

# Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau

Jean-Baptiste Narcy

## **L'** office national de l'eau et des milieux aquatiques


Créé en avril 2007 par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006, l'Onema est un établissement public sous tutelle du ministère en charge de l'Ecologie. Organisme technique français de référence sur la connaissance et la surveillance de l'état des eaux et sur le fonctionnement des milieux aquatiques, sa finalité est de favoriser la gestion globale et durable de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques. Il contribue ainsi à la reconquête de la qualité des eaux et l'atteinte de leur bon état, objectif fixé par la directive cadre européenne sur l'eau. Les 900 agents de l'Onema sont présents sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Corse et dans les départements et collectivités d'outre mer au titre de la solidarité de bassin. Pour mener à bien ses missions, l'Onema travaille en étroite collaboration et en complémentarité avec l'ensemble des acteurs de l'eau.

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du groupe d'experts en sciences humaines et sociales auprès de l'Onema, suite à un travail de Karin Trogër de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Ce groupe rassemble une douzaine de chercheurs, dont l'auteur, ayant en commun de s'intéresser à l'eau et aux milieux aquatiques à partir de leurs propres disciplines : anthropologie, droit, géographie, histoire, sciences de gestion, sciences politiques, sociologie... Il a arrêté le contenu général de l'ouvrage et apporté des éclairages des différentes disciplines représentées. La rédaction de l'ouvrage a par ailleurs été encadrée par un comité de pilotage, rassemblant des représentants de l'Onema, de son conseil scientifique et de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse. Il a veillé à la pertinence opérationnelle et à l'intelligibilité du propos de l'ouvrage pour son lectorat pressenti, et a amené certaines illustrations de terrain, objets d'encarts insérés dans le texte.

**C**et ouvrage poursuit la collection *Comprendre pour agir* qui accueille des ouvrages issus de travaux de recherche et d'expertise mis à la disposition des enseignants, formateurs, étudiants, scientifiques, ingénieurs et des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

Il est consultable sur le site internet de l'Onema ([www.onema.fr](http://www.onema.fr), rubrique publications) ainsi que sur le portail national « les documents techniques sur l'eau » (<http://www.documentation.eaufrance.fr/>).





**Regards des sciences sociales  
sur la mise en œuvre  
des politiques de l'eau**

Jean-Baptiste Narcy



## Préface

Comme une certaine rengaine, le besoin de développer les politiques de gestion de l'eau et de préservation des milieux aquatiques « en intégrant de façon beaucoup plus volontariste les sciences humaines et sociales » est largement exprimé depuis de longues années.

Avec la directive cadre sur l'eau et ses exigences en ce domaine et avec les démarches locales de gestion, l'économie de l'eau et de l'environnement a commencé à prendre une certaine place au sein des débats des comités de bassin, des commissions locales de l'eau, et des autres instances de gestion locale. Cet éclairage est salutaire et il convient de le développer. Il faut aussi souligner les apports considérables de la géographie qui, depuis plusieurs années maintenant, nous a largement aidés à envisager une vision beaucoup plus systémique de la gestion des milieux aquatiques.

Pour autant la mobilisation d'autres disciplines des sciences humaines et sociales (SHS) reste aujourd'hui trop embryonnaire. Les sciences sociales, les sciences politiques, l'anthropologie, la philosophie... restent encore aujourd'hui largement sur le bord du chemin de la réflexion des concepteurs de projets et des décideurs. Les institutions en charge du pilotage et de la mise en œuvre des politiques de l'eau hésitent encore à réserver, au sein des équipes, des postes centrés sur ces disciplines pour venir travailler en interaction avec les autres profils réputés « plus techniques » et prioritaires. Cette situation est paradoxale car on ne cesse de dire que la question de l'eau est une question de société, une question d'aménagement du territoire qui doit se fonder et s'intégrer dans la vie quotidienne des citoyens, des usagers de l'eau et des décideurs.

En prenant l'initiative de proposer un document de référence sur l'apport des sciences humaines et sociales pour la mise en œuvre des politiques de l'eau, l'Onema a souhaité que cet ouvrage soit l'occasion de développer une vision partagée sur ce sujet. Nourri simultanément d'apports théoriques solides et de retours d'expériences de terrain, ce document est une première étape pour développer une culture commune sur ce sujet. Et c'est dans cet esprit qu'il a été construit, en s'appuyant sur un groupe d'experts en SHS, en associant au comité de pilotage des praticiens de terrain (délégations inter-régionales de l'Onema et agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse), en nourrissant l'approche par des débats scientifiques et techniques, des enquêtes et des témoignages de terrain.

Cet ouvrage devrait aider le lecteur à clarifier le vocabulaire propre aux SHS, à reconnaître des méthodes ou systèmes de pensées, à se reconnaître dans certaines questions ou témoignages et ainsi à se tourner de façon plus avisée vers les SHS. Il devrait permettre aux équipes techniques de prendre conscience de l'intérêt de penser leurs projets en s'imprégnant des réflexions et propositions portées par les SHS. Il peut aussi constituer un support d'échanges avec les décideurs, présentant l'avantage de propositions ne concernant pas exclusivement, loin de là, le seul monde de l'eau.

En ce sens, l'Onema poursuivra cette initiative par des sessions de formation, par d'autres publications sur ces sujets et tout autre moyen susceptible d'accompagner le transfert opérationnel des connaissances acquises dans ces domaines.

Souhaitant que cette initiative apporte sa contribution à notre objectif commun de préservation et de reconquête du bon état des milieux aquatiques.

Philippe Dupont  
Directeur de l'action scientifique et technique de l'Onema

## Avant-propos

# Pourquoi mobiliser les sciences sociales pour la mise en œuvre des politiques de l'eau ?

Les politiques publiques consacrées à l'eau et aux milieux aquatiques ont comme caractéristique d'être largement conçues, portées et mises en œuvre sur le terrain par des organisations et des professionnels que l'on peut qualifier de « techniques » : ingénieurs et techniciens peuplent très majoritairement ce secteur particulier de l'action publique.

Ce constat s'explique aisément. Comme le souligne le sociologue M. Jollivet (1992), la technique peut être définie comme l'outil de médiation entre « la nature » et « la société » : l'eau et les milieux aquatiques sont des objets « naturels », sur lesquels l'homme et les sociétés agissent par conséquent techniquement. Par ailleurs, l'émergence puis la montée en puissance de l'ingénierie technique et des grands corps d'ingénieurs de l'Etat a joué, en France, un grand rôle dans l'histoire de la prise en charge de l'eau et des milieux aquatiques par la puissance publique.

Cette particularité explique que les savoirs qui irriguent les politiques de l'eau relèvent très largement des sciences de l'ingénieur, elles-mêmes nourries de nombreux corpus académiques relevant des sciences de l'univers et des sciences du vivant. Ces connaissances sont bien sûr indispensables pour guider l'action en la matière : diagnostiquer et suivre l'état de la ressource et des milieux, en comprendre le fonctionnement dans toute sa complexité, définir des objectifs à atteindre et des moyens pour ce faire, dimensionner des ouvrages et en prévoir l'impact, etc. Pour autant, **les politiques de l'eau ne sauraient être réduites à leur seule dimension technique**, tout simplement parce que ce sont des... politiques. En tant que telles, elles ont donc affaire à des choix de société, aux délibérations censées y présider, aux processus sociaux qui les déterminent ou les rendent possibles, aux réactions qu'elles suscitent. En tant que telles, elles poursuivent le plus souvent des visées de changement qui leur confèrent une dimension stratégique.

En fait, sur le terrain, tous ceux qui portent les politiques de l'eau sont confrontés, dans le quotidien de leur métier, à ces dimensions. C'est pourquoi au côté des sciences de l'ingénieur, des sciences de l'univers et des sciences du vivant, les sciences humaines et sociales ont tout autant vocation à éclairer leur métier, en leur permettant d'appréhender plus facilement, au-delà de leur intuition ou des enseignements de l'expérience personnelle, l'ensemble de ses dimensions. C'est ce à quoi cet ouvrage entend contribuer.

Ainsi l'intervention technique n'engage pas que des savoirs scientifiques liés à l'eau et aux milieux : elle comporte aussi des dimensions philosophiques, sociologiques, politiques, stratégiques... Les ingénieurs et gestionnaires de l'eau ne sont ni philosophes, ni politistes, ni spécialistes de l'analyse stratégique – **cet ouvrage entend les aider cependant à considérer la part éthique, politique, stratégique, etc. que comportent nécessairement leurs métiers.** Il s'agit également de leur fournir des repères pour s'orienter dans les différents courants théoriques et corpus méthodologiques susceptible d'éclairer leurs métiers et pratiques.

Cet ouvrage ne prétend pas pour autant couvrir de manière exhaustive toutes ces dimensions, ni toutes les disciplines académiques auxquelles elles renvoient. Deux partis pris ont guidé sa conception :

- par souci pragmatique de ne pas vouloir embrasser trop large, l'économie et le droit ont été exclus de son champ ;
- le propos vise à faire sens d'abord en référence aux expériences vécues par les lecteurs pressentis de cet ouvrage et ne se veut pas académique. Plutôt que sur un découpage disciplinaire, son organisation est donc fondée sur des difficultés et préoccupations recensées sur le terrain, susceptibles de renvoyer à plusieurs disciplines à la fois (sociologie, anthropologie, sciences politiques, sciences de gestion, histoire...).

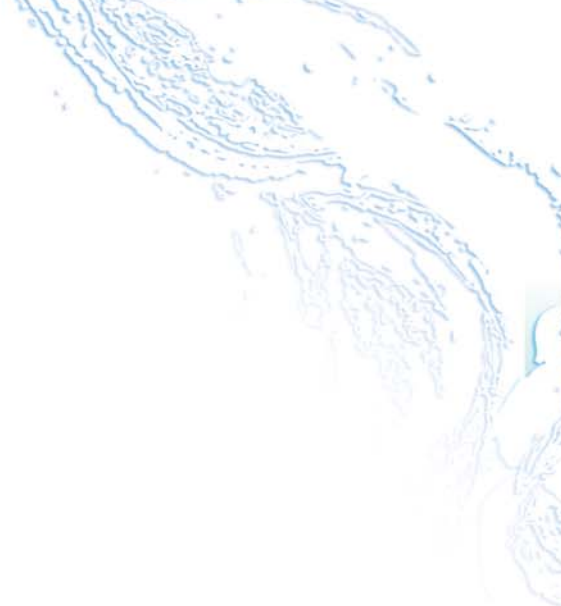
**A**insi, l'ouvrage s'organise en quatre chapitres :

- le premier chapitre prend comme point de départ la figure de **l'opposition entre « l'homme » et la « nature »**, entre la "société" ou "l'économie" d'un côté et les "petites bêtes" et "petites fleurs" de l'autre. Il vise ainsi à prendre du recul sur cette opposition, fréquente lorsque sont discutés voire mis en cause des politiques de l'eau ou des projets sur le terrain, en mobilisant des éclairages de l'anthropologie, de l'histoire de l'écologie scientifique et de l'éthique environnementale ;
- le deuxième chapitre part de la question de **la légitimité des politiques de l'eau**, parfois mise en question sur le terrain en dépit de leur caractère d'intérêt général. Pour mieux comprendre ce type de difficultés, il mobilise des éclairages relevant notamment des sciences politiques, en retraçant les évolutions qu'ont connues, ces dernières décennies, cette notion d'intérêt général et plus généralement les politiques publiques, tant dans leurs modes de conception que dans leur mise en œuvre. Il s'arrête plus particulièrement sur les spécificités des politiques de l'eau françaises en la matière ;
- le troisième chapitre vise à éclairer **le caractère nécessairement collectif des changements** que les politiques de l'eau cherchent à faire advenir et, partant, les difficultés pouvant être rencontrées liées au **caractère complexe et/ou conflictuel des « jeux d'acteurs »**. Afin d'être en mesure de mieux saisir les conditions et les ressorts du changement collectif, il propose une mise en perspective des différents regards que porte sur cette question du changement collectif une grande diversité de courants théoriques, notamment issus de la sociologie ;
- le dernier chapitre enfin, approfondit cette question du changement collectif pour s'intéresser aux **processus de concertation** censés contribuer à son émergence. Apportant quelques précisions sémantiques sur ce terme souvent ambivalent, il distingue deux modèles archétypaux de conception d'un processus de concertation, susceptibles de servir de repères pour organiser, dans la pratique, la mise en œuvre d'une démarche de changement concerté.

L'ensemble de ces chapitres est jalonné de deux types d'encarts :

- les uns ont vocation à décliner les notions développées sur des aspects particuliers des politiques de l'eau ;
- les autres à illustrer le propos sur des dossiers concrets.

Si les deux derniers chapitres sont relativement liés, ces quatre chapitres ont été conçus pour pouvoir être lus indépendamment, selon les centres d'intérêts ou les questionnements du lecteur. Celui-ci trouvera par ailleurs, en fin de volume, un index de mots clés pour à la fois susciter sa curiosité et la satisfaire, en l'orientant vers des parties spécifiques de l'ouvrage.



9

**Résumé**

15

**Les relations entre les sociétés et les milieux : faut-il opposer la nature et l'homme ?**

43

**La légitimité des politiques de l'eau : entre intérêt général et intérêts particuliers ?**

75

**Action collective, jeux d'acteurs et conflits : comment saisir les conditions et les ressorts du changement ?**

111

**Comment porter et/ou accompagner le changement ?**

139

**Conclusion.  
Mise en œuvre des politiques de l'eau : quels apports des sciences humaines et sociales ?**

144

**Bibliographie**

147

**Index**





An aerial photograph of a coastline, likely a bay or inlet, with a teal gradient overlay. The water is a deep teal, and the land is a lighter, almost white color. The coastline is irregular, with several small islands and peninsulas. A vertical black line is positioned to the left of the word 'Sommaire'.

# Sommaire





## Résumé



## Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau

**L**es politiques publiques consacrées à l'eau et aux milieux aquatiques ont comme caractéristique d'être largement conçues, portées et mises en œuvre sur le terrain par des organisations et des professionnels que l'on peut qualifier de « **techniques** » : ingénieurs et techniciens peuplent très majoritairement ce secteur particulier de l'action publique.

Pour autant, les politiques de l'eau ne sauraient être réduites à leur seule dimension technique, tout simplement parce que ce sont des... politiques. En tant que telles, elles ont donc affaire à des choix de société, aux délibérations censées y présider, aux processus sociaux qui les déterminent ou les rendent possibles, aux réactions qu'elles suscitent. En tant que telles, elles poursuivent le plus souvent des visées de changement qui leur confèrent une dimension stratégique. C'est pourquoi elles n'engagent pas que des savoirs scientifiques liés à l'eau et aux milieux : elles comportent aussi des dimensions philosophiques, sociologiques, politiques, stratégiques...

**Cet ouvrage entend aider les ingénieurs et techniciens de l'eau à considérer la part éthique, politique, stratégique, etc. que comportent leurs métiers.** Il s'agit également de leur fournir **des repères** pour s'orienter dans les différents courants théoriques et corpus méthodologiques susceptibles d'éclairer leurs métiers et pratiques.

Sans prétendre couvrir de manière exhaustive toutes ces dimensions, ni toutes les disciplines académiques auxquelles elles renvoient, l'ouvrage s'organise en quatre chapitres, prenant chacun comme point de départ des préoccupations et difficultés prégnantes dans les politiques de l'eau, en référence aux expériences vécues sur le terrain par les lecteurs pressentis de cet ouvrage. Ces quatre chapitres ont été conçus pour pouvoir être lus indépendamment, selon les centres d'intérêts ou les questionnements du lecteur. De plus, un index de mots clés oriente vers des parties spécifiques de l'ouvrage.

### Les relations entre les sociétés et les milieux : faut-il opposer la nature et l'homme ?

Le premier chapitre prend comme point de départ la figure de l'opposition entre la « société » ou « l'économie » d'un côté et les « petites bêtes » et « petites fleurs » de l'autre, opposition que l'on retrouve fréquemment quand sont discutés et parfois mis en cause des politiques de l'eau ou des projets sur le terrain. Il vise ainsi à prendre du recul sur cette opposition en mobilisant des éclairages de l'anthropologie, de l'histoire de l'écologie scientifique et de l'éthique environnementale.

L'anthropologie nous apprend ainsi que **cette dichotomie est moins universelle que propre à la civilisation occidentale** – ce qui ne signifie pas, bien entendu, quelle n'ait aucun sens. L'histoire des sciences nous enseigne également que l'écologie d'un côté, les sciences humaines et sociales de l'autre, ont longtemps abordé les relations milieux/sociétés en conservant une dualité très forte entre ces deux termes, mais qu'elles tendent aujourd'hui à mettre en cause celle-ci : la nature et la société sont de plus en plus considérées par ces diverses disciplines comme ayant une histoire commune, issue d'une « coévolution ». Enfin, la relation entre l'homme et la nature est une question morale, renvoyant à divers débats d'ordre non plus scientifique mais éthique, balisés par des écoles de pensées opposées telles que l'anthropocentrisme (vision utilitaire de la nature), le biocentrisme (toute forme de vie est une fin en soi) ou encore l'écocentrisme (l'homme fait partie comme les autres espèces d'une « communauté biotique » à préserver pour elle-même).

Au total, **ces évolutions scientifiques et ces conceptions éthiques des relations homme-nature se retrouvent dans les cultures techniques qui coexistent aujourd'hui dans les politiques de l'eau**, avec d'un côté la nature-artefact, objet de maîtrise, des sciences de l'ingénieur (les équipements) et, de l'autre, la nature-processus, autonome et objet d'observation, des sciences naturelles (les milieux).

## La légitimité des politiques de l'eau : l'intérêt général face aux intérêts particuliers ?

Le deuxième chapitre part de la question de la légitimité des politiques de l'eau, parfois mise en question sur le terrain en dépit de leur caractère d'intérêt général, face à ce qui peut être perçu comme de simples « intérêts particuliers ». Divers travaux de sciences sociales, relevant notamment des sciences politiques, permettent de mieux comprendre ce type de difficultés. Ils nous apprennent que **deux modèles d'action publique se seraient succédés au fil du temps**. Le premier, historique, a vu diverses formes d'intérêt général être définies a priori par l'État, et mises en œuvre de façon descendante, via des filières techniques cloisonnées, en donnant lieu à des arrangements locaux peu transparents dans les territoires. Le second, qui lui aurait succédé, voit l'intérêt général défini en quelque sorte au cas par cas, par des procédures plus horizontales, territorialisées de manières différenciées selon les enjeux considérés et convoquant une plus grande pluralité d'acteurs – d'où la montée en puissance de la notion très polysémique de « gouvernance ».

Au total, quel que soit le modèle d'action publique considéré – on peut penser que les deux coexistent en réalité aujourd'hui sur le terrain – l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers apparaît trop limitée pour saisir les enjeux de légitimité d'une action publique donnée : **incarnées par l'État ou construites de manière plus ascendante, diverses formes d'intérêt général ont toujours coexisté et se sont bien souvent opposées**.

Cependant, **les politiques de l'eau françaises ont entretenu dès les années 1960 (loi de 1964) un rapport particulier à l'intérêt général**, en étant ancrées dans des procédures participatives et subsidiaires (gestion par grands bassins), et structurées autour d'une notion quelque peu différente : le patrimoine commun (consacré dans la loi sur l'eau de 1992). Dès lors, depuis longtemps, les porteurs des politiques de l'eau organisent ou participent à des procédures multi-acteurs, à diverses échelles, où se définit et s'incarne cet intérêt général, ou plutôt, en l'occurrence, « commun ».

Au total, pour assurer la légitimité de leur action, les porteurs des politiques de l'eau sont donc conduits à assurer **deux fonctions : d'un côté, s'engager pour défendre la cause de l'eau face à d'autres formes d'intérêt général et, de l'autre, garantir la qualité procédurale des instances subsidiaires où se joue en partie cette confrontation**. Ces deux rôles sont en tension : il est délicat d'être à la fois partie prenante du débat et garant des bonnes conditions de son déroulement.



## Action collective, jeux d'acteurs et conflits : comment saisir les conditions et les ressorts du changement ?

Le troisième chapitre vise à éclairer le caractère nécessairement collectif des changements que les politiques de l'eau cherchent à faire advenir et, partant, les difficultés pouvant être rencontrées liées au caractère complexe et/ou conflictuel des « jeux d'acteurs ». Afin d'être en mesure de mieux saisir les conditions et les ressorts du changement collectif, il propose une mise en perspective des différents regards que porte sur cette question du changement collectif une grande diversité de courants théoriques, notamment issus de la sociologie. Deux types d'approches sont ainsi distingués, selon qu'ils s'intéressent à l'une ou l'autre des **deux composantes fondamentales d'un processus de changement** :

■ « **le système institué** », hérité du passé, pesant sur les acteurs en conditionnant leurs marges de manœuvre, leurs idées, leurs intérêts... et, par conséquent, déterminant largement la possibilité qu'un changement considéré puisse survenir. La sociologie critique, la sociologie des organisations et l'analyse stratégique, ou encore la théorie des coalitions de cause, quoique très différentes et parfois opposées, partagent un tel objet où les rapports de force et de pouvoir, les conflits et les stratégies sont au cœur de l'analyse ;

■ « **les dynamiques instituantes** », découlant des agissements et innovations des acteurs, notamment de ceux porteurs d'intentions de changement, et susceptibles de mettre en tension le système institué, de le mettre en cause pour, *in fine*, le faire évoluer. Les divers courants de la sociologie dite « compréhensive » ou « pragmatique » (sociologie de l'innovation, analyse des controverses, théorie de la justification...) se centrent ainsi sur la manière dont les acteurs eux-mêmes donnent du sens à leurs actions et aux changements qu'ils font advenir.

En se centrant sur l'émergence des intentions qui motivent le changement, sur les processus d'apprentissage collectif qui le rendent possible en faisant évoluer les intérêts et identités, sur les différentes formes d'engagement des acteurs, l'analyse des « dynamiques instituantes » peut déboucher sur des prescriptions visant à mieux favoriser les processus qui rendent possible l'émergence du changement. Cependant, ces courants récents de l'analyse sociologique ont tendance à occulter la persistance de conflits d'intérêts et de rapports de pouvoir irréductibles. C'est pourquoi il reste indispensable de ne pas négliger l'analyse du « système institué » où s'inscrivent ces intérêts en conflits et ces rapports de pouvoirs, afin de **conserver une vision lucide de la gestion effective de l'environnement : non seulement ce qui permet au changement d'advenir, mais aussi ce qui explique, malgré tout, l'inertie des systèmes que l'on s'efforce de faire évoluer.**



## Comment porter et/ou accompagner le changement concerté ?

Le dernier chapitre, enfin, dans le prolongement du précédent, approfondit cette question du changement collectif pour s'intéresser aux processus de concertation censés contribuer à son émergence. Apportant quelques **précisions sémantiques** sur ce terme souvent ambivalent, il distingue **deux modèles archétypaux de conception d'un processus de concertation**, susceptibles de servir de repères pour organiser, dans la pratique, la mise en œuvre d'une démarche de changement concerté et/ou concevoir la place que l'on entend y occuper.

**Le modèle « Concerter, Analyser, Choisir »**, construit en opposition au modèle descendant historique de l'action publique, est fondé sur la notion de **co-construction** du changement par l'ensemble des acteurs qui se concertent. Il valorise largement les « dynamiques instituantes » et, pour le porteur d'une politique ou d'un projet, fournit des prescriptions éclairant son rôle de garant de la qualité des procédures.

**Le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier »**, est davantage centré sur la notion de **négociation**, en mettant en scène deux figures bien différentes : l'acteur porteur d'une politique ou d'un projet d'un côté, ses objecteurs, contradicteurs ou opposants de l'autre. Il se fonde davantage sur l'analyse stratégique du « système institué »

et c'est plutôt au porteur d'une politique en tant que promoteur d'une cause face à d'autres que s'adressent les préconisations qu'il fournit.

Le choix de mobiliser l'un ou l'autre de ces deux modèles pour concevoir une démarche concertée, s'il peut être lourd de conséquences sur la manière de conduire celle-ci, dépend des convictions de chacun quant aux vertus respectives de la co-construction ou de la négociation, quant à la validité des raisonnements sous-jacents à ces deux modèles. **Leur utilité pour le porteur de politiques publiques ou de projets, est de servir de repères pour apprécier de manière pragmatique une situation, et se construire une orientation adaptée à ses propres perceptions et convictions.**

## **Conclusion : que peuvent apporter les sciences humaines et sociales à la mise en oeuvre des politiques de l'eau ?**

Au terme de ces quatre chapitres, la conclusion générale de l'ouvrage défend l'idée que si les sciences humaines et sociales n'ont pas vocation à s'inscrire au sein des sciences de l'ingénieur, elles offrent cependant de nombreuses possibilités d'en **enrichir le contenu** et le sens, et ainsi d'en **accroître la portée opérationnelle**.









# Les relations entre les sociétés et les milieux : faut-il opposer la nature et l'homme ?

- 16 ■ Introduction
- 19 ■ Les relations entre l'homme et la nature :  
Une question anthropologique
- 23 ■ Un objet scientifique...
- 28 ■ Un objet moral...
- 33 ■ ... et un objet technique
- 38 ■ Quelques notions pour penser les politiques de l'eau  
et des milieux aquatiques en intégrant l'homme et la société
- 41 ■ Pour aller plus loin...

## Introduction

**L'**une des caractéristiques des politiques de l'eau est qu'elles ont affaire à un élément que l'on peut qualifier, si l'on s'en tient au sens commun, de « naturel ». Contrairement à des politiques telles que la politique de l'emploi, de la défense ou encore de l'éducation, les politiques de l'eau traite d'un objet qui n'est pas uniquement « sociétal », au sens où l'eau n'est pas un élément créé de toutes pièces par l'homme, ni une entité créée pour désigner une partie de la société (comme un secteur d'activité, une classe sociale, etc.). Comme l'ensemble des politiques d'environnement auxquelles elles se rattachent, les politiques de l'eau ont donc à voir avec ce que l'on désigne, dans le quotidien de nos conversations, par « la nature » (Figure 1).

Figure

1



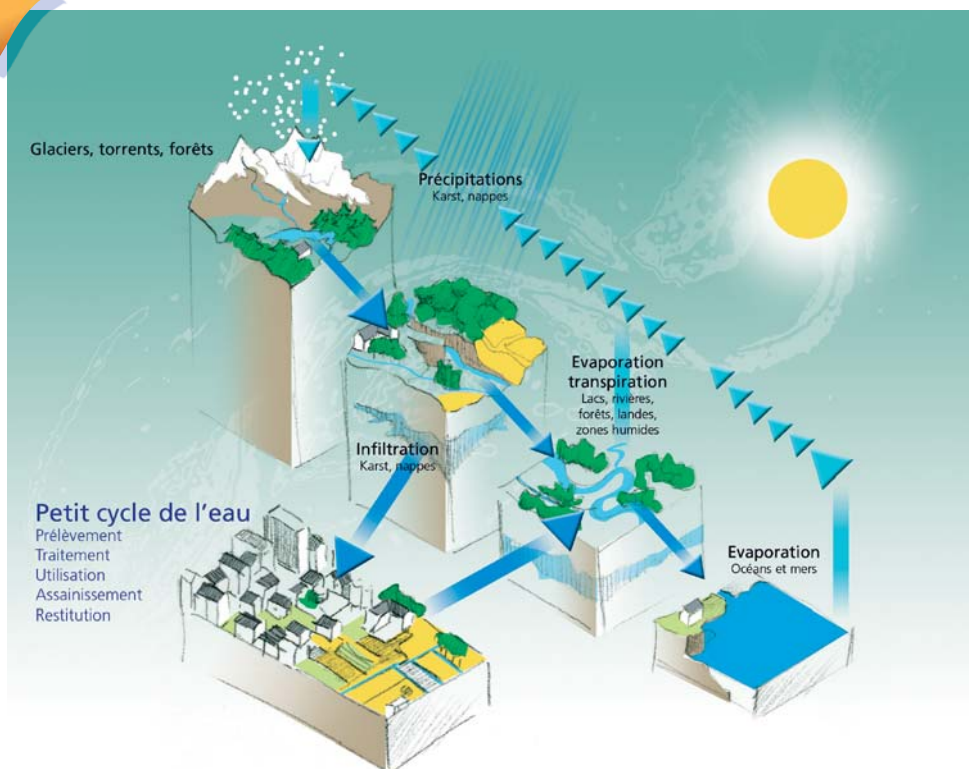
© L. Mignaux – METL-MEDDE

*Les politiques de l'eau ont à voir avec ce que l'on désigne couramment par « la nature ».*

Est-ce à dire que les politiques de l'eau se préoccupent d'un objet « en dehors » de la société ? Non, bien sûr. L'eau, en tant que « ressource », est désignée comme telle pour son utilité pour de nombreux usages, vitaux pour la société : l'eau potable, la production alimentaire, l'énergie, etc. L'eau renvoie également aux milieux aquatiques, aux zones humides, dont la préservation contribue également à des enjeux « de société » : le cadre de vie, le bien être des populations, les connaissances scientifiques... Tout autant qu'à « la nature », les politiques de l'eau ont donc affaire à la société et trouvent leurs finalités en relation avec celle-ci (Figure 2).

Figure

2



© Onema Graphies 38190

*Les politiques de l'eau ont affaire à la société et trouvent leurs finalités en relation avec celle-ci.*

**Cette situation particulière des politiques de l'eau, entre « nature » et « société », pèse sur leurs conditions de mise en œuvre.** Ceci se manifeste dans bien des situations concrètes. Ainsi, lorsque la préservation d'une zones humide, ou celle d'un bassin d'alimentation de captage, suppose de modifier les activités agricoles en place sur le site ; lorsque l'objectif de rétablissement de la continuité écologique sur un cours d'eau entre en tension avec la production d'hydroélectricité ; plus largement, lorsqu'il apparaît que les multiples pressions que subissent la ressource en eau et les milieux aquatiques sont corrélées à des modes de développement économique, il est fréquent de voir s'inviter, dans les débats et sur le terrain, l'idée que s'opposeraient, d'un côté, « ceux qui s'occupent de la nature » et, de l'autre, ceux qui se préoccupent avant de tout « de l'homme », « du progrès », « du développement »... *Entre les petites bêtes ou les petits poissons et nourrir le monde, il faudrait peut-être savoir ce qui est prioritaire !, bien sûr que la rivière, et l'eau, c'est important – mais il ne faudrait quand même pas que tout ça nous empêche de travailler !* - telles sont, en substance, les exclamations que l'on peut entendre parfois sur ce type de dossier. Bien que chacun sache que rien n'est aussi simple, ces discours mettent ainsi en scène une dichotomie opposant la nature et l'homme, les milieux naturels et la société (Figure 3page suivante), et peuvent aller jusqu'à mettre en doute l'humanisme de ceux qui se préoccupent du premier terme de ces oppositions.

