représentants de ces associations ne siègent plus au CGP.

agropastoralisme se sont respectivement réunies 36 et 31 fois. Les commissions Suivi et Audit, SIG[82] et Sécurité pastorale ont tenu une vingtaine de réunions chacune.
Comptant initialement 33 membres, le Conseil de Gestion Patrimoniale est passé à 37 membres en 1998 puis à 39 en 1999. Les CGP ont, sauf en 1997, réuni plus de personnes que de membres officiels. Ceci est à rattacher à une réalité complexe mêlant faible participation ou absence (quasi systématique) des chasseurs et sur-représentation ponctuelle de certains autres acteurs en fonction de l'ordre du jour des réunions.
La participation du réseau ours aux opérations de suivi s'est traduite par plus de 7 années-homme travail (soit l'équivalent d'un homme à temps plein pendant 7 ans) dont : 3,3 années/homme pour l'ONC, 1,6 années/homme pour le PNP, 0,7 années/homme pour l'ONF, 0,54 années/homme pour les Naturalistes, 0,48 années/homme pour le FIEP (source ONC).
La FDC-GIC[83] a participé au travers de : 4 journées "tétras" de 1994 à 1997, 40 journées "martre et tétras" en 1998, 40 journées "martre et tétras" et 15 journées de suivi ours en 1999 au suivi de l'ours et de la faune sauvage.
L'IPHB, pour sa part, a réalisé : des journées sur itinéraire ours dans le cadre de son action de 1994 à 1998, 6 journées suivi ours en 1999 auxquelles il convient d'ajouter les journées d'accompagnement ORSO[84] (Smith and Christin 2001, 15).

C'est donc dans cette « nouvelle ambiance » et au sein de l'IPHB que va se reposer la délicate question de la mise aux normes des cabanes fromagères et de leur alimentation en eau dans le milieu des années 1990. D'une part, il devient difficile pour l'État de laisser l'inaction l'emporter. D'autre part, dans les mêmes années, il y a obligation pour tous travaux réalisés dans les cabanes en estives d'obtenir un permis de construire[85]. Cette obligation déclenche la nécessité de faire agréer les cabanes et en particulier de s'assurer qu'il y a bien une autorisation de captage de source et donc que l'eau utilisée respecte les normes… Les services de l'Etat préviennent les acteurs du territoire de la nécessaire mise aux normes des ateliers de fabrication du fromage, et des cabanes en général.

---

[82] Système d'Information Géographique, NDA
[83] Fédération départementale de la chasse – Groupement d'intérêt cynégétique, NDA
[84] Opération de Recherche Simultanée d'indices d'Ours, NDA
[85] En fait, cette obligation date de la loi montagne de 1985 mais n'était jusque là pas appliquée.

## Section 2 – **Le processus de facilitation ayant permis le dénouer la délicate question de la mise aux normes des cabanes dans les estives.**

### I – L'impasse…

Lorsqu'au milieu des années 1990 les services de l'État préviennent, *via* l'IPHB, les acteurs locaux de la nécessaire mise aux normes des cabanes fromagères, c'est d'abord la perplexité qui l'emporte. Le délicat équilibre trouvé qui a permis de faire retomber la pression dans ces vallées repose en effet sur un acteur clé, les bergers, et sur une activité, la fabrication du fromage en particulier l'été en estive, tous les deux reconnus comme essentiels par l'ensemble des partenaires présents au sein de l'IPHB. Ce sont en effet ces hommes qui sont directement au contact de l'ours l'été, eux qui subissent la plupart des dégâts de ce prédateur dans leurs troupeaux, mais c'est aussi par eux que peut passer une véritable prise en charge de la qualité de l'ours (rassemblement des brebis le soir pour la traite, mise en place de systèmes de clôture et d'effarouchement pour prévenir les attaques…) permettant d'avoir « des hommes libres aux côtés d'ours libres ». Cette injonction de mise aux normes ne va-t-elle pas être « la goutte d'eau qui fait déborder le vase » et susciter une forme de rejet par les maires et les bergers déjà bien fragilisés ?

La première action, essentielle, que vont permettre d'une part la présence de cette instance de facilitation qu'est l'IPHB, et d'autre part la confiance qui se développe entre les acteurs, c'est de construire avec les services de l'État un accord pour mettre en place un régime transitoire, dans un premier temps jusqu'en 2001. En effet, les services de l'État préviennent : s'ils font deux fois de suite des mesures concernant l'eau utilisée dans les cabanes qui devaient s'avérer non conformes aux normes (rappelons le, équivalentes à l'eau servant à l'alimentation humaine pour des cabanes

situées en pleine montagne) – et ce malgré les éventuels travaux réalisés entre les deux mesures – ils pourront suspendre l'agrément de la mise en vente des fromages. Cet acte signifierait quasi certainement la disparition d'un berger et d'une estive fromagère.
Pendant le régime transitoire donc, même si les mesures ne correspondent pas aux normes, l'agrément de la mise en vente du fromage ne sera pas retiré. En contrepartie, et c'est l'objet de la négociation au sein du CGP, les bergers s'engagent à respecter un process de fabrication garantissant le respect de l'hygiène pour les fromages et à réaliser des autocontrôles sur les fromages (et non sur l'eau) ; les maires s'engagent à réaliser les travaux à moyen terme ; les partenaires financiers s'engagent à apporter 80% de subventions publiques. Dans ces conditions, une première campagne de mesures indispensables afin « d'objectiver la situation » peut se mettre en place en 1995 – elle était jusque là bloquée du fait de l'épée de Damoclès qu'elle représentait au-dessus de la tête de chaque berger car pouvant déboucher sur un éventuel retrait d'agrément – **or il s'avère que 25% seulement des cabanes utilisent de l'eau aux normes.** Ce régime transitoire est un pis-aller, mais **il permet le passage à l'action.** Le (faible) risque de voir un fromage « toxique » quitter les vallées pour se retrouver chez un consommateur est dans toutes les têtes et est assumé par tous.
La première année, des hydrogéologues déterminent, pour chaque cabane, le périmètre de protection de captage de chaque source utilisée. Le Conseil Général finance les travaux pour le périmètre immédiat, l'IPHB met en place les mesures adéquates. Avec ces premières mesures, 38% des cabanes ont de l'eau aux normes. Dès lors s'ensuit un processus classique dans les affaires humaines consistant à vouloir « décider ensemble » d'une solution définitive à la présence de germes dans les eaux des cabanes. Il y a des germes ? Il faut enlever les germes ! Comment enlever les germes ? Trois systèmes sont envisagés. Traiter l'eau par rayons Ultra-violets ; filtrer l'eau ; chlorer l'eau. Cette dernière technique est d'emblée rejetée, il paraît inconcevable pour chaque partenaire de commencer à chlorer l'eau dès sa source en haute montagne. Reste les UV et la filtration. Les premières études vont vite montrer qu'elles se révèlent

inadaptées à la situation. 1) il y a une soixantaine de cabanes à mettre aux normes en 5 ans (la dérogation pour la mise aux normes court jusqu'en 2001) : impossible de mener ces travaux en si peu de temps (du fait des conditions de haute montagne, les entreprises pouvant réaliser ces travaux n'auraient pu travailler que 4 mois au maximum chaque été, pour des chantiers dont certains ne sont accessibles qu'après plusieurs heures de marche... et impossible de financer de tels travaux dans ces conditions ; 2) Aucun dispositif technique (UV et filtration) ne pourrait résister un seul été aux orages qui rendent l'eau turbide (cette turbidité colmate les filtres et rend les filtres et la stérilisation par UV inopérante). Il faudrait tout démonter et tout remonter chaque année, solution impossible techniquement comme financièrement.

**Dès lors, dans un mode classique de « décision ensemble » reposant sur un mode de connaissance et d'action individualo-collectiviste recherchant des solutions définitives à des problèmes du vivant, que pouvait-il rester à « décider ensemble » ? Soit l'abandon de dizaines de fromageries... Soit le non-respect de la norme pour bon nombre d'entre elles.** Un choix qui n'en n'est pas un... C'est bien cette impasse qui se dessine alors qu'il s'agit d'un territoire où existe un lieu, l'IPHB, où l'ensemble des acteurs, des services de l'État aux bergers en passant par les élus et les environnementalistes, sont bel et bien présents et associés à chaque discussion et décision.

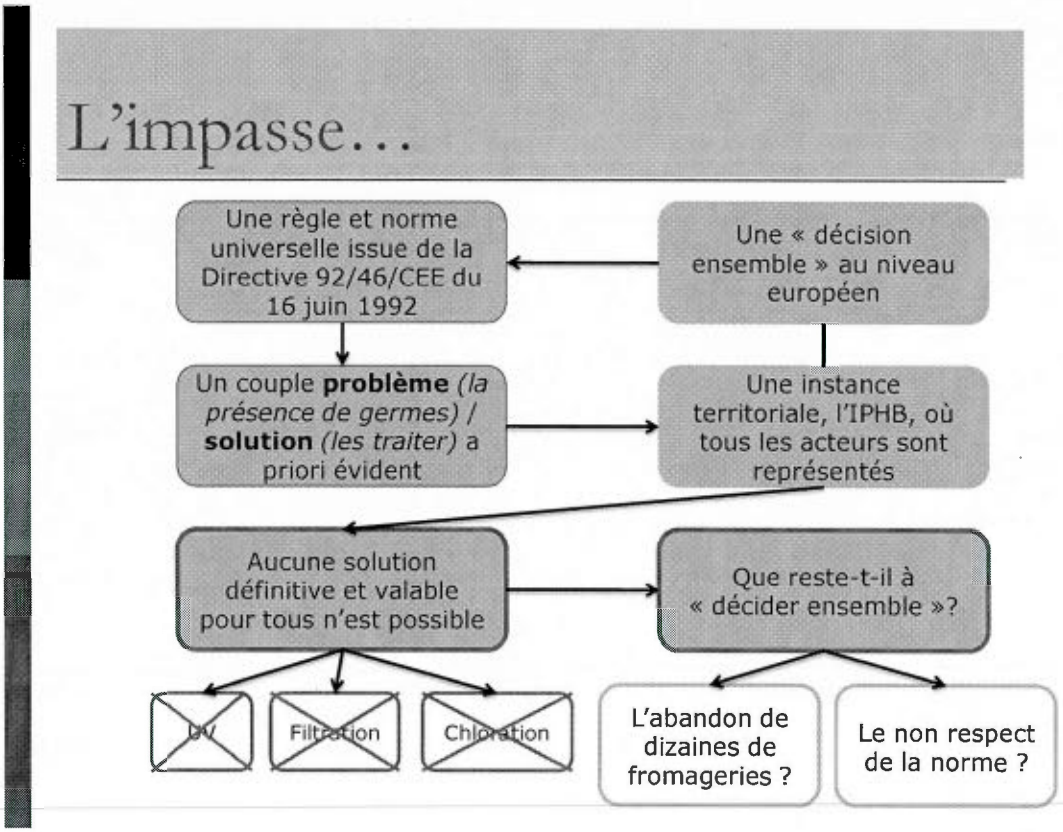



**Figure 13 : schéma du processus de "décision ensemble" conduisant à une impasse (Brédif and Christin 2010, diapositive n°12).**

## II – La réponse trouvée : compléter la gestion « individualo-collective » par une gestion « en patrimoine commun »

Malgré l'impasse constatée au milieu des années 1990, **en 2010 95% des cabanes sont considérées comme aux normes**, avec 10% de cabanes fromagères en plus. Comment un tel résultat a-t-il été possible ? En tout premier lieu, il convient de rappeler que dans la foulée de la crise de l'ours et de la mise en place de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, les « contrats patrimoniaux pluriannuels » commencent à être déclinés dès

avant l'irruption de la question de la mise aux normes. Ainsi, uniquement pour le volet « Agropastoralisme » de la Charte, ce sont 35 127 782 francs[86] de travaux qui vont être engagés entre 1994 et 1999 (Smith and Christin 2001, 8). Les « valléens », au-delà des infrastructures qui s'améliorent, ressentent cela comme un véritable renouveau dans leurs vallées. Ils reprennent confiance en eux ainsi que dans les services de l'État et les différents experts. Concrètement, la question des « mises aux normes » se pose dans un contexte où les conditions de vie des bergers s'améliorent à tous les niveaux. D'ailleurs, le projet « mise aux normes », aux connotations administratives peu séduisantes, a été complexifié et rebaptisé « mise aux conditions de vie » plus tourné vers l'avenir. Ainsi, peu à peu, les cabanes sont refaites et permettent aux bergers d'y vivre décemment et d'y accueillir leur famille.

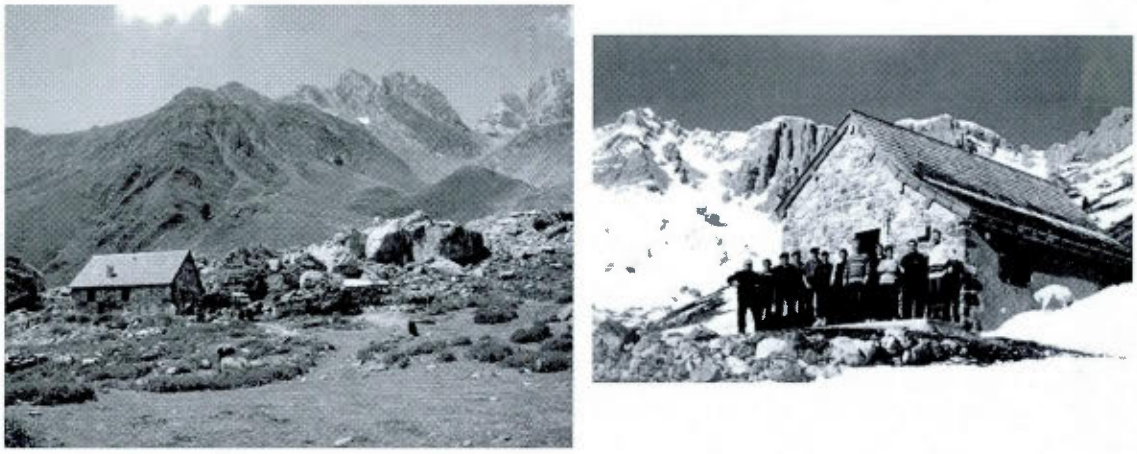


**Figure 14 : la question des mises aux normes se pose dans un contexte d'amélioration générale des conditions de vie des bergers en estive (ici, des cabanes restaurées, photos IPHB)**

[86] 5 355 196 euros

Si ce contexte a été très favorable pour ne pas trancher[87] et adopter une « non solution », il n'en n'a pas moins été insuffisant. Avec Hervé Brédif, il nous a semblé que trois niveaux de facilitation avaient permis de sortir de ce « non-choix ».

**Le premier niveau de facilitation**, c'est le processus de facilitation externe, proposé et mis en œuvre par Henry Ollagnon, lors de la « crise de l'ours ». Il a permis l'expression d'un dessein commun reconnu explicitement par l'ensemble des acteurs concernés, des « valléens » aux plus hautes autorités de l'État à l'époque, que l'on pourrait résumer par « des hommes et des ours ». Sans être sûr de parvenir à un résultat, l'ensemble des acteurs était finalement d'accord pour dire que la seule solution acceptable était de tenter ce difficile pari qui était que l'amélioration de la situation de la population ursine ne pourrait passer que par l'amélioration de la situation des « valléens » et inversement. S'il serait sans doute difficile d'affirmer aujourd'hui que ce dessein commun est toujours explicitement partagé, c'était bien le cas lors des premières années qui ont suivi la mise en place de l'IPHB. D'une certaine façon, le traitement du dossier « mise aux normes des estives fromagères » a bénéficié de cet accord sur l'interaction homme-nature. L'un et l'autre ne seraient pas incompatibles, bien au contraire. Ce « dessein commun explicite » a permis aux acteurs présents à l'IPHB d'avoir la force de résister aux « non solutions » simples : s'opposer à une norme européenne / interdire la fabrication de fromage en montagne pour une bonne moitié des exploitations (les premières estimations de travaux montraient que, en plus des 25 % d'exploitations aux normes environ 25% de plus pouvaient faire l'objet de travaux leur permettant elles aussi d'être aux normes). C'est bien la ferme volonté de garder le nombre d'estives fromagères mais aussi de respecter les normes européennes qui a permis de redéfinir le problème en d'autres termes.

---

[87] « *Décider* » est emprunté (1403) au latin *de-cidere*, composé de « *de* » et « *caedere* » « couper » (→ cesure), proprement « trancher », employé au sens figuré de « trancher moralement » souvent dans la langue juridique « régler un différent ». Le Robert, dictionnaire historique de la langue française.

**Deuxième niveau de facilitation : une instance territoriale de facilitation**. Au sein de l'IPHB et de son Conseil de Gestion Patrimoniale, les discussions ont peu à peu fait évoluer la façon de poser le problème non plus en couple problème / solution classique (il y a des germes / il faut les traiter), c'est-à-dire « lutter contre la pollution », mais en des termes plus positifs : « il s'agit d'améliorer la qualité de l'eau utilisée dans les cabanes ». Bien souvent une telle solution n'apparaît pas dans le débat car s'engager dans une telle voie paraît inimaginable aux yeux des acteurs tant elle est complexe et multi-acteurs. Or, du fait de « la crise de l'ours », le Haut-Béarn s'était doté d'une institution et de savoir-faire lui permettant de traiter de tels problèmes « complexes et multi-acteurs », et de basculer, quand cela s'avère indispensable, en mode « gestion en patrimoine commun ».

En effet, que signifie concrètement « améliorer la qualité de l'eau utilisée dans les cabanes »? Il fallait obtenir qu'il n'y ait plus de germes dans l'eau utilisée dans les fromageries, et cela sans la traiter. Il fallait donc améliorer la situation « à la source ». Pour cela, il a d'abord fallu faire un bilan hydrogéologique pour chaque cabane concernée (finalement une soixantaine) afin de comprendre d'où pouvaient venir les sources de pollution des eaux. Cela n'est déjà pas simple à faire accepter, organiser, financer et réaliser… Ensuite, une fois les causes identifiées, il faut y remédier. Si certaines solutions classiques et quasi définitives (si ce mot peut avoir un sens en haute montagne au rude climat l'hiver…) peuvent être adoptées (pose de tuyau PVC pour conduire l'eau aux cabanes…) d'autres passent par une nécessaire « implication active » des bergers eux-mêmes. On peut citer par exemple le fait que chaque berger doit monter et démonter à chaque transhumance un périmètre de protection de captage de la source servant à alimenter sa cabane (et la faire respecter par son troupeau) ou encore le fait que certains éleveurs devaient modifier le parcours traditionnel suivi par leur troupeau du matin au soir lorsqu'il pâture, de le faire passer non plus au-dessus de la source (avec le risque de contaminer les eaux par les déjections) mais en dessous. Il fallait assurer un suivi des eaux (au moins une mesure par source utilisée et par an est

obligatoire, une deuxième si la première a révélé la présence d'organismes pathogènes) mais aussi d'échantillons de fromages. Sur ce point, la réponse trouvée a été d'organiser un réseau de collecte par hélicoptère. Les premières années, la collecte des échantillons, à pied, prenait tellement de temps que les résultats arrivaient une fois les bergers redescendus dans la vallée. Comment demander à ceux-ci de s'impliquer activement dans la gestion de la qualité de l'eau si les mesures ne permettaient pas de traiter la question fondamentale qui est en jeu – la santé humaine et le fait de ne pas risquer d'envoyer un fromage toxique sur le marché – mais n'avait plus qu'un sens administratif : retirer ou non l'agrément de vente de fromages ? Et encore a-t-il fallu adapter régulièrement le trajet réalisé par l'hélicoptère (par un système de pose-dépose astucieux, tous les prélèvements sont effectués en une seule journée) – trajet d'abord optimisé pour prendre le moins de temps possible (l'heure d'hélicoptère coûte cher, 24 euros/mn et il faut compter 7 à 8 heures de vol[88]) – pour contourner, à la demande des environnementalistes, certaines zones fréquentées par le gypaète barbus ou l'aigle royal, autres espèces protégées (difficile d'en dire autant pour les hélicoptères des chaines de télévision qui filment les coureurs du Tour de France et qui empruntent très régulièrement ces routes aux cols réputés ou encore ceux des militaires qui s'entraînent dans ces montagnes...). Enfin, il fallait pouvoir aider les maires et les bergers à remédier à leur problème si leur premier échantillon s'avérait positif, chose qu'ils ne pouvaient faire seuls.

**D'où la nécessité d'un troisième niveau de facilitation, auprès de chaque acteur** et en particulier auprès de chaque maire et de chaque berger. En effet, si la norme à l'horizon 2001 allait devoir s'appliquer partout, le dispositif IPHB et la gestion en patrimoine commun reposent sur l'engagement libre et volontaire de chaque acteur. Même si, au sein de l'IPHB, la « décision » avait été prise, avec les représentants de

---

[88] Malgré tout cette solution reste plus économique que celle consistant à effectuer les prélèvements à pied, l'heure de technicien coûtant cher elle aussi...

l'ensemble des acteurs concernés, de viser à « l'amélioration de la qualité de l'eau » et non plus de « lutter contre la dégradation », chaque acteur (maire propriétaire des estives, berger responsable de son troupeau...) était libre de mettre en place à son niveau les solutions nécessaires pour parvenir à un tel résultat. Or 1) leur implication active, nous l'avons vu, est nécessaire car « améliorer la qualité de l'eau » demande une prise en charge « continue » à renouveler tous les ans 2) il fallait s'assurer que l'ensemble des maires et des bergers allait s'y engager, sans pour autant pouvoir ou vouloir les contraindre, afin d'obtenir un comportement et des résultats d'ensemble crédibles aux yeux des pouvoirs publics. C'est un tel dispositif qui a été mis en place par l'équipe de facilitation. Nous ne citerons que deux exemples ici de ce qui a pu être réalisé. Premier exemple. Pour certains bergers, il a fallu rechercher avec eux comment modifier le parcours de leur troupeau. Or chaque cas est particulier. Certains bergers pouvaient par exemple être très attachés au parcours suivi par leur troupeau par tradition familiale (et cet argument, dans une gestion en patrimoine commun, est tout aussi recevable qu'un autre par exemple plus « scientifique » comme « les déjections polluent la source »...,). D'autres, ont mis en avant le fait que modifier le parcours de leur troupeau c'était risquer de le rendre moins appétant (des questions de pâturages différents qu'il valait mieux positionner en fin ou début de parcours, de versants à l'ombre ou au soleil au moment de la présence du troupeau qui jouent sur son appétence, etc.) et donc risquer de moins produire de lait... Chaque cas individuel doit être pris en compte, parfois en étant convaincant, parfois en adaptant les solutions envisagées par ailleurs, afin de faciliter leur réelle implication certes à leur niveau et à leur profit mais aussi pour atteindre un résultat d'ensemble. Deuxième exemple. Pour mesurer le fait que l'eau est ou non aux normes, dans le fonctionnement administratif et scientifique, il y a deux classes. La classe 1 pour lequel l'échantillon ne révèle aucun agent pathogène (eau conforme). La classe 2 dans tous les autres cas (eaux non conformes). Si ce « découpage » est compréhensible d'un point de vue réglementaire il peut être totalement démobilisateur pour des maires et des bergers ayant fait et faisant

des efforts (pour des maires *via* des investissements) et qui restent dans la catégorie 2 (non conforme), seul résultat alors communiqué. Aussi, pour faciliter et maintenir cette implication, l'équipe de facilitation de l'IPHB a proposé l'élaboration d'une grille stratégique découpée en 6 classes, seule la classe 1 étant, du point de vue des textes, conforme.

**Signification des classes :**

**Classe 1** : (0 CT, 0 EC, 0 EI)

**Classe 2** : (présence de CT uniquement, origine non animale)

**Classe 3** : (EC et/ou EI présents inférieurs à 5/100 ml)

**Classe 4** : (EC et/ou EI présents entre 5 et 15/100 ml) (origine animale)

**Classe 5** : (EC et/ou EI présents entre 15 et 50/100 ml) (origine animale)

**Classe 6** : (EC et/ou EI présents supérieurs à 50/100 ml) (origine animale)

*CT : coliformes totaux (origine non animale)*

*EC : escherichia coli (origine animale)*

*EI : entérocoques intestinaux (= streptocoques fécaux)*

Cette grille permet par exemple à un exploitant agricole de visualiser le fait que les eaux alimentant sa fromagerie classées en classe 6 au départ (présence de très nombreux agents pathogènes) pouvaient, au fil du temps, des efforts et des investissements, s'améliorer (passer de la classe 6 à la classe 3 par exemple). On maintient ainsi dans le temps la nécessaire implication. Ces résultats sont compilés chaque année et restitués dans le détail au Conseil de Gestion Patrimoniale et des éléments de synthèse sont communiqués auprès de la presse locale afin que chacun soit au courant, en plus de sa situation personnelle qu'il connait par ailleurs, du résultat d'ensemble. Toujours le souci de rendre les gens mieux « micro-macro-acteurs ».

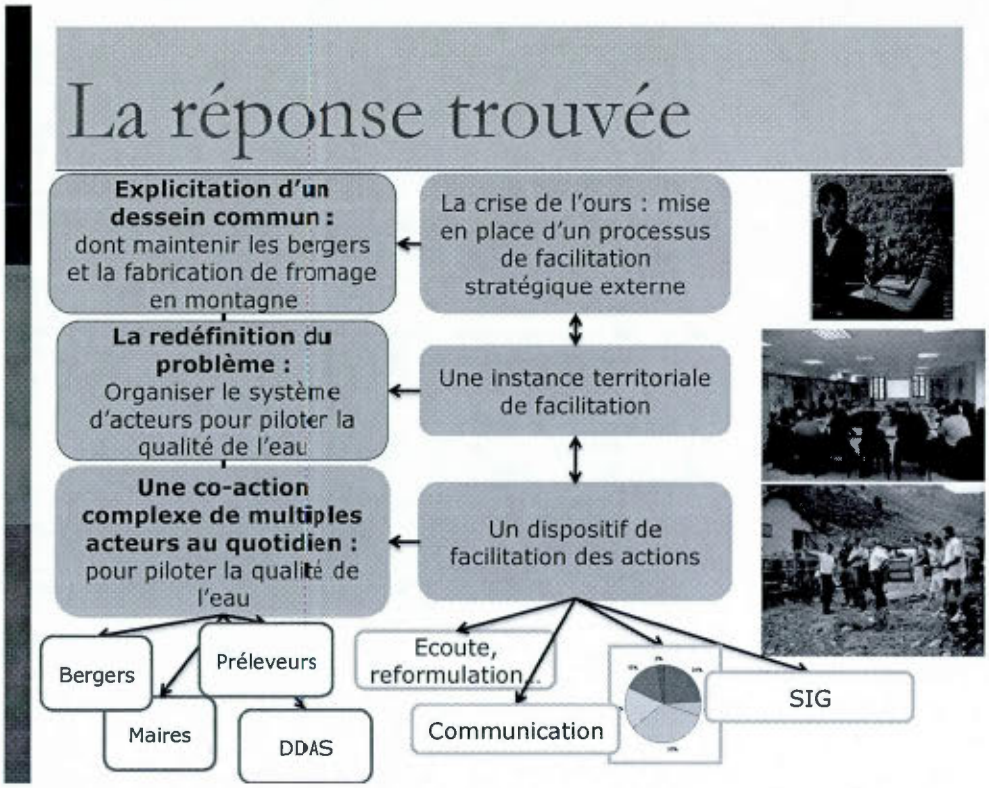



**Figure 15 : la mise en place d'une co-action complexe dans le Haut Béarn (Brédif and Christin 2010, diapositive n°18).**

L'évolution des résultats des analyses montre bien que c'est un processus d'amélioration de la qualité de l'eau sur du moyen terme qui s'est mis en place. Il n'y a pas de paliers définitivement atteints comme cela pourrait être le cas avec l'installation de dispositifs de traitement de l'eau, les résultats étant ici parfois moins bons certaines années que d'autres (en fonction du climat par exemple…).

Résultats d'analyses

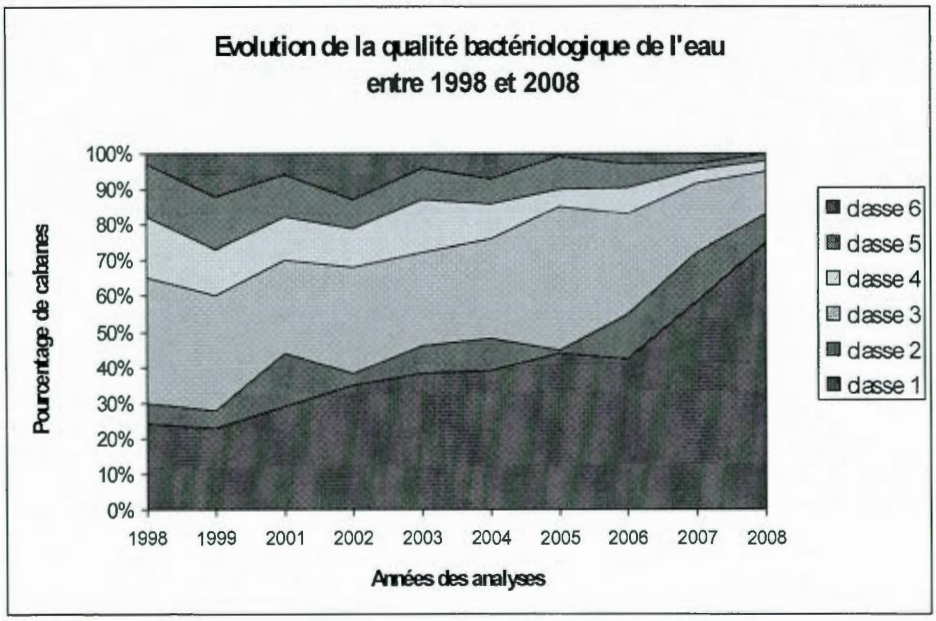



**Figure 16 : évolution de la qualité bactériologique de l'eau utilisée dans les cabanes fromagères du Haut-Béarn entre 1998 et 2008, données IPHB (Ibid. diapositive n°17).**

Les résultats obtenus ont été comparés avec la petite région agricole voisine du pays basque où les conditions d'accès aux cabanes sont pourtant plus faciles (par routes) et où la fabrication du fromage se fait dans les vallées d'où le choix d'y « lutter contre la pollution ». Les résultats s'avèrent sur le long terme meilleur dans le Haut-Béarn que dans le Pays Basque.

Enfin, il faut noter également que le dispositif mis en place a aussi permis de faire évoluer les macro-acteurs, en particulier l'État. Deux faits peuvent être relatés ici. D'une part, les responsables locaux de l'État ont accepté de mettre en place un régime transitoire de 1995 à 2001 prolongé jusqu'au 31 décembre 2006 (date butoir pour la mise aux normes), bien conscients qu'un tel effort (en termes d'implication, mais aussi

financier…) ne pouvait s'obtenir en peu de temps. D'autre part, les « 95% de cabanes aux normes » sont obtenus en cumulant les fromageries ayant leurs eaux classées dans les catégories 1, 2 et 3 alors qu'officiellement seule la classe 1 pouvait être concernée. Les représentants de l'État ont en effet accepté, pour les classes 1 et 2 et toléré pour la classe 3, d'élargir à ces classes l'obtention du label « aux normes » du fait de l'effort réalisé, mais aussi du fait d'une « acceptation de la complexification de la norme » : en effet, il est officiellement demandé que l'eau servant à nettoyer les ustensiles ayant servi à fabriquer le fromage respectent des normes plus strictes (zéro germe) que celles demandées pour le lait qui sert à fabriquer le fromage (et qui est déclaré aux normes jusqu'à la classe 3). Mais là encore, une telle démarche reste volontaire pour les représentants de l'État et peut à chaque instant être remise en cause…

## Section 3 – **L'observation d'une réelle implication active, c'est-à-dire continue, efficace, volontaire et coordonnée.**

Nous avons présenté ce cas car il nous paraît très illustratif et exemplaire du point de vue de ce que nous entendons par une implication qui soit « continue, efficace, volontaire et coordonnée ».

Continue : même si l'effort de chacun et de tous est moindre aujourd'hui, il n'y a pas de solution définitive à « l'amélioration de la qualité de l'eau ». Chacun doit rester vigilant et continuer à mener les efforts nécessaires pour parvenir à ce résultat.

Efficace : les résultats parlent d'eux-mêmes, tant du point de vue de la qualité intrinsèque de l'eau que de la mobilisation des acteurs.

Volontaire : même si la norme est imposée, la « gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau », centrée ici sur la mise aux normes de l'eau utilisée dans les estives, est bien volontaire. A aucun moment, même si un « plan d'action » a été décidé « ensemble », celui-ci ne peut s'imposer à tout un chacun.

Coordonnée enfin : il s'agit bien de mettre en mouvement et d'organiser un complexe d'acteurs au sein d'un éco-socio-système complexe afin d'arriver à ce que chaque source mais aussi l'ensemble des sources parviennent à être aux normes. Le principe essentiel est bien « de n'abandonner personne en route ». Aujourd'hui, de 38 cabanes officiellement recensées au début des années 1990, ce sont finalement 65 qui ont été mises « aux conditions de vie ». Il demeure deux fromageries qui ne parviennent pas à être aux normes concernant l'eau, pour elles, mais pour elles seules, la solution va être d'y installer un système de traitement des eaux.

Autres enseignements importants : cette « implication active » a pu 1) être initiée à partir de rien, ou quasiment rien, en tout cas en ce qui concerne la gestion de la qualité de l'eau dans ce territoire; 2) a pu s'épanouir dans un contexte où l'État et le Marché sont omniprésents.

Cette initiative montre également, *last but not least*, que **susciter une telle « implication active » n'a rien d'utopique**, même si elle n'en reste pas moins délicate à mettre en place et fragile à maintenir.

Quels sont les « dispositifs » qu'il serait possible de généraliser et qui ont, à nos yeux, facilité la mise en place d'un tel chemin de changement ?

- D'abord, du fait de « la crise de l'ours », l'explicitation d'un dessein commun (« des ours et des vallées vivantes », c'est notre propre reformulation) porté autant par les micro-acteurs que par les macro-acteurs. C'est ce qu'a facilité l'audit patrimonial, via une procédure « micro-macro-systémique ». Implication verticale.
- Puis, la structuration des acteurs des vallées au sein de niveaux méso$^{micro}$ (association des transhumants, GIC montagne, Syndicat Mixte…). Implication horizontale.

- Ensuite, la mise en place d'un lieu pour faciliter l'émergence d'une gestion en patrimoine commun (l'IPHB), instance de rencontre, communication et négociation entre les représentants des micro-acteurs *via* leurs structures méso$^{micro}$ et les macro-acteurs. Implication méso$^{micro}$ et « méso$^{micromacro}$ » horizontale et verticale.
- Enfin, une facilitation au cas par cas pour rechercher les conditions et les moyens afin que chaque acteur (berger, maire, représentant de l'État, environnementaliste) adhère, imagine et mette en œuvre à son niveau les actions nécessaires. Implication micro-macro verticale.

Une telle « implication active » n'est pas irréaliste. Elle passe par la capacité à faire émerger, dans les territoires, des instances permettant de « basculer en mode de gestion en patrimoine commun » et de le « structurer » quand c'est nécessaire. Mais il n'en reste pas moins vrai que la situation du Haut-Béarn est à plus d'un titre particulière et remarquable.

- Le fait que ce territoire ait traversé une crise patrimoniale très violente « la crise de l'ours ».
- Le fait que la plupart des forêts et des pâturages appartiennent aux communes (des communaux) ce qui simplifie en partie la situation (il y a moins d'acteurs que si les propriétaires étaient des personnes privées).
- Mais aussi, et sans doute surtout, le fait que dans ces territoires de montagne, il existe une culture et une pratique de « l'action en commun » bien vivace, contrairement à bon nombre de territoires aujourd'hui.

Dès lors une question se pose : est-il possible de démultiplier ce type d'initiative dans d'autres contextes ? C'est ce que nous avons tenté de faire et que nous allons présenter dans les deux chapitres suivants.

# Chapitre 6. Les grands enseignements de l'évaluation patrimoniale de trois contrats de rivière ou de milieu dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse

Alors que je dirigeais un cabinet de conseil (**agora diagnostic, développement**), j'avais développé avec le bureau d'études SIEE une méthodologie afin de proposer une évaluation de type « qualité totale » des contrats de rivières. SIEE réalisait un diagnostic « technico-économique » du contrat, selon des modalités classiques ; ce diagnostic était complété par une évaluation stratégique (« patrimoniale » car basée sur les principes, méthodes, outils et savoir-faire de la démarche patrimoniale) que mes équipes et moi-même réalisions. Ce volet stratégique avait pour objectif d'évaluer le contrat de rivière (ou de milieu) non pas en tant qu'outil de programmation mais en tant qu'outil d'amélioration de la gestion de la qualité de l'eau en univers complexe et multi-acteurs. A trois reprises ce dispositif a été retenu par les responsables des syndicats mixtes gestionnaires de contrats de rivières (ou contrat de milieu, contrat identique en Rhône-Alpes au contrat de rivière mais sans la présence de l'État) pour réaliser, en fin de contrat, leur bilan (obligatoire) : en 2001 sur la rivière Herbasse (Drôme), en 2002 sur la rivière Doux (Ardèche) et en 2003 sur « les 4 Vallées » dans l'Isère. Ces démarches ont été menées dans le cadre d'interventions opérationnelles (et par là même non scientifiques), au cours des années 2000 et avant que la D.C.E. ne se déploie concrètement en France. Cependant, une fois ces mises en garde formulées, il nous semble possible d'en tirer des enseignements pour alimenter et progresser dans nos réflexions.

La présentation des territoires concernés et de ces trois contrats de rivière ou de milieu se trouve en annexe 12. Dans les paragraphes suivants, nous présenterons une « lecture

patrimoniale » de ces trois contrats et procédures, avant d'en tirer quelques enseignements concernant ce travail de recherche.

## Section 1 – Une lecture patrimoniale de ces trois contrats

### I – Des contextes singuliers qui facilitent leur relecture en termes « d'implication active de la population dans la gestion de l'eau »

La plupart des évaluations de ce type de contrat sont menées essentiellement selon des critères techniques, économiques et écologiques, afin de connaître les travaux réalisés, leur coût et leur impact sur les milieux. Avec SIEE nous avions proposé de compléter cette évaluation « quantitative » par une évaluation plus « qualitative » portant sur le niveau d'engagement des acteurs, et leur satisfaction, dans de telles procédures contractuelles. Si les élus de ces trois territoires ont finalement retenu notre proposition (toutes ces évaluations, obligatoires en fin de contrat, font l'objet d'appels d'offres devant respecter les critères des marchés publics), c'est sans doute en partie parce qu'ils se trouvaient confrontés à des situations particulières pour lesquelles la question de « l'engagement » des acteurs du territoire étaient pour eux particulièrement cruciale.

Dans le bassin de l'Herbasse, lorsque le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Bassin de l'Herbasse (SIABH) arrive à l'heure du bilan, seuls 15% du montant des travaux prévus dans le contrat ont été réalisés. De fait, le contrat de milieu de l'Herbasse n'a pas été mobilisateur, et il convient d'en comprendre les raisons.

Dans le bassin du Doux, le Contrat de milieu qui arrive à échéance succède à un premier contrat de rivière. Une question-clé se pose alors aux élus du territoire comme aux représentants de l'agence de l'eau RM&C : sur quelle procédure s'appuyer dans le futur ? En effet, ces contrats, largement subventionnés, sont prévus, dans la tête des « macro-acteurs », pour initier une dynamique autour de la ré-implication des acteurs du territoire autour des rivières. Cette « reprise en main des rivières » doit, d'une certaine façon, se perpétuer de façon « autoportée » sur le long terme, sans la participation financière à haut niveau des institutions départementales, régionales et nationales une fois la dynamique lancée. En d'autres termes, la logique dans la tête de ces acteurs était « deux contrats aidés et pas plus ». Dès lors se posait la question de savoir si une réelle dynamique s'était instaurée dans le bassin du Doux au cours de ces deux contrats, et vers quels outils, quelles procédures les acteurs locaux allaient s'orienter pour continuer de « prendre en charge » la rivière.

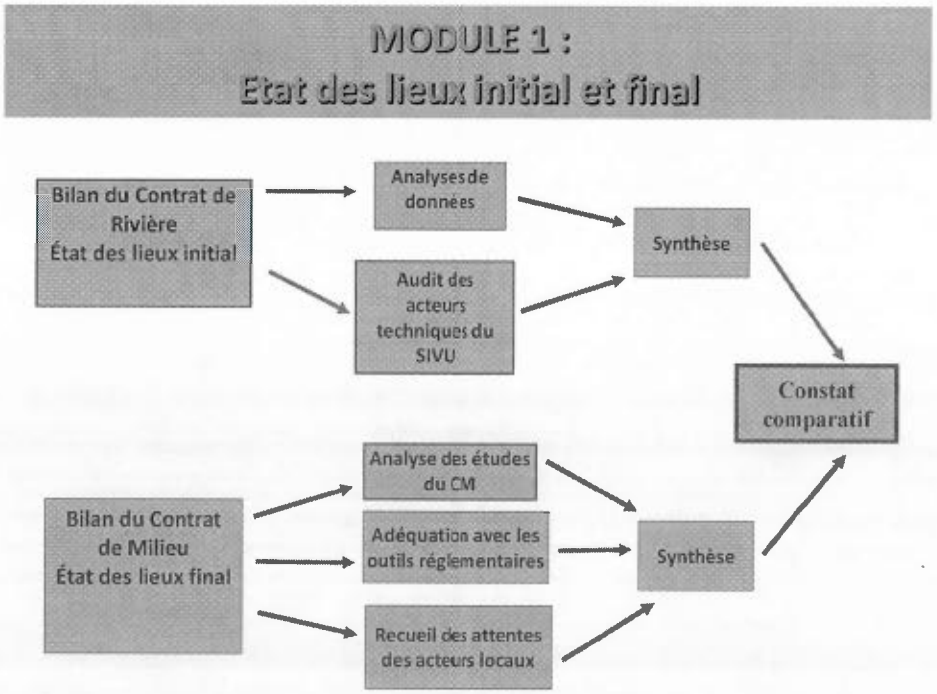
La situation dans le bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné était plus complexe. Les élus sentaient confusément que leur territoire était en train de vivre une profonde mutation. Celle d'un territoire rural avec un important pôle urbain en aval (Vienne), se transformant en un territoire de plus en plus périurbain du fait de la proximité de l'agglomération lyonnaise (25 km environ du centre de Lyon), d'une agriculture devenant de plus en plus intensive mais ayant perdu 2 400 ha entre 1988 et 2000... Cette profonde mutation du territoire s'accompagnait d'une mutation du rapport aux rivières et à l'eau, entraînant un désinvestissement par rapport à certaines pratiques autrefois assumées par la société locale (entretien des berges et des étangs, etc.) mais entraînant aussi de nouveaux centres d'intérêt : la mise en valeur des paysages et des berges, la biodiversité, etc. Dans ce contexte, les élus du Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique (SIAH) des 4 Vallées se posaient la question de l'identité de leur structure, ce qui ne manquait pas de déstabiliser leurs partenaires institutionnels. Refonder la légitimité du SIAH des 4 Vallées, à partir du recueil et de l'analyse des

offres et des demandes des acteurs concernés par l'eau et les rivières de ce bassin, voilà comment aujourd'hui je pourrais reformuler le sens de cette intervention.

## II – Le dispositif d'évaluation mis en place

Dans chacun de ces territoires, nous avons mis en place avec SIEE une procédure d'évaluation « quantitative et qualitative » stratégique, si ce n'est semblable, au moins similaire. Nous avions proposé et mis en place une évaluation en trois grandes phases. Première phase, analyse des actions menées et à mener. Deuxième phase, analyse du mode d'organisation. Troisième phase, synthèse et perspectives.

L'analyse des actions menées et à mener, réalisée par SIEE, se déroulait en deux temps. D'abord, assurer un état des lieux initial et final du contrat de milieu ou de rivière, ensuite, un bilan technique et financier.



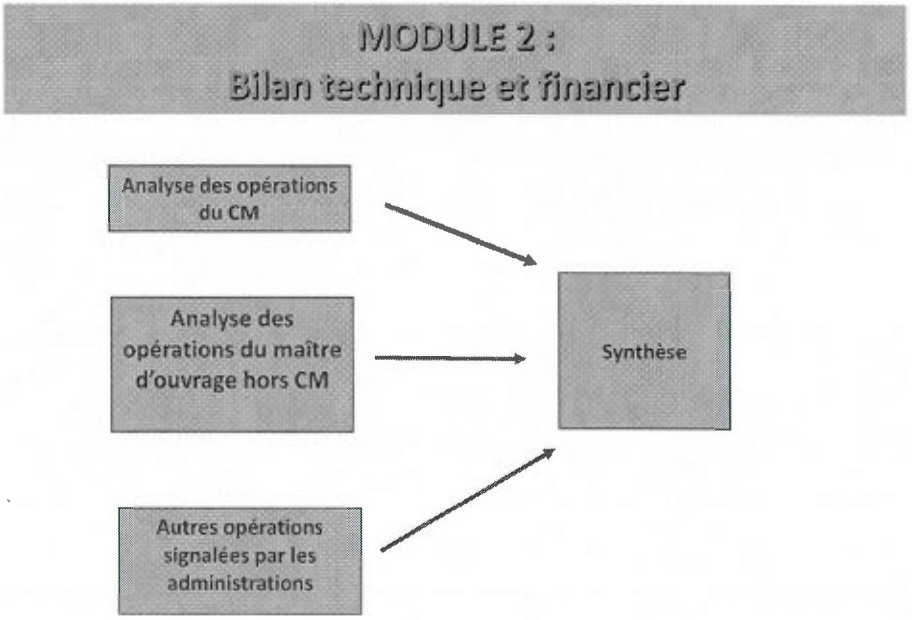



**Figure 17 : Principes d'intervention pour réaliser la phase "bilan et perspectives des actions à mener". Diapositives 3 et 4 (a2d and SIEE 2002)**

Quelques remarques liminaires au sujet du processus d'évaluation. Concernant « le mode d'organisation », il s'agissait d'un audit patrimonial classique. Cependant, nous avions, dans ces trois évaluations, ajouté en début d'audit ce que nous avions appelé une « pré-évaluation stratégique ». Il faut en effet savoir que la contractualisation entre le commanditaire (les syndicats intercommunal ici) et le prestataire (nos bureaux d'études) se fait en respectant le code des marchés publics. Le commanditaire émet et diffuse un « Cahier des Clauses Techniques Particulières » (CCTP) dans lequel il recense les points qui doivent faire l'objet d'une évaluation. C'est l'appel d'offres. Les prestataires eux réalisent une « offre d'intervention ». Les élus doivent ensuite choisir parmi les propositions qu'ils reçoivent celle qui a, pour le dire vite, le meilleur rapport qualité-prix. Les élus ne connaissent pas le nom du prestataire de l'offre qu'ils

examinent (principe d'anonymat). Même si quelques coups de téléphone sont souvent échangés entre le commanditaire (en général représenté par un technicien du syndicat) et le prestataire lors de l'élaboration de sa réponse, les échanges restent bien souvent limités et factuels. Cette procédure, qui a de nombreux avantages, a deux gros défauts, auxquels cette « pré-évaluation stratégique » visait à remédier.

Le premier, c'est que les acteurs locaux peuvent mal vivre cette phase de « bilan » dans la mesure où elle est exigée par les partenaires financiers des contrats (État, agence de l'eau, Conseil Régional et Général…). Si cette exigence est normale à bien des aspects, elle est dérangeante pour le « praticien patrimonial » dans la mesure où toute démarche patrimoniale doit faire l'objet d'un accord fort et réel entre le commanditaire et le praticien. Le principe est bien de ne se substituer en rien aux acteurs dans les territoires ou les institutions. Ici, le prestataire peut apparaître comme inquisiteur et non comme un partenaire. En allant auditer, en amont du bilan, quelques acteurs stratégiques clés de ces contrats (président et vice-présidents de la structure porteuse du contrat, représentants des pouvoirs publics…) et en leur présentant les grands résultats de cette pré-évaluation, il s'agissait d'ancrer le plus possible notre relation prestataire-commanditaire sous l'angle du partenariat et de la confiance… pour une meilleure réussite de l'évaluation future. Il nous semble que ce fut réussi.

Deuxième gros défaut, le CCTP est souvent un calque plus ou moins bien adapté de démarches d'évaluation ayant déjà eu lieu pour d'autres contrats, très souvent fortement inspirées par les techniciens des différentes structures partenaires. Techniques, ces CCTP n'abordent pas toujours (pas souvent…) les questions « intimes et stratégiques » liées à la gestion de l'eau dans les territoires. Là encore, la procédure de pré-évaluation visait à remettre ces questions au cœur de l'évaluation stratégique que nous menions, c'est-à-dire à remettre les élus au cœur de la démarche que nous engagions. Là aussi, les résultats furent plutôt positifs.

Le dernier intérêt enfin concernant cette pré-évaluation stratégique, c'était de nous permettre de « prendre la température » du territoire concernant les questions liées à

l'eau et à notre évaluation, avec en tête l'idée qu'éventuellement, si la situation devait l'exiger, nous pourrions profiter de cette pré-évaluation pour rompre, de façon sécurisée et acceptée par toutes les parties impliquées, le contrat d'intervention. Notre souci était de toujours mettre dans nos procédures des soupapes afin de « mettre en place des structures vulnérables au désengagement pour susciter l'engagement ». Dans un territoire, et dans un autre contexte, cela a failli une fois se produire. Garder la souplesse de ne pas être obligé de dérouler la procédure jusqu'au bout sans pouvoir renégocier un accord a alors permis de renforcer le partenariat commanditaire-prestataire.

Une fois cette pré-évaluation restituée, et quelques amendements à la procédure d'intervention réalisée, nous « déroulions » la phase d'audit patrimonial, outil utilisé ici pour un bilan.

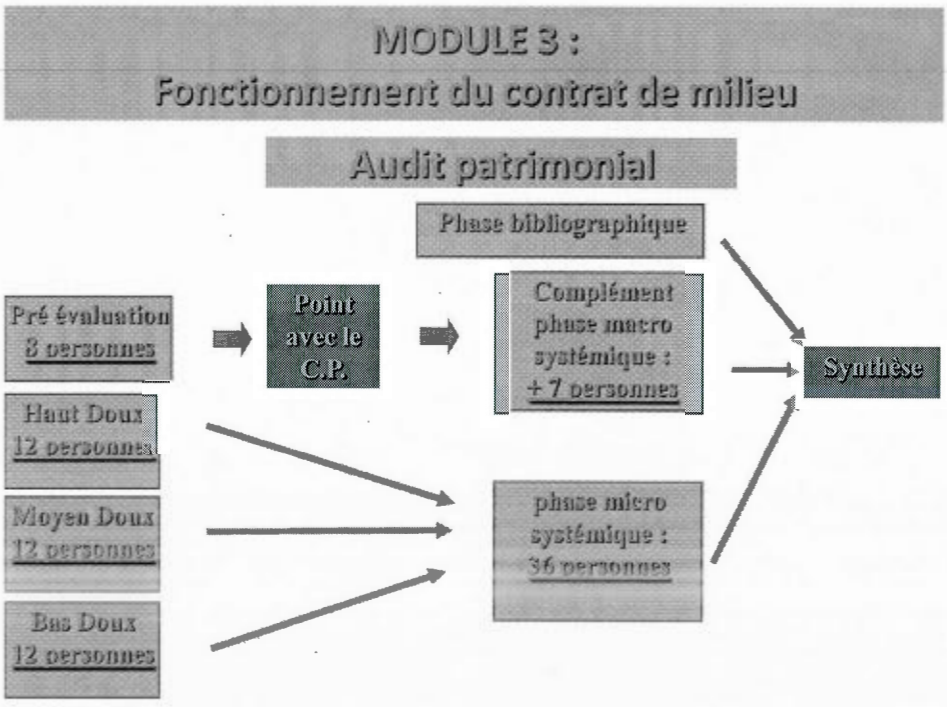


**Figure 18 : principes d'intervention pour réaliser la phase "fonctionnement du contrat de milieu". Diapositive 6 (a2d and SIEE 2002)**

Le nombre de personnes à auditer variait suivant la taille des bassins versants, les moyens et le temps consacrés par les syndicats à cette phase... Si pour le Doux 51 personnes ont été auditées, il y en eu 58 pour le contrat de milieu Herbasse et 120 dans les 4 Vallées.

Enfin, dans un dernier temps, une synthèse entre ces évaluations « quantitatives » et « qualitatives » était présentée et mise en perspective.

## Section 2 – Les grands enseignements en termes « d'implication active »

### I – Une relecture au cas par cas

*A – L'Herbasse.*

1 – Usages et prise en charge vont de pair

Les acteurs audités faisaient très clairement le lien entre un déficit de prise en charge de la rivière et la genèse ou l'accroissement d'un certain nombre de problèmes liés à la rivière : aggravation des crues (embâcles par non entretien des berges…); absence de gestion globale de l'eau (multiplication des forages de plus en plus profonds sans en connaître l'impact sur la nappe…); baisse de la biodiversité des rivières (lit qui n'est plus remué « comme autrefois »); etc. Ce déficit de prise en charge était perçu comme la conséquence directe des profondes mutations de la France et des territoires ruraux qui suivirent la seconde guerre mondiale.

De fait, pour les personnes rencontrées, les rivières, en particulier l'Herbasse, ne jouent plus le rôle qu'elles jouaient autrefois chez les riverains, pour les responsables locaux (alimentation en eau (eau potable, agriculture…), utilisation des berges, force hydraulique), pour la vie du territoire dans son ensemble. Ce déclin des « usages » largement répandu a pour pendant la disparition d'une certaine gestion de proximité. Facteur « aggravant » concernant ce déficit de prise en charge dans cette partie de la Drôme, les besoins vitaux satisfaits par la rivière se sont reportés facilement sur la nappe phréatique (eau potable, irrigation agricole, approvisionnement d'industries…)

très accessible avec les moyens techniques actuels (Christin and Parmentier 2002; Christin 2003).

Dans ce territoire, et comme nous l'avons remarqué bien souvent, face à ce déficit de prise en charge les acteurs du territoire ne sont pas restés indifférents. Pour compenser ce déclin de la gestion de proximité, les élus, soutenus par l'État, ont en effet créé dès 1969 le SIABH. Il s'agissait pour les acteurs publics de se substituer aux acteurs privés (les propriétaires riverains) dans l'entretien des rivières, entretien essentiel pour la lutte contre les crues. Dans le temps, les sujets autour de la rivière s'additionnant les uns aux autres (problèmes de pollution, importance d'obtenir la qualité « eau de baignade » du fait de l'installation d'une base de loisir avec un lac alimenté par la rivière...), les responsables du territoire se sont peu à peu persuadés de la nécessité de mettre en place une procédure visant à prendre en compte d'autres aspects que la seule (mais importante !) lutte contre les inondations.

Or, le Contrat de Milieu de l'Herbasse n'a pas été le bon outil pour réactualiser une prise en charge alors déficiente des rivières et de « la qualité de l'eau » en général. Trois grandes raisons ressortaient (il faut aussi noter que ce contrat de Milieu était la première procédure contractuelle dans la Drôme autour de l'eau, et que l'Herbasse fut le premier contrat de Milieu de Rhône-Alpes; cet aspect « innovant » a sûrement joué aussi) :

- Le SIABH était un syndicat de gestion hydraulique des berges (identité, statuts, savoir-faire des élus et du personnel...) et non l'opérateur d'une gestion globale de la rivière et des milieux;
- Le cœur de l'engagement des acteurs publics autour de ce contrat était surtout financier, en particulier par rapport aux travaux d'assainissement à réaliser. Or l'assainissement a souvent été perçu localement plus comme un luxe - qu'un bon nombre de collectivités ne pouvaient pas se permettre - que comme

une véritable nécessité, si l'on n'en reste qu'à la qualité des eaux superficielles (bonne qualité générale des cours d'eau).

- Dans l'action, il se révélait impossible de déconnecter la question de la gestion des rivières et des milieux de la gestion de l'eau en général… et donc de la gestion de la qualité du territoire. D'autant plus dans un territoire, comme cette partie de la Drôme des collines, qui possède des nappes phréatiques jouant un rôle essentiel dans la gestion de l'eau.

Il apparaissait également qu'aucune institution, aucun acteur ne savait et ne pouvait lier gestion de la qualité du territoire et gestion de la qualité de l'eau (passant par l'implication des multiples acteurs concernés, au-delà des seuls acteurs publics), pourtant considérée comme la question clé ressortant de cette phase de bilan.

### 2 – Le besoin pour le territoire de se forger une pensée autonome concernant la gestion de l'eau

Pour les élus, il fallait, avant de repartir vers toute forme de procédure, prendre le temps de répondre à un certain nombre de questions que l'évaluation avait contribué à expliciter. Pour cela, le choix a été fait de mutualiser quelques moyens autour d'un accord relativement informel pour embaucher un « animateur », au service des 3 structures intercommunales locales, le SIABH et les deux communautés de communes présentes sur le bassin. L'idée était de bien prendre le temps de savoir ce que voulaient les acteurs du territoire avant d'éventuellement renégocier une procédure avec les acteurs macros qui étaient pour leur part très sûrs des objectifs qu'ils voulaient voir atteints.

A moyen terme, un nouveau contrat de rivière a vu le jour en 2010, porté cette fois-ci par la communauté de communes du Pays de l'Herbasse. Les enjeux reconnus comme prioritaires sur le bassin de l'Herbasse sont :

• Risque inondation

• Dégradation morphologique
• Risque pour la santé
• Pollution agricole : azote, phosphore et matières organiques
• Pollution par les pesticides
• Pollution domestique et industrielle hors substances dangereuses
• Altération de la continuité biologique
•
• Gestion locale à instaurer ou à développer[89]

Le SIABH participe à la mise en œuvre d'une partie du contrat, celle concernant l'entretien des berges et la gestion des crues, mais c'est une structure plus « politique » qui porte dorénavant la « gestion de l'eau » dans le territoire, avec une préoccupation par rapport à la nappe (absente du premier contrat de milieu) bien présente.

### *B – Le Doux*

Dans le Doux, un contrat de milieu succédait à un contrat de rivière. Du point de vue de l'implication des acteurs et de la poursuite d'une action globale à l'échelle du bassin, différents points ressortaient de l'évaluation (Christin, Parmentier, and Pupin 2002; Christin and Simon 2002).

---

[89] http://www.pays-herbasse.fr/L-etat-d-avancement-du-Contrat-de.html, page consultée le 14 mai 2012

### 1 – Une ambition commune, mais les outils du « collectif »

D'emblée, lors des audits, la plupart des personnes faisaient le constat que le contrat de milieu avait eu des résultats positifs incontestés dans trois domaines : l'assainissement collectif, l'entretien des berges et la pédagogie. Pourtant, le climat autour du Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) était lourd, les personnes auditées constatant l'apparition de rancœurs entre les communes et entre les acteurs concernés par la gestion du Doux et de ses affluents. Finalement, au fil des entretiens, apparaissaient autant de raisons d'arrêter le SIVU que de continuer. Pourquoi de tels sentiments alors que de l'avis général, tous les acteurs s'étaient engagés à l'origine dans le contrat de rivière avec une véritable ambition commune d'améliorer la gestion de l'eau et de la rivière? Nous reprendrons ici quelques unes des raisons invoquées qui concernent plus particulièrement la question de « l'implication active ».

Tout d'abord, les travaux les plus urgents, les plus évidents à mettre en place, avaient été réalisés. Mais, si les problèmes « mono » ou « oligo » acteurs avaient été pris en charge (construction de stations d'épuration…), les problèmes d'étiage, de sécurité… beaucoup plus complexes, mettant en relation un grand nombre d'acteurs, n'avaient pas trouvé de solutions. Ces problèmes peinaient à trouver une réponse voire même à être abordés au sein d'un SIVU « bras armé » de la mise en place et du suivi du Contrat de Milieu.

Autre point mis en avant, le SIVU, d'un lieu de gestion du Doux et de ses affluents, était devenu un outil technique. Aussi, au fur et à mesure des deux procédures (contrat de rivière et contrat de milieu) il y a eu un désengagement des élus, des maires en particulier. Du fait de la prééminence des enjeux techniques sur les enjeux « politiques », certains élus s'étaient éloignés du SIVU. D'autres maires, trouvant que tout fonctionnait bien, avaient préféré déléguer à leurs adjoints leur place au SIVU (passage du commun, implication personnelle, au collectif, délégation à d'autres…). D'autres enfin ne voyaient plus l'intérêt d'aller au SIVU avec des réunions trop techniques en des termes parfois incompréhensibles… sur des sujets les laissant parfois

dubitatifs. De plus, certains élus trouvaient qu'il y avait une confusion des responsabilités au sein du SIVU, avec en particulier le fait de ne pas avoir de réunions « qu'entre élus » pour évoquer certains problèmes et prendre certaines initiatives.
Enfin, les structures intercommunales qui s'étaient multipliées au cours des dernières années se faisaient compétition entre elles, les élus ne sachant plus « où donner de la tête ».

### 2 – Que faire après deux contrats? Rien…

Ces différents points, ajoutés à d'autres que nous ne reprenons pas ici, avaient conduit certains élus à vouloir arrêter le SIVU. C'est effectivement ce qui s'est passé à la fin de cette phase d'évaluation. Il est en effet très difficile pour une commune seule de se désengager de ce type de structure intercommunale (ce qui ne facilite pas l'engagement commun), mais si 1/3 des communes qui représentent 2/3 de la population ou si 2/3 des communes souhaitent se retirer, la dissolution du syndicat peut être prononcée. C'est ce qui s'est produit.
A la question, « que faire après un Contrat de Milieu et un Contrat de rivière? », les élus, qui avaient monté le SIVU uniquement pour porter ces contrats ont répondu : dissoudre le syndicat. Aujourd'hui, il n'y a plus d'opérateur d'une gestion de l'eau par bassin dans le Doux.

## *C – Les 4 Vallées du Bas Dauphiné. La difficulté de mener conjointement projets techniques et projet de territoire autour de l'eau.*

Dans ce territoire, le syndicat porteur du contrat de rivière avait un peu la même histoire que celle du SIAB de l'Herbasse. Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement

Hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné avait, comme son nom l'indique, été créé en 1978 par les élus avec les encouragements et le soutien de l'État pour compenser le désengagement des propriétaires riverains de la gestion des berges, avec les problèmes en termes de sécurité que cela faisait peser. Mais là encore, les enjeux liés à l'eau s'étant multipliés (pollutions, pêche loisir, etc.) et la nécessité d'une gestion par bassin devenant de plus en plus évidente par rapport aux actions ponctuelles, les élus avaient décidé de s'engager dans la définition et la réalisation d'un contrat de rivière en 1995.

De l'évaluation, il ressortait que les promoteurs du contrat, les élus en particulier, avaient eu dès l'origine une double ambition; Freiner la dégradation continue des rivières, des milieux aquatiques, en compensant les dégradations, dues à l'impact de plus en plus important de nos sociétés, sur ceux-ci. Mais aussi repositionner la société pour que celle-ci soit globalement meilleure gestionnaire de l'eau (de façon globale) dans le territoire (Christin et al. 2003; Christin and Simon 2003). Les élus du SIAH ressentaient cette double responsabilité. Mieux faire ce qui leur incombait directement (assainissement…). Mais aussi faciliter l'implication des multiples autres acteurs liés à l'eau. Du coup, de multiples actions, certaines non prévues au départ, avaient été menées sur la période du contrat, sur de multiples sujets. Assainissement et entretien des berges certes, mais aussi démarche Pil'Azote pour réduire les pollutions par les nitrates agricoles, recensement des étangs très nombreux sur le territoire et évaluation de leur dangerosité, programme de mesures de la qualité des nappes phréatiques, travail avec les pêcheurs, les industriels, etc. Si toutes ces actions étaient pertinentes, elles furent menées avec un manque de hiérarchisation d'où une efficacité moyenne : « *le SIAH a ainsi joué davantage un rôle d'initiateur d'une approche globale que de mobilisateur de maîtres d'ouvrage locaux* » (Christin and Simon 2003, 26).

De plus, emportés dans une certaine logique d'action « techniciste », le SIAH et ses partenaires se sont focalisés sur le volet « lutter contre la dégradation », bien plus que sur le « *développement équilibré de [cette] région* », objectif pourtant affiché dans les

avant-propos du contrat de rivière (Syndicat Intercommunal des 4 Vallées du Bas-Dauphiné 1995, 3). Le « projet positif » mobilisateur du départ avait laissé la place, pour des questions pragmatiques bien compréhensibles, à un projet plus centré sur l'eau et les rivières, moins sur le territoire.

Finalement, les élus du SIAH n'avaient pas vraiment réussi à mettre en mouvement la société du Bas-Dauphiné dans une meilleure prise en charge de l'eau en facilitant leur implication. D'une part, parce qu'ils n'avaient pas explicitement été mandatés pour cela : pour schématiser, les acteurs institutionnels attendaient d'eux essentiellement qu'ils mettent en œuvre le contrat et son cortège d'ouvrages techniques, les acteurs locaux attendaient d'eux qu'ils apportent des réponses à leurs problèmes. D'autre part parce qu'il n'y avait pas dans le contrat les moyens (humains, méthodologiques, financiers...) pour les aider à mener cette facilitation qui repose sur de véritables savoir-faire et qui est très consommatrice de temps. Malgré tout, la plupart des acteurs rencontrés lors de cette évaluation reconnaissaient l'absolue nécessité de prendre en charge la « qualité totale » de l'eau sur le territoire et étaient plutôt reconnaissants au SIAH de s'être préoccupé du sujet, notamment en s'investissant dans le Contrat de rivière sans se cantonner à l'entretien des cours d'eau et à l'assainissement.

De fait les élus se posaient une question à l'issue de l'évaluation : le SIAH devait-il se recentrer sur ses missions techniques ou devait-il renforcer sa capacité pour faciliter une gestion globale de l'eau dans le territoire ? Après plusieurs mois de réflexion, ils firent, encouragés par leurs partenaires institutionnels, le choix d'engager une « étude de réflexion stratégique » en 2004 afin de « *faciliter l'implication des multiples acteurs concernés dans la définition et la mise en œuvre d'une charte de gestion de la qualité de l'eau dans les Quatre Vallées du Bas-Dauphiné et de développement durable du territoire* ». Nous fûmes de nouveau associés à ce travail, qui sera détaillé dans le Chapitre suivant.

## II – Une relecture transversale de ces trois contrats et de leurs évaluations.

### *A – Autour de l'eau, des territoires confrontés à des « crises patrimoniales ordinaires »*

Ce qui nous intéresse tout particulièrement dans ces trois territoires, ce sont les « crises patrimoniales ordinaires » que la gestion de l'eau révèle. Partout il y a « crise d'identité et crise d'utilité ». Du fait des évolutions de nos sociétés, avec une accélération pour ces territoires ruraux à partir de l'immédiate après-guerre, l'eau, bien qu'omniprésente dans la vie de tout un chacun finit par disparaître des préoccupations de tous. Partout les mêmes évolutions sont à l'œuvre. De moins en moins de richesses sont créées avec ou autour de l'eau, l'eau est de moins en moins prise en charge. Dès lors, les « qualités » associées à ces rivières se dégradent. Ce sont d'abord les questions de sécurité qui finissent par poser un problème (crues et inondations, érosions de berges…). Puis se multiplient les problèmes de pollutions, de dégradation de la qualité des milieux…

### *B – Des procédures contractuelles qui peinent à susciter une réelle « implication » des acteurs du territoire*

Confrontés à la dégradation de ces « qualités intrinsèques », les pouvoirs publics ne peuvent rester sans réponse. Les contrats sont une de ces réponses. Malheureusement, s'ils permettent de résorber certains « gros points noirs », dans une logique de « lutte contre la dégradation », ils peinent à lier gestion de la qualité de l'eau et gestion de la qualité du territoire et à inverser durablement un désengagement des acteurs. Et

pourtant, c'est ce que vivent et disent les acteurs rencontrés lors de ces interventions, cette « implication » est indispensable.

- Concernant les questions de crues, certes les berges ne sont plus entretenues, ce qui accroît le risque, mais le problème dépasse ce seul phénomène. Dans chacun de ces trois territoires, le temps de réponse[90] du bassin versant a été divisé par deux, ce qui témoigne d'une profonde évolution du territoire.
- Concernant les usages, si les prélèvements dans les rivières diminuent, partout les prélèvements de substitution, individuels et collectifs, se multiplient (dans les nappes phréatiques, dans le Rhône…).
- Concernant la qualité de l'eau, les résultats liés à des opérations ponctuelles se révèlent assez médiocres. Sur le bassin de l'Herbasse « *A défaut d'un bilan qualitatif initialisé pour 2001, on peut penser que la qualité de l'eau avant et après le contrat n'a pas évolué ou trop peu pour répondre à l'objectif initial* » (SIEE 2002b, 30). Sur le bassin du Doux « *les efforts engagés en matière d'assainissement communal devraient contribuer, dans les prochaines années, à une réduction significative de la pollution des eaux du Doux et de ses affluents. Toutefois, le gain en termes d'amélioration de la qualité sera limité par les étiages sévères à moins qu'ils ne soient soutenus. D'autre part, la politique engagée en termes d'amélioration de l'assainissement communal sur le territoire du SIVU devrait être menée en étroite collaboration avec l'ensemble des communes du bassin versant afin de garantir la cohérence et l'efficacité des actions menées localement.*» (Christin and Simon 2002, 23). Sur le bassin des 4 Vallées « *Au regard des* ***principaux foyers de pollution*** *identifiés en 1993 [...], la contribution du contrat de rivière dans l'atteinte des objectifs de qualité s'avère* ***faible et peu significative*** » (Christin and Simon 2002, 11). Les causes sont multiples (en particulier le temps,

[90] Temps écoulé entre le centre de gravité de l'averse et le débit de pointe

paramètre indispensable pour mesurer l'amélioration des milieux) mais partout, il est difficile d'instaurer un réel comportement de bassin permettant d'améliorer efficacement la qualité de l'eau.

*C – Un manque de données opérationnelles pour suivre l'évolution du milieu et réajuster les programmes d'actions.*

Ce dernier constat met également en lumière une autre lacune de ces contrats, celle de la difficulté de mesurer réellement l'impact des efforts consentis. Dans le cas du Haut-Béarn, élaborer localement des « classes » a permis de mieux caractériser les pollutions en cause dans chaque bâtiment fromager, de mieux en comprendre les raisons et de suivre, au fil du temps, les améliorations de la qualité de l'eau même si celle-ci restait en dehors des normes. Rien de tel dans ces contrats, quels que soient les sujets abordés (quantité, qualité…). Ce manque d'outil pour mesurer et suivre l'amélioration des qualités en jeu est extrêmement préjudiciable. Il l'est pour les milieux. Mais il l'est aussi pour encourager et maintenir l'implication des acteurs du bassin. Il est difficile de consentir des efforts sans pouvoir en mesurer le résultat.