Figure

3



a- b- c © L. Mignaux - METL-MEDEDE  
d © H. Carmié - Onema

*Les débats mettent souvent en scène une dichotomie opposant la nature et l'homme.*

Si chacun est libre de juger comme il l'entend ces interpellations, il est vrai parfois caricaturales, et de leur accorder ou non quelque importance, il faut reconnaître qu'elles touchent à une dimension particulière et fondamentale des politiques de l'eau : celles-ci traitent, effectivement, des relations homme/nature, ou milieux naturels/sociétés et il est par conséquent logique qu'elles puissent être questionnées sur ce plan.

Ce chapitre propose d'éclairer cette dimension, de différentes manières :

- tout d'abord, il s'agit de **prendre du recul par rapport à cette dichotomie**, dont les termes sont équivoques, et dont l'anthropologie nous apprend qu'elle est moins universelle que propre à la civilisation occidentale – ce qui ne signifie pas, bien entendu, qu'elle n'ait aucun sens ;
- ensuite, on s'intéressera aux relations milieux/sociétés en tant qu'**objets scientifiques**, en survolant les évolutions, décrites par l'histoire des sciences, qu'ont connu d'un côté l'écologie et, de l'autre, les sciences humaines et sociales, pour les traiter ;
- puis les **débats éthiques** que suscite la manière de penser et de prendre en compte ces relations dans la conduites des affaires humaines seront rapidement présentés...
- ...avant d'explicitier les **logiques techniques**, parfois très antagonistes, que ces considérations tant scientifiques que morales ont forgé.



## Les relations entre l'homme et la nature : une question anthropologique

### Une frontière relative

Les critiques parfois entendues à l'égard des politiques environnementales, mais aussi les plaidoyers pour les défendre, s'inscrivent dans une dualité qui nous est familière : d'un côté, les sociétés humaines et leurs développements, de l'autre, le milieu naturel (Figure 4). Qu'il s'agisse de regretter une attention jugée excessive envers la nature au détriment d'autres préoccupations (les « petites fleurs, les petites oiseaux et les petits poissons » *versus* les défis de l'alimentation, du développement économique...) ou au contraire d'appeler à une vigilance accrue vis-à-vis des relations que nos sociétés entretiennent de fait avec les milieux naturels, chacun inscrit son discours dans ce distinguo. Ainsi qu'en témoigne le titre même de ce chapitre, nous sommes habitués à considérer comme allant de soi le fait qu'il y a dans le monde qui nous entoure d'un côté ce qui relève des affaires humaines (la société, la culture, l'économie, la délibération politique...) et, de l'autre, ce qui relève du monde naturel (les lois de la physique, de la biologie, les milieux vivants, les animaux, les plantes, l'air, l'eau, etc.).

Figure

4



*Les politiques environnementales sont au cœur d'une dualité familière : d'un côté, les sociétés humaines et leurs développements, de l'autre, le milieu naturel.*

Il n'est sans doute pas inutile d'avoir conscience que **cette dualité société/milieu, homme/nature ou encore nature/culture, n'est en réalité pas universelle**. En étudiant de nombreuses sociétés éloignées de la nôtre tant dans l'espace que dans le temps, les chercheurs en sciences sociales et humaines ont montré qu'elle n'était qu'une manière parmi d'autres de comprendre et de donner un sens à l'univers, de « ranger », d'établir des catégories pour distinguer les êtres qui peuplent le monde. **Pour de nombreuses cultures, elle n'a pas de sens** : les Achuars (peuple vivant aux confins de l'Équateur et du Pérou), par exemple, incluent la plupart des plantes et animaux dans la même catégorie que les humains, leur conférant totalement ou partiellement la qualité de « personnes » et considérant qu'ils partagent avec eux certaines règles de comportement, telles que les règles matrimoniales. L'anthropologue P. Descola (2005) montre que cet exemple n'a rien d'exceptionnel et que la plupart des peuples n'établissent pas de discontinuité franche entre « humains » et « non humains ». En fait, il semble bien que ce soit nos sociétés occidentales qui constituent à cet égard l'exception (Figure 5).

Figure

5



a © Nature - City Wallpaper



b © Gleison Miranda-FUNAI  
www.sunivalfrance.org  
Image réalisée dans le cadre de la campagne  
Survival International contre l'exploitation  
forestière illégale au Pérou

Une dualité société/milieu qui n'est en réalité pas universelle.

## Le « grand partage » occidental

Cette dualité homme/nature ne remonte d'ailleurs pas à la nuit des temps. En germe dans la pensée chrétienne et notamment la Genèse, elle ne serait devenu quelque chose comme « allant de soi » que depuis l'avènement de la pensée moderne, à partir du 17<sup>e</sup> siècle, dont les fondements ont été posés notamment par Descartes, puis Kant et conduisant à distinguer de manière absolue le monde physique du monde morale, la nécessité du libre-arbitre, les moyens et les choses (objets) des fins et des hommes (sujets). Comme l'affirme le sociologue des sciences B. Latour (1999), cette dualité a eu des conséquences bien au-delà de la philosophie. Elle a fondé ce qu'il appelle le « **grand partage** » qui marque toute notre société, entre d'un côté l'activité scientifique (à qui revient l'étude de la nature et de l'univers, de ses lois, des faits objectifs, et *in fine* la définition du Vrai) et, de l'autre, l'activité politique et morale (qui a pour objet la délibération sur les valeurs morales et la définition du Bien), ces deux activités n'étant pas régies par les mêmes règles : celles de la validation scientifique pour l'une, des institutions démocratiques pour l'autre (Figure 6).



a © C. Maître - Inra  
b © L. Mignaux - METL-MEDE

Le « grand partage » qui marque toute notre société : d'un côté l'activité scientifique, de l'autre, l'activité politique et morale.

Reconnaître cette dualité homme/nature ou nature/société comme une particularité occidentale plus que comme une vérité « objective » ne revient pas nécessairement à ne lui reconnaître aucun sens ni à considérer les débats et controverses qui s'y inscrivent comme vains. Cela permet simplement de **prendre du recul de façon à ne pas considérer la « société » et la « nature » comme des choses « en soi », mais bien comme des catégories permettant de penser notre monde.** Dès lors, on est en mesure de mieux saisir les enjeux renvoyant à cette dualité, et surtout d'observer combien elle n'est pas si absolue (Encart ci-après pour ce qui concerne les politiques de l'eau).

À la faveur de la montée en puissance des préoccupations environnementales, les sciences de la nature ont été conduites à intégrer l'homme et la société dans leurs objets. Symétriquement, les sciences sociales et humaines, sollicitées par la demande sociale, convoquées par les acteurs économiques et politiques en vue d'apporter un meilleur éclairage des stratégies d'action, se sont intéressées à l'environnement par le biais de la gestion des ressources renouvelables, des impacts du changement climatique sur les sociétés contemporaines... (section « Un objet scientifique... » ci-après). Parallèlement, les débats d'ordre éthique ont également fait entrer la nature dans le champ de leurs préoccupations (section « ... un objet moral... » ci-après). Diverses manières de considérer les relations entre l'homme et la nature émergent alors de part et d'autre, et leur passage en revue permet d'éclairer les tenants et aboutissants des débats et controverses observés sur le terrain.

## Les politiques de l'eau aux interfaces du « grand partage »<sup>1</sup>

L'idée d'entamer cet ouvrage par cette mise en perspective très générale vient du fait qu'elle concerne particulièrement les politiques de l'eau, qui se situent d'emblée aux interfaces entre société et milieux naturels, entre connaissances scientifiques et délibération politique (Figure 7) :

- dans leurs finalités tout d'abord avec notamment la notion de « gestion équilibrée » (article 2 de la loi sur l'eau de 1992), est mise en avant la contribution de ce volet d'action publique à la fois au développement de la société, et à la préservation des milieux naturels ;
- dans leur fonctionnement ensuite avec les nombreuses procédures de planification concertée et de programmation auxquelles les politiques de l'eau donnent lieu (SDAGE, SAGE, contrats de rivière, programmes d'intervention des agences de l'eau, programmes de mesures...) et font appel tant à l'expertise scientifique (recherches, études, phases d'état de lieux...) qu'à des processus de concertation et de délibération politique (comités de bassin, commissions locales de l'eau, comités de rivières...).

Au total, les politiques de l'eau sont positionnées à cheval sur cette frontière entre société et milieux, entre politique et science. Il est donc logique que les débats et controverses qu'elles suscitent renvoient aux différentes manières qu'ont les uns et les autres de penser cette frontière.

Figure 7



© L. Mignaux - METL-MEDEDE

*Les politiques de l'eau aux interfaces du « grand partage ».*





## Un objet scientifique...

### Pour les écologues...

Avec la notion d'écosystème, l'écologie s'est voulue science systémique, mettant au cœur de son questionnement la compréhension des *relations* entre les différentes composantes physico-chimiques (biotope) et les communautés d'êtres vivants (biocénose) d'un écosystème. Cependant, a-t-elle intégré pour autant la société et les activités humaines parmi ces éléments à mettre en relation ?

#### ■ L'équilibre climacique

Sans entrer ici dans le détail de ce que l'histoire des sciences nous raconte de cette discipline, on notera que, comme le souligne l'écologue P. Blandin (2009), elle a été durablement marquée par la notion d'équilibre de la nature, incarnée dans le concept de climax développé dès 1916 par l'écologue américain F. E. Clements. Le climax correspondrait ainsi à l'état d'un écosystème arrivé à maturité, et doté d'une capacité de stabilité et de résilience maximale face aux perturbations. Sur le plan des investigations scientifiques à conduire, comprendre le fonctionnement d'un écosystème passe alors par l'analyse de son climax, qui constitue son état de référence stabilisé. Dans cette approche scientifique, les interventions humaines sont alors considérées comme des biais perturbateurs qui empêchent de saisir cet état de référence. D'où **une certaine convergence entre ce paradigme scientifique de l'équilibre écologique et l'idéal d'une nature vierge, non perturbée par l'homme**. De là à penser que l'écologie scientifique exclut l'homme et les activités humaines de son champ, il n'y a qu'un pas... qu'il ne faut pas forcément franchir.

#### ■ L'importance des perturbations dans une vision plus dynamique des écosystèmes

En effet, son développement étant contemporain de la montée en puissance des préoccupations sociétales en matière d'environnement et de protection de la nature, l'écologie scientifique a toujours été sollicitée pour éclairer les politiques conduites en la matière. **Dans ses visées prescriptives, l'écologie a donc toujours inclut l'homme dans son champ de connaissance**, fût-il effectivement d'abord considéré comme un facteur de perturbation contre lequel prémunir les écosystèmes. Surtout, l'écologie scientifique a connu ces dernières décennies des évolutions théoriques ayant ouvert nombre **de controverses, invitant à repenser, au sein même de la discipline, les relations homme-nature**. Ainsi, le concept de climax a été fortement mis en cause par le développement de l'écologie des paysages au tournant des années 1980. Constatant l'hétérogénéité des systèmes écologiques et l'importance des perturbations – non nécessairement anthropiques : tempêtes, incendies, explosion de ravageurs... – pour les expliquer, ce courant conteste l'idée d'une situation stable comme état de référence et y substitue une **vision plus dynamique**. La notion d'équilibre n'est alors pas nécessairement abandonnée, mais dans une acception plus dynamique et à une échelle plus large, celle du paysage. Cette nouvelle approche se retrouve d'ailleurs en matière d'écologie fluviale, où les perturbations récurrentes telles que les crues et les phénomènes de divagations sont considérées comme nécessaires pour le maintien d'un équilibre dynamique de l'hydrosystème fluvial dans son ensemble, comme l'ont montré par exemple les travaux de Jean-Paul Bravard sur le Rhône.

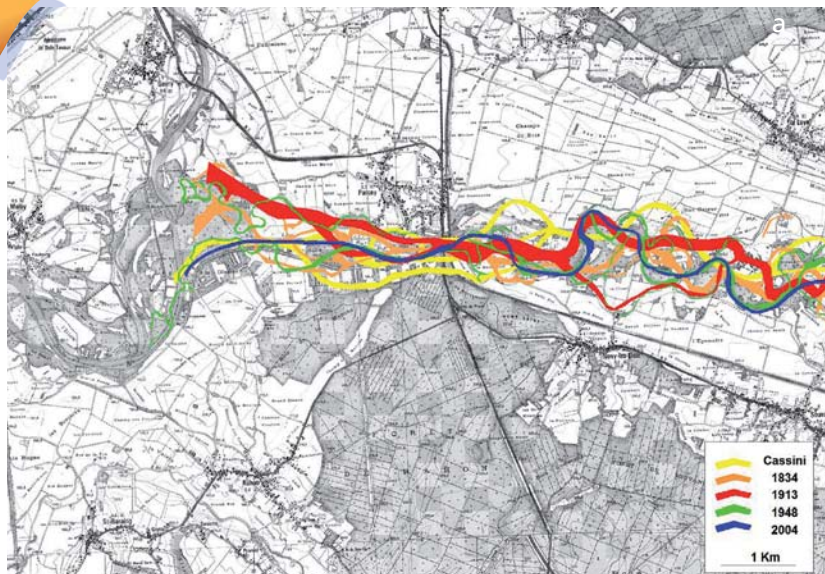
## ■ Historicité de la nature : trajectoires plutôt que stabilité

Dès lors, la notion de perturbation a acquis un statut plus positif – se développe également « l'écologie des perturbations » – et la mise en cause de la notion de stabilité pour penser un état de référence idéal a ouvert la voie à une nouvelle manière de penser les relations homme-nature. En s'intéressant aux perturbations comme facteurs d'évolution « normale » des écosystèmes, les écologues ont été conduits à replacer ceux-ci dans un contexte géographique plus large et, de ce fait, dans un contexte historique. Jusque-là, seules les sociétés humaines avaient une histoire, la nature et la stabilité de ses climax en étant dénuées – désormais, la nature aussi était dotée d'une historicité, et la notion de « trajectoire » est apparue pour remplacer le concept d'équilibre climacique, jugé caduque par ces nouveaux courants scientifiques (G. Barnaud et J-C. Lefeuvre, 1992).

En écologie, **l'idée que nature et société aient une histoire commune s'est alors imposée** (Figure 8), tout spécialement en Europe où les milieux naturels ont été depuis des millénaires largement façonnés par les activités humaines – ce que ne remet pas nécessairement en cause leur caractère « naturel » si l'on considère que la nature a une histoire, où l'homme intervient...

Figure

8



© Fond SCAN 25®. © IGN 2010

*La nature est aussi dotée d'une historicité.*

## ... Et les sciences humaines et sociales

Dans les sciences sociales et humaines, l'engagement dans le champ des relations hommes/milieux a été différentiel selon les disciplines concernées : la géographie d'abord, puis l'économie, le droit et la sociologie, enfin l'histoire. Il serait trop ambitieux de tenter de décrire ici toutes les manières dont chacune de ces disciplines ont parfois accompli le chemin « symétrique » de celui parcouru par les écologues pour dépasser le clivage homme/nature dans la définition de leurs objets respectifs. Dans la continuité de la notion d'historicité de la nature, introduite à l'instant à propos des développements récents de l'écologie, on peut cependant évoquer **l'histoire, exemple particulièrement illustratif de ces évolutions...** Pour les périodes les plus lointaines (paléolithiques et néolithiques), la préoccupation environnementale est une exigence inhérente à celle du Préhistorien et cela depuis le XIX<sup>e</sup> siècle : reconstituer le contexte climatique, végétal, faunistique dans lequel les hommes des temps paléolithiques et néolithiques ont évolué, s'interroger sur leur utilisation des milieux....

En revanche, pour les sociétés plus proches dites historiques, **la prise en compte du facteur naturel dans ses relations avec les sociétés a été longtemps laissée de côté par les historiens.** Longtemps l'historien

a considéré que c'était là le domaine réservé du géographe. En fait, cette marginalisation de la question des relations Hommes/Milieus tient aux conceptions traditionnelles de l'histoire : à un système de pensée. Puisque l'Homme maîtrise la Nature, le milieu naturel ne constitue pas un facteur déterminant de l'évolution humaine : s'est installé alors **un schéma opposant « possibilisme humain » (des historiens) au déterminisme naturel** qui a longtemps enfermé la réflexion sur les rapports historiques de l'homme et de la nature. Le développement de l'archéologie de prévention, dans les années 1980, étroitement liée aux grands travaux d'aménagement du territoire, a accéléré un processus amorcé quelques décennies auparavant. La rencontre avec l'écologie et le recours aux sciences de la terre et de la vie à partir des années 60, puis le rapprochement avec l'ethnologie et surtout les retrouvailles avec la géographie ont conduit à l'élaboration de **nouveaux concepts** (concept d'héritage invitant à considérer l'ensemble « nature/culture » comme un « **anthroposystème** » (C. Lévêque *et al.*, 2003), c'est-à-dire un ensemble en co-évolution constante de dynamiques, d'interactions, d'adaptations, de choix et de prises de décisions ...), à l'émergence de **nouveaux objets de recherche** (dynamique des paysages, anthropisation des milieux, etc.) (T. Muxart *et al.*, 2003) (Encart ci-après).

### Quelles connaissances et représentations du passé pour quelles connaissances et représentations du présent : l'exemple des zones humides de la Brenne.<sup>2</sup>

En apportant la dimension temporelle, l'histoire propose un recul, une mise en perspective critique dans la prise de décision en matière environnementale. L'exemple de la Brenne (Figure 9) illustre comment on passe du paysage imaginaire, transposition dans le passé de l'impression immédiate que renvoient les milieux actuels, au paysage en tant que produit social hérité, fruit des interactions des sociétés avec leur milieu. De récents travaux (Benarrous, 2010) ont démontré que l'idée selon laquelle la Brenne, « le pays des mille étangs », classée parmi les zones humides françaises d'importance internationale par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), aurait été une zone humide originelle découle avant tout d'un présupposé remontant au XIX<sup>e</sup> siècle visant à intégrer la forte densité des étangs. Or les sources historiques et archéologiques ne témoignent en aucune manière de l'existence d'un tel milieu en Brenne avant le XIV<sup>e</sup> siècle. C'est vraisemblablement le déboisement excessif de l'époque antique, entraînant de l'érosion et une modification des niveaux de nappe, qui a conduit au paysage actuel de la Brenne. Ce paysage que l'on dit « traditionnel », « naturel » qui s'installe progressivement à partir des XIII<sup>e</sup>-XIV<sup>e</sup> siècles, résulte en fait d'un choix d'exploitation des sociétés médiévales qui, après 2000 ans d'activités sidérurgiques, privilégient l'élevage et le commerce lucratif de la carpe... L'héritage est important puisque la biodiversité remarquable de la Brenne résulte certes de conditions édaphiques bien particulières mais est aussi la conséquence de la pression ancienne de l'homme sur son environnement.

Figure

9



© www.hello-vaningen.fr

*La biodiversité remarquable de la Brenne résulte certes de conditions édaphiques bien particulières mais aussi de la pression ancienne de l'homme sur son environnement.*

## Sur quelles bases guider désormais l'action humaine ?

Les évolutions de l'écologie scientifique interpellent cependant sa portée prescriptive pour l'action humaine. En effet, si l'équilibre climatique ne constitue plus un état de référence, si l'historicité de la nature débouche sur l'existence de diverses trajectoires « naturelles » possibles pour les écosystèmes, sur quelles bases faut-il guider l'action publique visant la préservation et/ou la restauration des milieux naturels ? La nature que l'on vise à préserver et/ou restaurer ne s'imposant plus, faut-il se demander de quelle nature nous *voulons* (C. Leveque, S. Van Der Leeuw S. (Dir), 2003) ? Or, compte tenu de la vitesse de certains processus en jeu, comment rapidement faire la part entre les perturbations désirables et celles dont nous ne voulons pas (Encarts ci-après) ?

### Le « bon état », projet de société ?

Ces interrogations renvoient directement aux mises en cause dont la notion de « bon état écologique » portée par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) fait fréquemment l'objet. En effet, telle qu'elle est perçue (sinon telle qu'elle a été conçue), cette notion peut facilement être associée à une vision de la nature idéalement vierge de toute perturbation humaine et donc dénoncée comme une représentation de la nature sans réels fondements scientifiques. La retenir comme état de référence peut en effet, compte tenu de ce qui précède, poser problème : les milieux aquatiques ont en Europe une histoire, y compris dans leurs caractéristiques considérées comme « naturelles » (J-P. Bravard, M. Magny (Éds), 2002 ; J. Burnouf, P. Leveau (éds), 2004). La légitimité de la notion de bon état pour constituer un état de référence, mais aussi son opérationnalité, sont alors souvent mises en cause.

Face à ces critiques, on peut cependant objecter que la notion de « bon état » a, quelle que soient ses fondements scientifiques, le mérite opérationnel de constituer une référence permettant de guider l'action publique et son évaluation, faisant ainsi passer les politiques de l'eau d'une logique de moyens à une logique de résultats. Pour concilier cet intérêt opérationnel avec une validité conceptuelle cohérente avec les développements récents de l'écologie, on peut alors questionner l'idée que le « bon état » de la DCE s'inscrive nécessairement dans cette conception datée des relations entre société et nature et peu en phase avec l'histoire naturelle européenne. P. Blandin (2009) considère que les développements de l'écologie évoqués plus haut conduisent la nature à devenir partie des projets de société. Pourquoi, en effet, ne pas considérer le bon état de la DCE en tant que tel ? Cela implique alors de ne pas le présenter comme une référence scientifique indiscutable, mais davantage comme la traduction scientifiquement instruite de demandes sociales variées et s'exprimant à différentes échelles (celle de l'Europe où la Directive fut votée, celles des territoires où elle est mise en œuvre...) : cela suppose d'être capable de démontrer, dans les territoires où sont mises en œuvre les politiques de l'eau, cette correspondance.

Il s'agit également d'inscrire ce « projet », que le bon état constituerait, dans l'histoire des milieux aquatiques où il s'applique, plutôt que comme une référence désincarnée et, en quelques sorte, atemporelle.



## Le guide technique du SDAGE Rhône-Méditerranée sur l'hydromorphologie : agir aux nom d'objectifs techniques et réglementaires ancrés dans des préférences sociales

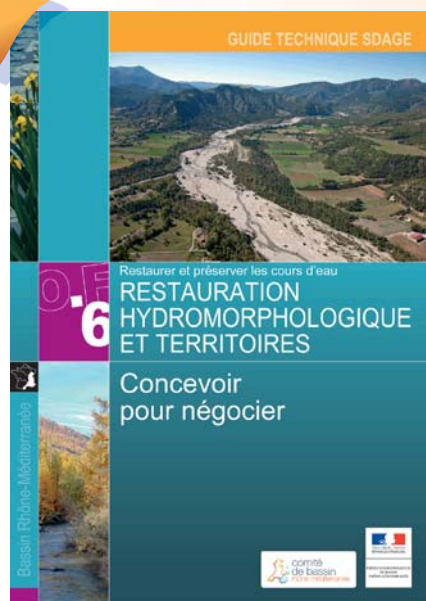
La restauration physique des cours d'eau constitue un volet important pour satisfaire les objectifs de la DCE. Cependant, il est aussi l'un des plus difficile à mettre en œuvre : rompant avec l'approche technique historique de maîtrise totale des cours d'eau et modifiant la « physionomie » et donc le rôle du cours d'eau dans le territoire, un projet de restauration hydromorphologique est susceptible de se heurter à bien des résistances.

Pour traiter cette difficulté et fournir des repères pour guider l'action des porteurs de projets en la matière, le guide technique du SDAGE Rhône-Méditerranée *Restauration hydromorphologique et territoires – concevoir pour négocier* (Figure 10) ne se contente pas de rappeler les bases scientifiques de l'approche qu'il promeut, ni ses fondements réglementaires. *C'est l'engagement européen de la France vis-à-vis de la DCE et ses objectifs de résultats de bon état ou de bon potentiel, qui légitime de manière générale cette action de restauration physique. Mais l'enjeu, sur chaque territoire concerné, est de susciter, à l'échelle locale, les préférences sociales et politiques qui résonnent avec ces objectifs* (p21). Pour cela, sans renier les objectifs réglementaires qu'il sert mais au contraire pour leur donner sens dans les territoires, la démarche que ce guide propose se fonde sur deux partis pris renvoyant aux aspects ici évoqués :

- le premier consiste à assumer que tout objectif « technique » est aussi un choix « de société ». C'est pourquoi la démarche proposée ne consiste pas à habiller « après coup » un projet technique en projet de territoire, mais bien à insuffler la réflexion sur les caractéristiques socioéconomiques du territoire concerné dès l'amont de la conception technique du projet, aux côtés des considérants d'ordres écologiques et hydrologiques. De la sorte, la résonance recherchée entre les objectifs de la DCE et les réalités territoriales locales a de meilleures chances d'être suscitée ;
- le second consiste à prendre pleinement en compte l'historicité du cours d'eau, tant dans son fonctionnement naturel qu'en lien avec l'histoire du territoire. Le guide recommande ainsi de replacer tout projet de restauration physique d'un cours d'eau dans une histoire longue de celui-ci. Cette histoire de la rivière dans son territoire doit explicitement être retracée pour que le projet défendu puisse s'y inscrire et trouver un sens qui soit intelligible pour tous – le cas échéant y compris pour ceux qui s'y opposent – au-delà des initiés de la DCE et/ou de l'écologie fluviale...

Figure

10



© Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

Le guide technique du SDAGE Rhône-Méditerranée Restauration hydromorphologique et territoires – Concevoir pour négocier.

## Un objet moral...

Cette réflexion sur la nature « que nous voulons » dépasse alors le seul champ des disciplines scientifiques : elle comporte une dimension éthique, la relation que nous entretenons avec la nature et les décisions à prendre en la matière dépendant aussi, aux côtés des connaissances scientifiques, des considérations morales que cette relation engage.

De quelle nature voulons-nous ? Il n'existe pas de réponse dans l'absolu à cette question, et la virulence des échanges auxquelles elle donne parfois lieu sur le terrain témoigne certainement des intérêts en jeu (Figure 11), mais aussi de conceptions divergentes sur le plan éthique quant aux relations qu'il convient d'entretenir avec la nature. Pour éclairer ces disputes, mais aussi prévenir les malentendus et procès d'intention, il n'est pas inutile de mentionner ici les différentes écoles de pensées qui existent, dans le champ éthique, sur cette question.

Figure 11



© F. Tanneau - AFP

*De quelle nature voulons-nous ? La virulence de certains échanges sur le terrain témoigne des intérêts en jeu.*

## Critiques de l'anthropocentrisme : biocentrisme et écocentrisme

Si l'éthique environnementale ne constitue pas aujourd'hui un champ académique clairement constitué en France, elle existe bien davantage dans le monde anglo-saxon, ayant ses courants de pensées et ses revues depuis plusieurs décennies. Selon la philosophe C. Larrère (2010), elle s'est construite au cours des années 1970 autour de la critique de l'anthropocentrisme. Elle a consisté en mettre en doute l'idée, héritée de la dualité

homme/nature occidentale, elle-même issue du christianisme plaçant l'homme au centre de la Création, évoquée au début de ce chapitre, selon laquelle seules les affaires humaines seraient dignes de considérations éthiques tout ce qui relève de la nature étant relégué au rang de moyens au service des besoins humains.

### ■ L'éthique anthropocentrée : une vision utilitaire d'une nature n'ayant de valeur qu'instrumentale (Figure 12)

Dans une vision anthropocentrique, la destruction de la nature n'est moralement condamnable qu'en ce qu'elle est susceptible de léser des humains, tirant intérêt de son existence. La nature considérée ici est avant tout **une ressource**, à vocation utilitaire pour soutenir les activités, un moyen doté d'une **valeur instrumentale** relative à des fins humaines, mais ne valant pour lui-même. D'où les discours parfois entendus sur les « petites fleurs, les petits oiseaux et les petits poissons » (le qualificatif employé n'étant pas anodin) pour souligner leur faible importance relative en raison de leur faible valeur instrumentale, en tant que ressource pour l'homme et la société. La charge de la preuve est alors du côté des protecteurs de la nature : c'est à eux de prouver que la perte d'éléments naturels entraînera plus de coûts que d'avantages pour les populations humaines.

Figure 12



© M. Bramard - Onema

*Dans une vision anthropocentrique, la destruction de la nature n'est moralement condamnable qu'en ce qu'elle est susceptible de léser des humains.*

### ■ L'éthique biocentrée : toute forme de vie est une fin en soi (Figure 13)

La critique de l'anthropocentrisme qui fonde les premiers développements de l'éthique environnementale consiste justement à considérer que la nature ne peut être réduite à cette valeur instrumentale, au service des besoins humains. Il s'agit de défendre l'idée que la nature et ses différentes composantes valent pour elles-mêmes, sont également dotées d'une **valeur intrinsèque**. Ainsi, le biocentrisme considère que dès lors que tous les êtres vivants développent des stratégies de survie, c'est bien que celle-ci constitue une fin en soi : **la vie de chaque être vivant vaut donc pour elle-même**. Toute dégradation de milieu, toute perte d'espèce est alors regrettable. Par rapport à l'approche anthropocentrique, la charge de la preuve est inversée et les « petites fleurs et les petits oiseaux » comptent pour eux-mêmes dans la balance, ce qui peut expliquer la virulence des échanges pouvant avoir lieu entre ces deux approches.

Figure 13



© J.B. Narcy

*Le biocentrisme considère que la nature et ses différentes composantes valent pour elles-mêmes.*

■ **L'éthique écocentrée : l'homme fait partie d'une « communauté biotique » à préserver pour elle-même (Figure 14)**

L'écocentrisme se différencie du biocentrisme en ce qu'il n'accorde pas de valeur intrinsèque à chaque être vivant, mais à l'ensemble qu'ils forment, à la « communauté biotique ». Plus encore que le biocentrisme, l'écocentrisme rompt avec le clivage entre l'homme et la nature, puisque l'homme fait lui-même partie, avec les autres espèces, de cette **communauté biotique dotée d'une valeur morale**. C'est cette appartenance à un tout dont il fait partie qui doit guider ses actions, ce qui lie étroitement ce courant éthique à l'écologie scientifique, en ce que celle-ci produit les connaissances nécessaires pour le mettre en pratique.

Figure 14



© F. Carreras - Inra

*L'écocentrisme considère que l'homme fait lui-même partie, avec les autres espèces, de cette communauté biotique dotée d'une valeur morale.*



## Pragmatisme et anthropocentrisme « élargi »

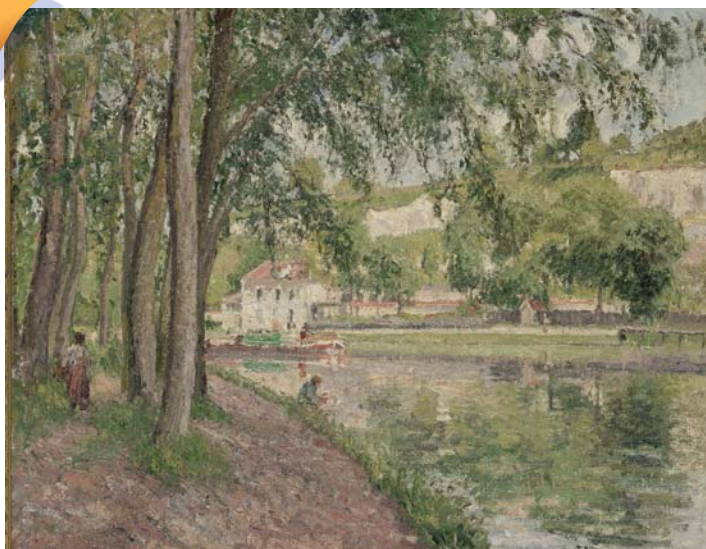
### ■ Faut-il vraiment choisir une « métaphysique » pour gérer la nature ?

En accordant une valeur éthique à des éléments non humains (les autres êtres vivants, les écosystèmes dans leur ensemble), le biocentrisme et l'écocentrisme ont donné lieu à de **très violentes critiques**, notamment en France. Identifiés et assimilés sous des expressions telles « écologie radicale », « *deep ecology* » ou encore « Khmers Verts », il leur a été reproché d'être anti-humanistes voire fascistes, en ce qu'ils peuvent conduire à accorder plus de valeur à être non humains qu'à des humains et/ou à donner plus d'importance à la communauté biotique qu'à l'individu, ce qui prête le flan aux procès en totalitarisme. Le caractère très idéologique de ces critiques explique leur virulence, mais témoigne aussi que ces courants éthiques mis en cause, en étendant le souci moral au-delà de l'humanité, placent le débat sur la protection de la nature à un niveau quasi métaphysique : c'est bien de la place de l'homme dans l'univers qui se retrouve finalement en question...

### ■ L'éthique anthropocentrée « élargie » : reconnaître l'extrême pluralité des valeurs instrumentales de la nature

C'est pourquoi d'autres courants de pensée ont émergé en matière d'éthique environnementale, en arguant du fait qu'il n'était sans doute pas vraiment nécessaire, et même probablement contre-productif, de vouloir convaincre la société entière d'une nouvelle métaphysique pour progresser en matière de préservation des ressources et milieux naturels. Dans un souci de **pragmatisme** et d'ouverture à une pluralité de modes de relation à la nature, s'est alors opéré une forme de retour à l'anthropocentrisme, mais en opposant à l'anthropocentrisme réducteur dénoncé par les éthiques bio- et écocentriques un anthropocentrisme « élargi ». Il s'agit ici de faire reconnaître que n'accorder à la nature qu'une valeur instrumentale (en tant que moyen au service des besoins humains) ne conduit pas nécessairement à la dévaloriser, à condition de **reconnaître la pluralité des valeurs instrumentales**. Ainsi, la valeur instrumentale de la nature ne se réduit pas nécessairement aux fonctions utilitaires et les besoins à considérer peuvent dépasser les usages exploitant ces seules fonctions. Elle peut comprendre des « intérêts désintéressés », cognitifs, esthétiques ou spirituels par exemple, qui sont aussi des besoins humains en ce qu'ils participent du bien être des personnes (Figure 15).

Figure 15



© RMN-Grand Palais (musée d'Orsay) / Hervé Moret, le canal du Loing (Seine et Marne) ou Chemin de halage à Saint Mammès, Pissarro Camille (1830-1903).

*La valeur instrumentale de la nature peut comprendre des « intérêts désintéressés » qui sont aussi des besoins humains en ce qu'ils participent du bien être des personnes.*

L'encart, ci-dessous, évoque différentes positions éthiques pouvant être rattachées aux positions prises lorsqu'est débattu ce qu'il faut entendre par « gestion équilibrée » de l'eau.

## Les implications éthiques de la notion de « gestion équilibrée » de l'eau

Les débats et controverses autour du bien fondé des projets inscrits dans les politiques de l'eau sont loin de porter uniquement sur leurs justifications scientifiques. S'agit-il de garantir un état des milieux et de la ressource permettant d'assurer le développement économique et l'exercice des usages, ou de préserver ces milieux et cette ressource des pressions qu'exercent ce développement et ces usages ? Et, puisque ces deux finalités sont inscrites dans la loi, comment les concilier ? Comment définir et garantir cette fameuse « gestion équilibrée » introduite par l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992 ? Cette question, bien que spécifique aux politiques de l'eau, peut être remise en perspective avec les différentes positions éthiques qui viennent d'être passées en revue quant aux relations homme-nature.

### ■ Une acception anthropocentrée : la « gestion équilibrée » entre les hommes

La notion de « gestion équilibrée » de l'eau et des milieux aquatiques peut être défendue dans une vision anthropocentrée des relations entre l'homme et la nature. L'équilibre à trouver est celui des intérêts humains constitués autour de l'eau, et il s'agit essentiellement de l'équilibre des usages de l'eau entre eux. On peut ainsi inscrire dans une telle conception éthique des relations homme-nature les approches utilitaires de l'eau et des milieux aquatiques, considérés en tant que ressource à partager au sein d'une communauté humaine, la communauté d'usages.

### ■ Une acception biocentrée : la « gestion équilibrée » entre les hommes et les autres êtres vivants

Adopter un regard biocentré sur la nature revient à valoriser davantage l'eau en tant qu'habitat pour de nombreux être vivants et il est évident que la notion de « gestion équilibrée » n'est alors pas la même que précédemment. L'équilibre visé est celui au-delà duquel le sacrifice de la qualité d'un habitat et des êtres vivants qu'il abrite n'est plus justifié par les avantages que l'on en tire : on peut ainsi rapprocher cette éthique des discours naturalistes insistant sur la composante biologique de l'eau et la nécessité de la protéger, pour elle-même.

### ■ Une acception écocentrée : la « gestion équilibrée » des hydrosystèmes

Un regard écocentré sur les relations homme-nature conduit plutôt à valoriser l'eau et les milieux aquatiques en tant qu'écosystèmes à préserver dans leur intégrité et leur fonctionnement global, et sur la responsabilité qui nous incombe en la matière. On peut alors rattacher la « gestion équilibrée » de l'eau et des milieux aquatiques à la notion d'équilibre écologique, dont on a vu cependant qu'elle faisait l'objet de nombreuses controverses parmi les écologues eux-mêmes.

### ■ « Gestion équilibrée » entre tous les besoins humains

Enfin, avec l'anthropocentrisme « élargi », la « gestion équilibrée » de la loi de 1992 peut à nouveau être pensée comme visant un équilibre entre divers intérêts humains et seulement humains, mais la notion d'usage est alors sans doute trop restrictive pour rendre compte de la diversité des relations aux milieux aquatiques à prendre en compte. La valeur instrumentale de l'eau-ressource (ressource quantitative, exutoire de pollution, ressource piscicole...) n'est plus seule à être prise en compte, et les valeurs esthétiques, symboliques, religieuses, etc. qu'accordent certaines communautés humaines à l'eau et aux milieux aquatiques sont également considérées. Plus pragmatique que les deux précédentes en replaçant l'humain au centre du souci moral, cette éthique plaide alors pour ouvrir l'espace public où se délibèrent les politiques de l'eau à une plus grande pluralité d'acteurs et d'attachements à l'eau.



## ... et un objet technique

**A** la fois objet scientifique et objet moral, les relations entre l'homme et la nature, entre les sociétés et leurs milieux, constituent bien sûr également un objet technique. En effet, vue des sciences humaines et sociales, la technique peut être appréhendée, ainsi que l'explique par exemple le sociologue M. Jollivet (1992), comme l'outil permettant d'opérer, sur un plan pratique, la médiation entre la « nature » et la « société » : elle permet **d'agencer les processus naturels mobilisés avec les finalités sociales visées**. L'action technique se retrouve donc par définition à la croisée des considérations scientifiques et morales qui viennent d'être évoquées. Elle reflète en ce sens les courants de pensées tant scientifiques que moraux dont elle est porteuse.

### Des logiques techniques d'intervention inscrites dans des visions antagonistes de la nature

L'histoire des sciences et techniques a connu un fort développement ces dernières décennies dans le paysage des sciences humaines et sociales. Parmi ces très nombreux travaux, on peut citer ceux de C&R Larrère (1997) qui, en proposant une histoire de la pensée occidentale à l'égard de la nature depuis l'antiquité à nos jours, à la fois dans ses dimensions scientifiques et morales, apportent un éclairage précieux que l'on peut mobiliser pour saisir les « cultures techniques » qui existent aujourd'hui. Ils montrent en particulier que **deux types de vision de la nature ont toujours coexisté au fil des siècles dans la pensée occidentale** (Encarts ci-après pour ce qui concerne leur déclinaison en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques).

#### ■ Une nature-artefact, objet de maîtrise (Figure 16)

La première est une nature-artefact, **passive**, dont l'ordre est à rechercher dans une causalité qui lui est extérieure et qui l'a produite. On la trouve par exemple chez Platon (chez qui la nature est le produit d'un demiurge artisan selon un ordre parfait : celui des mathématiques), celui de la Genèse (une nature produite par Dieu qui lui est extérieur) ou plus encore chez Descartes (pour qui il n'y a qu'une différence de proportion entre les machines des artisans et les corps de la nature, tous sont de l'ordre de la production) et Galilée (le principe d'inertie est tout à fait compatible avec l'idée d'un monde créé et mis en mouvement au départ, mouvement qui se conserve ensuite passivement). Cette nature-produite est également l'**objet des sciences expérimentales**, avec qui c'est l'homme lui-même qui se retrouve en position de créateur de la nature. L'expérience est réputée valable lorsqu'elle est fabriquée et qu'on y contrôle tout, que l'on peut la reproduire à l'identique : *c'est parce qu'on fabrique la nature que l'on peut prétendre la connaître*. Cette nature est également l'**objet des sciences de l'ingénieur** pour qui, selon l'historien A. Picon (1992), l'efficacité compte plus que la vérité avec la montée en puissance des outils de l'analyse mathématique. Elle est ainsi l'**objet du projet moderne de maîtrise de la nature**, que l'on peut d'évidence rattacher à l'éthique anthropocentrique utilitaire évoquée plus haut.

Figure 16



© J. Weber - Inra

*Un projet moderne de maîtrise de la nature.*

#### ■ Une nature-processus, objet d'observation et dont l'autonomie est valorisée (Figure 17)


La seconde vision de la nature qui fut toujours présente, aux côtés de la première, dans la pensée occidentale, est une nature-processus, **active** par elle-même. On la trouve par exemple chez Aristote ou chez les stoïciens, qui s'intéressent à une nature mue par sa propre causalité (elle se produit elle-même), même si ce processus est chez eux doté d'une finalité divine. Surtout, bien que l'ère moderne, entamée avec Descartes, se caractérise par son occultation par la nature-artefact évoquée ci-dessus, cette nature-processus ne disparaît pas de l'activité scientifique. On la trouve chez Newton et Leibniz (chez qui le mouvement s'explique par des causalités internes à la matière : gravitation, force, dynamique) et surtout tout au long du développement des **sciences naturelles** qui maintiennent, de Buffon à l'écologie contemporaine en passant par Darwin, l'existence **d'une science de l'observation** aux côtés des sciences expérimentales, continuant de privilégier le projet d'une connaissance intime de la nature plutôt que celui de sa maîtrise.

Figure 17



© J. Weber - Inra

*Une nature-processus, active par elle-même.*



## Deux visions de la nature toutes deux présentes dans les logiques techniques qui coexistent aujourd'hui au sein des politiques de l'eau

On peut considérer que les politiques de l'eau d'aujourd'hui trouvent une part de leurs origines dans cette entreprise de maîtrise de la nature évoquée ci-dessus, dans laquelle l'eau a occupé une place importante. Un historien, J-P. Goubert (1986), parle ainsi de « conquête de l'eau » : la maîtrise de l'hydrologie des fleuves (endiguements, chenalisation et recalibrage...), le développement des voies navigables, puis la mise en place des réseaux d'assainissement et d'eau potable, sont à mettre au compte de cette « conquête ». Aujourd'hui, la maîtrise des flux d'eau et de polluants, la gestion de l'eau « dans les tuyaux » qui mobilise encore la plus grande part des financements de l'eau, est l'héritière de cette histoire et du développement de la culture technique qu'elle a suscité. Dans ce volet des politiques de l'eau, l'homme se place en position de maîtrise vis-à-vis des processus naturels, qu'il suscite et contrôle grâce à ses ouvrages et dispositifs techniques (réseaux, ouvrages d'épuration...) : l'eau dont il s'agit relève bien d'une nature-artefact, reconstruite par les ouvrages et actions techniques afin d'être maîtrisée.

Cependant, la nature-processus existe aussi dans les politiques de l'eau actuelles. C'est l'eau « milieu vivant » et l'eau « écosystème », que valorisent les éthiques bio- et écocentriques, mais c'est aussi l'eau valorisée par une éthique anthropocentrique « élargie », l'eau à laquelle on est attaché en dehors de tout projet de maîtrise ou d'exploitation, parce que son fonctionnement autonome nous apporte quelque chose dans diverses dimensions, éventuellement immatérielles. C'est même, pour partie, l'eau considérée sous un angle purement utilitaire : l'eau qui nous rend des « services » par les processus naturels qu'elle abrite, comme une « infrastructure naturelle » fonctionnant par elle-même, sans avoir été re-construite à travers nos dispositifs techniques.

Ces deux visions de la nature coexistent donc aujourd'hui dans les politiques de l'eau. Cette coexistence n'est pas sans poser de problèmes, tant on perçoit bien que maîtrise et autonomie sont deux notions opposées. Bien sûr, la maîtrise des flux d'eau et de polluants d'un côté, la préservation des milieux et autres « infrastructures naturelles » de l'autre, constituent deux volets de politique pouvant à juste titre être considérés comme complémentaires. Il n'en reste pas moins qu'ils peuvent être compliqués à articuler, tant ils relèvent de deux manières de lier l'homme à la nature, la société aux milieux, fortement antagonistes.

Ces difficultés apparaissent notamment dans la gestion des risques et de l'incertitude dans les politiques conduites sur les milieux aquatiques.

## L'exemple de la restauration physique des cours d'eau : autonomie *versus* maîtrise des processus naturels

Reposant sur les connaissances produites en matière d'hydromorphologie, la restauration physique mobilise avant tout la capacité de la rivière à (re)modéliser elle-même son lit et ses habitats. En ce sens, elle tranche de manière assez radicale avec les logiques techniques qui ont présidé à la gestion des cours d'eau depuis des siècles.

Alors qu'il s'agissait jusqu'à présent d'assurer la maîtrise des hydrosystèmes par les dispositifs techniques développés (barrages de diverses vocations, digues, moulins, etc.), il s'agit cette fois, au contraire, de leur rendre dans une certaine mesure au moins, leur autonomie. En outre, ce changement de posture technique induit une gestion toute différente de l'incertitude. L'objectif de maîtrise de la rivière est inséparable d'une volonté d'améliorer la prévisibilité de son comportement, en vertu des lois physiques ayant permis de dimensionner les aménagements. Rendre à la rivière son autonomie de fonctionnement va en revanche forcément de pair avec une plus grande incertitude quant à son comportement, la dynamique que l'on peut

qualifier de « chaotique » de la rivière étant désormais respectée : si son comportement global reste probabilisable, il faut accepter que son comportement local soit quant à lui plus imprévisible et du même coup accepter le risque.

Autonomie plutôt que maîtrise de la rivière, incertitude plutôt que prévisibilité de son comportement : on pressent bien combien le projet technique que porte la restauration physique peut soulever des questions d'acceptabilité sociale dans les territoires où il s'applique. Même s'il est évident que, dans la pratique, cette nouvelle logique technique n'est pas poussée au bout en tout temps ni partout, sa mise en œuvre aussi pragmatique soit-elle se heurte au projet technique de maîtrise, longtemps dominant dans les politiques d'aménagement des cours d'eau et encore présent aujourd'hui. La difficulté rencontrée est particulièrement saillante lorsque les acteurs (administrations, structures de maîtrise d'ouvrage), qui ont réalisé des travaux d'aménagement il y a quelques décennies seulement, sont ceux-là même qui, aujourd'hui, portent les projets de restauration qui les mettent en cause...

### **Maitrise du régime des crues et réduction de la vulnérabilité : deux volets complémentaires... mais porteurs de visions de la nature et de systèmes de valeurs opposés**

La difficulté d'articuler au sein d'une même politique les actions visant une meilleure maîtrise des processus naturels d'une part, et la prise en compte de leur autonomie d'autre part, est en quelque sorte poussée à son extrême en matière de gestion des risques naturels.

Ainsi les actions publiques mises en œuvre pour faire face aux phénomènes d'inondations peuvent être divisées en deux volets complémentaires (Figure 18) :

- les actions visant une meilleure maîtrise du régime des crues et
- les actions visant à réduire la vulnérabilité des biens et des personnes face aux crues.

Qu'elles soient menées dans une optique plus ou moins aménagistes, les actions du premier volet s'inscrivent clairement dans un objectif de meilleure maîtrise des processus hydrologiques, en s'efforçant à la fois de mieux les contrôler et de les rendre plus prévisibles. Apparu historiquement plus tard, le second volet (incarné notamment par la mise en place des Plans de Préventions de Risques inondation (PPRi) et, plus récemment encore, par la philosophie générale de la directive inondation) prend en quelque sorte acte des limites du premier, en cherchant à limiter l'exposition aux inondations lorsque celles-ci, malgré les efforts conduits pour les éviter en contrôlant la crue, surviennent quand même.

Or, l'analyse des discours produits autour de ces deux volets complémentaires, qui coexistent aujourd'hui et sont souvent portés par les mêmes services au sein de l'administration, montre qu'il sont porteurs de modes d'appréhension de la nature et, en conséquence, de systèmes de valeurs morales pratiquement opposés termes à termes (J-B. Narcy, 2002).

En matière de maîtrise du régime des crues, les acteurs (élus, État, associations...) considèrent que leur responsabilité est de chercher à mieux maîtriser les aléas et faire en sorte que ce qui a eu lieu hier ne se reproduise pas à l'identique demain. Il faut alors considérer d'abord ce que l'on connaît des processus en cause, quelles que soient les incertitudes par ailleurs, et prendre comme hypothèse que l'on peut anticiper les effets de nos actions : la nature considérée est sous contrôle, supposée connue et maîtrisable. Sur le plan moral, on est ici, pour partie au moins, responsable de ce qui arrive en rejetant toute forme de fatalisme face à la nature et aux catastrophes.

En matière de réduction de la vulnérabilité, la nature considérée, mais aussi en conséquence la responsabilité qu'il s'agit d'assumer, ne sont plus du tout les mêmes. Ainsi, l'appréhension de la situation concrète en jeu se fait en considérant d'abord que la raison ultime de ce qui arrive est dans les lois naturelles – en matière de crue, la catastrophe arrive d'abord parce qu'il a plu, et beaucoup. Les actions humaines peuvent donc toujours être dépassées : c'est la situation de force majeure, une situation « hors contrôle ».



Sur le plan moral, on n'est donc pas tant responsable de ce qui arrive, que responsable vis-à-vis d'autrui, notamment lorsqu'il est vulnérable. Prendre soin d'autrui consiste alors à être capable d'envisager le pire pour ne pas le laisser s'y exposer, en faisant preuve d'humilité, de prudence face aux processus naturels.

Ces deux volets de prévention des inondations, tous deux bien évidemment indispensables, sont donc complémentaires : il ne saurait être question, dans l'absolu, de choisir l'un ou l'autre. Mais il peut être parfois compliqué de les articuler, tant les conceptions de la nature et les principes permettant de juger de la pertinence des actions à conduire dont ils sont porteurs diffèrent, voire s'opposent.


Figure 18



a © A. Bouissou - METL-MEDEDE  
b © DDTM du Nord



Deux volets de prévention des inondations complémentaires mais porteurs de visions de la nature et de systèmes de valeurs opposés.



## Quelques notions pour penser les politiques de l'eau et des milieux aquatiques en intégrant l'homme et la société

La question des relations entre l'homme et la nature, entre les sociétés et les milieux est donc au cœur des débats dont font l'objet les politiques de l'eau : quant à leurs fondements scientifiques et moraux, quant à leurs modes d'intervention techniques. Certaines notions gagnent alors à être mobilisées dans ces débats pour éviter que cette question y soit éludée.

### Patrimoine, héritage et identité

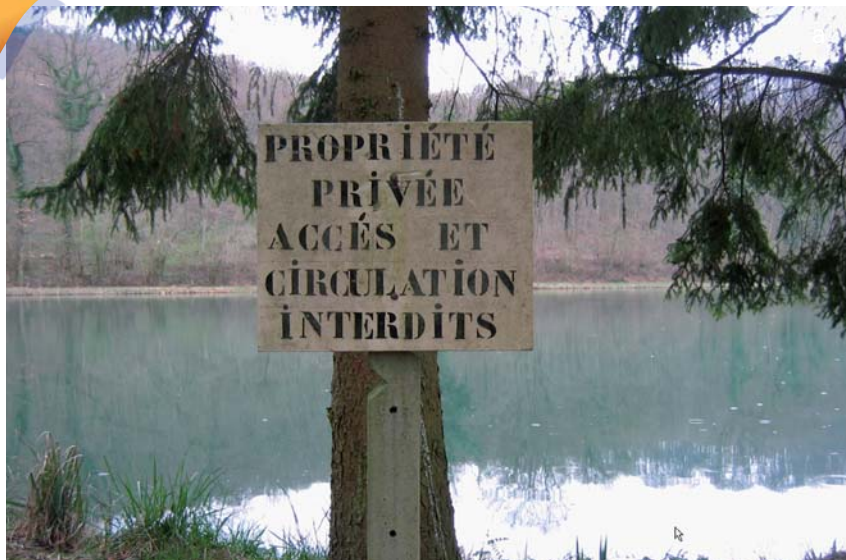
Comme le soulignent les économistes C. Barrère, D. Barthélémy, M. Nieddu et F-D. Vivien (2004), le terme de patrimoine désigne deux types de relations des hommes aux choses, largement opposées (Figure 19). D'un côté, les juristes français, avec notamment le Code Napoléon, ont utilisé ce terme pour désigner un ensemble de droits et d'obligations ne pouvant appartenir qu'à un seul individu, les biens et droit non susceptibles de valorisation pécuniaire étant en outre exclus de cette notion. De l'autre, à l'opposé de cette acception individualiste et marchande, le terme de patrimoine est au contraire utilisé pour désigner des objets par nature collectifs : il est alors accompagné de termes pour qualifier ce caractère collectif – cf. la notion de patrimoine commun, sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre suivant – et pour désigner la communauté qui en est titulaire – « de l'humanité », « de la nation »...

Dans le champ de l'environnement, c'est plutôt la seconde acception de ce terme qui a le plus souvent cours, et la notion de « patrimoine naturel » (termes jusque là contradictoire : un bien susceptible d'héritage ne pouvant être que social ou culturel) est ainsi devenue une notion phare. En France, elle a notamment donné lieu à l'émergence, à partir des années 1980, d'un courant de pensée spécifique de la gestion des ressources et milieux naturels et nourri des sciences humaines et sociales, cherchant à développer la « gestion patrimoniale » de la nature (J. de Montgolfier et J-M. Natali, 1987, H. Ollagnon, 1989 ; G. Barouch, 1989, L. Mermet, 1992). Selon ces approches, considérer la nature et ses ressources comme un patrimoine renvoie tout d'abord au temps long et à l'idée de transmission entre les générations : il s'agit d'un héritage de nos aïeux, qu'il s'agit de transmettre aux générations futures. En ce sens, la notion de patrimoine éloigne d'une approche purement utilitaire, puisqu'il s'agit de prendre en compte les intérêts non encore exprimés et *a fortiori* encore inconnus des générations à venir. Ensuite, il s'agit de prendre acte que le patrimoine naturel n'a pas, le plus souvent, de titulaire unique qui serait responsable de sa gestion et de sa transmission. Dès lors, tout l'enjeu consiste à obtenir l'exercice d'une responsabilité collective à l'égard de ce patrimoine commun, par un collectif d'acteurs susceptible d'agir comme un titulaire unique car prenant compte l'ensemble des intérêt et attachements de ses



membres à ce patrimoine. Le patrimoine lui-même peut alors être considéré comme faisant lien entre les acteurs, comme devenant, à l'idéal, ce qui fonde une communauté de gestion à construire. Au total, on voit bien combien cette notion de patrimoine, appliquée à la nature ou plus spécifiquement à l'eau et aux milieux aquatiques, renvoie aux relations homme-nature et milieux-société évoquées dans ce chapitre.

Figure 19



a © Le bateleur - GFDL, via Wikimedia Commons  
b © A. Bouissou - METL-MEDEDE



*Le terme de patrimoine désigne deux types de relations des hommes aux choses, largement opposées : patrimoine privé – patrimoine commun.*

Liée à l'idée de transmission, la notion de patrimoine inscrit en effet les milieux et les ressources naturelles dans le temps long et dans l'histoire, ce qui, on l'a vu, est à la fois cohérent avec les développements récents de l'écologie scientifique et est nécessaire pour faire des politiques en la matière des éléments de « projet de société ». Ensuite, inséparable de la notion de « titulaire », la notion de patrimoine s'inscrit clairement dans une éthique anthropocentrée. Cependant, en insistant sur la dimension collective de ce titulaire et en y incluant les générations futures, elle incarne l'éthique anthropocentrée « élargie » évoquée plus haut, à la fois distante d'une approche purement utilitaire car de court terme, et d'un bio- ou éco-centrisme radical pouvant susciter des réactions de rejets ou des procès d'anti-humanisme.

## Identité et culture

Pour Henry Ollagnon, le patrimoine se définit comme étant l'ensemble des éléments – matériels ou immatériels – qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire. Le patrimoine renvoie donc à l'idée de transmission d'un bien, de construction, puis de perpétuation – ou d'évolution – de l'identité de la communauté qui en est le titulaire. Investir la notion de patrimoine pour traiter d'une relation société-milieu implique donc de s'interroger sur sa contribution à l'identité des groupes sociaux qu'elle concerne (cf. encart ci-après).

### Une dimension encore sous-investie des politiques de l'eau

On touche ici à la dimension culturelle des patrimoines naturels (Figure 20), y compris dans ses aspects immatériels : symbolique de l'eau, histoire des usages et des aménagements, esthétique et perception paysagère, savoirs et savoir-faire, patrimoine vernaculaire, valeurs accordées à la ressource...

Loin d'être anecdotiques ou de constituer la « cerise sur le gâteau » de la gestion de l'eau, l'eau et les milieux aquatiques en tant que supports de pratiques culturelles s'imposent comme un objet d'investigation à part entière, à même de participer pleinement à un programme de gestion ou de s'inscrire dans un projet de territoire. Or, cette dimension est sans doute encore insuffisamment investie aujourd'hui pour nourrir la conception et la mise en œuvre des politiques de l'eau. C'est pourtant bien au travers des caractéristiques culturelles que s'explorent les relations intimes à l'eau, que s'identifient les moteurs du changement social, que se composent les dynamiques territoriales autour de l'eau-bien commun... Comment en effet imaginer qu'une action de protection des milieux puisse « survivre » dans le temps si ce n'est en s'appuyant sur ce qui fonde le rapport de l'homme à la nature : la culture ?

Figure 20



© L. Mignaux - METL-MEDEDE

*La dimension culturelle des patrimoines naturels : une dimension encore sous-investie des politiques de l'eau.*



## Pour aller plus loin...

- Barnaud G. , Lefeuvre J.-C., 1992, « L'écologie, avec ou sans l'homme ? » in Jollivet M. (dir.), Sciences de la Nature, Sciences de la Société : les passeurs de frontières, Paris, CNRS Editions, p.69-112.
- Beck, C., Luginbühl, Y., Muxart, T., (éd.scientifiques), 2006, Temps et espaces des crises de l'environnement, Paris, Ed. Quae, collection Indiscipline.
- Blandin P. (2009) : De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité. Ed. Quae.
- Burnouf J., Leveau P., (éds), 2004, Fleuves et marais, une histoire au croisement de la nature et de la culture. Paris, CTHS.
- Descola P. (2005) : Par-delà nature et culture, Ed . Gallimard.
- Larrère C. (2010) : Les éthiques environnementales. Natures Sciences Sociétés 18, 405-413 (2010).





## **La légitimité des politiques de l'eau : l'intérêt général face aux intérêts particuliers ?**

- 44 ■ Introduction
- 46 ■ Quelques évolutions contemporaines de l'action publique
- 59 ■ Les spécificités des politiques de l'eau
- 73 ■ Pour aller plus loin



## Introduction

Toute politique publique peut susciter des oppositions, en ce qu'elle est susceptible, notamment, de redistribuer des intérêts. Ainsi, les politiques de l'eau n'échappent pas à cette réalité : qu'il s'agisse de gestion quantitative, de préservation de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques ou encore de protection vis-à-vis des risques naturels, l'action publique se heurte à des degrés divers à des oppositions sur le terrain. Des agriculteurs peuvent manifester leur hostilité à des mesures visant à contraindre leurs pratiques de fertilisation ou encadrer leur utilisation de la ressource, des hydro-électriciens freiner la redéfinition à la hausse de débits d'étiage, des associations manifester et engager des actions contentieuses contre un projet de barrage, des propriétaires de moulins faire de même contre un projet d'effacement d'ouvrage, des industriels protester contre les coûts que représentent pour eux les investissements attendus en matière de dépollution, des élus locaux s'opposer à la révision de leurs zonages d'urbanisme au nom de la lutte contre les inondations, etc. Cette énumération pourrait, sans doute, être prolongée à l'infini.

Ce caractère plus ou moins conflictuel des politiques de l'eau, et les difficultés parfois rencontrées pour surmonter ces oppositions, renvoie à la question de leur légitimité. Au nom de quoi peuvent-elles mettre en cause et le cas échéant contraindre cette multitude d'intérêts qui se manifeste face à elles au fil des dossiers ? Dans l'absolu, il existe une réponse simple à cette question : **au nom de l'intérêt général**. Faisant valoir qu'elles sont encadrées par de nombreux textes de loi, orientées vers des finalités définies et votées lors des procédures démocratiques européennes et nationales, ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre considèrent en effet, à juste raison, qu'il s'agit de la justification fondamentale de leur action.

Cependant, au-delà des dispositifs juridiques permettant d'incarner cette notion d'intérêt général dans la conduite des dossiers (Déclaration d'Intérêt Général ou d'Utilité Publique, etc.), ils constatent qu'elle n'est pas toujours suffisante pour surmonter les oppositions. Certains peuvent même aller jusqu'à considérer qu'agir au nom de l'intérêt général constitue, certes, un fondement pour légitimer l'action, mais aussi une difficulté. Opposant l'intérêt général pour lequel ils estiment agir aux « **intérêts particuliers** » auxquels ils pensent faire face, ils soulignent combien ces derniers s'incarnent dans des éléments tangibles (intérêts économiques notamment) et dans des groupes de pressions parfois puissants : faire reconnaître le caractère plus « général » de ce qui fonde l'action publique n'est alors pas forcément évident (Figure 21).