*D –Des procédures qui ne permettent pas l'émergence d'une « gestion en patrimoine commun »*

La multiplication de ces contrats témoigne du désengagement de la société de la gestion de la « qualité » des rivières à partir de la seconde guerre mondiale. Ces contrats témoignent aussi d'un réinvestissement par les acteurs publics et institutionnels de cette gestion de la « qualité » de l'eau. Mais ce réinvestissement ne peut seul remédier au désengagement de la société et les contrats ne permettent pas, pour différentes raisons dont certaines ont pu être mises en avant au travers de ces évaluations, une « ré

implication » de la société dans la gestion de la qualité de l'eau. L'explication réside, selon nous, et contrairement à la situation du Haut-Béarn, au fait que face à des « problèmes complexes et multiacteurs », ces procédures contractuelles ne permettent pas de basculer en mode « gestion en patrimoine commun » afin de trouver des réponses à des problèmes insolubles par ailleurs. Ces procédures reposent sur l'amélioration de la « décision ensemble » afin de planifier, dans des bassins versants de petites tailles, la gestion de l'eau. En mobilisant la terminologie de l'approche patrimoniale, nos analyses nous conduisent à constater que ces contrats permettent d'instaurer une « gestion collective » décentralisée de la gestion de l'eau. Intuitivement, c'est ce que ressentent bon nombre d'acteurs de ces territoires, dont les élus, qui constatent que ces contrats ne permettent pas d'aborder certains thèmes qui leur tiennent à cœur : l'amélioration de la gestion quantitative de l'eau, la diminution du temps de réponse amont-aval dans les bassins, lier amélioration de la gestion de l'eau et amélioration de la gestion du territoire…

Développer, renforcer une telle capacité à « gérer en patrimoine commun » la qualité de l'eau dans les territoires est ce à quoi nous avons participé lors de deux autres démarches, l'une dans les Quatre Vallées à la suite de l'évaluation du contrat de rivière, l'autre dans le Vaucluse, au sujet du devenir des petits réseaux gravitaires. Nous allons en présenter les principaux contours et enseignements dans le Chapitre suivant.

# Chapitre 7. Deux tentatives de réactualisation de la gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans les territoires

## Section 1 – Une démarche stratégique dans les 4 Vallées : répondre à une crise patrimoniale ordinaire

Postérieurement à l'évaluation menée en 2002 et 2003, les élus du SIAH des 4 Vallées, avec le soutien des acteurs institutionnels, avaient fait le choix d'initier dans le territoire une démarche stratégique. Il s'agissait pour les élus du SIAH des 4 Vallées de continuer à mener les activités dont il avait la compétence, dont l'entretien des berges et l'assainissement, mais, conscients que cela ne permettait pas de trouver des solutions à tous les enjeux liés à l'eau dans leur bassin, ils souhaitaient compléter cette « compétence » par celle de faciliter la ré-implication à leurs côtés des acteurs du territoire dans la gestion de l'eau.

Dans les paragraphes suivants, notre parti pris est de détailler la procédure que nous avons effectivement mise en place plutôt que de nous concentrer sur les résultats. En effet, cela nous paraît tout particulièrement intéressant d'illustrer comment cette vaste question de « l'implication active de la société dans la gestion de l'eau » a pu être abordée concrètement et méthodologiquement dans un contexte singulier.

- Un territoire où il n'y avait pas de crises immédiates liées à l'eau, crises qui, si elles compliquent la tâche des décideurs, suscitent néanmoins « spontanément » la mobilisation de nombreux acteurs.

- Un territoire où aucune « pression réglementaire » ne poussait les acteurs à s'associer autour de la gestion de l'eau.
- Une procédure qui ne débouchait pas de façon systématique sur la mobilisation d'aides financières permettant de mettre en œuvre les actions identifiées. C'est bien parce que les principaux financeurs ne souhaitaient pas, à l'époque, se réengager aux côtés du SIAH4V dans un nouveau contrat de rivière qu'une telle procédure fut mise en place.

Autre élément, lui plus opérationnel, intéressant à mettre en évidence, cette démarche a permis des « innovations » permettant de mieux structurer le niveau « méso » dont l'importance a été établie précédemment. Une proposition « d'innovation institutionnelle », afin de permettre à un syndicat mixte de renforcer sa capacité à « faciliter l'action commune » sans pour autant créer une nouvelle structure juridique ». Deux « innovations procédurales » : la mise en place de séminaires « décideurs » afin de préciser le cadre de gouvernance de la future charte patrimoniale de la gestion de la qualité; celle consistant enfin à mettre en place des séminaires dits « thématiques » après les séminaires « familles » afin d'alimenter la rédaction de la future « charte patrimoniale de la gestion de la qualité de l'eau ». Cette dernière « innovation » avait été inspirée par la demande du SIAH4V précisée dans son Cahier des Clauses Techniques Particulières et qui mentionnait, qu'en plus de séminaires « familles », le prestataire retenu aurait à :

> Constitu[er] des groupes de travail thématiques mobilisant les partenaires concernés et représentatifs sur les thèmes spécifiques du territoire et répondant aux enjeux prioritaires retenus. La concertation multi-acteurs devra mettre en évidence les solidarités possibles riverains, usagers, etc. et permettre de négocier les contributions de chacun à la gestion de l'eau (Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Quatre Vallées du Bas Dauphiné 2004).

Cette intervention a donc été l'occasion de définir et tester une procédure aujourd'hui retenue, même si elle a été affinée depuis, par tous les « facilitateurs patrimoniaux »

dès lors qu'il s'agit de mettre en place une démarche visant à aboutir à une « charte patrimoniale signable de la gestion de la qualité du vivant ». En 2004, dans notre réponse à la demande du SIAH4V sur ce point, nous avions ainsi présenté la procédure à suivre pour cette phase :

➲ Étape 3 : Commissions thématiques

Cette étape a pour objectif de finaliser les projets sur les thématiques fortes autour desquelles sera structurée la charte.
Les séminaires se dérouleront en deux réunions (I-D/P-A[91]). Tout le travail de mobilisation précédent est essentiel pour parvenir à réunir dans de bonnes conditions les acteurs représentant différentes sensibilités.

Participeront à ces commissions thématiques :
Des représentants des différents groupes de séminaires (1 personne par groupe)
Des techniciens d'organismes concernés par ces thématiques : État, Agence de l'eau, Conseil Régional, Conseil Général, SIAH, Communauté de communes (ex : DDAF ou Chambre d'agriculture pour les questions d'érosion et de pollution, DIREN pour les milieux aquatiques, DDASS pour l'eau potable…)

A l'issue de cette étape, une première ébauche de Charte sera rédigée. Outre les axes thématiques structurants, les enjeux hiérarchisés et sectorisés, il sera mis en évidence des actions pilotes, reconnues par tous comme importantes à mener, soit pour les problèmes qu'elles permettront de résoudre, soit pour la dynamique qu'elles pourraient susciter.
Une dizaine de propositions d'actions pilotes sera ainsi formulée, selon les différentes thématiques concernant le bassin.
La définition de ces actions pilotes se fondera sur les résultats des réunions de concertation et également sur les dispositions des documents de planification déjà établis ainsi que sur les propositions d'actions formulées dans le cadre de l'étude-bilan du Contrat de Rivière et qui seront adaptées aux attentes concertées.
Pour chaque action identifiée, seront définis sous forme d'une fiche d'une ou deux pages :

- le maître d'ouvrage pressenti,
- le niveau de priorité,
- les échéances souhaitables,
- l'organisation des acteurs,
- les principes de mise en œuvre,
- le coût prévisionnel,
- les principaux résultats escomptés,
- les recommandations et contraintes éventuelles.

---

[91] Identification – Diagnostic / Prospective – Actions, NDR

> SIEE apportera sa contribution technique à la finalisation de ses propositions, en concertation avec a2d : cohérence et faisabilité technique, pertinence vis-à-vis des problématiques prioritaires du territoire, adéquation avec les résultats du diagnostic…(agora diagnostic développement and Christin 2004).

Nous allons maintenant replacer ces « innovations » dans le contexte général de la démarche.

### I – Détail du processus mis en place

L'objectif pour l'équipe de facilitation était ici d'accompagner les élus du SIAH dans la mobilisation puis l'implication à leurs côtés des multiples acteurs concernés par l'eau dans leur bassin. La démarche proposée visait à faire émerger un projet qualité fondé sur l'expertise partagée des acteurs et sur leur accord. Elle s'inscrivait dans la suite logique du processus de mobilisation des acteurs de l'eau des 4 Vallées engagé en 2002-2003 au cours de l'audit patrimonial (durant lequel une centaine de personnes avaient été auditées). Il s'agissait d'un processus affiché comme :

- **Participatif,** recherchant l'expertise et l'implication constructive du maximum d'acteurs concernés par la gestion de l'eau dans les 4 vallées.
- **Progressif**, fondé sur la validation et l'enrichissement progressif d'un projet de gestion durable de l'eau dans le territoire des 4 vallées.
- **Transparent,** chaque étape de la réflexion faisant l'objet de comptes-rendus et de synthèses écrites.

L'intervention, centrée sur l'émergence d'un projet qualité, visait :

> - A mettre en place un processus de facilitation stratégique, afin de mobiliser et recueillir l'expertise des acteurs de l'eau et du territoire dans les 4 Vallées.
> - A établir un pré-contrat qualité dans cette partie du Bas Dauphiné, à la fois « contrat de projet » et « convention cadre » pour des actions à 3 ou 5 ans, au travers d'une « Charte

de la gestion de la qualité de l'eau dans les 4 vallées du Bas Dauphiné et de développement durable du territoire ».
- A tester la faisabilité de la mise en place d'une institution de type patrimonial, véritable instance de facilitation de la gestion de la qualité de l'eau dans le territoire (instance de rencontre, de négociation et de décision selon des procédures à déterminer).
- A mettre en place un processus de qualification « pas à pas », auprès des acteurs des territoires (réalisation et présentation de notes de synthèse…) et auprès du comité de pilotage réuni par le SIAH, des principaux résultats obtenus au travers de la démarche.

La démarche proposée visait à impliquer **progressivement** les acteurs en mobilisant leur expertise. La trame de l'intervention a été exécutée selon le phasage suivant :

**ETAPE 1**

Synthèse des données techniques, réglementaires, issues du bilan. Présentation aux futurs membres des groupes.

➔ Réalisation d'une note de synthèse pédagogique pour les membres des groupes.

**ETAPE 2**

Séminaires de stratégie patrimoniale

Réunion des forces vives du territoire. Celles représentant les « intérêts privés » (riverains, agriculteurs…), celles représentant l'intérêt général (un groupe d'élus par vallées).

➔ Une note de synthèse par famille d'acteurs.

Remise au comité de pilotage d'un premier document de synthèse s'appuyant sur les résultats du bilan (audit patrimonial + analyse technique) et les séminaires par famille d'acteurs.

**ETAPE 3**

Commissions thématiques.

➔ Une note de synthèse par thème.

Remise au comité de pilotage d'un premier prototype de charte.

**ETAPE 4**

Conception du dispositif politique de pilotage, avec des représentants d'élus du niveau communal / communauté de communes, pays, contrat global… / départemental / régional

➔ Une note de synthèse sur le mode d'organisation.

Remise au comité de pilotage d'un deuxième prototype de charte.

**ETAPE 5**

Finalisation de la charte (représentants des élus, des forces vives, des partenaires techniques et financiers…).

**Remise au comité de pilotage du document final, UNE CHARTE?.**

Il s'agissait bien de rechercher une « implication active » des acteurs de l'eau et du territoire comme nous l'avons définie :

> Il s'agit avant tout de mettre à disposition des acteurs locaux les éléments de décision. Ces éléments doivent permettre de définir un contrat d'engagement entre tous les acteurs locaux et de choisir l'outil de gestion contractuel ou réglementaire futur le mieux adapté aux enjeux pressentis (contrat de rivière, protocole de gestion concertée de la ressource, plans de prévention des risques, schémas d'assainissement…) sur le territoire le plus approprié et avec le porteur de projet le plus légitime (Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Quatre Vallées du Bas Dauphiné 2004, 4).

L'engagement « libre et volontaire » des acteurs était au cœur de la démarche.

Pendant environ un an, de janvier 2005 à janvier 2006, 121 personnes allaient participer à cette démarche (51 élus, 60 « forces vives » du territoire et 10 personnes qualifiées). 41 réunions allaient être organisées et plus de 1500 courriers envoyés (certains de

plusieurs dizaines de pages…). Le SIAH évaluera les frais liés uniquement à ce dernier poste à 1 400 euros, sans compter le très important temps passé par son personnel pour imprimer, mettre sous enveloppe et envoyer les courriers… Nous les en remercions ici.

*A – La constitution « d'un groupe projet »*

Dès le début de la démarche et une fois le processus validé par les élus du SIAH, une phase fut rajoutée, celle de la constitution d'un « groupe projet » auprès duquel les élus et l'équipe de facilitation pourraient demander aide et conseils et qui serait chargé de valider les différentes étapes du travail réalisé.

Le principe était que comme il s'agissait de mettre en place une charte qui n'est ni un document d'aménagement, ni un document réglementaire, mais un contrat d'engagement entre tous les acteurs, il était intéressant de constituer un « groupe projet », afin d'associer le plus d'acteurs possible dès le lancement de la démarche. Concrètement, cela passait par le renforcement de l'ancien comité de rivière, en particulier en y ajoutant des représentants des structures intercommunales du bassin concernées. L'objectif second était de préfigurer une éventuelle future instance de rencontre, communication et négociation type « conseil de gestion patrimoniale » pouvant se mettre en place à l'issue de la phase d'élaboration de la charte.

Dans les premières semaines un certain nombre d'acteurs ont été rencontrés avec un binôme « élu du SIAH4V – facilitateur » après envoi d'un courrier (cf. annexe 13). En effet, il est très vite apparu que cette phase ne pouvait être menée seule par les membres du syndicat; il est plus difficile qu'il ne peut paraître au premier abord à ces acteurs de sortir du « champ strict de leurs compétences » et d'inviter d'autres acteurs à participer

à leurs côtés à une démarche commune. A chacun, il a été présenté les grandes lignes de la démarche, et il leur a été demandé leur accord pour participer au groupe projet. Si accord il y avait, nous leur avions demandé, afin de légitimer le groupe projet, une délibération de leur institution afin 1) d'officialiser l'accord pour la participation; 2) concrètement, de désigner deux membres qui seraient chargés de suivre les travaux.

C'est le sous-préfet du secteur concerné qui a été sollicité en premier et a accepté que ses services suivent et participent aux travaux. De même l'ensemble des E.P.C.I., à l'exception d'une peu concernée au vu de ses compétences, ont accepté de s'investir dans le processus. Ce sont ensuite les représentants des chambres consulaires qui ont été rencontrés (chambres d'agriculture, de commerce et des métiers) et ont donné leur accord, ainsi que les représentants des associations environnementales.

Cette phase a abouti à la constitution d'un groupe projet de 28 personnes dans lequel étaient représentés : l'État, l'agence de l'eau (délégation Rhône Alpes), le Conseil Régional Rhône Alpes, le Conseil Général de l'Isère, deux communautés de communes du territoire et deux Contrats Globaux de Développement[92], les trois chambres consulaires (chambre d'agriculture, des métiers et de commerce de l'Isère), le SIAH, les maires du territoire (les maires ne siègent pas forcément au SIAH), les riverains, les propriétaires d'étangs, les agriculteurs, les pêcheurs et les représentants d'associations environnementales.

---

[92] « *Le Conseil Régional Rhône-Alpes a décidé en 1993 la mise en œuvre d'une procédure de développement territorial, les contrats globaux de développement (CGD). Cette procédure était le nouveau moyen d'intervention que la région entendait proposer aux collectivités pour quelles s'associent et qu'elles constituent, sur un territoire déterminé, « un nouvel espace du quotidien » correspondant à la notion de bassin de vie selon les termes utilisés par le schéma régional* » (de Séverac 2000).

La première réunion du Groupe Projet a été organisée dans la foulée. Elle avait pour but :

1. De rappeler les fondements et les objectifs de la démarche engagée par le SIAH des 4 Vallées ;
2. De présenter les grandes étapes du processus.
3. De discuter et valider les grandes orientations de la démarche et du rôle précis du groupe-projet.
4. De constituer les groupes pour les séminaires « familles d'acteurs »

Le rôle de ce groupe projet avait était présenté comme suit :

- Aide à la constitution des séminaires par familles d'acteurs
  - Une réunion au lancement de la démarche
- Validation des synthèses des séminaires
- Préparer la phase suivante : dégager les thématiques correspondant aux enjeux forts liés à la gestion de l'eau dans les 4 Vallées
- Aide à la constitution des séminaires thématiques
  - Une réunion à l'issue des séminaires par famille d'acteurs
- Validation des synthèses thématiques.
- Discussion / amendement de la première ébauche de charte.
- Aide à la constitution du groupe de réflexion sur le portage politique de la future charte
  - Une réunion à l'issue des réunions thématiques.
- Une réunion de travail sur la deuxième ébauche de charte.
- Réunion finale : mise en œuvre concrète de la charte.

(Christin 2004, diapositive n° 9)

Cette réunion a été suivie de quatre autres tout au long de la démarche.

### *B – Les séminaires « familles d'acteurs ».*

La phase suivante fut celle de la réalisation de séminaires de famille d'acteurs. Dans chaque séminaire, il s'agit de faire émerger une expertise et un projet partagés. Les

résultats de la réflexion de chaque groupe sont exprimés selon le cadre stratégique suivant :

- Inventaire des « qualités » associées à l'eau et aux milieux aquatiques sur le territoire des 4 vallées
- Objectifs de qualité à atteindre de façon raisonnable à l'horizon de cinq et dix ans,
- Un programme d'actions préconisées à réaliser d'ici cinq et dix ans,
- Les moyens d'engagement disponibles (notamment financiers),
- Les critères de contrôle et d'évaluation de la réussite du projet

En pratique, ont été organisées trois réunions pour chaque « famille », et afin de garder une certaine liberté de parole, le seul document qui est rendu public est le document final une fois celui-ci validé par le groupe.

Chaque participant au « séminaire famille » doit s'exprimer en son nom propre mais le facilitateur l'aide à formuler une expertise « micro-macro-systémique », c'est-à-dire, partant de son expérience personnelle, pour projeter sa réflexion à l'échelle du bassin. Par rapport aux concepts développés précédemment, il s'agit aussi d'aider les acteurs des territoires à structurer différents niveaux méso$^{micro}$ afin de formuler ensemble leur expertise de la situation et de se mettre en posture de négociation avec les autres acteurs du bassin. Une bonne négociation ne peut se mener que si chaque acteur se sent légitime pour la conduire et porteur d'un projet consistant. Les familles d'acteurs suivantes avaient été retenues :

- Agriculteurs (11 participants)
- Riverains et propriétaires d'étangs (8 participants)
- Industriels – PME/PMI – Artisans (5 participants)
- Pêcheurs – Protecteurs de la nature – Pédagogie nature (17 participants)
- Maires de la vallée de la Sévenne (9 participants)
- Maires de la vallée de la Véga (9 participants)

- Maires de la vallée de la Gère (10 participants)
- Maires de la vallée de l'Amballon Gervonde (17 participants)

La composition des groupes fut établie avec les membres du « groupe-projet ». Mais comme ce « groupe » n'était pas décisionnaire, une autre réunion fut organisée, cette fois-ci avec les élus du SIAH, qui eux validèrent définitivement la liste préétablie avec le groupe projet. Le principe est bien de renforcer la position des élus du bassin, tout en leur facilitant la définition d'accords qu'ils ont à construire avec l'ensemble des acteurs du bassin. Pour s'assurer de la participation des membres des « séminaires famille », un courrier explicatif fut envoyé à chacun et un membre du Conseil Municipal de chaque commune fut désigné pour aller à la rencontre des participants pressentis et de leur commune afin de leur réexpliquer « de vive voix » la démarche. Il est indispensable pour le bon déroulement de ces processus de « facilitation externe » que des acteurs du territoire assurent eux aussi ponctuellement une part de « facilitation ».

*C – Les séminaires « thématiques »*

Une fois les « séminaires familles » achevés, l'étape suivante consista en l'organisation de « séminaires thématiques ». Il s'agissait de faire ressortir et d'approfondir la réflexion et les propositions d'actions sur quelques thèmes qui paraissaient communs à l'ensemble des « familles ». Pour définir ces thèmes, les huit documents finaux des huit séminaires « famille » furent envoyés à l'ensemble des membres du groupe-projet pour qu'ils en prennent connaissance. L'équipe de facilitation prépara une proposition de « thèmes communs » et ceux-ci furent discutés, amendés, puis de nouveaux thèmes furent ajoutés par les membres du groupe projet. Six thèmes furent arrêtés :

- Gérer l'exceptionnelle ressource en eau des 4 vallées
- Améliorer la capacité du territoire à retenir et à restituer l'eau
- Valoriser les éléments du patrimoine naturel et historique en lien avec l'eau
- Améliorer l'efficacité de l'action à plusieurs ; améliorer les procédures pour l'action
- Améliorer la connaissance et le partage d'informations en lien avec l'eau
- Quelle charte, quels financements, quelle maîtrise d'ouvrage ?

Pour que les acteurs du bassin puissent s'inscrire dans les « séminaires thématiques » qui leur convenaient, une nouvelle réunion fut organisée avec l'ensemble des participants des « familles ». En plus de leur présenter les six thèmes retenus, il leur fut également présenté, par chaque organisme concerné, les grandes lignes des politiques européennes et françaises en matière de gestion de l'eau (loi sur l'eau et mise en place de la D.C.E., les politiques agricoles et l'eau…) ainsi qu'un point sur les principales réglementations. Un membre de SIEE leur présenta également l'état des lieux objectivable « physico-chimique » et biologique dans leur bassin. **Il s'agit bien dans**

**une telle démarche de croiser les intelligences pragmatiques et les intelligences universalistes et donc de s'appuyer sur ces deux types de connaissances. Il s'agit également de rendre chacun des acteurs mieux micro-macro-acteur.**

Une fois chaque personne inscrite pour un ou plusieurs thème(s), chaque participant reçut un document de synthèse (une centaine de page sauf pour deux thèmes) reprenant, avec un code-couleur adapté, les éléments ressortant des huit séminaires « familles » sous la forme de la trame stratégique utilisée dans tous les documents : Identification de la situation et des problèmes / Diagnostic de l'action engagée / Prospective / Proposition d'action.

La composition des « séminaires thématiques » fut la suivante :

- Gérer l'exceptionnelle ressource en eau des 4 vallées
    - Chambre de Commerce et d'Industrie Nord-Isère
    - Chambre d'Agriculture de l'Isère
    - agence de l'eau RMC
    - DDAF de l'Isère
    - Agriculteur, président de Pil-Azote
    - Un propriétaire riverain
    - Un propriétaire d'étang et de rivière,
    - Fédération de Pêche de l'Isère
    - SIAH des 4 vallées
- Améliorer la capacité du territoire à retenir et à restituer l'eau
    - Chambre d'agriculture,
    - Agriculteurs,
    - Associations environnementales,
    - agence de l'eau
    - SIAH des 4 Vallées
- Valoriser les éléments du patrimoine naturel et historique en lien avec l'eau
    - Associations environnementales
    - Propriétaires riverains

  - Fédération de pêche
  - SIAH des 4 vallées
- Améliorer l'efficacité de l'action à plusieurs ; améliorer les procédures pour l'action
  - État
  - Élus
  - Riverains/propriétaires
  - Associations (pêche et environnement)
  - Industriels :
  - SIAH des 4 Vallées
- Améliorer la connaissance et le partage d'informations en lien avec l'eau
  - Propriétaires riverains
  - SIAH 4 Vallées
- Quelle charte, quels financements, quelle maîtrise d'ouvrage ?

⇨ Ce thème vint alimenter la réflexion d'un groupe « Décideurs » déjà constitué et dont le travail fera l'objet du paragraphe suivant.

Ces « séminaires thématiques », au-delà de la préparation des orientations à suivre et des actions à mener dans le bassin, ont également pour objectif de commencer à structurer la rencontre « verticale » entre les acteurs « micros » et les acteurs « macros », *via* une structuration que nous appellerions maintenant « méso$^{micromacro}$ ».

Chaque thème a été finalisé sous la forme d'un « contrat qualité » validé par l'ensemble des participants. Un contrat qualité se présente sous la forme de quatre grands registres :

- Un inventaire qualité,
- Les exigences qualité,
- Les objectifs qualités,
- Le mode d'action ensemble.

*D –Le groupe « Décideurs »*

Dès la constitution du « Groupe Projet », il avait été demandé à certains acteurs décisionnaires clés du territoire de participer à un groupe « Décideurs » qui, en parallèle de la démarche, réfléchirait et ferait des propositions quant à la structuration institutionnelle qu'il faudrait mettre en place dans le territoire afin d'arriver à associer « au quotidien » aux côtés du SIAH des 4 Vallées les multiples acteurs concernés. Le groupe était composé des organismes suivants :

- L'État (DDAF-MISE 38)
- La Région Rhône-Alpes
- L'agence de l'eau, délégation Rhône-Alpes
- Le Conseil Général
- Le Contrat de Développement Rhône P.L.U.R.I.E.L.
- Le Contrat de Développement Isère Porte des Alpes
- La Communauté des Communes du Pays St Jeannais
- La Communauté d'Agglomération du Pays Viennois
- Le S.I.A.H. 4 Vallées

La première réunion du groupe projet eut lieu avant le début des séminaires thématiques, car dans notre esprit « mode de gouvernance » et « thèmes à traiter » doivent être élaborés en parallèle car l'un et l'autre s'influencent et se complètent mutuellement. Nous l'avons vu dans le cadre du Haut-Béarn, sans la capacité à basculer en mode « gestion en patrimoine commun », il n'est pas sûr que la solution « améliorer la qualité de l'eau » serait apparue, alors que d'autres fois certains problèmes à traiter nécessitent de faire évoluer les modes de gouvernance.

Lors de la première réunion de ce groupe les premiers résultats des différents séminaires furent donc présentés, ainsi que les grandes lignes de ce que nous entendions, sur un plan « théorico-pratique », par « gestion en patrimoine commun » Cette réflexion avait été initiée par l'envoi d'une note aux participants du groupe avant la réunion, note que nous reproduisons en annexe 14.

## II – La finalisation de la charte

C'est aux membres du « groupe projet » qu'étaient destinés tous les documents élaborés dans les groupes de travail et en son sein qu'ils étaient discutés, amendés... Au bout de deux ans de travail de préparation et de rencontre, c'est donc là que fut finalisée la charte.

La charte comprend quatre grandes parties :
Un **préambule**, qui précise, en quelques mots, quelle est l'ambition commune, le dessein commun, que les acteurs se donnent dans leur bassin.

De riches histoires lient l'eau et les hommes dans le bassin des 4 Vallées. Celles des Romains, qui dès le Ier s. ap J.-C ont capté les eaux de Gemens pour alimenter Vienne. Celles des moines cisterciens de l'abbaye de Bonnevaux, grands hydrauliciens, qui à partir du XI$^{ème}$ siècle ont créé des étangs, canalisé des rivières pour l'irrigation, les moulins... Celles des meuniers, des taillandiers, des industriels (entre autre le textile) qui ont su utiliser la force motrice des rivières... Aujourd'hui encore, l'eau revêt une très grande importance dans le bassin des 4 Vallées, même si peu à peu les usages liés à l'eau ont pour la plupart été transférés des eaux superficielles aux eaux souterraines. Ce sont en effet chaque année 9 millions de m3 qui sont prélevés dans le bassin pour l'eau potable, 3,8 millions pour l'industrie et 3 millions pour l'irrigation. L'eau contribue également à la qualité des milieux naturels du bassin des 4 Vallées, et plus généralement à la qualité de vie dans ce territoire (étangs...), qui bien que proche de l'agglomération lyonnaise, conserve encore une identité forte.

Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des 4 Vallées s'inscrit dans cette longue histoire. Sa création, en 1978, est liée à l'évolution du territoire :

intensification agricole, urbanisation... Dans cette décennie, les problèmes liés au mauvais entretien des cours d'eau ont en effet de multiples conséquences négatives. Le choix est fait de mettre en place une solidarité financière et technique entre les communes concernées par ces problèmes. La mise en place du SIAH concrétise cette volonté. Avec le temps et pour répondre à ces fins, le SIAH n'est plus seulement un outil de solidarité entre les communes, mais devient un lieu d'où émerge une politique de bassin. C'est ce qui amène le SIAH des 4 Vallées à être le coordonnateur d'un Contrat de Rivière sur la période 1995-2001.

Si le Syndicat des 4 Vallées a pu prendre en charge la gestion des rivières à l'échelle du bassin sur les questions les plus urgentes d'assainissement, d'entretien et d'animation, qui demeurent des enjeux importants, compte tenu des mutations du territoire et des nouveaux enjeux associés (gestion quantitative, érosion des berges, qualité de la nappe, étangs à risques, préservation des milieux naturels...), le Syndicat ne pouvait plus porter seul ces questions. Pour aller plus loin, comme c'est aujourd'hui nécessaire, dans la gestion de la qualité totale de l'eau dans le bassin, un très grand nombre d'acteurs qui ont effectivement un impact sur elle à court ou à long terme doivent être impliqués dans un dessein commun qui guidera leur action.

La gestion des rivières est en effet aujourd'hui indissociable d'une gestion globale de l'eau dans le bassin (présence multiforme de l'eau, circulations diffuses à travers le territoire...) ; gestion de plus en plus complexe du fait de l'évolution du territoire et des activités des hommes ainsi que de l'évolution du contexte institutionnel et réglementaire.

Aussi le SIAH, qui a et aura encore vocation à porter des projets structurants en assurant une cohérence de bassin (assainissement, entretien des berges...), a mis en place une démarche stratégique afin d'initier une gestion de l'eau tournée vers la reconnaissance et la satisfaction des attentes des acteurs du territoire, plutôt que de se voir enfermer dans une « lutte contre », contre la dégradation des berges, de la

qualité de l'eau, des milieux naturels... jugée peu durable (augmentation du coût de la gestion de l'eau, démobilisation des acteurs...). Une telle gestion passe par l'implication à ses côtés des multiples acteurs publics et privés concernés par la gestion de l'eau dans le bassin des 4 Vallées, sans mise en cause des espaces de responsabilités publics et privés existants.

Grâce à l'ensemble des démarches entreprises depuis sa création par le SIAH, les acteurs mobilisés au travers de la démarche stratégique considèrent qu'un certain nombre de gros problèmes liés à l'eau sont en passe d'être résolus, même si le risque d'une crue majeure est toujours là et que la dégradation diffuse de la qualité de l'eau reste un sujet préoccupant. De plus il n'y a pas de conflits particulièrement marqués autour de la gestion de l'eau dans le bassin, et il se dégage un consensus pour l'amélioration de la qualité totale de l'eau dans le bassin. Aussi, ils estiment que les améliorations passent par une gestion fine de l'eau dans les 4 Vallées, ce qui milite pour une implication des acteurs basée sur l'envie, la liberté d'engagement, plus que sur la contrainte.

Cette charte témoigne de la volonté des acteurs institutionnels et des acteurs du territoire de s'engager dans ce type de gestion, pour que la qualité totale de l'eau soit réellement prise en charge en patrimoine commun.

(Institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné 2006)

Une partie « **Fondements** » qui, en quelques articles, précise quel est le « contrat de projet » que se fixent les acteurs, et comment ils s'organisent pour le réaliser.

Une partie « **Institution patrimoniale** » qui détaille ce lieu « *où se conçoit et se met en œuvre une gestion en patrimoine commun de la qualité totale de l'eau dans le bassin* ».

Une partie « **État des lieux** », qui s'appuyait sur le diagnostic réalisé par SIEE lors de l'évaluation du contrat de rivière, légèrement réactualisé (diagnostic environnemental, appréciation des usages et contexte institutionnel et réglementaire).

Une partie « **Orientations** », s'appuyant sur les synthèses réalisées lors des différents séminaires. Les orientations étaient aux nombre de quatre : promouvoir l'action commune; approfondir et collecter les connaissances liées à l'eau et améliorer le partage de l'information et des savoirs; améliorer l'efficacité de l'action commune dans tous les domaines de la gestion de la qualité totale de l'eau; mener les études de faisabilité nécessaires à la mise en place d'un SAGE dans le bassin des 4 Vallées.

Une fois cette synthèse réalisée, explicitée au travers de la charte et validée par le groupe projet, il s'agissait de travailler à la rendre opérationnelle.

La première étape fut, début 2006, de présenter ce travail à l'ensemble des maires du bassin pour leur permettre d'en débattre avant une éventuelle validation. En effet, si les élus avaient été étroitement associés à l'ensemble du travail (dans le groupe projet, dans les différents séminaires...), une telle charte n'avait de sens que si elle était validée par les élus, les maires en tout premier lieu. **C'est, pour nous, dans nos régimes démocratiques et pour ces questions « de patrimoines communs d'intérêt général », une condition essentielle : le pilotage de la gestion en commun, en patrimoine commun, doit se faire sous responsabilité politique. Mais une responsabilité qui s'exerce sur le respect d'un processus de rencontre, communication et négociation tel que formulé dans la charte, et non sur la décision concernant l'action à mener elle-même.**
C'est dans ce sens qu'avait été rédigé l'article 2 de la charte concernant « l'instance politique de décision » :

L'instance politique de décision a pour objectif de **faciliter la gestion en patrimoine commun de la qualité totale** de l'eau dans le bassin des 4 Vallées, **sans se substituer aux maîtres d'ouvrage existants** auxquels elle apporte son concours.
A ce titre, ses missions sont :

- De promouvoir l'action commune notamment dans les trois domaines suivants :
  - Améliorer la gestion de l'exceptionnelle ressource en eau des 4 vallées
  - Améliorer la capacité du territoire à retenir et à restituer l'eau
  - Valoriser les éléments du patrimoine naturel et historique en lien avec l'eau
- D'approfondir et de collecter les connaissances liées à l'eau et d'améliorer le partage de l'information et des savoirs
- D'améliorer l'efficacité de l'action commune dans tous les domaines de la gestion de la qualité totale de l'eau
- De mener les études de faisabilité nécessaires à la mise en place d'un SAGE sur le bassin des 4 Vallées

Début 2006 donc, tous les maires des 4 Vallées furent conviés à débattre avec les représentants du SIAH des 4 Vallées, en la présence de l'équipe de facilitation, de la faisabilité de la mise en place de la charte et de la gestion en patrimoine commun qu'elle proposait. Trois grands points ressortirent. 1) Accord sur le fond de la démarche. 2) Très grande réticence à la création d'une nouvelle structure, d'un nouveau syndicat mixte, pour piloter la gestion en commun (l'instance de décision de l'institution patrimoniale). 3) Volonté de réengager une procédure type « contrat de rivière » pour retrouver une capacité d'action en propre au SIAH (en particulier sur les questions d'entretien des berges liées à la gestion du risque-inondation sujet ô combien important et sensible). Concernant ce dernier point, on retrouve là l'ambigüité de ces contrats de rivières portés par des structures constituées initialement pour pallier le désengagement des propriétaires riverains dans l'entretien des rivières. L'identité institutionnelle de ce type de syndicat est finalement plus de réaliser des actions que d'assurer la coordination de multiples acteurs et actions sur le bassin.

Quoi qu'il en soit, il fallait innover. La proposition qui a alors été élaborée a été de chercher à renforcer le SIAH des 4 Vallées dans sa capacité à initier et faciliter une gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans le bassin. Le principe était

que ces structures qui fonctionnent en – ou qui favorisent globalement un – mode de gestion individualo-collectif puissent aussi basculer, quand les besoins l'exigent (et de tels besoins étaient identifiés dans les quatre vallées), en « gestion en patrimoine commun ». Ainsi, un SIAH « traditionnel » devait élaborer puis conduire un nouveau contrat de rivière ou de milieu. Mais le même SIAH, en partenariat avec d'autres institutions et avec d'autres procédures, devait faciliter l'action en patrimoine commun. Concrètement, « l'instance politique de décision » de l'institution patrimoniale aurait pris la forme d'une « convention de partenariat » entre le SIAH, le Conseil Général et le Conseil Régional, convention établie pour trois ans, afin de tester sa faisabilité et son efficacité (cf. Annexe 15).

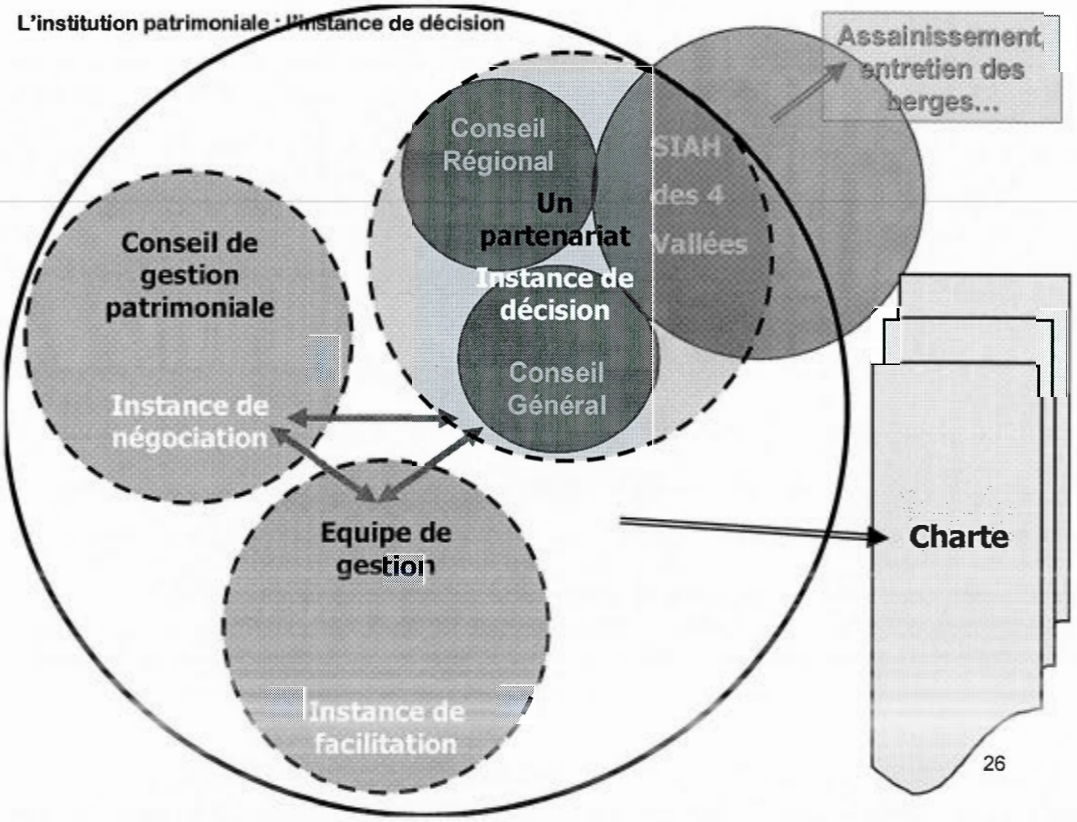


**Figure 19 : proposition institutionnelle visant à renforcer la capacité d'un syndicat mixte "standard" à faciliter une gestion en patrimoine commun.**

Deux inconvénients à cette proposition institutionnelle. Premièrement, elle complique l'engagement des élus, qui apparaît plus clairement dans un syndicat mixte uniquement consacré à faciliter l'action commune. Difficile pour un élu de rendrecompte devant ses électeurs de son double rôle au sein d'une même structure. Deuxièmement, *a priori*, il vaut mieux des institutions distinctes pour développer des modes de gestion différents : de la gestion collective dans les syndicats traditionnels, de la gestion en commun dans des syndicats mixtes conçus à cet effet; cela va dans le sens des observations d'E. Ostrom qui préconise que chaque niveau d'organisation ait une seule fonction.

Mais ce montage institutionnel peut avoir un grand avantage. Aujourd'hui, les structures intercommunales se multiplient dans les territoires sur de multiples sujets. Renforcer la capacité de ces structures à faciliter une gestion en patrimoine commun est en soi un défi important à relever tant il y a de sujets complexes auxquels elles sont confrontées. Rappelons que toute institution, toute entreprise, tout individu fonctionne, face à un problème à traiter, un projet à mettre en œuvre, tour à tour ou simultanément en mode de gestion individuel, collectif et commun. Investir explicitement cette capacité à agir en commun est donc primordial. Autre incidence positive de cette proposition, cela permettait de développer des institutions patrimoniales dans les territoires à moindre coût « politique » (il n'y a pas une nouvelle structure à créer…) et financier (possibilité de mutualiser des moyens de secrétariat, de locaux…).

## III – Le devenir de la charte

En toute fin, pour conclure le processus de facilitation, une grande réunion eut lieu au premier trimestre 2006 en présence des représentants de l'État avec tous les membres élus du SIAH des 4 Vallées, ceux du Conseil Général, du Conseil Régional et de l'agence de l'eau. Si le Conseil Général ne voulut pas suivre les propositions avancées (sa nouvelle politique n'était désormais plus de s'engager qu'au travers des SAGE…), les autres partenaires s'accordèrent sur la mise en place d'un tel dispositif dans les 4 Vallées.

*A – La signature de la Charte*

Après quelques allers-retours et quelques phases de négociations directes avec certaines institutions, la charte fut signée en septembre 2007 par l'ensemble des acteurs qui s'étaient déclarés favorables à sa mise en place (agence de l'eau, SIAH des 4 Vallées, chambres consulaires, associations diverses, etc.). Pour être précis, si le Conseil Régional validait politiquement le document, il ne souhaitait pas en être signataire pour des raisons de politique interne. Il proposait par un courrier de sa vice-présidente déléguée à l'environnement et à la prévention des risques (cf. annexe 16) de faire valider les orientations de la charte par le Comité Technique Régional de l'eau et des milieux aquatiques et son engagement allait se concrétiser au travers de moyens alloués au Syndicat, en particulier pour l'embauche d'un chargé de mission dans le cadre de sa politique « emploi-environnement ». Sur le fond, l'accord portait sur l'initiation d'une gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans le bassin des Quatre Vallées et sur la possibilité pour le SIAH d'être de nouveau candidat à un contrat de rivière. Concrètement, les institutions partenaires s'engageaient à créer un poste de facilitateur, charge à celui-ci sur la base du travail réalisé et pour le compte des élus du SIAH d'organiser concrètement la mise en place de l'institution patrimoniale et de lancer la définition d'un contrat de rivière. Il devait assurer la transition entre le « processus de facilitation externe » vers la « facilitation interne ». Un tel poste a été créé.

*B – Dénouement*

Après de multiples remous (changements fréquents du chargé de missions / facilitateur et d'autres techniciens du SIAH, élections municipales de 2008 qui rebattirent certaines cartes…) la nouvelle équipe du SIAH décida de réorienter le SIAH sur des bases plus classiques.

> Lors de notre élection à la tête du RIV4VAL en avril 2008, nous avions pris trois engagements : **recentrer la structure sur sa compétence initiale**, à savoir la gestion des cours d'eau du bassin versant ; **redresser la situation financière** très compromise ; **lancer** la procédure pour **un deuxième contrat de rivière**[93].

Le syndicat a changé de nom, il est devenu le Syndicat « Rivières des 4 Vallées » (RIV4VAL). Le comité d'agrément du bassin Rhône-Méditerranée a validé la candidature au 2ème contrat de rivière. La plupart des acteurs mobilisés restent associés, *via* leurs structures, à la démarche au travers du comité de rivière, mais, nous l'avons dit, dans une forme plus classique ayant peu de chance, à nos yeux, de favoriser une gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau au sens où nous l'entendons. Mais les nouveaux élus ont finalement fait un autre choix, tout aussi légitime.

C'est dans un tout autre contexte que nous participons à une autre tentative de réactualisation de la gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau, autour des petits réseaux gravitaires dans le Vaucluse.

## Section 2 – **Réactualiser « la gestion en commun » dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse**

Dans ce paragraphe, nous allons présenter les grandes lignes, ainsi que les enseignements que nous avons pu en tirer ,d'une démarche patrimoniale, menée pour le compte de la Chambre d'Agriculture de Vaucluse et soutenue par l'agence de l'eau RM&C délégation de Marseille, portant sur les « conditions et moyens d'une meilleure

---

93 93 http://www.rivieresdes4vallees.fr/, site du syndicat, page consultée le 21 mai 2012

gestion de la qualité de l'eau dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse ». Du point de vue de notre recherche, cette problématique avait pour intérêt de concerner le devenir de structures originales, des Associations syndicales de propriétaires (ASP), en charge de la gestion de ces petits réseaux gravitaires, structures aujourd'hui très fragilisées. Ces structures correspondaient à l'origine à des « communautés d'irrigants », au départ plus ou moins auto-organisées, aujourd'hui cogérées pour la plupart avec l'État. D'une certaine façon, on peut les considérer comme des « buttes-témoin » d'une certaine gestion en commun de l'eau en France organisée à partir des territoires. Il était donc intéressant de voir pourquoi ces « communautés d'acteurs de l'eau » ont perduré, pourquoi elles se trouvent fragilisées aujourd'hui, ainsi que les éventuelles pistes possibles pour les consolider dans un contexte très différent de celui qui les a vues se développer.

Dans un premier temps, nous présenterons ces ASP, puis le contexte stratégique de cette intervention, avant de décrire le processus suivi et les premiers résultats obtenus.

## I – Le contexte général de l'intervention

### *A –La nécessaire maîtrise de l'eau dans le sud de la France*

#### 1 – Transporter l'eau, un enjeu majeur

Dans le Sud de la France, plus spécifiquement dans les Régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), marquées par un climat de type méditerranéen, les réseaux hydrauliques qui fonctionnent par gravitation sont particulièrement développés. Dans ces régions en effet, comme le rappelle (Riaux 2009, 2) pour la province du Roussillon – mais le constat peut s'étendre à l'ensemble des régions du Sud de la France au climat méditerranéen, climat *« caractérisé par d'importantes variations de la pluviométrie, avec une alternance régulière de périodes sèches et de grandes crues dévastatrices »* – « *ici,* ***la maîtrise de l'eau est une condition sine qua non à la vie des populations***[94] ». C'est ce que rappelle également (Ruf 2001, 11), en reprenant les Actes du forum international de la montagne qui s'est tenu en l'an 2000 à Chambéry sous l'égide de l'Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM) « *LA PLUPART DES MASSIFS MONTAGNEUX du monde méditerranéen et tropical disposent d'aménagements hydrauliques anciens. Les sociétés locales ont modifié les écoulements pour capter l'eau rare des étiages des torrents et rivières. Elles ont aussi organisé des parades pour éviter l'érosion et la destruction par l'eau trop abondante des crues* ». (GARIN et al. 2000, 8) précisent eux : « ***Le bassin versant Rhône Méditerranée Corse*** *[...] L'irrigation est*

---

[94] Souligné par nous

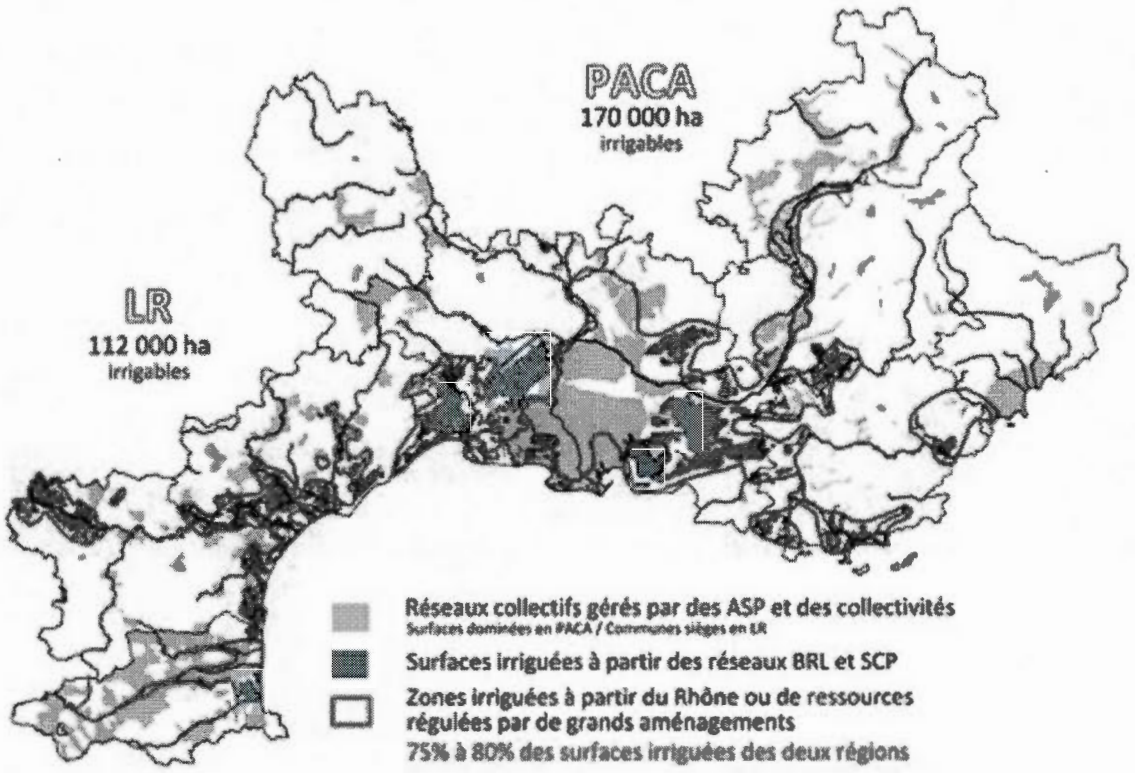
*indispensable pour la plupart des cultures, compte tenu du climat (fortes ETP et faibles pluviométries estivales)* ».

Or « maîtriser l'eau », c'est en particulier dans ces régions pouvoir la transporter. La transporter pour la détourner, pour l'évacuer, par exemple lors d'orages violents, pour la prélever d'un lieu où elle abonde (une source, une rivière, un barrage…) vers un lieu où elle manque parfois cruellement, afin d'y alimenter les populations, d'y produire de l'énergie, d'y ravitailler des fontaines mais aussi, et c'est ce qui nous intéresse tout particulièrement ici, pour irriguer des terres et les rendre fertiles. Mais l'eau est difficile à transporter, car liquide et lourde. Un progrès incontestable dans l'histoire de l'évolution de l'humanité a donc été la construction de réseaux hydrauliques, permettant par gravitation de transporter beaucoup plus facilement, et à énergie moindre, cette eau. Dans sa thèse, (Riaux 2006, 20) montre ainsi comment c'est la dimension « ouvrage hydraulique » qui a conduit à faire la distinction, pour les ingénieurs français au moins, entre « arrosage » et « irrigation » :

> « Il semble qu'en français, le terme "irrigation" ait pris une connotation différente de celui d'"arrosage" au cours du XIXe siècle, dans le milieu des agronomes. Il semble que la notion d'irrigation ait alors été associée au développement de techniques permettant de mobiliser de l'eau grâce à des moyens issus de la construction hydraulique. La définition de l'irrigation par Charpentier de Cossigny (1889 : 1) en témoigne.
> « Arroser un terrain c'est l'humecter en répandant de l'eau à sa surface, de manière à produire artificiellement un effet analogue à celui de la pluie. L'emploi de l'arrosage exige une main-d'œuvre énorme, non seulement pour la dispersion de l'eau, mais surtout pour son transport depuis le réservoir quelconque qui la fournit jusqu'au lieu de son emploi. Aussi cherche-t-on aujourd'hui, même dans les jardins, à substituer autant que possible à ce moyen des procédés plus économiques. (…) Heureusement, la plus grande partie de la main-d'œuvre peut être évitée au moyen d'un système approprié de rigoles. Celles-ci, par leur pente convenablement calculée, conduisent l'eau, en vertu de son propre poids, depuis la prise d'eau jusqu'au terrain à arroser. Ce procédé économique constitue l'irrigation ».
> L'irrigation est présentée ici comme une étape importante de l'histoire de l'usage de l'eau en agriculture : le passage de l'arrosage manuel à l'irrigation par gravité. Dès cette époque, l'irrigation apparaît comme une technique relevant de la science de l'ingénieur, tandis que l'arrosage reste du domaine du savoir paysan ».

## 2 – Quelques données sur l'irrigation dans le Sud de la France

Quelques chiffres permettent de mieux comprendre l'importance de l'irrigation dans les régions méditerranéennes ainsi que la place qu'y prend encore l'irrigation gravitaire. Dans le sud de la France près de 300 000 ha sont irrigables, ce qui représente 25% des terres cultivables (hors parcours et landes pâturées), contre 10% à l'échelle nationale (Association des Irrigants des Régions Méditerranéennes Françaises 2009). Parmi ces 300 000 ha irrigables, 200 000 ha sont effectivement irrigués et près de 80 000 ha de ces périmètres irrigués sont desservis par des réseaux d'irrigation gravitaire (Ladki 2004, 15), soit environ 40%. De fait, « *Les multiples aménagements hydrauliques créés au cours des siècles ont eu pour objet de stocker, transférer et répartir l'eau dans des régions autrefois arides. Ils constituent aujourd'hui un véritable réseau hydrographique secondaire, d'une densité comparable au réseau naturel sur certains secteurs* » (Association des Irrigants des Régions Méditerranéennes Françaises 2009, 4).




*B – Maîtrise de l'eau et gestion « collective »*

A partir du moment où il y a construction d'ouvrages hydrauliques et irrigation gravitaire, la gestion « collective » de l'eau est présentée dans de multiples travaux émanant de multiples disciplines comme une donnée incontournable. Plusieurs raisons sont mises en avant. Pour (Riaux 2009, 183), c'est la nature des infrastructures lourdes à mettre en place qui pousse à cette gestion « collective » : « *La gestion collective de l'eau est une activité spécifique par rapport à celle d'autres ressources. L'usage de l'eau nécessite un aménagement du territoire reposant sur des infrastructures hydrauliques et impliquant un investissement collectif* ». C'est la dimension également

retenue par (VALONY, 2) « *les associations syndicales autorisées (Asa) se sont constituées avant tout pour faire face aux travaux importants de réhabilitation des canaux* ». Pour (RUF, 12), dans la logique des travaux d'Elinor Ostrom, c'est la nature même de la ressource en eau, qui peut être considérée comme un bien commun dans la théorie économique, qui conduit à ce que « *la gouvernance est nécessaire pour réguler l'accès aux biens qui ne peuvent pas être enclos* ». Pour (GARIN and LOUBIER 2002, 7), reliant les deux derniers point de vue, c'est la ressource en eau mais aussi le réseau d'irrigation lui-même qui peuvent être considérés comme des biens communs, constatant dès lors « *la particularité des réseaux d'irrigation qui, à la différence des autres biens en communs, sont très capitalistiques et pour lesquels une attention constante doit être portée aux activités de provision du bien lui-même c'est-à-dire la maintenance et le renouvellement des infrastructures* ». Observant la gestion de l'eau de la Lentilla, (Riaux and Ferroudji 2006, 3 et 4) estiment qu'à l'origine, c'est la délégation d'un droit d'eau qui a structuré une communauté, et par la même une gestion « collective » : « *A partir du XIe siècle, seigneurs et abbayes vont octroyer des droits d'eau aux communautés villageoises et impulser la construction d'infrastructures hydrauliques sur leurs territoires [...] De ce fait, le groupe d'ayants droit défini par l'acte de concession d'eau ne repose pas sur une unité sociale, politique ou territoriale préexistante. C'est l'acquisition collective d'un droit d'eau qui fonde le groupe et ses limites. [...] C'est l'appropriation juridique et technique de l'eau qui lie les membres du groupe sociohydraulique, non l'usage qu'ils font de l'eau* ». En aparté, ce qui est décrit ici ne correspond pas à une action « auto-organisée » pure et parfaite, mais bien en lien avec un pouvoir que l'on pourrait qualifier de « macro ». Pour (Garin and Richard-Ferroudji 2008, 41), une autre raison à la gestion collective de l'eau, en amont d'une juste répartition de celle-ci et des coûts liés à la gestion des ouvrages, vient de ce que « *Les attentes multiples de la société*[95] *vis-à-vis de ce bien ont donc suscité de*

---

[95] Id

*longue date des dispositifs visant à préciser ce qui était jugé légitime de faire avec l'eau* ».

### *C – La gestion mixte à la française*

La situation française est caractérisée, pour ce qui est du réseau gravitaire, par un mélange d'État et de « sociétés hydrauliques[96] ».

#### 1 – Une « co-gestion » fruit de l'histoire

Les réseaux hydrauliques gravitaires, en particulier ceux consacrés à l'irrigation agricole, sont très anciens. Les premiers aménagements hydrauliques datent des Romains (Ier – Vème siècle), (pour l'eau potable, les thermes…) à l'ouest de la région méditerranéenne; des Wisigoths et des Arabes à l'est (Rieul 1996, 34). Mais, « *Il semble que le développement des premiers canaux à usage d'irrigation dans le sud de la France date de la période Wisigothique (VIème – VIIIème siècle). La liaison entre l'usage de la ressource et la propriété du sol est explicite dans le droit Wisigoth (liber juridicum).* » (Balsan 2008, 6).

Bon an mal an, ce mode de gestion va se développer, avec quelques évolutions, sur le pourtour méditerranéen français, jusqu'à la Révolution française. Mais à partir de cette date, « *Sur le terrain français, les interventions publiques se sont intensifiées à partir de la période post-révolutionnaire avec la création des départements et l'instauration de l'autorité préfectorale. Dans le domaine de la gestion collective de l'eau, la promulgation de la loi de Floréal an XI (1803) impose un contrôle du Préfet sur les*

---

[96] « *c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles les paysages et les territoires, mais aussi les sociétés locales elles-mêmes – les solidarités et les sociabilités qui les charpentent – s'ordonnent autour de la régulation des usages de l'eau* » (Ingold 2008, 30).

*organisations communautaires* » (Riaux 2009, 1). Les lois de la République naissante, le code civil, vont en effet porter atteinte, ou risquer de porter atteinte, à des éléments fondamentaux de cette gestion « communautaire », en particulier du fait de la sacralisation de la propriété, publique et privée. C'est le cas pour le droit d'aqueduc « *Permettant de faire passer l'eau d'irrigation sur un bien fonds dont on n'est pas propriétaire* » (Ingold 2008, 34). « *Ce qui est en débat, c'est l'introduction d'une législation nationale mettant fin aux particularités locales, qui permettaient aux communautés d'irrigants d'utiliser les eaux selon des droits acquis* ». (Ingold 2008, 31). En France, observant l'intérêt de telles modalités de gestion locales dans le Roussillon, en Espagne et en Orient, c'est Jaubert de Passa (1785-1856) qui va se faire le défenseur de ces « particularismes locaux ». En Italie, où les problèmes se posent dans les mêmes termes entre les tenants du droit de propriété inaliénable et ceux, par exemple, qui défendent le droit d'aqueduc, c'est Carlo Cattenao (1801-1869) qui va se faire l'avocat des « institutions silencieuses » locales.

Le rôle des communautés locales est finalement reconnu, le « *régime des eaux du code civil français [...] fait finalement coexister un article ouvrant des droits aux riverains (article 644) et un autre invitant, en cas de litiges, à suivre les « règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux » (article 645), afin de respecter les droits acquis des anciens arrosants* ». (Ingold 2008, 32).

Mais l'État n'abandonne pas tout rôle dans la gestion de ces réseaux gravitaires, et va légiférer pour encadrer, réglementer les communautés locales. (Riaux, 2006) et (Ingold 2008) rapportent que c'est au travers de la question des assèchements de marais que va se redéfinir la coopération entre Etat et sociétés locales. Ces débats et reconfiguration des rôles de chacun vont conduire à la création en 1865 – une innovation sur le plan juridique – des Associations Syndicales de Propriétaires, sous la forme soit d'Associations Syndicales Autorisées (ASA) ; Libres (ASL) et plus rarement – voire jamais dans le cas de l'irrigation sauf si l'aspect « sécurité », question d'intérêt général

majeure, lié à l'évacuation des eaux pluviales est prédominant – Forcées (ASF) (aujourd'hui ASCO, Association Syndicale Constituée d'Office).

### 2 – Les Associations syndicales de propriétaires

Les périmètres irrigués sont gérés en direct par des Associations Syndicales de Propriétaires (ASP). Les ASP sont des structures originales qui peuvent prendre trois formes : les Associations syndicales agréées (ASA), les associations syndicales libres (ASL) et les associations syndicales constituées d'office (ASCO). Ce sont des groupements de propriétaires fonciers qui ont pour objectif d'effectuer des travaux d'entretien ou d'amélioration intéressant l'ensemble des propriétés. Les droits sont attachés à la propriété et non à la personne. Historiquement c'est la loi du 21 juin 1865 qui a présidé à leur création, et actuellement, elles sont réglementairement régies par l'ordonnance n°2004-632 du 1er juillet 2004 sur les associations syndicales de propriétaires et le décret d'application en date du 3 mai 2006.

Les missions de ces associations sont regroupées en quatre thèmes :

- préservation contre les risques naturels ou sanitaires, les pollutions ou les nuisances ;
- préservation, restauration, exploitation de ressources naturelles ;
- aménagement et entretien des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ;
- mise en valeur des propriétés.

Juridiquement, les ASP sont des Établissements Publics Administratifs non locaux. Les réseaux collectifs d'irrigation sont gérés en ASA, plus rarement en ASL. « *Les Associations Syndicales Autorisées sont des collectivités territoriales d'utilité publique qui ont été créées afin d'entretenir les ouvrages existants tant d'irrigation que d'assainissement, d'améliorer et d'étendre les périmètres d'irrigation et de partager équitablement, sur un périmètre, les frais d'entretien de celui-ci* » (Riviere-Honegger 2004, 64).

Les ASA consacrées à l'irrigation sont financées de deux façons : par la taxe syndicale, qui doit être acquittée obligatoirement par tout propriétaire ayant des terres dans le périmètre syndical ; par la taxe d'irrigation, qui varie en fonction des terres effectivement irriguées.

### 3 – L'État

L'État est loin d'être absent de la gestion gravitaire des ASA.

En tout premier lieu, c'est l'État qui fixe le cadre réglementaire de ces associations de propriétaires (lois de 1865 puis de 2004).

Deuxièmement, dans le cas des ASA, associations autorisées donc, c'est l'État qui valide, ou non, le périmètre d'irrigation proposé (pouvant y inclure « de force » certaines parcelles que les propriétaires voudraient soustraire du périmètre concerné) et c'est l'État qui, par le biais des percepteurs, s'assure du respect des procédures, de la bonne gestion comptable de ces associations (en particulier du fait qu'elles respectent « l'équilibre financier »), et de la réalisation effective des travaux indispensables à mener.

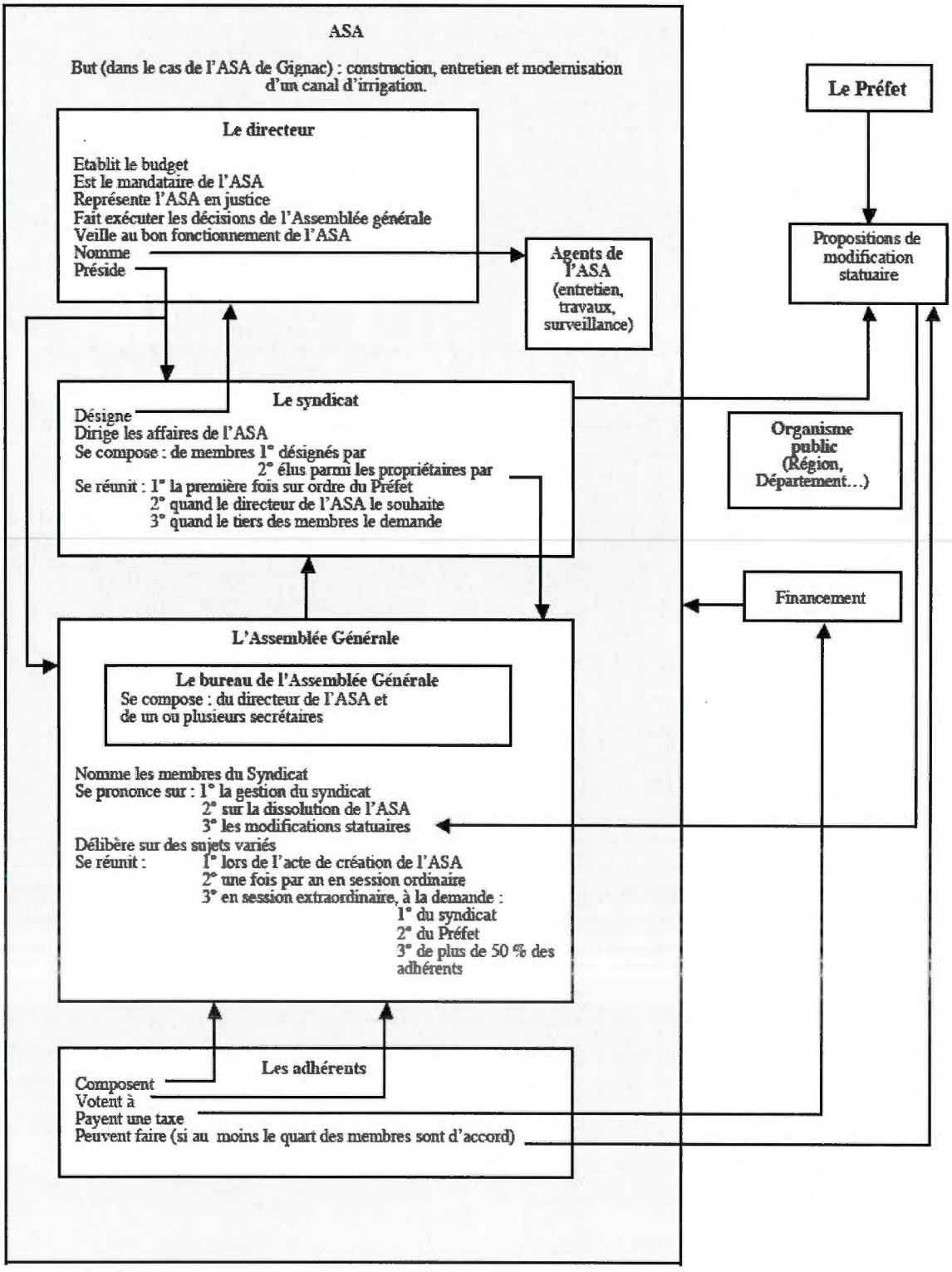
Troisièmement, l'État (par le biais de concessions parfois) participe à « l'offre et la distribution d'eau ». En effet, le XXème siècle va voir se développer, à partir des années 1950-1960, de gros aménagements pour augmenter l'offre en eau. Ce sera par exemple le cas du barrage de Serre-Ponçon sur la Durance dont les travaux débutent en 1955 et qui donne naissance au deuxième lac artificiel d'Europe par sa capacité (1,272 milliard de $m^3$). Les eaux ainsi retenues puis relâchées participent à l'irrigation agricole et à la production d'hydroélectricité. Or, il est à noter que dans de nombreux cas, les prises d'eau que les ASA effectuaient dans le lit de la Durance ont aujourd'hui étaient déplacées dans le canal de la Durance, ou ses ramifications, suite à la construction du barrage de Serre-Ponçon. C'est aussi le cas pour le canal du Bas-Rhône qui a été décidé dans les années 1950 et qui peut prélever jusqu'à 75 m3/s dans le Rhône; il sert lui

aussi à l'irrigation mais également à l'alimentation en eau potable des populations du littoral méditerranéen.
Enfin, les ASA, comme tout usager de l'eau en France, personne physique ou morale, inscrivent leurs actions dans le cadre des lois sur l'eau.

D'autres institutions peuvent favoriser l'action des ASA, comme les différentes collectivités territoriales (communes, syndicats mixtes, conseils généraux, conseils régionaux) ou les agences de l'eau, en subventionnant pour partie les actions entreprises par les ASA, en proposant des aides techniques, du personnel…

Pour les ASA, il en résulte un fonctionnement schématisé dans la figure suivante :

**Figure 2**
**Schéma global de fonctionnement d'une ASA**
*Réalisation : Arnaud Grenier-1999, UMR 5045 CNRS*



Entre autonomie et tutelle « *Généralement, l'acteur étatique joue un double rôle, il peut être bénéfique au système d'irrigation de par son approche macro-locale et sa volonté initiale de répartition égalitaire des débits captés à la source. A l'inverse, il crée des inégalités et des distorsions dans son approche de la gestion technique ou encore au travers de l'application de grands programmes de maîtrise de la ressource (réorganisation des points d'alimentation des réseaux) dont la finalité indirecte est inévitablement la dislocation des structures gestionnaires anciennes* » (Moline 2006, 2).

### *D –Les associations syndicales agréées, des structures anciennes à l'avenir incertain*

(Ladki and Garin 2007) ont cherché à recenser les services rendus par les canaux gravitaires, au-delà du rôle prépondérant qu'ils jouent pour l'irrigation agricole, l'agriculture et donc l'économie de ces régions. Ils distinguent les services directs et les services indirects, « les externalités » pour les économistes.

#### 1 – Les services directs

Nous l'avons vu, il s'agit de l'irrigation agricole, mais les auteurs mentionnent également les services alternatifs d'eau brute aux autres propriétaires que peuvent être les collectivités et les particuliers. Cette eau brute sert pour les collectivités à arroser les espaces verts par exemple, ou à alimenter les bornes à incendie. Pour les particuliers, elle sert à l'arrosage des jardins, ou encore au remplissage des piscines.

#### 2 – Les services indirects, ou « externalités ».

Là, les auteurs distinguent les externalités positives et les externalités négatives.

Ils énumèrent 11 principales externalités positives :

- Recharge de nappe
- Réduction de la demande en eau domestique en période de pointe (fonctionnement / investissement) par les services d'eau brute
- Maîtrise des remontées salines en zone côtière
- Restitution de rivière (soutien d'étiage) si transfert « inter bassin versant »
- Assainissement pluvial
- Lutte contre les inondations
- Lutte contre feux de forêt
- Activités récréatives
- Paysage
- Patrimoine
- Écosystèmes (zone humide / faune-flore / biodiversité)

et 6 principales externalités négatives

- Chutes et noyades dans les canaux
- Débordements et inondations
- Restitution d'eau nuisible au milieu récepteur
- Pollutions
- Nuisances (résidus d'entretien)
- Prélèvements en rivière

(Ladki et al. 2006) présentent dans un autre article sous une autre forme un tableau récapitulatif des externalités liées au réseau gravitaire (p. 10).

Tableau I. Principales externalités positives et négatives générées par les systèmes d'irrigation gravitaire.

| Affiliation | Externalité | Canaux d'irrigation | | | France | Bolivie | Effet sur les tiers |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Présence | Entretien | Fonctionnement | | | |
| Cycle de l'eau | Restitution en rivière | | | X | X | | + (ou -) |
| | Recharge de nappe | | | X * | X | | + |
| | Maîtrise de la salinité des nappes en zones côtières | | | X | X | | + |
| Environnement | Alimentation en eau d'écosystèmes et de zones humides | | | X | X | | + |
| Usages socio-économiques | Paysage (alimentation en eau de la végétation) | | | X | X | | + |
| | Prévention et lutte contre les feux de forêt, lutte contre les feux industriels ou domestiques | | | X | X | X | + |
| | Assainissement pluvial urbain (prévention des inondations) | | X | | X | X | + (ou -) |
| | Drainage de zones localement humides | | X | | X | X | + |
| | Activités récréatives et touristiques associées aux canaux | | X | | X | X | + |
| | Ouvrages patrimoniaux associés aux canaux | X | | | X | | + |
| Sécurité des biens et des personnes | Lutte contre les inondations | | X | | X | X | - (ou +) |
| | Chutes et noyades dans les canaux | | | X | | | - |
| Pollution, nuisances et perturbations | Source de pollution et de nuisances | X | | | X | X | - |
| | Utilisation de désherbants chimiques pour entretenir des tronçons de canaux | | X | | X | | - |
| | Diminution qualitative et quantitative de l'eau au droit des prélèvements en rivière | | | X | X | X | - |

Les croix indiquent que le phénomène est observé de manière significative (mais non systématique) dans le pays d'étude considéré.

*La recharge de nappe provient aussi et surtout de l'irrigation gravitaire des cultures (par submersion, à la raie, etc.).

Si les plus importantes de ces structures arrivent à s'adapter à un contexte changeant dans les territoires afin de mieux valoriser les services directs et indirects qu'elles fournissent, les plus petites peinent.

« nous pouvons identifier 4 groupes de structures qui, après analyses plus poussées, s'avèrent avoir un comportement contractuel caractéristique et spécifique vis-à-vis des effets induits qu'elles constatent.

**TYPE 1 :** les petites structures de montagne. Elles tendent à ne **pas développer d'accord** sur les effets induits qu'elles constatent (seules 4.8 % des structures développent des accords, contre 31.4 % en moyenne). Elles sont exclusivement non-professionnelles.

**TYPE 2 :** les très petites structures des territoires, quel que soit le type de territoire en question. Elles tendent à développer des accords mais qui ont une **propension relativement faible** à les développer comparée à la moyenne (autour de 25 %, la moyenne étant à 31.4 %), et qui développent **principalement des accords informels** (relativement peu d'accords formels)

**TYPE 3 :** Ce groupe est composé :

- des moyennes structures de montagne (exclusivement non-professionnelles)
- des petites et des moyennes structures de piedmont (idem)
- des petites structures de plaine et de zone côtière (qui se trouvent être en grande partie non-professionnelles)
- des moyennes structures non-professionnelles de plaine et zone côtière (les professionnelles sont ici exclues volontairement)

Ce groupe de structures manifeste une **propension relativement forte** à développer des accords, là encore **principalement des accords informels** (relativement peu d'accords formels).

**TYPE 4 :** les moyennes et grandes structures professionnelles de plaine et zone côtière (non-professionnelles exclues), qui ont une **propension relativement très forte** à développer des accords comparée à la moyenne (autour de 70 %, la moyenne étant à 31.4%), et qui développent des **accords informels** (entre 45 % et 55 %) aussi bien que des **accords formels** (idem) ».

(Ladki and Béchard 2007, 33 et 34).

Malgré les efforts menés par les ASP, la reconnaissance et la prise en compte des multiples dimensions liées à l'irrigation gravitaire, la pression d'adaptation due aux évolutions des territoires ou du monde agricole, le constat n'en demeure pas moins pessimiste : pour (Ladki and Béchard 2007, 7) « *La durabilité des associations d'irrigation et de leur réseau est aujourd'hui remise en cause* ». Pour (Riviere-Honegger 2004, 1) « *est posée la question du devenir de ces structures et de leur participation à une gestion de l'eau à long terme* ». Pour (Ladki 2004) toujours, « *la durabilité économique et institutionnelle de ces systèmes d'irrigation gravitaire est aujourd'hui problématique, et la question de l'avenir de l'organisation et du financement du système d'irrigation gravitaire est posée* ». Finalement, « *De nos jours,*

*considérer la circulation des eaux de manière globale et souligner l'utilité des "fuites" de l'arrosage gravitaire demeure une démarche marginale, comme elle l'était au XIXe siècle* » (Riaux 2009, 15).

## II – Le contexte stratégique

Notre intervention s'est construite autour de trois institutions. La Chambre d'Agriculture de Vaucluse, l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, délégation de Marseille, et l'association Sol et Civilisation (qui m'emploie le temps de la thèse dans le cadre du dispositif CIFRE). Les trois structures se sont reconnu un intérêt commun à travailler à la réactualisation de la gestion des petits réseaux gravitaires dans le Vaucluse. Dans ce cadre, la Chambre d'Agriculture du Vaucluse a sollicité l'association Sol et Civilisation afin de faire une proposition d'assistance méthodologique et opérationnelle pour la mise en place d'une démarche patrimoniale dans le département visant à rechercher « les conditions et les moyens d'une réactualisation de la gestion de la qualité de l'eau dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse ».

C'est à l'occasion d'un colloque intitulé « eau et Agriculture », co-organisé par la Chambre d'Agriculture de Vaucluse et Sol et Civilisation[97], qu'est apparu explicitement un début de consensus sur l'importance de ces réseaux, mais aussi sur leur fragilité, reposant, en substance, sur les constats suivants :

---

[97] Colloque « eau et Agriculture. Les régions méditerranéennes face à la gestion de l'eau : quelle prise en charge pour demain ? » qui s'est tenu le 14 novembre 2008 à Avignon.

- Pour le monde agricole, les agriculteurs sont les principaux gestionnaires actuels de ces petits réseaux, mais ils sont de moins en moins en capacité d'assurer cette gestion, du fait de la pyramide des âges, des financements.... Or, au travers de cet engagement se joue en partie le devenir de leur activité mais aussi celui de leur légitimité dans le territoire ; en particulier, ces petits réseaux se trouvent bien souvent en périphérie des agglomérations qui croissent et par la même grignotent le foncier et fragilisent les exploitations agricoles.
- Pour les élus, ce mode de gestion du territoire et des réseaux remplit de multiples fonctions d'intérêt général, difficiles à maintenir sans lui : recharge des nappes phréatiques l'été, dans lesquelles est prélevée l'eau potable ; maintien d'une ceinture verte autour des villes ; lutte contre les incendies ; évacuation des eaux de pluie en cas d'orages violents ; lieux de loisirs, de promenades.
- Pour l'agence de l'eau, le désengagement progressif des gestionnaires traditionnels de l'eau dans les territoires ~~est inquiétant. Sans eux il est, et il~~ deviendra, difficile de définir et de prendre en charge les équilibres environnementaux auxquels le réseau gravitaire local peut, sous certaines conditions, contribuer de façon positive. L'agence éprouve des difficultés, avec ses outils d'intervention actuels, à mobiliser ces acteurs

*A – Plus que des réseaux qui irriguent les cultures agricoles, des réseaux qui irriguent les territoires.*

Peut-être la décision de mettre en œuvre une démarche stratégique a-t-elle aussi été accélérée par le lancement des « études volumes prélevables » dans certains bassins du département. En effet, dans le cadre fixé par la D.C.E., un des objectifs du SDAGE RM&C concernant le volet « gestion quantitative » était d'initier des plans de gestion de la ressource et des étiages sur 100% des zones prioritaires. Or, de nombreux petits canaux gravitaires de Vaucluse se trouvent dans des bassins jugés « déficitaires ». Dans ces bassins, l'agence s'investit, aux côtés des services de l'État, pour la réalisation d'études sur les volumes prélevables dans chaque territoire déficitaire en eau. Les études doivent aboutir à un ajustement des autorisations de prélèvement dans les rivières ou nappes concernées en conformité avec les ressources disponibles et sans perturber le fonctionnement des milieux naturels. Le risque était (et est toujours…) grand que, à l'issue de ces études, des arrêtés préfectoraux soient pris pour limiter les prélèvements des réseaux d'irrigation dans les rivières, ce qui conduirait presque à coup sûr à la disparition de bon nombre d'entre eux déjà fragilisés par ailleurs.

En effet, ces canaux sont de gros consommateurs d'eau. Ou plutôt, ces canaux détournent des rivières de grandes quantités d'eau, mais, par de multiples fuites et du fait de la technique d'arrosage mise en place -l'irrigation gravitaire- ils en restituent beaucoup aux milieux et aux nappes dans lesquels aujourd'hui de multiples prélèvements s'effectuent. Une étude reprise par (Crégniot 2003), basée dans le sud Vaucluse sur le canal de Saint-Julien et ses réseaux hydrauliques donne la répartition suivante pour le volume prélevé : 13 à 15 % utilisés par les plantes, 30 à 50 % réalimentant la nappe, 35 à 57 % rejetés dans les milieux naturels pour les colatures. (Ladki et al. 2006) reprennent une autre étude réalisée par l'ENSAM en 2003 qui donne des résultats du même ordre de grandeur « *En France, une synthèse de 27 études de*

*flux réalisées auprès de périmètres d'irrigation gravitaire très divers montre qu'en moyenne 76 % du volume prélevé est retourné au milieu naturel, à la fois en profondeur vers les nappes superficielles (40 % du volume prélevé) ou en surface par restitutions en rivière (36 %), avec de fortes disparités entre ASP* ». (Riaux 2009, 13) cite une autre étude : « *À partir de l'étude du canal de Corneilla – canal de référence de l'étude ADASIA -, il a été démontré que seuls 11 % des volumes prélevés en rivière par les canaux sont consommés par les plantes. Tandis que le reste de ces eaux est restitué à l'extérieur du périmètre irrigué : 35 à 40 % percole vers la nappe quaternaire au cours du transport de l'eau dans les parties non cuvelées des réseaux d'irrigation, tandis que 20 à 25 % des eaux sont directement restitués au cours d'eau. D'après ces mesures, la majeure partie des volumes d'eau prélevés par les irrigants ne fait donc que transiter par le réseau d'irrigation* ».

Ainsi, bien plus que de simples systèmes d'irrigation des plantes ces réseaux contribuent en fait à « l'irrigation » d'un territoire. Ils participent à y développer de la vie (faune, flore…) là où elle serait sinon réduite : « *l'irrigation gravitaire garantit l'existence de milieux humides qui hébergent une faune et une flore riche et diversifiée* ». (Riaux 2009) encore : « *le fait que les eaux des cours d'eau soient détournées de leurs chemins naturels permet de répartir les eaux sur un espace qui, sans cela, serait sec […] « les hydrauliciens ont mesuré le temps que mettent les eaux de ruissellement avant de regagner la mer. Ainsi, quand il pleut à Prades, cette eau met 12 heures avant d'arriver à la mer. Lorsqu'elle est guidée par les canaux elle mettra plus de 48 h. Une partie aura donc largement le temps de pénétrer la terre » […] De manière plus générale, l'étude précédemment citée montre que les eaux prélevées sur les cours d'eau font l'objet d'une triple voire d'une quadruple utilisation, par jeux d'infiltrations et de récupérations* » (p. 14).

Mais le corollaire à cet aspect jugé bénéfique est que les débits et donc le bon fonctionnement écologique des rivières sont très gravement perturbés. Cette dernière

« externalité négative » est, dans nos sociétés actuelles et dans le contexte réglementaire déterminé par la D.C.E., considérée comme la plus négative de toutes, de nature même à remettre en cause l'irrigation gravitaire pour certains.

### *B – L'intervention proposée*

L'intervention de type « patrimonial » avait pour objectif de tester la faisabilité d'une démarche stratégique permettant de rechercher les conditions et les moyens d'une réactualisation de la capacité des acteurs des petits réseaux gravitaires à « agir en commun » dans un contexte social, économique et réglementaire très différent de celui existant au moment de la création de ces petits réseaux.

La démarche visait à impliquer progressivement les acteurs en mobilisant leur expertise, de façon à identifier les leviers permettant un engagement durable de tous dans la gestion globale de l'eau. Il s'agissait de définir les outils visant à réunir les conditions et les moyens d'une meilleure gestion des petits réseaux gravitaires dans le Vaucluse, sur 3 territoires :

- Les réseaux d'irrigation du Bassin Versant de l'Aygues, en aval de Nyons
- Les réseaux d'irrigation du bassin versant de l'Ouvèze en aval de Vaison-la-Romaine
- Les réseaux d'irrigation de la Durance dans la plaine d'Avignon

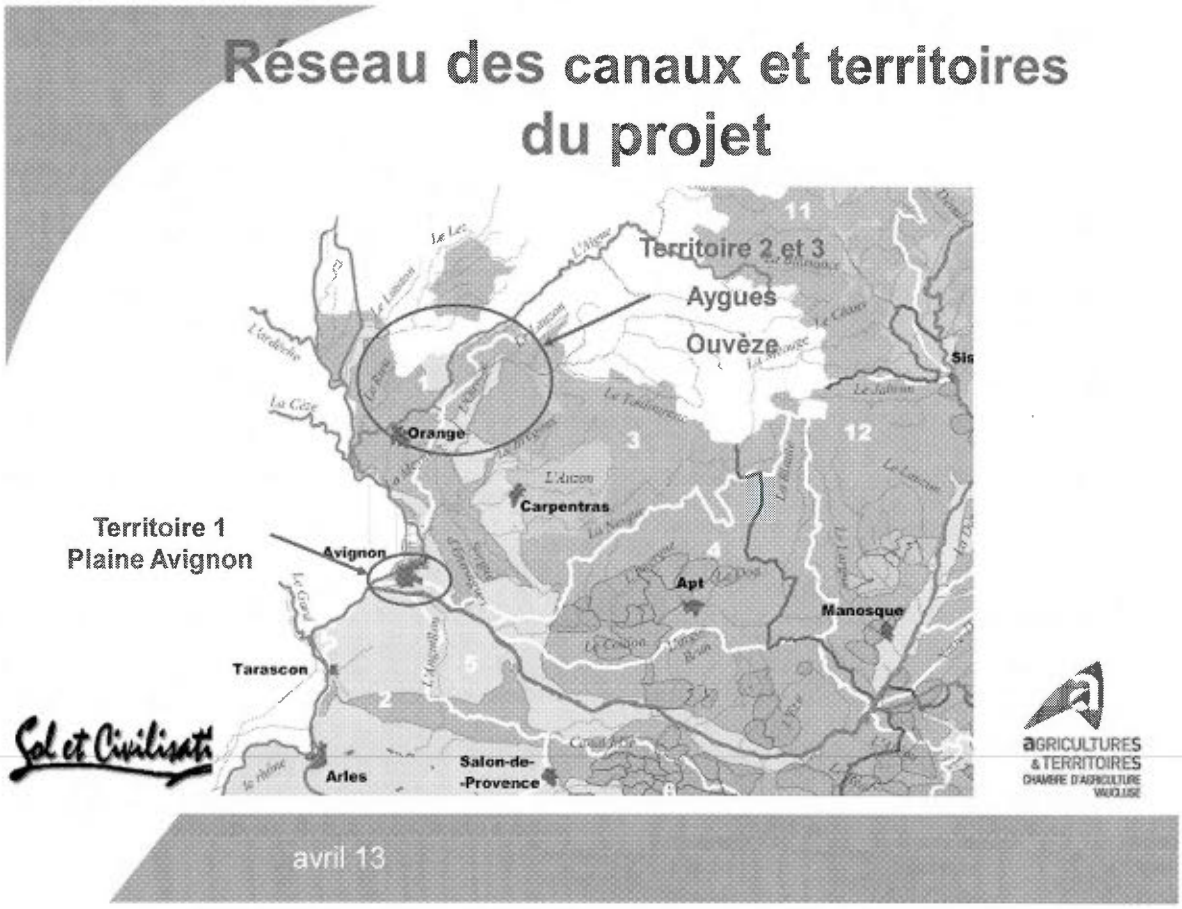



**Figure 20 : réseaux des canaux et territoires du projet (source: Chambre d'Agriculture de Vaucluse)**

Les objectifs de la démarche étaient les suivants :

- Identifier et rendre explicites les offres et les demandes effectives de gestion de l'eau dans le petit réseau gravitaire.
- Créer les conditions d'un changement dans le mode de gestion de ces canaux. Le changement concerne non seulement les gestionnaires des

canaux mais aussi les autres acteurs : administration, élus, usagers, en vue de mettre en œuvre un projet innovant en commun.

- Organiser la négociation multi-niveaux et multi-dimensions, dans un processus sécurisé, combinant une approche au niveau local et au niveau départemental.
- Etablir un pré-contrat de gestion à l'échelle locale de trois territoires (phase micro-systémique), et un pré-contrat de gestion à l'échelle du département du Vaucluse (phase macro-systémique),
- Tester la faisabilité de la mise en place d'institutions de type patrimonial. Cette étape restait conceptuelle. Les formes juridiques n'étaient pas préconçues.
- Repérer les éléments du processus et des méthodes transférables à d'autres territoires du Vaucluse et en dehors.

La démarche était conçue en 4 phases : l'audit patrimonial, les séminaires par famille d'acteurs, les séminaires thématiques, les séminaires « dispositifs de gestion ».

L'audit patrimonial repose sur une analyse documentaire et une audition individuelle des acteurs. Il s'agissait au cours de cette phase d'établir des documents de synthèse bibliographique pour comprendre l'état de la gestion actuelle des canaux telle que perçue au travers « d'approches universalistes ». Il s'agissait ensuite de recueillir auprès des acteurs, au moyen d'audits individuels, les éléments nécessaires pour établir les bases d'un précontrat de gestion. 25 audits ont été menés lors de la phase macrosystémique, et 3 fois 25 audits aux niveaux microsystémiques (25 audits sur chacun des trois territoires retenus).

Pour les séminaires par familles d'acteurs, il s'agissait de réunir les acteurs afin de confronter les constats et propositions sur la situation qui auraient été recueillis en phase 1, d'identifier les objectifs communs et divergents, et afin de retenir les éléments de consensus qui permettraient d'aller plus loin. Les familles d'acteurs se précisent à

l'issue de l'audit. Etaient prévues 2 réunions par famille dans chaque territoire, une réunion par famille au niveau départemental.
Pour les séminaires par thèmes, il s'agissait de faire se rencontrer et débattre les acteurs sur 3 thèmes principaux issus de la synthèse de l'étape précédente lors de 2 réunions dans chaque territoire et d'une réunion au niveau départemental.
Pour les séminaires Charte, il s'agissait de valoriser les résultats des étapes précédentes au travers de l'élaboration d'une « Charte », qui doit être comprise comme un outil de partage, et non comme un outil réglementaire. Etaient prévues une réunion « Charte » par territoire et trois réunions « Charte » au niveau départemental.

## III – Premiers résultats et premières analyses

Ce qui nous intéresse tout particulièrement ici, c'est de voir comment se comportent dans notre société actuelle ces « petites communautés hydrauliques » restées en marge d'un certain développement et parfois très anciennes -comme dans la plaine d'Avignon où le plus vieux des trois canaux associés à la démarche a été mis en service au XIIIème siècle (le canal de l'Hôpital-Durançole)..

Il apparaît que, insidieusement, c'est l'ensemble des évolutions de nos sociétés qui conduit à la fragilisation des petits réseaux gravitaires. De façon paradoxale, les solutions proposées pour les « moderniser », c'est-à-dire améliorer leur efficacité sur une ou deux fonction(s) spécifique(s) liée(s) à l'eau, risque de leur faire perdre l'essence même de ce qu'elles sont : des institutions de gestion de l'eau à part entière.

« Premiers résultats » enfin car, pour de multiples raisons, la démarche est toujours en cours.

Dans les prochains paragraphes, nous présenterons certains des résultats obtenus dans le cadre de notre travail de recherche-intervention, résultats qui ont fait l'objet de différentes synthèses lors des premières phases de la démarche patrimoniale (réalisation de l'audit patrimonial et des séminaires « familles » avec les gestionnaires des ASA dans les trois bassins) (Christin and Caillère 2011).

### *A – Des communautés de l'eau qui peinent à s'adapter aux évolutions incessantes de nos sociétés modernes*

#### 1 – Un accord global sur les raisons qui conduisent à la fragilisation des petits réseaux

Les personnes auditées sont unanimes : les petits réseaux gravitaires sont fragilisés et les difficultés rencontrées par les gestionnaires des petits réseaux ont des causes diverses et profondes. Ce n'est pas un aspect précis qui est mis en cause, mais une somme d'évolutions qui conduisent à la fragilisation des petits réseaux.
Concernant la diminution des usages, sont évoqués le fait que :

- après la disparition des moulins, des activités industrielles et artisanales liées à l'eau, ce sont les évolutions actuelles de l'agriculture, tant du point de vue des productions (la régression des surfaces maraîchères et des vergers au profit de la vigne…), de la commercialisation (avec la disparition des marchés locaux et le développement de la grande distribution dans un contexte de mondialisation des échanges) que des techniques de production

(moins de main-d'œuvre, une nécessaire mécanisation de l'irrigation…) qui pénalisent « l'eau gravitaire » ;

- les évolutions du territoire conduisent à une urbanisation qui se concentre autour des villes et des bourgs-centres, là même où les réseaux gravitaires étaient les plus développés. D'une part cela contribue à leur disparition « physique ». D'autre part, cela conduit à leur moindre utilisation par des urbains qui n'ont pas l'habitude de pratiquer l'arrosage à partir de ce type de réseaux.

Sur un autre plan, les progrès techniques ont permis de développer des techniques alternatives à l'eau gravitaire. Les réseaux gravitaires n'ont plus le monopole de l'approvisionnement en eau brute dans les territoires.

Autre évolution invoquée, celle concernant les mutations de nos sociétés, l'engagement des individus dans des activités « d'intérêt général » qui ne se focalisent plus sur les mêmes dimensions et ne se font plus selon les mêmes modalités qu'autrefois. La multiplication des associations de tous ordres que constatent les élus est mise en parallèle avec la difficulté à recruter de nouveaux syndics dans les associations syndicales de propriétaires, des administrateurs pour les coopératives ou encore des volontaires pour les élections des syndicats agricoles… D'une certaine façon, « la dépendance à l'eau gravitaire », ne suffit plus à déclencher l'engagement des propriétaires dans la gestion du réseau… quand ceux-ci habitent encore sur place.

2 – Mais une divergence de points de vue entre les gestionnaires de ces réseaux et le reste de la société concernant le rôle et la place de ces réseaux dans les territoires.

a – La société en général, les acteurs institutionnels en particulier, parlent des réseaux sous l'angle des fonctions et des usages.

Il apparaît en effet que ces réseaux qui étaient peu à peu tombés dans l'oubli à partir de la seconde moitié du XX$^{ème}$ siècle retrouvent en ce début de XXI$^{ème}$ siècle une certaine visibilité. Suite à des travaux scientifiques, à des colloques, mais aussi à des procédures nouvelles comme les Contrats de canaux, une certaine « perception commune » de ce que sont ces réseaux s'est développée chez ces acteurs. Cette « culture commune » concerne plus les réseaux gravitaires d'une certaine importance que les plus petits d'entre eux et tourne autour de grandes fonctions auxquelles ces réseaux participent. Systématiquement mises en avant, ces grandes fonctions se résument ainsi :

- transporter de « l'eau brute » prélevée dans les rivières de Vaucluse, la Durance surtout, sans apport d'énergie « externe » ;
- permettre différents usages, l'irrigation agricole pour l'essentiel, mais aussi l'arrosage de certains espaces verts, de jardins… soit en gravitaire soit par du passage en sous-pression[98] ;
- évacuer les eaux pluviales et par là même participer à la lutte contre les inondations dans les territoires ;
- alimenter ou réalimenter des nappes phréatiques dans lesquelles se concentrent aujourd'hui de multiples prélèvements pour l'eau potable, l'agriculture, les particuliers… ;

[98] L'eau des canaux est mise sous pression, transportée dans des conduites souterraines vers les parcelles agricoles et distribuée par aspersion ou au pied des végétaux (goutte-à-goutte).

- contribuer localement à des paysages verts, au développement de la biodiversité, à la création de zones humides… ;
- participer à la lutte passive contre les incendies de forêts ;
- enrichir le patrimoine, bâti en particulier, provençal ;
- enfin, et cet aspect est très souvent mis en avant, ces réseaux sont le vecteur d'une véritable « vie démocratique ». Gérés par des associations syndicales de propriétaires, ils sont perçus comme des lieux permettant une réelle mobilisation et implication des propriétaires et des habitants autour de la gestion de l'eau.

### b – Pour les gestionnaires des petits réseaux, une nécessité : faire circuler l'eau

Autant les macro-acteurs pouvaient recenser en quelques phrases les multiples dimensions liées aux réseaux gravitaires qu'ils perçoivent, autant cet exercice s'est révélé plus délicat avec les acteurs des territoires, et plus encore avec les gestionnaires de réseaux. « Prendre en charge », les gens nous disent que c'est depuis toujours amener de l'eau dans les territoires, c'est-à-dire la faire circuler, la prélever dans des rivières ou des sources, dans les réseaux et la mettre à disposition des propriétaires du périmètre, de façon égalitaire dans la mesure où chaque propriétaire bénéficie du même potentiel d'eau que son voisin... Les personnes rencontrées expliquent aussi que, depuis leur origine, l'entretien de ces réseaux relève d'un certain engagement des individus très caractéristique de ces réseaux et plutôt atypique dans la société actuelle. Les « associations syndicales », qui regroupent les propriétaires concernés, sont le creuset de cette dimension d'engagement. Les individus, les propriétaires du périmètre, s'y donnent des règles communes pour entretenir le canal primaire ou le réseau principal (curetage, débroussaillage, élagage, etc.), pour assurer l'alimentation du réseau gravitaire et l'égale répartition de l'eau et pour garantir la bonne conduite et application de ces règles. Ainsi la plupart des gestionnaires des réseaux détaillent les savoir-faire

et modes de gestion qu'ils ont acquis au fil du temps dans ces associations, tels que l'élaboration des *« tours d'eau »* et du *« rôle »*, les *« taxes »* de périmètre et/ou d'arrosage, etc, qui sont autant d'outils et de termes qui dessinent une qualité essentielle et largement reconnue de ces petits réseaux gravitaires.

Pour résumer, ces gestionnaires envisagent leur rôle dans leur territoire et leur fonction dans la société comme celui permettant de **« faire circuler l'eau »**. Faire circuler l'eau, c'est la capter là où il y en a, la transporter et la distribuer, par gravitation, là où elle manque. C'est aussi l'évacuer lors des orages violents fréquents dans ces territoires. C'est développer une relation singulière à la nature *via* l'eau et aux autres hommes par la prise en charge de celle-ci et de ce à quoi elle contribue. Il leur paraît dès lors incompréhensible, incongru, voire pour tout dire stupide, d'avoir à remettre en cause cette fonction vitale qu'ils assument très souvent bénévolement. Pour prendre une image, ils vivent un peu leur réseau et leur fonction comme celui assurant la circulation sanguine dans un organisme. Cette image, forcément réductrice, que nous avons été amené à proposer lors de différentes restitutions, un membre de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse nous a dit l'avoir déjà rencontrée dans un rapport concernant les réseaux gravitaires espagnols : *« l'organisation des canaux (véritable « système sanguin » de canaux amenant l'eau jusqu'aux champs) » (Tardy 2010, 15).*

Si les entrées « usages » et « fonctions », ne sont pas celles mises en avant dans un premier temps par les acteurs audités dans les territoires, et en particulier les gestionnaires des réseaux rencontrés, cette dimension est loin d'être absente de leurs expertises. Les usages liés à ces réseaux apparaissent comme une deuxième face essentielle pour les caractériser. Comme l'a exprimé un gestionnaire de réseau, si c'est *« un plaisir de faire circuler de l'eau »*, il n'en demeure pas moins qu'*« on ne fait pas circuler l'eau pour le plaisir »*. Pour l'ensemble des personnes rencontrées les deux usages principaux de ces réseaux sont 1) l'utilisation de l'eau des canaux pour l'arrosage des parcelles agricoles et des jardins, qui, s'il a diminué ces dernières décennies, reste non négligeable aux yeux des gestionnaires des associations

syndicales, 2) l'évacuation des eaux pluviales, dimension essentielle pour tous, en particulier les élus locaux.

Autre évidence, mais qui n'en diminue pas l'importance aux yeux de ces acteurs, **« l'eau c'est la vie »**. Ces canaux, cette circulation de l'eau, sont profitables certes aux hommes et aux activités humaines, mais aussi à toute une flore et faune sauvages. Cette eau qui coule, que l'on prend plaisir à entendre, à voir, qui rafraîchit l'atmosphère les lourds soirs d'été, contribue grandement à la qualité de ces territoires. Mais c'est aussi par l'activité autour de ces réseaux, par la vitalité des associations syndicales de propriétaires, que ces canaux sont des contributeurs importants à des territoires vivants.

### 3 – Les associations syndicales et les petits réseaux gravitaires : activité fonctionnelle ou méta-fonctionnelle ?

Les petits réseaux gravitaires font l'objet d'un attachement explicite pour l'ensemble des acteurs rencontrés.

Au niveau départemental, régional et national, les gens nous parlent de leurs fonctions multiples voire de leur multifonctionnalité remarquable à l'heure du développement durable poursuivi par chacun des organismes rencontrés. Lier l'irrigation agricole, l'écoulement des eaux, la sécurité face aux inondations, la qualité du paysage, le rechargement des nappes au sein d'un même dispositif présente un intérêt évident, malgré le manque d'efficacité que chacun peut pointer sur telle utilité ou telle aménité. Pour autant les acteurs locaux ne se retrouvent pas totalement dans un tel discours. Dans la conduite des entretiens, force est de constater combien il leur est difficile voire surprenant de répondre à la question de l'utilité de ces réseaux. Cela ne va pas de soi, voire même c'est n'y rien comprendre que de se la poser. Certes ces réseaux permettent d'« arroser les parcelles et les jardins » ; certes ils sont utiles pour « évacuer les eaux pluviales » ; certes, ici ou là, ils alimentent les puits, ils évitent des problématiques d'érosion, etc. Chacun peut énumérer ces différentes fonctions remplies par le réseau

gravitaire de la commune, mais pour les gestionnaires rencontrés la question ne se pose pas en ces termes. Les gens nous parlent davantage de leur volonté, de leur souci et le plus souvent de leur plaisir de « s'en occuper », de « faire circuler l'eau » et de contribuer à une forme d'intérêt général pour la commune. Pour ces personnes auditées, gérer ces petits réseaux gravitaires est autant si ce n'est plus une question d'identité que d'utilité.

Dit autrement, disséquer, énumérer et additionner les multiples fonctions auxquelles contribuent ces réseaux ne permet pas d'appréhender exactement ce qui pourrait être qualifié « d'âme des réseaux ».

Pour autant, ces deux grandes approches des réseaux si elles sont différentes ne sont pas pour autant incompatibles. Il apparaît qu'au niveau local, pour les gestionnaires de ces petits réseaux comme pour bon nombre d'élus, le registre sur lequel ils abordent ces petits réseaux est de l'ordre de « relations méta-fonctionnelles ». C'est-à-dire qu'ils identifient l'ensemble des conditions et moyens permettant une « bonne circulation de l'eau dans les réseaux ». Cette activité n'est pas directement liée à une ou des fonctions particulières, mais permet par contre à de multiples fonctions liées à l'eau de prendre place et d'une certaine façon de se coordonner entre elles, étant entendu que chacune est concernée par la même eau. Les acteurs sensibles à cette activité méta-fonctionnelle mettent ainsi l'accent sur des enjeux bien souvent occultés ou peu perçus par ailleurs. Ce qui compte ici, c'est le fait de disposer de règles négociées et appliquées par tous, c'est aussi la bonne volonté de chacun des propriétaires du périmètre, une certaine confiance entre les acteurs, de la convivialité également... Ils inscrivent aussi leur activité dans un temps long et dans un espace bien délimité, celui du périmètre de l'association syndicale. Mais il faut encore rappeler que, pour ces gestionnaires de réseaux, activité fonctionnelle et activité méta-fonctionnelle sont très étroitement liées.

Enfin un troisième registre est mis en avant par l'ensemble des personnes rencontrées, c'est celui des relations « identitaires ». Ces petits réseaux d'irrigation et leurs modes

de gestion participent de l'identité des acteurs rencontrés, mais aussi de leur statut, de leur métier, de leur territoire, de la Provence…

### 4 – Ces structures originales peinent à s'adapter aux évolutions en cours.

Pourquoi une telle difficulté? De fait, les gestionnaires des petits réseaux gravitaires décrivent être confrontés à une complexité croissante qu'ils n'arrivent pas à appréhender.

#### a – Une complexité externe au périmètre

L'environnement économique, administratif, social dans lequel les propriétaires membres des associations syndicales évoluent n'a cessé de se complexifier ces dernières décennies. Avec la déconcentration et la décentralisation des compétences de l'État, les interlocuteurs potentiels des gestionnaires des réseaux se sont multipliés de même que les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de l'assistance technique ou financière de ces structures. Aujourd'hui, l'accent est par exemple de plus en plus mis sur les questions environnementales et sur la qualité des milieux. Là où autrefois la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt représentait un relais et un interlocuteur privilégié, avec une problématique agricole qui correspondait à la problématique des réseaux, il s'agit maintenant de naviguer -concernant l'État ou les établissements publics- entre la DREAL, l'agence de l'eau, la DDT, le conseil supérieur de la pêche, etc. ; concernant les collectivités territoriales, entre le Conseil régional, le Conseil général, les intercommunalités diverses… Certes, une Fédération des associations syndicales a été mise en place au niveau départemental dans le

Vaucluse afin, entre autres- de simplifier la tâche des gestionnaires, mais celle-ci peine à remplir cette mission.

Par ailleurs, d'un point de vue économique, les acteurs agricoles des périmètres sont soumis, dans leurs activités, à des exigences accrues de la part des négociants qu'ils ne connaissent bien souvent plus, contrairement au lien direct qui se créait sur les marchés d'autrefois.

### b – Une complexité interne au périmètre

A cette complexité externe s'ajoute une complexité interne. Les propriétaires ont changé. Certains n'habitent plus sur place ou viennent d'autres régions françaises ou d'autres pays et n'ont pas la même culture de l'eau que les habitants les plus anciens. Il devient difficile de répondre au mieux à l'ensemble des attentes de ces propriétaires. Difficile en effet de satisfaire un agriculteur et ce salarié qui souhaite arroser son jardin et dont le tour d'eau tombe à minuit. La spécialisation conduit, y compris au sein du monde agricole, à une diversification des situations et des besoins en eau là ou autrefois tout le monde avait les mêmes productions et donc la même compréhension « saisonnière » des enjeux liés à l'eau. La complexité croissante ne se joue donc pas ici uniquement du point de vue de l'augmentation du nombre des acteurs présents dans le périmètre statutaire mais aussi du point de vue de la multiplication des exigences vis-à-vis du service attendu de la part des réseaux.

## 5 – Une crise des relations fonctionnelles, méta-fonctionnelles et d'identité aux petits réseaux gravitaires

L'écoute active et sécurisée des acteurs concernant le devenir des petits réseaux gravitaires dans le Vaucluse a selon nous mis en évidence trois niveaux de crise.

a – Une crise fonctionnelle

Nous l'avons vu, les petits réseaux gravitaires de Vaucluse sont pour partie désinvestis car ils sont jugés comme non performants du point de vue des fonctions « historiques » qui lui sont liées (irrigation et évacuation des eaux pluviales, même si c'est plus nuancé sur ce deuxième aspect) et car ces réseaux peinent à prendre en charge de nouvelles fonctions qui leur sont associées (approvisionnement en eau des nouveaux propriétaires, rechargement de la nappe, liaisons douces…).

b – Une crise méta-fonctionnelle

Autre point, les associations syndicales ont du mal à intégrer la complexité nouvelle en interne et en externe à laquelle elles sont confrontées. Dès lors elles peinent à assurer la bonne interaction entre les multiples fonctions associées aux petits réseaux mais aussi à prendre en compte l'état du milieu dans le périmètre gravitaire (les paysages, les castors…) et au-delà de ce périmètre (le bon fonctionnement écologique des rivières…).

c – Une crise d'identité

Enfin, vient également s'ajouter une crise d'identité. Les gestionnaires des associations syndicales ont du mal à se faire connaître et reconnaître par les institutions du territoire (en particulier selon nous concernant leur activité méta-fonctionnelle) ; ils peuvent être remis en cause par rapport à la « modernité » de leur gestion technique ; ils peinent également à être bien perçus par l'ensemble des propriétaires du périmètre. C'est aussi leur « plaisir » à gérer ces réseaux qui s'étiole.

Crise fonctionnelle, crise méta-fonctionnelle et crise d'identité : il y a là tous les ingrédients favorables à un désengagement des acteurs dans la gestion de ces petits réseaux gravitaires.

### *B – Un non-accord sur le rôle que pourraient tenir les petits réseaux gravitaires dans le futur. Maximiser certaines fonctions vs faire circuler l'eau dans les territoires, deux projets divergents*

Il apparaît en fait qu'un enjeu important, essentiel, autour des petits réseaux gravitaires se joue selon les acteurs en termes d'anticipation des évolutions des territoires concernés et des activités agricoles. En effet, sur l'importance passée, sur le rôle actuel des petits réseaux, un accord existe. Sur leur fragilité et sur un certain désengagement dans la gestion de ces réseaux à l'heure actuelle, l'accord existe aussi. Par contre, sur le rôle futur que pourraient tenir ces petits réseaux, si ce ne sont pas des désaccords explicites, d'importantes divergences apparaissent néanmoins. Deux grandes tendances, deux grands projets émergent. Une vision « fonctionnaliste » consistant à vouloir maximiser une ou certaines fonctions associées à ces réseaux, au service d'usagers. Une vision « méta-fonctionnaliste » qui entend préserver et améliorer des réseaux qui assurent « la circulation de l'eau » dans les territoires pour le compte de tous, faune et flore comprises.

**Se pose là une question essentielle autour du devenir de ces petits réseaux. Pour assurer, prendre en charge, le « potentiel » (de qualité de l'agriculture, du territoire, des milieux aquatiques…) que représentent ces réseaux, faut-il favoriser et sur-investir certaines fonctions jugées importantes aujourd'hui, ou faut-il préserver une capacité de prise en charge de la qualité totale de l'eau, incluant l'implication des acteurs dans la prise en charge de celle-ci et la prise en charge de réalités trans-appropriatives de façon libre et volontaire ?**

#### 1 – Maximiser une ou certaines fonction(s) de ces réseaux

Parmi les multiples qualités auxquelles participent les réseaux gravitaires, certaines pourraient être reprises par ailleurs si les associations syndicales et les réseaux d'irrigation gravitaire devaient disparaître. C'est le cas par exemple de l'irrigation agricole, de l'évacuation des eaux pluviales mais aussi de la quantité d'eau à laisser aux rivières et aux milieux aquatiques (vision « fonctionnaliste » des milieux naturels et de leur gestion).

Nombreux mêmes sont ceux qui pensent que, par rapport aux évolutions futures qui se dessinent, c'est en dehors des réseaux gravitaires que ces fonctions pourront être assumées au mieux. Pour l'irrigation, nous l'avons dit, le passage au sous pression et certainement au goutte-à-goutte serait à même de satisfaire les exigences de la plupart des agriculteurs. Pour l'évacuation des eaux pluviales, des syndicats intercommunaux pourraient s'en occuper, c'est déjà le cas dans certains territoires. Pour les volumes d'eau laissés aux rivières, rien ne serait mieux que de limiter ou d'arrêter les prélèvements…

a – La tendance actuelle

En termes de prospective, la tendance actuelle est bien d'aller vers une spécialisation des fonctions liées à ces réseaux d'autant que pour un grand nombre d'acteurs au niveau départemental et régional, mais aussi pour certains acteurs locaux, notamment des filières agricoles, une stratégie « mono-fonctionnelle » ou « bi-fonctionnelle » semble jouable.

Par exemple, un scénario envisageable est que les réseaux gravitaires les plus étendus se spécialisent dans l'apport en eau brute, en délaissant certaines qualités comme la ré-alimentation des nappes phréatiques. Dès lors en passant tout ou partie du réseau gravitaire en sous pression, des services normalisés de distribution d'eau peuvent se développer : abonnements, bornes et compteurs d'eau. Le client est un agriculteur mais aussi, et progressivement de plus en plus sur certains périmètres en dehors des

territoires où nous avons travaillé, un particulier. Il peut alors utiliser du matériel standard d'arrosage ou des techniques plus récentes d'irrigation agricole (micro-aspersion, goutte-à-goutte). Du point de vue du milieu, lorsque ces réseaux sont alimentés par les rivières, l'économie d'eau à la plante (en raison des volumes utiles et de la régulation par le prix) est sensée diminuer la résultante globale des prélèvements individuels, donc contribuer positivement à la qualité du niveau des rivières.

Dans d'autres territoires, un scénario envisageable est que les élus s'investissent de plus en plus dans ou en dehors des réseaux sur les questions d'évacuation des eaux pluviales. Progressivement, là où l'agriculture ne compte plus sur l'eau gravitaire pour satisfaire ses besoins, la canalisation des réseaux voire leur cuvelage peut permettre d'optimiser leur entretien par les services techniques des communes, des communautés de communes ou de syndicats dédiés. Dans certains territoires d'autres formes d'adaptation sont envisagées, notamment en termes de gouvernance de ces réseaux, qui permettent de faire coexister l'usage agricole et un écoulement des eaux pluviales suffisamment sécurisé par rapport à la responsabilité qu'engagent les élus sur ces questions.

Dernier scénario envisageable : là où le niveau d'eau dans les rivières est trop fragile, l'alimentation de certains réseaux gravitaires est arrêtée. La réduction des prélèvements est appliquée. Les besoins d'eau pour l'irrigation agricole pourront alors être couverts en eau sous pression par les territoires voisins, qui ont modernisé les plus gros canaux, ou *via* l'eau du Rhône. Dans certaines exploitations, notamment viticoles, l'approvisionnement peut être assuré par quelques forages répartis ici et là sur l'exploitation, ce qui suffit à assurer des besoins d'irrigation qui restent occasionnels pour ces cultures.

b – Les points positifs du scénario « fonctionnaliste »

Une telle évolution présente évidemment l'intérêt de répondre à des fonctions stratégiques ou des objectifs prioritaires aujourd'hui.

Pour les agriculteurs, le devenir de leur exploitation et de l'agriculture dans ces territoires relève autant de la capacité à préserver les facteurs de production (foncier, eau) que de la capacité à améliorer la compétitivité de leurs productions sur les marchés. Assurer une certaine praticité de l'accès à l'eau (maîtrise des besoins et facilité technique), c'est donc contribuer positivement au devenir de l'agriculture et potentiellement converger avec des politiques environnementales nationales et européennes (Grenelle de l'Environnement, Directive cadre sur l'eau).

Pour certains élus, optimiser l'écoulement des eaux pluviales permet de sécuriser les lotissements vis-à-vis des débordements d'eau. S'agissant de la sécurité amont-aval face au risque d'inondation, cela peut aussi simplifier la sécurisation des villes vis-à-vis des crues.

Enfin moins de prélèvements dans les réseaux gravitaires, c'est *a priori* plus d'eau laissée aux cours d'eau, donc une possibilité de converger vers le bon état écologique des cours d'eau demandé par la Directive cadre sur l'eau. Par exemple, là où les réseaux sont fermés, le retrait des barrages améliore le transit sédimentaire le long des cours des d'eau.

### c – Les points négatifs du scénario « fonctionnaliste »

En optimisant la gestion d'une ou de deux qualités liées à ces réseaux, tout le monde s'accorde cependant à dire que cela déstabilisera la « circulation de l'eau », et tous les intérêts qui y sont associés : la réalimentation des nappes, l'évitement de problèmes d'érosion, la participation à des paysages verts, une certaine convivialité dans les territoires, un certain comportement actif de chacun vis-à-vis de l'eau, etc.

Mais s'occuper de l'eau et faire circuler l'eau dans les territoires est-il un enjeu en soi pour le futur ? Les acteurs rencontrés ne sont pour le moment pas d'accord. Pour certains, il s'agit de questions d'intérêt général local qui concernent les collectivités comme les communautés de communes et les communes. Pour d'autres, c'est une question d'intérêt général qui concerne la société qui doit dès lors se donner les

moyens, en particulier financiers, si elle souhaite assurer la prise en charge de ces qualités des petits réseaux gravitaires. Pour d'autres enfin, ce constat est une vraie préoccupation mais qui est loin d'être une priorité... Préoccupation, parce que symptôme d'un ensemble d'évolutions qui vont dans le même sens : un désengagement au niveau individuel et collectif vis-à-vis des questions d'intérêt général, qui se traduit par toujours plus de responsabilités délaissées et confiées à d'autres, en particulier aux élus locaux.

### d – Des interrogations qui perturbent

Par ailleurs une telle spécialisation pose de nombreuses questions, en particulier en termes de coûts, et laisse un certain nombre d'incertitudes qui sont loin d'être éclaircies et objectivées.

Tout d'abord, il y a le coût financier que représenterait la réponse aux besoins agricoles par un apport d'eau sous pression. Un tel coût est inconnu pour l'instant et reste à objectiver. Néanmoins, une estimation très succincte et non scientifique, disons « au doigt mouillé », d'une modernisation des réseaux gravitaires concernés (10000 à 15000 €/ha ; 50% des périmètres statutaires irrigués et en prenant l'hypothèse que ce passage au sous pression est techniquement possible), laisse à penser qu'un tel projet se chiffre entre 50 et 75 millions d'euros pour l'ensemble des trois territoires audités.

Il y a aussi un coût politique à assumer en particulier celui du désengagement des acteurs des territoires vis-à-vis de la gestion de l'eau. Bien que la fragilisation de ces réseaux relève d'un ensemble d'évolutions, l'audit laisse à penser que toute initiative institutionnelle allant dans le sens d'une spécialisation fonctionnelle sera perçue comme un coup de grâce donné aux petits réseaux gravitaires.

Pour un grand nombre d'acteurs locaux, poursuivre un tel scénario c'est également prendre un risque démesuré vis-à-vis d'un avenir incertain. Que sera le climat demain ? Que sera l'agriculture ? Optimiser la réponse à des besoins prioritaires aujourd'hui en fragilisant les petits réseaux gravitaires, perçus comme un potentiel pour l'avenir, c'est

donc amputer les acteurs des territoires d'une capacité d'adaptation et d'une certaine résilience dans le futur. Or tout le monde souligne que l'agriculture a beaucoup changé en quelques décennies, et par là-même ses besoins. Et de s'interroger : pourquoi ces transformations s'arrêteraient-elles aujourd'hui ? Or, sans eau, pas d'adaptation de grande ampleur possible… De même, pour les territoires, des signaux faibles comme le dépérissement de platanes chez certains propriétaires, semblent montrer que ces territoires ont besoin d'eau qui circule pour rester vivants.

Enfin, quelques acteurs s'inquiètent des conséquences d'un tel scénario en termes de résultante sur la ressource globale en eau. Si l'amélioration du niveau d'eau dans les rivières paraît logique dans la mesure où l'on y prélève moins, certains s'interrogent sur les conséquences dans les autres eaux comme les nappes superficielles et les nappes profondes. A l'heure actuelle les conclusions d'une telle question ne sont ni catégoriques, ni objectivées, ni quantifiées. Mais là encore quelques signaux faibles inquiètent : la baisse du niveau des puits dès lors qu'il n'y a plus d'eau dans les réseaux gravitaires ; le développement de forages individuels, agricoles mais aussi particuliers et industriels, que bon nombre d'acteurs constatent, même s'ils sont qualifiés de peu nombreux et peu utilisés. La substitution de cet apport en eau par le fait d'aller chercher l'eau en dehors des territoires concernés nécessite, pour certains acteurs, de prendre en compte de nouveaux enjeux. Sur le bassin du Rhône par exemple : le maintien d'un certain niveau et débit d'eau pour les centrales nucléaires; l'inquiétude sur le niveau de pluviométrie future sur le massif alpin ; les tensions « amont-aval » sur l'utilisation de l'eau des rivières y compris au sein du monde agricole … Qu'en sera-t-il si chaque département entourant le Rhône voit en lui une solution pour approvisionner son agriculture ?

### 2 – Assurer la « circulation de l'eau »

Cette mission, « faire circuler l'eau », c'est ce à quoi sont attachés de nombreux gestionnaires de réseaux rencontrés. Bien sûr, il ne faut pas prendre « faire circuler l'eau » comme une fin en soi, bien que cela ne soit probablement pas très éloigné de ce que pensent certaines personnes auditées. Il faut aussi entendre ce terme pour ce qu'il représente comme intégration de multiples dimensions qui sont autant d'enjeux actuels et futurs jugés importants.

D'un certain point de vue, la gestion de l'eau dans les petits réseaux gravitaires de ces territoires est l'une des rares (dernières ?) modalités de gestion de l'eau encore directement conditionnée par la quantité d'eau instantanée disponible dans les milieux, en particulier pour ceux alimentés par les rivières et/ou des sources. Aussi, pouvoir faire circuler l'eau, c'est déjà avoir sans cesse à l'esprit de pouvoir prélever de l'eau. C'est donc être quotidiennement connecté aux milieux dans lesquels ces prélèvements sont effectués, avec la préoccupation qu'ils aient un potentiel suffisant pour supporter durablement, ou de façon acceptable, que l'on y détourne une partie de l'eau.

Faire circuler l'eau, c'est aussi disposer de réseaux en bon état et à moindre coût (économique et énergétique) grâce à l'implication des propriétaires et à la force gravitaire. Certains gestionnaires d'associations syndicales précisent d'ailleurs que faire circuler l'eau se justifie en soi, même lorsqu'elle n'est parfois pas utilisée, car l'écoulement entretient « naturellement » et à peu de frais les canaux.

Faire circuler, c'est disposer de structures de gestion permettant à chacun de satisfaire ses besoins individuels tout en prenant en compte les besoins des autres, selon des modes de répartition qui ne dépendent pas seulement du prix de l'eau.

Faire circuler l'eau, c'est *in fine* s'assurer que cette circulation a bien un sens dans les territoires et pour les propriétaires. Comme nous l'avons vu, « c'est un plaisir de faire circuler l'eau », « mais on ne fait pas circuler l'eau pour le plaisir ». Donc faire circuler l'eau, c'est s'assurer qu'il y a bien des usages liés à cette eau qui circule (agricoles ou non), mais aussi que ces réseaux contribuent à l'évacuation des eaux pluviales sur les communes.

Enfin, faire circuler l'eau, c'est participer à prendre en charge, gratuitement, des qualités qui sinon disparaîtraient ou seraient dégradées, comme des paysages verts, des nappes alimentées mais aussi de la convivialité, de « l'engagement ensemble », de la solidarité dans les territoires. De fait, il y a des « méta-qualités » (comme la convivialité, les paysages, l'investissement des acteurs dans la gestion de l'eau…) associées à une activité « méta-fonctionnelle » qui risquent de disparaître dans une logique purement fonctionnelle de la gestion de l'eau et des rivières.

a – La tendance actuelle

C'est bien cette mission que de nombreux gestionnaires des associations syndicales et d'élus locaux souhaitent et comptent poursuivre tant qu'ils le peuvent. Tant qu'ils le peuvent, car chacun reconnaît que cet avenir est fragile au regard des exigences accrues dans un grand nombre de domaines qui touchent la gestion de ces réseaux.

En termes de développement agricole, les usages ont tendance à diminuer parce que l'agriculture a changé, mais aussi parce que, commune par commune, peu de projets de transmission et surtout d'installation de jeunes agriculteurs sont identifiés d'ici 5 à 10 ans. Or ces réseaux sont gérés grâce à un certain engagement qui, depuis longtemps, est le fait des agriculteurs. Face à cela, certains élus des associations syndicales déclarent qu'ils « *continueront à gérer tant qu'ils le pourront, mais après eux...* ».

Sur le plan de la sécurité des territoires, en particulier des villes à l'aval, les exigences sont d'autant plus accrues que la population augmente et, à bien des égards, la prise en compte des problématiques d'écoulement des eaux pluviales dans les petits réseaux gravitaires n'est pas perçue pour les élus comme permettant une gestion suffisamment sécurisante sur laquelle ils peuvent se reposer.

Sur le plan des milieux, la plupart des gestionnaires perçoit l'installation d'échelles sur les prises d'eau (pour mesurer les prélèvements) ou encore les redevances sur les volumes prélevés, comme des signaux très négatifs et déstabilisants. Surtout, c'est le signe pour eux d'une incompréhension majeure de l'identité et de la mission des petits réseaux gravitaires qu'ils ne considèrent pas comme des « distributeurs d'eau ».

b – Les points positifs du scénario « faire circuler l'eau »

D'une certaine manière, maintenir ces réseaux dans le cadre de leur mission de circulation de l'eau est aussi une façon de transmettre des modes de gestion qui, s'ils n'arrivent pas à répondre aux enjeux présents, pourraient être essentiels demain. Car tout le monde s'accorde à dire que les tensions sur l'eau seront exacerbées à l'avenir.

Par ailleurs malgré leur fragilisation, les petits réseaux gravitaires contribuent encore à une certaine qualité des territoires, en termes d'environnement, de paysage, de verdure, de fraîcheur et d'ambiance.

### c – Des points négatifs difficiles à dépasser

Mais tout le monde s'accorde à dire que la mission de « faire circuler l'eau » est vouée à disparaître progressivement, du fait d'évolutions lentes mais profondes, si l'on ne retrouve pas une nouvelle utilité aux petits réseaux gravitaires : usages agricoles probablement, mais aussi pour les milieux, pour la sécurité des territoires et pour les nouveaux propriétaires. Or est-il possible de satisfaire à ces exigences de qualité en termes d'usages de l'eau, de sécurité, de participation large des propriétaires au sein des associations syndicales ?

Le passé récent pourrait laisser à penser que non. Pour un certain nombre d'acteurs rencontrés, si les usages agricoles ont diminué c'est par exemple parce que le maraîchage ne faisait plus vivre. Or que peuvent faire les réseaux gravitaires face à des logiques économiques qui semblent se jouer à des échelons souvent supranationaux ?

## *C – Pourquoi et comment faire circuler de l'eau ?*

Au travers de cette intervention, il est ainsi apparu que la pente naturelle que suivent ces petits réseaux gravitaires les entraîne soit à leur disparition, soit à leur spécialisation pour assurer au mieux une ou quelques fonctions (irrigation, évacuation des eaux pluviales, etc).

Il apparaît aussi que pour réactualiser la gestion de la qualité de l'eau dans les petits réseaux gravitaires au sens de « faire circuler l'eau », mission beaucoup plus intégrative, il s'agit d'apporter des réponses à deux grandes interrogations, liées :

pourquoi et comment faire circuler de l'eau ? Or, les réponses ne peuvent se jouer au seul niveau organisationnel des ASP et de leur périmètre d'intervention. Répondre à ces deux questions passe par la réactualisation du rôle et de la place des ASP et des réseaux gravitaires à de multiples niveaux de gestion et d'organisation et par une meilleure coordination de ces niveaux entre eux.

### 1 – Les ASP dans leur bassin versant de proximité ou dans leur territoire

C'est sans doute à l'heure actuelle le niveau stratégique clé qui permettra d'engager une réactualisation de la gestion de la qualité totale de l'eau dans les petits réseaux gravitaires. Du fait des risques liés à la gestion des pluies orageuses, des risques liés à la réglementation sur les prélèvements, des enjeux liés à la « renaturalisation » des cours d'eau, les ASP semblent avoir tout intérêt à se rapprocher des collectivités locales dans leur bassin ou leur territoire, sans pour autant perdre « leur âme » et leur identité. Une solution institutionnelle garantissant meilleure intégration des ASP dans la prise en charge de questions d'intérêt général de proximité et respect de l'autonomie des ASP (qui garantit l'implication des propriétaires) a été ébauchée dans un des trois territoires d'intervention, la plaine d'Avignon ; elle consisterait en la création d'un syndicat mixte ouvert. Les ASP (sauf les ASL) sont en effet des Etablissements publics à Caractère Administratif. A ce titre, ils peuvent s'engager aux côtés de collectivités territoriales dans des syndicats mixtes ouverts. Pour les gros investissements, pour les questions d'intérêt général de territoire, en particulier en termes de sécurité, les collectivités territoriales investiraient dans les réseaux. Par contre, tout ce qui concerne la circulation de l'eau pour l'irrigation, sa répartition entre les propriétaires, la facturation de l'eau… resterait de la compétence des ASP. L'idée de ce syndicat mixte ouvert serait bien d'assurer une meilleure coordination des actions entre les acteurs publics de l'eau et les acteurs privés, chose toujours extrêmement difficile à réaliser.

C'est ainsi que le résume un élu de la Chambre d'Agriculture présent à une réunion entre représentants des collectivités territoriales et représentants des ASP : « *ce que nous vous proposons, c'est une cogestion du territoire* ».

Dans d'autres territoires, un tel rapprochement pourrait s'opérer auprès des syndicats qui gèrent les contrats de rivière. Il faut d'ailleurs noter qu'en marge de notre intervention, et lors du renouvellement d'un contrat de rivière (celui de la Meyne et des annexes du Rhône) une commission a été mise en place pour faire participer les ASP à la réalisation de ce contrat.

### 2 – Les ASP au sein de leur périmètre syndical

Autre niveau où il s'agit d'améliorer la reconnaissance et la prise en compte des offres et des demandes liées à l'eau, c'est celui du périmètre syndical. En effet aujourd'hui, l'eau brute des réseaux étant de moins en moins « spontanément » utilisée, cela fragilise économiquement la gestion des réseaux de même que leur légitimité à perdurer.

Trois grandes catégories d'acteurs cohabitent au sein des périmètres syndicaux. Les agriculteurs, les propriétaires privés non agriculteurs (propriétaires de jardins, utilisateurs divers tels les propriétaires de golf…) et collectivités publiques (propriétaires d'espaces verts…). Réactiver l'utilisation de l'eau brute des canaux passe donc par une action à deux niveaux : adapter les projets personnels de chacun à l'utilisation d'eau brute et adapter les règlements intérieurs des ASP pour assurer une distribution égalitaire de l'eau à chaque propriétaire en faisant la demande. Or cela s'avère extrêmement complexe. Quelques exemples de cette complexité au niveau des propriétaires peuvent aider à objectiver cette complexité :

- Un propriétaire privé disposant d'un jardin nous a expliqué avoir arrêté d'utiliser l'eau brute du canal car cette eau apportait des graines venues de l'extérieur ; une fois ces graines germées, les mauvaises herbes envahissaient sa belle pelouse verte…

- Plus généralement, cela pose la question de la qualité (sanitaire, etc.) de l'eau desservie, volet peu mis en avant pour le moment alors qu'il est essentiel (des « jardins en ville » mis à la disposition de jardiniers amateurs par une mairie ne peuvent être arrosées par l'eau d'un réseau gravitaire étant donné les suspicions quant à la qualité de celle-ci ...).
- Autres acteurs importants, les agriculteurs. Ceux-ci utilisent de moins en moins l'eau des réseaux. C'est là un vrai problème. Problème pour le devenir des réseaux, car ce sont des acteurs et des contributeurs économiques importants. Problème aussi pour le territoire : c'est en effet par le biais de l'irrigation gravitaire que se fait le rechargement des nappes, qui bénéficie à tous et aux milieux... Irrigation gravitaire et compétitivité économique des exploitations peuvent-elles aller de pair ? Rien de moins sûr...

Concernant la distribution de l'eau au niveau du réseau, nous l'avons dit, dès lors que de nouveaux propriétaires, avec de nouvelles offres et demandes, utiliseraient de nouveau l'eau, il faudrait adapter les règlements intérieurs des ASP. Rien de moins évident là encore, car chaque usager d'eau est en interaction, *via* le réseau, avec l'ensemble des autres usagers. Faire évoluer la distribution de l'eau pour une personne, c'est devoir toucher au tout.

Afin de progresser sur la question cruciale de la réutilisation de l'eau brute des réseaux par les propriétaires, deux pistes sont et vont être explorées. Pour les agriculteurs, faire un mini-audit de filière (des agriculteurs aux consommateurs en passant par les distributeurs), afin d'évaluer si la question de l'usage de l'eau gravitaire par l'agriculture a un sens et quelles seraient les pistes de travail à creuser (aujourd'hui, peu de personnes ont des idées...). Pour les habitants, mener une démarche-test sur un quartier desservi par un réseau, où l'eau brute n'est plus utilisée, afin de voir à quelles conditions et selon quelles modalités ces propriétaires seraient prêts 1) à réutiliser cette eau, 2) à se réengager dans la vie des réseaux (nettoyer les réseaux secondaires et

tertiaires, activer les vannes…). Ce dernier point est tout aussi essentiel que le premier. En effet, les ASP n'ont pas vocation à assurer un service « clé en main » de distribution d'eau. Leur rôle est d'assurer l'entretien des ouvrages, certes en menant des actions en propre concernant par exemple l'entretien du canal principal ou encore la réalisation de gros travaux, mais aussi en s'appuyant sur chacun des propriétaires qui doit participer à la vie du réseau. C'est là l'originalité et la force de ces structures.

### 3 – Au niveau départemental ou régional : un opérateur permettant une assistance aux maîtres d'ouvrage que sont les responsables de canaux.

D'une certaine façon, les gestionnaires de réseaux sont orphelins des agents de l'État qui, *via* les anciens services de la DDAF, les assistaient techniquement, juridiquement mais aussi dans le montage et le suivi de dossiers de travaux. Etant donné la complexification de la réglementation sur tous les sujets (gestion de l'eau, sécurité du personnel, gestion de la biodiversité…) les gestionnaires de petits réseaux ne peuvent, seuls, maîtriser l'ensemble des textes à respecter dès lors qu'il s'agit d'intervenir sur les réseaux.

Un opérateur ayant pour mission une « assistance à maîtrise d'ouvrage » pour les responsables des petits réseaux s'avère indispensable ; un tel opérateur pourrait voir le jour au niveau départemental ou régional, avec un cofinancement venant des collectivités territoriales mais aussi alimenté par des contributions des ASP, des membres des ASP.

### 4 – Ancrer l'action des ASP dans les grands bassins

Un autre niveau où l'avenir des ASP se joue est celui des grands bassins. Dans ce territoire en effet, l'urbanisation très importante des bords de la Méditerranée, la nécessité de laisser plus d'eau aux rivières tout en respectant le maintien voire

l'augmentation du potentiel de production hydro-électrique (la France s'est engagée sur ces deux objectifs au niveau européen), les changements climatiques (qui font planer des doutes sur les taux de précipitations et surtout sur le stockage « naturel » d'eau l'hiver dans le manteau neigeux, qui en fondant peu à peu au printemps permet *in fine* d'alimenter les petits réseaux gravitaires) font que les petits réseaux ne peuvent pas, avec des niveaux d'organisation adéquats, ne pas être acteurs de la gestion de ces profonds bouleversements. S'ils ne sont pas présents aussi à ces niveaux, ils risquent de se voir imposer des décisions prises ailleurs, incompatibles avec leur fonctionnement quotidien, et inversement ils ne pourront pas intégrer dans la gestion de leurs réseaux les grands enjeux de bassin.

### 5 – Une présence au niveau national et international

Dernier niveau enfin, c'est celui consistant à pouvoir faire entendre leur voix spécifique au niveau national et international tout en prenant mieux en compte, à l'inverse, les demandes qui s'expriment à ces niveaux les concernant. Il existe aujourd'hui une Union européenne des associations de gestion de l'eau, qui milite pour mieux faire reconnaître et prendre en compte cette gestion « décentralisée » de l'eau dans les territoires.

### 6 – Une coordination entre ces différents niveaux.

Enfin, et il faut ici le rappeler, chacun de ces niveaux est en étroite et constante interaction avec les autres niveaux. La prise en compte des ces interactions doit être pensée, intégrée, au niveau de chacun des niveaux décrits ci-dessus. En effet, pour ne prendre que des exemples, certaines collectivités locales veulent bien réinvestir dans les réseaux, pour des raisons de sécurité par exemple, mais elles posent aussitôt la question : qui utilise l'eau de ces réseaux ? Comment ces réseaux peuvent participer à

une gestion économe de l'eau dans les grands bassins ? De même laisser plus d'eau aux opérateurs hydroélectriques, c'est impacter l'eau des petits réseaux (ce sont les mêmes volumes d'eau qui soit sont turbinés soit servent à irriguer)…

## IV – En conclusion partielle…

Les ASP sont des structures originales à plus d'un titre. Par l'entretien d'ouvrages hydrauliques et l'élaboration de règles de distribution d'eau, elles visent à assurer une qualité potentielle forte pour les acteurs dans les territoires : disposer d'eau et, à un degré moindre, évacuer les eaux pluviales.

Structures méso$^{micro}$ s'il en est, elles peinent néanmoins à prendre en compte les évolutions des offres et des demandes des acteurs, des propriétaires de parcelles dans les périmètres syndicaux aux représentants de l'État ou des Etablissements publics, des collectivités territoriales, comme des acteurs des marchés (marchés agricoles, marché de l'énergie). Pourquoi une telle difficulté ? En fait, un des principes de ces structures était qu'elles géraient la gestion de l'eau dans leur périmètre en interne, en garantissant à tous l'égal accès à l'eau (en fonction de la taille de la parcelle engagée par le propriétaire dans l'ASP). Une telle « décentralisation » de la gestion de l'eau devait permettre de prendre en compte et de s'adapter aux réalités complexes locales et aux acteurs locaux. Ce n'est plus le cas. Une explication pour notre part est que ces structures ont d'une certaine façon perdu leur capacité à agir efficacement en commun, à faciliter l'action commune concernant l'eau en général et fonctionnent de plus en plus sur le mode « individualo-collectif » en maximisant une ou deux fonctions. C'est ce que résume très bien une responsable d'ASP auditée pendant ce travail :

> Dans les assemblées générales, les gens ne parlent pas du problème global, mais uniquement de leurs problèmes. [...] Il n'y a pas de vision globale, mais des discussions stériles autour des lotissements... Avant, il y avait une plus grande cohésion entre eux, c'était plus convivial, familial, on parlait concret. Même si des fois il y avait des sujets qui posaient problème. Mais on parlait autour d'un même sujet ensemble. Alors que là, à l'assemblée générale, c'est une somme de revendications. La gestion avant ? Les gens discutaient à la fois des problèmes et des solutions, et maintenant ils ne parlent que des problèmes et pas des solutions. Maintenant ils se comportent comme des consommateurs.

Difficile de mieux illustrer le fait que les ASP ne permettent plus à chacun d'être mieux micro-macro-acteur du réseau et de la gestion de l'eau... Réactualiser cette capacité s'avère très délicat. D'une part, s'il y a quelques décennies ou quelques siècles, redistribuer l'eau au profit de tous les acteurs était *a priori* vécu par tous les acteurs comme « un projet positif », des représentants de l'État aux individus, ça n'est plus le cas aujourd'hui. D'autre part, la gestion en patrimoine commun à établir aujourd'hui ne peut se définir au seul niveau du périmètre syndical de l'ASP. Ce sont bien les individus présents dans le périmètre, mais aussi la société proche et lointaine qu'il faut associer. C'est beaucoup plus difficile à organiser. D'une certaine façon les ASP ont reposé sur un mythe : faire participer financièrement les propriétaires du périmètre syndical au coût de l'entretien du réseau devait être gage de durabilité, l'engagement dans sa gestion étant censé aller de soi. Or, le constat est que lorsque les propriétaires n'ont plus de relation à cette eau (utilitaire et identitaire) ils se désengagent de sa gestion et même de son financement (même s'il est obligatoire... il est en effet difficile de poursuivre devant la justice, comme c'est le cas autour d'Avignon, des centaines de petits propriétaires qui n'utilisent plus l'eau du canal et qui ne payent plus leur cotisation qui s'élève parfois à quelques euros...). Il y a bien un lien aux réseaux, à l'eau des réseaux, à activer constamment pour voir perdurer ces réseaux.

En empêchant les propriétaires de sortir du réseau, en donnant aux communautés d'irrigants d'autrefois les vertus d'un Etablissement public, peut être les institutions ont-elles trop forcé l'engagement des acteurs, conduisant, quelques décennies plus tard, à leur désengagement. Le risque lié à cette « pression administrative » apparaît dès les premières discussions qui vont conduire le législateur à élaborer la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales. En effet, si certains réseaux gravitaires sont très anciens, le statut « d'association syndicale de propriétaires » est lui relativement récent. A l'époque, un débat entre les plus libéraux des députés et les autres a eu lieu concernant la définition des périmètres statutaires, soit par décision de la majorité des propriétaires soit par adhésion volontaire de l'ensemble des propriétaires. M. Le Comte Le Hon défend ainsi les associations syndicales libres. « *Eh bien, je me demande si, au moment où l'on veut développer l'esprit des associations, il faut immédiatement placer les syndicats sous la tutelle de l'Administration. Je crois qu'au contraire c'est aux associations libres qu'on doit le plus d'encouragement, car ce sont celles qui produiront les meilleurs résultats, parce qu'elles seront nées de l'accord des propriétaires, de leur initiative, de leur désir de faire* » (Corps législatif 1864, 121). Or, tout au long du XXème siècle, l'Etat, pour développer les réseaux d'irrigation gravitaire a subventionné à 80% le coût des travaux… à la condition que les propriétaires optent pour le statut d'ASA et non d'ASL. Pour garantir l'utilisation et l'entretien sur le long terme des réseaux ainsi mis en place, l'engagement libre et volontaire des propriétaires a donc été soumis à la règle de la majorité. Ce mode de fonctionnement, qui a ses avantages, a aussi ses inconvénients : il freine, car il ne la met pas au cœur de son fonctionnement, la nécessaire réactualisation de l'engagement de chacun des membres de l'association.

## Section 3 – **Conclusion du Chapitre 7. Réactualiser l'implication active de la société dans la gestion de l'eau, un projet ambitieux et délicat.**

Le premier constat, réaliste, qui ressort de ces deux tentatives de réactualisation de la gestion de la qualité de l'eau dans deux territoires est que cette intention reste difficile à concrétiser.

Le deuxième est que ces « tentatives » sont parties de situations que nous avons qualifiées de « crises patrimoniales ordinaires ». Dans ces situations, « l'énergie du conflit » des crises patrimoniales extraordinaires ne peut pas être un levier sur lequel compter pour la canaliser dans une perspective « d'implication active ». Pourtant, ces interventions montrent, dans le cas de réseaux gravitaires et des ASP, que des acteurs peuvent se mobiliser dans les territoires, et ce depuis parfois des siècles, pour assurer une mission de « circulation de l'eau dans le territoire » sans rien attendre directement de cette implication, et dans le cadre des 4 Vallées qu'il est possible de faire s'impliquer et se rencontrer des acteurs dans le cadre d'un processus sécurisé mais exigeant pour envisager une meilleure gestion de l'eau dans leur bassin.

Pourtant, dans les deux cas, cette « implication » peine à se perpétuer. Le désir des acteurs de « s'impliquer dans la gestion de l'eau » reste difficile à concrétiser et à faire vivre une fois la phase de « facilitation externe dense », que nous menons au travers des audits et des séminaires, passée. La « réactualisation » de l'implication des acteurs dans la gestion de l'eau demeure fragile et incertaine.

Pourquoi une telle difficulté ? Là encore, les causes sont multiples. Nous voulons en retenir deux ici, une qui concerne notre mode de pensée et d'action et son impact sur « l'implication des acteurs », l'autre plus procédurale.

La première, c'est que, de fait, il n'existe pratiquement plus dans les territoires des « communautés d'acteurs » structurées pour prendre en charge la gestion de l'eau. Ce que nous observons dans les deux cas présentés ci-dessus, c'est que le fonctionnement « normal » de nos sociétés conduit à une certaine « fonctionnalisation » de la gestion de l'eau par les acteurs dans les territoires. Quelle que soit, à l'origine, la volonté des élus du SIAH4V de traiter l'ensemble des enjeux liés à l'eau dans leur bassin, *in fine*, ceux-ci ont recentrés les missions du syndicat, rebaptisés Syndicat Rivières 4 Vallées, sur sa compétence initiale, la gestion des cours d'eau du bassin versant. Pour les petits réseaux gravitaires de Vaucluse, et quand bien même les responsables de ces réseaux souhaitent maintenir une certaine gestion de l'eau « territoriale », « faire circuler l'eau », tout tend soit à faire disparaître ces structures pourtant anciennes, soit à les spécialiser. La résultante est qu'aujourd'hui, les acteurs des territoires ne s'investissent plus, lorsqu'ils s'investissent, que sur une ou deux dimension(s) de la gestion de l'eau, guère plus ; et non dans la « gestion de l'eau ». Aux syndicats de rivière, les rivières ; aux associations de pêche, les poissons et les milieux aquatiques ; aux associations ou structures agricoles, l'irrigation ; etc. C'est d'ailleurs bien souvent à ce titre qu'il est demandé à ces acteurs des territoires de s'investir dans les dispositifs « participatifs » des politiques de l'eau, conçues, elles, pour mettre en place une « stratégie globale de gestion de l'eau ». Il n'est finalement pas attendu de ces acteurs qu'ils définissent, dans leurs bassins, la gestion de l'eau qu'ils envisagent, puis de rechercher avec eux les synergies entre cette vision « territoriale » de la gestion de l'eau et une vision elle plus « politique publique ». Dans ces dispositifs, il s'agit plutôt pour ces acteurs d'affiner, « en tant que… » ?, la mise en œuvre de la gestion de l'eau définie par ailleurs. Or, cela

s'avère insuffisant à la fois pour mobiliser réellement les acteurs dans les territoires, mais aussi pour atteindre les objectifs des politiques publiques de l'eau. **Il n'existe quasiment plus de lieux reconnus, de procédures, pour permettre aux acteurs de développer dans leurs territoires leur « stratégie de gestion l'eau », de penser la gestion de l'eau dans les multiples dimensions qui la caractérisent.** Sans « dessein territorial pour l'eau », difficile d'organiser une rencontre constructive avec « le dessein pour l'eau » lui très clairement explicité dans les politiques publiques. Il ne reste plus alors aux acteurs des territoires qu'à défendre un point de vue particulier, fonctionnaliste, celui d'un « usager », et non à participer et œuvrer à une meilleure gestion de la qualité de l'eau alors prise en charge comme un patrimoine commun.