Figure 21



a © D. Coutelier – METL-MEDEDE  
b © Y. Falatas – Onema



*Faire reconnaître le caractère plus « général » de ce qui fonde l'action publique n'est pas forcément évident.*

Ce chapitre apporte quelques éclairages afin de mieux saisir ce qui se joue dans ces oppositions et difficultés, et derrière cette dichotomie entre intérêt général et intérêts particuliers dans laquelle elles sont ainsi souvent considérées.

Une première partie s'intéresse aux évolutions contemporaines de l'action publique qui, face aux contestations dont a pu faire l'objet la notion d'intérêt général et aux difficultés croissantes de l'État à l'incarner, voient naître de nouvelles manières de le définir et de le mettre en œuvre. Ce faisant, la notion très polysémique de « gouvernance », renvoyant à la diversité tant des acteurs que des échelles d'action que ces évolutions impliquent, est également abordée.

Une seconde partie s'intéresse plus particulièrement aux politiques de l'eau dans leurs rapports spécifiques à l'intérêt général, en montrant qu'au travers notamment des notions de patrimoine commun et de subsidiarité, elles ont été précurseurs de certaines évolutions importantes décrites précédemment.



## Quelques évolutions contemporaines de l'action publique

### L'intérêt général en question

L'intérêt général, depuis au moins deux siècles, est une référence centrale de la pensée politique et de la production juridique française, en ce qu'il est considéré comme la finalité ultime de l'action publique. Il s'agit ainsi d'une notion essentielle pour fonder la légitimité de celle-ci.

#### ■ Intérêt général et intérêts particuliers

Cependant, sa définition n'a jamais été univoque. Dans un rapport public consacré à cette notion, le Conseil d'État (1999) rappelle que ce n'est qu'au 18<sup>ème</sup> siècle que l'idée d'intérêt général a supplanté celle de « bien commun » et que, depuis lors, deux polarités en tension structurent les conceptions de l'intérêt général, renvoyant à des courants de philosophie politique très différents :

■ **une conception « utilitariste »** (en référence à l'utilitarisme, philosophie morale prescrivant la maximisation du bien être global d'une population) où l'intérêt général est constitué de **la somme des intérêts particuliers**, somme qu'il s'agit alors de maximiser. Elle marque notamment la pensée économique et plus précisément de l'économie du bien être, qui entend offrir des outils de calcul pour évaluer les actions à l'aune de cet « optimum social » que constitue ici l'intérêt général ;

■ **une conception « volontariste »** (en référence à la pensée de Rousseau) où l'intérêt général ne résulte pas des intérêts particuliers mais au contraire exige leur dépassement. En étant l'expression de la « volonté générale » qui s'impose aux individus, au-delà de leurs intérêts particuliers, l'intérêt général s'ancre ici dans des principes qui transcendent ces derniers – toutes la question est bien sûr de savoir quels sont ces principes, susceptibles d'évoluer avec les besoins et enjeux auxquels est confrontée la société. De manière plus évidente que la précédente, cette conception confère en tout cas à la **puissance publique** la mission de garantir cet intérêt général.

**La tradition républicaine française est très clairement située du côté de la seconde conception de l'intérêt général** (Figure 22), qui imprègne largement notre régime politique et juridique et notre culture administrative. Ainsi, le pouvoir législatif (la loi, le législateur), définit l'intérêt général, le plus souvent dans ses grandes lignes, et confie au pouvoir exécutif (gouvernement et administration) le soin d'en préciser le contenu dans la réglementation (décrets, arrêtés, circulaires...) et dans ses décisions d'application aux cas particuliers (décisions administratives). Dans cette tradition, c'est donc l'État qui est censé incarner l'intérêt général, et il existe même une certaine hostilité à l'idée que des « corps intermédiaires », situés entre l'État et le citoyen, puissent représenter autre chose que des intérêts particuliers (hostilité remontant au moins à la révolution française, à l'issue de laquelle fut par exemple votée la loi Le Chapelier (1791) proscrivant les corporations).



Figure 22



© L. Mignaux – METL-MEEDDE

La tradition républicaine française confère à la puissance publique la mission de garantir l'intérêt général.

### ■ Syndrome « NIMBY » et « lobbys »

L'expression parfois rencontrée de syndrome « **NIMBY** » (*Not in My Backyard* : pas dans ma cour), utilisée pour qualifier les mouvements d'opposition locale **aux projets d'aménagement du territoire** (grandes infrastructures...), s'inscrit pleinement dans cette acception de l'intérêt général : elle vise à réduire la mise en cause de projets « d'intérêt général » à la défense d'intérêts particuliers et, par conséquent, peu légitimes. Cependant, comme l'a montré A. Jobert (1998), ces mouvements d'opposition ne peuvent pas être entièrement réduits à cela : ils révèlent également **une aspiration démocratique**, une volonté d'exercer sa citoyenneté en défendant d'autres conceptions du devenir du territoire impacté, au nom du rapport de proximité entretenu avec lui (Figure 23). Considérées ainsi, ces oppositions locales ne peuvent être assimilées à des conflits de voisinage ou à une montée des égoïsmes locaux et particuliers : elles acquièrent une certaine légitimité, dont la distinction entre intérêts particuliers et intérêt général peine à rendre compte.

Figure 23



© Photothèque du mouvement social

Les mouvements d'opposition locale aux projets d'aménagement du territoire : une autre aspiration démocratique.

Il est également courant, en matière de protection de l'environnement, de dénoncer l'action des « lobbys », hostiles à ces politiques en raison des intérêts économiques qu'ils parviendraient à défendre efficacement, en exerçant de multiples pressions sur les décideurs publics, pervertissant ainsi l'accomplissement démocratique de l'intérêt général. Là encore, cependant, cette manière de considérer les oppositions aux politiques menées au nom de l'intérêt général peut être questionnée. À y regarder de plus près, **les lobbys en questions n'ont guère de mal à inscrire leurs oppositions et critiques en référence, eux aussi, à l'intérêt général** : le développement économique de la Nation, la sécurité alimentaire mondiale, le « progrès », etc., sont autant de motifs défendus difficilement réductibles à des formes d'intérêts particuliers – d'autres politiques publiques n'existent-elles pas d'ailleurs pour soutenir les secteurs d'activités considérés ?

La notion d'intérêt général fait en réalité, depuis toujours, l'objet de nombreux questionnements.

### ■ Une notion construite plutôt qu'une donnée d'évidence... parfois contestée

La conception « volontariste » de l'intérêt général, s'imposant aux individus tout en étant éminemment fluctuante dans son contenu, n'a jamais manqué d'être critiquée. La critique marxiste a pu ainsi faire valoir qu'à ses yeux, l'intérêt général n'était rien d'autre que l'expression des intérêts des classes dominantes ayant le contrôle de l'appareil d'État, tandis que la pensée libérale a pointé les risques que fait courir une telle notion à la société civile et aux libertés individuelles, l'intérêt général devenant « **raison d'État** ». Par ailleurs, certaines évolutions des démocraties contemporaines, conduisant à valoriser, « derrière » les citoyens, les individus dans leurs singularités et à reconnaître la multiplicité de leurs identités, ainsi que les difficultés de l'État à adapter ses missions et son fonctionnement aux transformations de la société, conduisent aujourd'hui à **une fragilisation de la notion d'intérêt général et de la capacité de l'État à l'incarner**. Parce que la relativité de cette notion semble plus évidente qu'auparavant et parce qu'on reconnaît de moins en moins à l'État le monopole de sa formulation, la croyance en l'intérêt général semble ébranlée. Dans le même temps, la montée en puissance du marché et de la libre concurrence comme figures régulatrices peut être considérée comme un retour en force d'une conception « utilitariste » de l'intérêt général, accordant moins d'importance à l'État pour garantir celui-ci (Figure 24).

Figure 24



© L. Mignaux – METL-MEDDE



© PackShot - Fotolia.com

(a, b) Une fragilisation de la notion d'intérêt général et de la capacité de l'État à l'incarner.

### ■ Intérêt général et arrangements locaux

Dès lors, on peut penser que la justification de l'action publique, en matière de politique de l'eau comme dans d'autres domaines, est devenue plus difficile qu'auparavant, tout comme la légitimité des pouvoirs publics, et notamment de l'État, plus ardue à fonder. Cependant, il faut sans doute se garder de trop idéaliser la capacité, aujourd'hui « perdue » ou en déclin, qu'aurait eu cet intérêt général rousseauiste à guider sans équivoque l'action publique. Les sociologues et politistes nous fournissent ainsi des descriptions assez crues de l'action de l'État des années 1960 et 1970 dans les territoires (Crozier et Thoenig, 1976 ; Grémion, 1976). Ils formalisent un modèle d'action publique dans lequel l'État définit certes les objectifs en amont – au nom de l'intérêt général – et s'appuie, en aval, sur les collectivités locales pour mettre en œuvre l'action publique, s'assurant de leur coopération par les ressources financières et juridiques dont il a le monopole. Cependant, selon cet éclairage, les rapports entre administration et pouvoirs locaux sont alors caractérisés par **de nombreuses régulations informelles et divers arrangements** dans la mise en œuvre des politiques publiques, largement déterminés par le jeu de la concurrence entre élus locaux pour capter les ressources financières et les compétences de l'État, et par certaines formes peu transparentes de collusion et de cooptation entre élus et fonctionnaires locaux.

Au total, **le poids des notables, et donc de certains groupes d'intérêts mieux représentés que d'autres** (par exemple en zone rurale, les intérêts agricoles), compte alors largement au côté de l'intérêt général mis en avant, dans la mise en œuvre des politiques publiques.

### ■ Intérêt général, équipements et filières sectorielles

Ces analyses soulignent également l'existence, à cette époque, de **logiques de filières sectorielles** nationales confiées à différents services ministériels et déclinées localement de façon verticale, sans réelle intégration transversale : plusieurs formes d'intérêt général coexistent ainsi de manière cloisonnée, et sont traitées parallèlement dans une logique de fourniture de services et d'équipements (Encart ci-après). L'urgence des besoins et la poursuite de grands objectifs très fédérateurs et légitimes (équipement du territoire, modernisation de l'appareil productif national, État providence) expliquent alors que **la cohérence d'ensemble soit peu questionnée**, tandis que le contexte de croissance économique permet d'ignorer les éventuels effets dispendieux que ce cloisonnement vertical peut induire (saupoudrage, double emploi...).

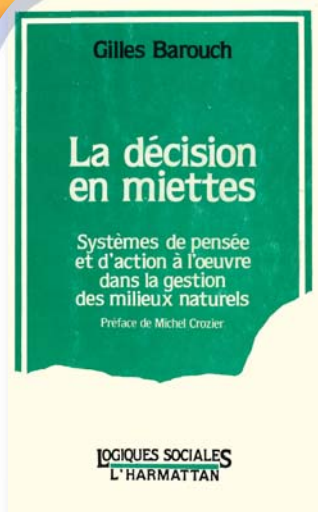
## La décision en miettes : une analyse de la gestion par filière appliquée aux milieux naturels

Paru à la fin de années 1980, l'ouvrage intitulé *La décision en miettes – systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels* (G. Barouch, 1989), Figure 25, décrit finement ce mode d'action publique, fondé sur des filières sectorielles et des politiques d'équipement, dans le cas particulier de la gestion des milieux naturels et notamment des cours d'eau. Fondé sur nombre d'études de cas – et surtout celui de la Cisse, affluent de la Loire, qui sert de fil directeur pour l'ensemble du propos – il s'attache à décrire comment la gestion des milieux est prise en charge par différentes filières cloisonnées, répondant à différentes finalités (différentes formes d'intérêt général) et portant différentes politiques d'équipement : alimentation en eau potable, assainissement, navigation, protection contre les inondations... Bien que multiples et cloisonnées, ces politiques partagent une même structuration générale, celle de la « gestion par filière » :

- chaque filière présente des normes réglementaires, des procédures, des institutions censées en assurer le respect, des savoir-faire et procédés techniques, des circuits de financements qui lui sont spécifiques ;
- elle se caractérise également par l'existence d'un vocabulaire commun aux différents membres de la filière, là encore propre à celle-ci. Pour l'auteur, ce langage partagé a un rôle très important dans le fonctionnement de chaque filière. Il s'agit d'un « langage organisateur », en ce qu'il structure la perception du réel et détermine donc la logique d'ensemble de la filière, sur des fondements réductionnistes (les problèmes sont isolables les uns des autres) et linéaires (à chaque problème sa solution spécialisée) ;
- les équipements qu'elle induit appellent des investissements importants. Aussi, face au risque que représente un environnement économique et social mouvant, chaque filière crée des irréversibilités de façon à supprimer les modes alternatifs de gestion de la ressource et, ainsi, garantir l'amortissement des équipements installés.

Bien entendu, l'auteur ne manque pas de pointer à force d'exemples les conséquences négatives que peut avoir la juxtaposition de plusieurs filières cloisonnées sur un même milieu, d'une part en raison d'effets non anticipés et, d'autre part, en raison d'incohérences entre ces filières. Cependant, il montre que ces difficultés, loin d'aboutir à une mise en cause de ce mode de gestion, conduisent au contraire à le renforcer. En effet, les « langages organisateurs » propres aux filières conduisent à proposer « toujours plus de la même chose » : les effets imprévus des actions conduites, les incohérences entre filières appellent à leur tour de nouveaux équipements, voire de nouvelles filières. *L'organisation de gestion fondée sur les filières trouve son équilibre en suscitant, directement ou indirectement, des déséquilibres que d'autres filières se chargent de compenser. Autrement dit, une telle organisation se sert des perturbations qu'elle a créées dans le milieu-rivière pour se renforcer* (p. 115).

Figure 25



© Editions L'Harmattan, 1989

La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels, Michel Barouch, préface de Michel Crozier, Collection Logiques sociales.

## ■ Un modèle d'action publique en crise dès la fin des années 1970

Outre les évolutions générales des démocraties contemporaines signalées ci-dessus, ce modèle d'action publique a également été rendu caduque par le contenu même de celle-ci, à partir des années 1970-80 (Thoenig et Duran, 1996). À cette époque en effet, les impératifs d'équipement se stabilisent (hydraulique agricole, routes, téléphone...) tandis que la croissance ralentit. Dès lors, les enjeux d'action publique qui montent en puissance dans l'agenda politique apparaissent plus transversaux : chômage, exclusion, environnement, aménagement de l'espace... Cette évolution des enjeux que doit désormais traiter l'action publique n'est pas sans conséquence (Encart ci-après pour ce qui est des politiques de l'eau) :

- la nature même de ces enjeux induit que la réalisation de l'intérêt général ne peut plus simplement passer par la production de services par l'administration. La logique de l'équipement ne suffit plus, le déploiement de ressources financières et de compétences techniques non plus ;
- le caractère plus transversal de ces enjeux interpelle la structuration de l'action publique en filières sectorielles cloisonnées. Si la coexistence de différentes formes d'intérêt général n'est pas nouvelle, les problèmes de cohérence qu'elles induisent sont plus difficilement ignorés ;
- ces enjeux qui motivent désormais l'action publique ne posent pas question qu'en termes de mise en œuvre de solutions. Ils sont plus difficiles à structurer et leur formulation même peut poser problème ;
- enfin, compte tenu de ce qui précède, le cercle d'acteurs à mobiliser ne peut se limiter, comme dans le modèle d'action publique local traditionnel, à l'élu local et à l'ingénieur d'État : la définition des enjeux à traiter tout comme leur traitement dépend désormais de tiers, ne relevant pas des pouvoirs publics stricto sensu (acteurs privés, société civile...).

## Des évolutions qui se déclinent dans le domaine de l'eau

Bien que, comme on va le voir (cf. *Les spécificités des politiques de l'eau françaises*), l'action publique dans le domaine de l'eau ait été structurée de manière spécifique, cette crise du modèle d'action publique traditionnelle se lit également dans ses évolutions récentes. Ainsi, la gestion des flux d'eau et de polluants par les équipements rencontre ses limites et, dès les années 1980, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, se développe la gestion des milieux. Au tournant des années 1990, s'exprime la volonté d'intervenir dans les modes d'occupation des sols (hydrologie urbaine, pollutions diffuses, champs d'expansion de crue et zones humides...) afin de conduire une gestion « spatiale » de l'eau (Narcy, 2004). De telles velléités questionnent cependant l'ensemble de l'organisation de la politique de l'eau : l'expertise technique et les moyens financiers dédiés aux équipements ne suffisent plus pour assurer la légitimité d'un tel programme.

Dès lors que la logique technique et financière d'équipement trouve ses limites et que monte davantage en puissance la nécessité de préserver les milieux et d'intervenir dans la gestion des espaces, la conciliation de principe de ces différentes formes d'intérêt général, qui était en théorie atteignable grâce aux équipements, est moins évidente et les antagonismes plus saillants entre la filière « eau » d'action publique et d'autres filières sectorielles (l'agriculture et la politiques agricole commune, l'énergie et la directive énergies renouvelables...). Ainsi par exemple, la solution que représente le barrage peut se transformer en problème, produisant refus des associations ou de la population, mobilisations et actions contentieuses, quand ce n'est pas une partie même de l'appareil d'État qui s'y oppose au nom des missions qui sont les siennes. In fine, là où l'équipement était traditionnellement la solution pour traiter un enjeu (traiter les pollutions, améliorer l'accès à la ressource... pour concilier tous les usages), il peut, selon la formulation de cet enjeu par les différentes parties prenantes, constituer la solution... ou le problème.

Ces évolutions expliquent le succès de la notion de gouvernance dans l'action publique contemporaine.

## Du gouvernement à la gouvernance

La célèbre formule de Daniel Bell, sociologue américain, permet de résumer le contexte de crise du modèle traditionnel d'action publique qui vient d'être évoqué : *l'État était devenu trop grand pour les petits problèmes et trop petit pour les grands*. La notion de gouvernance est alors mobilisée pour aborder la nécessaire émergence **de nouveaux principes et de nouvelles modalités de l'action publique**. Elle ne se substitue pas au gouvernement, qui renvoie aux institutions et aux dirigeants, mais désigne la manière de gouverner sous un principe général d'ouverture de la responsabilité de la gestion des affaires publiques à d'autres acteurs que la puissance publique. L'État apparaît alors comme un navigateur qui anime l'équipage pour la bonne marche du bateau.

### ■ Une notion polysémique...

**La gouvernance n'est pas une notion sans histoire** et a donné lieu à divers développements théoriques par le passé (Bouni et Narcy, 2002). Apparue dans les années 1930 et développée dans les années 1970 chez les économistes américains, cette notion a d'abord désigné des dispositifs de coordination efficaces à mettre en œuvre dans les entreprises pour faire face aux défaillances du marché (*corporate governance*). Elle a ensuite été reprise et appropriée par les sciences politiques anglaises, pour rendre compte des transformations qu'ont dû mettre en œuvre les autorités locales pour s'adapter aux réformes engagées par Thatcher au début des années 1980, le terme de « gouvernance urbaine » (*urban governance*), repris par la suite dans plusieurs autres pays d'Europe, désignant depuis l'étude de l'organisation des pouvoirs locaux. Enfin, le succès du vocable de gouvernance s'est étendu vers la fin des années 80 au monde des relations internationales. Les institutions financières internationales ont ainsi prôné une "bonne gouvernance" (*good governance*) pour qualifier une nouvelle gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale, censée être plus efficace et transparente. Celle-ci fut en particulier mobilisée activement comme le moyen nécessaire pour assurer le respect des programmes économiques d'ajustement structurel dans les pays en voie de développement, notamment pour contourner des administrations publiques jugées inefficaces voire corrompues.

Compte tenu de son histoire, on ne s'étonnera pas du flou qui entoure encore la notion de gouvernance aujourd'hui. On constate ainsi qu'elle constitue encore un chantier de recherche et une problématique présentant un **caractère polysémique** : le concept de gouvernance se traduit par plus d'une vingtaine de définitions, en fonction de l'usage qui en est fait en économie institutionnelle, en science politique et en relations internationales (Le Galès, 2000) (Figure 26).

Figure 26



© B. Saurel

*Le concept de gouvernance se traduit par plus d'une vingtaine de définitions.*

### ■ ... porteuse de courants idéologiques parfois opposés

Dans cette diversité, on peut pour simplifier distinguer **deux grands courants, porteurs d'orientations idéologiques** assez différentes :

- d'un côté la *corporate governance* et la *good governance*, d'inspiration plutôt libérale, dont l'objet serait de

rénover l'action publique au contact de principes d'efficacité inspirés du monde des affaires et de l'entreprise ;

- de l'autre, ce que l'on peut nommer « **la gouvernance participative** », nourrie du développement de la gouvernance urbaine et insistant surtout sur la participation de la société civile à l'action publique. Sans doute plus minoritaire, d'une certaine manière plus libertaire ou autogestionnaire que libéral (on peut par exemple y associer le célèbre slogan « small is beautiful ! »), son influence est néanmoins considérable dans certains champs de politique publique – on verra plus loin que certains de ses principes se retrouvent largement dans les politiques de l'eau françaises.

Pour rendre compte des apports de la notion de gouvernance dans l'action publique, deux axes peuvent être retenus :

- **la diversité des décideurs, acteurs et porteurs d'enjeux, participant à la gestion publique et à la régulation sociale.** Sur cet axe, ce sont les relations entre l'État et le reste de la société qui sont en question sur fond de régulation sociale de l'action publique ;

- **la diversité des échelles d'organisation sur un territoire** qui renvoie aux problématiques de la décentralisation, de la coordination entre niveaux territoriaux, de l'articulation des échelles. Les questions de régulation sociale sont ici soulevées en référence à la capacité d'une organisation de traiter des problèmes locaux comme globaux.

## La diversité des décideurs, acteurs et porteurs d'enjeux, participant à l'action publique

### ■ Trois types d'acteurs à articuler : administration, secteurs économiques, société civile

La notion de gouvernance s'attaque ici à l'une des conséquences de la crise du modèle traditionnel d'action publique évoquée plus haut : les limites d'un État fort et centralisé (l'administration), les insuffisances d'une régulation par le seul marché et les acteurs économiques qui l'animent, et la nécessité d'ouvrir l'action publique à un cercle d'acteurs, de parties prenantes et de savoirs plus large (société civile) (Figure 27). La gouvernance repose ainsi sur un courant de dénonciation du modèle traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques et au seul marché celle des affaires privées. Elle reconnaît au contraire la multiplicité et la **diversité des acteurs** intervenant potentiellement ou réellement dans la régulation de l'action publique. De nouveaux acteurs ont ainsi émergé : les grandes villes, les organisations non gouvernementales (ONG), les multinationales, les experts, les organisations de quartier, les organisations consulaires, de consommateurs, de professionnels, les organisations territoriales de gestion...

En outre, les problématiques liées à l'environnement et l'**incertitude** qui les caractérise parfois mettent l'accent sur la nécessité de recourir à une **diversité de savoirs** pour appréhender un monde de plus en plus complexe. Ces savoirs, compétences et informations, un acteur ne peut plus prétendre les détenir seul. L'interdisciplinarité, la confrontation des savoirs scientifiques et profanes d'une part et celle des légitimités scientifique (rôle de l'expert) et politique d'autre part, sont autant d'occasion de renouveler les modèles de gouvernance.

Figure 27



Trois types d'acteurs à articuler : administration, secteurs économiques, société civile.

### ■ Partenariats Publics Privés, distribution des responsabilités, accountability

Cette nouvelle perspective ne fait pas que renouveler les regards que portent les sciences sociales sur l'action publique. Elle nourrit également différents discours normatifs en la matière. Ainsi, le courant de la

**good governance** insiste surtout sur une articulation entre l'État et le marché, la société civile ayant un rôle à jouer en la matière. Elle prône ainsi :

- la mise en œuvre d'un nouveau **partage public-privé**, dans la perspective d'une meilleure efficacité économique (Figure 28) ;
- la nécessaire ouverture du système à la **société civile**, entendue ici comme rassemblant les **usagers et « clients »** des politiques publiques ;
- le recours aux principes de responsabilité et de transparence (désignés par le vocable d'**accountability** en anglais), qui vise à rendre les acteurs publics "comptables" de leurs actions, notamment par l'évaluation des actions publiques ;
- enfin, la **distribution des rôles et des responsabilités** entre les différents acteurs apparaît central dans cette vision de la gouvernance pour assurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Figure 28



© Com'Publics

*Partenariats Publics Privés, distribution des responsabilités, accountability.*

### ■ Mutualisation des savoirs, responsabilité partagée

En contrepoint de cette première vision, plutôt axée sur une gouvernance de l'économie et de la gestion, les tenants d'une **gouvernance participative** se réfèrent davantage à une vision territoriale et politique. Ici, l'attention est portée sur les relations qu'entretiennent les deux pôles de la société civile et de l'État. Il s'agit alors de changer l'équilibre des pouvoirs et d'étendre le champ des rationalités à l'œuvre. Les principales préconisations avancées peuvent être alors résumées de la manière suivante :

- les rôles doivent être ici partagés plutôt que distribués ; c'est la **mutualisation des compétences** qui va permettre de rendre les décisions plus efficaces ;
- il ne s'agit donc pas tant de clarifier les responsabilités que de mettre en œuvre les conditions d'une **responsabilité partagée** entre les différents acteurs parties prenantes de la politique publique. On passe ainsi à un mode de gouvernement où tous les acteurs concernés exercent collectivement cette responsabilité. Dans ce modèle, l'État conserve un pouvoir d'animation, d'évaluation et de contrôle des performances des décisions, mais ces dernières sont construites par l'ensemble des acteurs. Dans le cadre de cette forme de coordination, les règles ne sont donc pas imposées mais élaborées dans le temps, elle suppose l'existence d'un projet de société ou de mots d'ordre qui font sens pour l'ensemble des acteurs (Jessop 1998).



## ■ Représentation, participation

Tous ces principes de gouvernance concourent ainsi à élargir le cercle des acteurs désormais considérés comme légitimes pour participer à la vie démocratique : les représentants élus et l'administration, les experts et les scientifiques ne seraient plus suffisants pour faire face aux enjeux contemporains, la participation de la société civile, les « citoyens ordinaires » et les détenteurs de savoirs non pas scientifiques mais « profanes » seraient également nécessaire.

Comme le souligne le politiste L. Blondiaux (2008), ce mouvement d'idées prônant la « démocratie participative » met en cause une césure représentants/représentés fondatrice des démocraties représentatives issues des révolutions américaine et française à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, dans lesquelles la participation active des citoyens ordinaires hors des périodes électorales n'était nullement souhaitée ni pensée, et ne le sera dans une certaine mesure qu'à partir du 20<sup>e</sup> siècle à travers la médiation des partis politiques. Plus généralement, comme le rappellent les sociologues M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe (2001), **aucune démocratie n'existe sans coupure entre représentés et représentants**, non seulement pour des raisons pratiques – comment organiser une délibération associant tous les « citoyens ordinaires » ? – mais aussi et surtout parce qu'elle est nécessaire à la formation des volontés de chacun : le représenté ne sait pas forcément ce qu'il veut, c'est par l'écoute des débats opposants des représentants parlant en son nom qu'il se forge ses opinions. Cependant, ils soulignent **le paradoxe de la représentation : elle « fait parler » le peuple (par la désignation de porte-paroles), mais simultanément le fait taire (puisque désormais d'autres parlent en son nom)**. N'est-ce pas d'ailleurs ce silence qui définit le « citoyen ordinaire » ? Dès lors qu'il s'engage dans le débat public, prétend participer à la délibération démocratique, prend la parole au nom de ses concitoyens... il n'est plus ordinaire. **Le but de la participation ne peut donc être d'associer le citoyen ordinaire en tant que tel**. Il est davantage de compléter les procédures de représentation de la démocratie représentative (les élections) par d'autres procédures, permettant d'associer à la vie publique **une gamme plus riche de représentants** (associations, corps intermédiaires, acteurs économiques...). Ainsi que le souligne L. Blondiaux, cet enrichissement n'est cependant pas sans susciter quelques réticences de la part de représentants élus, pouvant y voir l'émergence de formes de légitimités concurrentes de la leur.

Cet enrichissement des types d'acteurs associés à la vie démocratique constitue également **un défi pour ceux dont la mission est de conduire les politiques publiques**. Comment faire face à ce foisonnement d'acteurs et l'organiser ? Comment concilier les différentes légitimités susceptibles d'être revendiquées par les uns et les autres ? Comment in fine articuler, d'une part, cette **participation renouvelée et composite** à la vie démocratique et, d'autre part, la décision, qui reste nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques ? Ces questions, qui renvoient toutes à la difficulté de penser la mise en œuvre des politiques et le changement qu'elles sont censées produire dans un contexte **d'action collective**, font tout l'objet du dernier chapitre de cet ouvrage.

## La diversité des échelles d'organisation, l'articulation entre le local et le global

La notion de gouvernance s'attaque également à une autre conséquence de la crise du modèle traditionnel d'action publique décrit plus haut : les limites des politiques sectorielles, chacune poursuivant une forme d'intérêt général sans souci réel de cohérence transversale, ainsi que celles d'une articulation verticale entre le « global » et le « local » touchant uniquement à la mise en œuvre des politiques publiques, sans se préoccuper en amont de partager leur conception.

## ■ Gouvernance à niveaux multiples

Ces limites constatées renvoient alors à la nécessité d'articuler les échelles décisionnelles, dans un contexte où l'on voit se combiner des éléments de décentralisation et des facteurs de concentration des décisions. Les politiques publiques prennent alors la forme de ce que l'on peut appeler une "gouvernance à niveaux multiples" (*multi-level governance*), qui se traduit par un affaiblissement de la capacité à agir d'un acteur pris isolément.

Dans ces conditions, la gouvernance apparaît bien comme un mode de gouvernement dans lequel la mise en cohérence de l'action publique passe par la mise en place de **formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs**. Leur résultat, toujours incertain, dépend alors de la capacité des acteurs impliqués à définir un espace de sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions, malgré les différents niveaux politiques et les différentes échelles impliqués (Muller et Surel 1998).

## ■ Décentralisation, subsidiarité

Face à cette difficulté, les discours tenus en matière de gouvernance (qu'il s'agisse de la *good governance* ou de la gouvernance participative) insistent fréquemment sur la nécessité de rapprocher l'échelle où se pose un problème de celle où sont conçues et mises en œuvre les solutions pour le traiter, en prônant la décentralisation de l'action publique. Cette orientation, soutenue notamment par les bailleurs de fonds internationaux, s'accompagne le plus souvent de la promotion du **principe de subsidiarité**, également très présent dans les institutions européennes et les démocraties anglo-saxonnes.