La deuxième tient au fait que la même complexité, et l'interdépendance qu'elle génère entre les acteurs et leurs projets, est à l'origine de difficultés d'ordres différents, que l'on peut observer tout particulièrement lors de crises patrimoniales extraordinaires et de crises patrimoniales ordinaires. Une crise patrimoniale extraordinaire peut apparaître lorsque des acteurs, ou des catégories d'acteurs, ont des projets rendus incompatibles entre eux du fait de réalités transappropriatives qui se dégradent, qui les concernent tous, et qui, sans négociation adéquate, les empêchent de mener à bien leurs projets et les conduisent à s'opposer parfois violemment. Le processus de facilitation vise, entre autres, à « impliquer les acteurs » *via* un dispositif de rencontre - communication et négociation, permettant ainsi la « complexification » de chaque projet en intégrant au sein de chacun une partie du projet des autres acteurs par la prise en charge de la réalité transappropriative en jeu ; la situation se débloque alors. Par contre, une crise patrimoniale ordinaire peut, elle, apparaître lorsque des réalités transappropriatives se dégradent en silence et lorsque les acteurs ne se rencontrent ni ne communiquent à leurs sujets. C'est ce que l'on observe dans certains territoires de Vaucluse au sujet des petits réseaux gravitaires, de l'eau qui y circule, et des qualités auxquelles elle contribue (rechargement de la nappe, ambiance dans le territoire, etc.).

Là, dans les choix de tout un chacun, acteurs publics comme privés, les petits réseaux gravitaires ne sont pas pensés et pris en compte pas plus que les qualités auxquelles ils sont associés. Tous les choix conduisent à la disparition des réseaux : les choix techniques en termes d'irrigation agricole, les choix des particuliers, les choix en termes d'aménagement des communes, les choix autour des études sur les volumes prélevables... Il n'y a pas de sentiment d'urgence, de crise, parce que la fragilisation des réseaux est vécue sur le moyen-long terme. Or, si ces acteurs continuent de raisonner sur des critères techniques ou scientifiques, en termes de fonctions, cela conduit inexorablement à la disparition des petits réseaux gravitaires (ou à leur spécialisation, ce qui revient finalement au même). Malgré tout, les personnes auditées perçoivent des enjeux stratégiques éparses liés à ces réseaux, ils sont globalement tous d'accords, mais ils sont incapables seuls, car cela n'est pas possible, d'esquisser le moindre projet « complexe » permettant d'intégrer à la fois, par exemple, développement agricole et gestion des réseaux gravitaires; développement de nouveaux quartiers et maintien des réseaux gravitaires... Or nos dispositifs de facilitation semblent plus adaptés au traitement des situations de « crises patrimoniales extraordinaires ». Nos processus auraient tout à gagner, et c'est ce que nous avons commencé à initier dans le Vaucluse, à inclure de la « facilitation de projets » afin de dégager des perspectives lorsqu'elles sont totalement absentes dans le jeu des acteurs.

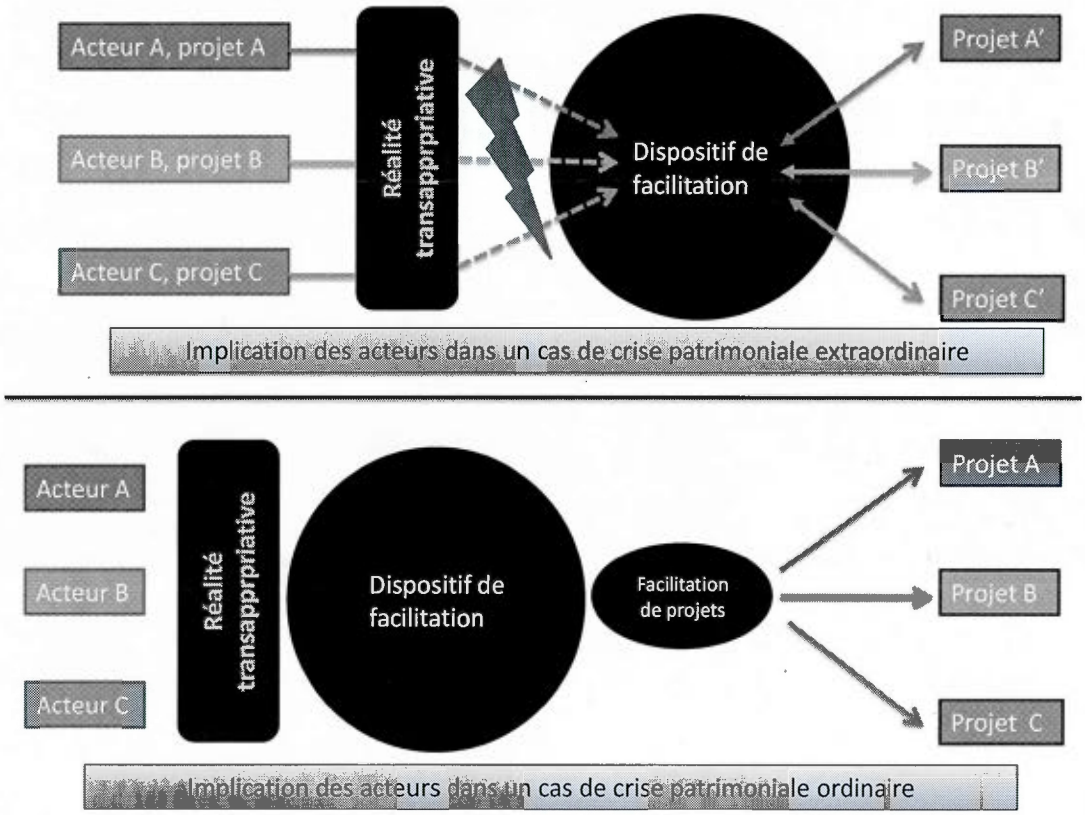



**Figure 21 : une même complexité, une même dégradation de réalités transappropriatives, mais des procédures un peu différentes pour impliquer les acteurs dans la gestion de réalités transappropriatives.**

Pour conclure sur l'exemple du Vaucluse et renforcer notre propos, c'est autour d'Avignon que les derniers développements du processus de facilitation que nous menons aux côtés de la Chambre d'Agriculture de Vaucluse semblent donner dans l'immédiat le plus de résultats, car c'est là que la crise patrimoniale ordinaire avait le plus de caractéristiques d'une crise extraordinaire. C'est en effet dans la plaine d'Avignon que les réseaux risquaient à très court terme de disparaître; c'est là que les « petits » réseaux sont encore très utilisés par l'agriculture en gravitaire (pour irriguer des prairies qui permettent la production de « foins de Montfavet » réputés notamment dans le milieu hippique); c'est là que les enjeux pour « la ville » sont les plus immédiats

en termes de sécurité pour les biens et les personnes car ces réseaux contribuent à évacuer les eaux pluviales mais aussi en termes d'approvisionnement en eau potable – une récente étude menée par l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse vient de montrer que la nappe phréatique dans laquelle l'agglomération d'Avignon effectue ses prélèvement est alimentée à 90% par les « fuites » des réseaux gravitaires… Notre dispositif de facilitation, en permettant aux gestionnaires des trois canaux concernés d'échanger de façon sécurisée et de se rencontrer avec les élus de l'agglomération, a conduit, en s'appuyant sur l'envie d'agir des acteurs du territoire, à ce que les gestionnaires des réseaux et avec le soutien des pouvoirs publics, engagent une ambitieuse démarche de « réalisation d'un schéma directeur sur les canaux de la plaine d'Avignon »[99].

[99] Marché public ou privé paru au BOAMP du 29 janvier 2012, Annonce No 12-211412

# Conclusion de la partie 3

Dans cette partie, nous avons recherché des conditions et moyens d'une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau, c'est-à-dire d'une implication qui soit continue, efficace, volontaire et coordonnée.

En mobilisant l'approche patrimoniale, approche théorique et pratique, il apparaît que pour viser une telle implication celle-ci doit être considérée dès le début de l'action comme un paramètre en soi, aux côtés de critères plus intrinsèques comme la qualité physico-chimique de l'eau. C'est bien la qualité totale de l'eau qu'il s'agit de prendre en charge et d'améliorer, qualité totale qui intègre, aux côtés de la qualité intrinsèque de l'eau, la qualité des relations des acteurs à l'eau et la qualité des relations des acteurs entre eux vis-à-vis de l'eau. Cette prise en charge de la qualité totale permet de maintenir et d'augmenter un potentiel, dans lequel les actions individuelles et collectives peuvent se réaliser au mieux.

Nous avons vu également, par le biais du Haut-Béarn, qu'une telle implication active « n'a rien d'utopique ». Lorsqu'un dispositif de facilitation légitime, puissant et efficace est présent dans les territoires il permet de repositionner certains problèmes et d'imaginer des solutions complexes et multi-acteurs, en réponse à des problèmes complexes et multi-acteurs, invisibles ailleurs.

Les évaluations des contrats de rivière ou de milieu nous ont montré que les acteurs de ces contrats, les élus en particulier qui les pilotent, butent sur un certain nombre de problèmes s'ils ne disposent pas de telles instances, outils et savoir-faire de facilitation, ce qui finit parfois par remettre en cause leur propre engagement dans la gestion de l'eau dans leur bassin.

Deux tentatives de réactualisation de la gestion de la qualité de l'eau en patrimoine commun ont permis de mieux cerner les processus à mettre en œuvre. Des démarches opérationnelles permettent de contribuer à structurer les différents niveaux « méso » identifiés par la théorie, même dans des situations où aucune urgence réglementaire ni perspective d'aide financière, aux pouvoirs catalyseurs forts, ne viennent spontanément renforcer la capacité, la responsabilité et le désir des acteurs à « mieux co-agir ensemble ». Tout autant, ces démarches témoignent également des difficultés à installer dans le temps les conditions et les moyens nécessaires à l'action commune.

Une question demeure : dans nos sociétés modernes, développer de telles instances de facilitation, de telles modalités de gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau, est-il possible hors situation exceptionnelle ? Ou alors, faut-il renoncer à vouloir susciter une réelle implication active des acteurs dans la gestion de l'eau ? Est-ce le rôle des politiques publiques que de contribuer à développer une gestion « ~~en~~ commun » de la qualité de l'eau, et si oui, comment ?

En guise de conclusion, nous proposons d'apporter quelques éléments de réponse à ces questionnements par un agencement et une relecture plus personnels des différentes connaissances, analyses et conclusions intermédiaires présentées dans les trois premières parties de ce travail de recherche.

*Aider les hommes à développer des capacités nouvelles dont on accepte qu'elles puissent s'exercer contre vous offre un pari plus difficile, mais raisonnable, et d'autant plus raisonnable qu'il est moins dangereux moralement.*

Michel Crozier et Erhard Friedberg, l'Acteur et le Système.

# CONCLUSION. Vers une implication active de la société dans la gestion de l'eau

Dans la première partie, nous avons rappelé combien s'interroger et vouloir améliorer la gestion de l'eau est une question complexe et délicate. Trois grandes raisons à cela.

- L'eau liquide, c'est la vie.
- Chacun d'entre nous est en interaction constante avec l'eau, les cycles de l'eau, et par là-même… la vie dans son ensemble. Nous sommes tous, en même temps, demandeurs et offreurs de qualité d'eau.
- Comme l'eau circule, de fait l'eau met chacun de nous en interaction constante avec les autres êtres humains.

Vraie à une échelle limitée, dans une certaine proximité, cette équation se démultiplie aujourd'hui à toutes les échelles, ne serait-ce que par le biais du changement climatique qui impacte grands et petits cycles de l'eau. De fait, l'eau, l'homme et les sociétés humaines sont, de façon inextricable, imbriqués les uns dans les autres.

Du point de vue de l'action, cette réalité fait émerger des situations originales où cet ensemble d'interactions ne peut être mis de côté ou même encore subordonné à l'atteinte d'un objectif particulier. C'est bien un tout qu'il s'agit de penser et prendre en compte.

Avec les lois sur l'eau qui se mettent en place à partir des années 1960 et qui voient la création des agences de l'eau, c'est bien selon nous « ce tout » qui est au cœur de la nouvelle politique de l'eau en France. Ça l'est d'autant plus pour les agences, que nous avons qualifiées « d'acteurs indirects de l'eau ». Les missions et les outils dont elles disposent visent bien à améliorer la qualité de l'eau puis celle des milieux aquatiques *via* une implication (aux modalités financières et techniques d'abord, en termes « d'évolution des comportements » ensuite) des acteurs publics et privés, implication qui se veut cohérente à l'échelle de grands bassins versants dans un premier temps, à toutes les échelles ensuite : européenne, nationale, grands bassins (SDAGE), bassins

(SAGE), rivières, canaux, baies, ou lacs (contrats) et plus récemment à des échelles plus fines encore comme les zones de captages.

Au cours de ces cinquante dernières années, de multiples évolutions institutionnelles, en termes de philosophie politique (l'avènement de la démocratie participative et délibérative) mais aussi du fait de la nature des problèmes perçus et à traiter (les pollutions diffuses, l'entretien des berges, la gestion quantitative…) ne vont cesser de renforcer la nécessité d'une gestion de l'eau qui passe par « l'implication » des acteurs de l'eau, implication coordonnée dans les bassins. D'une certaine manière, la D.C.E. vient parachever ce cycle en mettant l'accent sur l'atteinte d'un objectif ambitieux pour les masses d'eau à moyen terme (« le bon état ou le bon potentiel »), la nécessaire prise en compte des « parties prenantes » et donc leur nécessaire participation et plus largement la participation du « public », le tout au travers d'une gestion par grands bassins versants.

La D.C.E. s'inscrivant dans la lignée des précédentes politiques publiques de l'eau en France, sa mise en œuvre rencontre les mêmes difficultés, d'autant plus que les objectifs sont ambitieux. La nature singulière et circulante de l'eau continue de s'imposer avec comme indissociable corollaire le fait « *qu'aucun acteur n'a la capacité d'imposer sa propre volonté aux autres* », D.C.E. ou pas… Ce constat, l'analyse stratégique des organisations nous apprend qu'il est vrai pour « toute action organisée », et donc pour « l'action organisée de la gestion de l'eau » comme pour les agences de l'eau, étant donné leurs champs de compétences et les outils dont elles disposent pour exercer leurs missions. Les dispositifs mis en place peinent à susciter une véritable et durable « implication active » de la société dans la gestion de l'eau, implication que nous avons qualifiée de continue, efficace, volontaire et coordonnée qui se joue à deux niveaux, celui des personnes publiques ou privées et celui de

« l'action ensemble ». Aussi, ces dispositifs plafonnent à un « certain niveau de qualité » qui risque d'être insuffisant pour atteindre les objectifs fixés par la D.C.E.

A l'analyse, ces difficultés renvoient à un problème particulier de l'action, que nous avons caractérisé par le fait d'obtenir que de multiples acteurs co-agissent ensemble de façon complexe, de façon continue et efficace et dans le respect de la liberté, de l'engagement volontaire, de chacun. Or, les dispositifs « participatifs » dans les politiques visent à une « gestion planifiée de l'eau par bassin versant » et ne permettent pas à cette « implication active » de réellement émerger. Pour gagner en efficacité, les évaluations de ces dispositifs montrent que la gestion planifiée de l'eau a tout à gagner à s'hybrider avec les « dynamiques locales ».

Quelles sont justement ces dynamiques locales ? Différentes approches centrées sur la « gestion des ressources naturelles » observent et analysent des acteurs qui, dans les territoires, s'auto-organisent sans la pression d'un acteur extérieur pour prendre en charge des « ressources communes » ou des « biens communs patrimoniaux ». Ces dynamiques font apparaître, entre le niveau « macro » et le niveau « micro » un niveau « d'autonomisation » des communautés d'acteurs, un niveau « méso ». Ce niveau facilite l'expression d'une « vision commune » mais facilite aussi la prise en charge des dimensions micro et macro des problématiques liées à la gestion de « ressources ou biens communs » par le biais de la reconnaissance mutuelle, de la confiance, mais aussi par l'institutionnalisation de règles de gestion. Cependant, cette gestion a aussi ses limites : difficulté à intégrer des innovations, difficulté à prendre en compte des dimensions qui ne se jouent pas qu'au niveau de la « communauté », tendance à l'exclusion... De fait, ce mode de gestion paraît mis à mal dans des situations où des « acteurs extérieurs » aussi importants que le marché ou/et l'État sont omniprésents. C'est pourtant bien le cas de nos sociétés actuelles. De fait, cette « modalité d'implication » ne semble plus perdurer qu'à la marge dans nos sociétés.

Deux types « d'implication ensemble » apparaissent ainsi : l'une centrée sur la « décision ensemble », particulièrement mise en avant dans la gestion planifiée de l'eau telle qu'elle apparaît dans les politiques publiques ; l'autre, centrée sur « la co-action » ensemble, et qui émerge plus « spontanément » dans les territoires, au niveau des communautés d'acteurs. S'il semble qu'il y a tout intérêt à faire se rencontrer positivement ces deux modalités, rien ne semble plus difficile à réaliser. Plusieurs travaux en sociologie montrent en effet que ces deux modes d'organisation de la société, l'un communautaire et traditionnel, l'autre plus lié à nos sociétés industrielles et « administrées », se rencontrent difficilement, voire que la « rationalité technico-bureaucratique » a tenté de « court-circuiter » les communautés locales. Pour M. Crozier, il y a là une véritable « crise de l'intelligence » qui conduit « les élites » à ne pas assez tenir compte de l'envie de plus de liberté ressentie par tout un chacun et de la complexité des situations en jeu. Pour lui, il s'agit de substituer aux mots de « commandement et de planification » celui de stratégie (Crozier and Tilliette 1995, 19).

C'est sur ce même constat -la nécessité d'avoir une approche stratégique des situations « intrinsèquement complexes et multi-acteurs »- que repose l'approche patrimoniale. Plutôt qu'à trois niveaux d'organisation de la société « macro, méso et micro », elle renvoie à trois modes de gestion : gestion collective, gestion en commun ou en patrimoine commun et gestion individuelle. Si l'exemple de la gestion de l'eau dans le Haut Béarn montre que pouvoir investir ce mode de gestion en commun permet de ré-envisager différemment certaines situations « complexes et multi-acteurs » et ainsi de trouver de nouvelles solutions reposant sur une implication fine et forte de l'ensemble des acteurs concernés, nos travaux montrent aussi que les dispositifs de « gestion planifiée de l'eau » dans les territoires ne laissent que peu de place à ce commun (cf. évaluation des contrats de rivière ou de milieu), et qu'il est difficile dans nos sociétés

de réactualiser de telles modalités de gestion (cf. Quatre vallées du Bas Dauphiné ; irrigation gravitaire et associations syndicales de propriétaires dans le Vaucluse).

Dans cette conclusion, nous allons proposer de revenir sur certaines des conclusions de ce travail de recherche afin d'envisager quelle place peut prendre une « implication active » c'est-à-dire continue, efficace, coordonnée et volontaire de la gestion de l'eau dans nos sociétés, comment en faciliter la mise en place et comment l'hybrider au mieux avec les formes d'implication mises en avant dans les politiques publiques.

## Section 1 – **Retour sur les termes et concepts caractérisant une implication « continue, volontaire, efficace et coordonnée »**

Afin de mieux positionner « l'implication active de la société de l'eau » telle que nous l'entendons, nous allons dans un premier temps revenir sur les termes que nous lui avons associés, en mettant tout particulièrement l'accent sur la question de « l'implication volontaire » dont nous avons vu dans la première partie qu'elle conduit à générer un « problème original de l'action ».

## I – Implication et implication active

Ce travail de recherche nous a conduits à balayer différents attributs associés au terme « implication ».

### *A – Une implication de fait*

En tout premier lieu, et tout particulièrement en ce qui concerne l'eau, il y a, de fait, une interaction constante entre notre « milieu interne » et le « milieu externe ». Hommes, eau, milieux aquatiques, sont « impliqués » les uns avec les autres.

Comme l'eau circule, nous avons aussi montré que nous sommes impliqués de fait avec les autres acteurs en lien avec l'eau, c'est-à-dire de plus en plus avec l'humanité. Ce constat, M. Crozier l'élargit aux sociétés humaines dans leur ensemble.

> Nous n'avons pas le choix, en fait, entre intervention ou non-intervention dans le champ d'autrui. Que nous le voulions ou non, nous intervenons en effet de toute manière, et sans toujours nous en rendre compte. (Crozier and Friedberg 1977, 448)

Mais c'est pour aussitôt préciser que :

> En utilisant les opportunités qui s'offrent à nous à l'intérieur de notre zone de liberté, nous structurons par nos actions le champ dans lequel opère autrui. N'est-ce pas un progrès, et n'est-ce pas même aussi notre devoir, que d'essayer d'en contrôler les effets, d'en apprécier sérieusement les coûts et les conséquences, et d'assumer pleinement la responsabilité de la confrontation que nous ne pouvons éviter d'avoir avec lui ? (Ibid.)

*B – Une implication recherchée*

Au-delà de cette « implication de fait », nous avons vu que, par de multiples moyens, il est recherché une implication de tout un chacun centrée sur une meilleure gestion de l'eau. Cette implication est recherchée à un double niveau : implication individuelle ou / et « implication ensemble ». Concernant cette dernière, celle-ci peut-être exogène ou endogène.

1 – Implication exogène

Afin de coordonner l'action des multiples acteurs concernés par une « même eau », par bassins essentiellement, les politiques publiques de l'eau se sont orientées vers des démarches dites « participatives » afin de « planifier la gestion de l'eau ». J.E. Beuret qualifie ces démarches de « concertation exogène ».

2 – Implication endogène

Ces implications exogènes ont leur pendant, les « concertations endogènes », qui s'appuient sur les capacités « auto-organisatrices » des acteurs dans les territoires.

## II – Une implication active

Enfin, nous avons été amenés à préciser ce que nous entendons par « implication active » c'est-à-dire une implication à la croisée de « l'implication individuelle » et de « l'implication ensemble », d'une « implication de fait » et d'une « implication

recherchée », que nous avons qualifiée d'implication « continue, efficace, volontaire et coordonnée ».

*A – A différentes formes d'implications, différentes modalités d'implication*

Au travers des différentes approches mobilisées, des différentes analyses présentées, il apparaît qu'à ces différentes formes d'implications correspondent différentes modalités d'implications afin de les orienter dans une direction voulue.

- Concernant l'implication individuelle, il existe des outils tels que les taxes, les incitations financières, les normes à respecter…
- Concernant les processus de concertation exogène, il existe des démarches de « gestion concertée » de l'eau qui visent à produire des « documents de planification » de la gestion de l'eau.
- Pour « la concertation endogène », les recommandations de ceux qui ont mené des travaux sur cette forme « d'auto-organisation » préconisent plutôt de la laisser se développer en marge des institutions du Marché ou de l'État.

Reste l'implication active telle que nous l'avons qualifiée. Avant de préciser les modalités permettant à celle-ci de se mettre en place, nous allons revenir sur chacun des termes : continue, efficace, volontaire et coordonnée.

*B – « Implication volontaire »*

Dans nos réflexions, nous avons souvent mis l'accent sur la question de « l'implication volontaire », et ce à deux niveaux : l'implication volontaire dans l'élaboration de choix stratégiques pour la gestion de la qualité du vivant, l'implication volontaire individuelle dans l'atteinte des objectifs stratégiques ainsi définis. C'est pour nous une question cruciale. Sans cette liberté, il nous apparaît difficile voire impossible de mobiliser l'ensemble des ressorts d'implication des acteurs, « les ressorts patrimoniaux », dans la gestion de la qualité de l'eau. Sans compter le fait que certains acteurs, comme les agences de l'eau, qui souhaitent mobiliser des acteurs dans le sens d'une meilleure gestion de tel ou tel élément de nature, ne peuvent agir que dans cette perspective.

La théorie des ressources communes met plutôt l'accent sur la capacité des acteurs à construire volontairement une « vision commune » et des règles pour la faire vivre – ce que nous appelons « choix stratégiques » – mais avec une certaine rigidité quant aux marges de manœuvre individuelles du fait de sanctions qui se mettent en place pour éviter tout comportement de « passager clandestin » (même s'il faut nuancer cet aspect comme nous l'avons montré).

L'analyse stratégique des organisations met plutôt l'accent sur l'irréductible part de pouvoir, donc de liberté, que tout acteur maîtrise, et donc de l'impossibilité de le contraindre totalement à appliquer les règles imposées par ailleurs. Par contre, elle apporte peu d'éléments à la question de la participation des acteurs à la définition des choix stratégiques qui guident le fonctionnement de l'organisation dans laquelle ils prennent place (organisation qui peut être une bureaucratie, une entreprise, un territoire…). C'est un des reproches que Laurent Mermet fait aux approches de type système-acteurs puisqu'elles ne permettent pas à « l'acteur d'environnement », auquel il s'intéresse tout particulièrement, de participer à la remise en cause des « choix

stratégiques » (dans la filière agricole, la filière industrielle, la filière énergétique…) qui impactent le système écologique et donc des qualités « désirables » de l'écosystème auxquelles il est attaché. L'acteur d'environnement n'est en effet pas porteur d'un projet individuel mais d'un projet pour le système lui-même. Or « *Le point de vue « système-acteurs » ne promeut guère la recherche de solutions d'ensemble qui dépasseraient les projets de chaque acteur pour résoudre ses propres problèmes* » (Mermet 2006, 247).

Ce qu'observe JE. Beuret auprès d'acteurs qui s'organisent en France aujourd'hui autour de la gestion de « biens communs territoriaux » et que conceptualise H. Ollagnon avec la gestion en patrimoine commun, c'est une combinaison de ces deux degrés de liberté (choix stratégiques / autonomie individuelle) pour susciter une réelle implication des acteurs.

Pourquoi une telle différence apparente concernant ce « double degré de liberté », en particulier avec la théorie des ressources communes ? Pour l'expliquer, nous allons nous appuyer sur un texte que nous avons plusieurs fois croisé au cours de lectures ayant pour thème « la gouvernance écologique » au sens large (Bourg 2003; Richard-Ferroudji 2008; Bourg and Whiteside 2009), texte de Benjamin Constant intitulé *« De la liberté des anciens comparée à celle des modernes »* (Constant 1819).

## 1 – Liberté des anciens versus liberté des modernes ?

Dans ce « discours » Constant décrit ce que nous appellerions aujourd'hui trois « modes de gouvernance ».

**Le Régime Gaulois** « *théocratique et guerrier* » dans lequel « *le peuple était sans droit et sans garanties* ».

**La démocratie chez les anciens** (avec toutes les limites de ce terme appliqué aux régimes grecs et romains…), où la liberté *« consistait à exercer collectivement, mais*

*directement, plusieurs parties de la souveraineté toute entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre* » avec en corollaire le fait que les anciens « ***admettaient comme compatible avec cette liberté collective l'assujettissement complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble***[100] ». « *Ainsi chez les anciens, l'individu, souverain presque habituellement dans les affaires publiques, est esclave dans tous les rapports privés* ».

Et **la démocratie chez les modernes**, où toute autre est la définition donnée au terme de liberté.

> [La liberté] C'est pour chacun le droit de n'être soumis qu'aux lois, de ne pouvoir être ni arrêté, ni détenu, ni mis à mort, ni maltraité d'aucune manière, par l'effet de la volonté arbitraire d'un ou de plusieurs individus. C'est pour chacun le droit de dire son opinion, de choisir son industrie, et de l'exercer, de disposer de sa propriété, d'en abuser même ; d'aller, de venir sans en obtenir la permission, et sans rendre compte de ses motifs ou de ses démarches. C'est, pour chacun, le droit de se réunir à d'autres individus, soit pour conférer sur ses intérêts, soit pour professer le culte que lui et ses associés préfèrent, soit simplement pour remplir ses jours ou ses heures d'une manière plus conforme à ses inclinations, à ses fantaisies. Enfin, c'est le droit, pour chacun, d'influer sur l'administration du Gouvernement, soit par la nomination de tous ou de certains fonctionnaires, soit par des représentations, des pétitions, des demandes, que l'autorité est plus ou moins obligée de prendre en considération.
> [Ainsi] **Chez les modernes, au contraire, l'individu, indépendant dans sa vie privée, n'est même dans les états les plus libres, souverain qu'en apparence**[101]. Sa souveraineté est restreinte, presque toujours suspendue ; et si, à des époques fixes, mais rares, durant lesquelles il est encore entouré de précautions et d'entraves, il exerce cette souveraineté, ce n'est jamais que pour l'abdiquer.

Pour B. Constant, la liberté des anciens diffère de celle des modernes pour trois grandes raisons : la taille limitée des États ou des cités, qui fait que le poids politique relatif de chaque individu y est plus important que dans nos États modernes; l'esclavage, qui

---

[100] Souligné par nous
[101] Souligné par nous

laisse le temps aux hommes libres de délibérer chaque jour sur la place publique; la faiblesse du commerce, qui laisse la place à la guerre comme moyen pour subvenir aux besoins de la population et qui laisse peu de temps libre à cette même population.
Dans nos sociétés modernes, les individus sont plus sensibles à satisfaire leurs intérêts privés que leurs droits politiques. Quel régime peut satisfaire à cela ? *« De là vient, Messieurs, la nécessité du système représentatif. Le système représentatif n'est autre chose qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même »*. Mais B. Constant sent immédiatement le risque que peut faire peser cette aspiration à ne plus exercer que cette « liberté moderne ». *« Le danger de la liberté moderne, c'est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée, et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous ne renoncions trop facilement à notre droit de partage dans le pouvoir politique. Les dépositaires de l'autorité ne manquent pas de nous y exhorter »*. Dans un paragraphe précédent, il énumère les moyens permettant à certains « dépositaires de l'autorité » de parvenir à leurs fins *« Ils voudraient constituer le nouvel état social avec un petit nombre d'éléments qu'ils disent seuls appropriés à la situation du monde actuel. Ces éléments sont des préjugés pour effrayer les hommes, de l'égoïsme pour les corrompre, de la frivolité pour les étourdir, des plaisirs grossiers pour les dégrader, du despotisme pour les conduire ; et, il le faut bien, des connaissances positives et des sciences exactes pour servir plus adroitement le despotisme »*. Et de conclure : *« Loin donc, Messieurs, de renoncer à aucune des deux espèces de liberté dont je vous ai parlé, il faut, je l'ai démontré, apprendre à les combiner l'une avec l'autre »*.

Il s'agit bien d'une interrogation de fond pour toutes les sociétés. Or les questions soulevées par la gestion de l'eau (et plus largement la gestion du vivant) ravivent cette tension. Pour certains auteurs, dont D. Bourg, la surexploitation des ressources

naturelles impose de revoir notre conception « moderne » de la liberté et de nos institutions démocratiques.

> Le gouvernement représentatif moderne est solidaire de ce déni de la finitude. En vertu de sa structure même, il n'est guère apte à répondre aux problèmes écologiques contemporains. Ses limites territoriales et temporelles, son affirmation de l'indépendance presque absolue des individus, tout au moins quand il s'agit de consommer, son déni du pouvoir transformateur et intéressé de la technoscience, le lui interdisent. Seul un infléchissement sérieux des institutions et leur évolution en direction d'un fonctionnement plus délibératif permettraient de mieux prendre en charge les défis du long terme (Bourg 2009, 9).

A ce titre, D. Bourg rejette les propositions de certains penseurs (comme H. Jonas, W. Ophuls, R. Heilbroner) qui « *ont affirmé que les problèmes écologiques globaux requéraient une réduction de la démocratie au profit de structures plus autoritaires, capables d'imposer de nouvelles normes, écologiquement fondées* » (Bourg and Whiteside 2009, 6). En reprenant les catégories de B. Constant, on serait là dans un régime pré-ancien, où la liberté de chacun, qui tendrait à participer aux choix stratégiques plus qu'à « jouir de ses biens », se retrouverait sérieusement amputée ! Malgré tout, les auteurs poursuivent et reconnaissent que « *Nous pensons cependant qu'une démocratie écologique devrait être, au bout du compte, aussi différente de la forme moderne du gouvernement représentatif que cette dernière l'était de la démocratie grecque antique* » (Ibid. p. 6). Pour ses auteurs, à problèmes (environnementaux) nouveaux, nouvelles modalités démocratiques. D. Bourg propose de « *démultiplier les forums hybrides et leur donner des tâches décisionnelles* » et par là même il prône « *un rôle accru des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) dans l'élaboration des lois* » (Bourg and Whiteside 2011, 150). Il s'agit d'une certaine façon de (re)donner à certains représentants (ONGE, scientifiques…) plus de « liberté selon les anciens », en participant aux choix stratégiques (à différents niveaux, locaux, nationaux, internationaux…) tout en contrebalançant cette « liberté retrouvée » par moins de libertés individuelles car « *Une liberté qu'aucun principe ne viendrait borner permet déjà à chacun de contribuer à*

*l'épuisement de la biosphère* » (Bourg and Whiteside 2009, 16).C'est bien ce « mix » entre liberté des anciens et liberté des modernes que (Richard-Ferroudji 2008) décèle dans des procédures type Contrat de Rivière :

> L'outil contrat de rivière, présenté au 1.1.1.1, est d'inspiration libérale mais il ne correspond pas à ce modèle. S'il vise une contractualisation d'actions entre des financeurs, il reste soumis comme de nombreux contrats, tel le contrat de travail, à des contraintes de bien commun (Lokiec, 2004). Ces contraintes sont définies par la loi sur l'eau et leur respect est contrôlé lors de l'agrément du contrat par le comité de bassin de l'agence de l'eau. De plus, les contrats de rivière impliquent au-delà des signataires s'engageant sur le financement de mesures. Ils font l'objet depuis 1992 d'un mode de concertation élargi en réunissant l'ensemble des acteurs de l'eau. La liberté des personnes dans les comités de rivière comme dans les CLE correspond à une composition entre liberté selon les anciens et liberté selon les modernes (p. 54).

La reconquête d'une liberté à participer aux choix stratégiques (pour certains « représentants ») est d'une certaine façon compensée par une limitation des libertés individuelles pour le plus grand nombre. C'est dans ce sens que nous réinterprétons l'analyse d'une chambre d'agriculture rapportée par S. Allain et que nous avons citée dans notre deuxième partie, après qu'elle eut participé à l'élaboration d'accords négociés : « *La profession agricole souhaiterait trouver une structure juridique obligeant tous les irrigants d'un bassin à [adhérer à un système de gestion] dès lors qu'un engagement collectif a été pris* »

Pour le dire avec nos mots, avec ces procédures, il s'agit d'aménager la décision « collective » (que l'on pourrait redéfinir très exactement avec les propres termes de B. Constant « *organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même* ») par des décisions prises non plus seulement par des représentants des citoyens élus mais aussi par des porte-parole de la « nature » comme les ONGE ou les scientifiques. Le principe reste celui d'une démocratie représentative même si elle est plus participative. Cette gestion collective ainsi renouvelée a sans doute des avantages. D. Bourg et K. Whiteside en décrivent deux : ne pas mettre au cœur de nos systèmes démocratiques la seule « liberté

de consommer » et pallier le fait qu'*« on peut douter de ce que les institutions représentatives modernes aient assez de légitimité pour légiférer de manière routinière sur des questions touchant les individus dans l'intimité de leur vie quotidienne »* (Bourg and Whiteside 2009, 10). Elle a aussi ses limites. (Lavelle et al. 2010) reprennent quelques unes des critiques les plus communément formulées à l'encontre de ces modèles dialogiques :

> Historiquement, la délibération ou la participation institutionnelle intervient en général assez tard dans le processus de construction de la décision, parfois même après la décision, ou lorsque les principales options sont déjà fixées. Elle vise alors surtout à favoriser l'acceptabilité sociale de la décision et à rassurer les acteurs de la société quant à la qualité des décisions prises par les décideurs. Certains mécanismes institutionnels ont tenté de favoriser une délibération ou une participation plus en amont de la décision, notamment pour répondre à des critiques concernant l'absence de lien avec la décision. Cependant, d'une façon générale, ces processus sont impuissants à résoudre le déficit démocratique qui est inhérent aux mécanismes de gouvernance traditionnels. Cette gouvernance traditionnelle est fondée, d'une part, sur des dispositifs de représentation démocratique et, d'autre part, sur des formes de rationalisation des décisions élaborées par des structures technocratiques (des experts et des serviteurs de l'Etat). Il s'agit alors d'intégrer le bien commun dans une forme rationalisée d'intérêt général et de construire des décisions pour la population, et non pas avec celle-ci.
>
> Au sein des dispositifs dialogiques, la délibération ou la participation ne vise pas à transformer les processus de décision existants, mais plutôt à les conforter, ou à surmonter des situations de blocage, sans changer les formes de gouvernance établies. Il est notable que ces processus de délibération ou de participation sont rarement fondés sur l'idée d'une inclusion permanente, ou d'une inclusion durable de la société. Ils se fondent plutôt sur l'ouverture de fenêtres ponctuelles de délibération et de participation, et sur une visée de clôture du processus une fois atteint un certain niveau d'acceptabilité sociale. Or, ces dispositifs sont mis à l'épreuve par la tendance manifeste à la désaffection des acteurs de la société, lorsqu'ils ne sont pas porteurs de potentialités réelles de changement de la gouvernance. La désaffection sociale est imputée à la fameuse *stakeholder fatigue* (ou « fatigue des porteurs d'enjeux »), laquelle ne fait que traduire en réalité un certain scepticisme, voire une frustration, et même parfois un rejet vis- à- vis de processus qui n'ont que l'apparence du changement (p. 6).

### 2 – La place de la liberté dans la gestion en patrimoine commun d'intérêt général : renforcer liberté des anciens et liberté des modernes

B. Constant identifie trois régimes politiques à partir de deux « variables », la liberté de participer aux choix stratégiques de la communauté et la liberté individuelle : celui des gaulois où le peuple n'a finalement aucune liberté ; celui des anciens où la liberté est de participer aux choix stratégiques qui engagent la communauté tout en contraignant les libertés individuelles ; celui des modernes, où la liberté de participer aux choix stratégiques est volontairement déléguée à quelques représentants élus dans la mesure où ceux-ci garantissent la plus grande autonomie individuelle possible. De fait il reste une configuration, non abordée dans son discours : renforcer liberté de participer aux choix stratégiques ET liberté individuelle.

Or les travaux de JE. Beuret ou ceux menés autour de l'approche patrimoniale montrent qu'il se joue autre chose avec la gestion des « biens communs territoriaux » ou des « réalités trans-appropriatives ». Il (ré)apparaît un mode de gestion qui vise à composer entre liberté des modernes et liberté des anciens. Il ne s'agit pas de compenser une partie de l'une par l'autre, mais bien de garantir et de renforcer les deux. Une réelle implication des acteurs dans la gestion de l'eau, étant donné la complexité des situations en jeu et les multiples acteurs qui sont concernés, passe selon nous par la mise en place de dispositifs permettant à cette double « liberté » de s'exercer : participer, librement, aux choix stratégiques aux échelles adéquates ; participer librement à l'atteinte de ces choix stratégiques. Nous pourrions dire également : liberté de participer aux choix macrosystémiques tout en renforçant une liberté concernant les choix microsystémiques.

La gestion en patrimoine commun d'intérêt général de la qualité du vivant nous semble être une voie pour conceptualiser et institutionnaliser une telle gestion. En soit, elle n'est dans l'absolu ni meilleure, ni plus performante, que la gestion « collective » ou même individuelle. Elle est tout simplement différente et complémentaire. Par contre sa présence nous semble seule à même de faciliter la prise en charge des « nouveaux

problèmes », pour paraphraser D. Bourg, que pose l'extraordinaire complexité des situations liées au vivant et à sa gestion.

### 3 – L'accent mis sur la liberté dans la théorie des ressources communes

Si comme nous le laissons entendre, la question de « l'implication volontaire » est un ingrédient-clé d'une réelle « implication » de la société dans la gestion de l'eau, pourquoi ne semble-t-elle pas apparaître en tant que telle dans la théorie des ressources communes, qui pourtant s'est forgée par l'observation et l'analyse de multiples communautés qui s'auto-organisent autour de la gestion de ressources naturelles communes ? La théorie des ressources communes, établie à partir de règles institutionnelles observées et bien réelles, repose en effet sur un système de sanctions bien défini même si nous avons déjà signalé que les travaux récents d'E. Ostrom et de ses équipes les amènent à relativiser l'application systématique de ces sanctions.

Nous proposons ici une tentative d'explication.

La théorie des ressources communes s'intéresse à des « associations d'usagers » qui se donnent, librement et sans la présence d'un acteur extérieur, des règles de gestion. Aussi, bien souvent, la théorie des ressources communes observe des communautés fonctionnant plutôt, selon la terminologie de B. Constant, selon les principes des anciens : participation des individus aux choix stratégiques, limitation des libertés individuelles.

Cependant, avec l'approche patrimoniale est introduite l'idée que ce ne sont pas tant trois niveaux d'action (micro/méso/macro) qui doivent être mis en avant, mais plutôt trois modes de gestion : gestion individuelle, gestion commune, gestion collective. Avec cette grille de lecture, il est possible d'analyser sous un autre angle la théorie des ressources communes. En nous appuyant sur les travaux d'Ostrom, nous proposons une répartition des huit « principes » de gestion durable d'une ressource et des sept « règles » de façonnage des institutions selon cette nouvelle grille de lecture.

| | Les huit principes d'une gestion durable des ressources naturelles | Les sept règles pour le façonnage des institutions |
|---|---|---|
| Gestion individuelle | | R1 : La motivation des usagers, ici les irrigants, à s'investir dans la mise en place de règles (amélioration de leurs rendements...) |
| Gestion en commun | P3 : Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et/ou modification. | R2 : règles de niveau constitutionnel et collectif<br>R7 : Un processus continu, c'est-à-dire que le façonnage des institutions n'est jamais achevé. |
| Gestion collective | P1 : Définition claire du groupe des utilisateurs et des frontières de la ressource.<br>P4 : Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de, ou directement par, les utilisateurs de la ressource eux-mêmes.<br>P5 et P6 : Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de graduation ; les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des arènes locales peu coûteuses en termes de temps et de moyens. | R2 : Règles de niveau opérationnel<br>R4 et R5 : Façonner les règles pour contrer les comportements opportunistes, et façonner les mécanismes de contrôle, sanctions et résolution de conflits. |
| Intégration des différents modes de gestion | P2 : Congruence entre les règles d'appropriation de la ressource, de fourniture de la ressource et les conditions locales de mise en œuvre de ces règles.<br>P7 et P8 : Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités | R3 : Des sources multiples de règles pratiques, on passe de l'une à l'autre – selon des procédures définies – lorsque c'est nécessaire<br>R6 : Façonner différents niveaux de règles, avec une autonomie partielle de chaque niveau. |

| | | |
|---|---|---|
| | gouvernementales extérieures ; les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution de conflits ainsi que de gouvernances sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent les uns les autres. | |

Au travers de cette relecture, ce que l'on peut retenir des analyses d'E. Ostrom c'est que l'on retrouve bien au niveau de chaque communauté d'usagers qui gère de façon durable tel ou tel « bien commun » : 1) les trois modes de gestion, présents en même temps 2) des règles pour assurer une interaction entre ces différents modes de gestion. Chez Ostrom ces différents modes de gestion se retrouvent embarqués au niveau des communautés, ce qui lui fait privilégier ce niveau « géographique et communautaire » pour une gestion durable des ressources. En effet, Ostrom s'intéresse surtout au fonctionnement de sociétés archaïques ou au fonctionnement de communautés qui ont perpétué, au fil des siècles, des pratiques ancestrales. Au niveau de ces communautés, ces trois modalités d'actions sont étroitement imbriquées.

Pour en revenir à la question de la liberté, les observations et analyses de la théorie des ressources communes et celles liées à l'approche patrimoniale comme aux analyses développées par JE Beuret ne nous paraissent pas incompatibles. Dans nos sociétés dites développées, nous avons fait le choix de bien séparer ce qui ressort de l'individu, de la sphère privée, de la propriété privée et ce qui ressort de l'Etat (ou des organisations formelles), de la sphère publique, de la propriété publique. Cela a de multiples avantages (régulation de la violence, liberté plus grande des acteurs, égalité accrue…). C'est le mode individualo-collectif décrit par H. Ollagnon qui correspond à la « liberté selon les modernes » de B. Constant. Cependant, en mettant l'accent sur un mode de gestion en patrimoine commun à identifier et investir en soi, avec la « double

liberté » qu'elle induit, H. Ollagnon se place dans nos sociétés actuelles, là où il nous semble que la théorie des ressources communes regarde des « communautés d'usagers » dans des systèmes fonctionnant avec le régime « des anciens ». Dans ce régime là, les modes de gestion individuel, collectif et commun sont imbriqués les uns dans les autres, d'où peut-être le fait que la question cruciale de l'engagement volontaire est davantage perçue au niveau de l'élaboration des choix stratégiques (les règles constitutionnelles d'Ostrom) qu'au niveau individuel.

### 4 – En conclusion…

Il ne sous semble pas que « l'engagement doublement volontaire[102] » au cœur de la gestion en patrimoine commun, et dont nous pensons déceler également l'importance dans les travaux de JE Beuret, soit absent de la théorie des ressources communes. Mais une certaine confusion peut être introduite par le fait 1) que ce sont des communautés d'acteurs qui sont observées dans des contextes politiques et de développement différents (liberté des anciens vs liberté des modernes) et 2) que dans l'approche patrimoniale l'accent est mis sur la gestion en patrimoine commun alors que dans la théorie des ressources communes il est mis sur la communauté, en particulier du fait de la confiance et de la réciprocité qu'une certaine proximité (géographique et culturelle) facilite. A nos yeux, les observations et analyses de la théorie des ressources communes et celles de l'approche patrimoniale ne sont pas incompatibles. Seulement, l'approche patrimoniale se fixe pour objectif de réactualiser la capacité des acteurs à s'investir dans une gestion en patrimoine commun (avec « l'engagement doublement volontaire ») pour faire émerger des comportements « micro-macro-systémiques » dans des sociétés très individualistes et collectivistes, là où la théorie des ressources

---

[102] L'expression est en forme de clin d'œil à M. Griffon et à sa « révolution doublement verte ».

communes s'intéresse à des communautés fonctionnant dans un tout autre contexte (sans « acteur extérieur », comme le marché ou l'État, omniprésent) où il apparaît que les trois modes de gestions sont embarqués au niveau de ces communautés.

En revanche, une deuxième conclusion que nous faisons de cette relecture c'est qu'une gestion durable de la qualité du vivant repose sur la présence des trois modes de gestion qui sont complémentaires. Donc, dans nos sociétés dites modernes, il est essentiel de faire émerger et d'institutionnaliser des modes de gestion en patrimoine commun reposant sur « un engagement doublement volontaire », modes de gestion bien souvent désinvestis. Nous reprendrons cette question dans un autre paragraphe. Mais avant cela, revenons maintenant aux autres termes qui nous servent à qualifier « l'implication active ».

### *C – Une implication efficace*

A la lecture de différentes approches proposées dans ce travail de recherche, il apparaît que la notion « d'implication efficace » recoupe différentes significations.

### 1 – L'efficacité des politiques publiques

Dans les dispositifs « participatifs » mis en place au travers des politiques publiques, c'est une efficacité en termes d'atteinte des objectifs des politiques publiques qui est recherchée. Il faut aussitôt signaler que les finalités des politiques publiques ne correspondent peut-être (sans doute) pas à ce que les acteurs des territoires se font comme idée d'une gestion efficace de l'eau… Acteurs que l'on souhaite pourtant impliquer *via* ces mêmes politiques publiques… C'est à notre sens dans cette perspective que s'inscrivent aussi la plupart des travaux mobilisant l'analyse stratégique des organisations.

### 2 – L'efficacité dans la gestion durable de la ressource en eau

A partir des observations menées depuis des communautés s'organisant dans les territoires, l'efficacité est analysée en termes de « gestion durable de la ressource », associée à une certaine égalité dans la répartition de la ressource, tant que l'on reste au sein de la communauté qui la prend en charge. Avec cette « gestion durable », et sur le long terme, les « gains mutuels » des membres de la communauté augmentent. Performan en soit, ce modèle communautaire a ses limites. Il fonctionne sous certaines conditions que l'on retrouve de moins en moins (pas de présence du marché ou de l'État ; ressource bien délimitée, directement vitale pour la communauté…) ; il repose sur une certaine restriction de la liberté individuelle et peut être, sans doute, à un certain stade de développement des communautés humaines relativement « primaire ». Il n'en

n'est pas moins porteur de nombreux enseignements. On se rapproche de la gestion « autarcique unitaire » conceptualisée par H. Ollagnon.

### 3 – L'efficacité dans la gestion de la qualité totale de l'eau

Avec l'approche patrimoniale, l'accent est mis sur la gestion de la « qualité totale de l'eau ». Cette qualité totale a deux facettes :

- une qui ne met pas d'un côté « l'eau » comme réalité physique, chimique et biologique et de l'autre les interactions humaines (la relation de chaque personne, physique ou morale, à l'eau ; la relation de ces personnes entre elles vis-à-vis de l'eau) ; mais cette approche considère l'ensemble de ces éléments et de ces interactions comme un tout (qualité totale = qualité de l'eau + qualité de la relation des acteurs à l'eau + qualité de la relation des acteurs entre eux par rapport à l'eau) ;
- une plus « temporelle » qui définit la qualité totale comme la qualité totale actuelle + la qualité totale potentielle.

L'approche patrimoniale vise donc à prendre cette « qualité de l'eau » comme un tout, comme une réalité matérielle mais aussi immatérielle, car en interaction. Il n'y a pas d'un côté « la nature », « l'environnement » et de l'autre « les relations des acteurs entre eux ». C'est pourtant souvent en ces termes que sont posées les questions de « gouvernance écologique »„ parfaitement illustrée dans cette formulation « *Nous avons démarré avec l'hypothèse d'un lien étroit et évident entre participation et environnement : le développement de celle-là permettrait de mieux protéger celui-ci* » (Barbier and Larrue, 96). La « qualité de l'eau » n'est pas restreinte à un objet de gestion publique ou encore à une ressource. Les interactions hommes-eau et hommes-hommes-eau sont au cœur de cette « qualité ». Dès lors, « l'efficacité » de la gestion de la qualité de l'eau comporte bien des volets différents : l'amélioration de la qualité intrinsèque

de l'eau, mais aussi l'amélioration de la qualité des relations des hommes à l'eau et encore l'amélioration de la qualité des relations des hommes entre eux vis-à-vis de l'eau. Ou bien, dans l'autre acception du terme qualité totale, l'amélioration de la qualité totale actuelle de l'eau et l'amélioration de la qualité totale potentielle de l'eau. En prenant ce type de qualité comme objectif, il ressort donc que parfois, en voulant maximiser des résultats sur la qualité intrinsèque de l'eau (par exemple le taux de nitrate dans l'eau) on peut dégrader la qualité des relations des acteurs à l'eau (faire de la gestion de l'eau pour les agriculteurs un signe de contrainte et non une opportunité) et dégrader la qualité des relations des acteurs entre eux vis-à-vis de l'eau (qui devient source de conflits, de défiance…). Pourquoi pas ? Mais alors, c'est la qualité totale qui risque de se dégrader, donc la qualité totale potentielle… et sûrement à terme la qualité intrinsèque. Poser comme objectif pour la gestion de l'eau la « qualité totale » c'est être vigilant au fait qu'il s'agit de prendre en charge un ensemble de dimensions multiples que la focalisation sur une seule des facettes en jeu peut faire perdre de vue. Il n'en reste pas moins que la force des objectifs formulés en termes de qualité intrinsèque est de reposer sur des indicateurs (plus ou moins) simples et une objectivation plus facilement partagée que lorsque l'on travaille sur la qualité totale (il faut reconnaître que cette remarque est de moins en moins vraie lorsque l'on passe d'objectifs physico-chimiques à des indicateurs biologiques comme « le bon état écologique des masses d'eau » mis en avant dans la D.C.E.…).

*D –Une implication continue et coordonnée*

Lorsque B. Latour et JP. Le Bourhis introduisent l'idée – que nous avons reprise – d'implication « continue », ils font de cette implication continue un attribut de « *chaque membre de chaque section de rivière ou de chaque zone de nappe* ». En extrapolant cette situation aux contextes plus larges de la gestion de la qualité du vivant, parce que le vivant est changeant, complexe, évolutif, ainsi que nos relations à ce même vivant, il apparaît donc important de maintenir une implication continue de chaque individu de nos sociétés dans la gestion de ce vivant. De plus, **c'est bien par une prise en charge active et continue que le « potentiel du vivant » pourra être maintenu et amélioré par des processus néguentropiques, car les processus entropiques sont eux sans cesse à l'œuvre dans tout système ou organisme vivant.** Cependant, E. Ostrom attire notre attention sur un autre niveau d'implication continue, c'est celui que nous avons appelé « participation aux choix stratégiques » qui engage une communauté d'acteurs vis-à-vis du vivant. C'est la septième de ses règles concernant le façonnage des institutions ainsi libellée : « *Un processus continu, c'est-à-dire que le façonnage des institutions n'est jamais achevé*[103] ». C'est bien à ces deux niveaux que doit se jouer « l'implication continue ».

Enfin, le terme d'action « coordonnée[104] » est celui qui est le plus largement partagé, tant il paraît évident qu'agir sur une rivière, une nappe phréatique ou plus largement

---

[103] Avec cette règle, on voit bien, pour en revenir au paragraphe précédent portant sur l'implication volontaire, qu'il y a un équilibre à trouver entre le fait que la communauté sanctionne toute dérogation à la règle (gestion collective stricte) et le fait que chaque individu, en sortant de la règle, puisse faire évoluer les règles de niveau constitutionnel peut-être pour le bien de toute la communauté (par exemple du fait d'une innovation technique, qu'une application collective stricte de la règle ne permettrait pas…).

[104] Coordination : « *arrangement, agencement logique des parties d'un tout* », Le Robert, dictionnaire de la langue française.

sur les milieux aquatiques ne peut s'envisager qu'en impliquant un certain nombre d'acteurs, d'institutions, et en coordonnant leurs actions afin de parvenir à une certaine cohérence. Ce qui apparaît comme largement partagé également, c'est que cette coordination ne peut être « spontanée ». Toute la question est de savoir si elle doit être pilotée par des « acteurs extérieurs » pour reprendre les termes d'E. Ostrom ou reposer sur des ressorts internes. V. Pupin reprenant en particulier des travaux menés en Afrique (par les économistes Marie-Christine Cormier Salem et Bernard Roussel) rappelle que ceux-ci distinguent une « patrimonialisation exogène » (pour répondre à des enjeux internationaux de type conservation de la biodiversité) et une « patrimonialisation endogène » (qui reflète l'attachement des hommes aux éléments naturels). Dans l'approche patrimoniale et pour la gestion en patrimoine commun, cette coordination ne peut être imposée de l'extérieur même si elle peut être facilitée.

### III – En conclusion, une implication à la fois continue, efficace, volontaire et coordonnée

Nous venons de le voir, chacun des termes utilisés ici recouvre plusieurs sens et est en lui-même porteur de questionnements et de difficultés souvent redoutables dès lors qu'il s'agit de passer à l'action. Comment assurer une gestion continue de la gestion de l'eau ? Comment la rendre efficace ? Comment mobiliser les acteurs sur la base du volontariat ? Et comment coordonner cette mobilisation ? Tout aussi déconcertante peut alors apparaître une gestion de l'eau qui se veut à la fois continue, efficace, volontaire et coordonnée…

Pourtant, nous avons vu qu'il y a bien des « qualités à atteindre », y compris d'un point de vue chimique, physique ou biologique (la résorption des pollutions diffuses, le bon état écologique des milieux...) qui ne peuvent être améliorées qu'avec ce type d'implication. Or, bien souvent les termes sont exclusifs les uns des autres. Viser à une implication efficace imposerait de restreindre pour partie la liberté des acteurs. Et inversement, garantir cette liberté reviendrait à ne pas assurer une gestion continue et efficace. Et ainsi de suite.

D'une certaine façon, l'approche patrimoniale permet d'entrevoir comment ces termes peuvent être rendus compatibles. A quelles conditions ? Il s'agit d'aborder la gestion de la qualité de l'eau en termes de qualité totale, c'est-à-dire considérer comme « indivisible » les trois + deux dimensions mises en avant : la qualité intrinsèque de l'eau / la qualité de la relation des acteurs à l'eau / la qualité de la relation des acteurs entre eux par rapport à l'eau et encore la qualité totale actuelle et la qualité actuelle potentielle. « L'implication de la société» n'est plus alors considérée comme une fin ou un moyen, mais comme un élément indissociable de l'atteinte du bon état des masses d'eau. Cette conception de la « gestion de l'eau » repose sur l'idée que « l'eau interne » et « l'eau externe » sont la même eau et qu'à « l'homéostasie interne » que gèrent nos propres organismes il s'agit aujourd'hui de réunir dans nos sociétés les conditions et les moyens pour que les hommes régulent certaines constantes du milieu extérieur cette fois-ci, c'est-à-dire se donnent la capacité de générer une « homéostasie externe » ou plutôt une homéostasie « externe-interne ». Elle repose sur le fait que ce « milieu externe » représente un potentiel dans lequel l'homme puise, et donc qu'il « dégrade », mais qu'il peut aussi « regrader ». Ce n'est pas une « solution miracle », qui va s'appliquer et se décliner dans tous les territoires de façon identique, mais c'est une perspective dans laquelle l'humanité peut s'inscrire. Cependant, il faut reconnaître que cette conception systémique et stratégique de la gestion de l'eau est loin d'être majoritaire aujourd'hui. Elle repose en particulier sur la capacité de nos sociétés à

investir le champ de la gestion « en patrimoine commun », qui repose, elle, sur la mobilisation des ressorts intimes des acteurs et qui ne peut donc se décréter. Cette gestion est possible, nous l'avons vu, mais elle reste délicate à initier et fragile à faire perdurer surtout dans nos sociétés modernes. Maintenant que nous avons précisé certains des termes de « l'implication active » recherchée, nous allons aborder cette question d'un point de vue théorique dans le chapitre suivant.

## Section 2 – **Quelle place pour l'implication active des acteurs dans nos sociétés dites modernes ? Eléments-cadre permettant de favoriser l'implication active des acteurs dans la gestion de l'eau.**

Nous employons ici le mot de « moderne » au sens de B. Constant c'est-à-dire au sens de sociétés qui mettent le primat sur la « liberté individuelle » tout en déléguant leur « liberté de participer aux choix stratégiques ». Cette description nous semble proche des sociétés au mode de gestion « ouvert parcellisé » basé sur un mode de connaissance et d'action individualo-collectif identifiées par Henry Ollagnon.

Nous avons pu constater, au fil de nos travaux, une régression de ce champ de la gestion « en commun » – au moins dans le champ qui nous concerne, celui de la gestion du vivant – dans ces sociétés « modernes », champ pourtant incourtounable pour mobiliser, impliquer réellement les acteurs. La théorie des ressources communes, certains travaux en sociologie, nous montrent qu'une certaine « gestion en commun traditionnelle » est déstabilisée en présence des institutions de l'État ou du Marché et du mode de connaissance et d'action quelles incarnent.

Comment expliquer cette régression ?

Tout d'abord, ce qui apparaît comme frappant lorsque l'on aborde cette vaste question par le prisme de la gestion de l'eau, c'est de constater combien le « mode de pensée et d'action » qui est en place gomme la question « de la rencontre, de la communication, de la négociation » entre acteurs, question centrale dans l'action en commun. Tout est fait pour nous tenir à distance les uns des autres autour de l'eau, y compris, dans une certaine mesure, les outils participatifs qui se développent. Ceux-ci reviennent toujours, *in fine*, à programmer une « gestion planifiée de l'eau » reposant sur des savoirs scientifiques (même partiels), des outils techniques et des moyens financiers. Ces savoirs, ces moyens, nous apportent un énorme confort quotidien. Et c'est heureux. Nous n'avons plus, chaque matin, à devoir négocier avec nos voisins la répartition d'une rare ressource en eau. Mais en même temps, nos sociétés ont perdu, ou abandonné, leur « savoir gérer en commun ». Or ce « savoir » redevient crucial dès lors qu'il s'agit de prendre en charge des réalités « transappropriatives » qui conditionnent fortement l'atteinte d'un « bon état des masses d'eau » et bien plus largement encore la survie des milieux et des espèces.

Ensuite, autrefois, les communautés dans les territoires étaient basées sur du commun « semblable » (forte proximité physique et culturelle) et sur du commun au sens de « ce qui appartient à plusieurs » car elles dépendaient souvent de ressources naturelles indispensables à tous. Or aujourd'hui, cette équation se vérifie de plus en plus rarement.

Afin de susciter une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau, il convient donc selon nous de « renforcer » la capacité des acteurs à agir en commun, à prendre en charge la qualité de l'eau en patrimoine commun, c'est-à-dire de travailler à réunir les conditions et les moyens pour qu'elle advienne, et non à compter sur sa

réactualisation « spontanée ». C'est donc bien de procédures, d'institutions et de savoir-faire pour investir, de façon sécurisée, le champ du « commun stratégique » dont nos sociétés auraient tout intérêt à se doter. Mais cette « gestion en patrimoine commun » reste difficile à mettre en place. Ces difficultés nous semblent caractéristiques de la difficulté à initier une réelle implication active des acteurs dans la gestion de l'eau, du vivant. A ce titre relever certaines de ces difficultés et y apporter certains éléments de réponse nous paraît tout particulièrement intéressant.

Dans les paragraphes suivants, nous proposons quelques réflexions générales qui peuvent aider à mieux cerner et lever certains freins au développement de telles approches afin de mieux comprendre comment cheminer vers une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau.

Au préalable, et au risque de nous répéter, nous rappelons une nouvelle fois qu'il ne s'agit pas de faire de la « gestion en commun », de la « gestion en patrimoine commun », l'alpha et l'oméga de toute gestion de qualités « transappropriatives ». C'est bien une complémentarité gestion individuelle / gestion collective / gestion en commun qui est recherchée. Par contre, sans la possibilité « d'enclencher » ce type de gestion, des solutions tout à fait réalistes, reposant sur une co-action complexe, une implication active des acteurs, ne peuvent être mises en place, l'idée même de ces solutions n'émergeant parfois même pas.

Partant de ce constat, nous souhaitons avancer quelques circonstances qui nous paraissent favorables à l'investissement dans ce « champ de l'action ». Il ne s'agit pas ici de préciser certains éléments directement opérationnels (comme le principe, central, de n'agir que pour un acteur qui reconnait vivre un problème complexe et multi-acteurs) mais de rapporter quelques éléments-cadres.

## I – Une entrée privilégiée pour l'implication active des acteurs : la convergence méso / commun / territoire

Le premier questionnement repose sur le « niveau » auquel doit être privilégiée une gestion en commun.

Le capital social, l'analyse stratégique des organisations, la théorie des ressources communes mettent l'accent sur des modes de gestion recoupant des critères de « taille de population » et de géographie : il y a le niveau individuel, le niveau « communauté d'usagers », où la confiance et la réciprocité apparaissent du fait d'une certaine proximité, et le niveau du marché et de l'État, qui concerne la gestion des sociétés dans leur ensemble et qui se joue aux niveaux national et international. L'approche patrimoniale met elle, l'accent sur les trois modes de gestion individuel, commun et collectif.

Si l'on croise ces différents concepts et analyses, il nous semble possible d'envisager que la gestion individuelle est privilégiée au niveau des individus, c'est une évidence. Mais il est possible aussi de proposer que la gestion en commun s'exerce plus spécifiquement au niveau des territoires, au niveau méso. Et que la gestion collective se retrouve au niveau « macro », plus lointain et plus normatif. Il apparaît également tout aussi important d'avoir des règles d'intégration entre ces différents niveaux (gestion multi-scalaire) et entre les différents modes de gestion (patrimonialité complète). Pour faciliter la progression de notre réflexion, nous proposons de représenter ces réflexions dans un tableau synthétique.

| | Individuel | Commun | Collectif |
|---|---|---|---|
| Micro | ++++++ | + | + |
| Méso | + | ++++++ | + |
| Macro | + | + | ++++++ |

**Figure 22 : A chaque niveau d'organisation correspond plus particulièrement, mais de façon non exclusive, un mode de gestion.**

Ce qu'il nous paraît important d'obtenir, c'est que chaque niveau organisationnel puisse fonctionner selon une combinaison de ces trois modalités, combinaison changeante au gré des évènements, des problèmes à traiter, au fil du temps, etc. D'une part parce que cela permet, à chaque niveau d'organisation, de disposer de la « complétude » des moyens d'action lui permettant de traiter l'ensemble des situations (problème ou projet) auquel il peut avoir à faire face. D'autre part, parce que cela permet à ces différents niveaux de « communiquer entre eux dans l'action » afin que les niveaux micro, méso et macro soient mieux coordonnés. D'ailleurs, une réponse à la question toujours problématique de l'imbrication des échelles (du local au global) passe sûrement par le fait qu'à chaque niveau d'organisation, ces différentes modalités d'action existent, pour permettre une bonne communication entre eux.

Dans nos sociétés, avec les niveaux « méso » et la gestion en patrimoine commun qui s'estompent, les modes d'action individuels et collectifs se trouvent confrontés l'un à l'autre, sans capacité à « discuter » entre eux, d'où une tension croissante observée entre ces deux modes de gestion.

| | Individuel | Commun | Collectif |
|---|---|---|---|
| Micro | ++++++ | + | + |
| Méso | + | ++++++ | + |
| Macro | + | + | ++++++ |

Les démarches patrimoniales visent à structurer plus spécifiquement le champ de la gestion en patrimoine commun au niveau du méso, du territoire, au sens de la définition proposée par H. Brédif : « *Par territoire, il convient d'entendre une portion d'espace terrestre investie et patrimonialisée par un groupe humain, les différents membres de ce groupe ayant conscience de partager ensemble une communauté de destin et de projet en rapport avec cet espace et ses grandes qualités* » (Brédif 2004, 765). Cependant, cette présentation attire notre attention sur le fait que cette « capacité à l'action commune » doit aussi être instillée au niveau des individus comme des institutions de Marché ou de l'État. En effet, comme nous l'avons vu lors de notre intervention autour des petits réseaux gravitaires de Vaucluse, même s'il existe des instances, les Associations Syndicales de Propriétaires, potentiellement capables de faciliter une action commune, si les propriétaires « fonctionnent » exclusivement en mode individualo-collectif – caractérisable ainsi : « je ne paye plus ma cotisation à l'ASP car je n'ai plus besoin d'eau brute, mais en même temps j'attends que les responsables de l'ASP entretiennent le réseau, y compris sur les parties privées dont l'entretien devrait revenir à ma charge » – la structure se retrouve par ricochet prisonnière elle aussi de ce mode de fonctionnement individualo-collectif. Ce qui est vrai à l'échelle des individus est vrai aussi à l'échelle des institutions.

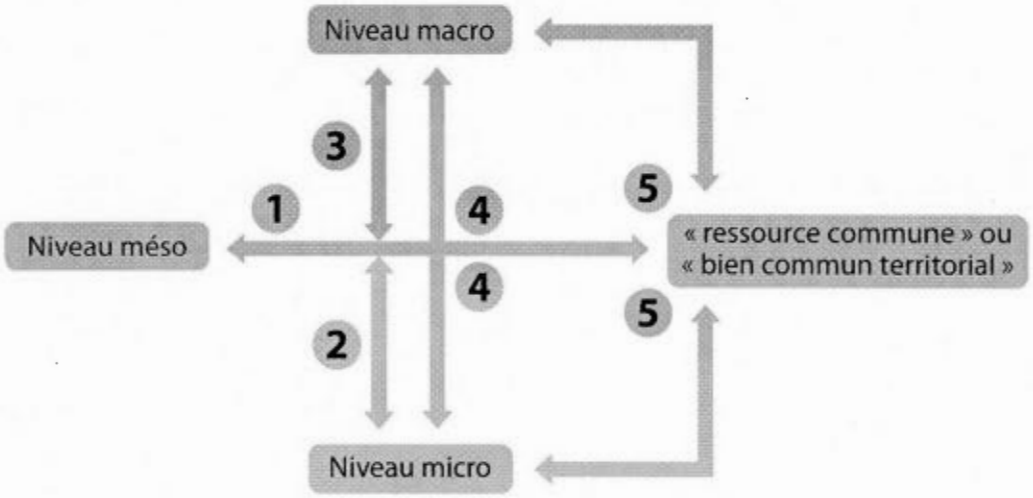
## II – Différents niveau de «facilitation » à explorer simultanément

Si le « niveau d'organisation » méso semble être à privilégier pour instaurer une « gestion en patrimoine commun », se pose alors la question des niveaux de facilitation adéquats à développer pour réunir les conditions et les moyens lui permettant de se mettre en place.

### *A –Différents niveaux d'organisation systémiques, en lien avec différentes propriétés de facilitation*

De nos différentes analyses, nous avons identifié :

a) Différentes « propriétés de facilitation , que le niveau organisationnel « méso » permet de faciliter, à savoir : une propriété de facilitation de mise en relation « horizontale » entre les acteurs (1) ; une propriété de facilitation des projets individuels (2) ; une propriété de facilitation de la mise en œuvre des politiques publiques (3) ; une propriété de facilitation « micro » / « macro » (4) ; une propriété de mise en relation avec « les ressources communes » ou les « biens communs territoriaux », nous ajoutons maintenant « avec les qualités transappropriatives » (5)




b) Différents niveaux d'organisation systémiques à structurer pour tendre vers une réelle implication des acteurs dans la gestion de l'eau.

Concernant ce dernier point, c'est également ce que mettent en évidence (Mormont, Mougenot, and Dasnoy 2006) :

> Ce que toute politique de développement durable doit aussi satisfaire, c'est assurer la viabilité de tous les collectifs qui participent au développement. Si on se donne comme objectif une gestion plus écologique des déchets, il faut à la fois modifier, de manière cohérente, les technologies, les normes de coût, les filières économiques et les pratiques quotidiennes. Il faut bien assurer la viabilité de chacun des maillons, permettre à chacun de s'adapter et surtout rendre visible et compréhensible les liens sous-jacents. Cette recomposition des collectifs est la condition de la confiance et de l'engagement des personnes (p.11)

Dans le schéma suivant nous avons synthétisé et précisé les différents « niveaux organisationnels systémiques » en lien avec « l'implication des acteurs dans la gestion de l'eau », identifiés dans ce travail de recherche[105].

[105] Un rappel : il n'y a pas « par nature », des microacteurs et des macroacteurs. Nous sommes tous micro-macro-acteurs de la qualité du vivant, et arbitrons entre ces deux niveaux d'optimalité. Cependant, dans une situation donnée et à un instant t donné, nous pouvons être plus « microacteur » (acteur local) que « macroacteur (acteur global), postures que visent à enrichir les démarches patrimoniales.