Le principe de subsidiarité n'est d'ailleurs généralement évoqué en France qu'à propos de la construction européenne : il est compris comme un principe de répartition des tâches entre différents niveaux de mise en œuvre des politiques publiques, dans le souci de leur efficacité. Or, **au-delà de son aspect organisationnel**, il s'agit d'un véritable principe de philosophie politique, auquel les politistes notamment se sont particulièrement intéressés et renvoyant directement aux rapports entre intérêt général et intérêts particuliers faisant l'objet de ce chapitre. Ainsi, comme l'explique O. Borraz (1997), la subsidiarité n'est pas seulement un principe d'organisation ou d'efficacité : c'est aussi un principe politique, qui tout comme la notion de gouvernance, a une histoire – d'ailleurs bien plus longue : C. Millon-Delsol (1992) en fait remonter l'origine à Saint Thomas d'Aquin, voire à Aristote ! Cette notion fonde les relations sociales sur les rapports entre la personne humaine et la communauté, ce qui est très différent du rapport du citoyen à l'État, des intérêts particuliers à l'intérêt général, dans l'acception « volontariste » de celui-ci évoquée plus haut et baignant notre culture républicaine française. Ainsi, lorsque l'on se réfère à cette notion, **l'autonomie de la personne** n'est pas définie une fois pour toute, comme pour l'individu des Lumières, le citoyen de la pensée rousseauiste : elle **varie selon le problème considéré**. On part ainsi de la personne, à laquelle on laisse son autonomie tant qu'elle peut l'assumer, puis on passe autant que de besoins au niveau supérieur de responsabilisation (par exemple la famille, la corporation...) et l'on remonte ainsi progressivement jusqu'à l'État. Au total, **ce principe confère de l'autorité et une capacité de décision à des groupes issus de la société civile, agissant en tant que membres d'une communauté d'action face à un problème donné**. Il présuppose donc une certaine confiance dans les capacités des acteurs sociaux et dans leur souci de l'intérêt général, et repose sur l'idée que l'autorité publique n'a pas le monopole de la compétence quant à qualification et la réalisation de l'intérêt général.

Ainsi analysé par les politistes, le principe de subsidiarité apparaît comme au cœur de la notion de gouvernance. Il renvoie à la **diversité des échelles** et niveaux de décision à prendre en compte, en tant que principe organisationnel favorisant la proximité entre espaces de problèmes et espaces de solutions. Mais, en tant que principe politique, il renvoie également à la **diversité des acteurs à mobiliser**, non seulement pour mettre en œuvre l'intérêt général mais aussi, en amont, pour le définir.



## La territorialisation des politiques publiques et l'importance accordée aux procédures pour les fonder

### ■ Un nouveau modèle d'action publique ?

La crise du modèle d'action publique fondé sur l'intérêt général « volontariste » et le monopole de l'État pour le définir, la montée en puissance des discours en matière de gouvernance tels qu'ils viennent d'être évoqués, ainsi que leurs propres travaux quant à ces notions, ont conduit certains sociologues et politistes à considérer qu'une mutation radicale des politiques publiques étaient en cours, à partir des années 1990. Les pouvoirs publics ne chercheraient plus seulement à ajuster aux contextes locaux les politiques au stade de leur mise en œuvre, mais à les différencier dès leurs conceptions en fonction des enjeux et territoires à traiter (Thoenig et Duran, 1996). L'intérêt général ne s'imposerait plus aux citoyens et aux territoires, il serait à construire, selon les enjeux et les contextes, avant d'être réalisé.

Dès lors, **le rôle des pouvoirs publics – et en premier lieu de l'État – changerait radicalement** : non plus définir a priori l'intérêt général et s'assurer de sa mise en œuvre avec plus ou moins de souplesse et pragmatisme, mais désormais s'attacher à ce que, pour chaque enjeux à traiter, les conditions de définition de l'intérêt général par les acteurs concernés soient réunies, puis appuyer en tant que de besoin sa réalisation. **Leur exigence ne serait plus en quelque sorte « substantielle » (sur le contenu de l'intérêt général) mais davantage « procédurale » (sur les conditions de sa définition)**. Les politiques publiques ne devraient dès lors plus être considérées comme des productions de services destinées à réaliser des formes prédéfinies d'intérêt général, mais plutôt comme des outils, des procédures permettant de constituer l'intérêt général, c'est-à-dire de permettre aux acteurs de le définir voire de la réaliser. Pour pointer ce changement de paradigme des politiques publiques, les politistes notent ainsi que chacun des grands domaines d'action publique donnent lieu à des innovations procédurales spécifiques, et forment au total tout un éventail de procédures constitutives de différentes formes d'intérêt général : les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'aménagement du territoire, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, sont des exemples qu'ils pointent pour enregistrer cette évolution, dans laquelle chaque type d'enjeu ou de problème donne lieu à l'édification de nouvelles procédures, de nouveaux territoires de références et mêmes de nouveaux acteurs, institutionnels ou non. Délaissant l'ingénierie d'équipement et de services au marché, les pouvoirs publics s'engageraient désormais dans une **ingénierie institutionnelle foisonnante**, visant à « territorialiser » les politiques publiques de façons différenciées selon la nature des enjeux traités.

### ■ De nouvelles difficultés

Cependant, l'identification de ces évolutions ne les conduit pas à simplement saluer le dépassement des limites du modèle d'action publique traditionnel, à célébrer avec angélisme l'avènement d'une « bonne » gouvernance. Elle les conduit également à pointer de nouvelles difficultés et limites. En effet, il apparaît que cette multiplication des scènes d'action publique et des territoires de référence où elles s'incarnent donne lieu à **une nouvelle segmentation des politiques publiques**. Non plus seulement sectorielle comme précédemment, mais surtout désormais **territoriale**, chaque forme d'intérêt général recherché désignant ses propres territoires de problématisation et de gestion, et ses propres acteurs subsidiaires. Dès lors, **la question d'une intégration plus globale, afin d'assurer la cohérence des politiques publiques, reste posée**. De fait, pour reprendre les deux exemples venant d'être cités, le familier des politiques de l'eau sait bien combien il est fréquent aujourd'hui d'entendre pointé le problème de la non superposition des territoires de SCOT et de SAGE, ou encore l'éloignement des instances et acteurs portant ces deux procédures, alors même qu'un défi majeur aujourd'hui serait de penser de manière cohérente gestion de l'eau et aménagement du territoire...

## Au total, où en est l'intérêt général dans l'action publique d'aujourd'hui ?

Sous l'effet d'une crise de l'État et de l'intérêt général, et de la montée en puissance de nouvelles formes de gouvernance, deux modèles d'action publique se seraient ainsi succédés au fil du temps. Le premier, traditionnel, verrait l'intérêt général défini a priori par le niveau central, incarné par l'État, et mis en œuvre de façon descendante, via des arrangements locaux peu transparents dans les territoires. Le second, qui lui aurait succédé, verrait l'intérêt général défini en quelque sorte au cas par cas, par des procédures plus horizontales, territorialisées de manières différenciée selon les enjeux considérés et convoquant une plus grande pluralité d'acteurs.

Cette présentation des évolutions contemporaines de l'action publique, telles qu'analysées notamment par les sciences politiques, est bien sûr excessivement schématique ou en tout cas trop linéaire. Tout familier des dossiers concrets de l'action publique, dans le domaine de l'eau comme ailleurs, peut mesurer combien **le modèle traditionnel n'a en réalité pas disparu** : des « arrangements » entre administration et pouvoirs locaux sont encore observables, notamment lorsqu'ils court-circuitent voire désavouent les procédures subsidiaires mises en place à la faveur de l'émergence du nouveau modèle de l'action publique territorialisée. Les deux modèles coexistent donc, et il est quelque peu hardi de considérer que le second a définitivement supplanté le premier. Par ailleurs, même à son apogée (les années 1960 et 1970), le modèle traditionnel d'action publique n'était pas aussi monolithique que cette présentation peut le laisser croire : **certaines politiques ont pu s'articuler différemment, dès cette époque, à la notion d'intérêt général**, tant dans la manière de le définir que d'en assurer la réalisation. C'est en particulier le cas des politiques de l'eau françaises (Figure 29).

Figure 29



© J.-P. Sibellet – METL-MEDEDE

*Le cas des politiques de l'eau françaises : une articulation variée à la notion d'intérêt général.*



## Les spécificités des politiques de l'eau françaises

### L'intérêt général en question

Les politiques de l'eau sont, en France, marquées par de nombreuses spécificités que l'on ne retrouve pas forcément dans d'autres pays européens, même si ceux-ci sont, comme la France, désormais placés dans la même perspective fixée par la DCE. On relève en particulier une distribution complexe des responsabilités (du pouvoir régalien assumé par l'État, gardien de la ressource, à celui du maire, en passant par les nombreuses collectivités territoriales impliquées et le dispositif très particulier des agences de l'eau). Si l'on peut attribuer à cette organisation multi-niveaux – qu'il ne s'agit pas ici de décrire dans le détail – une certaine lourdeur et une complexité pouvant nuire à l'action, on insistera ici davantage sur certaines de ses caractéristiques permettant de les considérer, à bien des égards, comme précurseurs de certaines évolutions contemporaines de l'action publique venant d'être décrites.

Au sein des politiques publiques françaises, les politiques de l'eau comportent des spécificités. Ainsi, leur organisation, à la fois politique et financière, est assez éloignée du modèle jacobin et centralisé de l'action publique française, en ce qu'elles s'appuient depuis longtemps, aux côtés de l'intérêt général, sur les notions de patrimoine commun et de subsidiarité. De ce fait, elles ont constitué de façon précoce un terrain d'expérimentation privilégié pour la mise en œuvre de nombreux principes de gouvernance évoqués ci-dessus.

### Les notions de patrimoine commun au fondement de la politique de l'eau française

#### ■ L'eau : bien public, bien privé... et bien commun

Les politiques de l'eau françaises, depuis leur origine, peuvent difficilement être inscrites dans une simple opposition entre, d'une part, un État garant de l'intérêt général et responsable de la définition et la mise en œuvre de la politique publique et, d'autre part, une multitude d'intérêts particuliers attachés aux milieux aquatiques et à la ressource, qu'il s'agirait de dépasser. Ainsi, par exemple, le droit de l'eau distingue depuis 1898 trois catégories (Figure 30) :

- les eaux privées, laissées à l'appropriation des propriétaires fonciers : les étangs artificiels, eaux souterraines, sources captées sur fonds privés ;
- les eaux « domaniales », c'est-à-dire publiques, sous la responsabilité de l'État : il s'agit schématiquement des rivières navigables, et donc des cours d'eau les plus importants ;
- les eaux « non domaniales », constituées des autres rivières (c'est-à-dire de l'essentiel des eaux

courantes) ; ni publiques, ni privées, ces eaux sont en quelque sorte « communes » (*res communis omnium*), au sens où sans être publiques, elles sont également inappropriables juridiquement : seul leur usage peut faire l'objet d'une répartition, la loi de 1898 accordant cependant aux riverains – propriétaires du lit et responsables de son entretien – un droit d'usage préférentiel.

Figure 30



a © J. Timbal – Inra  
b © L. Mignaux – METL-MEDE  
c © M. Bramard - Onema



Le droit de l'eau distingue depuis 1898 trois catégories d'eau.

Cette classification juridique illustre bien que **l'eau est un domaine qui échappe en bonne partie à une classification binaire entre ce qui relèverait de l'intérêt général et de l'État d'un côté, et ce qui relèverait des intérêts particuliers et du domaine privé, de l'autre**. Les eaux non domaniales échappent à cette classification – ni publiques, ni privées, elles sont « communes ». Or, il ne s'agit pas là d'un détail anecdotique n'intéressant que quelques juristes spécialisés et ne concernant qu'une partie négligeable de la ressource et des milieux aquatiques. Il renvoie au fait qu'aux côtés de l'intérêt général, principe bien sûr incontournable pour toute politique publique, les politiques de l'eau se réfèrent de manière centrale à **un autre principe politique : le « bien commun », ou encore le « patrimoine commun »** – l'eau étant dans son ensemble, selon l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992, « patrimoine commun de la Nation ». La référence à cette notion signifie que l'eau ne peut être gérée uniquement au gré des intérêts particuliers de ceux qui se l'approprieraient de manière privative, mais également que l'État ne peut seul en assurer la gestion, en tant que bien du domaine public. Il s'agit d'un bien commun : autrement dit, d'un bien partagé entre ceux qui en font usage et ayant, de ce fait, un intérêt commun à le préserver (Figure 31). Placer les politiques de l'eau françaises sous l'égide de ce principe, c'est d'emblée se situer en dehors de l'opposition entre intérêt général et intérêts particuliers pour penser ces politiques, c'est-à-dire fonder leur légitimité ainsi qu'organiser leur conception et leur mise en œuvre.

Figure 31



© M. Bramard – Onema

*L'eau est un bien commun partagé entre ceux qui en font usage et ayant un intérêt commun à préserver.*

Ceci ne signifie pas pour autant que l'État perd toute prérogative et légitimité en la matière. Au cours du dernier siècle, à mesure que la fragilité et/ou la rareté de la ressource était reconnue, les prérogatives de l'État se sont affirmées de façon croissante : de nombreux textes de loi (décret-loi de 1935 sur les forages en eaux souterraines, loi sur l'eau de 1964, loi sur les Installations Classées de 1976, loi pêche de 1984, loi sur l'eau de 1992...) ont peu à peu complété le Code Rural pour mettre en place un système général de permis (déclaration ou autorisation selon l'importance de l'usage) et de normes à respecter (police de l'eau). **L'État est ainsi devenu, sinon le maître ou le propriétaire d'une eau qui reste pour l'essentiel non publique, le « gardien » de la ressource** (Figure 32), ainsi que le souligne B. Barraqué (1995). Avec la notion de bien ou de patrimoine commun, il n'est cependant pas le seul garant de l'intérêt collectif.

Figure 32



a © Y. Falatas - Onema  
b © N. Safey - Onema



: Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des ea

**Article L212-1**  
Modifié par LOI n°2012-387 du 22 mars 2012 - art. 67

Le Code de l'environnement détermine les bassins ou groupements de bassins en déterminant le cas échéant les limites des bassins et les eaux maritimes intérieures et territoriales qui leur sont rattachées.

Le comité de bassin compétent procède dans chaque bassin ou groupement de bassins :

- à l'analyse de ses caractéristiques et des incidences des activités sur l'état des eaux ainsi qu'à une analyse des usages de l'eau ; ces analyses sont réexaminées périodiquement ;
- à l'établissement et à la mise à jour régulière d'un ou plusieurs registres répertoriant :
  - les usages faisant l'objet de dispositions législatives ou réglementaires particulières en application d'une législation nationale ou internationale portant sur la protection des eaux de surface ou des eaux souterraines ou la conservation des espèces directement dépendantes de l'eau ;
  - les captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable.

Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations stratégiques prévues aux articles L. 211-1 et L. 430-1. Le schéma prend en compte l'évaluation des impacts environnementaux des projets de construction et de développement du service public de l'électricité.

Le schéma fixe les quantités d'eau que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des masses d'eau artificielles ou fosses.

L'État est devenu le « gardien » de la ressource.

■ La gestion en bien commun : « tragédie » ou arrangements institutionnels efficaces ?

La notion de bien commun a fait l'objet de nombreux travaux de sciences humaines et sociales, tout particulièrement dans le domaine de l'environnement. Pour certains, notamment les économistes libéraux, les biens communs, ni public, ni privé mais exploités par une multiplicité d'usagers l'exploitant en même temps, ne peuvent qu'aboutir à une « tragédie » (selon le terme de G. Hardin, économiste auteur d'un article devenu une référence centrale de ce débat (G. Hardin, 1968)). Prenant l'exemple du « surpâturage » qu'auraient connu les « communaux » (les vaines pâtures laissées à disposition des éleveurs d'une même paroisse sous l'Ancien Régime), ils estiment que chaque usager ayant intérêt à maximiser l'usage d'une ressource qu'il partage avec d'autres, sans avoir à assumer la responsabilité de sa préservation, on ne peut assister qu'à une surexploitation – la seule solution durable serait alors de les répartir entre divers propriétaires privés ou de la confier à l'État, en tant que bien public. Cependant, nombreux sont ceux qui, avec notamment la Prix Nobel d'économie Elinor Ostrom (2010), contestent ce raisonnement théorique en y opposant de nombreuses observations de terrain, nourries de recherches socio-anthropologiques tout autant qu'économiques. Ils montrent que, depuis longtemps et presque partout dans le monde, des communautés ont pu et peuvent encore gérer des



biens communs, à travers la création d'« arrangements institutionnels ». **À côté de la gestion par des droits de propriété individuels ou par l'État, il peut ainsi exister un troisième cadre institutionnel efficace dans lequel des communautés gèrent collectivement des biens communs** (Figure 33).

Figure 33



© Holger Motzkau 2010, Wikipedia - Wikimedia Commons

*Elinor Ostrom, Prix Nobel d'économie, a montré avec d'autres que des communautés ont pu et peuvent encore gérer des biens communs, à travers la création d'« arrangements institutionnels ».*

Ainsi, ne voir que l'intérêt privé ou l'intérêt général comme seuls principes de gestion efficace des ressources naturelles revient, selon B. Barraqué (1997), à croire en l'inefficacité de toute forme de mutualisation et coopération locale et à ignorer qu'une gestion en bien commun suppose, nécessairement, un dispositif institutionnel pour garantir le respect de l'intérêt commun de ses usagers. Or, comme le montre cet auteur, spécialiste de l'analyse des politiques publiques de l'eau, la France présente bien de tels dispositifs institutionnels pour gérer l'eau et les milieux aquatiques : **la notion de patrimoine n'est pas qu'un principe abstrait pour légitimer les politiques de l'eau françaises, mais bien également un principe de gouvernance structurant leur organisation.**

## Une gouvernance subsidiaire et participative de longue date

Les politiques de l'eau françaises, dans leurs principes comme dans leur organisation, trouvent encore largement leurs fondements dans la loi sur l'eau de 1964, qui créa le système des agences de l'eau (à l'époque, agences financières de bassin). Or, selon B. Barraqué, ce système constitue précisément le dispositif institutionnel qui autorise à considérer la gestion de l'eau en France comme une gestion « en bien commun ». En outre, nombre d'autres dispositifs institutionnels existent également, notamment à des niveaux plus locaux (SAGE, contrats de rivières, contrats de milieux...) : ils reprennent en partie, sur le plan de la gouvernance, les innovations créées par ce système.

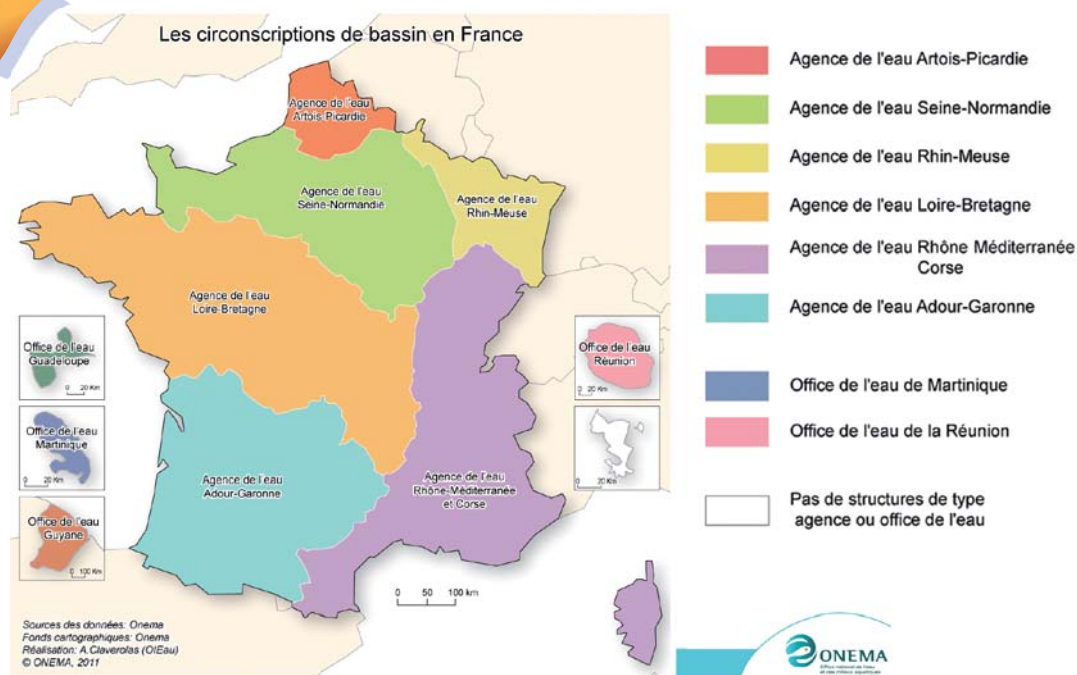
### ■ Les agences de l'eau et leurs comités de bassins : un dispositif de gestion en bien commun...

Comme on le sait, les agences de l'eau sont au nombre de six (Figure 34 page suivante), selon une division du territoire national en six grands bassins hydrographiques (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse). Il s'agit d'établissements publics dont le rôle fondamental est de nature financière : elles versent des aides – prêts ou subventions – aux maîtres d'ouvrages (collectivités, industriels, agriculteurs...) réalisant des travaux permettant d'améliorer l'état de la ressource en eau

sur le plan quantitatif et/ou qualitatif. Leur originalité tient justement à la manière dont ces ressources financières sont abondées puis allouées. En effet, l'argent qu'elles distribuent provient de redevances payées par les usagers de l'eau, au prorata de leur consommation d'eau et/ou du niveau de pollution qu'ils rejettent dans le milieu. Le montant de ces redevances et l'utilisation des recettes qu'elles génèrent (programmes d'intervention quinquennaux) sont adoptés par les comités de bassin de chaque agence, rassemblant des représentants des redevables (collectivités et usagers) ainsi que de l'État (20 % des sièges) : même si, depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, ces redevances sont considérées comme des impôts de toute nature et sont à ce titre validées par le Parlement, ce sont donc en quelque sorte les représentants des redevables qui fixent le montant des redevances et leur utilisation, ces derniers bénéficiant des aides qui en découlent.

On peut effectivement considérer que **le système agence constitue fondamentalement un dispositif institutionnel permettant à des usagers de gérer un bien commun** : les comités de bassin constituent la représentation institutionnelle de la communauté des usagers de l'eau (les ayant-droits du patrimoine commun), tandis que le versement des redevances à un « pot commun », une « mutuelle », assure la compensation réciproque que les ayant-droits d'un bien commun se doivent les uns aux autres.

Figure 34



© Onema 2011

Le système agence : un dispositif institutionnel permettant à des usagers de gérer un bien commun.

### ■ ... subsidiaire et participatif

Or, il est frappant de constater que ce dispositif, organisé autour du patrimoine commun que constituent l'eau et les milieux aquatiques, et fonctionnant depuis plus de quarante ans, répond dans une certaine mesure à bon nombre de principes de gouvernance ayant émergé plus récemment. Ainsi, comme le souligne B. Barraqué, **ce système renvoie au principe politique de subsidiarité** développé plus haut, en ce qu'il est à la fois communautaire et décentralisé :

- avec la subsidiarité, on considère que **les acteurs sociaux ont la capacité de se soucier, de définir et de réaliser l'intérêt général**, autant de compétences qui ne sont pas réservées à l'État : l'importance des usagers et des élus locaux aux côtés des représentants de l'État dans le comité de bassin traduit effectivement cette idée ;
- **l'autonomie** des acteurs est valorisée, en ce qu'on leur reconnaît la capacité à régler eux-mêmes leurs problèmes et à mener à bien des missions d'intérêt général : confier à la communauté des usagers de l'eau la

maîtrise de la dépense d'une ressource fiscale qu'elle prélève elle-même, comme le fait le système des agences de l'eau, revient bien à mettre en œuvre cette idée ;

■ **l'efficacité pratique** doit être recherchée en traitant chaque problème comme un cas particulier, en s'adressant pour cela aux acteurs qui sont au contact direct de ce problème et qui disposent donc de l'habitude, des éléments et des moyens les plus susceptibles d'y remédier : la proximité avec le local est ainsi censée permettre une coordination plus rapide et plus fine. Le fait que l'initiative des actions et la maîtrise d'ouvrage reste au niveau local de chaque usager, eux-mêmes représentés dans les instances qui définissent les programmes d'intervention des agences, traduit effectivement ce parti pris.

On le voit, la notion de subsidiarité qui sous-tend le système des agences de l'eau renvoie précisément à l'un des critères de gouvernance énoncés plus haut : la recherche d'une **responsabilité partagée**, à la fois entre acteurs différents (État, collectivités, usagers) dont la responsabilité et l'autonomie sont reconnus, mais aussi entre niveaux organisationnels selon l'échelle des problèmes posés (de l'État gardien de la ressource aux usagers et collectivités locales, au contact des problèmes, en passant par les collectivités territoriales – régions et départements – également représentés au comité de bassin). On peut considérer que, concrètement, cette responsabilité partagée s'incarne de deux manières : dans l'élaboration, par les comités de bassin, des documents d'orientation que sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) d'une part, dans l'adoption des programmes d'intervention des agences d'autre part (Figure 35) – dans les deux cas, il faut souligner que la construction et l'exercice de cette responsabilité ne sont pas virtuels ou incantatoires, en ce qu'ils ne reposent pas simplement sur le fait de réunir tous les acteurs dans une même instance : il s'agit bien ici d'exercer ensemble un pouvoir décisionnel, tant sur le plan technique (choix des actions) que financier (montant des redevances et des aides).

Figure 35



*Il s'agit d'exercer ensemble un pouvoir décisionnel, tant sur le plan technique que financier.*

a-b © Eau Adour-Garonne

## ■ Un système parfois critiqué... mais inspirant largement les dispositifs plus locaux de gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Clarifier de la sorte la légitimité politique des agences de l'eau conduit également à souligner leur fragilité : la gestion en patrimoine commun, tout comme la subsidiarité, n'ont jamais bénéficié d'une grande reconnaissance en France dans notre modèle républicain largement jacobin. Le système des agences s'appuie donc sur des principes politiques assez marginaux en France, ce qui explique qu'il ait pu parfois être sévèrement critiqué. Ainsi, en référence à notre modèle jacobin d'action publique, la faible présence de l'État et l'importance des acteurs locaux peuvent être facilement assimilés à un éloignement de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers. Sur un autre registre, plus proche cette fois de l'acceptation « utilitariste » de l'intérêt général et des théories économiques néo-classiques qu'elle a inspiré, la responsabilité collective que le système est censée générer n'est pas toujours perçue, mais bien davantage le manque de responsabilisation individuelle des agents économiques-usagers. En effet, selon le principe pollueur payeur (PPP) tel que défini par l'économie néo-classique, cette responsabilisation repose entièrement sur l'effet dissuasif des taxes payées par les pollueurs : concernant les agences de l'eau, les redevances sont trop faibles et surtout les aides accordées dans ce cadre « mutualiste » trop généreuses pour qu'un effet dissuasif soit susceptible de s'exercer.

Pour autant, il est frappant de constater combien les dispositifs de gestion concertée de l'eau ayant été créés postérieurement s'inspirent largement de ce dispositif des agences de l'eau. Les contrats de rivières et leurs comités de rivière, ou encore les SAGE et leurs commissions locales de l'eau (CLE) reprennent, à une échelle plus locale, cette organisation subsidiaire associant l'État, les élus locaux et la société civile (représentants d'usagers, des activités économiques, du monde associatif...) pour définir en commun des orientations et actions à planifier (Figure 36). Il s'agit bien de rassembler dans une même instance l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'eau et des milieux sur un territoire local, afin de faciliter leur prise de conscience de la solidarité naturelle qui les lie et, ce faisant, de la nécessité qui en découle d'exercer une responsabilité partagée. **À ce niveau local, la notion de patrimoine commun et donc d'intérêt commun est également au fondement de ces procédures.** Cependant, il faut souligner que l'absence de dispositif de redevances important dans le cadre de ces procédures locales : n'ayant pas de ressource financière commune sur laquelle statuer à cette échelle, la responsabilité collective à exercer ne va pas aussi loin qu'avec le système agence. On peut penser néanmoins que le renforcement de la portée juridique des SAGE, instauré par la LEMA, pourrait permettre de pallier cette faiblesse : la construction de règles communes, définies et adoptées par la communauté d'usages qu'incarne la CLE, pouvant jouer ce rôle « d'arrangements institutionnels » assurant la responsabilisation collective des usagers rassemblés autour d'un patrimoine commun.

Figure 35



© O. Leroyer – Onema

*Comme le dispositif des agences de l'eau, mais à une échelle plus locale, les procédures de gestion concertée de l'eau se fondent sur une organisation subsidiaire associant l'État, les élus locaux et la société civile.*

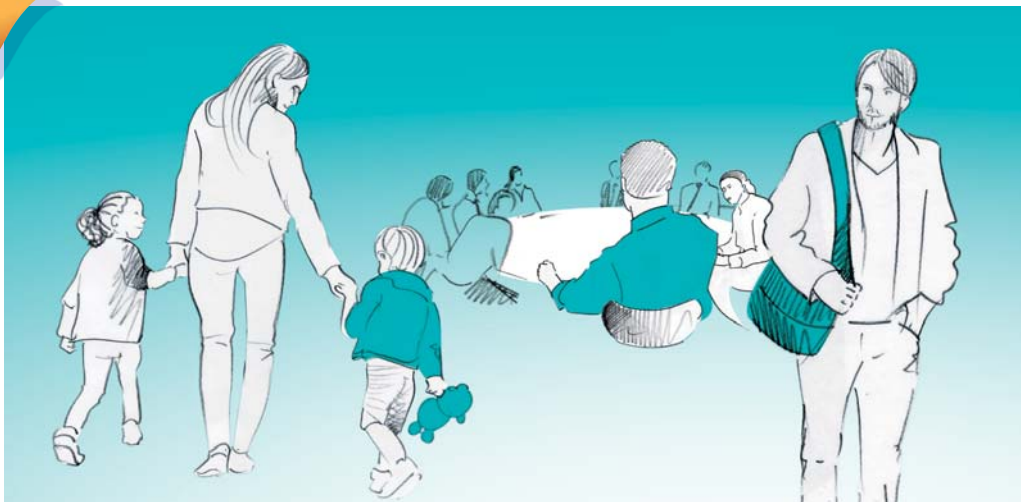
## ■ Le parent pauvre de cette gouvernance : le « grand public »

Fondée sur une approche subsidiaire, autour de la constitution de dispositifs institutionnels incarnant des communautés d'usages à différents niveaux territoriaux (comités de bassin, comités de rivières, CLE...), la gouvernance de l'eau française présente donc indéniablement un caractère participatif assez appuyé. Cependant, cette gestion en bien commun et cette notion de communauté à construire autour du patrimoine à gérer, contient nécessairement sa propre limite en termes de participation. En effet, par définition, une « communauté » est un groupe d'acteurs à l'extension limitée, partageant ensemble l'exercice d'une responsabilité : la communauté n'est pas « tout le monde » – ses membres représentent des usagers davantage que l'ensemble des citoyens. Il s'en suit que **ces différentes instances peuvent à juste titre être considérées comme des « cercles d'initiés » : c'est à la fois tout leur intérêt et toute leur limite en termes de participation.**

On retrouve ici le paradoxe souligné plus haut de la participation : tout citoyen participant activement au débat public, à la conception et/ou la mise en œuvre d'une politique, n'est plus un « citoyen ordinaire ». Faut-il alors de contenter du fait que ce dernier reste dans l'ignorance de ces mécanismes de participation auxquels, par définition, il ne prend pas part ?