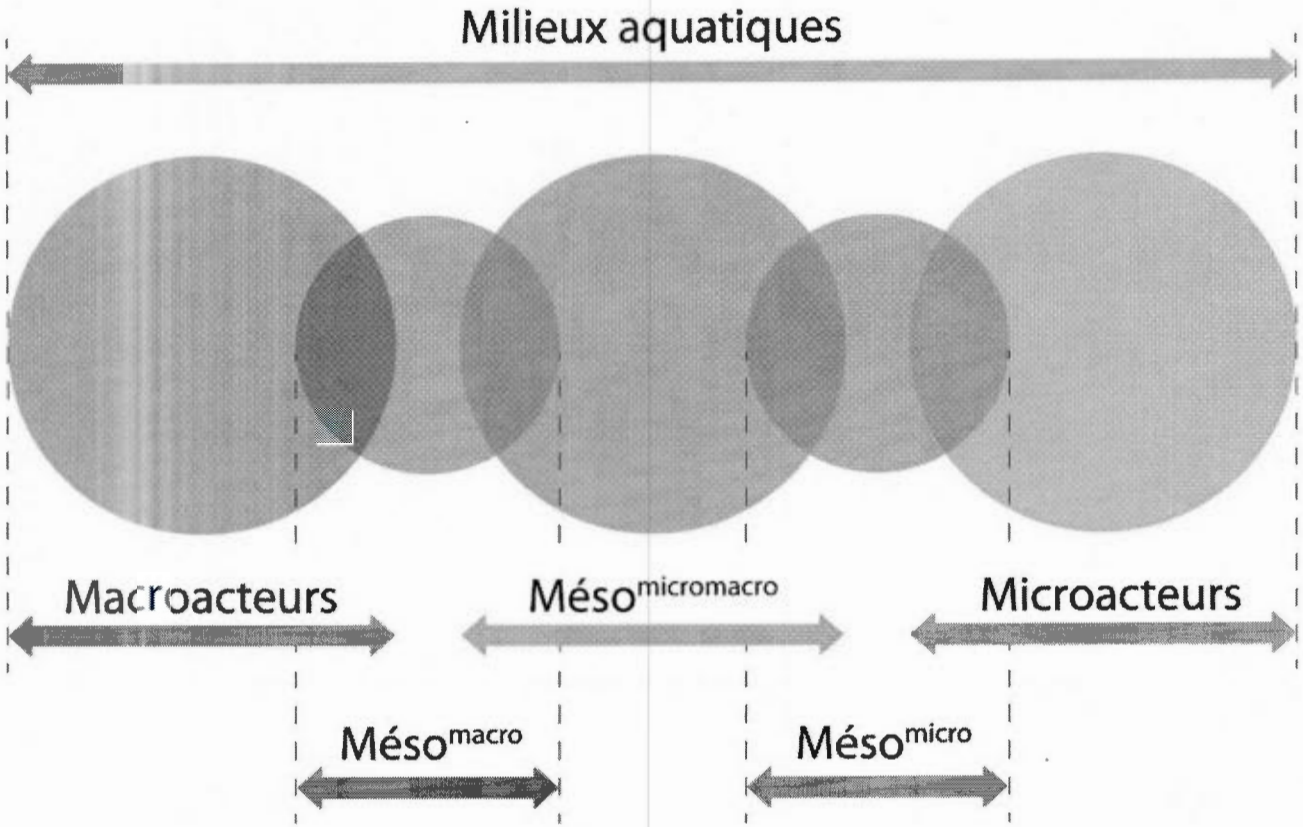



**Figure 23 : structuration « tripolaire » des acteurs pour une meilleure "implication active de la société dans la gestion de l'eau"**

Le niveau méso$^{micro}$ correspond aux « communautés auto-organisées » identifiées dans les travaux de E. Ostrom ou encore JE. Beuret. Une association environnementale qui se crée pour défendre telle ou telle qualité d'un milieu naturel entre dans cette catégorie, une association d'irrigants agricoles également. Par contre, il faut le noter, ces acteurs sont organisés de façon thématique en lien avec la gestion de l'eau (agriculteurs…), bien plus selon des logiques de filières, que selon des logiques territoriales, même si les ASP présentées dans la troisième partie sont de ce point de vue là un contre-exemple. Ils ne sont pas réellement « organisés » pour penser et prendre en charge la qualité de l'eau dans leur territoire, mais bien par rapport à une fonction attendue de l'eau.

Le niveau méso$^{macro}$, que nous introduisons ici, correspond aux différents dispositifs permettant d'organiser une « gestion planifiée de l'eau ». Y participent pour l'essentiel des acteurs institutionnels, et l'objectif est d'y faciliter la « décision ensemble », qui correspond globalement, selon la terminologie développée par H. Ollagnon, à une gestion collective. C'est une « gestion collective décentralisée » au niveau des bassins versants (du SDAGE au contrat de rivière…). On peut aussi, selon nous, ranger dans cette catégorie la mission inter-services de l'eau[106] (MISE).

Le niveau méso$^{micromacro}$ correspond pour nous au niveau où, par un investissement dans une gestion en patrimoine commun, il est possible de faciliter une action « micro-macro-systémique ». Y sont présents, pour l'essentiel, des acteurs représentant les niveaux méso$^{micro}$ et, de plus en plus étant donné l'évolution des dispositifs de « gestion planifiée de l'eau », des acteurs représentant les niveaux méso$^{macro}$ ; cependant, des acteurs macro ou des acteurs micro peuvent participer directement à ce niveau « méso$^{micromacro}$ ».

---

[106] Les MISE coordonnent les services de l'État et les établissements publics qui assurent des missions dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Elles assurent l'efficacité et la cohérence de l'action des pouvoirs publics au niveau départemental.

A quels niveaux intervient explicitement l'approche patrimoniale ? Par un processus de facilitation externe, comme nous l'avons montré avec la procédure suivie dans le bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné, il est possible d'impliquer les micro et les macro acteurs et de rechercher les conditions et les moyens d'une meilleure gestion de la qualité du vivant (Propriétés 2 et 3 de facilitation). Le processus vise aussi à structurer ou à renforcer les niveaux méso$^{micro}$, propriété 1 de facilitation. Enfin, les procédures cherchent à réunir les conditions et les moyens afin de faire émerger un niveau « méso$^{micromacro}$ », consacré essentiellement à la gestion en patrimoine commun: propriété 4. Le tout en lien bien sûr avec la gestion de la qualité du vivant, propriété 5.

Ensuite, si une institution de type patrimonial se met en place, celle-ci, comme nous l'avons montré dans le Haut-Béarn, permet, par des procédures de facilitation interne, de faciliter les projets individuels dans la perspective d'un objectif commun.

### *B – Comment favoriser la « gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau » ?*

Proposer des précisions sur les différents « niveaux d'organisation » à même de favoriser l'implication active de la société dans la gestion de l'eau et sur les différentes « propriétés de facilitation » qui y sont associées nous permet aussi d'expliciter certaines des difficultés ressenties pour faciliter la mise en place d'une gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau.

1 – Des niveaux d'organisation difficiles à engager

La première difficulté observée concerne celle du délicat passage de la « facilitation externe » à la « facilitation interne ». C'est un moment charnière du processus. Trois éléments peuvent empêcher cette transition.

- La difficile institutionnalisation d'un lieu facilitant l'action commune (« méso$^{micromacro}$ »), d'autant plus qu'aujourd'hui se multiplient les lieux de « concertation », mais qui sont plus des lieux « méso$^{macro}$ » que des lieux « méso$^{micromacro}$ ». Une certaine compétition entre les niveaux d'implication s'instaure alors que nos analyses semblent montrer qu'ils sont, qu'ils devraient plutôt être, complémentaires.
- La difficulté à trouver des profils de réels « facilitateurs » pour faciliter, au quotidien, l'action commune. Très rapidement en effet, la tentation est grande de la part de tous les acteurs de vouloir transférer à ces institutions la « prise en charge directe » des problèmes. Or sans des compétences claires de facilitateur, il est difficile d'y résister; le « faciliteur » se retrouve vite dans la position de « faire » plutôt que de celle de « faire faire »…
- La difficulté à trouver des moyens financiers pour faciliter l'action commune.

Ces difficultés identifiées lors de la mise en place de lieux de « facilitation de l'action commune » ne font que s'accumuler dans le temps là où de tels lieux existent. Il y a une réelle difficulté à faire reconnaître ce « mode de gestion en patrimoine commun » dans nos sociétés au fonctionnement individualo-collectif. Il y a aussi un côté paradoxal à vouloir maintenir dans les territoires des « lieux et des savoir-faire pour l'action en commun », alors que le premier des principes à respecter est bien de « mettre en place des structures vulnérables au désengagement pour susciter l'engagement »…

La deuxième difficulté est qu'il est difficile d'encapsuler, au-delà de certains comportements personnels, des capacités à l'action commune au sein des institutions macros ou des instances « méso$^{macro}$ » ; par expérience, je dirais que c'est sans doute

plus difficile qu'au niveau des modes d'organisation locaux. De fait, les dispositifs « méso$^{micromacro}$ » mis en place sont plus tournés vers la facilitation des acteurs du territoire et vers celle des représentants locaux des institutions de l'État (ou du marché) que vers les « macro-macroacteurs » que sont les responsables de ces institutions. Or, sans capacité à faciliter la co-action complexe de ces acteurs-là aussi, il est difficile sur le moyen-long terme de compléter utilement le mode de connaissance et d'action individualo-collectif.

### 2 – Mieux prendre en compte « le marché »

Dans la plupart des approches abordées au cours de ce travail de recherche, et y compris dans l'approche patrimoniale, deux types d'institutions sont identifiés comme pouvant nuire, si elles déploient leurs actions sans précaution, à l'action commune : les institutions de l'État et les institutions de marché (les deux « Léviathan » de G. Hardin et de E. Ostrom). Or, il faut bien le reconnaître, dans la littérature analysée comme dans nos propres pratiques, ce sont bien plus les interactions des microacteurs avec les macroacteurs des institutions publiques qui sont analysées, éventuellement pour faire des propositions pour améliorer ces relations, que les interactions des microacteurs avec les macroacteurs des institutions de marché, des filières économiques.

La richesse économique, humaine, culturelle, identitaire, philosophique des territoires ruraux est basée sur la création de valeurs issues du lien aux richesses naturelles et de leur gestion. Cependant, à titre individuel, les acteurs agricoles et ruraux souffrent de plus en plus d'un manque de rentabilité de leur activité. Bon nombre de ceux que nous appelons les « gestionnaires du vivant » comme les agriculteurs, les forestiers…, qui, au quotidien, travaillent avec ou à partir de ce vivant, sont pris dans des contraintes telles qu'ils ne peuvent prendre en charge la qualité totale du vivant. C'est ce que nous avons en particulier rapporté avec l'intervention autour des petits réseaux gravitaires de Vaucluse. Si la gestion de l'eau par des réseaux gravitaires et avec des ASP peut

avoir de multiples avantages, dans une économie agricole très standardisée elle est de moins en moins possible. Or, entre des projets très singuliers (par exemple du petit maraîchage), pertinents à l'échelle individuelle mais pas à l'échelle de l'ensemble des surfaces concernées, et la logique des grandes filières, il est difficile aujourd'hui d'imaginer un modèle de « ferme agro-territoriale » à la fois très en pointe dans les filières de production et très présente dans la prise en charge des qualités « transappropriatives » auxquelles elle contribue dans les territoires.

Améliorer la prise en charge du vivant et améliorer le revenu des agriculteurs, des acteurs ruraux, passe, aujourd'hui, par un travail fin et complémentaire d'une facilitation plus centrée sur la gouvernance, travail à mener aux côtés de ces acteurs afin élaborer avec eux, au cas par cas, de nouvelles techniques culturales, de nouveaux produits, de nouvelles mises sur le marché, de nouvelles formes de commercialisation liées à cette meilleure gestion de la qualité du vivant.

Une voie pour améliorer cette « création de valeurs » est, là aussi selon nous, de rapprocher et de faire travailler ensemble des « macroacteurs » issus des institutions de recherche, des entreprises agroalimentaires, de la distribution, des organismes techniques… mais aussi des institutions publiques, avec les acteurs des territoires. Et, là encore, organiser cette « co-action » nécessite un travail de facilitation, des microacteurs vers les macroacteurs et des macroacteurs vers les microacteurs, afin que des solutions originales puissent émerger, bénéfiques aux acteurs dans les territoires, aux institutions comme aux milieux. Prenons le cas de la place de la recherche scientifique dans de tels dispositifs. J'ai assisté au séminaire final d'un programme de recherche intitulé Pour et Sur le Développement Rural (PSDR) en Languedoc Roussillon, le 8 juin 2012.

> Lancé en 1994, PSDR, anciennement dénommé DADP (Délégation à l'Agriculture au Développement et à la Prospective), associe des établissements nationaux de recherche (INRA, CEMAGREF, CIRAD pour PSDR3) et des Conseils régionaux dans des projets de recherche originaux. Si une coordination nationale (lien vers site national) orchestre l'ensemble (calendrier et conseil scientifique commun), les projets PSDR sont conçus, construits, co-financés, conduits et restitués au cœur des régions. Chercheurs et acteurs

> définissent ainsi en amont les objectifs, les résultats attendus et les modalités de leur restitution, les méthodes et moyens. Côté recherche, l'objectif est de produire une recherche finalisée, alliant impératifs d'opérationnalité, pertinence territoriale (nécessité de répondre à une demande régionale identifiée) et exigences scientifiques. Côté développement, l'enjeu est de favoriser l'innovation et le développement des territoires. Elaborés en interaction étroite avec les acteurs socioéconomiques régionaux et leurs préoccupations, cette recherche en partenariat vise à analyser et contribuer au développement régional, analyser les dynamiques territoriales et le rôle qu'y jouent l'agriculture, l'environnement et les espaces ruraux (étude des territoires, des questions techniques et environnementales, des processus d'innovation et de gouvernance territoriale...), fournir aux acteurs et aux décideurs les connaissances et les outils d'analyse et d'aide à la décision publique et professionnelle[107].

J'ai pu poser quelques questions, en séance plénière, à certains des chercheurs engagés dans ces programmes afin de savoir « quelle était la plus-value pour des chercheurs à s'engager dans de tels programmes ». Au-delà de leur intérêt personnel à y participer, plusieurs d'entre eux ont déclaré que « *pour un chercheur, participer à ce type de programme c'est se tirer une balle dans le pied* » (sic). Deux raisons avancées : la première, c'est que leur hiérarchie leur rappelle que « les chercheurs sont là pour produire de la connaissance et non pour résoudre des problèmes » (re-sic) ; la seconde, c'est que faire de la « recherche en partenariat » nécessite de consacrer beaucoup de temps à rencontrer les acteurs des territoires, discuter avec eux, élaborer un langage commun, etc. Tout temps qui n'est pas consacré à une recherche plus fondamentale, mais aussi – surtout – à l'écriture d'articles scientifiques dont on connaît aujourd'hui toute l'importance dans la carrière d'un chercheur et dans la réputation d'un laboratoire... Gageons que les mêmes difficultés à travailler avec des acteurs des territoires pourraient être ressenties du côté des grands acteurs économiques, de la même manière que les acteurs des territoires, les agriculteurs en particulier, débordés qu'ils sont par leurs soucis quotidiens, trouveraient finalement peu de temps à investir dans ce type de démarche. Dès lors, le fossé entre macroacteurs et microacteurs ne peut que s'agrandir, au détriment, selon nous, de la prise en charge de la qualité du vivant. C'est un signal qu'il faut entendre. Il y a des logiques institutionnelles et pragmatiques

---

[107] http://www1.montpellier.inra.fr/PSDR/?page=presentation, page consultée le 10 juillet 2012

qui, au-delà de la volonté des individus, tend à accroître ce fossé. Il y a donc une réelle fonction à assumer pour faciliter la rencontre de ces différents acteurs, y compris dans une perspective de « création de valeurs ».

### 3 – Mieux répondre aux « crises patrimoniales ordinaires »

Les démarches qui ont réellement pu aboutir à la mise en place de dispositifs de facilitation au sein des territoires afin d'y faciliter l'action commune ont concerné des territoires et des acteurs pris dans des « crises patrimoniales extraordinaires » (celle de l'ours dans le Haut Béarn, des territoires contaminés en Biélorussie…), avec différents risques :

- les gestionnaires du vivant sont alors dans des situations extrêmement compromises, parfois irréversibles.
- Certains acteurs se désengagent dès lors que la « crise immédiate » s'est atténuée.

Or, s'il est plus difficile de mener à son terme des démarches de « réactualisation d'une gestion en patrimoine commun » dans le cas de « crises patrimoniales ordinaires » (par exemple, périurbanisation des territoires, déclin de la filière bois, dégradation lente des milieux aquatiques…) ce sont ces problématiques qui concernent le plus grands nombre de territoires, de ruraux, d'agriculteurs.

Une des difficultés identifiée dans ce travail de recherche est celui du passage de la phase de facilitation externe à celui de la facilitation interne développée au sein d'une institution de type patrimoniale. Dans une perspective de recherche-intervention, il y aurait sans doute tout intérêt à mettre en place de nouvelles formes d'intervention hors situation de crise immédiate. L'accent serait moins mis, dans un premier temps, sur l'institutionnalisation de la facilitation mais plutôt sur de la facilitation de projets.

Bien souvent en effet, le plus difficile est de constituer et d'amorcer la mise en place du dispositif de facilitation afin « qu'il fasse ses preuves ». C'est pourquoi, il serait intéressant de tester la faisabilité et la pertinence d'une facilitation de projets autour de la gestion « quotidienne et ordinaire du vivant » (« facilitation interne ») en parallèle à la phase de facilitation externe qui vise elle à réunir les conditions générales et les moyens d'une meilleure gestion de la qualité du vivant, phase plus institutionnelle. Dit autrement, l'hypothèse est que, dans les territoires, il existe de multiples sujets « ordinaires » pour lesquels un dispositif de facilitation permettrait d'en améliorer – ou d'en susciter – la prise en charge en patrimoine commun ; la priorité serait donc mise ici au départ sur la mise en place d'un dispositif de facilitation de projets plutôt que sur la résolution d'un problème particulier de gestion du vivant à l'origine d'une « crise patrimoniale extraordinaire ». Quelles pourraient être les grandes lignes d'un tel processus stratégique ? Une première proposition serait de tester, sur cinq ans, la faisabilité et la pertinence de la mise à disposition d'une équipe de facilitation à l'échelle d'un territoire, sans pour autant la relier à la mise en place d'une institution très formelle, et d'évaluer ce dispositif la cinquième année.

4 – La place des élus dans l'action commune…

Autre interrogation qui revient régulièrement, celle de la place des élus, et plus spécifiquement encore des maires, par rapport à ces questions de gestion de la qualité du vivant, à ces dispositifs pour faciliter l'implication des acteurs.

Comme nous l'avons mentionné dans la première partie, Nicolazo et Redaud mettent en exergue le fait que « *le maire occupe un statut ambivalent : il est à la fois un élu du peuple, et donc le personnage politique le plus proche des citoyens, et un agent public placé en tant que tel, dans l'exercice de certaines missions, sous l'autorité du préfet et donc de l'État* ». Nous pourrions dire que le maire, l'élu, est « le premier représentant de la communauté » et « le premier représentant des institutions de l'État ». A ce titre, coexistent dans cette fonction les différents niveaux d'organisation détaillés ci-desssus : micro, méso$^{micro}$, méso$^{micromacro}$, méso$^{macro}$, macro.

Avec un « méso$^{micromacro}$ » souvent absent, l'élu peine à assumer l'ensemble des rôles qui sont attendus de lui, en particulier celui de « garant de l'action commune ». Comme le relèvent M. Crozier et E. Friedberg « *le maire est la seule personne qui effectue une tâche d'intégration et de coordination dans la commune dont il a la charge, ce qui lui donne une position de pouvoir tout à fait exceptionnelle. Ce pouvoir ne découle pas directement de sa charge, mais du fait que les différentes catégories d'intérêts qui composent sa commune, même si elles sont représentées dans le conseil municipal, sont difficilement capables d'élaborer des compromis sans lui* » (Crozier and Friedberg 1977, 257).

Notre opinion est qu'aujourd'hui, étant donné la complexité croissante des problèmes à traiter et des projets à mener, le maire ne peut seul mener ce travail de « facilitation » et « d'élaboration de compromis ». Il a besoin de pouvoir renforcer cette fonction attendue de lui par des dispositifs de facilitation explicitement mis en œuvre pour cela. Faute de quoi, l'élu peut donner l'impression d'être ambivalent, de tenir un double

discours, celui de l'action collective lorsqu'il participe à des instances de « gestion planifiée de l'eau » (méso$^{macro}$ ), celui de l'action individuelle lorsqu'il est dans son territoire.
La place des élus dans l'action commune est donc centrale, ils sont les garants de tels dispositifs, mais ils doivent être aidés par des procédures et des lieux dédiés à faciliter cette action commune.

### III – La gestion en patrimoine commun : un mode d'action exigeant, à investir à bon escient

Pour conclure cette partie, nous souhaitons insister sur le fait que pouvoir agir en commun nous semble indispensable afin de prendre en charge les « qualités transappropriatives » (dont la qualité de l'eau) que nos sociétés ne prennent plus aujourd'hui en charge, au détriment de tous, des hommes, des activités humaines comme des milieux.

Cependant, nous l'avons montré aussi, cette gestion en commun, en patrimoine commun, est très exigeante. Reposant sur l'engagement libre et volontaire des acteurs, elle est extrêmement fragile et demande une attention de tous les instants pour exister réellement. Elle passe aussi par la confrontation, l'interaction incessante avec autrui, ce qui n'a rien de reposant.

M. Crozier et E. Friedberg sont sensibles à cette difficulté lorsqu'ils évoquent la « société d'apprentissage » à laquelle ils aspirent « *Nous serions d'accord pour dire qu'il faut le plus d'expérimentation possible. Mais cela ne signifie pas une société totalement ou même majoritairement expérimentale.* Si *nous devions choisir un*

*nouveau slogan, nous proposerions plutôt l'entrée dans la société d'apprentissage [...] Mais cette formulation ne rend pas compte d'un autre élément du problème, la liberté de l'individu et son besoin de protection. Tout le monde ne peut, ne veut, ne doit toujours expérimenter* » (Crozier and Friedberg 1977, 446).

Ce sont également ces mêmes réflexions qui animent les membres du réseau Trustnet In Action[108] lorqu'ils soulignent l'importance de la « quiétude », concept repris de travaux d'origine nord-américaine.

> La notion de **quiétude** désigne une relation quotidienne entre une personne et une organisation ou un système. La notion de quiétude s'oppose à celle d'inquiétude. Elle recouvre l'ensemble des attitudes de routine que nous adoptons dans la vie quotidienne quand par exemple nous prenons l'avion, nous mettons une lettre à la poste, ou encore lorsque nous allons au restaurant. La quiétude est une attitude relativement passive, qui veut qu'un individu est suffisamment familier avec un système pour ne pas avoir à s'en inquiéter, pour ne pas avoir à s'en soucier. Elle est présente dans toute situation où nous ressentons un sentiment de sécurité, et nous n'éprouvons pas le besoin de le remettre en cause. Le système constitue en soi un environnement suffisamment rassurant et fiable (Hériard Dubreuil 2000, 29).

Avec les mots et les concepts présentés dans notre travail de recherche, nous dirions que la quiétude peut facilement être associée au mode de connaissance individualo-collectif et l'inquiétude à celui de l'action en commun.

Sans doute n'est-il pas possible, ni même souhaitable, d'aborder la gestion de la qualité des milieux aquatiques perpétuellement sous l'angle de l'action commune, quand bien même il s'agirait de réalités complexes et multi-acteurs à prendre en charge. Par contre, ne pas pouvoir investir ce mode de gestion, ne pas pouvoir passer de la quiétude à l'inquiétude de façon sécurisée, ne permet pas de maintenir durablement la qualité totale de ces milieux. Il nous apparaît indispensable que nos sociétés, confrontées à des

---

[108] Le programme européen TRUSTNET est un processus de réflexion collective concernant la gestion sociale des risques industriels, naturels et sanitaires en Europe qui s'est déroulé de 1997 à 1999 dans le cadre du quatrième Programme de Recherche de la Commission Européenne

problèmes complexes et multi-acteurs pour lesquels il n'existe aucune solution satisfaisante dans le mode d'action individualo-collectif, puissent parfois basculer sur le mode de gestion « en commun », sans doute de façon temporaire, mettant en son cœur l'engagement libre et volontaire des acteurs, pour faire naître de nouveaux dispositifs, de nouvelles institutions de gestion, de nouvelles communautés. Avec le temps, certains principes, certaines règles, élaborés au travers d'une prise en charge commune pourront sans doute être transférés à un niveau d'organisation plus collectif, même s'il faut absolument garder la possibilité de réactualiser la gestion en commun dès que nécessaire. On retrouve sans doute là un élément qui différencie les communautés observées par E. Ostrom de celles analysées par JE Beuret. Dans le premier cas, pour ces communautés constituées depuis longtemps, même si elles conservent une capacité à renégocier les règles, les règles et les normes sont très présentes. Mais pour que cet équilibre ait pu s'établir, il faut une communauté dépendant d'une ressource naturelle relativement stable et un environnement relativement stable (ce que ne permet plus une « société de puissance » démocratique plongée dans le bain de la mondialisation). Dans le second cas, ce sont des communautés d'acteurs « inquiètes », pour lesquelles la capacité à renégocier les règles, leur rapport aux autres, leur rapport au monde sont primordiaux. Mais nul doute que si des solutions et des modes de fonctionnement pertinents sont trouvés et mis en place, petit à petit les « principes de l'action commune », basés sur une très grande liberté et une très grande implication, s'estomperont au profit d'un mode de gestion « individualo-collectif » reposant sur une implication moindre. D'une certaine façon, c'est sûrement le processus à l'œuvre dans le Haut-Béarn concernant la qualité de l'eau pour les cabanes fromagères en estive, qui, année après année, est reconduit peu ou prou dans les mêmes formes.

Il n'en reste pas moins vrai que pouvoir disposer, dans les territoires, de lieux, de méthodes, d'outils et de savoir-faire pour faciliter l'action commune est pour nous un

enjeu primordial. Autre enjeu primordial à nos yeux, s'agissant de la prise en charge de « patrimoines communs locaux d'intérêt généraux », comme les définit Henry Ollagnon, les politiques publiques ne peuvent totalement se désintéresser des nécessaires ajustements à mener pour faciliter la mise en place de tels dispositifs. Nous allons préciser dans la section suivante quelques grands principes qui permettraient aux politiques publiques de l'eau de participer à l'émergence de dispositifs favorisant l'action commune, l'implication active de la société, avant, pour rendre notre analyse un peu plus opérationnelle, d'en appliquer « fictivement » certains à la situation d'action de l'agence de l'eau.

## Section 3 – **L'implication recherchée des acteurs dans les politiques publiques de l'eau : une mutation inachevée !**

Comme nous l'avons montré dans la première partie, à l'analyse il ressort que les politiques publiques de l'eau tournent autour, sans trop y parvenir jusqu'ici, d'une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau. Pour autant, cette ambition se révèle bien souvent concrètement hors de portée tant les sujets paraissent complexes et les acteurs à associer innombrables. Pour dépasser les limites actuelles des politiques publiques de l'eau sur cette question, nous allons dans un premier temps proposer quelques grandes orientations qui, par une réelle mutation de ces politiques publiques, peuvent tendre à renforcer cette implication active avant de décliner certains de ces principes à l'échelle d'une agence de l'eau.

## I – Vers une mutation achevée des politiques publiques de l'eau

Tout l'objet de ce travail de recherche a été de montrer qu'une « implication active de la société dans la gestion de l'eau » nécessite la présence d'un continuum de niveaux systémiques qui facilitent la « prise en charge de la qualité de l'eau », du niveau micro en passant par les niveaux méso$^{micro}$, méso$^{micromacro}$, méso$^{macro}$ et macro.

En nous appuyant sur la « grille d'analyse » élaborée à partir des différents niveaux d'organisation systémiques identifiés, il ressort que les acteurs sont associés à différents niveaux pour élaborer une « **politique globale de l'eau** », mais dans le cadre, forcément limité nous l'avons montré, des politiques publiques de l'eau : les niveaux d'organisation méso$^{macro}$.

Par ailleurs, les politiques publiques de l'eau cherchent aussi à agir directement sur les « micros décisions des acteurs » par le biais des normes, des redevances et le financement de certains projets individuels.

Par contre, leur action ne se déploie pas aux niveaux méso$^{micro}$ et méso$^{mécromacro}$. Or, selon notre analyse, il s'avère très difficile voire impossible de susciter une réelle « implication active de la société dans la gestion de l'eau » sans la présence, à différentes échelles d'action, de ces niveaux d'organisation des acteurs.

En d'autres termes, si l'eau est déclarée « patrimoine commun de la nation » dans la loi sur l'eau, les outils et les processus proposés ressortent plus d'un mode de pensée et d'action individualo-collectif (action individuelle et gestion planifiée de l'eau) que commun. Les politiques publiques de l'eau auraient tout à gagner à favoriser, à différents niveaux, cette gestion en commun.

A chaque niveau, un mode de gestion privilégié : macro/collectif; méso/commun; micro/individuel.

Et, à chacun de ces niveaux, doivent être présentes les trois modalités pour l'action : action individuelle, action en commun, action collective.

Quel peut dès lors être le rôle des politiques publiques de l'eau dans la mise en place de ce « continuum » ? Nous en voyons quatre.

- Un rôle classique de production de normes, au nom de l'intérêt général ; la définition d'une action collective.
- Structurer une action collective décentralisée, des grands bassins (SDAGE) aux bassins de proximité (contrat de rivière…).
- Faciliter l'émergence de communautés d'acteurs de l'eau dans les territoires ; faciliter l'action commune locale.
- Faciliter la rencontre, communication et négociation entre les différents acteurs de l'eau ; faciliter une prise en charge de la qualité de l'eau en patrimoine commun local d'intérêt général.

Concernant le premier point, c'est le rôle classique et attendu d'une politique publique, nous n'y reviendrons pas. Nous allons par contre nous attarder sur les autres rôles qu'une politique de l'eau devrait remplir pour couvrir l'ensemble du spectre des solutions à mettre en œuvre pour améliorer durablement la gestion de la qualité de l'eau.

*A – Structurer une action collective décentralisée, des grands bassins (SDAGE) aux bassins de proximité (contrat de rivière…).*

Pour différentes raisons que nous avons abordées dans la première partie, les politiques de l'eau aux portées générales cherchent à s'adapter aux contextes plus locaux, aux contextes territoriaux, pour améliorer leur efficacité.

Cette volonté s'est incarnée dans la mise en place de différents lieux que nous appelons méso[macro] (comme l'office national de l'eau et des milieux aquatiques pour les politiques nationales, le Comité de bassin, la commission locale de l'eau, le comité de rivière, pour les déclinaisons à l'échelle des bassins et sous-bassins). A ces niveaux, **il est demandé aux acteurs présents de définir des programmes d'action portant sur la gestion de l'eau en général**, d'affiner une politique de l'eau plus décentralisée dans le respect des lois européennes et nationales. C'est l'organisation d'une gestion collective décentralisée, ~~aujourd'hui bien développée.~~

Cette « gestion collective décentralisée » a tout son sens, tout son intérêt, mais ne doit pas être confondue avec une gestion en commun. Elle ne doit pas non plus espérer mobiliser « intimement » les acteurs dans les territoires.

*B – Une mission paradoxale pour les politiques publiques de l'eau : contribuer, en tant « qu'acteur extérieur », à l'émergence de communautés d'acteurs « auto-organisée » dans les territoires.*

Cette contribution peut se développer sur trois plans.

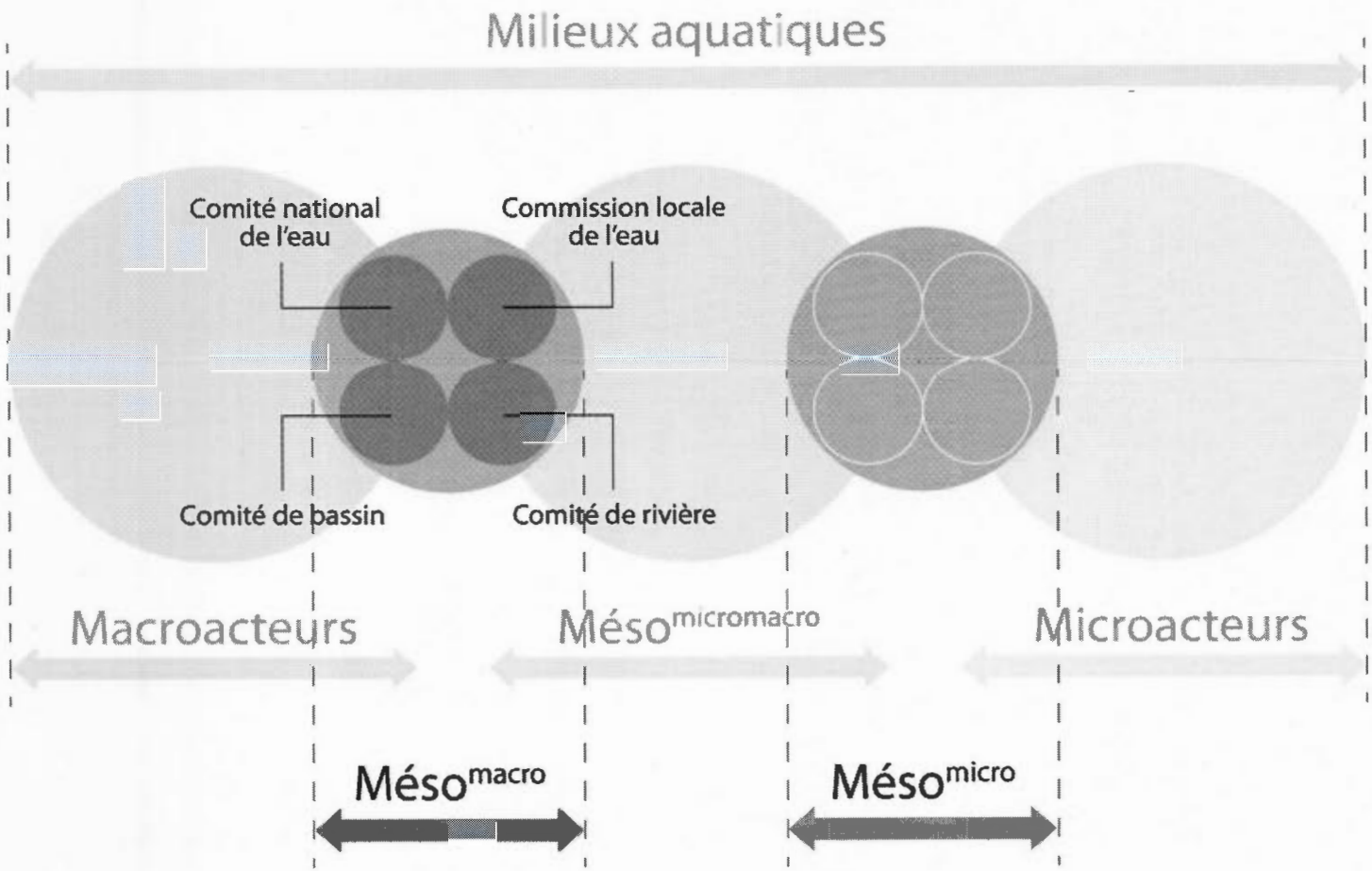
Tout d'abord, les politiques publiques peuvent s'assurer, *a minima*, de ne pas contribuer à désorganiser certains de ces niveaux, en particulier celui des communautés d'acteurs dans les territoires. C'est ce que préconisent les travaux menés autour du capital social et de la théorie des ressources communes.

Elles peuvent également mieux reconnaître ces initiatives, les valoriser. C'est en particulier ce que recommande J.E. Beuret.

Mais surtout elles peuvent en faciliter l'émergence. En effet, à l'inverse du méso$^{macro}$ très investi, il y a absence ou quasi-absence dans nos sociétés du niveau méso$^{micro}$, niveau d'organisation – par négligence ou par choix – désinvesti depuis longtemps. **Il n'existe en effet pratiquement plus de lieux, de procédures, de savoir-faire pour que les acteurs, dans les territoires, définissent leur « dessein pour l'eau », en dehors même de tout objectif formulé en termes de politiques publiques**. S'ils s'organisent et se mobilisent pour prendre en charge telle ou telle « fonction liée à l'eau », ils n'ont plus la possibilité de proposer leur « vision pour l'eau ». Or, pour impliquer activement la société dans la gestion de l'eau, c'est un enjeu primordial pour les politiques publiques de l'eau de reconnaître et de favoriser l'émergence de ce niveau d'organisation, de favoriser l'émergence d'un « projet global pour l'eau » dans les territoires.

Sans cette capacité pour les acteurs des territoires à définir leur « projet pour l'eau », les dispositifs de rencontre, communication et négociation mis en place se trouvent trop déséquilibrés entre des acteurs qui portent une vision précise d'une gestion de l'eau issue des politiques publiques et des acteurs épars sans vision globale d'une gestion de l'eau conçue par et pour les acteurs des territoires.

**Figure 24: un enjeu pour les politiques publiques de l'eau, aider les acteurs à définir, à de multiples niveaux d'organisation, leur « dessein pour l'eau ». Aider à renforcer le niveau méso$^{micro}$**


Milieux aquatiques
Comité national de l'eau
Commission locale de l'eau
Comité de bassin
Comité de rivière
Macroacteurs
Méso micromacro
Microacteurs
Méso macro
Méso micro

*C – Faciliter une prise en charge de la qualité de l'eau en patrimoine commun local d'intérêt général*

Dernier défi pour les politiques publiques de l'eau, s'assurer de la rencontre positive entre les projets pour l'eau issus du pôle « macro » – à dominante gestion collective – et ses déclinaisons méso$^{macro}$ avec le pôle « micro » – à dominante gestion individuelle – et ses déclinaisons méso$^{micro}$, en facilitant la réunion des conditions et des moyens d'une gestion en patrimoine commun local d'intérêt général.

Cette rencontre positive recouvre différentes modalités mises en avant dans l'exemple de la Partie 3 du Haut-Béarn.

S'assurer de la mise en place de lieux de rencontre, communication et négociation ayant pour but de réunir les conditions et les moyens d'une gestion en patrimoine commun local d'intérêt général. Ce sont les institutions de type patrimoniales, qui peuvent prendre différentes formes. Par exemple, des institutions nouvelles, type syndicat mixte ou encore, comme proposé dans les 4 vallées, juxtaposer aux syndicats de rivière classiques à l'action collective, une capacité à faciliter cette action commune.

Il s'agit aussi de complexifier les projets des acteurs individuels.

Mais il s'agit aussi de complexifier les projets des acteurs macros, c'est-à-dire les normes issues des politiques nationales ou des « standards » issus des filières économiques. Cette capacité à « complexifier la norme », c'est ce que propose un récent rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative. Dans ce rapport, il est en effet proposé de créer un « médiateur de la norme entre l'Etat et les collectivités territoriales ». Que propose ce rapport sur ce point ?

> Chaque collectivité locale qui se trouverait ainsi confrontée à une disposition réglementaire dont la mise en œuvre, en raison de circonstances locales, de fait ou de droit, serait rendue inapplicable, voire financièrement insoutenable, devrait pouvoir solliciter l'avis d'un médiateur chargé de se prononcer sur l'application au niveau local de la disposition contestée.
> Nommé par le Président de la République pour une durée de trois ans renouvelable et indépendant des parties concernées, ce médiateur aurait pour priorité d'aboutir à un accord équilibré qui permette une application équitable de la norme.
> [...]
> Il ne s'agit en effet nullement de créer une instance qui viendrait se surajouter aux instances de dialogue existantes, mais simplement une nouvelle fonction au sein de l'administration, au bénéfice des collectivités confrontées à des difficultés dans la mise en œuvre des normes.
>
> (Lambert and Boulard 2013)

Un « médiateur de la norme » mais pas uniquement ; cette gestion en patrimoine commun local d'intérêt général ne pourra advenir sans « médiateurs », sans « facilitateurs » et processus de facilitation présents à tous les niveaux, du micro au macro.

## II – Proposition de mise en œuvre à l'échelle d'une agence de l'eau

Comme nous l'avons mis en exergue dans la Partie 1, l'agence de l'eau RM&C, acteur indirect de la gestion de l'eau, se veut être « *le lieu de rencontre entre les objectifs de bassin [...] et les objectifs spécifiques des porteurs de projets potentiels* », c'est-à-dire, être le lieu où se tisse un lien entre des acteurs qui portent un projet « macrosystémique » pour la gestion de l'eau dans le bassin RM&C, les « objectifs de bassin », et les acteurs « microsystémiques », les « porteurs de projets potentiels ».

En même temps, nous l'avons dit, ce n'est pas à l'agence, comme ça ne peut l'être pour aucun acteur seul, de définir et piloter cette gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau. Par contre, elle peut, selon nous, pour partie, en favoriser l'émergence. De même qu'elle est un acteur indirect, mais actif, de la gestion « collective » de l'eau elle peut devenir un acteur indirect et actif de cette gestion en patrimoine commun. Comment ? Il est difficile dans notre position de faire des recommandations trop directives à l'agence et à son personnel, mais nous pouvons tenter d'en esquisser certains principes, en nous appuyant sur les principaux leviers d'action de l'agence de l'eau RM&C réorientés pour partie pour faciliter une gestion en commun, que sont : les redevances sur les usages de l'eau; les aides pour protéger l'eau et les milieux aquatiques; l'appui méthodologique et technique auprès des acteurs locaux; la connaissance des milieux aquatiques[109].

### *A – Action en commun et redevances sur les usages de l'eau : financer l'action commune*

B. Barraqué, à l'occasion du débat juridique qui a concerné le statut des redevances prélevées par les agences de l'eau, débat qui a conduit à l'encadrement par l'Assemblée Nationale du montant de celle-ci fait le constat suivant :

> Misère de la subsidiarité en France : on a fini par accepter un avis du Conseil constitutionnel considérant les redevances comme des impôts, donc devant subir le contrôle annuel du Parlement. Or, elles sont fixées par pas de cinq ans par les Comités de bassin, du fait même de la durée nécessaire à conduire des chantiers de travaux très coûteux. Mais revenons en arrière, car cet avis correspond à une disposition méconnue, mais justement située dans l'ordre de la confrontation public-privé : l'imbroglio vient en fait de l'ordonnance annexée à la loi de finances de 1959 qui a tenté de mettre de l'ordre dans la parafiscalité, mais en n'imaginant que deux possibilités : ou bien on serait dans

---

[109] http://www.eaurmc.fr/qui-sommes-nous/les-missions-de-lagence-de-leau.html, page consultée le 10 juillet 2012

> l'ordre du service rendu, et alors cette mission civile de l'État serait conduite par des Epic (7)[110] sans contrôle du Parlement (et arbitrage des conflits par le tribunal civil), ou bien on serait dans celui de l'imposition de toutes natures, avec alors intervention d'un Epa (8)[111] sous contrôle budgétaire de la Nation (et arbitrage par les tribunaux administratifs) (Barraqué 2007, 79).

Comme souvent, le mode de pensée et d'action individualo-collectif omniprésent, tentaculaire et qui s'immisce dans tous les recoins de l'organisation de la gestion, de l'eau ici du vivant ailleurs, biaise les débats et les types de solutions (public / privé) qui peuvent émerger face aux problèmes rencontrés. Et B. Barraqué de conclure :

> Mais précisément, les ressources naturelles étant de l'ordre du patrimoine commun, elles échappent à ce clivage public-privé. Pourquoi, alors, ne pas modifier la loi (de finances), plutôt que les agences… On pourrait, par exemple, créer une troisième catégorie de parafiscalité, celle pour patrimoine commun, gérée par les usagers de ce patrimoine commun, qui légitimerait une démarche subsidiaire et mutuelle…

Une parafiscalité pour patrimoine commun… Nos compétences personnelles ne nous permettent pas de discuter plus avant une telle proposition. Cependant, sur le fond, il y a un véritable enjeu pour l'agence de générer des moyens, marginaux assurément par rapport à l'ensemble de ses missions, qui permettraient de financer ou plutôt de cofinancer[112] des initiatives d'intérêt commun, et non plus seulement des ouvrages d'intérêt commun.

### *B – Action en commun et aides pour protéger l'eau et les milieux aquatiques : de la « lutte contre » à la « prise en charge pour »*

---

[110] Etablissement public à caractère industriel et commercial, ndr

[111] Etablissement public à caractère administratif, ndr

[112] Cofinancer, car s'il y a un réel intérêt commun à prendre des initiatives communes, on peut penser qu'une partie du coût de la facilitation de l'action commune peut être assumée par les personnes publiques et privées.

Aujourd'hui, le système d'aides de l'agence est tourné vers l'objectif de « *lutter contre le gaspillage et la pollution, selon le principe "qui protège les milieux est aidé"* »[113]. Cet objectif est important, essentiel. Mais, seul, il a deux lacunes. La première est de ramener la gestion de l'eau à un projet globalement négatif, « lutter contre ». Or nous avons vu que de multiples travaux montrent que, pour susciter une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau, il y avait nécessité de faire de la gestion de l'eau aussi un projet positif. La seconde est de concentrer les aides sur les usages – afin de concilier les usages entre eux et avec le bon fonctionnement des milieux aquatiques – et d'omettre complètement la question de la prise en charge. Or, nous l'avons vu aussi, l'approche patrimoniale met l'accent sur le fait que, pour répondre au phénomène naturel, inévitable (mais atténuable !) et constant de la dégradation de la qualité des milieux du fait des usages, il est important de susciter une capacité de prise en charge, commune, permettant elle de « regrader » la qualité des milieux.

Cette prise en charge se joue dans l'intimité de chaque situation, de chaque acteur, et pour cela elle n'est pas « planifiable ». Par contre elle peut être encouragée. Elle se réalise au travers de ce que nous avons appelé une implication continue, efficace, volontaire et coordonnée d'acteurs qui se sentent, pour reprendre une expression d'H. Ollagnon, « la capacité, la responsabilité et le désir » de prendre en charge telle ou telle qualité (transappropriative) liée à l'eau. Renforcer un tel triptyque peut être du rôle de l'agence de l'eau. Cette prise en charge se joue à des niveaux chaque fois différents, évolutifs, sûrement à des niveaux infra-bassin.

Aller dans ce sens permettrait de renforcer des acteurs encore actifs dans la « prise en charge de la qualité de l'eau », du type des gestionnaires des Associations Syndicales

---

[113] http://www.eaurmc.fr/qui-sommes-nous/les-missions-de-lagence-de-leau.html, page consultée le 10 juillet 2012

de Propriétaires côtoyés dans le Vaucluse. Ne les voir que comme des usagers de l'eau, et les « taxer » en conséquence, c'est nier leur action en terme de prise en charge et par là même contribuer à dénigrer cette fonction.

Cela permettrait aussi de remettre dans le sens de la « prise en charge » des acteurs qui s'en sont aujourd'hui éloignés. Là encore, il ne peut y avoir d'investissement « en commun » s'il n'y a pas une multitude de niveaux méso$^{micro}$ où les gens s'organisent pour prendre en charge la « qualité de l'eau » dans la proximité, où se joue le réengagement effectif des acteurs dans la gestion de la qualité de l'eau.

### *C – Action en commun et appui méthodologique et technique auprès des acteurs : du rôle d'expert au rôle de faciliteur.*

Face aux enjeux de plus en plus complexes liés à la gestion de l'eau, face aux objectifs qui sont les leurs, les personnels de l'agence de l'eau ont tout intérêt à se doter d'une compétence stratégique, celle « d'agir en mode facilitateur ». Si leur « cœur de métier » leur demande de se positionner en expert et de donner un avis technique, financier ou administratif, dans bien des cas cependant, ils sont coresponsables de projets à multiples dimensions , aux multiples aspects techniques et humains. Ils doivent alors être capables de mettre en place les bases d'un processus germinatif permettant de faire émerger, avec l'ensemble des acteurs concernés, une solution qu'ils ne peuvent maîtriser seuls. Il s'agit alors de favoriser l'implication des membres de leurs équipes et de leurs partenaires autour d'objectifs communs.

Cette nouvelle compétence, certains des membres de l'agence de l'eau RM&C l'identifient clairement. Aussi, la « Direction des interventions et des actions de bassin » a-t-elle lancé en 2011 un marché de « *Prestation d'appuis en matière de médiation dans le cadre de démarches de gestion quantitative de la ressource en eau*

*ou d'amélioration de la qualité des eaux captées pour l'eau potable* » (Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse 2010).

Dans les éléments de contexte de ce marché, l'agence reconnaissait que « *La mise en œuvre des nouveaux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des dispositions du grenelle de l'environnement constitue un enjeu majeur pour l'agence de l'eau* » (p. 2) et qu' « *Afin de répondre à ces enjeux, l'agence de l'eau doit jouer un rôle d'accompagnement technique et stratégique de ces projets au-delà de la simple approche financière. Compte tenu de la complexité de certaines situations et de la multiplicité des acteurs et usages concernés, une concertation locale peut être nécessaire pour conduire les démarches et résoudre les éventuels conflits d'intérêt. Pour cela, l'agence souhaite pouvoir faire appel à un appui ponctuel sur de la médiation, pouvant aller en tant que de besoin jusqu'à l'intervention d'un médiateur sur le terrain, pour faciliter le déroulement et l'aboutissement des démarches où elle est impliquée* » (p. 2).

Il s'agit bien de ne pas se substituer aux chargés d'intervention de l'agence par un processus de « facilitation externe » mais de leur apporter un appui ponctuel.

> Les appuis attendus ne sont pas mis en place pour remplacer les études ou les initiatives portées localement par les acteurs, mais bien pour permettre aux personnels de l'agence d'accompagner, de faciliter, de consolider et d'accélérer les démarches (Ibid. p. 3).

### *D –Action en commun et connaissance des milieux aquatiques*

Pour rendre les gens mieux « micro-macro-acteurs », il y a la nécessité de disposer de données « micro-macro-systémiques » sans lesquelles il sera difficile à ces acteurs d'évaluer les conséquences de leurs actions et de maintenir dans le temps leur implication. Or, dans les territoires, les données concernant la qualité des milieux sont plutôt « macrosystémiques », souvent lacunaires et inaccessibles aux acteurs des territoires (soit parce qu'elles ne sont pas « physiquement » accessibles, soit parce

qu'elles sont rédigées dans un langage tel qu'il est incompréhensible pour le plus grand nombre). Dit autrement, et de nombreuses évaluations l'ont montré, elles ne facilitent guère le passage à l'action.

Reprenons le cas des petits réseaux gravitaires. Dans le cadre de l'amélioration de la gestion quantitative de l'eau, il avait été imposé aux Associations syndicales de propriétaires qui prélèvent directement leur eau en rivière de se doter d'échelles de mesures afin qu'ils quantifient, dans un premier temps, l'eau détournée dans leur réseau. Si la plupart avaient fait les travaux, et notaient scrupuleusement, parfois depuis des années, toutes les semaines la « hauteur d'eau » au niveau de l'échelle, aucun gestionnaire de ces réseaux n'était en mesure de calculer le débit associé à la « hauteur d'eau »... De plus, si à l'origine il était seulement demandé à ces gestionnaires d'ASP de mesurer, calculer et respecter (quand c'est le cas) les débits auxquels ils sont soumis, il s'agit maintenant pour ces gestionnaires de s'assurer que leurs prélèvements ne remettent pas en cause le débit d'étiage de la rivière. Or, les gestionnaires de ces réseaux n'ont aucune information « ergonomique » leur permettant de connaître, quasiment en temps réel, l'évolution du débit de la rivière voire son passage en dessous du débit d'étiage... Il leur est alors impossible d'agir, c'est-à-dire d'anticiper la réduction de leurs prélèvements, voire de les stopper, et de prévenir le plus en amont possible les propriétaires-irrigants. Ils peuvent alors recevoir une amende du fait d'avoir continué les prélèvements alors que c'était interdit... Actuellement, la chambre d'agriculture travaille à développer certains outils permettant à ces gestionnaires 1) de calculer le débit dans leur réseau 2) d'être informé régulièrement du débit de la rivière (par exemple en recevant l'information par SMS sur leur téléphone portable).

Ainsi, pour faciliter l'action commune, trois pistes sont à explorer :

- Développer la connaissance scientifique concernant le fonctionnement des milieux aquatiques à des échelles moindres que celles investies jusqu'ici et avec des données réactualisées régulièrement;

- Aider les acteurs des territoires à mieux connaître et évaluer l'impact de leurs actions sur les milieux aquatiques, sans *a priori* et préjugés;
- Développer des outils stratégiques et ergonomiques afin que les acteurs macro et micro puissent piloter en commun la gestion de la qualité de l'eau dans leur territoire (par exemple des outils du type des « 6 classes » mis en place par l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn).

## Section 4 – **Conclusion de la conclusion. Faciliter l'implication active de la société dans la gestion de l'eau pour sortir du « trouble bipolaire » dont souffrent nos sociétés**

Par nature, nous sommes tous impliqués dans le cycle de l'eau. Pour vivre et se développer, les humains en tant qu'individus et en tant que société – comme toute forme de vie – interagissent constamment avec les éléments, inertes ou vivants, qui les entourent (Jollivet and Pavé 1993). De fait, chacun de nous est cause de transformation de son environnement, de l'environnement des autres. Cette transformation s'accélère dangereusement. Bruno Latour, reprenant ce qui n'est pour lui qu'un discours sur « la fin des temps écologiques » constate néanmoins que si l'on accepte de se placer dans cette perspective, son origine a ceci de particulier que ce sont les milliards d'humains qui sont responsables (très inégalement d'ailleurs) de la misère de milliards d'autres humains (Latour).

La dégradation du vivant, les crises systémiques écologiques que traversent nos sociétés, sont générées par un mode de connaissance et d'action « individualo-collectif » incapable, seul, de permettre l'émergence des solutions à ces crises complexes.

Problème d'un autre ordre, les réponses mises en place face à ces crises sont pensées et se déploient au sein de ce même cadre de pensée et d'action. Or, nos sociétés démocratiques au fonctionnement individualo-collectif dominant souffrent, comme pourrait le dire un psychiatre d'un patient, d'un trouble bipolaire. Elles oscillent entre un pôle centré sur l'action collective, au nom de l'égalité, et un pôle centré sur l'action individuelle, au nom de la liberté. Nés des mêmes espérances, ces deux pôles portent en germe les mêmes menaces, bien identifiées par Tocqueville et M. Crozier. Dans « De la démocratie en Amérique II », Tocqueville concluait ainsi son ouvrage : *« Les nations de nos jours ne sauraient faire que dans leur sein les conditions ne soient pas égales ; mais il dépend d'elles que l'égalité les conduise à la servitude ou à la liberté, aux lumières ou à la barbarie, à la prospérité ou aux misères. »* tandis que M. Crozier constatait lui un siècle et demi plus tard : « *L'aspiration à la liberté est une tendance lourde, irrésistible. [...] L'individualisme est la résultante de cette aspiration irréversible. Il peut prendre des aspects contradictoires : se tourner contre le reste du monde ou s'accorder avec lui* » (Crozier and Tilliette 1995, 199).

L'action individuelle. En situation d'interactions généralisées comme le sont ces crises systémiques écologiques, et le cas de l'eau est emblématique à ce sujet, le risque est grand que chacun entre constamment en concurrence avec autrui. De telles situations sont porteuses de très grandes violences. De riverains à rivaux, il n'y a qu'un pas. Si « Riverain » désigne une « *personne qui vit au bord d'un cours* d'eau » (Le Robert), le mot est « *surtout employé comme substantif au pluriel « rivales » « les riverains* » », parce « *qu'ils tirent leur eau du même cours d'eau* » (Le Robert). Par métaphore, le

mot désigne deux personnes concurrentes en amour, et par extension, se dit en général « *d'une personne qui prétend en même temps que d'autres aux avantages, aux biens qu'une personne peut obtenir, et qui s'oppose à autrui pour les disputer* ». (Le Robert). Pour René Girard, cette « rivalité mimétique » est au cœur de la violence dans les sociétés humaines (Girard 1982, 1999, 1972).

> Si les individus sont naturellement enclins à désirer ce que leurs prochains possèdent, ou même simplement désirent, il existe au sein des groupes humains une tendance très forte aux conflits rivalitaires. Si elle n'était pas contrecarrée, cette tendance menacerait en permanence l'harmonie et même la survie de toutes les communautés.
> Les désirs rivalitaires sont d'autant plus redoutables qu'ils ont tendance à se renforcer réciproquement. C'est le principe de l'escalade et de la surenchère qui gouverne ce type de conflit. Il y a là un phénomène si banal, si bien connu de nous, si contraire à l'idée que nous nous faisons de nous-mêmes, si humiliant par conséquent, que nous préférons l'écarter de notre conscience et faire comme s'il n'existait pas, tout en sachant pertinemment qu'il existe. Cette indifférence au réel est un luxe que les petites sociétés archaïques ne pouvaient pas s'offrir.
> Le législateur qui interdit le désir des biens du prochain s'efforce de résoudre le problème numéro un de toute communauté humaine : la violence interne.
>
> (Girard 1999)

L'action collective. A l'opposé de l'action purement individuelle, vouloir agir sur l'eau, sur le vivant, étant donné la complexité des phénomènes en jeu, c'est vouloir « agir avec l'autre », « agir sur l'autre ». Passer ainsi à l'action, du fait des multiples interactions en jeu, c'est inéluctablement, comme disent M. Crozier et E. Friedberg « *intervenir dans le champ d'autrui* ». Et dans le champ le plus intime. Or ce type de relation à l'autre n'est pas non plus dénué de tout danger, auquel n'échappe pas la « gestion concertée de l'eau » issue des politiques publiques de l'eau. Ce danger, lié à la « coopération forcée » est profondément ressenti par M. Crozier. Poursuivant le fil de sa pensée concernant l'individualisme « *qui peut prendre des aspects contradictoires : se tourner contre le reste du monde ou s'accorder avec lui* » M. Crozier précise :

> Le niveau de développement auquel nous sommes parvenus requiert, pour que la société soit vivable, que nous adoptions cette forme positive de l'individualisme. C'est le sens

> de ce que j'appelle la coopération. Il ne s'agit pas d'une position philosophique a priori qui poserait que la coopération est bonne et la non-coopération mauvaise, bien que cette idée soit certainement dans mon cœur. C'est la force des choses qui nous place devant ce dilemme [...] Cette coopération est possible si l'on travaille de manière réaliste et si cela ne devient pas une nouvelle idée à la mode servant à masquer de vieilles pratiques. Car on peut tout aussi bien ordonner la coopération comme un diktat managérial de plus. Le problème est de faire sortir la contribution que chacun peut apporter sans qu'il soit opprimé par les autres. C'est ce qui la rend si difficile » (Crozier and Tilliette 1995, 199)

Répondre aux crises écologiques systémiques comme aux crises systémiques de toutes natures que traversent de plus en plus souvent nos sociétés, passe par la présence, la plus grande reconnaissance et la structuration, en de multiples lieux et sous de multiples formes, d'un troisième pôle, reposant sur une prise en charge en commun, en patrimoine commun. Une prise en charge complémentaire des deux autres pôles mais néanmoins très spécifique, en particulier du fait qu'elle ne peut advenir sans une implication active – continue, volontaire, efficace et coordonnée – des multiples acteurs concernés par les éléments matériels et ou immatériels qu'ils se reconnaissent en commun.

*******

Susciter une réelle implication active de la société dans la gestion de l'eau est assurément un enjeu majeur pour une institution comme l'agence de l'eau. C'est également un défi que se doivent de relever les politiques publiques de l'eau, les politiques « environnementales » en général, pour améliorer leur efficacité. Mais à nos yeux, cet enjeu est plus crucial encore en ce qu'il engage le devenir de nos sociétés démocratiques.

Si les crises du vivant sont générées par les insuffisances de notre mode de pensée et d'action bipolaire individualo-collectif, elles participent également, et c'est peut être

notre chance, à en révéler son incomplétude. En réactualisant nos pratiques de « l'agir ensemble », en étant capable de miser sur une véritable implication active de la société dans la gestion de l'eau – dans le respect de l'identité et de l'autonomie de chacun – nous faisons le pari que le fonctionnement de nos sociétés démocratiques s'en trouvera – tout autant si ce n'est plus que la gestion des milieux aquatiques – grandement amélioré.

# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS ..... IV
LISTE DES FIGURES ..... VIII
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES ..... X
RÉSUMÉ / ABSTRACT ..... XII

**INTRODUCTION ..... 13**

**PARTIE 1 : LE COUP DE SEMONCE DE LA DIRECTIVE CADRE EUROPÉENNE SUR L'EAU ..... 30**

*Chapitre 1. Une Directive ambitieuse, difficile a mettre en œuvre. ..... 32*

Section 1 – Rappels sur les procédures européennes et sur la D.C.E. ..... 32
I – Les grandes lignes de la D.C.E. ..... 33
II – Le « saut qualitatif » de la D.C.E. ..... 36
A – Le bon état (ou bon potentiel) écologique des masses d'eau : un objectif ambitieux ..... 37
B – La durabilité de la politique : une deuxième ambition ..... 38
III – Pourquoi une telle ambition ? ..... 38
Section 2 – La gestion publique de l'eau en France ..... 40
I – Comment s'organise la gestion publique de l'eau en France ? Une question redoutable. ..... 40
A – Quelques grandes données sur l'eau ..... 41
1 – L'eau : un composé chimique circulant et changeant ..... 41
2 – L'eau, un élément essentiel à la vie et aux activités humaines ..... 41
B – L'eau est difficile à saisir en droit ..... 41
C – L'eau : un enjeu social et politique majeur ..... 41
II – L'intervention de l'État dans la gestion de l'eau en France: une longue histoire ..... 42
A – Premier tournant : le XIXème siècle ..... 42
1 – L'alimentation en eau potable ..... 43
2 – L'assainissement des eaux usées ..... 44
3 – L'assèchement des zones humides ..... 45
4 – Le développement industriel ..... 46
5 – L'essor de l'irrigation agricole ..... 49
6 – La gestion des risques naturels ..... 49
7 – L'eau loisir ..... 50

8 – En conclusion ..... 50
B – Deuxième tournant, l'après-guerre et les grandes lois sur l'eau de 1964, 1992 et 2006 ... 50
1 – La loi du 16 décembre 1964 ..... 51
2 – La loi du 3 janvier 1992 ..... 52
3 – La loi du 30 décembre 2006 ..... 54
III – L'architecture de l'organisation formelle de la gestion de l'eau en France ..... 56
A – Les grands niveaux d'organisation de la gestion de l'eau ..... 57
1 – Le niveau national et l'État ..... 57
2 – Le niveau des grands bassins hydrographiques, les Comités de bassin et les agences de l'eau 59
3 – Le niveau des sous-bassins hydrographiques (ou aquifères), les SAGE et la Commission Locale de l'eau ..... 64
4 – Le niveau régional et départemental : le suivi des politiques publiques et de la réglementation, l'aide technique et financière ..... 65
5 – Le niveau des rivières, des canaux des baies ou des lacs : le contrat et le syndicat intercommunal. ..... 65
6 – La commune ..... 66
7 – Le propriétaire ..... 67
8 – Les autres acteurs... ..... 68
9 – Une organisation complexe présentée à l'aune du bassin Rhône-Méditerranée ..... 68
10 – Ne pas oublier les filières ..... 73
11 – Un zoom sur les agences de l'eau ..... 74
B – En conclusion : l'État, le maire et le propriétaire ..... 77
Section 3 – La mise en œuvre de la D.C.E. : un véritable problème de l'action ..... 78
I – La D.C.E. est tournée vers l'action ..... 79
II – La difficile mise en œuvre de la D.C.E. ..... 82
A – Des raisons intrinsèques à la Directive ..... 82
B – Un « défi » pour les acteurs publics de l'eau en France ..... 84
C – Une gageure pour les agences de l'eau ..... 87
Section 4 – Conclusion du premier chapitre. Premier bilan d'étape, les difficultés entrevues sont bien au rendez-vous ..... 88
*Chapitre 2. A « saut qualitatif » de la D.C.E., « saut qualitatif » des politiques de l'eau en France ?* ..... *93*
Section 1 – Principes et dispositifs concernant l'implication du public dans les politiques publiques de l'eau. Une analyse à partir de la gestion de l'eau dans le bassin Rhône Méditerranée et Corse ..... 94

I – La montée en puissance de la place et du rôle du public dans les politiques de l'eau ..... 94
A – Une entrée institutionnelle. Par construction, les agences de l'eau sont des acteurs indirects de la gestion de l'eau. ..... 95
B – Une entrée théorique. Les questions de délibération, concertation, négociation... dans les politiques publiques ..... 97
1 – Améliorer l'efficacité des politiques publiques. ..... 97
2 – Apporter un regard critique sur la démocratie représentative ..... 99
C – Une entrée « empirique ». La montée en puissance de la concertation et de la participation du public dans les programmes d'intervention de l'agence de l'eau RM&C ..... 100
1 – Les trois premiers programmes 1969 – 1981 : Améliorer la qualité de l'eau ..... 101
2 – 1982- 1991: De l'eau aux rivières. ..... 101
3 – 1992 – 2006 : Des rivières aux bassins ..... 101
4 – 2003 – 2012 : Des bassins aux territoires ..... 101
5 – En conclusion, une évolution des métiers des personnels de l'agence de l'eau ..... 101
D – Une entrée politique publique. La participation du « public » aux politiques de l'eau, un objectif en soi. ..... 102
1 – La Charte européenne des ressources en eau ..... 104
2 – La convention d'Århus ..... 106
3 – La loi relative à la Charte de l'environnement ..... 110
4 – La Directive Cadre Européenne sur l'eau ..... 112
II – Conclusion. Pour les politiques de l'eau comme pour l'agence de l'eau, un tournant : de l'implication d'un public cible à celle de l'ensemble de la société. ..... 114
Section 2 – Les outils et les dispositifs participatifs à disposition de l'agence au niveau du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée ..... 119
I – Les attendus « officiels » de la participation du public aux politiques de l'eau ..... 120
A – Quelques définitions ..... 120
1 – Les formes que peuvent prendre la participation. ..... 120
2 – Les « publics » concernés. ..... 120
B – Les grandes lignes des processus participatifs à mettre en place ..... 120
II – Des attendus officiels à leur mise en œuvre pratique ..... 121
A – L'implication individuelle ..... 121
1 – Les redevances ..... 121
2 – Les aides ..... 123
3 – La sensibilisation et consultation du public ..... 125
4 – Que ressort-il en filigrane de ces évaluations ? ..... 131

B – L'implication « collective » ..... 132
1 – Au niveau national, le Comité national de l'eau ..... 132
2 – Dans les bassins, les comités de bassin et les commissions locales de l'eau ..... 133
Section 3 – Conclusion du Chapitre 2. Dans les faits, les politiques publiques de l'eau favorisent-t-elles une « implication active de la société dans la gestion de l'eau » ? ..... 140
*Conclusion de la Première Partie. Proposition de définition de « l'implication active de la société », espérée plus que suscitée par les politiques publiques de l'eau ..... 146*

**PARTIE 2. DE L'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ DANS LES POLITIQUES DE L'EAU À L'IMPLICATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ DANS LA GESTION DE L'EAU. ..... 158**

*Chapitre 3. L'implication active de la société dans la gestion de l'eau et de la nature vue des territoires ..... 161*
Section 1 – Entre l'Etat et le Marché, l'irruption de la communauté ..... 163
I – Les apports du concept de capital social ..... 164
A – Quelques définitions autour du concept de capital social ..... 164
B – La structuration micro, méso, macro ..... 164
C – Entre L'individu et l'Etat, la communauté ..... 164
1 – Mobilisation théorique du capital social pour la gestion des ressources naturelles... 164
2 – Validation empirique ..... 164
II – La théorie des ressources communes ..... 164
A – Première étape, sortir de la logique l'Etat ou le marché ..... 164
B – Deuxième étape, sortir de la logique « chaque individu cherche uniquement à maximiser son gain personnel » ..... 164
C – Troisième étape : dépasser la difficile et délicate coopération ..... 164
D – Quatrième étape : produire un cadre d'analyse et de préconisations ..... 164
1 – Un cadre d'analyse : l'Institutional Analysis and Development framework ..... 164
2 – Les préconisations ..... 164
III – Un changement de perspective sur la dégradation des milieux naturels ..... 164
IV – En conclusion : l'individu, l'Etat ET la communauté ..... 165
Section 2 – « L'auto-organisation en train de se faire » des communautés d'acteurs dans les territoires 170
I – Concertations exogènes et concertations endogènes ..... 171
II – Les singularités de ces concertations endogènes ..... 173
III – Compatibilité et synergies potentielles entre concertation endogène et concertation exogène 178

Section 3 – Conclusion du Chapitre 3. La capacité « auto-organisatrice » des acteurs des territoires au service de la gestion des ressources communes ou des biens communs territoriaux.... 182

I – L'action ensemble plutôt que la décision ensemble ..... 183

II – Un niveau « méso » fort et singulier, qui facilite « l'action ensemble » ..... 183

III – Aborder la gestion des ces biens communs comme projet positif ..... 187

IV – La délicate question de l'engagement « volontaire ». ..... 189

V – Assurer l'autonomie de ces communautés d'acteurs ..... 191

VI – Favoriser le lien micro / méso / macro ..... 191

*Chapitre 4. La difficile connexion entre l'implication pensée au travers des politiques publiques et l'implication vécue dans les territoires. Une crise de l'intelligence..... 194*

Section 1 – L'analyse stratégique des organisations et la tension « méso » / « « macro » - « communauté » / « Etat » ..... 195

I – Des éléments de convergence avec les travaux présentés en amont..... 196

A – La rationalité limitée ..... 196

B – La liberté et l'autonomie des acteurs ..... 197

C – Le système d'action concret, une autre terminologie pour une même réalité : l'incontournable « méso »..... 197

D – Du rôle primordial du « méso » dans « l'action organisée des hommes ». ..... 199

II – La difficile coopération micro – méso – macro ..... 200

A – Les limites des approches descendantes ..... 201

B – La difficile interaction société – communauté. ..... 202

III – L'identification, aux côtés du « méso$^{micro}$ » du « méso$^{micromacro}$ » ..... 208

Section 2 – Conclusion du Chapitre 4..... 210

I – Une attention portée à l'action et « l'action ensemble ». ..... 210

II – Des modalités d'implications fragiles et fragilisées ..... 212

*Chapitre 5. Relecture de la question de l'implication active de la société dans la gestion de l'eau à l'aune de l'approche patrimoniale..... 214*

Section 1 – Les apports théoriques de l'approche patrimoniale à la recherche des conditions et moyens de l'implication active (continue, efficace, volontaire et coordonnée) de la société dans la gestion de l'eau 214

I – L'approche patrimoniale : quelques rappels..... 216

A – Le vivant : Une triple complexité ..... 217

B – Intérêts et limites des approches classiques en situation complexe et multi-acteurs..... 217

II – Une épistémologie systémique stratégique..... 221

A – Il n'y a pas de problème en soi ..... 223

B – La qualité totale ..... 224
C – La transappropriativité ..... 226
D – Le patrimoine ..... 227
Section 2 – Apports de l'approche patrimoniale à « l'implication active, continue, efficace et coordonnée » de la société dans la gestion de l'eau ..... 229
I – Implication individuelle : entropie et néguentropie ..... 229
A – Usages et prise en charge ..... 229
B – Une relecture de la crise écologique (bis) ..... 232
C – Des ressorts d'engagement profonds ..... 233
D – Où l'on reparle du micro, du méso et du macro... ..... 236
E – « Implication ensemble » : deux modes « d'agir ensemble », le collectif et le commun . 238
II – Une approche tournée vers l'intervention ..... 241
III – Une « doxa patrimoniale » ? ..... 246
A – Une démarche critique de l'approche patrimoniale : l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement ..... 246
B – La multiplication de l'usage des termes de « patrimoine » et de « commun » dans les sciences et les politiques de l'environnement signifie-t-elle pour autant l'omniprésence d'une « approche patrimoniale » de la gestion de la nature ? ..... 253
Section 3 – En conclusion... L'approche patrimoniale, une approche complexe de la complexité 257
*Conclusion de la Partie 2* ..... *260*

**PARTIE 3. APPORTS ET LIMITES DE QUELQUES INTERVENTIONS MENÉES SELON LES CONCEPTS, LES MÉTHODES ET LES OUTILS DE L'APPROCHE PATRIMONIALE ET VISANT À AMÉLIORER LA GESTION DE LA QUALITÉ TOTALE DE L'EAU ..... 261**

PROLOGUE. UN DÉTOUR PAR LE HAUT BÉARN, TERRITOIRE DE HAUTE MONTAGNE DANS LES PYRÉNÉES FRANÇAISES 263
Section 1 – Le contexte ..... 264
I – Une norme « universaliste » ..... 264
II – Un territoire de Haute Montagne ..... 265
III – Un territoire de haute montagne en pleine tourmente : « la crise de l'ours ». ..... 265
IV – Dans le milieu des années 1995, la question des mises aux normes se pose dans un contexte nouveau. ..... 267
Section 2 – Le processus de facilitation ayant permis le dénouer la délicate question de la mise aux normes des cabanes dans les estives. ..... 271
I – L'impasse... ..... 271

II – La réponse trouvée : compléter la gestion « individualo-collective » par une gestion « en patrimoine commun » ..... 274
Section 3 – L'observation d'une réelle implication active, c'est-à-dire continue, efficace, volontaire et coordonnée. 283
*Chapitre 6. Les grands enseignements de l'évaluation patrimoniale de trois contrats de rivière ou de milieu dans le bassin Rhône-Méditerranée et Corse ..... 286*
Section 1 – Une lecture patrimoniale de ces trois contrats ..... 287
I – Des contextes singuliers qui facilitent leur relecture en termes « d'implication active de la population dans la gestion de l'eau » ..... 287
II – Le dispositif d'évaluation mis en place ..... 289
Section 2 – Les grands enseignements en termes « d'implication active » ..... 294
I – Une relecture au cas par cas ..... 294
A – L'Herbasse. ..... 294
1 – Usages et prise en charge vont de pair ..... 294
2 – Le besoin pour le territoire de se forger une pensée autonome concernant la gestion de l'eau ..... 296
B – Le Doux ..... 297
1 – Une ambition commune, mais les outils du « collectif » ..... 298
2 – Que faire après deux contrats? Rien ..... 299
C – Les 4 Vallées du Bas Dauphiné. La difficulté de mener conjointement projets techniques et projet de territoire autour de l'eau. ..... 299
II – Une relecture transversale de ces trois contrats et de leurs évaluations. ..... 302
A – Autour de l'eau, des territoires confrontés à des « crises patrimoniales ordinaires » .... 302
B – Des procédures contractuelles qui peinent à susciter une réelle « implication » des acteurs du territoire ..... 302
C – Un manque de données opérationnelles pour suivre l'évolution du milieu et réajuster les programmes d'actions ..... 304
D – Des procédures qui ne permettent pas l'émergence d'une « gestion en patrimoine commun » ..... 304
*Chapitre 7. Deux tentatives de réactualisation de la gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau dans les territoires ..... 306*
Section 1 – Une démarche stratégique dans les 4 Vallées : répondre à une crise patrimoniale ordinaire 306
I – Détail du processus mis en place ..... 309
A – La constitution « d'un groupe projet » ..... 312

B – Les séminaires « familles d'acteurs ». 314
C – Les séminaires « thématiques » 317
D – Le groupe « Décideurs » 320
II – La finalisation de la charte 321
III – Le devenir de la charte 327
A – La signature de la Charte 329
B – Dénouement 329
Section 2 – Réactualiser « la gestion en commun » dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse 330
I – Le contexte général de l'intervention 332
**A –** La nécessaire maîtrise de l'eau dans le sud de la France 332
1 – Transporter l'eau, un enjeu majeur 332
2 – Quelques données sur l'irrigation dans le Sud de la France 334
B – Maîtrise de l'eau et gestion « collective » 335
C – La gestion mixte à la française 337
1 – Une « co-gestion » fruit de l'histoire 337
2 – Les Associations syndicales de propriétaires 339
3 – L'État 340
D – Les associations syndicales agréées, des structures anciennes à l'avenir incertain 343
1 – Les services directs 343
2 – Les services indirects, ou « externalités ». 343
II – Le contexte stratégique 347
A – Plus que des réseaux qui irriguent les cultures agricoles, des réseaux qui irriguent les territoires. 349
B – L'intervention proposée 351
III – Premiers résultats et premières analyses 354
A – Des communautés de l'eau qui peinent à s'adapter aux évolutions incessantes de nos sociétés modernes 355
1 – Un accord global sur les raisons qui conduisent à la fragilisation des petits réseaux. 355
2 – Mais une divergence de points de vue entre les gestionnaires de ces réseaux et le reste de la société concernant le rôle et la place de ces réseaux dans les territoires. 357
3 – Les associations syndicales et les petits réseaux gravitaires : activité fonctionnelle ou méta-fonctionnelle ? 360
4 – Ces structures originales peinent à s'adapter aux évolutions en cours. 362

5 – Une crise des relations fonctionnelles, méta-fonctionnelles et d'identité aux petits réseaux gravitaires ..... 363
B – Un non-accord sur le rôle que pourraient tenir les petits réseaux gravitaires dans le futur. Maximiser certaines fonctions vs faire circuler l'eau dans les territoires, deux projets divergents 365
1 – Maximiser une ou certaines fonction(s) de ces réseaux ..... 365
2 – Assurer la « circulation de l'eau » ..... 370
C – Pourquoi et comment faire circuler de l'eau ? ..... 374
1 – Les ASP dans leur bassin versant de proximité ou dans leur territoire ..... 375
2 – Les ASP au sein de leur périmètre syndical ..... 376
3 – Au niveau départemental ou régional : un opérateur permettant une assistance aux maîtres d'ouvrage que sont les responsables de canaux. ..... 378
4 – Ancrer l'action des ASP dans les grands bassins ..... 378
5 – Une présence au niveau national et international ..... 379
6 – Une coordination entre ces différents niveaux. ..... 379
IV – En conclusion partielle ..... 380
Section 3 – Conclusion du Chapitre 7. Réactualiser l'implication active de la société dans la gestion de l'eau, un projet ambitieux et délicat. ..... 383
*Conclusion de la partie 3* ..... *389*

**CONCLUSION. VERS UNE IMPLICATION ACTIVE DE LA SOCIÉTÉ DANS LA GESTION DE L'EAU ..... 391**

Section 1 – Retour sur les termes et concepts caractérisant une implication « continue, volontaire, efficace et coordonnée » ..... 396
I – Implication et implication active ..... 397
A – Une implication de fait ..... 397
B – Une implication recherchée ..... 398
1 – Implication exogène ..... 398
2 – Implication endogène ..... 398
II – Une implication active ..... 398
A – A différentes formes d'implications, différentes modalités d'implication ..... 399
B – « Implication volontaire » ..... 400
1 – Liberté des anciens versus liberté des modernes ? ..... 401
2 – La place de la liberté dans la gestion en patrimoine commun d'intérêt général : renforcer liberté des anciens et liberté des modernes ..... 406
3 – L'accent mis sur la liberté dans la théorie des ressources communes ..... 408

4 – En conclusion... 411
C – Une implication efficace 412
1 – L'efficacité des politiques publiques 413
2 – L'efficacité dans la gestion durable de la ressource en eau 413
3 – L'efficacité dans la gestion de la qualité totale de l'eau 414
D – Une implication continue et coordonnée 416
III – En conclusion, une implication à la fois continue, efficace, volontaire et coordonnée ... 417
Section 2 – Quelle place pour l'implication active des acteurs dans nos sociétés dites modernes ? Eléments-cadre permettant de favoriser l'implication active des acteurs dans la gestion de l'eau. .... 419
I – Une entrée privilégiée pour l'implication active des acteurs : la convergence méso / commun / territoire 422
II – Différents niveau de «facilitation » à explorer simultanément 425
A – Différents niveaux d'organisation systémiques, en lien avec différentes propriétés de facilitation 425
B – Comment favoriser la « gestion en patrimoine commun de la qualité de l'eau » ? 430
1 – Des niveaux d'organisation difficiles à engager 431
2 – Mieux prendre en compte « le marché » 432
3 – Mieux répondre aux « crises patrimoniales ordinaires » 435
4 – La place des élus dans l'action commune... 437
III – La gestion en patrimoine commun : un mode d'action exigeant, à investir à bon escient 438
Section 3 – L'implication recherchée des acteurs dans les politiques publiques de l'eau : une mutation inachevée ! 441
I – Vers une mutation achevée des politiques publiques de l'eau 442
A – Structurer une action collective décentralisée, des grands bassins (SDAGE) aux bassins de proximité (contrat de rivière...) 444
B – Une mission paradoxale pour les politiques publiques de l'eau : contribuer, en tant « qu'acteur extérieur », à l'émergence de communautés d'acteurs « auto-organisée » dans les territoires. 444
C – Faciliter une prise en charge de la qualité de l'eau en patrimoine commun local d'intérêt général 448
II – Proposition de mise en œuvre à l'échelle d'une agence de l'eau 449
A – Action en commun et redevances sur les usages de l'eau : financer l'action commune . 450
B – Action en commun et aides pour protéger l'eau et les milieux aquatiques : de la « lutte contre » à la « prise en charge pour » 451

C – Action en commun et appui méthodologique et technique auprès des acteurs : du rôle d'expert au rôle de faciliteur. ... 453
D – Action en commun et connaissance des milieux aquatiques ... 454
Section 4 – Conclusion de la conclusion. Faciliter l'implication active de la société dans la gestion de l'eau pour sortir du « trouble bipolaire » dont souffrent nos sociétés ... 456
RÉFÉRENCES ... 475

**ANNEXES ... 488**

*Annexe 1 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 490*
E – Quelques grandes données sur l'eau ... 490
5 – L'eau : un composé chimique circulant et changeant ... 490
6 – L'eau, un élément essentiel à la vie et aux activités humaines ... 490
F – L'eau est difficile à saisir en droit ... 491
*Annexe 2 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 495*
*Annexe 3 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 497*
Les trois premiers programmes 1969 – 1981 : Améliorer la qualité de l'eau ... 497
1982- 1991: De l'eau aux rivières. ... 498
1992 – 2006 : Des rivières aux bassins ... 501
2003 – 2012 : Des bassins aux territoires ... 502
En conclusion, une évolution des métiers des personnels de l'agence de l'eau ... 505
*Annexe 4 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 507*
Les attendus « officiels » de la participation du public aux politiques de l'eau ... 507
Quelques définitions ... 507
Les formes que peuvent prendre la participation. ... 507
Les « publics » concernés. ... 507
Les grandes lignes des processus participatifs à mettre en place ... 509
*Annexe 5 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 512*
*Annexe 6 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM ... 515*

*Annexe 7 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM* ..... *516*
*Annexe 8 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM* ..... *520*
*Annexe 9 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM* ..... *521*
*Annexe 10 : éléments issus de la « synthèse environnementale » réalisée par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM* ..... *522*
Les apports du concept de capital social ..... 522
Quelques définitions autour du concept de capital social ..... 522
La structuration micro, méso, macro ..... 524
Entre L'individu et l'Etat, la communauté ..... 527
Mobilisation théorique du capital social pour la gestion des ressources naturelles ..... 527
Validation empirique ..... 532
La théorie des ressources communes ..... 535
Première étape, sortir de la logique l'Etat ou le marché ..... 536
Deuxième étape, sortir de la logique « chaque individu cherche uniquement à maximiser son gain personnel » ..... 536
Troisième étape : dépasser la difficile et délicate coopération ..... 537
Quatrième étape : produire un cadre d'analyse et de préconisations ..... 540
Un cadre d'analyse : l'Institutional Analysis and Development framework ..... 540
7 – Les préconisations ..... 542
Un changement de perspective sur la dégradation des milieux naturels ..... 544
*Annexe 11 : Schéma résumant le processus de facilitation au sein de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn* ..... *547*
*Annexe 12. Les trois contextes des contrats de rivière et de milieu évalués* ..... *549*
*Annexe 13 : courrier envoyé au Sous Préfet en charge du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné dans le cadre de la constitution du « groupe projet »* ..... *563*
*Annexe 14 : conditions et moyens d'une meilleure gestion de la qualité des eaux du bassin versant des 4 Vallées. Note de travail.* ..... *565*
*Annexe 15 : proposition de convention de partenariat pour la mise en place de l'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné* ..... *571*

*Annexe 16 : fac-similé de la vice-présidente du Conseil Régional Rhône-Alpes confirmant son soutient à la démarche patrimoniale engagée par le SIAH4V ..... 576*

# RÉFÉRENCES


a2d, and SIEE, 2002, Etude "bilan et perspectives" du "contrat de milieu Doux". Présentation de l'offre de service.

Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse, 1968, Programme de l'agence 1969 - 1973.

———, 1971, 2ème programme d'intervention de l'agence de bassin.

———, 1975, 3ème programme d'intervention de l'agence de bassin.

———, 1981, IVème programme d'intervention de l'agence de bassin Rhône - Méditerranée - Corse.

———, 1986a, 5ème programme d'intervention (1987 - 1991).

———, 1986b, 5ème programme d'intervention (1987 - 1991). Avant projet.

———, 1993, Le 6ème programme d'intervention de l'Agence 1992 - 1996. Révisé 1993 (décembre 1993).

———, 1996, 7ème programme d'intervention (1997 - 2001). .

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse, 2010, Prestation d'appuis en matière de médiation dans le cadre de démarches de gestion quantitative de la ressource en eau ou d'amélioration de la qualité des eaux captées pour l'eau potable, in Direction des interventions et des actions de bassin ed Lyon) 13.

Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, 2002, Le 8ème programme d'intervention. 2.1 Généralités.

———, 2006, 9ème programme Rhône - Méditerranée et Corse 2007 - 2012. Version définitive décembre 2006 54.

Agence européenne pour l'environnement, 1995, L'environnement dans l'Union européenne - 1995; Rapport en support à l'examen du cinquième Programme d'action pour l'environnement 163.

Aggeri, F., 2005, L'environnement en quête de théories, *Natures sciences sociétés* 13, 138-140.

agora diagnostic développement, and D. Christin, 2004, Mise en oeuvre d'une gestion durable de l'eau sur le territoire des 4 Vallées du Bas Dauphiné. Présentation de l'offre de service. Proposition pour la conduite d'une démarche stratégique préalable 44.

Allain, S., 2000, Application de la loi sur l'eau et processus de négociation. Limiter l'irrigation sans nuire à la production agricole, *Annales des Mines*, 20-30.

———, 2001, Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE): une procédure innovante de planification participative de bassin/Participative planning applied to water basins and the management of water resources, *Geocarrefour* 76, 199-209.

———, 2002, La Planification Participative de Bassin (Institut national de la Recherche Agronomique - Ecole Normale Supérieure de Cachan, Paris) 174.

———, 2004, La négociation comme concept analytique central d'une theorie de la régulation sociale, *Négociations*, 23-41.

Allain, S., K. Berry, and E. Mollard, 2010, Social Participation in French Water Management: Contributions to River Basin Governance and New Challenges, *Social Participation in Water Governance and Management, Critical and global perspectives* (Earthscan, London) 95-114.

Andriananja, H., K. Radja, and N. Sirven, 2006, Reseaux de parente de Manjakatompo: la gestion communautaire de la foret, *ECONOMIE RURALE-PARIS*- 294, 27.

Angeon, V., and P. Saffache, 2008, «Les petites économies insulaires et le développement durable: des réalités locales résilientes?», *Etudes caribéennes*.

ASCA, 2005, Evaluation des politiques d'intervention de l'Agence. Démarches de gestion quantitative concertée de la ressource en eau (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse, 105.

Association des Irrigants des Régions Méditerranéennes Françaises, 2009, L'agriculture irriguée en méditerranéenne, une source de richesse au coeur des enjeux du développement durable. Synthèse de l'étude sur le poids économique, social et environnemental de l'irrigation dans les régions méditerranéennes françaises. 24.

Ballan, E., 2011, Participation et environnement : un droit à participer établi au niveau international (Aarhus)

Paper presented at the Séminaire international Programme CDE. Research on Public Participation in Environmental Decision-Making. Approaches, Contexts, Stakes and perspectives across Borders, Wadham College, Oxford.

Ballet, J., 2007, La gestion en commun des ressources naturelles: une perspective critique, *Développement durable et territoires. Economie, géographie, politique, droit, sociologie*.

Ballet, J., N. Sirven, and M. Requiers-Desjardins, 2007, Social capital and natural resource management: a critical perspective, *The Journal of Environment & Development* 16, 355.

Balsan, S.-C., 2008, Projet ISIIMM - Document de synthèse : France : état des lieux des sites français: site de la Durance; site de la Têt (Montpellier [FRA] : Agropolis international, 57.

Barbier, R., and C. Larrue, Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape, *Participations*, 67-104.

Barouch, G., 1989, *La décision en miettes: systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels* (Editions L'Harmattan.

Barouch, G., and M. Crozier, 1989, *La décision en miettes: systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels* (L'Harmattan.

Barraqué, B., 1994, Problématique sociologique de la gestion intégrée des rivières, *Le Coz, C. Gestion intégrée des milieux aquatiques, Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris*, 9-21.

———, 2001, Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne, *Flux*, 70-75.

———, 2004, Aspects institutionnels de la gestion durable de l'eau en Europe, *Cybergeo: European Journal of Geography*.

———, 2007, Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation, *Annales des Mines* Responsabilité & Environnement n° 46 avril 2007, 73-80.

Barraqué, B., and J. Berland, 1995, *Les politiques de l'eau en Europe* (La Découverte Paris (France);.

Benhammou, F., and L. Mermet, 2003, Stratégie et géopolitique de l'opposition à la conservation de la nature: le cas de l'ours des Pyrénées: Strategy and geopolitics of the opposition against the preservation of nature: the bear in the Pyrenees, *Nature Sciences Sociétés* 11, 381-393.

Berkes, F., D. Feeny, B. McCay, and J. Acheson, 1989, The benefits of the commons, *Nature* 340, 91-93.

Beuret, J.-E., 2003, La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui, Paper presented at the Ministère de l'écologie et du développement durable. Programme Concertation, décision et environnement. Concertation, décision et environnement: regards croisés: actes du séminaire trimestriel, Paris.

Beuret, J.-E., and A. Cadoret, 2009, Une gouvernance territoriale endogène de l'environnement : contours et enjeux, Paper presented at the 3èmes journées de recherches en sciences sociales, Montpellier, France.

Beuret, J. E., 1999, Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural, *Nature Sciences Sociétés* 7, 21-30.

———, 2006, D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire, *Natures Sciences Sociétés* 14, 30-42.

———, 2009, Quels dispositifs de participation du public pour la gouvernance territoriale du développement durable ? Le cas des réserves de biosphère, Paper presented at the 3ème journées de recherches en sciences sociales, Montpellier, France.

———, 2010, De la négociation conflictuelle à la négociation concertative: un «Point de Passage Transactionnel», *Négociations* 13, 43-60.

Beuret, J. E., and A. Cadoret, 2008, Ensemble pour gérer le territoire: quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique, *Colloque de l'ASRDLF* Rimouski, Québec) 17.

———, 2010, *Gérer ensemble les territoires: vers une démocratie coopérative* (Editions Charles Léopold Mayer/ECLM, Paris).

Bied-Charreton, R., 1955, L'utilisation de l'énergie hydraulique. Ses origines, ses grandes étapes, *Revue d'histoire des sciences et de leurs applications* 8, 53-72.

Blatrix, C., 2011, France : paysage participatif et marché des biens savants, Paper presented at the Séminaire international Programme CDE. Research on Public Participation in Environmental Decision-Making. Approaches, Contexts, Stakes and perspectives across Borders, Oxford UK.

Blondiaux, L., 2004, L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes, Paper presented at the conférence de la chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, Montréal.

Bouleau, G., 2007a, La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre, (AgroParisTech.

———, 2007b, La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre, (AgroParisTech, Paris).

———, 2008, L'épreuve de la directive-cadre européenne sur l'eau, *Responsabilité & Environnement* N° 49 84-93.

Bouleau, G., and S. Richard, 2008, Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre. Evolution récente de la réglementation française de l'eau (Paris, Editions de l'Engref (à paraître).

Bourdieu, P., 1980, Le capital social, *Actes de la recherche en sciences sociales* 31, 2-3.

———, 1986, *The forms of capital* (Wiley Online Library.

Bourg, D., 2003, Le défi climatique: les limites des politiques publiques, *Comptes Rendus Geoscience* 335, 637-641.

———, 2009, L'impératif écologique, *Esprit 12/2009*, 10.

Bourg, D., and K. Whiteside, 2009, Pour une démocratie écologique, *Towards an ecological democracy* http://www.laviedesidees.fr, *consulté le 15 juin 2012* 9, 32.

———, 2011, Ecologie, démocratie et représentation, *Le Débat* 2011/2 n° 164, 145 à 153.

Bravo, G., and B. Marelli, 2008, Ressources communes. Systèmes d'irrigation du nord de l'Italie, *Revue de géographie alpine. Journal of Alpine Research*, 5-14.

Brédif, H., 2004, Le vivant, les hommes et le territoire. Essai de biogéopolitique. , (Institut National Agronomique Paris-Grignon / Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines Lyon Paris).

———, 2008, La qualité comme moyen de repenser le développement durable d'un territoire, *EspacesTemps. net.*

Brédif, H., and D. Christin, 2009, La construction du commun dans la prise en charge des problèmes environnementaux: menace ou opportunité pour la démocratie?, *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement* 9.

———, 2010, Gouvernance environnementale : outre un problème de décision, un enjeu de facilitation stratégique, *Des outils pour décider ensemble. OPDE 2012 - Montpellier "Aide à la décision et gouvernance"* Montpellier).

Browne, M. A., P. Crump, S. J. Niven, E. L. Teuten, A. Tonkin, T. Galloway, and R. C. Thompson, Accumulations of microplastic on shorelines worldwide: sources and sinks, *Environmental Science & Technology*.

Brun, A., 2003a, Les politiques territoriales de l'eau en France: le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône.

———, 2003b, Les politiques territoriales de l'eau en France: le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône, Géographie (INA P-G, Paris).

———, 2009, Gestion de l'eau en France, *Économie rurale*, 4-8.

———, 2010, Les contrats de riviere en France: enjeux, acteurs et territoires, *Les Cahiers de droit* 51, 679-704.

Brun, A., and S. Ghiotti, 2005, Approche européenne des politiques de l'eau : panorama des programmes agroenvironnementaux en France, Paper presented at the Colloque en agroenvironnement "Des outils d'intervention à notre échelle", Drummondville.

Brunel, S., J. R. Pitte, P. Arnould, and S. d. géographie, 2010, *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête : 15 grands scientifiques géographes nous rassurent sur notre avenir* (JC Lattès.

Busca, D., and D. Salles, 2003, Quelle performance environnementale des dispositifs agri-environnementaux ?, Paper presented at the Concertation, décision, environnement.

Callon, M., P. Lascoumes, and Y. Barthe, 2001, Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique.

Capitani, A., 2005, La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?, *Revue française de droit constitutionnel*, 493-516.

Christin, D., 2003, Note de synthèse. Préparation de la réunion du 28 janvier 2003 7.

———, 2004, Mise en oeuvre d'une gestion durable de l'eau sur le territoire des 4 Vallées. Etape 0 : constitution d'un groupe-projet.

Christin, D., G. Barouch, V. Pupin, and S. Parmentier, 2001, Bilans quantitatif, qualitatif, patrimonial des premiers contrats de programme pluriannuel 1994/1999 de "La charte de développement durable des vallées béarnaises et de protection de l'ours". Volet 3 Bilan patrimonial (agora diagnostic, développement, 99.

Christin, D., and T. Caillère, 2011, Conditions et moyens d'une réactualisation de la gestion de la qualité de l'eau dans les petits réseaux gravitaires de Vaucluse. Rapport d'intégration micro-macro-systémique. 51.

Christin, D., and S. Parmentier, 2002, Contrat de milieu de l'Herbasse. Etude de bilan de fin de contrat. Audit patrimonial du fonctionnement du contrat de milieu "Conditions et moyens d'une meilleure gestion de la qualité de l'Herbasse". (Syndicat Intercommunal d'Aménagement du bassin de l'Herbasse (SIABH), 54.

Christin, D., S. Parmentier, and V. Pupin, 2002, SIVU Doux Clair. Etude "bilan et perspective" du contrat de milieu Doux 1997-2001. Module 3: fonctionnement du contrat de milieu 52.

Christin, D., and P. Simon, 2002, SIVU Doux Clair. Etude "bilan et perspectives" du Contrat de Milieu Doux. Modules 4 et 5. Analyse synthétique et perspectives. 65.

———, 2003, Etude bilan du contrat de rivière des 4 Vallées. Phase II : Diagnostic synthétique et perspectives. Modules 4 et 5 (Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné, 72.

Christin, D., M. Valenzisi, S. Parmentier, and E. Delprato, 2003, Etude bilan du contrat de rivière des 4 Vallées. Module 3 : fonctionnement du contrat de rivière (Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné, 186.

Coase, R., 1960, The problem of social cost, *The journal of Law and Economics* 3, 1.
Coleman, J. S., 1986, Social theory, social research, and a theory of action, *American journal of sociology*, 1309-1335.
———, 1988, Social capital in the creation of human capital, *American journal of sociology*, 95-120.
Comité de bassin Rhône méditerranée, 2009, Résultats de la consultation du public sur l'eau et les milieux aquatiques 4.
Comités de bassin, 2009, L'eau c'est la vie. Consultation nationale sur l'eau 2008-2009. Synthèse septembre 2009 32.
Commission des communautés européennes, 2007, Communication de la commission au parlement européen et au conseil. Vers une gestion durable de l'eau dans l'Union européenne - Première étape de la mise en oeuvre de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE - Bruxelles) 13.
Conseil d'Etat, 2010a, L'eau et son droit 580.
———, 2010b, L'eau et son droit - Etudes et documents du Conseil d'Etat 580.
Conseil de l'Europe, 1968, Charte européenne de l'eau.
Conseil de l'Europe Comité des ministres, 2001, Recommandation du Comité des Ministres aux pays membres sur la Charte européenne des ressources en eau.
Conseil des Communautés Européennes, 1992, Directive 92/46/CEE DU CONSEIL du 16 juin 1992 arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché de lait cru, de lait traité thermiquement et de produits à base de lait. Bruxelles) 53.
Constant, B., 1819, De la liberté des anciens comparée à celle des modernes, Paper presented at the Discours prononcé à l'Athénée Royal de Paris.
Corps législatif, 1864, Comités secrets. Discussion sommaire au projet de loi. 11 avril 1864.
Cour des comptes, Les instruments de la gestion durable de l'eau,
Crégniot, G., 2003, Les associations syndicales d'irrigants: statuts, difficultés et perspectives d'évolution (Université Lumière Lyon 2 90.
Crozier, M., and E. Friedberg, 1977, *L'acteur et le système* (Seuil Paris.
Crozier, M., and B. Tilliette, 1995, *La crise de l'intelligence: essai sur l'impuissance des élites à se réformer* (Points, Paris).
Da Costa, E., 2007, Le rôle du capital social dans la capacité adaptative des pomiculteurs de la Municipalité de Saint-Joseph-du-Lac au changement climatique, *Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en Sciences en Géographie* (Université de Montréal.
de Séverac, C., 2000, Procédure de développement territorial et participation des acteurs: l'expérience des contrats globaux de développement (CGD) en Rhône-Alpes, *Revue de géographie alpine* 88, 121-124.
Degenne, A., 2004, Mise en oeuvre empirique de la notion de capital social : définitions et exemples Paper presented at the Le Capital social Université de Rouen.
Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Secrétariat permanent pour l'étude de l'eau, 1968, Note relative à l'élaboration des programmes et aux modalités d'intervention des Agences financières de bassin - 24 janvier 1968 n° 3/3148.
Derex, J., 2001, Pour une histoire des zones humides en France (xviie-xixe siècle), *Histoire & Societes Rurales*, 11-36.
Direction de l'information légale et administrative, 2004, 40 ans d'une gestion décentralisée : la politique de l'eau (1964 - 2004).
European commission, 2002, Guidance on public participation in relation to the water framework directive. Active involvment, consultation, and public access to information. (EU., Luxembourg, 66.

Flory, J. C., 2003, Les redevances des Agences de l'Eau, *Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau. Paris, Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable* 182.

Friedberg, E., 1993, Le pouvoir et la règle (Paris, Seuil.

Gareau, P., and L. Lepage, 2005, Vers la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent: Les défis d'une action collective: Enjeux environnementaux contemporains: les défis de l'écocitoyenneté, *Nouvelles pratiques sociales(Sainte-Foy)* 18, 104-116.

GARIN, P., and S. LOUBIER, 2002, Durabilité et fragilité des Associations Syndicales Autorisées (ASA) d'irrigation en France Sustainability and fragility of the Water User Association for irrigation in France, *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France* 88, 61-71.

GARIN, P., S. LOUBIER, G. Gleyses, J. Platon, and D. LUNET, 2000, Les associations syndicales autorisées: bilan d'étude sur leur fonctionnement et leur stratégies de maintenance, *Montpellier, France, Cemagref-Wp Ur Irrigation, à paraître.*

Garin, P., and A. Richard-Ferroudji, 2008, Les conflits de légitimité sous-jacents aux conflits d'usage.

Garry, G., and Y. Veyret, 1996, La prévention du risque d'inondation: l'exemple francais est-il transposable aux pays en développement?, *Cahiers des Sciences Humaines* 32, 423-443.

Gay, J., *L'Amelioration de L'existence A Paris sous le regne de Napoleon.*

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. Economie, géographie, politique, droit, sociologie.*

Giblin, B., 2003, L'eau: une question géopolitique, en France aussi, *Herodote*, 9-28.

Gimpel, J., and O. Castro, 1975, *La révolution industrielle du Moyen Age* (Seuil.

Girard, R., 1982, *Le bouc émissaire.*

———, 1999, *Je vois Satan tomber comme l'éclair* (Hachette.

———, 1972, La violence et le sacré (Bernard Grasset, Paris).

Glachant, M., 1999, Water agencies in France: A case of conflict between common and state institutions, *CERNA. Ecole des Mines de Paris, France.< accessed at http://www. isnie. org/ISNIE99/Papers/glachant. pdf.*

———, 2004, Les instruments de la politique environnementale, *Cours de micro-économie de.*

Gordon, H., 1954, The economic theory of a common-property resource: The fishery, *Journal of Political Economy* 62, 124-142.

Graindorge, J., 2007, La loi sur l'eau & les milieux aquatiques décryptée (Dossiers d'experts, Réf. 522).

Guillaume, 1987, *Situation avant la guerre 1939 - 1945. Les faits saillants d'un siècle d'évolution* (Economica.

Hardin, G., 1968, The tragedy of the commons, *New York.*

Hayes, T., and E. Ostrom, 2005, Conserving the world's forests: Are protected areas the only way, *Ind. L. Rev.* 38, 595.

Hériard Dubreuil, G., 2000, Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risques : Propositions & conclusions du séminaire euroépen TRUSTNET (Mutadis, 56.

Hunt, T., and C. Lipo, 2011, *The statues that walked: unraveling the mystery of Easter Island* (Free Press.

Ingold, A., 2008, Les sociétés d'irrigation: bien commun et action collective, *Entreprises et histoire*, 19-35.

Institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné, 2006, Charte de gestion durable de la qualité totale de l'eau dans le bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné 73.

Janssen, M. A., R. Holahan, A. Lee, and E. Ostrom, Lab experiments for the study of social-ecological systems, *Science* 328, 613-617.

Jollivet, M., and A. Pavé, 1993, L'environnement: un champ de recherche en formation, *NSS-Dialogues* 1, 7-21.

Jullien, F., 2008, *De l'universel, de l'uniforme, du commun et du dialogue entre les cultures* (Fayard, Paris).

Kiser, L., and E. Ostrom, 1982, The three worlds of action, *Strategies of political inquiry* 224.

Koontz, T., 2003, An introduction to the Institutional Analysis and Development (IAD) Framework for Forest Management Research (First Nations and Sustainable Forestry: Institutional Conditions for Success" Workshop, University of British Columbia Faculty of Forestry, Vancouver, Canada.

Lacombe, R., 2005, *Pas de pays sans paysans. La voix de Raymond Lacombe* (Editions du Rouergue.

Ladki, M., 2004, Les externalités de l'irrigation gravitaire. *Identification - Quantification - Evaluation - Gestion.* Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur de l'ENGEES à Strasbourg, Mémoire du DEA de l'ENGREF Sience de l'eau dans l'environnement continental, Université Montpellier II.

Ladki, M., and M. Béchard, 2007, L'adaptation des associations d'irrigation gravitaire par la valorisation de la multifonctionnalité de leur système irrigué. Résultats d'une enquête statistique auprès de 600 associations des régions PACA et Languedoc-Roussillon. Rapport de synthèse.

Ladki, M., N. Faÿsse, D. Vega, R. Peñarrieta, and M. Béchard, 2006, L'urbanisation des périmètres irrigués gravitaires: problèmes, opportunités et choix difficiles. Leçons tirées des expériences française et bolivienne.

Ladki, M., and P. Garin, 2007, La rétribution et la gestion collaborative des externalités économiques, sociales et environnementales des systèmes d'irrigation gravitaire. Pourquoi, pour qui, et comment?

Lallement, M., 2003, Capital social et théorie sociologique.

Lam, W., 1995, Institutional design and collective actions: A study of irrigation associations in Taiwan 5-6.

Lambert, A., and J.-C. Boulard, 2013, Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative Paris) 116.

Lanfranchi, G., 2008, Gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin versant français : état des lieux et dispositifs d'évaluation - Synthèse technique (AgroParisTech, Office International de l'Eau, 28.

Lasserre, F., and A. Brun, 2006, *Politiques de l'eau: grands principes et réalités locales* (Puq.

Latour, B., Si tu viens à perdre la Terre, à quoi te sert d'avoir sauvé ton âme?, *Transversales*, 12.

Latour, B., and J.-P. L. Bourhis, 1995, Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau, *Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau pour le compte du Ministère de l'Environnement (contrat DRAEI n 93237).* (Centre de sociologie de l'innovation, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris, Paris) 82.

Lavelle, S., G. H. Dubreuil, S. Gadbois, C. Mays, and T. Schneider, 2010, Démocratie constructive et gouvernance de la technique: Les conditions de la gouvernance démocratique dans un processus technique et social complexe : l'exemple du projet européen Cowam-in-Practice dans la gestion des déchets radioactifs, *Revue gouvernance* Hiver 2010, 15.

Lavigne-Delville, P., Pour des systèmes irrigués autogérés et durables: façonner les institutions [version 1997]: synthèse en français de: E. Ostrom, 1992/Crafting institutions for self-governing irrigation systems.

Le Bourhis, J., 2004, La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003).

Le Conseil des Communautés Européennes, 1980, Directive du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la conseommation humaine (80/778/CEE) (L'Office de publication officielle des Communautés Européennes.

Le Guyader, H., 2008, La biodiversité: un concept flou ou une réalité scientifique, *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 7-25.

Le parlement européen et le conseil de l'union européenne, 2000, Directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel des communautés européennes du 22 décembre 2000* 72.

Lepage, L., 2005, Le débat public environnemental : entre société et communauté, in L'Harmattan ed, *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise* Paris) 271-286.

Lepage, L., M. Gauthier, and P. Champagne, 2003, Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent: de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines, *Sociologies pratiques* 7, 63-89.

Leroy, P., 2011, Comment faire de la bonne comparaison ? L'exemple de la mise en oeuvre de la DCE, Paper presented at the Séminaire international Programme CDE. Research on Public Participation in Environmental Decision-Making. Approaches, Contexts, Stakes and perspectives across Borders, Oxford.

Lescuyer, G., 2000, Évaluation économique et gestion viable de la forêt tropicale: Réflexion sur un mode de coordination des usages d'une forêt de l'est-Cameroun, *École des hautes études en sciences sociales, Paris*.

Lespez, L., J. Cador, and M. Germaine, GESTION DE L'EAU ET TRAJECTOIRES DES PAYSAGES DES PETITES VALLÉES, EXEMPLES NORMANDS.

Lévesque, M., and D. White, 1999, Le concept de capital social et ses usages, *Lien social et Politiques-RIAC*, 23-34.

Lin, N., 1995, Les ressources sociales: une théorie du capital social, *Revue française de sociologie*, 685-704.

MALAVOI, J., 2003, Strategie d'intervention de l'agence de l'eau sur les seuils en riviere, *Rapport Agence de l'Eau Loire-Bretagne*.

Manin, B., and L. Blondiaux, 2002, L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine: Introduction, généalogie et éléments critiques, *Politix*, 37-55.

Maury, C., and S. Richard, La difficile gestion de l'eau en contexte transfrontalier: un exemple franco-espagnol, *Articulo-Journal of Urban Research*.

Méda, D., 2002, Le capital social: un point de vue critique, *L'économie politique* 14, 36-47.

Ménard, C., 2001, Enjeux d'eau: la dimension institutionnelle, *Tiers-Monde* 42, 259-274.

Mermet, L., 1998a, L'analyse stratégique de la gestion environnementale, illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises, *RTGE/ENGREF* 435.

———, 1998b, L'analyse stratégique de la gestion environnementale: illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises (ENGREF, Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts. Groupe "Recherche en Gestion sur les territoires et l'environnement" (RGTE).

———, 2002, Homme ou vie sauvage ? Société locale ou bureaucratie centrale ? Faux dilemmes et vrais rapports de force, *Annales des Mines* Octobre 2002 - Résponsabilité & Environnement, 13-20.

———, 2005, Et si les «gagnants-gagnants» avaient «gagné-perdu»? Pour une comptabilité analytique des enjeux de la négociation, *Négociations*, 11-26.

———, 2006, *L'analyse stratégique de la gestion environnementale: illustrée par les tribulations d'un noyau relictuel de population d'ours brun dans les Pyrénées occidentales françaises* (ENGREF, Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts.

———, 2007a, Quand un principe cosmopolitique, hypostasié en institution de gestion, devient machine à exclure: le cas de l'ours dans les Pyrénées, *Recherches*, 259-271.

———, 2007b, RES10 - Projets, tentations et fantasmes hathrôlogiques : le syndrome patrimonial. Communication dans le cadre du cycle RES, *RES - Recherche environnementale sur la société* Montpellier).

Mermet, L., and F. Benhammou, 2005, Prolonger l'inaction environnementale dans un monde familier: la fabrication stratégique de l'incertitude sur les ours du Béarn, *Ecologie & politique*, 121-136.

Mermet, L., R. Billé, M. Leroy, J. B. Narcy, and X. Poux, 2005, L'analyse stratégique de la gestion environnementale: un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures sciences sociétés* 13, 127-137.

Mermet, L., and M. Leroy, 2005, La gestion patrimoniale : innovations et limites de 25 ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rurale, Paper presented at the Séminaire "Sciences sociales et Environnement : perspectives franco-allemandes", Strasbourg.

Milot, N., 2007, Des politiques publiques aux dynamiques locales dans la gestion par bassin versant au québec.

———, 2009, La mise en oeuvre de la politique nationale de l'eau du Québec: la prise en compte des dynamiques sociales locales dans la gestion par bassin versant.

Ministère de l'écologie et du développement durable, 2004, Mise en oeuvre de l'article 14 de la directive cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE). Information, consultation et participation en matière de planification de l'eau par bassin versant. NOTE DE CADRAGE., in D. d. l'eau ed 55.

Moline, L., 2006, Tour d'horizon de l'irrigation gravitaire en zone méditerranéenne. Les principes et évolutions de gestion participative: approches de terrains.

Mormont, M., C. Mougenot, and C. Dasnoy, 2006, La participation composante du développement durable: quatre études de cas, *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement* 7, 13.

Motulsky, B., 1980, Du système au problème. Essai sur les implications épistémologiques de la systémique, (Université Laval.

Nagendra, H., M. Karmacharya, and B. Karna, 2005, Evaluating forest management in Nepal: Views across space and time, *Ecology and Society* 10, 24.

Nahrath, S., 2000, Governing Wildlife Resources? L'organisation de la chasse en Suisse comme exemple de regimes institutionnels de gestion dune ressource naturelle, *Swiss Political Science Review* 6, 123-158.

Nicolazo, J. L., and J. L. Redaud, 2007, *Les agences de l'eau: quarante ans de politique de l'eau* (Ed. Johanet.

Notte, O., and D. Salles, La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne, *Politique européenne*, 37-62.

Office International de l'Eau, 2009, Organisation de la gestion de l'eau en France 36.

Ollagnon, H., 1979, Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines: l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace, *Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires* n° 36, 41.

———, 1982, La RTM dans une France décentralisée, plusieurs acteurs pour un déssein commun, *Revue Forestière Française* Fascicule thématique" Restauration des terrains en montagne".

———, 1984, Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels, *Aménagement et Nature* n° 74, 4.
———, 1985, «Agriculture et environnement: vers une gestion de la qualité», *Pour* 99, 11.
———, 1987a, La gestion patrimoniale, un concept de base développé avec l'aide des IGREF, Paper presented at the Table ronde de l'Aigref sur l'ingénierie des milieux naturels.
———, 1987b, Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature: l'audit patrimonial de type système-acteurs, *Cahier du GERMES*, 15.
———, 1988, La qualité de l'agriculture : un patrimoine commun pris en charge par tous les français, in D. Ministère de l'agriculture, Bureau de l'évaluation et de la, prospective, note n°88/229 ed Paris) 12.
———, 1989a, Stratégie patrimoniale pour la gestion des ressources et des milieux naturels: approche intégrée de la gestion du milieu rural, *Colloque "Gérer la nature ?"* (Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de la région Wallonne, Anseremme (Belgique)) 25.
———, 1989b, Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité du milieu naturel, in Editions l'Harmattan ed, *La nature et le rural. Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui* (Association des ruralistes français, Paris) 258-268.
———, 1989c, Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel, in Editions l'Harmattan ed, *Du rural à l'environnement, la question de la nature aujourd'hui* (Association des ruralistes français, Paris) 258-268.
———, 1990, Réflexions prospectives sur l'évolution des rapports entre chasseurs et agriculteurs dans une politique de qualité cynégétique, *Bulletin mensuel Office national de la Chasse* n° 147 et 148, 13.
———, 1991, La gestion patrimoniale des eaux souterraines à travers l'exemple de la nappe d'Alsace. Contribution pour le sous-comité "Pollution des nappes phréatiques" de l'Académie des sciences, Paris.
———, 1992, Approche patrimoniale de la gestion du risque naturel, *Montagne, Etudes du CEMAGREF* n°2 27.
———, 1998, Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité. Une application à la nature et au vivant. Pour une écologie de l'action., (Université paris I "Panthéon Sorbonne", Paris).
———, 2005, La démarche patrimoniale. Pensée et outils pour aborder les problèmes complexes. Document PowerPoint Kiev).
———, 2006, La gestion de la biodiversité: quelles stratégies patrimoniales, *Annales des Mines* Responsabilité & Environnement n°44, 8.
Ollagnon, H., and C. Barthod, 1991, Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts, *Revue forestière française* n° XLV, 4.
Ostrom, E., 1990, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* (Cambridge University Press.
———, 1992, Crafting institutions for self-governing irrigation systems, *San Francisco.*
———, 2000, Social capital: a fad or a fundamental concept, *Social capital: A multifaceted perspective*, 172-214.
———, 2007, A diagnostic approach for going beyond panaceas, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104, 15181.
———, 2008, Tragedy of the Commons, *The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E.(Online).*
Paira, R., 1987, Le comité national de l'eau ou une politique de l'eau inachevée... in ECONOMICA ed, *40 ans de politique de l'eau en France* Paris) 525.
Passet, R., 1979, *L'économique et le vivant* (Payot, Paris).

Penez, J., 2004, Les réseaux d'investissement dans le thermalisme au XIXe siècle en France, *In Situ n°4*, 20.

Pereira-Ramos, L., 2001, Que signifie la qualité écologique de l'eau en Europe ?, *Annales des Mines* Avril 2001, 58-66.

Pezon, C., La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés, *Usagers et régulation des réseaux.*

Pigou, A., 1920, The economics of welfare London, *Macmillan* 72, 480-697.

Ponthieux, S., 2004, Le concept de capital social, analyse critique 21-23.

Portes, A., 2000, Social capital: Its origins and applications in modern sociology, *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications. Boston: Butterworth Heinemann*, 43-67.

Pretty, J., 2003, Social capital and the collective management of resources, *Science* 302, 1912.

Pretty, J., and H. Ward, 2001, Social capital and the environment, *World development* 29, 209-227.

Pupin, V., 2008, Les approches patrimoniales au regard de la question de la prise en charge du monde, (Institut National Agronomique Paris-Grignon, Paris).

Putnam, R., 1996, La société civile en déclin: pourquoi? Et après? 4-25.

Putnam, R. D., 2000, *Bowling alone: The collapse and revival of American community* (Simon and Schuster.

Putnam, R. D., R. Leonardi, and R. Nanetti, 1993, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (Princeton Univ Pr.

République Française, 1964, LOI n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution. (Journal Officiel de la République Française, 9.

———, 2005, LOI constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (Journal Officiel de la République Française.

République française, 2009, Agences de l'eau - Annexe au projet de loi de finance pour 2010 70.

Riaux, J., Gouvernances locales de l'eau: regard croisé au nord et au sud de la Méditerranée.

———, 2006, RÈGLES DE L'ÉTAT–RÈGLES DE LA COMMUNAUTÉ: UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'EAU. ANTHROPOLOGIE COMPARÉE DE DEUX SYSTÈMES D'IRRIGATION ANCIENS EN CONTEXTE D'INTERVENTION PUBLIQUE: VALLÉE DES AÏT BOU GUEMEZ (HAUT ATLAS-MAROC), PLAINE DE VINÇA (PYRÉNÉES-FRANCE).

———, 2009, " La reproduction des eaux par les arrosages", historique et actualité d'une théorie, *Conserveries mémorielles. Revue transdisciplinaire de jeunes chercheurs.*

Riaux, J., and R. Ferroudji, 2006, Mises à l'épreuve et adaptations de la gestion collective de l'eau de la Lentilla.

Richard-Ferroudji, A., 2008, L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau-Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements, (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris).

Richard, S., and T. Rieu, 2008, Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France, Paper presented at the Adaptative water management : looking to the future, Montpellier.

Rieul, L., 1996, Irrigation et gestion de la ressource en eau.

Riviere-Honegger, A., 2004, La gestion de l'eau par les associations de propriétaires fonciers. Méthodologie pour un inventaire régional.

Roche, P. A., G. Billen, J. P. Bravard, H. Decamps, D. Pennequin, E. Vindimian, and J. G. Wasson, 2005, Les enjeux de recherche liés à la directive-cadre européenne sur l'eau, *Comptes Rendus Geosciences* 337, 243-267.

Rossi, G., 2010, La biodiversité : essai sur une pensée unique, in J. Lattès ed, *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête. 15 grands scientifiques géographes nous rassurent sur notre avenir.* (Société de géographie, Paris) 135-161.

Roussary, A., 2010, Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale, (Université Toulouse 2 Le Mirail.

RUF, T., L'irrigation abordée sous l'angle de la gestion communautaire de biens communs.

Ruf, T., 2001, Droits d'eau et institutions communautaires dans les Pyrénées-Orientales, *Histoire & Sociétés Rurales* 16, 11-44.

Sano, Y., Le rôle du capital social dans un régime de propriété collective des ressources dans les zones côtières. Exemple de la gestion communautaire des ressources côtières aux Îles Fidji1.

Savard, K., 2003, Les institutions et les instruments de la gestion concertée de l'eau par bassin versant en France (1964-2003), in R. d. s. environnementale ed (Université du Québec à Montréal, Montréal).

SIEE, 2002a, Etdude "bilan et perspectives" du Contrat de milieu Doux. Modules 1 et 2. Analyse et bilan (SIVU Doux Clair, 114.

———, 2002b, Evaluation stratégique du contrat de milieu Herbasse - Phase 1 : Analyse et bilan 78.

———, 2003, Etude bilan du contrat de rivière des 4 Vallées. Phase 1. Analyse et bilan. Modules 1 et 2 (Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des quatre Vallées du Bas Dauphiné, 90.

Smith, P., and D. Christin, 2001, Bilans quantitatifs, qualitatifs, patrimonial des premiers contrats de programme plutiannuel 1994-1999. NOTE DE SYNTHESE (Syndicat Mixte du Haut-Béarn

RCT

agora diagnostic, développement.

Steiner, P., 2003, Les Foundations de James S. Coleman: une introduction, *Revue française de sociologie* 44, 205-229.

Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Quatre Vallées du Bas Dauphiné, 2004, Mise en oeuvre d'une gestion durable de l'eau sur le territoire des 4 Vallées du Bas Dauphiné. Cahier des charges pour la conduite d'une démarche stratégique préalable. Saint-Jean-de-Bournay) 8.

Syndicat Intercommunal des 4 Vallées du Bas-Dauphiné, 1995, Contrat de Rivières des Quatre Vallées du Bas Dauphiné, in SIAH4V ed 14.

Tardy, B., 2010, Voies de médiation dans les conflits liés à la rareté de l'eau. Applications au Tribunal des Eaux de Valence et au Conseil des Hommes Bons de Murcie. Rapport de master 2 professionnel en Médiation dans les organisations. (Université de Poitiers. Département de philosophie, 51.

Taylor, M. S., and J. A. Brander, 1998, The simple economics of Easter Island: A Ricardo-Malthus model of renewable resource use, *The American Economic Review* 88, 119-138.

United Nations Economic Commission for Europe, 1998, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

VALONY, M., Des communautés d'irrigants aux associations d'usagers de l'eau.

Warming, J., 1911, Om grundrente af Fiskegrunde.(On Rent of Fishing Grounds), tr. P. Andersen (1983), *History of Political Economy). Nationalökonomisk Tidsskrift* 49, 499-505.

Wittfogel, K., 1957, Oriental despotism: A comparative study of total power, *New Haven* 27, 47.

# Annexes

# Annexe 1 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

*E –Quelques grandes données sur l'eau*

5 – L'eau : un composé chimique circulant et changeant

Le volume d'eau sur Terre, à l'état liquide, solide, ou gazeux, est estimé comme constant (la décomposition des molécules d'eau dans la haute atmosphère est jugée négligeable) et on distingue quatre grands réservoirs d'eau dans l'hydrosphère (ensemble des formes de l'eau présentes sur la Terre) : les mers et les océans, les eaux continentales superficielles et souterraines, l'atmosphère et la biosphère[114]. Entre ces quatre grands réservoirs, les échanges sont continus, ils constituent le cycle externe de l'eau. En moyenne sur l'année et sur l'ensemble du globe terrestre, 65% des précipitations qui arrivent à terre s'évaporent, 24% ruissellent et 11% s'infiltrent[115]. Il existe aussi des échanges d'eau entre l'hydrosphère et le manteau terrestre, c'est le cycle interne de l'eau.

6 – L'eau, un élément essentiel à la vie et aux activités humaines

Autre évidence donc, mais néanmoins lourde de conséquences en termes de gestion, l'eau est indispensable à l'épanouissement de toute forme de vie sur terre et donc à la vie humaine en particulier. Aux cycles externes et internes de l'eau, on pourrait par analogie ajouter un troisième cycle, « le cycle intime de l'eau », pour caractériser ce flux d'eau qui existe au sein de tout organisme vivant et qui est en interaction constante avec le flux externe de l'eau.
L'eau est en effet le principal constituant du corps humain (en moyenne 65% d'un corps adulte, soit 45 litres pour une personne de 70 litres). Or, le corps humain ne peut pas stocker l'eau; celle-ci est constamment éliminée par les excrétions, la respiration et la transpiration. Aussi,

[114] Dossier scientifique : l'eau. http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/cycle/eauHydrosp.html. Page consultée le 13 septembre 2011
[115] Site du CNRS, déjà cité.

l'homme doit tous les jours subvenir à ses besoins en eau (en buvant et via les aliments); on estime que la quantité globale physiologique nécessaire à un adulte de taille moyenne est de 2,5 litres par jour.

L'eau est également indispensable aux activités humaines. Pour la France, les prélèvements estimés par l'IFEN en 2001 et repris dans un rapport du Conseil d'État sont les suivants : 34 Mds de $m^3$, dont 28 dans les eaux de surface et 6 dans les eaux souterraines. Les grands usages de l'eau en France se répartissent comme suit (Conseil d'Etat 2010a, 28 à 31) :

- L'eau prélevée fait l'objet de restitutions à concurrence de 28 Mds de $m^3$, la consommation finale ressort à 6 Mds de $m^3$.
- Prélèvements : 57% pour l'énergie, 18% pour les usages domestiques, 15% pour l'agriculture, 10% pour l'industrie ;
- Consommation en période ordinaire : 48% pour l'agriculture irriguée, 24% pour les usages domestiques, 22% pour l'énergie, 6% pour l'industrie ;
- Consommation estivale (pointe d'été) : 79% pour l'agriculture irriguée, 10% pour les usages domestiques, 9% pour l'énergie, 2% pour l'industrie.
- Dans son foyer, chaque français consomme en moyenne 55 litres d'eau par jour, soit 55 $m^3$ par personne et par an.

### *F – L'eau est difficile à saisir en droit*

C'est donc l'organisation d'acteurs en rapport avec une réalité sans cesse circulante, mouvante, changeante entre différents états qu'il s'agit de décrire ; eau, qui plus est, difficile à stocker et à transporter. Cette réalité circulante a suscité et continue de susciter de multiples débats dans toutes les sociétés humaines pour savoir à qui appartient ou pourrait appartenir l'eau, qui peut en user, à quelles conditions… Ainsi dans le droit français **la même goutte d'eau** va changer de statut juridique au cours de « son cycle ». Sous forme d'eau de pluie et tant qu'elle n'est pas tombée sur le sol elle est une *res nullius* (chose sans maître qu'il est possible de s'approprier). Jaillissant d'une source, elle est une *res propria* (chose qui appartient à un sujet de droit). Se retrouvant dans l'océan elle est une *res communis* (chose commune inappropriable mais dont tous peuvent user)...

Dans son rapport sur l'eau et son droit, le Conseil d'Etat reprend les principaux textes qui ont contribué à façonner le droit de l'eau en France (Conseil d'Etat 2010b, 44 à 58). Il en ressort que :

1) Du fait de sa nature circulante et de son importance vitale, l'eau, reconnue comme « bien commun » au cours des siècles, est difficile à saisir en droit.

- Pour les Romains : « *Et par droit naturel sont le bien commun de tous : l'air, l'eau s'écoulant, la mer et, pour cela, les rivages de la mer* » (Iustinianus Imperator, *Institutiones*, Liber II, Titulus 2, « *De rerum divisione* »).
- Dans l'article 714 du code civil promulgué en 1804 : « *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir* ».
- Dans l'article L. 210-1 du code de l'environnement issue de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. [...] Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous* ».

2) C'est par le prisme des droits de propriété attachés aux divers lieux empruntés par l'eau qu'a été défini le régime juridique des différentes catégories d'eaux.

- Lorsque l'eau est immobile ou au repos, son régime juridique est attrait par le régime de propriété du lieu qui l'accueille. Lorsqu'en revanche elle ruisselle d'une propriété à une autre ou « court », le droit de propriété ne peut plus appréhender un fluide qui ne fait que passer et prend, en étroite relation avec la propriété des lieux traversés, la forme atténuée d'un droit d'usage – relatif – ou d'une servitude de « passage ».

Simples en apparences, ces principes se révèlent difficiles à mettre en pratique.

3) Le régime juridique des eaux courantes est un droit d'usage tempéré par le droit de propriété.

- L'eau qui s'écoule ou l'eau courante, régie par les articles 640, 644 et 645 du code civil, peut se présenter sous deux grandes formes : les eaux de ruissellement et l'eau des cours d'eau.
- Si un droit sur l'eau semble reconnu, une obligation en découle immédiatement pour le voisin, pour le propriétaire du fonds supérieur, pour celui du fonds inférieur ou à l'égard de celui à qui l'eau peut être utile…
- la Cour de cassation a rangé le lit et l'eau au rang « *des choses qui n'appartiennent à personne* » (art. 714 du code civil).

- Par contre les alluvions, atterrissements, îles et autres « *produits* » issus de la vie des cours d'eau sont la propriété des riverains.
- Il faut néanmoins distinguer les cours domaniaux et les cours non domaniaux.
- les riverains propriétaires du lit des cours d'eau non domaniaux disposent d'un droit d'usage sur l'eau, tandis que les personnes publiques propriétaires des cours d'eau domaniaux ont seules l'usage de l'eau.

4) Pour les eaux pluviales et eaux de source : un droit de propriété tempéré par les usages

- Art. 641 du code civil « *Tout propriétaire a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds* ».
- Mais, dans le même article : « *Si l'usage de ces eaux [pluviales] ou la direction qui leur est donnée aggrave la servitude naturelle d'écoulement établie par l'article 640, une indemnité est due au propriétaire du fonds inférieur* »
- Art. 642 : « *Celui qui a une source dans son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage* ».
- Mais, une précision dans l'article 643 « « *Le propriétaire de la source ne peut en changer le cours lorsqu'il fournit aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire* ». Néanmoins « *si les habitants n'en n'ont pas acquis ou prescrit l'usage, le propriétaire peut réclamer une indemnité, laquelle est réglée par experts* ».
- Respectant le caractère absolu du droit du propriétaire du sol sur les eaux de source, la jurisprudence a étendu ce droit aux eaux souterraines.
- Mais là encore, ce droit de propriété a en partie été limité en particulier par la loi du 8 avril 1848 sur le régime des eaux. Est alors précisé que :
- Dans l'art. 642 « *user* » remplace « *changer le cours* » et devient « *Il [le propriétaire de la source] ne peut pas non plus en user de manière à enlever aux habitants d'une commune, village ou hameau, l'eau qui leur est nécessaire* ».
- Et dans l'article 643 une nouvelle rédaction fait apparaître la notion de « *cours d'eau* » : « *Si, dès la sortie du fonds où elles surgissent, les eaux de source forment un cours d'eau offrant le caractère d'eaux publiques et courantes, le propriétaire ne peut les détourner de leur cours naturel au préjudice des usagers inférieurs.* »
- Plus tard, dans l'article 113 du code rural et par la loi du 16 décembre 1964 ont été instituées des procédures d'autorisation pour les captages d'eau superficielle de source ou souterraine.

- Enfin, avec l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992, est institué un régime général d'autorisation et de déclaration des prélèvements en eau.

Et de conclure (p. 57) « L'eau, chose qui n'appartient à personne au sens de l'article 714 du code civil, voit donc son usage, qui appartient bel et bien à tous, borné par les droits que chacun tire de son droit de propriété immobilière, publique ou privée. Si la police administrative de l'eau permet d'assurer un partage de la ressource en eau conforme à l'intérêt général, elle demeure impuissante face aux droits de propriété de chacun [116]».

[116] Souligné par nous, nous reviendrons plus loin sur cet élément central de la gestion de l'eau.

# Annexe 2 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

Il [Manin] rappelle que pour Rousseau la légitimité d'une loi vient de ce qu'elle aurait pu et dû faire l'accord de tous, et inversement, et que ce qui promeut le bien commun ne peut pas ne pas susciter l'accord de tous. Pour Manin, il s'agit de substituer à ce double critère le fait qu'une décision collective est légitime et a une valeur si elle résulte d'une délibération libre et égale de tous. Cette « norme de la délibération », visant à la participation de tous, lui paraît, dans un monde marqué par un pluralisme de valeurs, plus accessible que l'accord de tous sur une décision. Cela permet aussi d'envisager les moyens institutionnels pour viser cet objectif, alors que pour « l'accord universel », aucun moyen institutionnel n'est indiqué pour l'atteindre.

Pour Manin, il y a là une ligne de partage fondamentale entre toutes les théories inspirées par le modèle du marché (et donc du choix rationnel selon lequel le citoyen ne discute pas, ne justifie pas ses choix, ni ne cherche à persuader) qui régit d'une certaine façon nos processus de décision démocratiques actuels et l'idée délibérative qui est, elle, intrinsèquement liée à celle d'échange persuasif (« *lorsque les citoyens entrent sur le forum, ils doivent être ouverts à la persuasion par autrui et aussi, d'ailleurs, s'efforcer de persuader autrui par les raisons les plus largement acceptables* »).

A nos yeux, on retrouve cette double perspective théorique (efficacité des politiques publiques, critique de la démocratie représentative) dans l'ouvrage de (Callon, Lascoumes, and Barthe 2001) « Agir dans un monde incertain ». Dans l'introduction à leur ouvrage, ils constatent en effet « *qu'il faut prendre [aujourd'hui] des décisions alors qu'on est plongé dans les incertitudes les plus profondes* ». Mais ils mènent leurs réflexions aussi sur le plan « *plus général, jamais achevé, de démocratisation de la démocratie, c'est-à-dire de maîtrise par le peuple de son destin* ». Ils placent les domaines de l'environnement et de la santé comme ceux dans lesquels « *les incertitudes sont les plus criantes* ». Mais ils apportent un plus en terme « d'institutionnalisation » des processus de concertation. Selon eux, dans le cas de décisions à prendre en situation d'incertitude, construire des solutions passe par l'intégration des différentes dimensions en jeu, dimensions portées par les différents acteurs concernés, au travers de controverses mises en scène au sein de forums hybrides. Mais une telle démarche se

heurte à deux monopoles : celui de la production de connaissances scientifiques et techniques, celui de la représentation politique. Il s'agit donc d'organiser et de faciliter la rencontre entre profanes et spécialistes, avec un minimum de formalisme et de garanties sans lesquels les forums hybrides seraient souvent voués à l'échec et à ne témoigner que d'une revendication vite oubliée.

# Annexe 3 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

Les trois premiers programmes 1969 – 1981 : Améliorer la qualité de l'eau

Pour le premier programme, qui porte sur la période 1969 – 1971 (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1968), les problèmes évoqués concernent la lutte contre la pollution oxydable ou décantable (pollution d'origine domestique ou industrielle, qui correspond à l'absorption de l'oxygène dissous dans l'eau). Il s'agit également de mener des études qui devront déboucher à plus ou moins long terme sur des programmes d'intervention, concernant la pollution saline, les problèmes quantitatifs... Concernant les actions à mener, pour l'essentiel il s'agit de construire des stations d'épuration.

Quelle place est réservée au public, à son implication ? Elle est quasi nulle ou tout du moins il s'agit avant tout de mobiliser une partie de ce « public », les maîtres d'ouvrage, à qui la décision relative aux investissements appartient, en leur apportant une aide financière et en conjuguant cette aide à une pression réglementaire menée par les (autres) pouvoirs publics comme le rappelle une note du ministère en 1968 (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Secrétariat permanent pour l'étude de l'eau 1968). Dans la foulée viendront les deuxième (1972 – 1976) (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1971) et troisième programmes (1977 – 1981) (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1975), qui resteront dans la même logique d'action. Dans ces programmes, à la lutte contre la pollution s'ajoute un nouveau gros volet, celui concernant les interventions en matière de barrages-réservoirs. Dans ces trois programmes, il s'agit bien de protéger ou de mobiliser la ressource en eau.

## 1982- 1991: De l'eau aux rivières.

### Le quatrième programme 1982 – 1986

A partir du quatrième programme (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1981), un infléchissement se fait sentir dans les programmes d'intervention de l'agence RMC. Pour caractériser les enjeux et les objectifs que se fixe l'agence, un nouveau vocabulaire est utilisé. A côté des questions de pollutions, les termes « *d'aménagement de la ressource* », de « *protéger et restaurer la qualité de l'eau* », « *d'économies d'eau* » apparaissent. Est enfin précisé qu'un « *nouveau type d'intervention est mis en place qui concerne les aménagements et restaurations des cours d'eau, lacs et étangs* ». Majoritairement encore centrées sur l'eau, les interventions commencent à « déborder » de ce cadre strict pour viser à la restauration, entre autres, des rivières.

En complément et en matière de redevances, l'azote et le phosphore (liés à l'agriculture…) sont désormais retenus dans certaines zones spécifiques. Même si le mot n'est pas employé, les « pollutions diffuses » font leur apparition. Avec ces nouveaux enjeux qui se profilent est associé un cortège de nouveaux et multiples acteurs : les agriculteurs pour les économies d'eau et certaines pollutions, les propriétaires riverains des berges, etc.

Les impacts de ces « nouveaux entrants » en termes de « gestion de l'eau » ne sont pas encore intégrés, et les mots de « concertation », de « public », ne sont toujours pas présents. Ce sera chose faite dès le programme suivant.

### Le cinquième programme : 1987 - 1991

Dans différents documents concernant ce 5ème programme, divers points évoqués permettent de mesurer la progression de la question de la « concertation » dans les politiques d'intervention de l'agence.

- **De multiples acteurs concernés**

Dans un avant-projet réalisé en 1986 (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986b), l'accroissement des pollutions diffuses (agricoles, mais aussi celles liées aux micropolluants) finit par questionner les modes d'intervention de l'agence. « *Ce n'est qu'au prix d'un effort soutenu [...] qu'une amélioration progressive de la situation pourra être espérée.* ***Cela passe nécessairement par une évolution des comportements de chaque acteur, œuvre de longue haleine*** *qui doit s'appuyer sur les organismes professionnels ou associations compétentes* » (p.

95). Ainsi, face à ces problèmes de pollutions diffuses, **il s'agit bien d'intervenir auprès de « *chaque acteur* », et ils sont nombreux, et il ne s'agit plus seulement de réaliser des ouvrages mais de faire évoluer les comportements.**

Une autre problématique, relevée dans les comptes rendus d'octobre 1986 des travaux d'élaboration du cinquième programme, et qui concerne là encore de multiples acteurs, est celle de l'entretien des berges. Les membres des différentes commissions constatent tous le désengagement des propriétaires riverains qui ont pourtant pour obligation d'entretenir les ouvrages leur appartenant et les berges (p10, 16, 76). Or *« aucune solution n'a été trouvée pour faire payer les riverains »* et, concernant l'entretien qu'ils doivent assurer, *« on ne voit pas la possibilité de les y contraindre »*. Face à ces multiples acteurs qui se désengagent de la gestion des rivières, une question fondamentale apparaît : **comment passer à l'action quand les maîtres d'ouvrages ne souhaitent pas s'engager** ?

– **Améliorer la qualité des milieux, un objectif complexe à atteindre**

Un autre enjeu prend de plus en plus d'importance, c'est celui de l'impact réel des actions financées par l'agence sur la qualité des milieux. Ne pouvant pas tout financer, l'agence se fixe comme critère de choix supplémentaire concernant le financement des opérations celui d'impact notable sur le milieu (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986b, 5). Cette décision ouvre la porte à la complexité de l'action, entre autres comment évaluer cette « qualité des milieux » ? Quelles actions mener pour l'atteindre ? De fait, les relations de causalité simple (un rejet, une pollution) ne sont plus les seules à l'œuvre. L'impact de certaines formes de pollutions sur les milieux est très variable *« selon l'environnement physique et socio-économique du milieu »* (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986b, 110). Cela questionne du coup la légitimité d'intervention de l'agence. Faut-il s'intéresser aux cours d'eau les plus pollués ou à ceux qui ne sont pas encore trop dégradés (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986b, 8) ? Pour des raisons économiques c'est la première formule qui est retenue… Par ailleurs, comme il s'avère impossible de faire payer les propriétaires-riverains, l'agence engage des financements collectés à d'autres fins vers la réhabilitation des cours d'eau (p. 16).

– **Les limites d'une logique d'action « au coup par coup ».**

Autre élément qui questionne dans ces années 1980 les modalités d'action de l'agence, en particulier dans le domaine de la lutte contre les inondations, c'est celui de travaux faits au coup par coup (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986b, 100). Dans une autre commission, et sur un autre thème, l'agence cite comme exemple une *« opération intégrée »*

concernant « *la réhabilitation et la gestion des ruisseaux en milieu urbain* », et de conclure que « *la même approche globale des problèmes devrait être généralisée à l'ensemble des rivières* » (p89).

Quels sont les dispositifs proposés pour améliorer cette « approche globale »? Dans l'avant-projet un chapitre est intitulé « *la politique contractuelle, un moyen précieux* » (P. 113). Qu'y relève-t-on ? Qu'il s'agit dorénavant de travailler en amont des problèmes sur les « milieux prioritaires », ce qui passe par : avoir une attitude volontariste; coordonner l'ensemble des opérations nécessaires. Que lutter contre la pollution relève « d'une multiplicité d'intervenants ». Et que pour les milieux non prioritaires, l'initiative doit être laissée aux acteurs locaux, qu'alors l'agence pourra accompagner.

On assiste bel et bien à un repositionnement de l'agence et de ses méthodes d'intervention. Il s'agit d'être plus « volontariste », et donc d'être pro-actif pour les agents là où ils pouvaient jusqu'ici attendre la mobilisation des maîtres d'ouvrage, mais aussi de « coordonner les opérations ».

Ainsi, dans le programme d'intervention proprement dit sorti en novembre 1986 (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1986a) l'agence se fixe comme objectifs :

- de définir et expérimenter des méthodes d'action contre les rejets diffus (p4);
- pour la reconquête des milieux, de miser sur la politique contractuelle (p5);
- pour la réhabilitation des rivières, d'aménager l'ensemble de son cours d'eau (p. 23).

Il s'agit dès lors de travailler à **concilier les différents usages associés à la rivière et non plus seulement à l'eau**. Pour la mise en œuvre de cette politique, « *le maître d'ouvrage doit avoir une compétence géographique lui permettant d'appréhender globalement les phénomènes hydrauliques en cause* » (p. 48). **Le maître d'ouvrage devient un « collectif » (et non plus une commune, un industriel...),** qu'il va falloir, pour le personnel des agences, aider à se constituer et à fonctionner... d'autant plus qu'il s'agit sur les milieux prioritaires d'être « volontariste ».

Dans la version « modifiée » de ce 5ème programme, il est même évoqué la possibilité « *d'opérations d'information ou de formation visant à mieux faire connaître les nécessités d'une politique d'aménagement et de gestion des eaux* » (p. 2). **Ce ne sont plus seulement les maîtres d'ouvrages qui sont visés, mais il s'agit bien de commencer à se tourner vers le « grand public ».**

En termes « d'implication de la société dans la gestion de l'eau », le 5ème programme marque une réelle inflexion. Les problèmes rencontrés, les objectifs annoncés, les limites des

interventions passées identifiées, amènent les responsables de l'agence à mettre de plus en plus l'accent sur la nécessaire mobilisation de multiples acteurs et sur l'importance de coordonner leurs actions.

### 1992 – 2006 : Des rivières aux bassins

#### Le 6ème programme, 1992 – 1996.

La loi de 1992 a consacré la gestion par bassin. Désormais, avec le SDAGE, le SAGE mais aussi les contrats de rivière, de canaux, de baie[117]… la concertation est au cœur de la politique de l'eau en France. L'entité adéquate pour l'intervention de l'agence est donc maintenant le bassin. Ce changement de perspective met en lumière sous un autre angle les problèmes liés à l'eau. C'est ce qu'il apparait à la lecture du 6ème programme d'intervention de l'agence (Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1993).

Si la situation concernant la pollution des grandes rivières s'améliore, celle de la plupart des petites se dégrade. Les pollutions diffuses (nitrates, phytosanitaires…) augmentent. Les altérations des milieux par l'homme apparaissent très diverses. Certaines ressources s'avèrent surexploitées. Finalement, et cela accroit la difficulté à intervenir, les auteurs du document reconnaissent que « *les différentes atteintes au milieu aquatique sont interdépendantes* ».