Le grand public est sans aucun doute le parent pauvre de la gouvernance de l'eau en France, considérée dans sa dimension participative. Or, sur ce point, les politiques de l'eau françaises, dont le développement a été si spécifique et innovant sur bien des aspects en matière de gouvernance, sont rattrapées par les exigences en la matière qui ont cours au niveau international. L'article 14 de la DCE, en application de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, impose d'organiser la mise en discussion de la politique de l'eau par le public (Figure 37) : les problèmes principaux qui se posent sur chaque grand bassin hydrographique doivent être étudiés et présentés au grand public, et les orientations de politique doivent avoir été soumis à son avis. On mesure combien la voie ici indiquée par la DCE sera longue à emprunter : plus de quatre décennies après leur création, il est patent que les agences de l'eau et leurs comités de bassin restent très peu connus du grand public, et ce constat vaut sans doute tout autant pour la plupart des scènes locales de gestion de l'eau que sont les SAGE et autres contrats de milieux, dont la renommée est souvent faible dans les territoires locaux.

Figure 37



© B. Saurel

*Le grand public est sans aucun doute le parent pauvre de la gouvernance de l'eau en France, considérée dans sa dimension participative.*

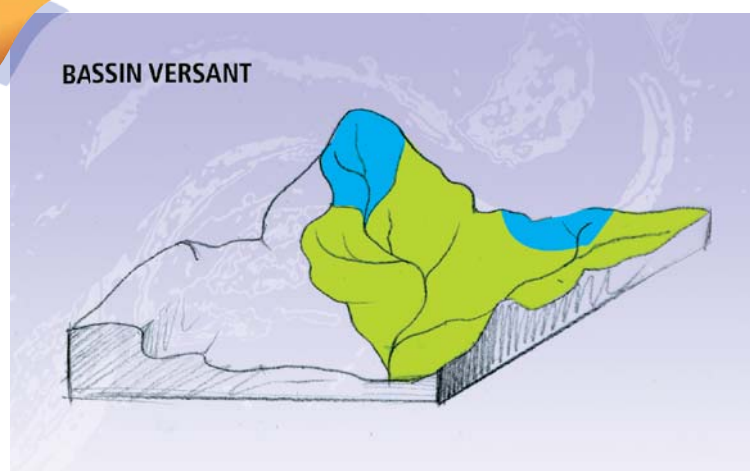
## ■ Le bassin versant comme espace de référence... et ses limites

Outre sa dimension participative, la gouvernance subsidiaire de l'eau française se caractérise également par le caractère central d'un espace de référence qui lui est spécifique : le bassin versant. Là encore, cette particularité

date de la loi sur l'eau de 1964 : face à ce qui était identifié comme une nébuleuse de problèmes locaux (pollutions, conflits sur la ressource...), les pouvoirs publics ont alors considéré qu'ils appelaient d'une part un traitement local, mais aussi, d'autre part, une coordination des usages de l'eau à plus grande échelle et la mobilisation de moyens financiers très importants pour des équipements collectifs de lutte contre la pollution et d'accroissement de la ressource (barrages). Il y a donc dès cette époque prise de conscience de la nécessité de gérer à la bonne échelle le grand cycle de l'eau dans son unité : le bassin versant. D'où la création des agences de l'eau et de leur comité de bassin, à l'échelle des grands bassins hydrographiques français, selon des limites transcendant donc les découpages administratifs.

On assiste donc, **dès les années 1960, à une territorialisation spécifique de la politique de l'eau**, qui crée son propre territoire de référence adapté à son objet. Par la suite, cet espace fondé sur une logique hydrologique a continué de constituer la référence principale pour tout effort de planification et de programmation : les livres blancs des années 1970, les premiers SDAGE des années 1990 puis ceux élaborés en application de la DCE dans les années 2000, les programmes d'intervention des agences, s'inscrivent dans ce même espace. De même, aux échelles plus locales des SAGE (et le plus souvent également des contrats de milieux, quoique parfois limités aux linéaires de cours d'eau), le bassin versant est choisi comme l'unité géographique idoine pour territorialiser la politique de l'eau, en constituant, à cette échelle, à la fois le patrimoine qu'il s'agit de gérer en commun et l'instance de gouvernance pour ce faire (CLE, comité de rivière...). À tel point que, pour le familier des politiques de l'eau, **le bassin versant semble s'imposer « naturellement » comme l'espace à considérer**, dont la pertinence n'a pas à être questionnée (Figure 38).

Figure 38



*Le bassin versant semble s'imposer « naturellement » comme l'espace à considérer.*

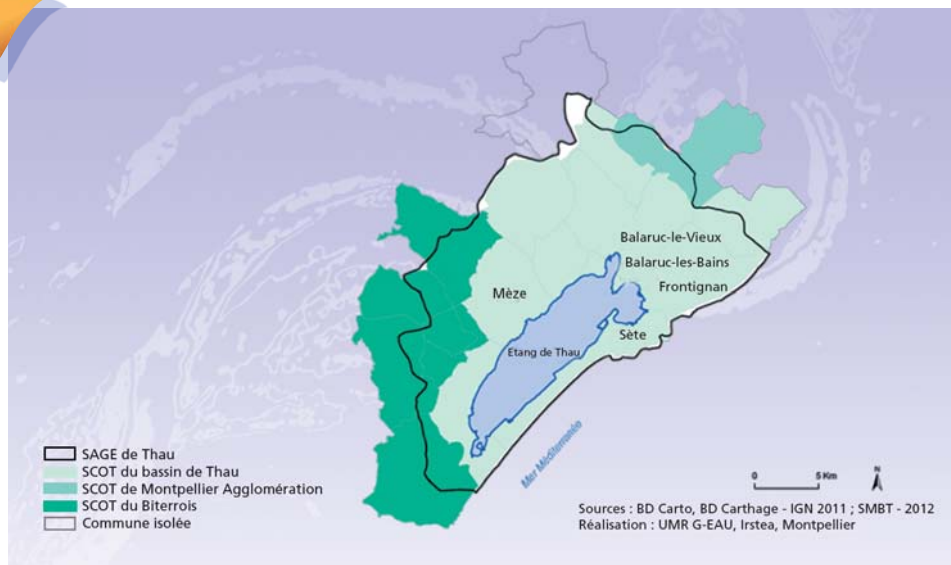
Analysant la lente mise en place des SAGE, le politiste J-P. Le Bourhis (2004) montre pourtant que le bassin versant est loin de présenter ce caractère univoque et détaille l'importance des controverses et débats locaux pour fixer le sens exact de ce concept et décider de la nature des interdépendances hydrologiques à prendre en compte pour fixer le périmètre de ces procédures. Il souligne surtout le long travail politique, au succès très incertain, qui est dans tous les cas nécessaire pour faire du bassin versant un espace d'intervention effectif.

**Loi d'être une réalité matérielle intangible, le bassin versant est un construit politique** nécessitant de déployer de nombreux efforts et investissements pour exister : efforts cognitifs (réseaux de mesures, inventaires, études...) de façon à faire exister un « patrimoine commun » à cette échelle, efforts stratégiques de reconfiguration des réseaux d'action publique préexistants à d'autres échelles (pour gérer l'eau potable, l'irrigation, l'hydroélectricité...) pour les inscrire dans ce nouvel espace d'action collective que serait le bassin versant. Dans ce travail, les difficultés observées sont telles que J-P. Le Bourhis y voit un facteur essentiel pour expliquer la lenteur de mise en place de la politique des SAGE – par extension, on peut également faire l'hypothèse que la très faible renommée des politiques concertées de l'eau et de leurs instances (des comités

de bassin aux CLE) s'explique sans doute en bonne partie par leur ancrage dans des espaces d'intervention si particuliers, à faible visibilité politique.

En outre, en termes d'analyse stratégique, L. Mermet et S. Treyer (2001) montrent que le bassin versant n'est certainement pas le seul espace de solution à considérer pour gérer l'eau, en prenant notamment l'exemple de la gestion quantitative de la ressource. Le bassin versant ne coïncide pas forcément, voire rarement, avec le bassin d'approvisionnement à considérer (ressources souterraines, transferts entre bassins versant...) ni avec les territoires de la demande (les bassins de consommation). Dès lors, ils soulignent combien la définition de l'espace à considérer constitue un choix stratégique, consistant à accorder la priorité à certains enjeux et à certaines logiques territoriales plutôt qu'à d'autres, et un choix politique, arbitrant entre différents niveaux de souveraineté sur l'eau et l'espace. Sur ce point, ils observent d'ailleurs que les territoires de la demande ont souvent tendance, à long terme, à imposer leurs logiques, mues et portées politiquement par bien d'autres considérants que ceux attachés à l'eau et aux milieux aquatiques (développement agricole, urbanisation...) : le bassin versant, unité hydrologique, bénéficie rarement d'un arbitrage politique capable d'en faire un espace de solution qui pèse plus que ceux adoptés par ailleurs en matière d'aménagement du territoire (SCOT...) (Figure 39).

Figure 39



*Le bassin versant, unité hydrologique, bénéficie rarement d'un arbitrage politique capable d'en faire un espace de solution.*

Au total, le choix de faire du bassin versant l'espace de référence des politiques de l'eau s'inscrit clairement dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques évoqué plus haut : il s'agit de **faire exister un territoire propre à l'objet de la politique considérée, autour duquel construire une communauté politique ad hoc pour définir l'intérêt collectif et agir en ce sens**. Cependant, les travaux cités montrent combien **ce choix est politiquement lourd à porter**. J-P. Le Bourhis estime d'ailleurs que la planification territoriale de l'eau reste en définitive une fragile tentative de fonder un nouveau secteur d'intervention parmi d'autres, plutôt qu'un outil capable de coordonner les différentes politiques pesant sur son objet. On rejoint ici les limites soulignées plus haut sur la territorialisation des politiques publiques : si à chaque objet de politique publique et formes d'intérêt général correspondent des territoires de référence et des instances subsidiaires spécifiques, la question d'une intégration plus globale des politiques reste posée (Figure 48). À l'heure où la cohérence entre gestion de l'eau et politiques d'aménagement du territoire est plus que jamais un enjeu, cette limite est bien problématique. Faut-il alors ne pas craindre de déroger parfois à la référence au bassin versant afin de s'inscrire plus aisément dans d'autres espaces de décision préexistants, ou continuer de batailler pour parvenir, grâce aux instances spécifiques du monde de l'eau, à faire du bassin versant un espace politique à part entière ?

## Les porteurs des politiques de l'eau : à la fois défenseurs d'une cause d'intérêt général et garant d'une bonne gouvernance

Au terme de ce chapitre, il apparaît que, comme pour toute politique publique, on ne peut réduire les enjeux de légitimité des politiques de l'eau et des milieux aquatiques à une confrontation entre l'intérêt général qu'elles défendent et des intérêts particuliers que cela reviendrait à mettre en cause. Sans nier l'existence d'une telle tension, le caractère non univoque de la notion même d'intérêt général conduit à souligner qu'**une autre tension à considérer est celle susceptible d'opposer différentes formes d'intérêt général**. Les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les politiques de restauration de la qualité de la ressource et des milieux aquatiques, face par exemple aux pressions exercées par l'agriculture ou la production d'hydroélectricité, ne s'expliquent pas uniquement par l'importance et le poids des intérêts économiques « particuliers » présents dans ces secteurs d'activité. Ils résident également dans le fait que ces secteurs d'activités peuvent légitimement, eux aussi, se prévaloir de contribuer à des formes d'intérêt général : la sécurité alimentaire, la balance commerciale française, l'indépendance énergétique ou encore le respect de la directive sur les énergies renouvelables, etc. La question de la légitimité des politiques de l'eau ne peut donc être « réglée » uniquement par la démonstration que la préservation de la ressource et des milieux aquatiques sont d'intérêt général. Il s'agit également de **faire exister cette forme d'intérêt général parmi d'autres, portées par d'autres secteurs de politiques publiques, parfois plus puissants** sur le plan des moyens administratifs comme du portage politique (Figure 40). Les opérateurs des politiques de l'eau sont donc les porteurs d'une cause à défendre et, en ce sens, parties prenantes de débats et d'arbitrages sans cesse renouvelés entre différentes formes d'intérêts général.

Figure 40



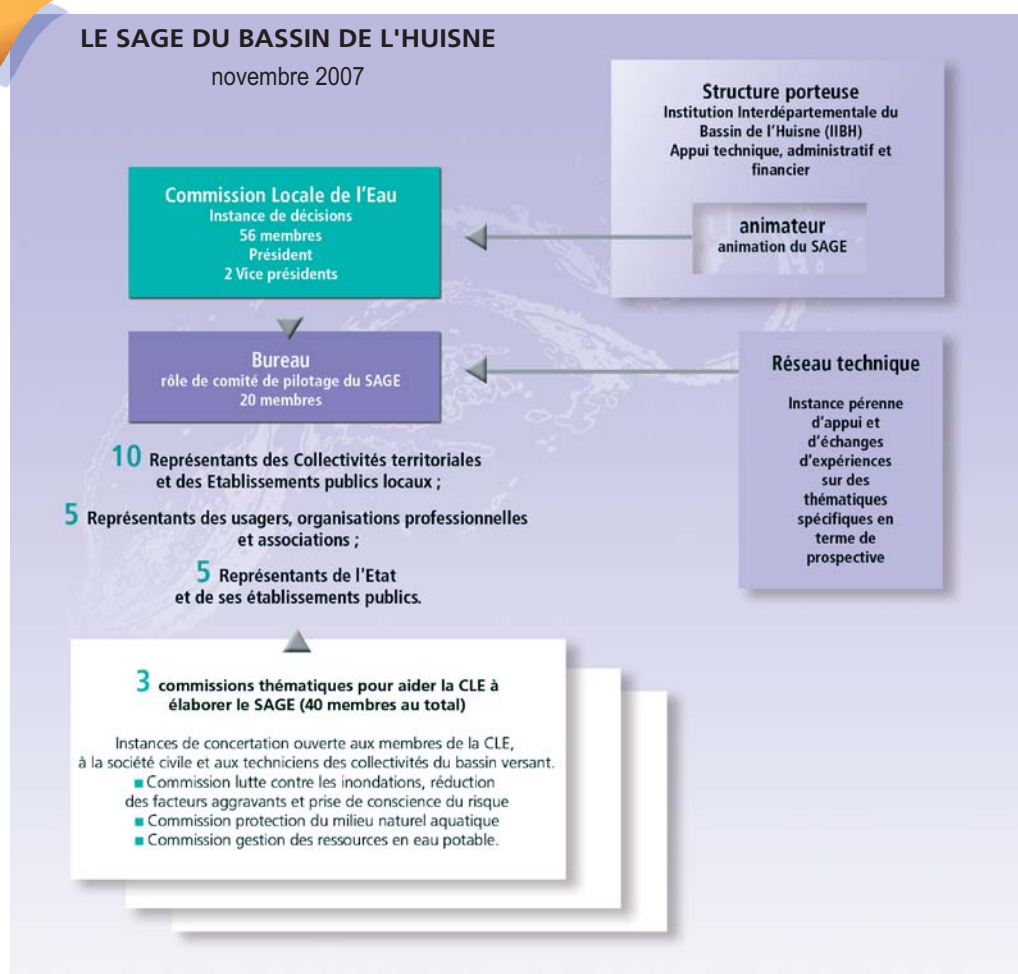
a © M. Carrouée - Onema  
b © Y. Falatas - Onema

*La préservation de la ressource et des milieux aquatiques, une forme parmi d'autres d'intérêt général.*



Par ailleurs, parce qu'ancrées dès les années 1960 dans une approche de leur objet en tant que patrimoine commun, les politiques de l'eau n'ont jamais été totalement inscrites dans le modèle d'action publique traditionnel, reposant sur une mise en œuvre essentiellement descendante et fondée sur des arrangements entre un intérêt « général » porté par le niveau central et les intérêts « particuliers » du niveau local. Les procédures subsidiaires qui y ont cours à différentes échelles expliquent que ce secteur de politique publique ait expérimenté de manière précoce, sur bien des aspects, les évolutions contemporaines de l'action publique décrites dans la première section de ce chapitre : dimension participative pour définir l'intérêt collectif et rechercher l'exercice d'une responsabilité partagée à son égard, territorialisation des politiques autour de territoires de référence propres à leurs objets. De ce fait, en matière de préservation des milieux aquatiques, les pouvoirs publics ont, à l'instar de toute politique territorialisée, attaché une large importance à la dimension procédurale, c'est-à-dire aux conditions de concertation permettant aux acteurs de définir ensemble l'intérêt collectif sur l'eau. Pour les porteurs des politiques de l'eau, la légitimité de leur action passe donc non seulement par la reconnaissance de son caractère « d'intérêt général », mais aussi par la **qualité des procédures** où se définit et s'incarne cet intérêt général, ou plutôt, en l'occurrence, « commun » (Figure 41).

Figure 41



*Pour les porteurs des politiques de l'eau, la légitimité de leur action passe aussi par la qualité des procédures où se définit et s'incarne cet intérêt « commun ».*

Pour assurer la légitimité de leur action, les porteurs des politiques de l'eau sont donc conduits à assurer deux fonctions : d'un côté, **s'engager pour défendre la cause de l'eau face à d'autres formes d'intérêt général** et, de l'autre, **garantir la qualité procédurale des instances où se joue en partie cette confrontation**. Ces deux rôles sont en tension : il est délicat d'être à la fois partie prenante du débat et garant des bonnes conditions de son déroulement.

Certes, les porteurs de politiques de l'eau sont divers et tous ne sont pas pris dans cette tension de la même manière. Mais la plupart n'y échappe pas totalement : les services de l'État, par leurs fonctions régaliennes (Police notamment), défendent la cause de l'eau face à d'autres intérêts, mais se montrent également exigeants sur le bon avancement des procédures telles que les SAGE ou SDAGE ; les animateurs d'instances telles que les CLE et les comités de bassin (animateurs de SAGE, services d'agences de l'eau) sont bien sûr organisateurs et à ce titre garants des procédures qu'ils pilotent, mais jouent également un rôle crucial pour mettre à l'agenda les enjeux de l'eau, et les défendre vis-à-vis d'autres instances que celles qu'ils animent. Par ailleurs, l'équilibre entre ces deux fonctions peut varier au cours du temps, selon les inflexions des politiques publiques.

Or, aujourd'hui, on peut penser que **cette tension entre le rôle de « porteur de cause » et celui de « médiateur » se renforce**. D'un côté, l'obligation de résultats impulsé par la DCE et les efforts de *reporting* à consentir marque un certain retour du guidage central des politiques de l'eau et pousse donc à porter de manière plus marquée et exigeante la « cause » de l'eau dans les territoires. De l'autre, le recours à des instances concertées pour parvenir à mobiliser ces territoires est plus que jamais d'actualité, avec par exemple la politique nationale des SAGE incitant à voir leur nombre augmenter, ce qui rend tout aussi indispensable la bonne qualité de leur animation (Figure 42).

Figure 42



© L. Mignaux – METL-MEDDE

*La tension entre le rôle de « porteur de cause » et celui de « médiateur » se renforce.*


Au total, il s'agit donc à la fois de porter les changements qu'appellent l'urgence des enjeux et les échéances réglementaire (en assumant pour cela d'être parties prenantes dans un jeu d'acteurs où d'autres objectifs et changements sont poursuivis) et d'accompagner l'émergence de ce changement, au sein de processus collectif dont il s'agit d'assurer la qualité. Porter le changement sur un échiquier stratégique, accompagner l'émergence du changement dans des processus collectifs : tels sont les objets des deux derniers chapitres de cet ouvrage.



## Pour aller plus loin...

- Denis, B. (2008) : L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme, La documentation française, 120 pages.
- Blondiaux, L. (2008) : Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative. La République des idées, Ed. Seuil.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001) : Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Seuil.
- Conseil d'Etat (1999) : Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public. Synthèse disponible en ligne : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>
- Ostrom E. (2010) : La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Ed. De Boeck.
- Thoenig J-C., Duran P. (1996) : « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, 46ème année, n°4, pp. 580-623.





## Action collective, jeux d'acteurs et conflits : comment saisir les conditions et les ressorts du changement ?

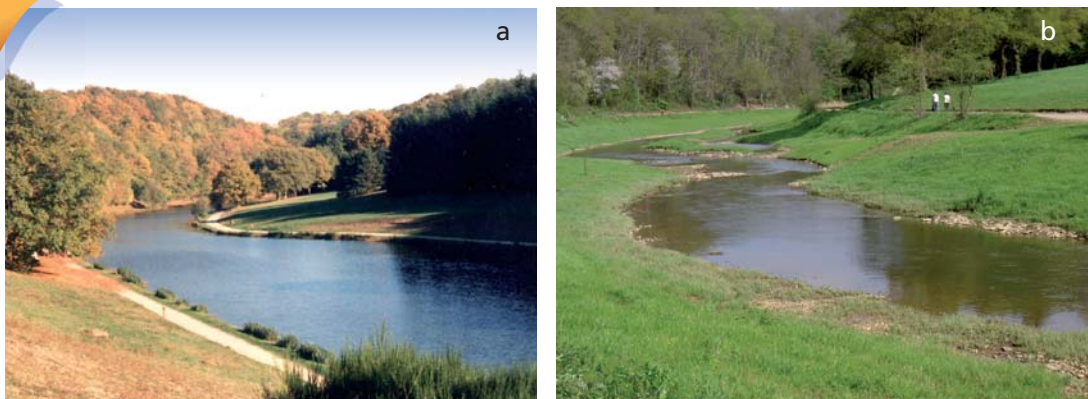
- 76 ■ Introduction
- 78 ■ Le « système institué » où se joue le changement
- 90 ■ Les « dynamiques instituantes » qui produisent le changement
- 107 ■ La nécessité d'articuler ces deux types de regards pour penser le changement environnemental
- 109 ■ Pour aller plus loin...

## Introduction

**P**orter une politique ou un projet en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques revient, le plus souvent, à s'efforcer d'introduire des changements dans les territoires où cette politique/ce projet s'appliquent (Figure 43). Rechercher la mise en place d'un SAGE, mieux coordonner les schémas d'assainissement, réduire les pollutions à la source, planifier l'équipement ou l'effacement d'ouvrages transversaux, etc. : la réalisation de toutes ces intentions suppose que le fonctionnement spontané en vigueur dans le territoire considéré soit modifié, sur le plan technique, organisationnel et/ou décisionnel. En outre, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques étant éminemment multi-acteurs et le porteur d'une politique et/ou d'un projet n'étant pas, le plus souvent, le gestionnaire direct des enjeux impliqués, ces changements doivent toujours être relayés, acceptés, intégrés et in fine mis en œuvre par d'autres acteurs (les élus susceptibles d'initier un SAGE, les services techniques des collectivités en charge de l'assainissement, les particuliers, industriels ou exploitants agricoles dont les pratiques sont à l'origine de pollutions diffuses, les propriétaires ou exploitants des ouvrages...).

**Le changement visé ne se décrète pas : il comporte nécessairement une dimension collective**, et s'inscrit dans un échiquier stratégique peuplé d'une diversité d'acteurs. Le porteur d'un projet peut le penser initialement de manière purement technique, mais il finit toujours par être confronté à un jeu d'acteurs complexe, où les intérêts, les représentations, les discours sont nombreux et bien souvent opposés. Il perçoit bien souvent des résistances à son projet, des conflits qu'il n'a pas toujours anticipés, et la rationalité initiale de son projet et de sa planification peut alors se muer à ses yeux en un processus chaotique, aléatoire car impliquant des déterminants trop divers et non maîtrisables.

Figure 43



*Porter une politique ou un projet en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques revient, le plus souvent, à s'efforcer d'introduire des changements dans les territoires où cette politique ou ce projet s'applique.*

a © Mairie de Saint Berthevin  
b © FDPMA 53

Cette préoccupation de penser le changement et les actions qu'il nécessite dans un cadre collectif et multi-acteurs, peut être éclairée par divers courants de sciences humaines et sociales. Ainsi :

- comme toutes les sciences, la sociologie cherche à saisir de quoi le monde est fait (le monde social, en ce qui la concerne) ainsi que les changements susceptibles d'y advenir (les phénomènes sociaux) ;
- cette question du changement et de l'action collective est également au cœur des sciences de gestion, qui s'intéressent au fonctionnement des organisations ou plus largement des collectifs d'acteurs, et à leur capacité à produire certaines performances, à atteindre tels ou tels objectifs.

Cependant, pour ne prendre que ces deux disciplines, qui couvrent un spectre très large à la fois de domaines d'investigations et de théories, il est clair qu'elles ne débouchent pas sur une vision unitaire. On y trouve au contraire **une pluralité de théories et de regards** sur ce que sont les « sociétés », les « acteurs », les « organisations », ou encore « l'action collective » et, *a fortiori*, sur le fonctionnement de ces différents éléments agencés expliquant que des changements puissent survenir...

On ne cherchera pas ici à toutes les passer en revue. Il s'agit plus modestement, d'évoquer différents regards, parfois opposés, que les sciences sociales portent sur la question du changement au sein des systèmes sociaux.

Schématiquement, en suivant le sociologue L. Boltanski (2009), on peut distinguer **deux types d'approches** :

- le premier consiste à **étudier en premier lieu le monde social « déjà fait »**. L'objectif est alors de dévoiler l'environnement social des individus dans lequel ils sont en quelque sorte plongés malgré eux, d'en comprendre les structures, les ressorts, les inerties et les règles, qui échappent largement à la conscience des acteurs mais qui constituent des contraintes et des forces conditionnant leurs comportements ;
- le second consiste, à l'inverse, à **s'intéresser d'abord au monde social « en train de se faire »**. L'enjeu est alors de comprendre comment les personnes, en action et en interactions, « fabriquent » ce monde social, le font évoluer et lui donnent du sens, en insistant sur leur créativité et leurs capacités interprétatives, qui les conduisent non seulement à s'adapter à leur environnement social, mais aussi à le modifier.

Comme le souligne L. Boltanski, ces deux types d'approches sont largement opposés dans leurs questionnements et leurs fondements théoriques, et produisent des résultats très différents. Pour comprendre ce qui se joue dans toute tentative de changement telle que celles que l'on trouve dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques, il semble néanmoins nécessaire de ne pas se priver des apports de l'un ou l'autre. Ils renvoient en effet respectivement à **deux composantes fondamentales d'un processus de changement**, que l'on peut distinguer en reprenant une dichotomie proposée par le sociologue R. Lourau (1970) :

- **« l'institué »** d'un côté, hérité du passé (« le monde social déjà fait »), pesant sur les acteurs en conditionnant leurs marges de manœuvre, leurs idées, leurs intérêts, etc. et, par conséquent, déterminant largement la possibilité qu'un changement considéré puisse survenir ;
- **« l'instituant »** de l'autre, découlant des agissements et innovations des acteurs, notamment de ceux porteurs d'intentions de changement (« le monde social en train de se faire »), et susceptible de mettre en tension l'institué, de le mettre en cause pour, in fine, le faire évoluer.

Face à un dossier tel que, par exemple, un conflit suscité par la réforme d'un règlement d'eau, il est nécessaire de comprendre ce qui structure en amont ce conflit : les intérêts établis en jeu, les rapports de force et de pouvoirs, les trajectoires de long terme, etc. – tout ce qui constitue le « système institué » hérité du passé de ce dossier. Mais il faut aussi être attentif à ce qui est susceptible de reconfigurer ce conflit : les processus d'interactions entre acteurs pouvant produire de l'apprentissage collectif, une redéfinition des intérêts en jeu... : tout ce qui, malgré l'héritage du passé, peut composer une dynamique « instituante », c'est-à-dire débouchant sur l'émergence d'un changement construit par les acteurs eux-mêmes.

Pour inviter le lecteur à considérer une tentative de changement sous ce double regard, le présent chapitre s'organise en deux parties, s'intéressant successivement au « système institué » où se joue le changement, et aux « dynamiques instituant » susceptibles de le produire.



## Le « système institué » où se joue le changement

S'intéresser au « système institué » dans le cadre d'une démarche impliquant des changements telle qu'une politique de l'eau et des milieux aquatiques, c'est chercher à saisir le contexte, « l'échiquier » stratégique, les structures dans lesquels cette politique est portée. Il s'agit notamment d'identifier le champ des possibles, des marges de manœuvre et des degrés de liberté pour que cette politique puisse trouver une place et produire des effets au sein du « système » dans lequel elle s'inscrit.

Ce questionnement renvoie à divers courants des sciences sociales, qui dans leur diversité conduisent des analyses que l'on peut qualifier au moins pour partie de « structurelles ». Très différentes et souvent opposées, elles ont en commun de chercher à saisir ce qui se cache « derrière » les discours, représentations et jeux d'acteurs, c'est-à-dire les causes et mécanismes qui expliquent les dynamiques observées de façon à leur donner un sens, qui échappent aux acteurs « ordinaires » (considérés comme immergés dans le monde social et de ce fait, dépourvus du recul nécessaire pour l'analyser). Ainsi par exemple :

- les analyses marxistes recherchent de telles causes dans les « rapports capital/travail » et les dynamiques de « luttes des classes » ;
- la sociologie critique développée par puis autour de P. Bourdieu dans les rapports de « domination » ;
- celle des « mouvements sociaux » avec A. Touraine dans les profondes mutations de la « société post-industrielle » ;
- celle des organisations développées notamment par M. Crozier et E. Friedberg dans les règles structurant les « systèmes d'action concret » qui sous-tendent l'action collective, etc.

Ces entreprises théoriques de dévoilement des réalités sous-jacentes au fonctionnement social conduisent à souligner l'importance de certains aspects des « systèmes institués » où se joue le changement, qui nous intéressent ici.

### L'importance des relations de pouvoirs et de domination, des rapports de forces

Au cœur des causalités analysées par ces différentes théories pour comprendre comment fonctionnent les systèmes sociaux, on trouve la notion de pouvoir.

#### ■ La sociologie critique : le pouvoir comme attribut d'une position sociale

Pour certaines théories, celui-ci est l'attribut d'une position sociale liée à la détention d'un capital : capital économique pour les marxistes, mais aussi capital social (les réseaux de relations dont on dispose) et symbolique (croyance et pratiques religieuses, « bagage » culturel, sensibilité artistique, légitimité, reconnaissance sociale d'une compétence à agir, charisme...) chez P. Bourdieu. Ces différentes formes de capital confèrent à ceux qui les détiennent la capacité d'imposer à ceux qui en sont dénués un fonctionnement général de la société ou de certaines parties de celle-ci qui soit conforme à leurs intérêts, en induisant des mécanismes d'exploitation (Marx) ou de domination (Bourdieu). Ces différentes théories, dites « critiques », ne se contentent alors pas de



décrire ce qui fonde le pouvoir des uns sur les autres, mais cherchent surtout à expliquer comment il se perpétue : l'aliénation des exploités pour les marxistes, l'intériorisation de la position d'infériorité perçue comme « naturelle » par les dominés chez P. Bourdieu, conduisent selon ce dernier à la « reproduction », au fil des décennies, des rapports de pouvoirs qui structurent durablement un système social donné.

Selon la sociologue de l'environnement C. Claeys-Mekdade (2006), ces sociologies critiques peuvent ainsi prétendre fournir, en dévoilant les mécanismes d'aliénation, des clés d'explication sur ce qu'elle appelle « l'acceptation moderniste ». Comment en effet expliquer le caractère largement consensuel, à l'échelle de la société, du projet de modernisation de la France au cours des trente glorieuses, en dépit des oppositions locales qui ont pu se manifester ? Ainsi, la modernisation agricole, menée de manière vigoureuse sous l'égide de l'appareil d'État à partir des trente glorieuses (de l'après-guerre au début des années 1970), et induisant des évolutions très profondes dans le métier des agriculteurs, dans l'identité même de ces derniers, et plus largement dans les vastes territoires concernés, a pu se faire avec une rapidité saisissante, tandis que les oppositions exprimées ne parvenait pas à enrayer ce changement majeur et globalement accepté tant par la profession que, longtemps, par la société dans son ensemble (Figure 44). Il est clair qu'une analyse en terme de sociologie critique inviterait aisément à considérer cette « modernisation » comme un processus de domination, par un État doté de différents types de « capital » (tant symbolique qu'économique dans une économie alors largement planifiée), d'un corps social (les agriculteurs) et de territoires entiers afin de les faire entrer, « de force », dans la « modernité » de l'après-guerre. On rejoint ici les analyses ayant pu être conduites par ces courants critiques de la notion d'intérêt général, évoquées au chapitre précédent : résultant en réalité des intérêts des classes dominantes, il s'imposerait comme allant de soi à l'ensemble de la population grâce à ces mécanismes de domination.

Figure 44



a-c © L. Mignaux - METL-MEDEDE  
b © La Volonté Paysanne



*Comment expliquer le caractère largement consensuel, à l'échelle de la société, du projet de modernisation de la France au cours des trente glorieuses, en dépit des oppositions locales qui ont pu se manifester ?*

## ■ La sociologie des organisations : le pouvoir comme relation stratégique entre acteurs





Pour d'autres théories cependant, le pouvoir renvoie à une définition différente. Dans une conception moins structurelle et davantage relationnelle, il se définit plutôt comme résultant d'une interaction entre individus ou groupes sociaux. Ainsi, chez M. Crozier et E. Friedberg (1977), le pouvoir est une relation et non un attribut des acteurs. Il s'agit d'un rapport de force, c'est-à-dire d'une relation réciproque mais déséquilibrée, dont l'un tire davantage que l'autre mais où, réciproquement, l'autre n'est pas totalement démuné. Cette conception du pouvoir nourrit alors, dans une analyse stratégique, une vision particulière des systèmes sociaux, appréhendés comme des plateaux de jeu où chaque acteur joue sa partie en interaction avec les autres (d'où l'expression devenue omniprésente de « jeux d'acteurs »), en s'efforçant de conserver son autonomie face au pouvoir des autres, ou de conquérir du pouvoir au détriment de l'autonomie des autres. L'un des intérêts du modèle d'analyse stratégique développé par ces auteurs est de distinguer quatre sources de pouvoirs au sein des « jeux d'acteurs » qu'ils analysent (Tableau 1) :

- l'expertise ;
- la diffusion des informations ;
- la connaissance et l'utilisation des règles formelles et hiérarchique ;
- la connaissance de l'environnement du système d'acteur considéré.

Tableau

1

Un modèle d'analyse stratégique qui distingue quatre sources de pouvoirs au sein des « jeux d'acteurs ».

 <p><b>L'expertise</b></p>	 <p><b>Diffusion des informations</b></p>	 <p><b>Connaissance et utilisation des règles formelles &amp; hiérarchiques</b></p>	 <p><b>Connaissance de l'environnement du système d'acteur considéré</b></p>
<p>L'acteur tire ici son pouvoir de la détention d'un savoir ou d'une compétence nécessaire à l'action collective, difficilement remplaçable et dont il a plus ou moins fortement le monopole</p>	<p>L'acteur tire ici du pouvoir du fait qu'il détient des informations dont d'autres dépendent pour mener à bien leurs tâches et conduire leurs propres stratégies</p>	<p>Il s'agit ici du pouvoir conféré à l'acteur par les règles formelles, officielles de l'organisation ou plus largement du système d'action considéré (organigramme hiérarchique, règlements, loi...)</p>	<p>L'acteur tire son pouvoir de sa position de partie prenante dans différents systèmes d'action à la fois – mieux que d'autres, il connaît donc bien l'environnement d'un système ou d'une organisation donnée, et peut s'appuyer sur cette connaissance pour renforcer sa position en son sein</p>

© B. Saurel

Le repérage de ces sources de pouvoir et des acteurs y ayant accès peut s'avérer très utile pour discerner, dans les relations entre différents acteurs, des **asymétries de pouvoirs** pouvant expliquer, dans bien des cas, les difficultés rencontrées pour porter dans les territoires certains projets ou politiques (Encarts ci-après).




## La question du pouvoir dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques

Parce qu'elles sont très surplombantes et plutôt construites pour nourrir des analyses de la société dans son ensemble, il peut sembler difficile de cerner d'emblée l'apport des sociologies critiques à l'analyse des politiques de l'eau et des milieux aquatiques. Sans nécessairement vouloir développer une analyse marxiste ou bourdieusienne de la gestion de l'eau en France, on peut néanmoins suivre le regard auquel invitent ces cadres théoriques pour **prendre conscience des différents types de « capital » en jeu dans la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques, et des éventuels rapports de pouvoirs auxquels ils renvoient.**

En tant que ressource, l'eau a bien à voir avec le capital économique des acteurs qui l'exploitent pour produire de la richesse. En tant que parties intégrantes des territoires, supports d'économies, de culture, d'identité, on peut aussi supposer que les milieux aquatiques peuvent nourrir le capital symbolique des acteurs et constituer en tant que tel une ressource importante pour eux. Ainsi, les historiens de la gestion de l'eau montrent combien les entreprises de maîtrise hydraulique des territoires – la « conquête de l'eau » évoquée au premier chapitre de cet ouvrage – sont liées à l'exercice du pouvoir. Elles peuvent mettre en jeu des rapports d'exploitation économique (la « mise en valeur » des marais, par exemple) ou de domination (du pouvoir central vis-à-vis des communautés locales) où se jouent autour de l'eau non seulement des intérêts économiques, mais aussi « symboliques ». Analysant les rapports entre « marais mouillé » et « marais desséché » au cours des siècles dans le marais Poitevin, le sociologue J-P. Billaud (1980) a ainsi montré, dans une perspective néo-marxiste, comment les « hutteurs » (habitants du marais mouillé) avaient dû faire face, d'une certaine manière, à une entreprise de domination de la part des pouvoirs publics prônant le dessèchement de leur environnement, et les désignant comme des êtres frustrés, sauvages, dont les rapports entretenus avec le milieu aquatique ne pouvaient être considérés comme « civilisés » – réduisant ainsi à néant le capital économique mais aussi culturel que constituaient les milieux pour les hutteurs.

L'attention aux **asymétries de pouvoirs** à laquelle nous invite l'analyse stratégique de la sociologie des organisations n'est certainement pas non plus déplacée pour saisir certains ressorts des politiques de l'eau et des milieux aquatiques et comprendre certaines difficultés rencontrées. On sait combien l'eau est largement appréhendée comme un objet technique, et l'expertise joue par conséquent un rôle important dans les politiques conduites en la matière. De même, le partage des informations et données est un aspect crucial de ces politiques, tant elles peuvent s'avérer dispersées et/ou détenues par certaines parties prenantes – c'est bien pour cette raison qu'il s'agit là d'un aspect central dans les procédures concertées de gestion de l'eau par exemple, qui ne va pas toujours sans heurts. Par ailleurs, les politiques de l'eau ne sont pas isolées d'un environnement institutionnel, économique, politique, etc. qui les dépasse largement mais auquel tous les acteurs n'ont pas un accès égal. **Analyser l'expertise, la détention et la circulation de l'information, ou encore l'accès à des circuits de décision externes aux procédures des politiques de l'eau, comme autant de sources de pouvoir dans les jeux d'acteurs observés, peut donc s'avérer utile pour saisir le poids de certains acteurs**, y compris lorsque les règles formelles (le nombre de voix dont ils disposent dans la commission locale de l'eau d'un SAGE, par exemple) leur en confèrent apparemment peu. Ce travail est d'autant plus profitable que, dans de nombreuses situations, ces différentes sources de pouvoir peuvent être cumulées par les mêmes acteurs (corps de l'État, grands opérateurs...). Il invite surtout à ne pas considérer ces aspects du contexte stratégique des politiques de l'eau comme des éléments contingents, inévitables mais ingérables car étrangers aux missions formelles des porteurs de ces politiques, mais plutôt à s'en saisir pour, comme tout acteur, « jouer sa partie » au mieux.



## Les SAGE peuvent-ils interpellier les choix de développement ? Une posture politique liée aux asymétries de pouvoirs dans le territoire

Une étude d'évaluation de la politique des SAGE sur le bassin Rhône-Méditerranée (Épices/ASCA, 2012) a permis d'approcher le poids des asymétries de pouvoirs dans le fonctionnement des débats conduits en commissions locales de l'eau (CLE), ainsi que dans le contenu même des orientations débattues. Cette étude a montré que certains SAGE, plus que d'autres, étaient marqués par des acteurs au rôle particulièrement structurant : grands opérateurs déterminant largement le fonctionnement hydrologique du bassin versant et détenant une importante partie des informations nécessaires pour instruire les débats ; grandes agglomérations concentrant la population, l'activité économique et l'emploi, représentées par des élus dotés d'un poids politique important et d'un réseau d'influence étendu. Dans ce cas de figure, où les différentes sources de pouvoirs distinguées par la sociologie des organisations sont concentrées par un seul et même acteur et où par conséquent une asymétrie de pouvoir existe vraisemblablement, l'étude a pu montrer :

- qu'au sein du processus de concertation, la négociation institutionnelle bilatérale est davantage prégnante, les acteurs « forts » ne pouvant être simplement appréhendés dans le contexte multilatérale de la CLE : d'autres scènes d'arbitrage ou de négociation existent aux côtés des instances du SAGE et peuvent marquer fortement le cours de celui-ci ;
- que les débats sont alors plus fréquemment resserrés sur leur dimension technique, plutôt que politique. En effet, les acteurs en position de force sont structurellement en mesure de mobiliser de l'expertise et se placent donc volontiers sur ce registre, en étant très présents en réunion, se positionnant en pourvoyeurs de données et en orientant ainsi le contenu des débats, entendant contribuer par leur capacité d'expertise à délimiter le champ des possibles.

Par ailleurs, l'étude a distingué deux types de SAGE :

- les uns, les plus nombreux, adoptant une posture d'accompagnement de choix de développement territorial pris ailleurs, restant centrés sur une légitimité technique dans le domaine de l'eau ;
- les autres, minoritaires, adoptant une posture politiquement plus affirmée, s'autorisant à interpellier, au travers des débats dans leurs instances voire dans leurs orientations, ces choix de développement.

Si bien sûr ces différences entre SAGE découlent d'un choix politique de la part de leurs porteurs locaux, l'étude a montré qu'en cohérence avec les constats ci-dessus, les quelques SAGE observés dans cette seconde posture étaient tous situés dans des territoires moins marqués qu'ailleurs par des asymétries de pouvoir. En effet, comment interpellier les choix de développement en place lorsque le principal acteur visé par cette posture est en même temps l'acteur fort au cœur de la vie du SAGE ?

## Le conflit, moteur du changement

Si l'on suit les différents regards théoriques évoqués ici, porter une politique ou un projet revient à vouloir promouvoir une certaine forme de changement (celui nécessaire à l'atteinte des objectifs que l'on promeut) dans un « système institué » structuré par des formes de pouvoirs et des rapports de forces, qui lui confèrent une certaine stabilité, ou inertie. Si le pouvoir est au cœur des rapports entre acteurs, ceux qui le détiennent n'ont pas nécessairement intérêt au changement qu'une politique propose – plus largement, au-delà de la volonté et de la conscience des acteurs, le système et son inertie « résistent ».

Pour autant, ces analyses des « systèmes institués » n'en donnent pas qu'une description figée, inerte : elles s'efforcent également d'en saisir les dynamiques internes qui expliquent que, dans la durée, des changements parfois profonds, lents ou au contraire brusques, puissent survenir. Or, ces dynamiques intrinsèques au fonctionnement des « systèmes institués », telles que décrites par ces différents courants théoriques, sont pour beaucoup

de nature conflictuelle. Autrement dit, le **conflit serait une composante essentielle du changement** dans les systèmes institués.

Ce propos peut sembler contre-intuitif pour celui qui, sur le terrain, s'efforce de porter une politique. En effet, pour celui qui le vit et s'y expose, le conflit est d'abord un problème. C'est une source de stress sinon de souffrance, et une difficulté, un frein ou un obstacle au bon déroulement des projets. En outre, il peut parfois prendre des formes violentes (occupations sauvage d'un chantier, destructions, insultes...) et/ou illégales qui semblent difficilement acceptables et incitent peu à une approche positive du conflit. Cependant, **les conflits dont nous parlent ces différents regards théoriques sur le « système institué » ne sont pas appréhendés, ou peu, à cette échelle individuelle où ils sont vécus** par chacun. Bien davantage que des conflits entre personnes, organisations, usages, etc., il s'agit de conflits structurels, qui traversent et « travaillent » une société ou un système social dans son ensemble.

### ■ Le moteur de l'histoire : émancipation et mouvements sociaux

Il peut s'agir, par exemple, de la « **lutte des classes** », qui met véritablement en mouvement l'histoire et explique les transformations d'une société pour les marxistes, ou du **conflit structurel entre dominants et dominés** – dans les deux cas, le conflit possède un potentiel émancipateur pour les acteurs démunis face aux possédants. Selon C. Claeys-Mekdade (2006), les conflits locaux pouvant se faire jour à partir des années 1970 autour des projets d'aménagement, pourraient être appréhendés en ces termes par la sociologie critique : en tant que luttes portées dans une dynamique émancipatrice par des acteurs dominés, face à un appareil d'État aux mains des classes dominantes.

Sans forcément tout rabattre sur ce rapport structurant entre dominants et dominés, classes possédantes et classes ouvrières, d'autres théories relient également les conflits observables à des dynamiques plus profondes affectant nos sociétés. Ainsi, la sociologie des « **nouveaux mouvements sociaux** » (A. Touraine et al., 1980) considère que le passage d'une société industrielle, née des transformations économiques du 19<sup>e</sup> siècle et de la première partie du 20<sup>e</sup> siècle, à une société « postindustrielle », « postmatérialiste » ou même « postmoderne » à partir des années 1960, aurait suscité l'émergence de nouvelles revendications et formes de conflictualités, portant non plus sur la redistribution des richesses mais, davantage, sur des éléments qualitatifs, tels que la qualité de la vie, l'autonomie et la résistance au contrôle social, ou encore, plus près de ce qui nous concerne ici, le rapport à l'environnement et à la nature. Selon ce courant théorique, ces « nouveaux mouvements sociaux » seraient portés par la montée en puissance des classes moyennes, salariées et diplômées, pour qui l'enjeu ne serait plus de défier l'État et les classes possédantes, mais davantage de concevoir, en dehors et indépendamment de l'appareil d'État, des alternatives et contre-propositions, des espaces d'autonomie pour « vivre autrement » (figure 45).

Figure 45



© jkphoto.ch

*Concevoir, en dehors et indépendamment de l'appareil d'État, des alternatives et contre-propositions, des espaces d'autonomie pour « vivre autrement ».*

## ■ Les « coalitions de cause » dans les politiques publiques

Un courant théorique particulièrement intéressant ici s'est également efforcé d'analyser le rôle des dynamiques conflictuelles non plus à l'échelle de la société dans son ensemble, mais au niveau des « sous-systèmes » où se joue la définition et la mise en œuvre des politiques publiques : il s'agit de la « théorie des coalitions de cause », développée par P. Sabatier (Sabatier *et al.*, 1993), spécialiste américain de l'analyse des politiques publiques. Ce cadre théorique est d'autant plus intéressant ici qu'il a été construit à partir de l'analyse de politiques publiques en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (Exemple dans l'encart ci-dessous).

### Du cas du Lac de Tahoe à l'analyse systématique des processus concertés de gestion de l'eau : les fondements empiriques d'une théorie


C'est en travaillant sur le lac de Tahoe, vaste plan d'eau naturel aux eaux d'une transparence exceptionnelle et haut lieu touristique situé aux confins de la Californie et du Nevada, que P. Sabatier a posé les prémices de la théorie des coalitions de causes, au tournant des années 1980.

En effet, ce lac fut l'objet de conflits très importants à partir des années 1960 lorsque, victime de son succès, il devint le théâtre de nombreuses batailles entre les partisans de sa protection face aux afflux de populations et de touristes et son cortège de pressions sur le milieu, et les acteurs défendant à l'inverse la possibilité de continuer à accueillir davantage de construction et d'infrastructures touristiques. Cherchant à décrire la manière dont les protagonistes de ces conflits se percevaient les uns les autres et estimaient leurs forces respectives, P. Sabatier et ses collègues ont alors été conduits à caractériser les « coalitions » en présence et les « systèmes de croyance » qui les animaient.

Les concepts, mais aussi les méthodes pour les instruire (largement quantitatives, fondées sur l'exploitation de questionnaires soumis à plusieurs centaines d'acteurs impliqués) attachés à la théorie des coalitions de causes ont pu être ensuite développés sur d'autres cas en matière de gestion de l'eau (Baie de San Francisco, État de Washington, etc.) et systématisés sur un grand nombre de terrains.

Cette théorie explique les changements que connaissent les politiques publiques en discernant des conflits opposant non pas des entités générales et stabilisées dans de grandes catégories (telles ou telles « classes sociales », « l'appareil d'État »...) mais plutôt des **coalitions propres à la politique publique considérée, transversales à la fois aux pouvoirs publics** (gouvernants, administrations) **et à la société**. Ainsi, cet auteur analyse la dynamique des politiques environnementales par la confrontation de deux coalitions, l'une « environnementale » (minoritaire), l'autre « économique » (dominante), associant chacune de leur côté des membres des segments de l'administration, certains groupes sociaux, élus, etc. , à des niveaux aussi bien locaux que centraux. Ces coalitions, qui traversent et divisent donc des entités habituellement considérées de façon unitaire (comme l'État, la « profession agricole », etc. ), trouvent selon ce modèle leur cohésion dans les « systèmes de croyance » que partagent leurs membres (par exemple l'idée de progrès technique et économique au sein de la coalition « économique » versus celle de préservation de la biosphère pour la coalition « environnementale »), qui structurent à la fois leur vision du monde et celle de l'objet de la politique considérée, en termes d'objectifs, de logiques d'action et d'instruments à mettre en œuvre. Les éléments les plus fondamentaux et profonds de ces **systèmes de croyance** sont particulièrement stables, tandis que d'autres, plus secondaires et superficiels, peuvent évoluer au cours du temps et permettre ainsi aux lignes de conflits de se déplacer : d'où l'idée, défendue par Sabatier, que **les politiques publiques n'évoluent le plus souvent que de façon lente et incrémentale. Le rôle du conflit dans l'évolution des politiques publiques est ici assez subtil** (Encart ci-après pour ce qui concerne les politiques de l'eau) : pour qu'il induise du changement, ce conflit doit être d'un niveau intermédiaire – trop important, il conduit les coalitions en présence à se replier sur la défense de leurs croyances fondamentales et l'on débouche sur un raidissement des positions et donc, un statu quo ; trop faible, il mobilise insuffisamment les coalitions pour que leur confrontation ait réellement lieu ce qui, là encore, ne fait qu'entretenir le statu quo.





## Le conflit : frein ou moteur des politiques de l'eau ?

Quiconque connaît sur le terrain quelques dossiers concernant les politiques de l'eau sait combien leur dimension conflictuelle explique bien souvent qu'ils puissent parfois être totalement bloqués : projet d'effacement de barrages au point mort en raison de l'opposition de riverains, schémas d'aménagement et de gestion des eaux attendant trop longtemps leur adoption préfectorale en raison d'opposition s'exprimant au sein même de l'appareil d'État, querelles politiques parasitant la construction d'une politique locale de l'eau... Les conflits, indéniablement, freinent voire bloquent nombre de dossiers concrets qui constituent le contenu tangible des politiques de l'eau.

L'apport des différents courants théoriques évoqués ici n'est pas de nier ce constat. Il est cependant de favoriser une prise de recul permettant de le remettre en perspective à une échelle plus large, dans la durée et dans le cadre des politiques publiques considérées dans leur ensemble. **Loin d'être une « anomalie » ou un « dysfonctionnement » dans les systèmes sociaux ou les politiques publiques, le conflit est au contraire un élément fondamental de leur structuration et de leur dynamique.** Il n'y a pas de raison de penser que les politiques de l'eau démentent cette analyse : comme les autres, elles s'inscrivent dans des dynamiques de long terme qui affectent les sociétés dans leur ensemble – « mouvements sociaux », « luttes », « coalitions »... selon l'ancrage théorique choisi pour les appréhender.

Prendre conscience de l'importance de ces dynamiques conflictuelles dans la construction et l'évolution des politiques publiques en général, et de celles de l'eau en particulier, devrait permettre à ceux qui les portent non seulement de mieux vivre les conflits dans lesquels ils sont parfois pris en saisissant mieux les causes profondes qui les expliquent, mais aussi de s'assumer plus facilement, le cas échéant, en tant que partie prenante de ces conflits. Une politique ou un projet concernant l'eau ou les milieux aquatiques ne résulte pas d'une rationalité technique qui, au stade de la mise en œuvre, se heurterait à des dynamiques sociales conflictuelles qui lui seraient étrangères, parce que « sociales ». **Aussi technique qu'il puisse être, tout projet – station d'épuration, réseau d'assainissement, plan pluriannuel d'entretien de cours d'eau... – s'inscrit dans une politique plus large, renvoyant elle-même à des systèmes de croyance, à des intérêts, à des revendications émanant de certains groupes sociaux, sans lesquels il n'aurait pas vu le jour :** il participe donc, à son échelle, aux dynamiques conflictuelles propres au « système institué » dans lequel il s'inscrit.

La directive européenne sur l'eau (DCE) illustre, à l'échelle européenne, cette idée. Certains travaux (D. Loutsans et C. Gramaglia, 2011) ont en effet montré que son contenu résulte d'une confrontation entre différentes coalitions, lors de son élaboration :

- la première, formée de services administratifs européens et nationaux, de scientifiques et d'ONG environnementalistes, défendait une vision de l'eau en tant qu'écosystème dont l'intégrité supposait la présence de différentes communautés vivantes associées et un équilibre stable – conceptions qui ont pénétré le contenu de la directive, avec bien sûr la notion de bon état ;

- la seconde, défendant une approche beaucoup plus utilitariste de l'eau et associant d'autres segments de l'administration européenne, des représentants de secteurs d'activités économiques, des économistes... a également pesé fortement ; sa confrontation avec la première explique largement le système de dérogations (et les arguments économiques nécessaires pour les justifier) contenue dans la directive.

Loin d'être uniquement déterminée par les intrigues de coulisses bruxelloises, cette dynamique de construction de la DCE rattache le contenu de celle-ci non seulement à des dynamiques politiques plus larges, mais aussi à des oppositions d'intérêts, de « systèmes de croyance » ou de partis pris éthiques (on retrouve ici certains de ceux présentés au premier chapitre de cet ouvrage) qui non seulement ont influencé sa construction, mais expliquent même sans doute largement son existence.

## L'analyse stratégique de la gestion de l'environnement : logiques et jeux d'acteurs

### ■ La gestion de l'environnement comme plateau de jeu

Au cours des années 1980, plusieurs chercheurs (H. Ollagnon 1979, J. de Montgolfier et J-M. Natali 1987, G. Barouch 1989, L. Mermet 1992) ont constitué un courant de pensée spécifique à la gestion de l'environnement. Dans une perspective que l'on peut rattacher à l'analyse des « systèmes institués », ils ont en effet notamment cherché à caractériser le fonctionnement d'un « système de gestion effective de l'environnement », selon l'expression proposée par L. Mermet (1992). Pour un objet environnemental donné (par exemple une rivière, une zone humide...), ce système est constitué de l'ensemble des actions anthropiques qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, ont une influence déterminante sur ses qualités (non seulement les actions conduites pour préserver une rivière, une zone humide... mais aussi toutes celles qui expliquent leur état actuel : travaux de rectification, barrages, drainages, etc.).

Très inspiré par la sociologie des organisations évoquée plus haut, ce courant de pensée considère un système de gestion effective de l'environnement comme un plateau de jeu, animé par des acteurs qui sont autant de « joueurs ». Si bien sûr aucune notice n'accompagne ce « plateau de jeu » pour en exposer les règles, celles-ci existent pourtant bel et bien. Elles découlent de l'interaction de l'ensemble des joueurs (le « jeu d'acteurs » dans son ensemble), tandis que chaque joueur s'y adapte pour jouer sa partie (selon sa « logique » propre, l'hypothèse étant que tout acteur est considéré comme rationnel : par rapport à ses objectifs et/ou aux contraintes qui pèsent sur lui – la notion de rationalité étant donc plurielle, non réduite, par exemple, à la rationalité économique).

Pour saisir les règles de ce jeu, et ainsi mieux comprendre la façon dont un objet environnemental est géré, l'observateur doit donc observer la façon dont chaque acteur agit vis-à-vis de cet objet, afin de saisir sa « logique » : celle qui découle non seulement de sa liberté et de ses choix, mais aussi de son adaptation, toujours en partie inconsciente, aux règles attachées au fonctionnement du système dans lequel il est impliqué.

Étudier les différentes logiques d'acteurs en présence permet donc d'accéder non seulement aux motifs qui animent leur volonté mais aussi, par recoupements, aux règles objectives qui caractérisent le système où ils agissent.

### ■ Des critères « patrimoniaux » pour saisir les logiques d'acteurs

Pour disposer d'une vision synthétique des différentes logiques d'acteurs impliquées dans un dossier environnemental et voir ainsi comment ces logiques s'articulent et quelles « règles du jeu » se mettent en place, L. Mermet, J-M. Natali et J. de Montgolfier proposent la grille des "critères patrimoniaux", nommée ainsi car définie à partir d'études de cas centrées autour d'un « patrimoine naturel » (cette expression désignant les ressources ou milieux naturels devant être légués aux générations futures, dans un sens plus large que ceux que retiennent généralement les économistes ou les juristes en matière de « patrimoine »). Telle qu'elle est présentée par L. Mermet (1992), cette grille s'organise autour de quatre critères permettant de caractériser la logique d'un acteur (Figure 46) :

- **la richesse** (a), c'est-à-dire l'abondance de ce qui intéresse l'acteur (au-delà des seuls biens économiques ou monétarisables) ;
- **la sécurité de sa position** (b), c'est-à-dire le niveau de menace qui pèse sur sa richesse ;
- **l'adaptabilité** (c), c'est-à-dire le potentiel de changement et d'adaptation que lui offre le mode de gestion du milieu pour sauvegarder ou accroître sa sécurité ;
- **la cohérence** (d) entre sa participation à la gestion de ce milieu et le reste de ses activités.





Figure 46



a © O. Leroyer - Onema  
b, c © M. Bramard - Onema  
d © L. Mignaux - METL-MEDE

Quatre critères "patrimoniaux" pour caractériser les logiques d'acteurs.

Cette grille peut être utilisée aussi bien pour fournir **une vision d'ensemble des logiques des acteurs en présence**, que pour tester un scénario de gestion, en permettant d'estimer leurs positions probables à l'égard de ce scénario en fonction de ces différents critères. Dans un exemple proposé par L. Mermet (1992), concernant un projet de ferme expérimentale sur une zone humide, cette grille a permis de comprendre pourquoi les acteurs étaient tous censés être favorables au projet si l'on s'en tenait à leurs discours explicites, alors que leurs comportements laissaient penser que nombre d'entre eux s'y opposaient dans les faits. Leurs logiques implicites, mises à jour par le chercheur, et marquées notamment par les relations de pouvoirs qui existent entre eux, a en effet permis de saisir la rationalité de leur conduite en dépit de l'incohérence apparente entre celle-ci et leurs propos. C'est donc l'identification de certaines "règles du jeu" implicites, qu'elles soient cachées ou non clairement identifiées par les acteurs, qui permet ainsi au chercheur d'expliquer une situation ou de prévoir son évolution.

De telles analyses de dévoilement des logiques en présence, et des « règles du jeu » qui en découlent, sont susceptibles de donner lieu à deux types de conseil du chercheur, s'il s'engage dans une recherche-intervention :

- soit son analyse profite à un seul acteur engagé dans la situation analysée, de façon à l'aider à mieux « jouer sa partie », pour atteindre plus facilement son objectif. On est là dans **le conseil stratégique**, au bénéfice d'un acteur, d'une partie prenante, commanditaire de l'analyse conduite ;

- soit son analyse s'adresse à l'ensemble des acteurs engagés dans la situation, de manière plus symétrique. Cette fois, il s'agit plutôt d'aider chaque acteur à prendre conscience des logiques des autres, et de susciter sur cette base une réflexion collective pour sortir « par le haut » des éventuels conflits, en prenant conscience de possibilités d'évolutions des « règles du jeu » qui puissent convenir à tous. L'analyse conduite se veut alors davantage neutre, au service d'un travail de **médiation** plus que de conseil stratégique (Exemple dans l'encart page suivante).

Ces deux utilisations possible de l'analyse stratégique de logiques et jeux d'acteurs renvoient aux deux fonctions des porteurs des politiques de l'eau, mises en évidence à la fin du chapitre précédent de cet ouvrage : s'engager pour défendre la cause de l'eau face à d'autres formes d'intérêt général (le conseil stratégique à leur seul bénéfice peut alors s'avérer précieux) mais aussi garantir la qualité des instances et débats où se joue cette confrontation (l'analyse stratégique au bénéfice de tous pouvant alors être très utile dans une telle perspective de médiation).

## La restauration de la qualité de l'eau sur un captage : quelles logiques d'acteurs peuvent conduire à une baisse volontaire des intrants ?