L'action à privilégier tourne autour d'une « *idée simple* » : « *privilégier les démarches globales et cohérentes sur des zones géographiques homogènes* ». Il s'agit de « *promouvoir les démarches concertées* », mais aussi d'une augmentation des redevances afin qu'elles soient « *plus incitatives* ».

#### Le 7ème programme 1997 – 2001(Agence de bassin Rhône Méditerranée Corse 1996)

Désormais, reprendre de façon exhaustive les mentions faites à la concertation, la participation des acteurs serait fastidieux tellement ces éléments et ce vocabulaire imprègnent désormais les programmes de l'agence. Cependant, si le 7ème programme s'inscrit dans « *la poursuite des actions de fond engagées au 6ème programme* » (p. 16), différents éléments montrent que les évolutions à l'œuvre ne cessent de placer le personnel des agences dans la nécessaire concertation avec les autres acteurs de l'eau.

---

[117] Nous reviendrons plus en détail dans la troisième partie sur ces outils

La volonté de gérer l'eau autrement, la nécessité de poursuivre d'importants programmes d'investissement, la sensibilité générale en faveur de l'environnement et les contraintes d'une situation économique générale (p 11) imposent, peut-on lire, une obligation de résultats et une obligation d'imagination (« *la réponse à apporter aux problèmes ne peut plus uniquement être financière* »). En outre, au-delà des problématiques déjà constatées et toujours présentes (pollutions, etc.), le 7ème programme attire l'attention sur de nouveaux enjeux impossibles à aborder par la seule mobilisation de quelques maîtres d'ouvrage et par l'injection de moyens financiers : établir de nouvelles modalités de répartition de la ressource afin de satisfaire aussi les exigences du milieu (p13) ; stopper et inverser la banalisation des milieux (p. 16) ; se préoccuper des « petits problèmes » (p. 16). Aussi l'accent est-il mis vers toujours plus de globalisation de la politique d'intervention de l'agence au travers d'incitation à des démarches cohérentes, globales et concertées (p. 15), tout en cherchant à agir en priorité à la source des problèmes (p. 20).

De nouveaux outils pour faciliter une action globale et cohérente sont proposés. Concernant les pollutions diffuses d'origines agricoles, toujours aussi difficiles à traiter, des dispositifs pilotes sur des zones hydrologiques cohérentes sont prévus, « *dans le cadre de démarches volontaires et contractuelles* » (p. 31). Concernant la gestion patrimoniale de la ressource, des études et des schémas d'ensemble visant à la gestion coordonnée des ressources en eaux superficielles doivent être réalisés (p. 33). Plus généralement, l'agence peut désormais contribuer à la création de structures d'animation ou de gestion et d'entretien des milieux aquatiques (p. 43, financement de postes d'animation) ou au financement d'actions de communication de la part des maîtres d'ouvrages (p. 47). Enfin l'agence se propose de susciter les projets en mobilisant et associant tous les partenaires. Cela passe par une meilleure communication vers les publics habituels (collectivités, administrations, irrigants, industries et enseignements) mais aussi vers de nouveaux publics (monde agricole, associations…). Il s'agit aussi, comme indiqué dans une plaquette intitulée « 7ème programme d'intervention 1997-2002 : bilan d'activité » de viser à « *l'information et la sensibilisation de nos publics* » afin « *de faire évoluer les comportements vers un plus grand respect de ces milieux* ». Les effets de la D.C.E., adoptée en 2000, sur la participation du public commencent à se faire sentir.

2003 – 2012 : Des bassins aux territoires

La D.C.E. adoptée en 2000 va encore plus influencer les 8ème et 9ème programmes de l'agence de l'eau RM&C et ce même si la nouvelle loi sur l'eau en France ne sera votée qu'en 2006.

Le 8ème programme 2003 – 2006 (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse 2002)

Du point de vue de la question de l'implication du public et du rôle que le personnel de l'agence a à y jouer, **le changement majeur de ce programme réside dans l'accent mis sur la « territorialisation » de la gestion de l'eau.** Il s'agit en particulier de se donner « *des objectifs territoriaux pour le programme : les défis* » (p. 9), chaque « défi » étant un projet particulier qui porte sur un milieu précisément déterminé.

Plus généralement, en filigrane de ce programme, il est possible de reconstituer le rôle que doit jouer le personnel des agences. Trois grands niveaux d'action se dessinent. **Au niveau des grands bassins,** les grandes orientations sont définies au sein des SDAGE et SAGE. L'agence apporte un soutien à l'élaboration des projets de SAGE (études, animation, communication) ; facilite l'animation du réseau des chargés de mission SAGE… (p. 7). **Au niveau local, territorial,** l'agence doit « *répondre aux attentes et aux enjeux identifiés par les acteurs locaux* » (p. 4). Pour faciliter l'émergence de ces attentes et de ces enjeux portés par les acteurs locaux (p. 40), de nombreux outils sont développés par l'agence : conseil auprès des maîtres d'ouvrage, animation des réseaux d'acteurs, développement d'une politique de la connaissance, mise en œuvre d'une politique de communication élargie… (p. 1). Concrètement cela passe par exemple par des actions de sensibilisation et d'animation pour un meilleur partage de la ressource en eau (p. 31) ; par le financement de postes de chargé d'animation d'une politique globale (p. 39) ; par la bonification des aides pour les opérations menées dans un cadre territorial cohérent (les défis…)… La sensibilisation du grand public, son information, restent en outre des objectifs importants. **Mais surtout, c'est à l'interaction entre ces deux niveaux, niveau d'action en soi, qu'est attendue la plus-value que peut apporter l'agence qui se doit « *d'être le lieu de rencontre entre les objectifs de bassin […] et les objectifs spécifiques des porteurs de projets potentiels* »** (p. 4). Dès lors de multiples questions se posent à nous qui trouvent peu de réponses dans ce programme. Dans quels lieux, avec quelles méthodologies assurer cette rencontre ? Le personnel de l'agence doit-il, seul, porter les objectifs définis au niveau du grand bassin dans les territoires, et, inversement, porter au niveau du grand bassin les objectifs définis au niveau local ? A-t-il la légitimité, seul, de « *prendre en compte le fait que les situations locales et les enjeux identifiés par les différents porteurs de projet peuvent nécessiter une certaine marge d'adaptation des règles d'intervention pour répondre dans les meilleures*

*conditions aux objectifs fixés localement* » (p.6) ? Bien plus, peut-il faire évoluer au niveau du grand bassin voire au niveau national ou européen les réglementations et les normes afin qu'elles prennent mieux en compte les objectifs des acteurs locaux ? Sans réponses claires à ces questions, comment l'agence peut-elle alors assurer cette fonction de rencontre, pourtant jugée comme essentielle ?

### Le 9ème programme 2007 – 2012 (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse 2006)

Plus explicitement encore que dans le 8ème, le 9ème programme définit bien la politique de l'agence comme « *une approche complémentaire entre politique thématique et politique territorialisée* » (p. 6). L'approche thématique vise à répondre à des objectifs de directives ou plans nationaux ou à apporter des solutions à des problèmes qui ne peuvent recevoir de réponses appropriées à l'échelle territoriale. L'approche territoriale vise principalement à répondre aux objectifs du SDAGE et aux attentes identifiées dans une entité hydro-géographique homogène. Pour inciter les acteurs de l'eau à diminuer leurs pressions sur les milieux aquatiques, il est rappelé l'importance des redevances (p. 4). Concernant les dispositifs de concertation, si les modalités évoluent peu, ce sont surtout les objectifs ambitieux que se fixe l'agence qui marquent une évolution notable. Allant au-delà de l'aide aux acteurs locaux pour se structurer, il s'agit maintenant d'obtenir des « résultats chiffrés » en termes d'amélioration des milieux dont certains ne peuvent être obtenus que par une meilleure concertation des acteurs voire leur engagement dans des dispositifs de gestion à mettre en place. Dans les objectifs phares du 9ème programme, il s'agit en effet (p. 17) :

- d'initier 45 démarches collectives visant à réduire les pollutions dispersées de nature industrielle ;
- d'initier des plans de gestion de la ressource et des étiages sur 100% des zones prioritaires du SDAGE et en faire adopter 13 ;
- de mettre en œuvre un programme de réduction des prélèvements directs sur 20 zones prioritaires du SDAGE, en agissant à la fois sur l'offre et la demande ;
- de restaurer la qualité des eaux brutes dans au moins 40 bassins d'alimentation touchés par des pollutions diffuses ;
- de favoriser l'émergence d'au moins 40 démarches de gestion locale sur les territoires orphelins prioritaires du SDAGE ;
- d'engager 25 nouvelles procédures contractuelles sur les territoires prioritaires du SDAGE.

### En conclusion, une évolution des métiers des personnels de l'agence de l'eau

Une lecture des difficultés « pragmatiques » rencontrées par l'agence RM&C au fur et à mesure de ses interventions permet de suivre, au travers de ses programmes d'intervention, l'évolution des binômes problèmes-solution qui sont élaborés et comment « l'implication de la société dans la gestion de l'eau » est apparue comme une réponse appropriée pour pallier les limites des solutions classiques. En quelques années, il a en effet ainsi fallu passer :

- de la réduction des pollutions directes et massives à la réduction des pollutions diffuses;
- du financement de maîtres d'ouvrage individuels à la création et à l'accompagnement de maîtres d'ouvrages collectifs;
- de moyens financiers quasi « illimités » à la priorisation des interventions de l'agence;
- de la gestion des « gros problèmes » à la gestion des « petits problèmes »;
- du traitement des problèmes non plus en aval mais en amont;
- du financement d'ouvrages au changement de comportement des acteurs.

Concernant les premiers dispositifs contractuels, qui vont devenir les contrats de rivières dans les années 1980, ceux-ci visent à faciliter l'organisation et l'action conjointe des acteurs publics qui se substituent ainsi aux acteurs privés désormais absents de la gestion des rivières (pour l'entretien des berges, la résorption des pollutions diffuses...). Mais, au fur et à mesure des années, c'est bien l'inverse qui devient un enjeu clé. Il ne s'agit plus de se substituer à ces acteurs privés, mais bien de viser à les remettre en posture d'être acteurs de la gestion de l'eau. Rien de moins évident...

Ces évolutions dans les problématiques à traiter se sont accompagnées d'une évolution dans les échelles de gestion : de l'eau, la gestion s'est progressivement élargie aux rivières, puis aux bassins et aux territoires. Par là-même, le nombre des acteurs concernés par la gestion de l'eau dans les politiques publiques a considérablement augmenté. Des maîtres d'ouvrage responsables des plus grosses pollutions, en quelques décennies **c'est l'ensemble de la société** (« le grand public ») qui est devenu aujourd'hui la cible de ces politiques publiques.

Cela a eu des impacts sur le métier des personnels de l'agence, de plus en plus amenés à devoir faciliter l'action de multiples acteurs en interaction. Entre les grandes directives européennes, les lois nationales déclinées au niveau des SDAGE et les objectifs des acteurs locaux que l'agence participe à faire expliciter par le biais des politiques contractuelles (SAGE, contrats de rivières, etc.), les personnels de l'agence se retrouvent dans la délicate position de devoir assurer

la rencontre positive et constructive de ces différentes approches, ce qui n'a rien d'évident. En même temps, étant donné la nature même de cet acteur indirect de l'eau qu'est l'agence de l'eau, ce rôle « d'interface » apparaît bien, dès son origine et nous l'avons vu, comme devant être au cœur de cette institution.

# Annexe 4 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

## Les attendus « officiels » de la participation du public aux politiques de l'eau

Le premier intérêt de ces deux guides est de proposer quelques définitions de ce que les pouvoirs publics entendent par « participation du public », « participation », etc.

### *Quelques définitions*

La participation du public peut généralement être définie comme permettant aux gens **d'influencer** les documents de planification et les processus de travail. Elle est appréhendée comme un moyen pour améliorer la prise de décision a) par la sensibilisation aux questions environnementales b) par l'acceptation des documents de planification et l'engagement dans leur mise en œuvre.

### Les formes que peuvent prendre la participation.

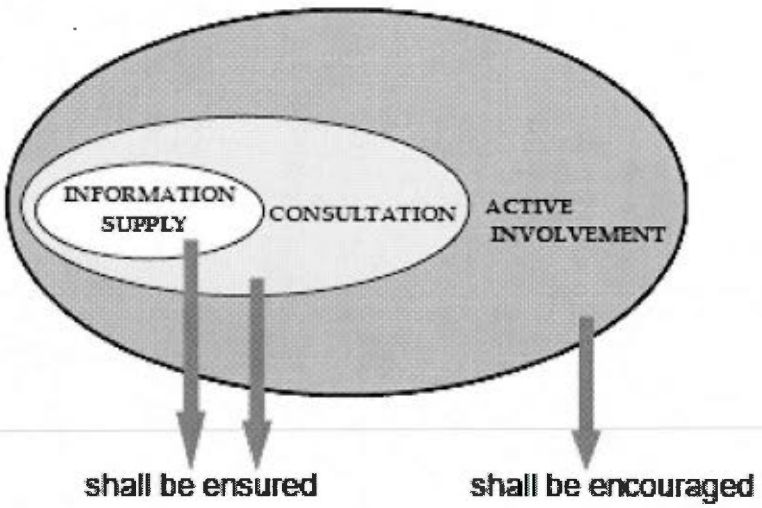
Elles sont au nombre de trois : l'information, la consultation et la participation active.

> « **L'information du public** constitue la forme la plus simplifiée en termes d'association du public à la gestion de l'eau puisqu'il s'agit d'une communication à sens unique. La mise à disposition des informations auprès du public doit être assurée en continu tout au long du processus de planification ».
> « **La consultation du public** constitue une forme d'association du public plus soutenue puisqu'il s'agit d'un échange d'informations cette fois dans les deux sens, l'avis du public étant recueilli et pris en compte. Cette consultation porte sur trois types de documents préparatoires : le programme de travail, la synthèse des questions importantes et le projet de plan de gestion lui-même ».
> « **La participation active des parties concernées** constitue une forme d'association beaucoup plus intensive que les deux précédentes. Elle ne concerne pas le public mais ce qu'on appelle les parties concernées, c'est-à-dire des personnes le plus souvent organisées en regroupements divers et participant par l'intermédiaire de leurs représentants. Les parties concernées sont amenées à apporter leur contribution active à la réalisation même des documents et ce, durant tout le processus de mise en œuvre de la directive-cadre ».

### Les « publics » concernés.

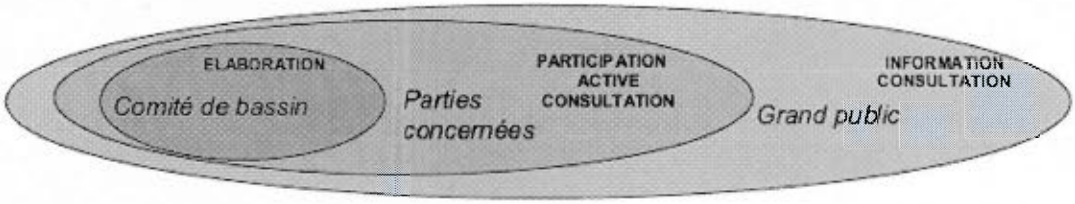
Le guide fait la distinction entre les « parties prenantes » (i.e. les parties intéressées) et le grand public. La définition du public est reprise de la convention d'Aarhus, c'est « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ». Les parties intéressées : « *toute personne, groupe ou organisation ayant un intérêt ou un enjeu concernant la décision à prendre, soit parce qu'ils seront directement touchés, soit parce qu'ils peuvent avoir une influence sur son résultat (cela comprend les membres du public qui ne sont pas encore conscients du fait qu'ils seront affectés)* ».

La note de la commission rappelle bien que si la participation et la consultation doivent être assurées, la participation active doit, elle, être encouragée.



*Les grandes lignes des processus participatifs à mettre en place*

Une fois proposée ces différentes définitions, les guides méthodologiques décrivent les grandes lignes des processus participatifs à mettre en place. Dans le cas de la France, le schéma suivant récapitule les activités requises pour les différents groupes cibles.




Sont alors présentés les principaux bénéfices attendus de ces nouvelles procédures participatives. Il s'agit bien de répondre aux attentes et de sensibiliser aux problèmes et à la situation de l'environnement dans le bassin, et ainsi de favoriser l'appropriation de ces enjeux. De nouveau et de façon implicite apparaît bien une question clé qui est celle de l'interaction entre les attentes des acteurs individuels et les grands enjeux de bassin. Comment cette interaction peut-elle se passer au mieux ? Les guides proposent différentes voies pour la faciliter :

- Faire remonter les connaissances locales, pour mieux connaître le contexte et adapter les décisions à celui-ci ;
- Faire remonter des pistes et des propositions d'actions locales ;
- Impliquer en amont les personnes ou groupes concernés par les décisions et faciliter la mise en œuvre ultérieure ;
- Renforcer la légitimité et l'appropriation des objectifs fixés (SDAGE) et des actions nécessaires (programmes de mesures) ;
- Renforcer la transparence concernant les décisions prises, les actions engagées et leurs résultats.

Le guide méthodologique français rappelle ensuite dans un premier temps quels sont les principaux axes qui régissent la gestion de l'eau en France, déjà marquée par la gestion concertée, avant même les modifications apportées par l'adoption de la D.C.E. Au niveau du grand bassin se trouve le comité de bassin qui élabore et adopte les SDAGE, ce comité pouvant

se décliner en commissions géographiques. A un niveau géographique inférieur, au niveau du bassin hydrographique, œuvre la commission locale de l'eau qui élabore, révise et suit l'application du SAGE. Les différentes collectivités territoriales, en particulier les conseils généraux et régionaux concernés, sont obligatoirement consultées lors de l'élaboration des SDAGE et des SAGE. Par contre, avant l'adoption de la D.C.E., aucune consultation obligatoire du public n'était prévue, même si cela n'avait pas empêché la multiplication des initiatives pour diffuser l'information vers ce grand public : lettres d'informations, actions de sensibilisation, d'animation pédagogique autour des rivières, etc. Enfin, et plus généralement, concernant l'accès à l'information de ce « public » il existe un cadre réglementaire qui n'est pas spécifique au domaine de l'eau.

Une fois rappelé que les moyens et méthodes à mettre en place relèvent de la subsidiarité – ils sont donc de la responsabilité des États – le document donne les grandes prescriptions officielles à suivre concernant la « participation » dans les politiques de l'eau une fois la D.C.E. adoptée :

- Garantir un niveau d'information et une capacité de participation équivalents sur l'ensemble du territoire ;
- Avoir le souci de la transparence, depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre, et au suivi du SDAGE ;
- Veiller, tout au long du processus, à informer sur la démarche, les différentes étapes et leurs objectifs ;
- être transparent sur la nature des avis ;
- informer sur les suites apportées aux observations du public et aux différentes consultations organisées;
- Élargir le cercle de la concertation :
- à des acteurs plus diversifiés et plus nombreux ;
- à des niveaux territoriaux inférieurs au district ;
- en passant d'une démarche d'information à une démarche de participation ;
    - en élargissant le champ des acteurs concernés par les consultations officielles.
- S'appuyer davantage sur les relais ;
- Favoriser l'appropriation par le public des enjeux de l'eau et informer le public le plus en amont possible ;
- Détailler le cycle de l'eau, les liens entre activités et préservation des milieux aquatiques, etc.

- Organiser les consultations du public

Plus spécifiquement, concernant les agences de l'eau, il est attendu d'elles qu'elles apportent leur appui technique et financier pour réaliser la consultation du public et la participation active des parties concernées.

# Annexe 5 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

Un travail plus précis d'évaluation de ce type de procédure a été mené dans un autre bassin, le bassin Adour – Garonne (Notte and Salles). Dans un article intitulé « *La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation Directive-Cadre Européenne sur l'eau en Adour-Garonne* », après avoir rappelé comment l'introduction d'une exigence de participation et de consultation du public s'est imposée dans la D.C.E. et comment celle-ci a été transposée dans le droit national, les auteurs proposent une analyse de la procédure mise en place.

Dans le bassin Adour Garonne, la procédure de consultation du public s'est déroulée en deux temps, au moment de la réalisation de l'état des lieux du bassin (commencé en 2003, consultation en 2005) puis lors de l'élaboration du programme de mesure (consultation en 2008). Pour la première et la deuxième phase, la consultation s'est d'abord appuyée sur huit commissions territoriales préexistantes par sous-bassins, composées d'un tiers de représentants de l'État, un tiers de représentants des élus et des collectivités territoriales et un tiers de représentants des usagers, qui comptent environ 2000 personnes.

Puis, pour chacune de ces deux phases, le grand public a été consulté. En 2005, l'agence de l'eau a publié un guide « Des enjeux pour l'eau. Des questions pour tous », reprenant les « questions importantes ». Le choix des enjeux à soumettre à la consultation a relevé d'une décision politique adoptée en Comité de bassin.

**Tableau 1 – Enjeux pour l'eau. Des questions pour tous (Adour-Garonne)**

- Enjeu n° 1 : villes et industries: supprimer les points noirs
- Enjeu n° 2 : pesticides et nitrates : un enjeu majeur du bassin
- Enjeu n° 3 : zones, humides, rivières, lacs: une restauration indispensable
- Enjeu n° 4 : rivières et nappes : un capital à partager sans l'épuiser
- Enjeu n° 5 : l'alimentation en eau potable, la baignade, les loisirs aquatiques : une exigence de qualité
- Enjeu n° 6 : des eaux stratégiques et fragiles: littoral et montagnes
- Enjeu n° 7 : inondations : une politique de prévention à faire partager
- Enjeu n° 8 : vers une meilleure gouvernance : mieux connaître et mieux écouter pour mieux décider
- Enjeu n° 9 : l'économie : pour plus de transparence et de réalisme

*Sources* : Agence de l'eau, septembre 2004.

Pour la consultation proprement dite, trois dispositifs ont été sélectionnés. Un dispositif de **consultation** *via* une enquête par questionnaire « quelle eau voulons-nous en 2015, donnez votre avis » reproduit à 600 000 exemplaires. Questionnaires auxquels les auteurs attribuent un manque de rigueur, ceux-ci étant construits dans un souci politique de ménager les critiques à l'égard de certains usages (agriculture et industrie). Une procédure de **cercles d'échanges** répondant à trois critères : facilité d'accès du débat au grand public ; éviter la cristallisation de contestations ; aspects logistiques, organisationnels et financiers. Concrètement, le dispositif a intéressé et réuni à chaque journée pas plus de 100 personnes réunies par tables de 10 pour une discussion collective organisée après un exposé des règles du jeu et un exposé magistral par un expert. Un dispositif pour **mobiliser des acteurs du premier cercle de l'eau** (une quarantaine) chargés de relayer le message de la D.C.E. vers le public et de recueillir leurs avis.

Globalement, les auteurs estiment que le dispositif mis en place a permis aux parties intéressées, réticentes dans leur majorité à cette ouverture vers le grand public, de conserver une place stratégique.

Pour les auteurs se posent alors une question, est-ce que cette consultation a eu un impact sur les orientations de la politique de l'eau ? Concernant le questionnaire, il y a eu 20 000 retours par courrier et 7 000 par Internet. Aux côtés des réponses aux questions, 10200 avis libres ont été émis, beaucoup pour critiquer la procédure de consultation elle-même, d'autres pour formuler des propositions. L'analyse menée permet aux auteurs de conclure que le

questionnaire a plus servi à faire de la communication qu'à faire remonter les préoccupations du public destinées à amender les orientations de la politique de l'eau. Concernant les cercles d'échanges, 6 débats ont été organisés. Dans ces débats, globalement, les avis se voulant de « bon sens » émis par les participants ont peu trouvé d'écho face aux experts et leur registre d'argumentation technique. Enfin, pour le dispositif relais, différentes manifestations ont été organisées.

Concernant la procédure dans son ensemble, il en ressort que les éléments retenus peuvent paraître relativement faibles et semblent plutôt justifier le programme de mesures fixées par le Comité de bassin et l'agence. Malgré tout, les préoccupations du « public » sur les questions sanitaires, les questions de transparence et de gouvernance, les changements globaux, ont pu révéler aux « parties intéressées » un hiatus entre leur vision technico-technique de l'eau et celle du public.

# Annexe 6 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

Dans un article (Paira 1987) rappelle l'ambition affichée par le premier ministre lors de la mise en place du Comité national de l'eau en 1964 : « *le point de rencontre privilégié et fécond des élus locaux, des usagers et des représentants de l'État appelés à aider le Gouvernement à définir les orientations générales d'une politique de l'eau* ». L'auteur rappelle les travaux menés par ce Comité durant les premières années suivant sa mise place, mais, à la date de la rédaction de son article, (1987), il constate le déclin de cet organisme à partir du milieu des années 1970. Sont évoqués pour l'expliquer :

- Le problème de rattachement de ce Comité, qui a relevé successivement de différents ministères ;
- Le problème de désignation de ses membres (pour les représentants des collectivités territoriales, cela ne se faisait pas par désignation du Gouvernement, mais via un système d'élection à plusieurs tours), le Comité, renouvelé par moitié tous les trois ans n'était jamais au complet ;
- Mais surtout « *la tribune publique que constituait le Comité de l'eau [...] fut considérée comme une gêne* » par les administrations centrales et les fonctionnaires des agences de l'eau.
- En 1987, ce comité ne s'est plus réuni depuis de nombreuses années, et sa consultation obligatoire pour certains textes est contestée.

Si le Comité national de l'eau a depuis retrouvé une certaine activité, le Conseil d'État constate pour le déplorer qu'il ne joue que trop partiellement le rôle de « *forum national où les différents acteurs [pourraient] soumettre et débattre des questions relatives à l'eau et à son meilleur usage avant leur examen par le gouvernement ou le Parlement* » (Conseil d'Etat 2010b).

# Annexe 7 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

La commission locale de l'eau et le SAGE

La composition de la CLE est arrêtée par le Préfet. Elle est composée de trois collèges distincts : 1° Le collège des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux ; 2° Le collège des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées ; 3° Le collège des représentants de l'État et de ses établissements publics intéressés. Pour apporter une analyse du fonctionnement de ces SAGE et CLE nous nous appuierons sur deux catégories de travaux, un premier réalisé lors de la mise en place des SAGE au début des années 1990, un second alors que certains SAGE avaient déjà quelques années d'existence.

– Premier retour d'expérience :

Un premier retour d'expérience a été demandé par le Ministère de l'environnement dès 1994, peu de temps après la loi sur l'eau de 1992 instaurant la mise en place des CLE et des SAGE (Latour and Bourhis 1995). Les CLE ou les SAGE sont ici en cours de constitution, ces derniers ne sont donc pas encore rentrés dans leur phase de mise en œuvre.

Dans la première partie de cette évaluation les auteurs mettent l'accent sur le fait que ces CLE « n'auront pas la vie facile » pour des raisons qui ne tiennent en rien à leur fonctionnement propre. Ils rappellent en effet qu'il est difficile d'évaluer ces CLE sans tenir compte de la multitude de problèmes complexes qui dépassent les CLE, qu'ils regroupent en deux sous-ensembles : le cadre général et les grands conflits.

Dans le « cadre général », ils rangent tous les éléments qui peuvent nuire au travail de concertation des CLE mais qui ne les concernent en rien, et qu'il nous paraît important de reprendre ici. Sont énumérés :

1) Les difficultés propres à cette réalité qu'est l'eau : une ressource locale qui dépend de conditions météorologiques globales; le fait que l'on ne peut pas parler d'une eau, mais des eaux en fonction de ses différents usages; le manque d'unité d'action autour des rivières ou des nappes; le fait que l'eau soit reliée à de grands enjeux comme l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement économique, etc.

2) Le fait que les CLE se mettent en place au moment où est attendue une transformation du rôle et des fonctions de l'agriculture : la CLE se trouve au cœur du conflit ville-campagne (en amont, la campagne, en aval, la ville), au moment même où il est attendu de l'agriculteur qu'il retrouve sa capacité de « producteur d'eau de qualité » et non seulement de produits agricoles.
3) Le double paradoxe lié à la « renaturalisation des rivières » : il s'agit de renaturaliser des rivières qui n'ont plus rien de naturel depuis longtemps… et ce par une intervention humaine accrue.
4) Les contradictions de l'administration, avec d'une part l'État qui a participé pendant des décennies à la « canalisation » des rivières, d'autre part ses services environnementaux et de police de l'eau qui manquent de moyens. Difficile alors pour l'État d'imposer dans les processus participatifs une certaine vision de l'intérêt général… et de faire appliquer les décisions prises.
5) La « nouvelle politique des limites » : les CLE se mettent en place à un moment où les solutions techniques ne permettent plus de se substituer aux choix politiques. D'un côté les élus doivent se (re)mettre à parler d'eau, et de l'autre les experts de l'eau doivent s'impliquer dans les débats politiques. Croisement difficile !
Autre difficulté pour les CLE, ce sont les conflits préexistants auxquels elles vont devoir faire face. D'une part, les CLE doivent se constituer dans un contexte où de multiples sujets de conflits préexistent entre les acteurs qui sont censés la composer. Des conflits historiques autour de l'eau, les conflits ville-campagne, les conflits entre Régions et entre Départements, entre communes, entre services de l'Etat, etc. D'autre part, il existe des lignes de clivage propres à l'eau comme le clivage amont-aval, eau superficielle - eau souterraine, les cultures techniques différentes… mais aussi le fait que l'eau oblige à la subsidiarité.
Le point politique clef qui préside ici à l'analyse de ces procédures est résumé comme suit : « *la nouvelle procédure ouvre-t-elle un nouvel espace politique permettant aux acteurs de modifier leurs intérêts et de se retrouver sur d'autres lignes que celles qu'ils avaient sans elle ?* » (p. 41), et plus encore d' « *obtenir une modification importante des comportements de ses membres* » (p. 44). En tout cas, il s'agit bien d'analyser comment on pourrait passer d'une Commission locale de l'eau à une Communauté locale de l'eau. Et les auteurs de constater que *« à peu près aucun interlocuteur ne croit à la Communauté locale de l'eau, véritable « Hara-kiri » pour les élus qui restent majoritaires* ». Dès l'origine de la procédure, les CLE, aux yeux des acteurs de l'eau, ne semblent pas conçues et vécues comme permettant l'émergence d'une

véritable Communauté de l'eau… D'où la difficulté pressentie de passer du « document SAGE » à la réelle mobilisation et implication de la communauté de l'eau…

Dans la seconde partie « comment mettre l'eau en vie politique ? », il s'agit pour les auteurs d'expliciter comment les procédures SAGE, leur dynamique, vont permettre de modifier le comportement des acteurs qui y sont parties prenantes, c'est-à-dire permettre le changement de leurs rapports à la ressource. Pour ce faire, il est attendu deux grandes fonctions de la CLE et du SAGE : une fonction administrative et une fonction plus politique de réduction des conflits. L'usage administratif du SAGE porte sur le fait que le SAGE peut apporter des réponses en termes de rationalisation de l'action publique, de définition de règles de police plus adaptées aux écosystèmes et aux acteurs locaux et donc mieux appliquées, de coordination des actions des acteurs de l'eau en dehors même des objectifs affichés par le SAGE, ou encore de mise en cohérence des systèmes d'aides. Concernant la « dynamique politique », la CLE est attendue et perçue comme un dispositif permettant a) de faire autre chose que d'élaborer et de suivre la mise en œuvre du SAGE b) de passer de l'affrontement à la confrontation c) grâce à l'introduction d'un tiers dans le jeu des acteurs (la rivière, la nappe…) de déplacer le problème sur un enjeu différent afin de débloquer les situations. Mais une question demeure à nos yeux : est-il possible de bien faire au sein d'un même dispositif, la CLE, de la bonne administration et de la bonne politique ? Rien de moins évident…

– Deuxième retour d'expérience

Différents travaux ont été menés par Sophie Allain (Allain 2002, 2001; Allain, Berry, and Mollard 2010), plusieurs années après la mise en place de la procédure par la loi en 1992. Le cadre théorique qui va guider ces analyses est que l'élaboration d'un SAGE requiert l'organisation d'une action collective (à analyser comme telle), mais **une action collective bien particulière puisqu'aucun acteur n'a la capacité d'imposer sa propre volonté aux autres acteurs** et parce qu'en même temps il n'existe pas de collectif constitué (Allain 2002, 7). Il s'agit donc de regarder ces négociations, processus de régulation sociale, comme des actions collectives dans des situations d'interdépendances tendues (la notion de tension renvoie à l'idée d'un potentiel de mise en mouvement pour transformer une situation) aboutissant à la construction d'un nouvel ordre négocié (Allain 2004), et pour lesquelles les contextes institutionnels influencent les résultats. Il s'agit d'analyser comment s'organise une planification participative de bassin.

# Annexe 8 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

5 grandes étapes jalonnent son élaboration :

- Réalisation d'un dossier préalable (état des lieux, diagnostic, objectifs généraux à atteindre, proposition de structure permettant de coordonner les actions et l'exécution du contrat…);
- Agrément (par le Comité de bassin aujourd'hui) ;
- Désignation du Comité de rivière qui pilote l'élaboration du projet définitif et suit l'exécution du contrat ; la composition du comité de rivière est volontairement étendue pour assurer une participation et une implication de l'ensemble des acteurs (collectivités territoriales, État, riverains, chambres consulaires, associations, établissements publics).
- Mise en place, en général, d'un comité technique, pour commander et piloter les études ;
- Réalisation du dossier définitif, avec des actions regroupées en 3 volets : volet A) assainissement, dépollutions… ; volet B) restauration des berges et protection contre les crues ; volet C) entretien et gestion de la rivière, structure chargée de la mise en œuvre et organisation prévue pour assurer durablement la gestion de la rivière.

# Annexe 9 : éléments issus des « lectures dirigées en environnement » réalisé par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

Pour le *contexte*, il s'agit de tenir compte du contexte historique et local (culture politique de la prise de décision, pratiques organisationnelles ou institutionnelles, conditions environnementales…). Il est recommandé, dans certaines situations, de ne pas engager de démarche participative sans qu'il y ait eu des changements dans les relations entre parties prenantes. En tout cas, il apparaît indispensable de tenir compte des conditions initiales pour mener avec succès un processus de participation de public. La participation ne doit pas seulement être vue comme permettant de « faire mieux » mais comme un élément essentiel à la réussite de la mise en œuvre de la D.C.E. Enfin il est précisé que **la gestion de l'eau** (et non des politiques de l'eau, on notera le glissement sémantique) n'est plus de la seule responsabilité des autorités gouvernementales, mais aussi de celle des parties prenantes. Il s'agit donc, mentionne le document, d'élargir les parties prenantes aux citoyens et aux entreprises car **il est précisé qu'une large part des usages comme des problèmes de pollution sont générés à l'échelle des individus, dans les foyers, dans les petits établissements commerciaux, les exploitations agricoles familiales… et que par voie de conséquence, impliquer ces acteurs, à l'échelle individuelle, se révèle indispensable à la gestion de l'eau**. Quels sont alors les mots clés qui doivent guider de tels *processus* ? Ce sont ceux de confiance, d'ouverture, de transparence, d'honnêteté, de respect, d'inclusion et de positivité. Concernant le contenu de ces processus, le guide recommande d'être attentif à la valorisation de la diversité des savoirs, aux témoignages, aux preuves et aux incertitudes (il s'agit de prendre en compte les informations non-scientifiques), aux comptes rendus et à la communication. En conclusion les auteurs du guide résument ainsi la posture à adopter: ***"In simple words: the water users and water polluters need to be turned into part of the solution, not being left outside the considerations as part of the problem[118]"*** (p. 56).

[118] Souligné par nous

# Annexe 10 : éléments issus de la « synthèse environnementale » réalisée par Didier Christin pour son parcours doctoral à l'UQAM

## Les apports du concept de capital social

### *Quelques définitions autour du concept de capital social*

La plupart des contributeurs aux concepts et théories liés au capital social reconnaissent qu'au-delà des définitions il se dessine quelque chose de finalement assez simple. Putnam, dans une interview, résume ainsi son propos[119] « *a minima : le capital social fait référence aux réseaux sociaux et aux normes connexes de réciprocité. L'idée centrale est très simple : les réseaux sociaux ont une valeur* ». Pour (Lallement 2003) « *si divers soit l'usage de ces notions, le détour par le capital social sert un même objectif : comprendre comment des individus et des institutions peuvent atteindre le plus efficacement et le plus justement possible des objectifs communs* ». Pour (Ponthieux 2004), « *l'idée générale est assez simple : la participation à des groupes peut avoir des effets bénéfiques pour les individus et pour la collectivité* ».

Le concept de capital social a connu et connait toujours une certaine popularité académique à partir du milieu des années 1980. Trois grandes figures dans le monde des sciences sociales et des sciences politiques en sont à l'origine, Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam.

C'est Pierre Bourdieu qui le premier remet ce terme au goût du jour. Il en propose sa définition en 1980.

> Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissances et d'inter-reconnaissances ; ou, en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes [...] mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles (Bourdieu 1980).

---

[119] http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/924/Le_capital_social.html, page consultée le 9 mars 2012

Il en viendra ensuite à définir trois formes de capital : le capital économique, le capital social, le capital culturel (Bourdieu 1986).

C'est ensuite James S. Coleman qui va être un autre grand théoricien du capital social au milieu des années 1980. Il introduit ce concept en particulier dans deux articles (Coleman 1986, 1988) qu'il définit ainsi :

> Social capital is defined by its function. It is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: They all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible. » ( une variété d'entités qui ont deux éléments en commun : c'est un aspect des structures sociales ; et il facilite l'action de certains individus, personnes physiques ou morales, au sein de la structure) (Coleman 1988).

C'est enfin Robert Putnam qui va finir de populariser le concept au cours des années 1990. Son travail se situe, lui, dans le champ des sciences politiques. Il propose également sa définition du concept de capital social :

> Features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions". (Putnam, Leonardi, and Nanetti 1993, 167).

Dans un ouvrage paru plus tard, Putnam précise ce qu'il entend par capital social :

> While physical capital refers to physical objects and human capital refers to properties of individuals, social capital refers to connections among individuals social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. (Putnam 2000, 18 et 19).

Il y est alors amené à distinguer deux types de capital social, *bounding* qui unit et *bridging* qui relie.

D'autres multiples acteurs ont proposé leur propre définition (Portes 2000) cite ainsi Becker, Schiff ou encore Burt ; ou bien c'est encore Nan Lin qui en propose sa propre définition *« l'ensemble des ressources insérées dans les réseaux sociaux disponibles et utilisées par les acteurs pour l'action »* (Lin 1995).

Malgré tout, le concept de capital social a ses détracteurs – on lui reproche pèle mêle d'être mobilisé comme « *pouvoir explicatif quasi illimité* » (Ponthieux 2004), la logique circulaire du raisonnement qui le sous-tend « « *En tant que propriété des communautés des nations plus que des individus, le capital social est simultanément une cause et un effet* » (Ibid.), la difficulté à le mesurer « *l'enjeu, pour la recherche empirique pour l'intervention est d'isoler la valeur relative et les effets spécifiques du capital social dans un contexte donné, un stock de capital*

*social ne constitue pas en lui-même un déterminant impératif de ses effets comme l'ont montré Portes et Landolt* » (Lévesque and White 1999), même reproche pour F. Fukuyama cité par Lallement « *une des plus grande faiblesses du concept de capital social est l'absence de consensus sur la façon de le mesurer* » (Lallement 2003), ou la sous-estimation des conséquences négatives *du capital social* (l'exclusion des étrangers, la fermeture du groupe qui peut, dans certaines conditions, empêcher le succès des initiatives individuelles de ses membres, la restriction des libertés individuelles ou encore le nivellement par le bas (Portes 2000)).

*La structuration micro, méso, macro*

Même si les travaux des trois principaux auteurs que nous avons mis en exergue dans l'introduction ont des origines différentes, il n'en demeure pas moins qu'ils abordent une question commune, qui nous intéresse tout particulièrement, celle de l'interaction entre l'individu et le groupe.

Pour Bourdieu, « *la notion de capital social s'est imposée comme seul moyen de désigner le principe d'effets sociaux qui [...] ne se laissent pas réduire à l'ensemble des propriétés individuelles possédées par un agent déterminé* » (Bourdieu 1980). Ces individus peuvent en effet « *mobiliser le capital d'un groupe [...] plus ou moins constitué* » par le biais de « *liaisons permanentes et utiles* ». « *Ces liaisons sont irréductibles aux relations objectives de proximité dans l'espace physique (géographique) ou même dans l'espace économique et social parce qu'elles sont fondées sur des échanges [...]* ***dont l'instauration et la perpétuation supposent la re-connaissance de cette proximité*** »[120]. Ainsi, « *les profits que procurent l'appartenance à un groupe sont au fondement de la solidarité qui les rend possibles* ».

Coleman s'appuie sur les travaux de Glenn Loury qui « *a fait valoir que les théories économiques orthodoxes ont été trop individualistes, se concentrant exclusivement sur le capital humain individuel et sur la création d'un niveau de champ pour une compétition basée sur de telles compétences* » (Portes 2000). S'intéressant au fonctionnement des systèmes sociaux et plus particulièrement sur le passage du micro au macro (passage de l'observation des parties à celle du système), il cherche à déduire, à partir des comportements individuels, le comportement des organisations, quelles qu'elles soient. Si le postulat de l'acteur rationnel lui

[120] Souligné par nous

semble intéressant, il y voit des limites en particulier dans le fait **qu'il reconnait que l'action des individus n'est pas totalement indépendante du contexte dans lequel elle se fait**, contexte lui-même transformé par les actions des individus. D'où le schéma micro-macro suivant (Steiner 2003).

FIGURE I. – ***Le schéma macro-micro-macro selon Coleman***

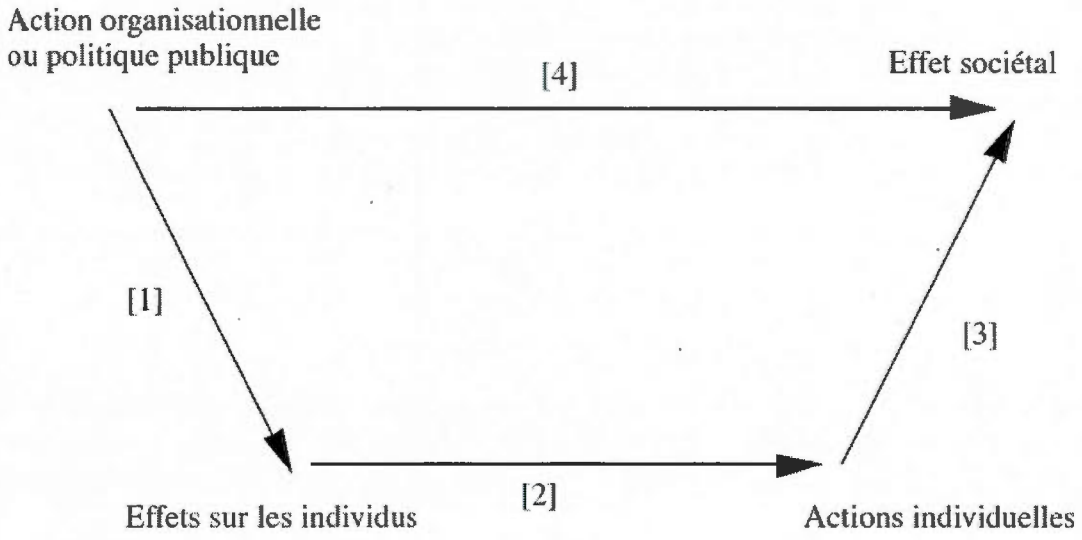



**Figure 25 : Le schéma macro-micro selon Coleman. Figure tirée de Steiner.**

Putnam lui part de la réflexion inverse. Comme il le déclare dans une de ses conférences « *En tant que politologue, je m'intéresse aux raisons qui font que certains gouvernements fonctionnement mieux que d'autres* » (Putnam 1996). Il va en particulier regarder les effets d'une réforme de décentralisation/régionalisation menée en Italie à l'orée des années 1970, observer que ce processus démocratique va mieux se passer dans certaines régions que dans d'autres pour en déduire, après de nombreux travaux statistiques, que la variable explicative déterminante dans la performance des institutions régionales mises en place est le *capital social* des sociétés concernées, c'est-à-dire « *les aspects de notre vie collective qui nous rendent plus productifs comme la participation, la confiance et la réciprocité* »

Au-delà des différences, ces divers travaux menés autour du concept de capital social font apparaître, aux deux niveaux que sont l'individu et la « collectivité » (qui pour Putnam va jusqu'au niveau de l'Etat), la « communauté ». C'est le « groupe » évoqué par Bourdieu, Coleman s'intéresse d'abord aux structures familiales, et Putnam, avec un clin d'œil, fait le lien entre la vitalité démocratique aux USA et celle des clubs de bowling… Alain Degenne, avec

des termes plus neutres que ceux d'individu, de communauté et d'Etat, parle de trois points de vue micro, méso, macro.

> Comme pour d'autres concepts le sens du capital social dépend du point de vue qu'adopte l'analyste. Certains adoptent le point de vue " macro " et utilisent l'expression capital social pour désigner les ressources partagées par l'ensemble des membres d'un groupe de grande taille ou d'une société. Ils y incluent les formes de régulation de la vie en commun. Dans cette acception le capital social renvoie à des notions générales et donc abstraites telles que des valeurs, des normes qui permettent la vie en société. [...] En adoptant un point de vue "micro", on comprend que le capital social puisse être conçu comme un ensemble de ressources très individualisées et rattachées aux relations concrètes d'une personne on d'un ensemble de personnes. Entre les deux on trouve les efforts d'auteurs qui partent bien de relations mais recherchent dans la structure du système qu'elles forment, et en particulier lorsqu'il s'agit de groupes ou d'organisations, l'origine de la capacité à agir ensemble et à produire des normes collectives. C'est le niveau " méso " (Degenne 2004, 17).

C'est cette même structuration en trois niveaux, micro, méso et macro, que reprend (Da Costa 2007, 27) :

> D'après une recherche approfondie du Projet de recherche sur les politiques (PRP), **il existe trois grandes échelles ou approches pour l'étude du capital social, soit l'approche micro, macro, et méso** (PRP, 2005). **L'approche micro est centrée sur les comportements des individus portés à l'action collective**, celle-ci regarde plutôt la motivation des acteurs à s'associer, et leur perception des enjeux collectifs. Cette approche est aussi nommée le « capital social cognitif » par la Banque mondiale (Grootaert, Narayan, Jones, Woolcock, 2004). **L'approche macro est centrée sur la valeur d'intégration et de cohésion sociale du capital social, mettant l'importance sur les structures sociales et politiques d'une collectivité qui favoriseraient un environnement de confiance et réciprocité pour la participation civique** (ibid.). L'approche micro et macro s'intéresse au capital social en tant que bénéfice pour la collectivité. Généralement, les études du capital social qui font une analyse avec l'approche macro se fait en agrégeant les données de l'approche micro (Paldam, 2000). L'approche méso est centrée sur la valeur instrumentale du capital social comme mobilisateur et producteur de ressources comme l'information ou du support. **Cette approche s'intéresse aux structures entre les individus et les groupes au sein d'une communauté qui permettent la coopération qui à son tour peut bénéficier autant à l'individu qu'au collectif** (Paldam, 2000; PRP, 2005)[121].

Bourdieu regarderait le *capital social* du point de vue des individus, Coleman de la communauté et Putnam de la société. Mais, quels que soient les points de vue privilégiés, ils mettent tous en évidence ce niveau intermédiaire du « groupe », de la « structure familiale », du « club » dans lequel se joue cette relation entre les personnes qui fonde le *capital social* et qui est liée, pour reprendre les termes de Bourdieu, à une certaine proximité (dans l'espace physique, social ou économique). C'est dans cette proximité que peuvent s'épanouir des relations de confiance, de réciprocité, de solidarité, ou encore l'engagement civique, l'identité, le respect, l'amitié, la

[121] Soulignés par nous

reconnaissance, mais aussi la production et l'application de normes… à l'origine même du *capital social*.

## *Entre L'individu et l'Etat, la communauté*

### Mobilisation théorique du capital social pour la gestion des ressources naturelles

Quelles sont les incidences de ces travaux théoriques sur nos questionnements ? La question peut se poser. En effet, le concept de *capital social*, et les avancées théoriques qu'il a permis en sociologie et en sciences politiques, ne trouve pas son origine dans la gestion qui nous intéresse ici, celle de l'eau voire plus largement celle des ressources naturelles. Alors pourquoi le mobiliser ici ? Elle se trouve dans cette structuration micro, méso, macro mise en avant par les théoriciens du *capital social*. En effet, cette structuration, son importance pour l'action individuelle, coordonnée ou gouvernementale, va permettre l'irruption dans les débats concernant la gestion des ressources naturelles, aux côtés des termes « individu » et « Etat », du terme de « communauté ». Avec ce terme de « communauté », c'est un nouvel entrant qui fait son apparition dans la gestion des ressources naturelles. Un nouvel « acteur » qui, à la différence de ce que propose Garett Hardin dans son raisonnement (toute ressource commune ne peut être amenée qu'à se dégrader, sauf imposition de règles par des acteurs externes, qu'elles viennent d'institutions de marché ou d'Etat), a permis à certains chercheurs de mettre en avant qu'il existe une alternative à ce modèle, celle d'acteurs s'auto-organisant eux-mêmes, au sein de ces communautés, afin de gérer au mieux la ressource dont ils dépendent.

Le *capital social* a ainsi été mobilisé par des chercheurs qui s'opposaient au choix binaire développé à l'issu de l'article de Hardin, le marché ou l'Etat. De fait, ils vont donc plutôt s'attacher à regarder des communautés d'acteurs qui s'auto-organisent afin de gérer au mieux leurs ressources naturelles. Ces travaux vont donc essentiellement porter sur le niveau *méso*, et donc chercher à comprendre comment se comportent, vis-à-vis de leurs ressources naturelles, des communautés pour lesquelles ni les règles du marché ni celles d'un Etat ne s'appliquent, c'est-à-dire des communautés plutôt isolées.

C'est en particulier le cas d'Elinor Ostrom, à l'origine de la théorie des ressources communes. Pour Elinor Ostrom, le concept de *capital social* va être précieux car il va lui permettre de démontrer, de façon théorique et en s'appuyant également sur les outils de la théorie de jeux, comment des acteurs concernés par une même ressource naturelle commune peuvent avoir intérêt à coopérer (elle reconnaît toutefois que ce *capital social* peut être négatif, et elle ne nie pas le capital humain, le capital physique et le capital naturel qui, en plus du capital social, permettent de faire du bon développement). Sous certaines conditions, des équilibres peuvent se mettre en place, permettant la coopération des acteurs. Car pour elle, tout l'intérêt du *capital social*, est là : « *mieux comprendre comment des individus peuvent se coordonner et surmonter les problèmes liés à l'action collective pour atteindre une meilleure efficacité économique* » (Ostrom 2000). Elle propose d'ailleurs sa propre définition du *capital social* « *Le capital social est la connaissance commune, les accords, les normes, les règles et les attentes concernant les modèles d'interactions que des groupes d'individus portent à une activité récurrente* » (Ibid.). Dans ce même article, elle détaille tout particulièrement le raisonnement qu'elle a suivi pour démontrer, théoriquement, comment des irrigants, concernés par une même ressource en eau, peuvent avoir intérêt à « coopérer » en créant du capital social. Elle constate par ailleurs que le capital social *« is hard to construct throught external interventions* » (p.179). Nous sommes bien là, sur le plan des ressorts d'implication des acteurs, à front renversé avec les dispositifs proposés dans le deuxième chapitre. Pour expliquer cette difficulté à créer, de l'extérieur, du *capital social*, elle compare celui-ci à la création de capital physique.

> Social capital is harder than physical capital to construct through external interventions. A donor can provide the funds to hire contractors to build a road or line an irrigation canal. Building sufficient social capital, however, to make an infrastructure operate efficiently, requires knowledge of local practices that may differ radically from place to place. Organizational structures that facilitate the operation of physical capital in one setting may be counterproductive in another. Local knowledge is essential to building effective social capital. Creating social capital that makes physical capital operational over the long run is something that individuals who successfully use physical capital repeatedly do, but it is not as well understood as the technology of constructing physical capital. For private sector activities, an important aspect of entrepreneurship is bringing relevant factors of production together and relating them effectively from one to another. Aspects of these skills are taught in schools of management and learned in the workplace through experience.
>
> The incentive to create social capital related to private enterprise is attributed to the profit motive. A great deal of what private entrepreneurs do is to create networks of relationships that increase the profits that can be obtained. The private entrepreneur then keeps the residuals from creating and sustaining social capital. The incentives and motivation of public entrepreneurs who provide public goods and services is not as well understood as that of private entrepreneurs. In an earlier era, the theory of bureaucracy posited public officials who ascertained the public interest and were motivated to achieve it. More recent analyses of public bureaucracies are less optimistic about the capacity of public officials to know the public interests or to undertake the least costly ways of providing and producing collective

> goods. Instead of being viewed as if they were automata who do what they are told to do in the most efficient way, public employees are viewed as individual actors seeking their own interests. Pursuing their own interests may or may not generate net public goods, depending on how well the rules affecting their incentives help induce high performance. Thus, simply turning over the task of creating social capital to make physical and human capital more effective to a public bureaucracy may not generate the intended results unless officials are strongly motivated to facilitate the growth and empowerment of others. The social capital created may instead be the organization of limited networks of individuals or cliques that engage in mutual reciprocity at the expense of the larger group they are supposed to be serving (P; 181 et 182).

Pour Ostrom, les problèmes des irrigants amenés à devoir travailler ensemble sont 1) de déterminer comment ils se partageront les coûts, ici de construction et de maintien du système d'irrigation, et la façon dont les bénéfices seront distribués, et 2) de définir comment seront surveillées les activités de façon à s'assurer que ceux qui suivent les règles de ce système auto-organisé de gouvernance ne soient pas lésés par les tricheurs. L'hypothèse centrale chez Ostrom est que les individus vont s'engager dans de tels processus de gouvernance non seulement parce qu'ils vont en tirer des bénéfices communs, mais aussi des bénéfices nets personnels (pour eux et leur famille) supérieurs aux autres solutions possibles. Pour reprendre notre problématique initiale posée en introduction, l'hypothèse que formule E. Ostrom est donc qu'il y a un réel engagement des acteurs dans la gestion de la nature et de l'environnement s'il y a un gain possible aux niveaux micro et méso, voire macro au final, un gain micro-méso-macro. Ou plutôt, pour nuancer notre propos, « *ce qui est crucial c'est que les agriculteurs croient (aient confiance) dans le fait que les bénéfices individuels à long-terme seront supérieurs à leur coût à court terme* ».

A partir de l'exemple des irrigants, et sous certaines hypothèses, E. Ostrom montre qu'il existe différents équilibres possibles, suivant les règles que ces irrigants vont mettre ou ne pas mettre en place, et que pour certains équilibres, une coopération entre les irrigants leur permettra de répartir l'eau de telle façon que chacun y gagnera individuellement et que cela procurera également un bénéfice pour la communauté (de meilleurs rendements). Le travail théorique permet ainsi de montrer que, du fait de la réduction des coûts de transaction, investir dans du *capital social* permet de décourager les stratégies opportunistes que sont « resquiller », « rechercher des situations de rente » et « corrompre ». Le « jeu théorique » amène aussi à conclure qu'à chaque fois que l'on rajoute une nouvelle règle, un nouvel « ingrédient » dans le jeu des acteurs, c'est l'ensemble des règles qui doivent être renégociées afin de retrouver un équilibre micro-macro optimum. "*The overall effect of one rule may change radically depending on the other rules in the set*". Dit autrement, ce n'est pas le processus de négociation

de chaque règle qui est important, ou d'un ensemble de règles, mais de pouvoir négocier l'impact de chaque règle par rapport à l'objectif final, l'équilibre final optimum recherché.
Elle en viendra ainsi à distinguer « les ressources communes » (d'où la théorie du même nom) – pour lesquelles des communautés d'individus définissent des stratégies de gestion (règles d'accès et d'exploitation) – des ressources réellement en « libre accès ».

(Pretty 2003) se préoccupe également de savoir comment « *de multiples actions privées peuvent-elles être coordonnées au mieux en faveur du bien commun ?* »[122], en particulier les ressources naturelles. Après avoir rappelé que des communautés ont des savoirs anciens pour gérer des ressources communes « **without external help** [123]» (p. 1913), il met à contribution le *capital social* pour recenser différents fondements théoriques au fait que les membres de ces communautés, ayant de bonnes connaissances sur les ressources locales, peuvent travailler ensemble pour utiliser des ressources naturelles de façon durable sur le long terme.

- Le capital social diminue les coûts de transaction pour travailler ensemble, cela facilite la coopération.
- Les gens ont la confiance nécessaire pour investir dans des activités collectives, sachant que les autres le feront également.
- Ils sont aussi moins tentés de s'engager dans des actions privées avec des externalités négatives comme la dégradation de la ressource.
- Il décrit quatre caractéristiques importantes que l'on peut retrouver dans ces communautés :
    - Les relations de confiance. Elles permettent un gain de temps et d'argent mais sont très faciles à briser (dans une société avec des conflits, les arrangements coopératifs sont peu probables…).
    - La réciprocité et les échanges. Ils accroissent la confiance et se réfèrent à des échanges simultanés de biens et de savoirs d'égales valeurs ou de relations continues dans le temps. La réciprocité contribue à des obligations sur le long terme entre les gens, ce qui participe à atteindre des résultats environnementaux positifs.
    - Des règles, des normes et des sanctions communes. Des arrangements mutuellement acceptés de comportements, par le haut ou par le bas, qui assurent

[122] Traduction personnelle
[123] Souligné par nous

que les intérêts du groupe sont complémentaires de ceux des individus. Ils donnent aux individus la confiance pour investir dans les biens collectifs, avec des sanctions pour ceux qui ne respectent pas les règles.

- La connectivité au sein des réseaux et des groupes. Trois types ont été identifiés : bonding, bridging and linking. Bonding : caractéristiques des liens entre des personnes avec des objectifs similaires, au sein de groupes locaux. Bridging : capacité de ces groupes à tisser des liens avec d'autres, qui ont des objectifs différents. Linking : capacité des groupes à s'engager avec des organismes externes, soit pour influencer leurs politiques soit pour s'appuyer sur des ressources utiles[124].

Pour vérifier ces arguments théoriques en faveur de la gestion, par les communautés, des ressources naturelles communes, certains chercheurs ont cherché à vérifier si l'on pouvait retrouver en pratique, dans le monde, des communautés développant un tel *capital social* et étant donc à même de gérer de façon pérenne les ressources naturelles.

[124] Traduction personnelle

## Validation empirique

En parallèle à ces travaux théoriques, des travaux plus empiriques vont rechercher s'il est possible de mettre en évidence ce capital social dans les communautés liées à des ressources naturelles communes.

Ostrom elle-même va participer à ce travail. Elle va entre autres s'inspirer de multiples travaux de géographes, anthropologues… décrivant la vie de certaines communautés particulières pour y rechercher des éléments permettant de valider certains de ces résultats. Dans son article *Social capital : a fad or a fundamental concept*, elle reprend tout un travail réalisé par Wai Fung Lam (Lam 1995) sur plus de 150 systèmes d'irrigation au Népal et y trouve les preuves empiriques de la validité de la théorie du capital social appliquée à la gestion de ressources naturelles. Y sont décrits trois types de systèmes d'irrigation : des systèmes totalement gérés par les agriculteurs (tant du point de vue de la construction des ouvrages que des règles de gestion de l'eau), des systèmes mixtes (participation des instances gouvernementales à la construction des ouvrages mais règles de gestion laissées aux agriculteurs) et des systèmes d'irrigation où les instances gouvernementales interviennent à la fois dans la construction des ouvrages mais aussi dans les règles de gestion de l'eau. Des trois systèmes, c'est le système mixte, laissant les agriculteurs gérer leur ressource mais aidés dans la construction des ouvrages, qui sont les plus efficaces (ils laissent à la fois plus d'eau en aval du réseau et permettent de meilleurs rendements agricoles). Reprenant son analyse théorique, elle relie les conséquences négatives des aménagements d'ouvrages menés par les instances gouvernementales au fait que ces réalisations « modernes » ont réduit de façon spectaculaire les coûts de maintien des ouvrages, déstabilisant en cela les règles établies jusqu'ici par les communautés d'irrigants sans qu'aucune renégociation de l'ensemble des règles n'ait été mise en œuvre pour retrouver un équilibre micro-macro optimum.

Plus récemment, Elinor Ostrom et les équipes du Center for the Study Of Institutions, Populations, and Environmental Change de l'Université de l'Indiana tentent d'objectiver l'impact de différents modes de gouvernance appliqués à la gestion de différentes ressources naturelles communes. Avec toutes les précautions de rigueur, ils concluent, par exemple concernant la gestion d'aires forestières, protégées ou non, qu'il n'y a pas de différence

statistique significative entre des aires protégées et des aires où sont observés des arrangements institutionnels alternatifs (Hayes and Ostrom 2005, 607). Plus que cela, au Népal notamment à propos de la gestion des forêts (Nagendra, Karmacharya, and Karna 2005), les analyses semblent démontrer que les résultats en termes « écologiques » sont meilleurs dans les territoires gérés par les communautés d'usagers que dans les autres territoires (même si la variable « régime institutionnel » n'est évidemment pas la seule variable à prendre en compte et si elle n'est pas la seule significative).

D'autres travaux ont permis, dans d'autres parties du monde et pour d'autres ressources naturelles que l'eau, de relier les concepts du capital social et la gestion durable des ressources naturelles communes. A Madagascar, et concernant la gestion de la forêt, (Andriananja, Radja, and Sirven 2006) peuvent ainsi conclure leurs travaux : « *nous avons mis en évidence, dans le cas de Manjakatompo, la relation positive entre le capital social et la performance de la gestion communautaire* ». « *Le Fihavanana et le Dina [...] deux formes de capital social s'analysent comme des arguments d'une fonction de production de pouvoir assurant l'efficacité de la gestion durable des ressources* ». Même s'ils précisent, dans le sillage des réflexions d'Ostrom que « *le capital social sous la forme du Dina et du Fihavanana n'est certainement pas un facteur suffisant pour garantir à lui seul l'efficacité des projets de développement de gestion durable des ressources naturelles* ».

Autre exemple, aux Fidji, sur le thème des ressources côtières, (Sano) va y mener le même travail de validation empirique, plus précisément en mobilisant la typologie de Putnam qui détaille le capital social en capital social de liaison et capital social de cohésion. Le capital de cohésion permet 1) une réelle compréhension commune et un partage des connaissances : « *Dans chaque village du district de Cuvu, des réunions ont lieu tous les quinze jours, et tous les adultes y participent. Selon l'enquête, 83,3 % des répondants de Cuvu ont indiqué qu'en cas de modification des règlements halieutiques, les habitants obtiennent des informations à l'occasion de réunions de village* » 2) une meilleure application des règlements et une facilité à régler les contentieux : « *les sanctions locales ne sont que de simples avertissements, parce que le degré de confiance et de réciprocité parmi les villageois est suffisamment élevé pour que les fautes soient pardonnées* ». Ce deuxième point rejoint les travaux d'Ostrom sur l'importance d'une application peu coûteuse des règlements comme condition nécessaire à une gestion durable des ressources. Pour le capital de liaison trois fonctions théoriques sont attendues « *Il facilite la compréhension de la gestion collective des ressources côtières et de ses règles par*

*les parties prenantes en 1) leur apportant de nouvelles connaissances et techniques émanant de groupes extérieurs, 2) établissant des liens entre communautés voisines et d'autres parties prenantes extérieures pour faciliter le règlement de conflits, et 3) instituant des règlements cohérents dans de multiples couches d'entreprises imbriquées* ». Dans les deux districts, les travaux menés par deux ONG ont permis de développer le capital de liaison des deux communautés, avec les conséquences positives théoriques à la clé : mise en place de « réserves de pêche », coopération entre villages pour la gestion des ressources, mise en place de gardiens des ressources nommés par le Ministre de l'agriculture… Cependant, ce capital de liaison peut aussi avoir des effets pervers négatifs. Dans le district de Wai, c'est le chef seul, suite à la visite du WWF, qui a décrété la localisation de la zone protégée. Et comme prévue par la théorie, elle a été dans ce district moins bien respectée que dans l'autre. Elle était, pour les pêcheurs, mal située et donc elle ne jouait pas bien son rôle, d'où une remise en cause du chef. « *L'un des points importants que suggère ce principe, et qui est décrit en détail dans son ouvrage ultérieur (Ostrom 1998b), est que les règles doivent être en rapport avec les conditions écologiques locales (Ostrom 1990:90)* ».

Même si de multiples travaux ont pu vérifier empiriquement la présence de capital social au sein de ces communautés, et son effet bénéfique attendu concernant la capacité de ces communautés à gérer efficacement et durablement leurs ressources naturelles, il n'en reste pas moins, comme le laisse entendre la fin de l'article présenté ci-dessus, que la présence d'un fort capital social n'est pas synonyme de gestion pérenne des ressources naturelles. C'est ce que mettent en avant (Ballet, Sirven, and Requiers-Desjardins 2007). Selon eux :

- Accumuler et maintenir le capital social a un coût : « *La littérature [...] sur le capital social fournit un grand nombre d'exemples de dépenses coûteuses visant à construire et entretenir des relations sociales* » ;
- Le capital social peut conduire à la dégradation de la ressource « *Aux Philippines, des pêcheries ont évolué de façon non durable par le développement de la pêche à la dynamite, du fait d'une culture du « don », du « cadeau » entre les clients et les patrons (vendeurs de dynamite)* ».
- L'action collective peut conduire à l'exclusion de certains groupes ;
- Il peut être un frein à l'innovation, l'adoption de nouvelles normes ;
- Le capital social peut avoir des conséquences dramatiques comme la fabrication de boucs-émissaires ;

- Dans des sociétés multiethniques, plutôt que de jouer un rôle de « glue » il peut être source de conflits entre groupes : « *par exemple, certains déclenchent des feux dans la forêt en représailles à des décisions défavorables de la communauté* »[125] ;

### La théorie des ressources communes

La théorie des ressources communes reprend les catégories économiques de biens, répartis en fonction de deux grands critères : facilité d'exclure ou non des usagers ; rivalité plus ou moins importante entre usagers (la consommation par un usager d'une unité de ressource en prive automatiquement un autre usager).

| | **Excluabilité** | **Non-excluabilité** |
|---|---|---|
| **Rivalité** | Bien privé (meuble, maison, voiture, etc.) | Biens communs ou ressources à gestion partagée (eau, foret, ressources marines, bibliothèque publique, etc.) |
| **Non-rivalité** | Biens de club ou biens à péage (autoroute à péage, chaîne cryptée, etc.) | Biens publics (air, phare, éclairage public, système de régulation de la circulation, etc.) |

**Figure 26 : in Ludovic Viévard, « Biens publics mondiaux (BPM), biens communs (CPR) : deux notions émergentes concurrentes ? »**

Les ressources naturelles apparaissent dès lors bien souvent comme une catégorie de « biens communs ». Les théoriciens de la Common Pool Resources Theory ont cherché à sortir de la dichotomie bien privé / bien public à partir d'une approche intuitive et déductive, permettant de faire des allers – retours entre l'étude de cas, la production d'un cadre théorique sans cesse adapté, la réalisation de tests en laboratoire (par exemple inspirés de la théorie des jeux) et le retour vers l'étude de cas. A partir de la théorie économique classique, la dégradation des ressources naturelles (en tant que biens communs) s'explique lorsque la ressource n'est

[125] Traductions personnelles

protégée par aucun droit de propriété. C'est donc soit par la privatisation, soit par la gestion étatique centralisée des biens communs que leur surexploitation pourrait être évitée, en en limitant de fait l'accès.

*Première étape, sortir de la logique l'Etat ou le marché*

Le premier temps pour sortir de cette logique Etat (propriété publique) / Marché (propriété privée) va être de démontrer que le statut juridique de la ressource n'est en aucune manière lié à la pérennité de sa gestion. Dans un article publié à la fin des années 1980, (Berkes et al. 1989) vont ainsi montrer à partir de différents exemples concrets de gestion de ressources naturelles (castors, homards et poissons, forêts…) que ce n'est pas le type de propriété qui est en cause mais **le libre accès à la ressource**. Dans son article, relève le chercheur, Hardin confond ressource en propriété commune et libre accès à la ressource. Or, l'observation de communautés qui gèrent durablement leurs ressources naturelles montre que dans la réalité, ressource en propriété commune et libre accès sont loin d'aller de pair, car là où les ressources naturelles sont gérées de façon durable, on trouve des institutions qui gèrent l'exclusion et la régulation des usages. Et il conclut « *En somme, la gestion durable de ressources en propriété commune n'est pas intrinsèquement liée à un régime précis de propriété. Réussites et échecs se retrouvent dans les régimes de propriété privée, étatique et commune* ». Ostrom précisera qu'elle entend par institution *« un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres* » (Ostrom 1992).

*Deuxième étape, sortir de la logique « chaque individu cherche uniquement à maximiser son gain personnel »*

Deuxième temps, en s'appuyant sur un grand nombre et une grande variété de situations de gestion de ressources naturelles, les travaux menés sur les « common-pool resources » vont d'abord montrer quelque chose d'élémentaire mais d'essentiel, qui est que **la gestion des ressources communes par les usagers se révèle finalement bien meilleure que ce que laisse prévoir la théorie**. Il existe un autre mode de gestion durable des ressources naturelles, qui ne passe ni par leur privatisation ni par leur gestion par un Etat, mais qui est défini et mis en œuvre

par les communautés locales qui vivent des ressources en question. Cela contredit de fait toutes les théories, en particulier celle de Mancur Olson ou celle de Garett Hardin, qui s'appuient sur le postulat que tout individu ne cherche qu'à maximiser son gain personnel et uniquement dans une perspective de court terme. Nous avons vu précédemment tout l'intérêt du *capital social* (entre autre concept) pour parvenir à une critique de ce postulat, notamment *via* le concept de rationalité limitée qui sera mobilisé dans d'autres approches et que nous présenterons dans un autre paragraphe.

*Troisième étape : dépasser la difficile et délicate coopération*

Le troisième temps va consister à produire un cadre d'analyse permettant d'analyser et de décrire les « régimes de propriétés communes » mis en place par les communautés dans leurs territoires et qui régissent ces modes de gestion « auto-organisés ». En effet, le travail théorique sur les ressources communes part du principe que toute coopération durable et efficace est difficile et n'a rien de spontané. Il s'agit donc de comprendre les ressorts permettant à certaines communautés de favoriser ce type de coopération. C'est dans son premier livre « Governing the commons » (Ostrom 1990), qu'Elinor Ostrom va proposer huit règles (ou « principes »...) comme « principes de gestion durable de ressources naturelles en propriété commune » (formulation personnelle). Pour construire son propos elle s'appuie sur une analyse critique de trois modèles théoriques, « La tragédie des communaux », « Le dilemme du prisonnier » et « La logique de l'action collective » ainsi que sur l'analyse de très nombreux exemples de gestion plus ou moins durable de ressources naturelles, sélectionnés selon les sept critères suivants (traduction, (Nahrath 2000)): petite échelle du phénomène ; déroulement dans un seul pays ; le nombre d'individus engagés dans le processus d'exploitation de la ressource oscille entre 50 et 15 000 ; existence d'une forte dépendance des utilisateurs face à la ressource pour leur survie économique ; focalisation sur des ressources renouvelables plutôt que non-renouvelables ; existence d'une situation de relative rareté ; situations dans lesquelles les différents utilisateurs peuvent se nuire les uns les autres de manière importante.

Les huit principes qu'Ostrom va mettre en évidence sont (traduction de Nahrath) :

1. Définition claire du groupe des utilisateurs et des frontières de la ressource.

2. Congruence entre les règles d'appropriation de la ressource (définition des règles relatives aux périodes de temps, aux lieux, à la technologie utilisée et à la quantité de ressource prélevée), de fourniture de la ressource (travail, matériel, financement) et les conditions locales de mise en œuvre de ces règles.
3. Arrangements fondés sur le principe d'un choix collectif dans la mesure où la plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à leur élaboration et/ou modification.
4. Le contrôle des comportements relatifs à l'appropriation de la ressource est fait sous la responsabilité de, ou directement par, les utilisateurs de la ressource eux-mêmes.
5. Les sanctions contre les contrevenants sont définies selon un principe de graduation.
6. Les mécanismes de résolution des conflits sont caractérisés par un accès rapide et facilité à des arènes locales peu coûteuses en termes de temps et de moyens.
7. Les droits à l'auto-organisation des utilisateurs (invention d'institutions propres) ne doivent pas être limités ou contrecarrés par des autorités gouvernementales extérieures.
8. Les activités d'appropriation, de fourniture, de contrôle, de mise en œuvre, de résolution de conflits ainsi que de gouvernance sont organisées en plusieurs niveaux qui s'emboîtent.

Sur le plan théorique, ces régimes institutionnels permettent de répondre aux questions soulevées par « le dilemme des communaux ». A la rationalité individuelle et collective se substitue, ou se superpose, la capacité auto-organisatrice des usagers. D'un point de vue théorique, l'efficacité de ces gestions « communautaires » auto-organisées tient au fait qu'elles abaissent les coûts de transaction liés à la recherche d'information, à la négociation, au contrôle des comportements ainsi qu'à l'exécution des sanctions.

Dans son ouvrage suivant, "*Crafting institutions for self-governing irrigation systems*" Elinor Ostrom (Ostrom 1992) va aller plus loin en proposant une analyse de la façon dont ces systèmes de gestion « auto-organisés » peuvent se mettre en place, se façonner, en s'appuyant sur l'observation de la gestion de réseaux d'irrigation de par le monde.

Si les « institutions de gestion » mises en place constituent un « capital social », ce capital social doit se construire dans le temps, par « essai-erreur ». Les usagers construisent des règles qui influent sur leurs comportements, donc sur la ressource, qui les amènent à redéfinir des règles, etc. C'est ce processus continu qui contribue à « façonner » les institutions. Différents éléments

entrent en ligne de compte pour un « façonnage » des institutions conduisant à une gestion durable des ressources (une partie de la traduction est reprise d'un travail de synthèse de (Lavigne-Delville) :

1. La motivation des usagers, ici les irrigants, à s'investir dans la mise en place de règles. Par exemple :
   - que les paysans aient des perspectives à long terme ;
   - que l'eau soit suffisamment rare pour qu'ils soient motivés à investir ;
   - qu'ils soient vraiment convaincus qu'une amélioration de l'organisation améliorera nettement leurs rendements
   - que la production en irrigation soit vraiment centrale dans le système productif local
2. L'existence de trois niveaux de règles

**Tableau 39 : Les règles en usage**

| | **Règles en usage** |
|---|---|
| **Niveau constitutionnel** | **qui peut être membre du système de propriété commune ?**<br>**quel objectif futur du système de propriété commune ?**<br>**qui participe à la définition/modification des règles collectives ?** |
| **Niveau collectif** | **qui participe à l'établissement ou le changement des règles opérationnelles ?**<br>**selon quelles modalités peut-on établir et modifier les règles opérationnelles ?** |
| **Niveau opérationnel** | **qui peut accéder et prélever ?**<br>**selon quelles modalités peut-on prélever ?**<br>**qui contrôle, sanctionne, et comment ?** |

Tableau repris de (Lescuyer 2000).

3. Des sources multiples de règles pratiques
   - il existe en général plusieurs séries de règles, adaptées à différentes situations, et on passe de l'une à l'autre – selon des procédures définies – lorsque c'est nécessaire
4. Façonner les règles pour contrer les comportements opportunistes
5. Façonner les mécanismes de contrôle, sanctions et résolution de conflits.
6. Façonner différents niveaux de règles, avec une autonomie partielle de chaque niveau.
7. Un processus continu, c'est-à-dire que le façonnage des institutions n'est jamais achevé.

Enfin, les travaux sur les ressources communes vont permettre d'identifier certains facteurs qui favorisent la mise en place d'institutions efficaces. Nous reprenons ici un travail de synthèse

réalisé dans sa thèse par (Lescuyer 2000, 316 et 317) sur cette question. Il décrit les éléments suivants :

- la ressource doit être incapable de répondre aux besoins de la communauté d'usagers. Il n'existe pas de problème de bien commun si la production naturelle est supérieure à la demande des utilisateurs.
- les critères d'appartenance à la communauté d'usagers doivent être clairs.
- les limites de la ressource en propriété commune doivent être nettes.
- les règles en usage doivent être adaptées aux conditions locales.
- un système local de contrôle et de sanctions gradué.
- une distribution acceptable et légitime des coûts et des bénéfices.
- il est souhaitable que l'institution de gestion de la ressource commune n'assume que la tâche prioritaire pour laquelle elle a été créée.

Plus généralement les travaux d'Ostrom et de la communauté scientifique qui travaille sur les ressources communes font ressortir deux aspects prédominants pour leur gestion « durable » 1) le rôle essentiel de la **communication** au sein des usagers pour une action collective réussie 2) leur capacité à **innover d'un point de vue institutionnel**, en particulier le fait que les règles mais aussi les sanctions soient définies et appliquées par les usagers eux-mêmes.

*Quatrième étape : produire un cadre d'analyse et de préconisations*

Les travaux menés, ces allers-retours constants entre réflexions théoriques et observations empiriques, ont conduit à l'élaboration d'une grille d'analyse pour faciliter et développer la compréhension du fonctionnement des régimes de gestion en propriété commune. Cette meilleure compréhension a conduit à la formulation de préconisations pour les favoriser.

### Un cadre d'analyse : l'Institutional Analysis and Development framework

Présenté pour la première fois en 1982 (Kiser and Ostrom 1982) et développé dans un ouvrage publié plus tard en 1994 (Rules, Games, and common-pool resources), le modèle IAD est une « grille de lecture », et non un modèle explicatif général, qui permet à une personne qui d'analyser et d'évaluer un mode de gestion d'une ressource commune.

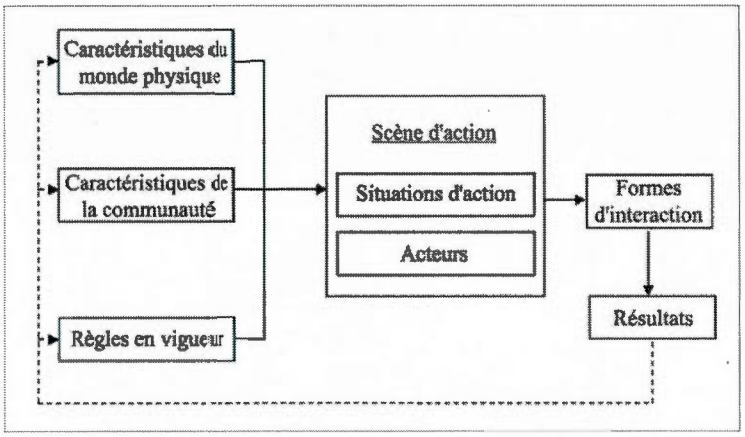



Tableau repris de (Bravo and Marelli 2008)

« *Au cœur du modèle, une unité conceptuelle (scène d'action), regroupe les acteurs qui interagissent dans un espace social (situation d'action). La nature des acteurs et de la situation définit la scène d'action, tandis que les interactions entre individus déterminent l'efficacité du dispositif institutionnel. Trois types de facteurs externes influent sur la structure et sur le fonctionnement des scènes d'action : l'état du monde physique dans lequel les actions sont entreprises, les règles en vigueur qui régissent les interactions entre participants et la structure de la communauté dans laquelle ils agissent* » (Bravo and Marelli 2008).

Cette grille de lecture est aujourd'hui largement utilisée de par le monde pour l'évaluation des procédures de gestion des ressources naturelles. Dans un article paru plus tard, (Ostrom 2007) précisera les variables à rechercher et analyser dans le cadre de l'étude de systèmes socio-écologiques (social-ecological systems, SESs).

**Table 1. Second-tier variables in framework for analyzing an SES**

| | |
|---|---|
| **Social, Economic, and Political Settings (S)** | |
| S1- Economic development. S2- Demographic trends. S3- Political stability. S4- Government settlement policies. S5- Market incentives. S6- Media organization. | |
| **Resource System (RS)** | **Governance System (GS)** |
| RS1- Sector (e.g., water, forests, pasture, fish) | GS1- Government organizations |
| RS2- Clarity of system boundaries | GS2- Non-government organizations |
| RS3- Size of resource system | GS3- Network structure |
| RS4- Human-constructed facilities | GS4- Property-rights systems |
| RS5- Productivity of system | GS5- Operational rules |
| RS6- Equilibrium properties | GS6- Collective-choice rules |
| RS7- Predictability of system dynamics | GS7- Constitutional rules |
| RS8- Storage characteristics | GS8- Monitoring & sanctioning processes |
| RS9- Location | |
| **Resource Units (RU)** | **Users (U)** |
| RU1- Resource unit mobility | U1- Number of users |
| RU2- Growth or replacement rate | U2- Socioeconomic attributes of users |
| RU3- Interaction among resource units | U3- History of use |
| RU4- Economic value | U4- Location |
| RU5- Size | U5- Leadership/entrepreneurship |
| RU6- Distinctive markings | U6- Norms/social capital |
| RU7- Spatial & temporal distribution | U7- Knowledge of SES/mental models |
| | U8- Dependence on resource |
| | U9- Technology used |
| **Interactions (I) → Outcomes (O)** | |
| I1- Harvesting levels of diverse users | O1- Social performance measures (e.g., efficiency, equity, accountability) |
| I2- Information sharing among users | O2- Ecological performance measures (e.g., overharvested, resilience, diversity) |
| I3- Deliberation processes | O3- Externalities to other SESs |
| I4- Conflicts among users | |
| I5- Investment activities | |
| I6- Lobbying activities | |
| **Related Ecosystems (ECO)** | |
| ECO1- Climate patterns. ECO2- Pollution patterns. ECO3- Flows into and out of focal SES. | |

Il ne s'agit pas seulement d'étudier les systèmes locaux de gouvernance, mais également d'étudier comment, au cours du temps, le micro- contexte dans lequel des acteurs agissent affecte et est affecté par un contexte plus large. Elle propose donc un cadre d'analyse qui fournit un diagnostic global des composantes d'un système socio- écologique : « *Un système type pourrait être un lac, un système de lacs, une pêcherie, une forêt ou l'atmosphère globale. Ce système- type est composé de quatre systèmes internes enchâssés dans deux systèmes externes* ».

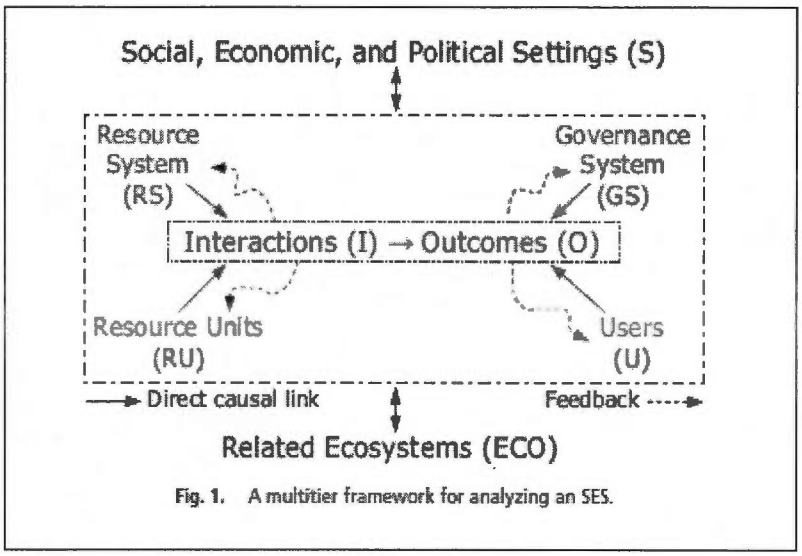



**Fig. 1.** A multitier framework for analyzing an SES.

7 – Les préconisations

En dehors de la définition des « principes » qui gouvernent une gestion durable des ressources naturelles et des règles pour les « façonner », ce qui est en soit déjà extrêmement important, il ressort de ces travaux finalement assez peu de préconisations opérationnelles afin de susciter l'émergence de ces communautés d'usagers.

Les propos se résument souvent à ce constat « *Nos résultats étayent également l'idée d'E. Ostrom (1998, 1999) selon laquelle il existe une relation essentielle entre la confiance, la réputation et la réciprocité.[...] Une fois en place, ces facteurs renforcent la capacité d'une communauté à gérer ses ressources communes et, en particulier, à favoriser le processus continu d'adaptation des institutions, qui est nécessaire à la gestion durable des ressources naturelles » (Bravo and Marelli 2008).* Par contre, les modalités pour faire émerger cette confiance, réputation et réciprocité, restent peu précisées.

Les préconisations sont plus des recommandations larges du type de celles précisées par (Koontz 2003) (traduction personnelle). « *Les gouvernements nationaux peuvent augmenter les chances de durabilité en procédant comme suit:*

1. *fournir des informations exactes sur la ressource*
1. *fournir des arènes pour la résolution des conflits et l'auto-organisation*
2. *fournir des mécanismes pour soutenir les dispositifs locaux de surveillance et d'exécution*
3. *ne pas imposer de règles de l'extérieur* »

Ou encore « *One of the most significant lessons from the empirical studies discussed above is the importance of understanding and recognizing local-level institutions in forest conservation* » (Hayes and Ostrom 2005, 117).

Pour (Lescuyer 2000) « *D'où l'idée de recréer du capital social prenant la forme d'institution de gestion viable de la ressource en propriété commune. Une telle initiative paraît envisageable en faisant appel à de nouveaux concepts fédérateurs comme celui de "patrimoine" naturel. Celui-ci présente plusieurs avantages: d'une part, il entérine la création d'un nouveau bien commun qui associe les intérêts de l'ensemble des parties prenantes. D'autre part, il permet d'assimiler les modes locaux et traditionnels de gestion des ressources: c'est une occasion de les re-légitimer tout en les faisant évoluer vers une plus grande prise en compte des intérêts autres que ceux de la communauté. Enfin il a pour objectif de motiver l'établissement de nouvelles institutions appelées à gérer sur le long terme et au bénéfice de l'ensemble des usagers la forêt et ses ressources* » (p. 318).

Au-delà des apports directs de ces travaux à la compréhension des ressorts personnels des individus pour se doter eux-mêmes de règles de gestion de leurs ressources naturelles à moyen et long terme , ils ont aussi permis quelque chose d'essentiel : c'est un changement de perspective dans l'analyse jusqu'alors mise en avant pour expliquer la dégradation des milieux naturels.

### Un changement de perspective sur la dégradation des milieux naturels

**Ces approches permettent de proposer une explication alternative, ou plutôt complémentaire selon nous, à la dégradation de la nature et de l'environnement.** Au-delà de la simple et seule pression anthropique trop importante, ces théories ouvrent la voie à un autre type de réflexion et donc de réponse, qui est de l'ordre de la remise en cause de notre mode de pensée et d'action. Jules Pretty dans deux articles publiés en 2001 et 2003, *Social capital and the environnement* (Pretty and Ward 2001) et *Social capital and the collective management of ressources (Pretty 2003)*, résume assez bien les termes du débat et la façon dont le capital social - mais pour nous cela vaut pour la théorie des ressources communes - permet d'envisager autrement les causes et donc les réponses à apporter à la dégradation des ressources naturelles et des écosystèmes.

Tout part du diagnostic permettant d'expliquer la dégradation des ressources naturelles partout dans le monde. Dans l'article de 2003, il résume ainsi en quelques étapes le raccourci largement répandu aujourd'hui, qui, à partir de la théorie de l'acteur rationnel, de Malthus en passant par Hardin, décrit le processus qui expliquerait cette dégradation :

a) Inévitablement, les humains dégradent les ressources naturelles en les utilisant ;
b) La population mondiale ne cesse d'augmenter ;
c) Les ressources naturelles se dégradent et vont inexorablement se dégrader de plus en plus ;
d) Nous n'avons d'autres choix que de 1) réguler pour prévenir ces dégradations, avec des principes de coercition mutuellement convenus 2) privatiser ces ressources naturelles.

Comme il le rappelle, cette acceptation de « l'homme nuisible »[126] a influencé beaucoup de politiques publiques, avec en arrière-pensée l'idée que bon nombre d'écosystèmes ont émergé indépendamment des humains. Il précise ainsi que depuis le premier Parc National, Yellowstone, créé en 1872, il est dénombré à l'époque de son article 12 750 aires protégées de plus de 1 000 ha dans le monde, et que sur les 7 322 qui existent dans les pays en développement, et alors que bon nombre de populations locales dépendent de ces ressources naturelles, 30% d'entre elles, soit environ 6 millions de km², sont strictement protégées, c'est-à-dire que tout usage des ressources y est banni.

Mais, dans son article précédent, *Social capital and the environnement* (Pretty and Ward 2001), le même Pretty suggère un tout autre scénario conduisant à la dégradation des ressources naturelles.

a) Depuis le moment où les humains ont géré des ressources naturelles, ils se sont engagés dans des formes d'actions collectives ;
b) De telles collaborations se sont institutionnalisées dans de multiples formes d'actions locales ;
c) Des règles constructives de gestion des ressources et de normes ont été intégrées dans de nombreuses cultures et sociétés ;
d) Ces groupes et ces institutions ont rarement été reconnus dans le développement agricole et rural de ces dernières années ;
e) Dans le contexte des pays développés et industrialisés, les politiques et les pratiques ont eu tendance à se préoccuper du changement des comportements individuels plutôt que des groupes ou des communautés ;
f) La résultante en a été une agriculture avec un effet de plus en plus destructeur pour l'environnement ;
g) Dès lors, dans certains contextes, la perte des institutions locales a provoqué la dégradation des ressources naturelles.
h) Enfin, au moment où ces institutions disparaissaient, les gouvernements ont pris de plus en plus de responsabilités dans la gestion des ressources naturelles, largement du fait d'une hypothèse erronée selon laquelle les ressources naturelles étaient mal gérées par les acteurs locaux.

[126] Traduction personnelle

Un même constat donc, la dégradation des ressources naturelles, deux propositions pour en expliquer les mécanismes. Deux propositions, il faut le noter, absolument opposées quant à la place des humains dans les mécanismes conduisant à cette dégradation. Certes dans les deux cas, les actions humaines sont « parties prenantes ». Mais dans la première hypothèse, le fait que les humains dégradent leur environnement, les ressources naturelles, est inexorable, ; dès lors la solution ne peut être envisagée que dans une baisse de la pression anthropique sur les milieux, plus ou moins volontaire, plus ou moins acceptée… ; et cela s'entend, se dit et s'écrit de plus en plus, à terme c'est le nombre d'humains sur Terre qu'il faudra être amené à réguler (c'est la position d'Hardin par exemple). Dans la seconde hypothèse, aucun fatalisme, bien au contraire. La dégradation des ressources n'est pas liée à leurs usages, mais aux modalités selon lesquelles nous en usons. La dégradation des ressources naturelles, de notre environnement, n'est pas ici la conséquence de la seule augmentation de la population sur Terre, mais plutôt la substitution d'un mode de gestion locale par un mode de gestion combinant les Etats et les forces du marché, basé sur les hypothèses largement dominantes de rationalité. Dans le premier scénario, les aspects institutionnels, organisationnels, relationnels ne sont pas mobilisés. Dans le second, par contre, ils prennent toute leur importance. En introduisant la dimension de la relation des acteurs entre eux, la dégradation de l'environnement et de la nature peut alors être appréhendée dans une toute autre perspective.

**C'est pourquoi en corollaire, les différentes approches présentées dans cette partie insistent sur le fait de laisser aux communautés des marges de manœuvre, une importante autonomie dans le choix de leur mode de gestion des ressources naturelles.** Pour Ostrom « *Les gens qui sont confrontés à des problèmes existants de coordination ou d'action collective doivent avoir suffisamment d'autonomie et d'incitations pour construire leurs propres façons de travailler plus efficacement ensemble* ».

# Annexe 11 : Schéma résumant le processus de facilitation au sein de l'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn[127].

**3 outils pour:**

se concerter,

décider,

agir

## Le Conseil de Gestion Patrimoniale :

**Instance de** concertation

Son rôle : instance de réflexion, de concertation et de propositions, le Conseil est chargé du suivi et de la mise en œuvre de la Charte. Il examine et **donne son avis sur tous les dossiers et sur les programmes d'action**, puis sur leur évaluation.

Des commissions techniques préparent et instruisent les projets préalablement.

Le Conseil est formé des trois collèges (élus, valléens, personnalités qualifiées).

[127] Site internet http://iphb.free.fr/La%20Page%20Pr%E9sentation.htm consulté le 9 mai 2012

## Le Syndicat Mixte du Haut-Béarn :

### Instance de décision

Son rôle est de mettre en œuvre la Charte **en élaborant les programmes d'actions pluriannuels, <u>après avis</u> du Conseil de Gestion Patrimoniale.**

Il est constitué de 29 élus représentant :

* les communes béarnaises (21 délégués)

* le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques (5 conseillers généraux)

* le Conseil Régional d'Aquitaine (3 conseillers régionaux).

## L'équipe de facilitation :

Son rôle : **préparer et mettre en œuvre les décisions du Syndicat Mixte.**

Elle est composée de 7 personnes

# Annexe 12. Les trois contextes des contrats de rivière et de milieu évalués

**Le bassin de l'Herbasse** (SIEE 2002b)

Situé dans le département de la Drôme (26), dans la région naturelle des collines du Bas-Dauphiné, le bassin-versant de l'Herbasse, d'une superficie d'environ 200 km², s'étend du plateau argileux des Chambaran à la vallée de l'Isère.
Avec un climat continental sous influence méditerranéenne, la zone d'étude se caractérise par une forte variabilité pluviométrique saisonnière.
Le bassin de l'Herbasse traverse des terrains secondaires essentiellement composés de sables, marnes et conglomérats molassiques. C'est le faciès sableux qui domine au niveau du secteur d'étude et se trouve à l'origine d'une topographie collinaire forte, caractérisée par vallons encaissés ou des dépressions alluviales plus ou moins ouvertes.
[...]
Après un parcours de 35 kilomètres, l'Herbasse, cours d'eau pérenne, rejoint l'Isère, en rive droite, quelques kilomètres en amont de la confluence de celle-ci avec le Rhône.
[...]
Deux types de formations aquifères peuvent schématiquement être distinguées sur le bassin versant de l'Herbasse :

- en tête de bassin : la ressource souterraine est compartimentée et fragmentée en petits réservoirs locaux du fait de la nature argileuse des terrains. Les relations nappe-cours d'eau n'étant pas favorisées, le ruissellement des eaux météoriques rejoint directement les cours d'eau.
- sur le moyen et bas bassin de l'Herbasse, des terrains molassiques se trouvent à l'affleurement en plusieurs points et renferment un vaste aquifère dit « nappe du Miocène ». Si le caractère perméable (perméabilité de4.10-² à 7,6.10-4 m/s et une puissance de nappe de 5 à 10 m) de ces terrains facilite une communication nappe-rivière, il est aussi à l'origine d'une grande vulnérabilité des ressources souterraines face aux pollutions de surface.

[...] La zone d'étude a connu des crues historiques jusque récemment. Les inondations concernent généralement la moyenne vallée de l'Herbasse et plus particulièrement les bourgs de Clérieux et de Saint-Donat dont les dégâts intéressent diverses infrastructures. Les évènements les plus marquants datent de :

- octobre 1855 : la crue de l'Herbasse emporte des ouvrages de franchissement, inonde de nombreuses terres riveraines et la rivière change de lit ;
- en 1917 et en 1954, la crue développe un débit de 300 m3/s et inonde l'amont de Clérieux ;
- en 1993 : les débordements restent relativement limités malgré un débit de 185 m3/s.

[...]
Le bassin-versant rassemble 18 communes réparties en 6 cantons pour une population approximative de 11000 habitants.
[...]
La vie économique du bassin versant se partage entre trois domaines d'activités :

- l'agriculture concerne essentiellement des exploitations de polyculture (céréales, tabac, fruits,...) et d'élevage (porcins (10), bovins (5), volailles (35), lapins (2), caprins (1)) ;

- l'industrie est relativement limitée sur l'ensemble du bassin et est surtout représentée par de petites entreprises dont l'activité n'a aucun rapport avec la rivière. Cependant, il existe 3 installations classées pour la Protection de l'Environnement situées sur l'aval du bassin (Margès et Clérieux) intéressant le domaine de la chimie et de l'agroalimentaire.
- le tourisme vert (fermes-auberges,...)

[...]

*Historique du Contrat de milieu*

Créé en 1968 pour l'Aménagement du bassin de l'Herbasse, le syndicat intercommunal (SIABH) a pour mission principale l'entretien des berges de cette rivière et de ses principaux affluents. Il regroupe alors 18 communes du bassin versant réparties en 6 cantons et représente une population de 11 000 habitants.

Si, dans un premier temps, le syndicat s'est attaché à résoudre les problèmes des collectivités locales, il s'est peu à peu orienté vers une réflexion de fond visant à établir un aménagement global cohérent à l'échelle du bassin versant.

Cette démarche a été contractualisée avec les partenaires institutionnels (Conseil Général, agence de l'eau RMC) au sein d'une Charte, signée le 11 juillet 1994, qui définit, pour des thèmes principaux, des orientations fondamentales et des objectifs précis à atteindre ainsi que les moyens à mettre en œuvre. Seule la commune de Ratières, en périphérie du bassin versant de l'Herbasse a tardé à valider cette Charte.

Dans la continuité de cette Charte, des études complémentaires ont été menées entre 1994 et 1996 pour prendre en compte les spécificités du milieu. Cinq thématiques ont ainsi été abordées :

- qualité de l'eau et assainissement,
- hydraulique,
- entretien de la végétation et mise en valeur de la ripisylve,
- tourisme,
- gestion piscicole et halieutique.

Ces études ont permis de dégager des interventions et des actions à mener sur le bassin-versant de l'Herbasse et ont servi d'état des lieux et de diagnostic pour le futur Contrat de milieu. Ce contrat a alors été engagé pour faciliter la mise en œuvre et la cohérence de ces actions

[...]

*Structure du contrat de milieu*

Rappel des signataires et durée du contrat

Signé le 13 décembre 1996 pour une période de 5 ans (1997-2001), le contrat de milieu a regroupé de nombreux acteurs :

- les initiateurs de la démarche :
  - le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Bassin de l'Herbasse,
  - le SIVOM du Pays de l'herbasse ;
- les partenaires financiers :
  - la Région Rhône-Alpes,
  - le Département de la Drôme,
  - l'agence de l'eau,
- les structures et associations d'usagers :
  - « La Drôme des Collines »,
  - « La gaule Romanaise et Péageoise »,
  - la FDAAPPMA de la Drôme,
  - la Chambre d'Agriculture,

- les industriels de la vallée de l'Herbasse;
- les maires des collectivités porteuses du contrat de milieu.

*Les thématiques du contrat de milieu*

Ce document aborde cinq volets dont chacun fixe des objectifs principaux :
**VOLET –A- : Amélioration de la qualité des eaux, Assainissement :**
↳ Objectif A1 : Poursuivre l'assainissement des communes,
↳ Objectif A2 : Poursuivre l'assainissement des rejets industriels,
↳ Objectif A3 : Réduire les pollutions agricoles diffuses,
↳ Objectif A4 : Etablir un bilan de la qualité des eaux.
**VOLET –B- : Hydraulique :**
↳ Objectif B1 : Gérer le risque lié aux inondations,
↳ Objectif B2 : Gérer le transport solide et l'évolution de la rivière.
**VOLET –C- Entretien de la végétation :**
↳ Objectif C1 : Embaucher à mi-temps un animateur de rivière,
↳ Objectif C2 : Mettre en place un programme d'intervention pluriannuel,
↳ Objectif C3 : Gérer une banque de données des propriétaires riverains.
**VOLET –D- Tourisme et usages du milieu :**
↳ Objectif D1 : Favoriser la découverte du milieu naturel,
↳ Objectif D2 : Développer les usages ludiques du milieu.
**VOLET –E- Gestion halieutique et piscicole :**
↳ Objectif E1 : Améliorer et diversifier le milieu
↳ Objectif E2 : Définir l'évolution de la qualité des eaux,
↳ Objectif E3 : Suivre les flux piscicoles après introduction.
**VOLET –F- Animation et sensibilisation :**
↳ Objectif F1 : Animer le contrat de milieu,
↳ Objectif F2 : Sensibiliser et informer les populations.
[...]

*Éléments de synthèse*

Le montant total des opérations s'élève à 6 290 560 F HT[128] soit 15% des financements prévisionnels. Le montant des subventions obtenues est de 3 826 671 F HT[129] ce qui représente 60% d'aides sur le montant des actions réalisées.

[128] 958 990 euros
[129] 583 372 euros

**Le bassin du Doux** (SIEE 2002a)

*Situation géographique*

Avec un linéaire de 70 km et une superficie de 621 km² le bassin-versant du Doux, situé en bordure orientale du Massif Central, s'étire de St-Pierre-sur-Doux jusqu'à Tournon-sur-Rhône et St-Jean-de-Muzols où la rivière rejoint le couloir rhodanien.

Le réseau hydrographique dense du bassin versant du Doux draine le plateau cristallin du haut Vivarais (partie sud) d'Ouest en Est et traverse un paysage au relief tourmenté (vallées encaissées sur ¾ du bassin versant). Les principaux affluents du Doux sont le Duzon en rive droite (31 km) et la Daronne (25 km) en rive gauche.

[...]

*Hydrologie*

Le régime hydrologique du Doux est de type pluvial méditerranéen et se caractérise par un maximum principal en octobre-novembre, un maximum secondaire en mars-avril et un minimum sévère de juin à septembre [...] Le régime des cours d'eau du bassin du Doux se caractérise, en outre, par une forte irrégularité : les variations de débit sont rapides, extrêmes d'une année à l'autre. Le Doux et ses affluents peuvent connaître des débits de crue importants comme des étiages naturels très sévères.

[...]

*Pluviométrie*

Le bassin versant est soumis à un climat subméditerranéen.

La pluviométrie annuelle varie de 350 mm au niveau de la vallée du Rhône à 1100 mm sur les reliefs situés au sud-ouest.

[...]

*Hydrogéologie*

Le bassin versant du Doux ne dispose pas de ressources souterraines intéressantes pour leur exploitation à des fins d'alimentation en eau potable ou d'irrigation.

[...]

*Les structures de regroupement*

Créé en octobre 1991, le SIVU Doux Clair regroupe actuellement 28 communes sur les 38 du bassin versant du Doux qui constituent son périmètre d'intervention. Le syndicat a pour compétence unique la gestion globale et cohérente des rivières et ruisseaux du bassin versant et

mène à ce titre des études et des travaux d'intérêt général, des procédures pluriannuelles ainsi que des actions de sensibilisation et d'information.

Par ailleurs, ce syndicat peut ponctuellement se porter « maître d'ouvrage délégué » pour certaines opérations relevant de la compétence communale afin d'en assurer le suivi et les démarches administratives. Cette délégation de la maîtrise d'ouvrage se réalise au moyen de conventions entre les communes intéressées et le SIVU. Ce système ne remet pas en cause la propriété des ouvrages ou opérations concernées qui restent communales ; il est avant tout un moyen d'accompagner les communes qui le souhaitent dans les démarches administratives.

Le syndicat permet ainsi d'avoir un suivi global des opérations en lien avec la gestion de l'eau sur l'ensemble du bassin versant.

[...]

*Activités économiques*

De l'agriculture [...] la vallée du Doux a su développer son économie autour de la polyculture (céréales, fruitiers...) et de l'élevage en les adaptant à un contexte topographique particulier [...] Environ 1700 chefs d'exploitations sur 38 communes [...] la surface agricole utile (SAU) sur le Doux est alors de 26000 ha environ soit près de 42% de la surface du bassin [...] Le bassin versant du Doux ne compte que quelques industries relevant de la nomenclature ICPE (installations Classées Pour l'Environnement) [...] Hormis ces entreprises, de petites exploitations agro-alimentaires à caractère familial sont parsemées sur le bassin [...] Le tourisme.

[...]

*Usages de la ressource en eau*

Les usages de l'eau et de la rivière sont multiples sur tout le bassin versant.

L'eau potable

Aucun prélèvement d'eau superficielle à vocation d'alimentation en eau potable n'est recensé.

L'alimentation des communes de la basse et moyenne vallée du Doux provient de prélèvements dans la nappe du Rhône et est assuré par le Syndicat Cance-Doux.

Les autres réseaux communaux [...] sont alimentés essentiellement par le captage de sources [...]

L'irrigation agricole

L'irrigation représente un enjeu vital pour l'agriculture, moteur de l'économie locale de la vallée du Doux [...] Cependant, en l'absence de ressources souterraines, le contexte hydrologique des cours d'eau du bassin versant du Doux est de fait difficile [...]

L'approvisionnement en eau pour satisfaire les besoins agricoles est donc rapidement limité par la ressource elle-même [...]

Production hydroélectrique

Trois ouvrages hydroélectriques sont présents sur le bassin versant du Doux dont deux sont actuellement exploités [...]

La baignade.

Quatre sites de baignade aménagés s'échelonnent sur le bassin.

La pêche [et le] canoë kayak

[...]

*Historique du contrat de milieu*

Soucieux de la dégradation de la qualité des eaux du Doux et alertés par les conséquences de la sécheresse de 1989-1991, les élus locaux se sont regroupés pour créer fin 1991, le SIVU « Doux Clair » qui regroupe alors 18 communes riveraines du Doux.

En juin 1992, le Comité National donne l'agrément au Contrat de rivière [...] Les objectifs affichés par cette démarche consistaient à :

- restaurer la qualité du Doux ;
- améliorer le débit d'étiage ;
- restaurer et protéger le lit et les berges, tout en valorisant le patrimoine ;
- valoriser le milieu par des aménagements touristiques légers.

Dans la continuité du Contrat de Rivière et en prévision d'une seconde démarche contractuelle, un programme de gestion du bassin versant du Doux a été élaboré. S'appuyant sur une approche thématique (milieux, acteurs, usages), ce programme s'est déroulé en trois phases.

Un état des lieux,

Un diagnostic des milieux (priorités/enjeux, conflits/blocages identifiés) et les évolutions perceptibles en 1996,

Une définition des objectifs et actions possibles à mettre en place pour aboutir à un programme d'intervention global et cohérent.

[...]

Le Contrat de Milieu, signé en novembre 1997, répondait au besoin de poursuivre les actions engagées par le contrat de rivière et de travailler sur un secteur élargi à 28 communes du bassin

versant en intégrant les affluents. Cette démarche visait à atteindre une gestion de l'eau qualitativement et quantitativement équilibrée.

Les signataires et la durée du contrat

Signé le 7 novembre 1997 pour une durée de 5 ans (1997-2001), le contrat de milieu a été conclu entre :

- L'État
- La Région Rhône-Alpes
- Le Département de l'Ardèche,
- L'agence de l'eau RMC,
- Le SIVU Doux Clair

[…]

Les thématiques et objectifs du contrat de milieu

Les objectifs du contrat de milieu sont distingués en quatre volets (A à D) qui regroupent plusieurs sous-objectifs :

Volet A : AMELIORER LA QUALITE DE L'EAU ET DES RIVIERES […]

Volet B : ASSURER UNE MEILLEURE GESTION DES DEBITS AFIN D'AMELIORER L'ETIAGE ET DE MINIMISER LES RISQUES ASSOCIES AUX CRUES […]

Voletc C : PRESERVER ET RESTAURER LE LIT, LES BERGES ET L'ENSEMBLE DES MILIEUX AQUATIQUES […]

Volet D : METTRE EN VALEUR LA RIVIERE AFIN DE PERMETTRE SA DECOUVERTE PAR TOUS […]

*Bilan*

A l'issu du Contrat de milieu, 76% du nombre d'opérations inscrites ont été réalisées et ont nécessité 53% du montant financier programmé. Le montant des réalisations atteint 23340,2 KF HT[130].

[130] 3 558 190 euros

**Le bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné** (SIEE 2003)

*Situation géographique*

Situé au Sud de l'agglomération lyonnaise, dans la partie Nord-Ouest du département de l'Isère, le bassin-versant de la Gère et de la Sévenne recouvre une superficie d'environ **500 km²**.

L'unité géographique des 4 vallées du Bas Dauphiné correspond aux **4 principaux réseaux hydrographiques** qui drainent ce bassin, avec, du Nord au Sud :

la **Sévenne** (13 km pour 71 km²) : qui se jette directement dans le Rhône, au niveau de la ville de Vienne ;

la **Véga** (17 km pour 88 km²), affluent rive droite de la Gère, qui la rejoint au droit de Pont-Evêque ;

l'**Ambalon-Vésonne** (18 km pour 190 km²), affluent rive droite de la Gère dont la confluence se situe en amont de Vienne ;

la **Gère** (30 km pour 108 km²), affluent rive gauche du Rhône, qui prend naissance aux environs de Lieudieu au cœur du plateau de Bonnevaux et qui rejoint le Rhône à Vienne.

[...]

Appartenant à la région des **collines et plateaux du Bas Dauphiné**, le bassin est de forme allongée avec un relief assez doux s'étageant entre 612 m et 150 m NGF. Il présente, du Nord au Sud, une alternance de lignes de collines molassiques orientées Est-Ouest, et de vallées plus ou moins évasées avec un réseau hydrographique ramifié et parallèle.

*Géologie*

Le bassin-versant s'inscrit principalement dans les **formations sédimentaires** relativement récentes représentées par des sables micassés plus ou moins consolidés en molasses.

Cette **assise molassique** forme le substratum des collines et le "plancher" des nappes phréatiques.

Les vallées, quant à elles, sont formées d'**alluvions fluvio-glaciaires**.

[...]

Au niveau de Vienne, se rencontrent les derniers éléments **cristallins granitiques** du Massif Central.

[...]

*Climatologie*

Le climat du bassin est essentiellement à caractère **océanique**.

• Les précipitations les plus importantes, sous forme de pluie principalement, ont lieu en automne et les plus faibles en hiver. La pluviométrie moyenne annuelle est voisine de **900 mm**. Il convient de signaler l'existence de "l'ombre pluviale" dans le secteur de Vienne, due à la proximité immédiate de la bordure Est du Massif Central, qui se traduit par un déficit pluviométrique par rapport à l'ensemble du bassin.

En outre, dans la partie aval des vallées, l'influence méditerranéenne transmise par la vallée du Rhône peut donner de violents orages.

**[...]**

*Hydrologie*

Le régime hydrologique est de type **pluvial** avec :

de hautes eaux hivernales

de **sévères étiages estivaux** aggravés, dans les parties amont et médianes des cours d'eau, par des **infiltrations** dans les alluvions fluvio-glaciaires. A partir du contact de ces dernières avec les terrains de nature cristalline, le débit est soutenu par les résurgences qui peuvent maintenir, en période estivale, des niveaux d'eau importants (EPTEAU, 1993).

[...]

*Hydrogéologie*

Productivité des systèmes aquifères

Le bassin possède des **systèmes aquifères de bonne productivité, facilement exploitables mais localisés**. Il s'agit des nappes d'accompagnement des cours d'eau [...]

En outre, la molasse du Bas Dauphiné, qui couvre la majeure partie du bassin, constitue un système aquifère de productivité moyenne.

Vulnérabilité

Les ressources souterraines du bassin sont essentiellement assurées par des **nappes phréatiques** soit affleurantes, soit directement alimentées par des infiltrations de cours d'eau. Cette relation très étroite entre la surface des terrains naturels et ces nappes confère à celles-ci une **grande vulnérabilité** aux pollutions,

[...]

*Le SIAH des 4 vallées*

Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des 4 vallées du Bas-Dauphiné a été créé en 1978 pour répondre aux problèmes hydrauliques rencontrés sur les bassins de la Gère et de la Sévenne. Au travers des opérations de restauration puis d'entretien des cours d'eau, le rôle du Syndicat a progressivement **évolué vers une dimension de gestion globale**. C'est avec cette nouvelle approche, que le Syndicat s'est porté maître d'ouvrage du Contrat de rivière des 4 vallées qui concerne différentes thématiques liées à l'eau. Toutefois, pour certains domaines tels que l'assainissement, le rôle du Syndicat se limite à un suivi technique et financier de la programmation des opérations et au suivi des effets sur les milieux aquatiques.

Le bassin des 4 vallées s'étend sur 34 communes au total. Le SIAH regroupe **aujourd'hui 29 communes contre 26 au début du Contrat de rivière** avec l'adhésion de Sainte-Anne-sur-Gervonde en 1995, de Diemoz en 1997 et de Saint-Georges-d'Espéranche en 1999.

Les communes non adhérentes ne sont que partiellement concernées par le bassin des 4 vallées.

[...]

*Occupation des sols*

Le bassin est majoritairement de type **rural** avec un habitat diffus, et de type **urbain** à l'extrémité Ouest du bassin avec l'agglomération de Vienne – Pont-Evêque.

Selon une étude de la Chambre d'Agriculture (1996), les zones urbaines représentent 10 % de l'occupation des sols du bassin contre 40 % et 20 % respectivement pour les **cultures céréalières** et les prairies. Les 30 % restants sont couverts par des bois et friches.

Situé à une trentaine de kilomètres au Sud de Lyon, le bassin subit toutefois une **pression foncière croissante** due au développement des zones urbaines mais aussi des infrastructures : ligne TGV Sud-Est, contournement routier de Pont-Evêque ainsi que gazoducs et oléoducs reliant l'agglomération lyonnaise à la Méditerranée.

Ainsi, le bassin tend à **évoluer d'un type rural vers un type périurbain et tend à être considéré aujourd'hui comme "la banlieue éloignée de Lyon"**

[...]

*Évolution de la démographie*

La répartition de la population est très distincte à l'échelle du bassin. Vienne représente plus de 40 % de la population avec près de 30 000 habitants (données 1999) puis viennent Pont-Evêque et Saint-Jean-de-Bournay avec respectivement environ 5 000 et 3 900 habitants.

Entre le recensement de 1990, lors de l'émergence de la démarche Contrat de rivière et le recensement de 1999 en fin de Contrat de rivière, l'évolution démographique s'est traduite par un **accroissement de l'ordre de 8 % de la population**, soit plus de 5 600 habitants.

Cet accroissement s'accompagne d'une **dispersion géographique** de la population avec un phénomène de mitage du territoire. [...] Sur la base de l'estimation des populations communales présentées dans les schémas directeurs d'assainissement, la population totale atteindrait environ 90 000 habitants à l'horizon 2020.

[...]

*Prélèvement en eau*

Répartition et évolution des prélèvements

A l'échelle du bassin, les prélèvements[131] totaux pour l'année 2000 peuvent être estimés à **15,8 Mm³** répartis entre :

- l'alimentation en eau potable qui est le **principal usage** avec 9 Mm³/an, soit 57 % des prélèvements. La totalité de cette ressource provient des eaux souterraines,
- l'industrie qui représente 24 % des prélèvements avec 3,8 Mm³/an essentiellement à partir des eaux souterraines,
- l'irrigation qui correspond à 19 % des prélèvements. Les ¾ de ces prélèvements sont puisés en eaux souterraines.

[...]

*Présentation des risques*

Le bassin des 4 vallées est particulièrement sensible aux risques naturels liés aux crues, ruissellement, érosion et aux étangs, en raison de plusieurs facteurs :

les rivières s'écoulent dans des vallées resserrées au débouché de la plaine du Rhône, l'influence méditerranéenne se manifeste dans la partie aval par des orages violents, les pentes des coteaux agricoles sont relativement fortes (jusqu'à 15 % dans la vallée de la Sévenne) et peuvent atteindre des valeurs supérieures à 30 % dans les combes boisées, les sols présentent une faible perméabilité, de très nombreux étangs sont recensés, en particulier dans les parties amont des bassins-versants.

---

[131] Sur la base des données 2000 agence de l'eau pour l'AEP et l'industrie et données 1999 MISE pour l'irrigation (Sogreah, 2001).

En outre, l'urbanisation et l'occupation des sols (grandes cultures) accroissent la sensibilité du bassin aux risques naturels.

[...]

*Historique du Contrat de rivière*

En 1991-92, une réflexion de fond menée sur 10 ans d'activités du SIAH des 4 vallées a permis de constater que les travaux réalisés jusqu'alors étaient jugés globalement fiables mais faisait également apparaître la nécessité d'un entretien fréquent des cours d'eau ainsi que d'une meilleure prise en compte des milieux naturels.

Parallèlement, les efforts entrepris par les collectivités locales et les industriels pour améliorer l'assainissement nécessitaient d'être poursuivis. La profession agricole souhaitait également apporter sa contribution à l'amélioration de la qualité des eaux superficielles et souterraines des 4 vallées.

En outre, d'autres problèmes qui existaient antérieurement semblaient prendre alors plus d'importance aux yeux de beaucoup : entraves à la circulation piscicole, dépréciation de la valeur paysagère des cours d'eau dans les traversées urbaines, persistances de pollutions avec des secteurs très fortement altérés : dépôts sauvages, rejets industriels, dysfonctionnement ou manque d'assainissement, teneurs élevées en nitrates, ...

Dès lors, la procédure du Contrat de rivière était susceptible d'offrir un outil adapté à la prise en compte de tous ces problèmes selon une démarche cohérente à l'échelle du bassin et concertée impliquant l'ensemble des usagers.

Organisme de coordination et de solidarité intercommunale couvrant la quasi-totalité du bassin-versant, le SIAH des 4 vallées a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre du programme d'action du Contrat de rivière qui s'est déroulé de 1995 à 1999.

Le contrat de rivière a été **signé le 31 mars 1995**. Il a été conclu entre :

- l'État, représenté par Monsieur le Préfet de l'Isère,
- la Région Rhône-Alpes,
- le Département de l'Isère,
- l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse,
- le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique des Quatre Vallées du Bas-Dauphiné,
- la Chambre d'Agriculture de l'Isère,

- la Fédération Départementale de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique de l'Isère,
- la Chambre de Commerce et d'Industrie Nord-Isère,
- l'Association des Utilisateurs d'eau de la Gère et de la Sévenne.

[...]

*Structure du Contrat de rivière*

Les thématiques et objectifs du Contrat de rivière

Les objectifs du Contrat de rivière sont distingués en 3 volets (A à C) qui regroupent 13 sous-objectifs :

**Volet A – Amélioration de la qualité de l'eau**
A1 – poursuivre l'assainissement des collectivités locales
A2 – poursuivre l'assainissement des rejets industriels
A3 – réduire les pollutions agricoles diffuses
A4 – protéger les eaux souterraines.
**Volet B – Mise en valeur des cours d'eau**
B1 – protection contre les risques naturels
B2 – protection des zones naturelles sensibles
B3 – gestion des espaces riverains des cours d'eau
B4 – développement des potentialités piscicoles
B5 – aménagement d'itinéraires de découverte et de fréquentation par le public.
**Volet C – Coordination, entretien, gestion, communication**
C1 – renforcer les capacités d'intervention du Syndicat
C2 – entretenir les milieux restaurés
C3 – mettre en place un suivi hydrologique
C4 – informer la population sur le déroulement du Contrat de rivière.
[...]

**Ainsi, la démarche adoptée par le Contrat de rivière était d'améliorer la qualité des eaux des rivières en préalable à leur mise en valeur.**

[...]

*Maîtrise d'ouvrage*

La majorité des opérations inscrites au contrat de rivière avaient pour maître d'ouvrage le **SIAH des Quatre Vallées**.

[...]

*Bilan synthétique*

Le taux de réalisation du contrat de rivière est évalué à **49 % du nombre total d'opérations inscrites et à 58 % du montant financier programmé**. Le montant des réalisations atteint 5 798 k€ HT.

Les objectifs ayant le **mieux fonctionné** sont :

B1 : assurer la protection contre les risques naturels ;

B3 : gérer les espaces riverains ;

C1 / C2 : renforcer la capacité de décision du SIAH des 4 Vallées ; entretenir les milieux restaurés.

# Annexe 13 : courrier envoyé au Sous Préfet en charge du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné dans le cadre de la constitution du « groupe projet »

---

Saint Jean de Bournay, le 23 novembre 2004

Monsieur le Sous Préfet
Sous Préfecture de VIENNE
16, Bd Eugène Arnaud – BP 116
38209 VIENNE

*N/Réf.* : MP/SM/CR

***Objet:*** Etude de réflexion stratégique

Monsieur le Sous Préfet,

En 2002 et 2003, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique (SIAH) a réalisé, avec l'aide d'un Bureau d'Etudes, le bilan du Contrat de Rivière des Quatre Vallées qu'il a coordonné entre 1995 et 2001.

Avant même de repartir sur une éventuelle procédure similaire, l'étude bilan a fait ressortir la nécessité de mener une étape de réflexion préalable, compte tenu de l'évolution du territoire et du niveau d'engagement des acteurs.

Si le Syndicat des Quatre Vallées a pu prendre en charge la gestion de l'eau à l'échelle du bassin sur les questions les plus urgentes d'assainissement, d'entretien et d'animation, qui demeurent des enjeux importants, l'étude bilan a montré que, compte tenu des mutations du territoire (urbanisation, décentralisation…) et des nouveaux enjeux associés (gestion quantitative, érosion des berges, qualité de la nappe, étangs à risques), le Syndicat ne pouvait pas porter seul ces questions.

Aussi, afin d'initier une gestion durable de l'eau sur le territoire des Quatre Vallées du Bas Dauphiné, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Hydraulique (SIAH) a souhaité mettre en place une démarche stratégique, pour faciliter l'implication des multiples acteurs publics et privés concernés par l'eau dans la définition et la mise en œuvre d'une "Charte de gestion de la qualité de l'eau dans les Quatre Vallées".

Pour accompagner cette démarche et dans la perspective de la mise en place d'une éventuelle instance de rencontre et de négociation pour la gestion de l'eau dans les Quatre Vallées, nous souhaitons mettre en place un groupe projet comprenant des élus (SIAH, Conseil Régional, Conseil Général, Communautés de Communes et d'Agglomérations, Contrats de Développement Rhône-Alpes), des représentants des forces vives du territoire (propriétaires, exploitants, pêcheurs, environnementalistes…) et des personnes qualifiées (Services de l'Etat, agence de l'eau, Techniciens…).

Afin de pouvoir nous entretenir avec vous de cette démarche, ainsi que du rôle et de la place que l'Etat pourrait y tenir, nous souhaiterions pouvoir vous rencontrer.

Pour des raisons pratiques, peut-être pourrions nous évoquer cette question en prolongeant notre rendez-vous du lundi 6 décembre 2004, concernant la compétence assainissement.

Dans l'espoir d'une réponse favorable de votre part, nous vous prions de croire, Monsieur le Sous Préfet, à l'expression de nos salutations respectueuses.

Le Président du Syndicat

Michel PERIER

# Annexe 14 : conditions et moyens d'une meilleure gestion de la qualité des eaux du bassin versant des 4 Vallées. Note de travail.

**SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DES QUATRES VALLEES**

**CONDITIONS ET MOYENS D'UNE MEILLEURE GESTION DE LA QUALITE DES EAUX DU BASSIN VERSANT DES QUATRE VALLEES**

**ASSISTANCE STRATEGIQUE**

***ELEMENTS DE REFLEXION POUR UNE GESTION PATRIMONIALE DE LA QUALITE DES EAUX DANS LE BASSIN VERSANT DES QUATRES VALLEES : POURQUOI ET COMMENT ETABLIR UNE INSTITUTION PATRIMONIALE DE BASSIN,***

***DOCUMENT de TRAVAIL***

**NOVEMBRE 2005**

**Henry OLLAGNON**

**SOMMAIRE**

**I - Orientation générale:**

**II - Un cadre stratégique :**

**A- Cinq axes stratégiques,**

**B- Trois flux à conjuguer : l'intelligence qualité, la responsabilité qualité, la facilitation qualité,**

**C- Un lieu de rencontre, de communication, et de négociation légitime et pertinent : l'institution patrimoniale de bassin…**

## I - ORIENTATION GENERALE

Au vu des résultats de la démarche patrimoniale (audit patrimonial, séminaires de famille, séminaires stratégiques), trois priorités se dégagent :

- **C'est la « qualité totale » des eaux du bassin versant des Quatre Vallées qui est en jeu, et sa prise en charge concerne toute la société**. Mais, celle-ci est-elle réellement consciente des enjeux, pourtant sa participation active en temps normal comme en temps de crise est indispensable. En conséquence, dans le droit fil de la loi sur l'eau de 1992, il convient d'organiser et de mobiliser cette prise en charge en l'inscrivant dans la perspective d'une **gestion en patrimoine commun de la qualité et de la sécurité de l'eau du bassin**.

Pour cela, il convient de :

- permettre l'émergence progressive d'un **dessein commun de bassin**, et donc d'une **responsabilité patrimoniale partagée des acteurs publics et privés**, nécessaire pour fonder et piloter la **gestion de la qualité des eaux du bassin, mais aussi de la sécurité (risque inondation, alerte, gestion de crise…),**
- assurer la **mise en relation opératoire des différents acteurs** concernés par la qualité de l'eau dans le bassin, par la sécurité…
- faciliter, à la demande, la **co-conception des projets publics et privés**, sans dessaisissement de responsabilité, pour prendre en compte en amont des projets, la qualité des eaux, et de gestion des crises…
- faciliter **la rencontre et la coordination des maîtres d'ouvrage**, pour la mise en œuvre des **travaux** nécessaires,
- mutualiser pour les acteurs publics et aussi privés, les moyens **d'action en univers complexe,** permettant à chacun d'adapter sa propre stratégie,
- assurer la constitution et la diffusion d'une **mémoire** et d'une **prospective de l'eau, de la gestion de bassin, et de la gestion du risque inondation,**
- faciliter la prise en compte de la qualité de l'eau et de la sécurité dans les **stratégies qualité** des acteurs publics et privés du bassin, dans leur pluralité, sur la base du libre engagement, sans dessaisissement de responsabilité….

- **Pour mener une démarche intégrée de gestion patrimoniale de la qualité de l'eau, il** faut un **maître d'ouvrage de bassin.**

Le SIAH existe. Il réunit toutes les communes du bassin. Dans l'état actuel de la loi et de la réglementation, **il peut démultiplier son action en lui associant un dispositif pour le rendre opérationnel dans des champs technique, économique et humain plus larges, concernés par la gestion de la qualité de l'eau dans le bassin.**

Actuellement, le SIAH ne peut seul atteindre ces objectifs. Il est centré, par ses missions, sur le réseau hydraulique principal.

Mais, en gardant ses missions, tout en transférant certaines de ses activités, il peut développer une stratégie pour que **la société dans son ensemble « patrimonialise » la qualité des eaux du bassin dans son ensemble et la sécurité** (gestion du risque inondation, alerte, gestion de crise).

Cela conduit à l'instauration d'un **maître d'ouvrage à vocation patrimoniale**. Ce maître d'ouvrage, acteur clé d'une **gestion en patrimoine commun de la qualité et de la sécurité,** va inscrire son action dans **l'interaction des champs public et privé,** notamment dans des **champs non pris en charge par la gestion appropriative publique et privée actuelle de la qualité des eaux et du risque.**

Pour éviter toute confusion patrimoniale, et pour une action légitime et pertinente, ce maître d'ouvrage doit agir dans le cadre d'une **Charte Patrimoniale de la sécurité et de la qualité du bassin, opposable et révisable selon des échéances compatibles avec la vie démocratique, notamment au niveau municipal.**

C'est ce qui conduit à la proposition stratégique suivante.

## II - UN CADRE STRATEGIQUE GENERAL

### A- CINQ AXES STRATEGIQUES :

Cette démarche sera innovante. Centrée sur le bassin versant des Quatre Vallées et sur la gestion de la qualité totale de ses eaux, elle visera à susciter et à organiser :

a- La rencontre et la mobilisation de toutes les formes d'intelligence en jeu dans une situation aussi complexe, l'intelligence universaliste des scientifiques, l'intelligence des experts, l'intelligence pragmatique et intuitive des acteurs confrontés aux questions de gestion du risque, grâce à des procédures *d'intelligence stratégique,*

b- La prise en charge active de la sécurité et de la qualité des eaux dans le bassin ; jusqu'à aujourd'hui, ces dernières restent des « *res nullius* », éventuellement des objets de contrainte. La prise en charge active de ces qualités suppose qu'elles deviennent le **patrimoine commun local d'intérêt général** des multiples acteurs publics et privés concernés dans le bassin, du niveau local, aux niveaux national et européen.

La prise en charge des réalités complexes et circulante en patrimoine commun[132] repose sur :

- l'existence de conditions et de moyens permettant de faciliter la rencontre, la communication et la négociation entre tous les acteurs publics et privés concernés, progressivement instaurés dans le bassin versant,
- du fait de la liberté objective de ne pas s'engager, l'existence des règles d'engagement commun, telles que celles dite du « maire suisse » :
  - « renforcer l'identité de l'autre pour passer de bons contrats avec lui »
  - « se donner des modes d'engagement vulnérables au désengagement pour susciter l'engagement »
  - « susciter le désir qui qualifie l'engagement, plutôt que la contrainte qui le déqualifie »

c- Une **gestion adaptative et continue du risque inondation, de la sécurité et la qualité des eaux dans le bassin,** réactive aux situations complexes et évolutives du vivant et aux événements :

- de type **gestion par objectifs qualité**
- au niveau du **bassin** et des **entités stratégiques pertinentes,**
- **par un enrichissement de la conception qualité de chaque acte public ou privé, en fonction de sa complexité**

d- Des **démarches sécurisées**, qui, respectant les « champs de responsabilité publique et privée », permettent d'identifier et de prendre en charge les réalités complexes et multi-acteurs du vivant qui les traversent, grâce à des **procédures stratégiques standard**

e- Des **instances, et avec des instruments stratégiques,** adaptés à la situation du bassin, en recourant notamment aux instruments existants dans les différentes institutions concernés par le bassin et en développant une **instrumentation géostratégique** adéquate.

---

[132] La gestion en patrimoine commun, par laquelle chacun est « micro-macro-acteur » de la prise en charge de la qualité du risque et de la qualité de l'eau dans le bassin, s'impose pour la prise en charge de réalités complexes, circulantes qui ne peut être que « trans-appropriative» (néologisme pour : qui se joue dans, à travers et au-delà des propriétés publiques et privées, mais dans leur respect). Le patrimoine commun est historiquement et opérationnellement très différent du patrimoine collectif, dans lequel l'intérêt général est défini et identifié à un champ de responsabilité précis, pris en charge par une personne morale agissant seule par délégation..

**B- CONJUGUER TROIS «FLUX » DANS LE BASSIN DES QUATRE VALLEES : UN FLUX D'INTELLIGENCE-QUALITE, UN FLUX DE RESPONSABILITE-QUALITE et UN FLUX DE FACILITATION QUALITE**

Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires existantes, au sein du « complexe multi-acteurs du bassin », il est proposé de chercher l'expression et la rencontre, - pour mobiliser les porteurs de projet et l'ensemble des acteurs concernés par le risque inondation dans une gestion en patrimoine commun de la qualité, - d'un **TRIPLE FLUX D'EXCELLENCE** :

- un flux d' **Intelligence Qualité**
- un flux de **Responsabilité Qualité**
- un flux de **Facilitation Qualité**.

**C- *DANS UN LIEU DE RENCONTRE, DE COMMUNICATION ET DE NEGOCIATION* LEGITIME ET PERTINENT**

Ces trois flux se concentrent, se rencontrent et se conjuguent :

- En **un même lieu**, foyer de rencontre, communication, négociation,
- Dans **trois instances spécifiques, liées** par des procédures intégratrices :

***Le Conseil de Gestion (ou Stratégie) Patrimoniale*** (Trois collèges: celui des Élus, désignés par les élus du SIAH, celui des Forces vives du bassin, qui s'organisent librement à l'échelle du bassin, celui des Personnes qualifiées, désignés par les administrations et les pôles de compétence); c'est une instance :

- où se constitue progressivement le Dessein commun de bassin,
- où se facilite la co-conception des projets, en temps normal et en temps de crise,
- qui permet le retour d'expérience des acteurs et facilite les échanges d'expérience,
- qui permet la conception et l'application de procédures stratégiques standards pour évaluer les problèmes et les projets, au service des maîtres d'ouvrages… (Intelligence Qualité)

Le Conseil de Gestion Patrimoniale donne des « avis unanimes », à la demande de l'instance délibérative.

***L'Instance Délibérative*** (syndicat mixte de maires, conseillers généraux et régionaux, notamment….), qui décide à la majorité (Responsabilité qualité) ; instance politique, collectivité au service de la communauté de bassin, elle permet :

- le pilotage du Conseil de Gestion (ou Stratégie) Patrimoniale,
- la coordination des maîtres d'ouvrage,
- la facilitation,
- la prise en charge des « **fonctions spécifiques d'intérêt commun de bassin** » (à reconnaître lors de la démarche patrimoniale : mémoire de bassin, connexion de l'alerte, réseau d'échange rapide entre maires, ...),
- séminaires, visite,
- aide aux porteurs de projets ou de problèmes…

**A travers son Président et ses Vice Présidents, elle assure la responsabilité politique de la démarche**

***L'Équipe de Facilitation*** (Facilitation- Qualité) ; par des méthodes adaptées de diplomatie de l'eau et de la sécurité, elle permet :

- d'assurer le bon fonctionnement de l'Institution Patrimoniale du Bassin des Quatre vallées, dans toutes ses instances
- de faciliter l'action complexe des acteurs publics et privés dans le domaine de l'eau et du risque inondation,
- d'être à l'écoute des acteurs publics et privés,
- de faciliter la conception et la mise en œuvre « micro-macrosystémique » des projets,
- de faciliter et de sécuriser la prise d'initiative.

❖ Le Président de l'Instance Délibérative garantit l'unité et l'efficacité de **l'Institution Patrimoniale** ainsi formée, en assurant:

- la présidence du Conseil de Gestion Patrimoniale, en présence de l'Etat,
- avec ses Vices Présidents qui assurent la Présidence des Commissions du Conseil de Gestion Patrimoniale
- la légitimité et la pertinence des procédures (décision à l'unanimité du CGP, saisine des avis, procédures d'instruction…)
- la responsabilité de l'équipe de facilitation,
- les fonctions collectives minimales conférées au syndicat.

❖ L'Institution Patrimoniale ainsi créée va faire émerger des offres et des demandes de « qualité totale », les identifier et les faire se rencontrer progressivement. Son action repose sur:

- une **Charte Patrimoniale de la Qualité** qui lui donne vie et légitimité,
- et des **Contrats Patrimoniaux Pluriannuels.**

❖ L'Institution Patrimoniale vise à mobiliser une intelligence et un engagement patrimonial local, national et mondial autour de chaque acte ou projet public et privé, sans dessaisissement de responsabilité des porteurs de projet, au **service de la qualité résultante du bassin.**

❖ **Plusieurs références** existent en France et en Europe.

- L'Institution Interdépartementale de la Sevre-Nantaise (1984)
- L'Institution Patrimoniale du Haut Béarn
- Le Forum des Marais Atlantiques
- L'Institution Patrimoniale CORE pour la réhabilitation des Conditions de vie dans les territoires contaminées en Biélorussie,
- (en cours d'installation) : Institution Patrimoniale du Rouillacais, des territoires périurbains de Versailles, et peut-être demain de Saclay, de Cergy, et de Sénart…

# Annexe 15 : proposition de convention de partenariat pour la mise en place de l'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas-Dauphiné

**INSTITUTION PATRIMONIALE**
**DU BASSIN DES 4 VALLEES DU BAS DAUPHINE**

**CONVENTION DE PARTENARIAT**

**POUR LA MISE EN PLACE DE L'INSTANCE POLITIQUE DE L'INSTITUTION PATRIMONIALE DU BASSIN DES 4 VALLEES DU BAS DAUPHINE**

**entre**

**le conseil régional Rhône-Alpes**

**le conseil général de l'Isère**

**le syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du bassin des 4 vallées du Bas Dauphiné**

**Art.1 :**

Par la présente convention, le syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné, le Conseil Général de l'Isère et le Conseil Régional Rhône-Alpes **constituent en partenariat l'instance politique** de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné.

**Art. 2 :**

L'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné a pour objectif de **piloter la gestion en patrimoine commun de la qualité totale de l'eau dans le bassin des 4 Vallées**, sans se substituer aux maîtres d'ouvrage existants auxquels elle apporte son concours.

**Art. 3 :**

**Dans le cadre de la charte de gestion durable de la qualité totale de l'eau dans le bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné, les missions de l'instance politique sont** :

- De promouvoir l'action commune notamment dans les trois domaines suivants :
  - Améliorer la gestion de l'exceptionnelle ressource en eau des 4 vallées
  - Améliorer la capacité du territoire à retenir et à restituer l'eau
  - Valoriser les éléments du patrimoine naturel et historique en lien avec l'eau
- D'approfondir et de collecter les connaissances liées à l'eau et d'améliorer le partage de l'information et des savoirs
- D'améliorer l'efficacité de l'action commune dans tous les domaines de la gestion de la qualité totale de l'eau
- De mener les études de faisabilité nécessaires à la mise en place d'un SAGE sur le bassin des 4 Vallées

**Art. 4 :**

**L'instance politique repose sur la responsabilité du SIAH4V.** Distinguant gestion patrimoniale ordinaire et gestion patrimoniale extraordinaire, le SIAH4V décide à la majorité de ses membres pour ce qui ressort de la gestion patrimoniale ordinaire. Il négocie avec le Conseil Général de l'Isère et le Conseil Régional Rhône-Alpes des partenariats d'opérations adaptés pour des actions spécifiques qui ressortent de la gestion patrimoniale extraordinaire.

**Art. 5 :**

Les délégués désignés par le Conseil Général de l'Isère et le Conseil Régional Rhône-Alpes participent aux réunions de l'instance politique sans prendre part au vote.

**Art. 6 :**

Pour mener à bien sa mission de responsable de la gestion patrimoniale de la qualité totale de l'eau, le SIAH4V :

- organise les réunions de l'instance politique lors de séances spécifiques ne portant que sur la gestion patrimoniale ;
- dispose d'un budget propre permettant le financement du personnel de l'équipe de facilitation, des locaux, du matériel nécessaire et de certaines études visant à améliorer la gestion en patrimoine commun de la qualité totale de l'eau dans le bassin.

**Art. 7 :**

L'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné est composée d'un comité constitué de [redacted] membres : [redacted] Conseillers régionaux, [redacted] Conseillers généraux, 29 délégués du SIAH4V (un par commune membre du SIAH4V).

Le SIAH4V élit un Président et des vice-présidents en accord avec les collectivités parties prenantes.

**Art. 8 :**

Le président de l'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné est responsable de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné, de l'équipe de facilitation et préside le conseil de gestion patrimoniale.

**Art. 9 :**

L'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné s'oblige à recueillir sur les actions l'avis écrit du conseil de gestion patrimoniale préalablement à leur inscription à son ordre du jour. Ne sont pas soumis à cet avis préalable, les actes de gestion interne (nomination du personnel, etc.).

**Art. 10 :**

Le siège de l'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné est fixé au siège du syndicat intercommunal

d'aménagement hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné.

**Art. 11 :**

Compte tenu du caractère innovant, la présente convention à une durée limitée, de six ans ( ?), pouvant être prolongée si un vote intervient.

**Art. 12 :**

La durée du mandat de chacun des délégués est celle de l'assemblée qu'il représente. Les délégués sortants sont rééligibles.

**Art. 13 :**

Les modifications de cette convention se décideront à la majorité des 2/3.

**Art. 14 :**

Les ressources du SIAH4V dans le cadre de ce partenariat politique sont composées :

- De ressources fixes :
  - contribution de ses membres
  - subventions de l'agence de l'eau, de l'Etat, du conseil régional Rhône-Alpes, du conseil général de l'Isère, des communautés d'agglomération ou de communes, des Contrats de Développement Rhône-Alpes et des syndicats des eaux du bassin, dans le cadre de conventions pluriannuelles
- De ressources liées à des projets :
  - Conventions spécifiques avec l'agence de l'eau, de l'Etat, du conseil régional Rhône-Alpes, du conseil général de l'Isère, des syndicats d'eau potable
  - Subventions de l'Union Européenne
  - Cotisations de la part d'acteurs privés
- L'équipe de facilitation fait l'objet d'un management et d'un financement spécifique.

**Art. 15 :**

L'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné se réunit au moins une fois par trimestre. Le Président est tenu de la convoquer à la demande du tiers au moins des membres du comité.

**Art. 16 :**

Les décisions de l'instance politique de l'institution patrimoniale du bassin des 4 Vallées du Bas Dauphiné concernant

| | |
|---|---|
| l'application de la charte sont publiques. | Le syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné assurera le secrétariat du Conseil de Gestion Patrimoniale. |
| **Art. 17 :** | |

Fait à Saint Jean de Bournay, le

Pour le conseil régional
Rhône-Alpes

Le Président

Pour le conseil général
de l'Isère

Le Président

Pour le syndicat intercommunal d'aménagement
hydraulique des 4 Vallées du Bas Dauphiné

Le Président

# Annexe 16 : fac-similé de la vice-présidente du Conseil Régional Rhône-Alpes confirmant son soutient à la démarche patrimoniale engagée par le SIAH4V

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Région RhôneAlpes

Hélène BLANCHARD

Vice-Présidente
déléguée à l'Environnement et à la
prévention des risques

Conseillère municipale de Caluire et Cuire

Votre interlocuteur : Alain CLABAUT
Chef de service
Tél. : 6173 / Tél. : 04 72 59 51 17

Objet : Charte des 4 vallées

SYNDICAT HYDRAULIQUE DES 4 VALLEES
- 5 JUIL 2006
COURRIER ARRIVE

Monsieur Michel PERIER
Président
SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DES
QUATRE VALLEES DU BAS DAUPHINE
Route de Vienne
Za des Basses Echarrières
38440 SAINT JEAN DE BOURNAY

Charbonnières, le 03 JUIL. 2006

Monsieur le Président,

Notre rencontre du 15 juin 2006, en présence de vos collaborateurs, m'a permis de prendre connaissance du travail effectué par les acteurs locaux du territoire des 4 vallées.

La « charte de gestion durable de la qualité totale de l'eau dans le bassin des 4 vallées », issue de la démarche stratégique menée, a retenu toute mon attention. Elle correspond en effet à l'esprit de la nouvelle politique régionale en faveur de l'eau et des milieux aquatiques votée en juin 2006. Aussi, je souhaite qu'elle puisse être présentée, dans les meilleurs délais, au Comité Technique Régional de l'eau et des milieux aquatiques qui pourra confirmer le bien fondé des orientations de la charte.

Toutefois, la Région Rhône-Alpes reste attachée aux procédures contractuelles de type « contrat de rivière » pour l'attribution de subventions aux opérations menées par les maîtres d'ouvrage locaux. Au-delà de la mise en œuvre de la charte, il conviendrait de travailler à la préparation d'un tel contrat. Pour cela, la Région peut soutenir, au titre de sa politique emploi-environnement, l'embauche d'un chargé de mission dédié à cette tâche.

Dans le cadre de ce travail d'élaboration, un accompagnement régional pourrait également être envisagé, grâce à un contrat d'objectif, sur une thématique opérationnelle qui s'inscrirait dans la continuité du premier contrat de rivière mené sur le territoire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

Hélène BLANCHARD

P.J. : Dossier type « emploi-environnement »

Téléphone : 04 72 59 40 00
Télécopie : 04 72 59 42 18
Conseil régional Rhône-Alpes - 78, route de Paris
BP 19 - 69751 Charbonnières-les-Bains Cedex

- copie pour info
JP Vivian
M Fouilleuse
M Chaphil