Le retour d'expérience effectué par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse sur un cas réussi de reconquête de la qualité de l'eau sur le captage d'eau potable de la source d'Arcier (agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2013), permet d'illustrer l'intérêt des « critères patrimoniaux » pour saisir les logiques d'acteurs en présence.

En effet, à la suite d'une démarche de longue haleine (de l'ordre d'une dizaine d'année), cette source alimentant la ville de Besançon a vu ses teneurs en phytosanitaires s'améliorer sensiblement. Ce succès a été obtenu à partir d'une démarche contractuelle entièrement volontaire, notamment auprès des agriculteurs (mesures agri-environnementales).

Ce succès peut étonner, tant les différents types d'acteurs, finalement engagés dans cette démarche collective de la qualité de l'eau, présentent des « richesses » contrastées quant à leurs rapports à la ressource en eau. Si l'on se limite, pour simplifier, à la dimension agricole du dossier, on observe en effet :

- que l'abondance intéressant la ville de Besançon est la disponibilité d'une ressource potabilisable à moindre de frais (et donc peu chargée en produits phytosanitaires) ;
- tandis que l'abondance intéressant les agriculteurs est constituée d'une production rendu stable face à certains aléas naturels grâce à l'emploi de ces produits (et, plus largement, des revenus issus de cette production et des subventions qui y sont associées) ;
- et que la richesse de la coopérative agricole vendant ces produits réside bien sûr dans le volume vendu aux agriculteurs, mais aussi dans les prestations de conseil associées à cette vente.

**Si l'on s'en tient à ce critère de « richesse », on ne peut guère comprendre comment cette situation a pu déboucher sur une dynamique positive**, tant les intérêts apparaissent divergents quant à l'usage des phytosanitaires.

Les autres critères patrimoniaux permettent cependant de saisir de façon plus complète les logiques en présence et ainsi de mieux comprendre les marges de manœuvre ayant été exploitées :

- il apparaît tout d'abord que si le critère de richesse fait apparaître une forte disparité des logiques en présence, le critère de « **sécurité** » dévoile en revanche une très forte convergence ; les entretiens conduits auprès des acteurs montrent que tous ont le sentiment de devoir faire face, à court ou moyen terme, à des évolutions réglementaires menaçant ce qui fonde leur « richesse » (encadrement de l'emploi des phytosanitaires susceptibles d'imposer la baisse des volumes utilisés par les agriculteurs et donc vendus par les coopératives, évolution des normes eaux potables conduisant à renforcer les traitements, plus ou moins coûteux). Dès lors, tous se retrouvent autour d'un impératif d'anticiper plutôt que de subir ;
- le critère « **d'adaptabilité** » permet de rendre compte du rôle de pivot, crucial dans la dynamique observée, joué par la coopérative alors même que le critère de richesse aurait pu conduire à la ranger dans les acteurs opposés à tout changement. En effet, pour faire face au risque de durcissement de la réglementation, l'adaptabilité des agriculteurs réside dans l'amélioration de leur technicité, la réduction des phytosanitaires devant être compensée par un pilotage plus précis de leurs pratiques à la parcelle. Ceci induit un besoin important de conseil, ce que la coopérative a parfaitement saisi : il s'agit là pour elle d'un créneau d'adaptabilité à une éventuelle baisse des ventes en volumes, lesquelles pourraient être compensées par des prestations de conseil auprès des agriculteurs, en « **cohérence** » avec son cœur de métier...

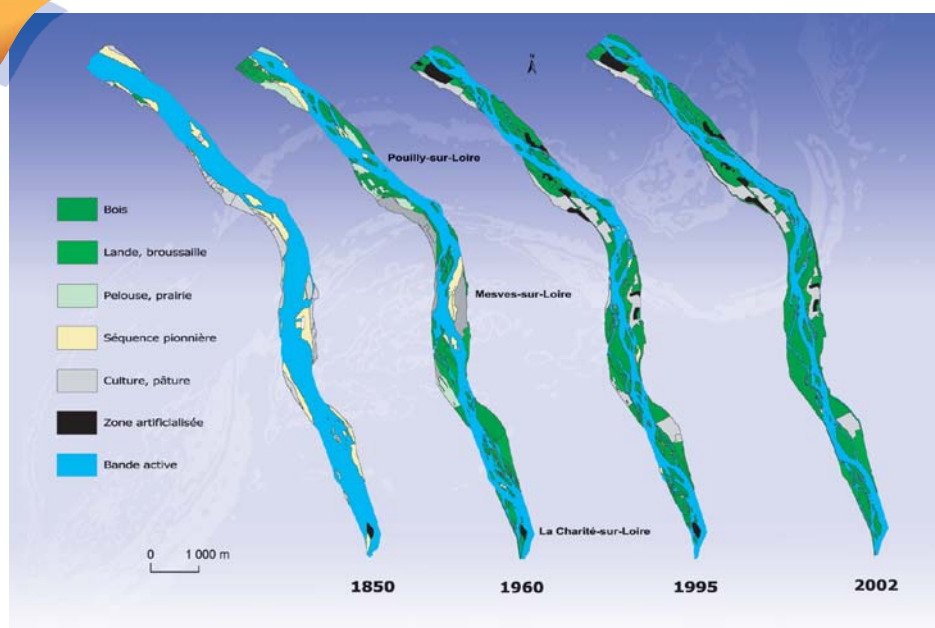
La coopérative agricole s'est donc résolument engagée dans la démarche, entraînant avec elle, via son rôle de conseil, suffisamment d'agriculteurs pour qu'un effet en soit mesurable quant à la qualité du captage.



## Des regards qui incitent à la prise en compte du contexte à large échelle, sur une longue durée


Très divers, ces différents courants théoriques portés sur le « système institué » ont en commun de replacer celui-ci dans une échelle de temps étendue, dans une histoire longue. Comme le souligne L. Boltanski, le « monde social déjà fait » est issu du passé : le comprendre exige de s'intéresser à celui-ci, aux évolutions lentes et profondes, plus ou moins conflictuelles, qui ont produit le présent : évolutions économiques, sociologiques, politiques... ayant forgé les rapports de forces et représentations ainsi que la structuration des intérêts en présence. Ce faisant, **ces approches replacent toujours dans un contexte plus large la seule scène où se joue un projet ou une politique sur le terrain** (Figure 47).

Figure 47



*Très divers, ces différents courants théoriques replacent toujours dans un contexte plus large la seule scène où se joue un projet ou une politique sur le terrain.*

Dans une démarche de changement telle qu'une politique ou un projet portant sur l'eau et les milieux aquatiques, cette prise en compte d'une longue durée et d'un contexte large permet en particulier d'approcher les poids respectifs et les dynamiques qui animent, d'un côté, les parties prenantes intéressées au changement promu par cette politique ou ce projet (ceux qui y trouvent un intérêt, une satisfaction, ou seraient susceptibles de le faire...) et de l'autre, celles concernées mais opposées à ce changement, car il changerait les « règles du jeu » dans un sens défavorable pour elles.



## Les « dynamiques institutantes » qui produisent le changement

**À** partir des années 1980 et de façon plus marquée encore dans les années 1990, les sciences humaines et sociales ont connu un profond renouveau, décrit notamment par l'historien des sciences F. Dosse (1995). Historiens, philosophes, anthropologues, sociologues et économistes se sont éloignés de la recherche des causes structurelles pour décrire et expliquer les phénomènes historiques et sociaux, en plaçant au cœur de leurs analyses le point de vue des personnes elles-mêmes et leurs façons d'appréhender le monde (F. Dosse parle ainsi « d'humanisation des sciences humaines » pour qualifier cette nouvelle posture, plus empathique vis-à-vis des acteurs). Ce bouleversement a été particulièrement marqué en matière de sociologie, où de nouveaux courants ont émergé, en rupture avec ceux qui viennent d'être évoqués. Le regard que l'on peut porter sur le changement en s'appuyant sur cette discipline s'en retrouve alors profondément enrichi.

Jusque là en effet, les analyses centrées sur ce que nous avons appelé le « système institué » décrivaient et expliquaient le changement à partir de mécanismes de large ampleur et de long terme, ou encore par des configurations stratégiques découlant de l'ajustement permanent d'une multitude d'intérêts et de calculs individuels, le tout étant considéré comme échappant largement à la conscience des acteurs. Abandonnant le postulat selon lequel seul le chercheur en sciences sociales détiendrait la capacité d'accéder au sens des situations analysées, ces nouveaux courants de sociologie ont cherché à **rendre compte de la capacité des acteurs à donner eux-mêmes du sens aux situations où ils agissent**, en décrivant les compétences qu'ils mobilisent pour cela. On parle alors de « **sociologie compréhensive** » pour qualifier cette posture au plus près de l'acteur, de son libre arbitre, de ses compétences et de ses intentions, ou encore de « sociologie pragmatique » pour expliciter cette volonté de saisir l'acteur, non pas à partir de catégories générales préétablies pour le caractériser, mais en observant d'abord la manière dont il donne du sens aux actions qu'il conduit dans les situations concrètes, en se coordonnant avec les autres. Pour reprendre à nouveau l'expression de L. Boltanski, plutôt qu'au monde social « déjà fait » et ses catégories stabilisées pour en décrire la composition, ces analyses s'intéressent alors plutôt au monde social « en train de se faire ». Elles s'intéressent avant tout **aux phénomènes d'émergence**, provoqués par les acteurs eux-mêmes : émergence de nouvelles intentions, de nouvelles idées, de nouvelles connaissances, de nouveaux intérêts, de nouvelles identités, de nouveaux collectifs, de nouvelles actions... et de nouvelles configurations entre tous ces éléments.

Pour expliquer les changements observés dans le monde social, elles n'orientent par conséquent plus notre regard vers le « système institué » et ses structures sous-jacentes, mais davantage vers les « dynamiques institutantes » qui produisent ce changement.

### L'art de l'intéressement selon la sociologie française de l'innovation

Cette attention portée aux phénomènes d'émergence conduit à s'intéresser à l'influence dans le monde social de **la construction des savoirs et connaissances**, au travers notamment de la technique. Tel est l'objet de l'histoire et la sociologie des sciences, ou encore de la sociologie de l'innovation, disciplines majeures dans le renouveau des sciences humaines et sociales venant d'être évoqué. En leur sein, les travaux conduits en France autour de M. Callon et B. Latour sont particulièrement intéressants pour comprendre certains aspects des politiques de l'eau.

## ■ L'innovation n'est pas un processus séquentiel de diffusion

En retraçant une multitude d'expériences d'innovations scientifiques et techniques, réussies ou avortées, ces travaux ont cherché à comprendre « à quoi tient le succès des innovations » (Akrich, Callon et Latour, 1988), c'est-à-dire à saisir les processus conduisant l'activité scientifique et technique à produire, ou non, des changements dans la société. Schématiquement, ils ont conduit à rompre avec le « modèle de la diffusion », consistant à penser l'innovation en séparant la science d'une part, la société d'autre part. Selon le modèle de la diffusion, il y aurait en effet d'un côté l'activité scientifique permettant de sélectionner, par débat contradictoire entre pairs, la bonne représentation de la réalité (la bonne théorie, réputée vraie) et, de l'autre, la société, avec ses demandes sociales relayées par la représentation politique, ses marchés et filières économiques. À l'interface entre ces deux mondes, on trouverait alors la figure de « l'entrepreneur innovateur », qui en s'appuyant sur l'ingénieur, serait capable de produire des inventions fondées sur les théories scientifiques et répondant aux besoins de la société. Une innovation réussie serait celle qui, ayant les bonnes qualités intrinsèques car s'appuyant à la fois sur la meilleure connaissance scientifique possibles et une bonne compréhension des besoins de la société, se « diffuserait » naturellement au sein de celle-ci (Encart page suivante sur la prégnance de ce modèle dans les politiques de l'eau). Le changement par l'innovation est ici pensé de manière séquentielle : d'abord la controverse scientifique produisant les connaissances, puis l'invention technique mobilisant celles-ci selon les besoins sociétaux et, enfin, la diffusion, réussie si les chercheurs, les entrepreneurs et les ingénieurs ont, en amont, bien travaillé en construisant les bonnes connaissances et identifié les réels besoins.

**L'histoire et la sociologie des sciences ont cependant mis en cause ce cloisonnement entre la science et la société**, en montrant combien l'activité scientifique était au cœur de la société, et comment son cours était fortement dépendant de son contexte social et politique, fluctuant selon les lieux et les époques. Forte de cet enseignement, la sociologie de l'innovation défend alors l'idée que, d'une part, le caractère séquentiel du modèle de la diffusion ne correspond pas à la réalité des processus d'innovation et que, d'autre part, ceux-ci mobilisent activement un collectif d'acteurs bien plus nombreux et composites que les seuls scientifiques, entrepreneurs et ingénieurs. L'innovation qu'elle décrit est un processus **d'intéressement : l'innovation réussie est celle qui, dès sa conception, intéresse des acteurs de plus en plus nombreux et divers**. Cette approche met en lumière le caractère fondamentalement itératif de l'innovation : le contexte socioéconomique ne pouvant être connu et stabilisé une bonne fois pour toute, l'innovation ne peut être construite qu'en interaction perpétuelle avec lui en s'intégrant dans un réseau d'acteurs qui la reprennent, la soutiennent et, surtout, l'adaptent, la déplacent au fur et à mesure de son émergence (Figure 48). Toutes sortes de négociations entre parties prenantes conduisent ainsi les scientifiques à rechercher des connaissances dans des directions qu'ils n'auraient sans doute pas empruntées d'eux-mêmes, tandis que réciproquement, les connaissances produites et les innovations techniques en construction suscitent l'émergence de nouveaux groupes sociaux portant des revendications ou besoins inédits. Dès lors, **la société produit de la science et de la technique tout autant que la science et la technique produisent de la société. Il n'y a donc pas de controverses scientifiques d'abord, des enjeux de faisabilité technique ensuite, puis enfin des succès ou échecs en termes d'acceptabilité sociale.**

Figure

48




© Conférence de Citoyens  
Institut Montaigne

**Conférence  
de citoyens**

*La société produit de la science et de la technique tout autant que la science et la technique produisent de la société.*

La controverse dépasse largement les seuls cercles scientifiques et implique une grande diversité d'acteurs, la faisabilité technique dépend non seulement du savoir faire des ingénieurs mais aussi de la configuration évolutive de la société où prend corps l'innovation, tandis que l'acceptabilité résulte de l'ensemble de ce processus aussi bien scientifique, technique que social.

Pour rendre compte de cette interaction science/société et même rompre avec cette dichotomie rendue caduque par leurs travaux, les sociologues de l'innovation parlent ainsi de « **réseaux sociotechniques** », où se nouent les innovations et se jouent les controverses qui les entourent.



### **Le modèle de la diffusion encore prégnant dans les politiques de l'eau : peut-on compter sur « l'effet boule de neige » ?**

Les politiques de l'eau et des milieux aquatiques cherchent bien souvent à promouvoir, sur le terrain, des innovations considérées le plus souvent comme techniques. Il peut s'agir, par exemple, de généraliser de nouvelles doctrines et pratiques de restauration et d'entretiens des cours d'eau, conformes avec les nouveaux savoirs et nouveaux objectifs en matière d'hydromorphologie des rivières. Il peut également s'agir de nouvelles pratiques agricoles, visant par exemple à limiter les flux de polluants à la source (pratiques culturales, couvertures de sols en hiver...) ou à s'appuyer sur des dispositifs tampons (bandes enherbées, zones humides et talus, bocages...).

Au contact des porteurs de ces politiques, aussi bien au niveau de ceux qui s'efforcent de les porter sur le terrain qu'au niveau des institutions nationales ou de bassin qui les appuient, on mesure bien souvent combien le « modèle de la diffusion » est prégnant dans leur manière de concevoir ces innovations.

Qu'il s'agisse de définir des « guides techniques » plus ou moins génériques ou de concevoir, au cas par cas sur le terrain, des projets opérationnels, on retrouve en effet très souvent une démarche séparant le « technique » d'un côté, le « social » de l'autre. La démarche de conception de ces innovations est ainsi le plus souvent séquentielle : d'abord s'assurer des fondements scientifiques, ensuite définir la « faisabilité technique » – éventuellement technico-financière – des actions techniques qu'il s'agit de promouvoir (études de terrain, conception d'avant-projets...), puis chercher à s'assurer de « l'acceptabilité sociale » de celles-ci (« pédagogie » sur leurs qualités, sensibilisation aux enjeux qu'elles traitent, communication...).

La dernière « étape » de cette séquence est, fort logiquement, considérée comme la plus problématique, puisque contrairement aux précédentes, elle dépend finalement d'acteurs restés extérieurs à la conception du projet : les élus des collectivités, les riverains, les agriculteurs... bref l'ensemble des acteurs concernés par les actions à mettre en œuvre.

On s'en remet alors fréquemment à « l'effet boule de neige » qu'une « opération pilote » serait, par la vertu pédagogique de l'exemplarité, susceptible de générer. C'est bien le modèle de la diffusion de l'innovation que l'on retrouve ici : l'idée est qu'un projet techniquement bien conçu, une fois réalisé sur le terrain, ne manquera pas par ses qualités intrinsèques et ses résultats probants d'être convaincant – d'autres vocations naîtront alors pour le reproduire et, de proche en proche, le généraliser... Le plus efficace semble alors être de situer cette opération pilote initiale dans le contexte apparaissant a priori le plus praticable (peu ou pas d'opposants identifiés, acteurs déjà « mûrs »...), l'essentiel étant de disposer d'un exemple probant pour que la fameuse diffusion par l'exemple puisse s'enclencher.

Hélas, il faut bien reconnaître que quand bien même cette première étape est menée à bien, elle reste bien souvent sans lendemain. Telle opération d'effacement d'ouvrage, « opération vitrine » conçue et financée

là où le contexte local s'y prêtait le mieux, n'a guère fait d'émules dans les contextes plus tendus situés plus en aval ou en amont – personne ne s'est montré aussi « intéressé » qu'escompté ; telle mesure agri-environnementale, ambitieuse et bien rémunérée, n'a pas dépassé les expériences pilotes tant la représentation syndicale agricole et ses relais sur le terrain y est restée hostile, enrayant sa promotion... les cas abondent, qui montrent le caractère non spontané des processus d'intéressement des acteurs, et les limites de la vertu pédagogique supposée de « l'exemple ».

La sociologie de l'innovation permet de prendre conscience des limites de cette approche par « effet boule de neige ». En reléguant en fin de séquence la question de « l'acceptabilité sociale », on se prive des possibilités de penser un processus d'intéressement dès la phase de conception du projet, susceptible de faciliter l'émergence de partisans de l'innovation que l'on promeut sur le terrain. Certains porteurs de projet, prenant conscience de cette erreur, sont alors tentés d'inverser totalement la séquence : commençons par écouter la « demande sociale », et définissons notre projet technique ensuite, en fonction de celle-ci !

On tombe alors dans une erreur symétrique de la première : **en restant séquentiel, on n'induit toujours aucun processus « sociotechnique »** – le projet découlant des demandes sociales préexistantes et se privant de toute possibilité de les transformer, comment pourrait-il alors produire de l'innovation ? On risque fort de devoir alors sacrifier totalement les ambitions qui, initialement, motivaient le projet.

On verra, dans le chapitre suivant, que des démarches d'innovation se développent cependant aujourd'hui dans le domaine de l'eau pour rompre avec ce modèle de la diffusion.

### ■ Processus de « traduction » et controverses : l'innovation passe par « l'enrôlement » des acteurs

Pour rendre compte de ce foisonnement innovateur produisant le changement, en allant au-delà du constat que « tout est dans tout » et que cette interaction généralisée est incessante, certains travaux ont cherché à modéliser plus précisément le processus. L'un des modèles les plus fameux est celui développé par M. Callon (1986) : il s'agit du **modèle de « la traduction »**. Ce modèle distingue quatre étapes, qui dans la réalité peuvent se chevaucher mais correspondent à des moments différents d'un processus général (Figure 49).

Figure

49



*Le modèle de « la traduction » distingue quatre étapes, qui dans la réalité peuvent se chevaucher mais correspondent à des moments différents d'un processus général.*

### 1 La première phase, cruciale, est celle de la problématisation.

Fort classiquement, il s'agit du moment où l'innovateur **pose le problème** auquel il entend s'attaquer (par exemple, celui du transfert de l'azote vers la nappe phréatique et du rôle en la matière des surfaces cultivées laissées nues en hiver). Cependant, au delà de cet énoncé du problème, il définit et qualifie les **entités concernées** par ce problème ainsi posé : non seulement les **objets** de l'action à conduire (la nappe et son fonctionnement hydrogéologique, les surfaces cultivées et leurs lessivages hivernaux...) mais aussi les acteurs connectés selon lui à ces objets (les agriculteurs et leurs pratiques, leurs intérêts économiques, les consommateurs d'eau potable et leurs exigences, le législateur et ses normes...). La problématisation proposée débouche alors sur la définition d'un « **point de passage obligé** » pour l'ensemble de ces entités : le respect et la satisfaction de leur fonctionnement et/ou de leurs intérêts et demandes apparaissent comme passant nécessairement par le traitement de la question proposée, et par une alliance de toutes ces entités autour de cette interrogation, de telle sorte qu'elle leur soit profitable à chacun (l'amélioration de l'état de la nappe, conforme aux demandes des consommateurs et aux exigences du législateur, et compatible avec les contraintes technico-économique des agriculteurs, passe par la question de la couverture des sols nus en hiver...) (Encart 1 ci-contre).

### 2 La phase suivante est ensuite celle de l'intéressement proprement dit.

Il s'agit, pour l'innovateur, de **stabiliser les identités** qu'il distribue aux uns et aux autres dans sa problématisation, et de faire en sorte que ces derniers acceptent **d'endosser ces identités** qui leurs sont proposés (les consommateurs en tant que demandeurs d'actions sur l'eau potable, les agriculteurs en tant que gestionnaires de fait, à travers leurs pratiques, de l'état de la nappe...). Pour cela, divers **dispositifs** sont mis en place (étude scientifique, opérations pilotes d'expérimentation, dispositifs contractuels...) où se joue cet intéressement des acteurs via des négociations, des rapports de force ou de séduction, des apprentissages faisant évoluer les conceptions des uns et des autres.

### 3 La phase d'enrôlement qui est un intéressement réussi

Chaque acteur convoqué par la problématisation initiale accepte d'endosser l'identité qui lui est proposée et de participer au réseau sociotechnique construit autour de la question posée.

### 4 La dernière phase est alors celle de la désignation des porte-paroles

Une fois les acteurs enrôlés, l'auteur de la problématisation est accepté comme leur porte-parole. En effet, il est dès lors en mesure de justifier et de porter l'innovation en parlant en leur nom, c'est-à-dire en proposant d'agir au nom de leurs identités et intérêts tels qu'il les a définis et dans lesquels ils ont accepté de se reconnaître (mise en place d'une mesure agri-environnementale visant à développer la couverture des sols en hiver, ou généralisation d'une telle mesure par voie réglementaire...).

Au total, dans ce modèle, **l'innovateur a opéré une « traduction » de la réalité sur laquelle porte son innovation en un réseau de problèmes et d'entités au sein duquel il se rend indispensable** : la question qu'il soulève est un point de passage obligé pour les acteurs qu'elle concerne selon lui, au nom desquels il peut parler et agir. Il est donc légitime pour mener à bien son innovation, par exemple à travers une politique publique ou un projet « technique » sur le terrain (exemple dans l'Encart 2 ci-contre).





## Quand les politique de l'eau « hésitent » et peinent à prendre leur essor faute de « point de passage obligé »...

La définition d'un « point de passage obligé » s'avère cruciale dans la conduite d'une politique publique. Certaines d'entre elles, comme par exemple celle portant sur la protection des aires d'alimentation de captages (Epices/AScA, 2011) éprouvent des difficultés à prendre leur essor tant qu'une problématisation commune n'est pas promue par ceux qui sont chargés de la porter. Les uns prônent un changement progressif des pratiques par le progrès agronomique, les autres un changement d'affectation agricole des parcelles concernées, d'autres encore une politique axée sur la réorganisation des filières et non seulement des exploitations, etc. : comment alors parvenir à intéresser tous les groupes concernés au final si les objectifs, les objets de l'action, les identités et les intérêts de ceux-ci font l'objet d'énoncés aussi divers voire équivoques ?

## Concevoir une micro-centrale ichtyophile : un exemple de démarche d' enrôlement autour d'une innovation technologique

Une entreprise privée développe aujourd'hui, dans le cadre des pôles de compétitivité Alsace énérgivie et Hydreos, un projet de micro-centrale visant à concilier la production hydroélectrique de basse puissance et le respect voire l'amélioration de la continuité écologique des cours d'eau, en améliorant pour cela la technologie des turbines à vis d'Archimède (Figure 50).

Plutôt que de se contenter de déposer un brevet et d'attendre que « le marché » s'en saisissent spontanément (selon le modèle de la diffusion), le recours aux pôles de compétitivité permet à cette entreprise de concevoir cette innovation et de développer les connaissances qu'elle appelle en mobilisant, dès l'amont, les acteurs susceptibles d'y être intéressés. Ainsi, positionné à la jonction entre la production d'énergies renouvelables faiblement carbonées et la préservation des milieux aquatiques, le projet associe deux pôles de compétitivité dédiés respectivement à ces deux objectifs. Ce faisant, il cherche à intéresser et relier dans un même réseau les acteurs présents dans ces deux domaines : entreprises de génie civil et laboratoires de recherches publics engagés dans l'innovation environnementale pour le bâtiment, entreprises spécialisées dans les ouvrages liés à la préservation de la continuités écologiques des cours d'eau, institutions publiques intervenant en la matière (Onema, agence de l'eau, collectivités), fédération de pêche...

Ce projet peut être lu comme une entreprise d' enrôlement pour rendre possible une innovation. La conciliation entre micro-électricité et continuité écologique y est traitée comme un enjeu d'innovation technologique, à la croisée entre des objectifs de politiques publiques (énergie et milieux aquatiques) et des acteurs de marchés différents. Mêlant considérations économiques (marché de l'énergie, raréfaction des ressources fossiles...), industrielles (technologies nouvelles, allégement des contraintes de fabrication et de maintenance...) et écologiques (énergie décarbonnée, continuités piscicoles et sédimentaires), le projet formule une « problématisation » où de multiples intérêts, objectifs et groupes d'acteurs sont susceptibles de se retrouver.

Si « l' enrôlement » réussit, le but recherché est alors, pour cette entreprise encore peu présente sur le marché des microcentrales, de présenter son innovation comme « représentant » en quelque sorte tous les intérêts et objectifs des acteurs en présence, afin de consolider sa stratégie dans ce secteur.

Figure 50



© NSC Environnement


*Un projet conçu comme une entreprise d' enrôlement pour rendre possible une innovation.*

L'un des intérêts de ce modèle est qu'il permet de saisir la dynamique des controverses sociotechniques. En effet, **une controverse peut être lue comme la confrontation de processus de traduction concurrents**. Une même question (par exemple la protection des captages, évoquée dans l'encart ci-dessus) peut en effet :

- donner lieu à des problématisations concurrentes, voire antagonistes (« c'est un problème de progrès technique sur le plan agronomique ! » versus « c'est une question d'aménagement du territoire ! »)...
- ... renvoyant non seulement à des solutions parfois opposées (l'amélioration de pratiques agricoles au sein des exploitations et filières en place versus la mise en place de nouvelles filières, la refondation des rapports ville-agriculture...);
- ... mais aussi à des manières de décrire la situation en jeu et les identités des acteurs qui l'habitent (le conseil agricole et les exploitants versus le développeur territorial et les entrepreneurs d'une nouvelle filière, l'élu local et l'agriculture de proximité, etc.).

On voit clairement alors combien les controverses n'opposent pas que des idées, des doctrines techniques ou des écoles de pensées scientifiques : elle opposent différentes « visions du monde », de la nature comme de la société, en articulant de manière cohérente des arguments de registres potentiellement très variés (scientifiques, politiques, économiques, ...) (Exemple développé dans l'encart ci-dessous). En transformant une problématisation, simple conjecture « théorique », en processus de mobilisation plus ou moins réussie d'un collectif d'acteurs, ce modèle permet également de souligner combien l'émergence de nouvelles idées, de nouveaux savoirs, est consubstantielle de l'émergence de nouvelles identités, de nouveaux groupes sociaux.

L'autre intérêt de ce modèle est de présenter les réseaux sociotechniques où se déploient ces controverses comme des « tissus sans coutures » qui transcendent les grandes catégories habituellement considérées pour décrire le monde : Nature/Société ; Science/Politique ; Savants/Profanes ; Représentants/Représentés... En effet, les entités qui y sont associées sont aussi bien des éléments non humains (une nappe phréatique, une parcelle agricole...) que des humains (les divers acteurs convoqués par la problématisation proposée), et leurs identités décrites selon des considérants aussi bien scientifiques que politiques. Dès lors, les scientifiques ne sont pas toujours les seuls à représenter « la nature », des savoirs plus pratiques ou intuitifs de gens qui fréquentent ou utilisent cette nature (naturalistes amateurs, pêcheurs, usagers divers) revendiquent également de la connaître et de parler en son nom, tandis que les élus ne peuvent seuls représenter la société : d'autres « porte-paroles » émergent (nouveaux collectifs, associations diverses...) et prétendent, eux aussi, parler au nom des « citoyens » ou de « l'intérêt général ». Ainsi, les non professionnels ou non spécialistes se mêlent des questions techniques, tandis que de nouveaux groupes sociaux se constituent et délaissent leurs représentants institutionnels habituels pour se faire entendre.



### **L'exemple de la controverse autour de l'effacement des ouvrages : « l'administration » face aux « défenseurs des moulins »**

La mise en œuvre de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) et le Grenelle de l'environnement ont placé en France le thème de la continuité écologique des cours d'eau parmi les priorités des actions à conduire en matière de politique de l'eau, ce qui n'avait guère été le cas lors des décennies précédentes. Les décisions prises en la matière, la programmation et les travaux menés ont suscité de vifs débats et conduit de nombreuses associations de défense des moulins à réagir et à s'organiser en réseau à l'échelle nationale pour se faire entendre.

Sans vouloir ici décrire et analyser dans le détail cette controverse, on peut esquisser les « problématiques » qui s'y confrontent en comparant deux documents produits par les parties prenantes : l'un produit par l'Onema et intitulé *Pourquoi rétablir la continuité écologique des cours d'eau ?* (Onema, 2010), l'autre rédigé au nom des « riverains et usagers des cours d'eau de Loire Bretagne » par le président de l'association pour la protection des vallées de l'Erve, du Treulon et de la Vaige (L. Francart, 2011) et intitulé *Y a-t-il une discontinuité écologique ? De l'importance des ouvrages sur les cours d'eau.*

Ainsi, le document produit par l'Onema articule l'ensemble de son propos autour de la notion de « continuité écologique », dont il attribue l'origine à la DCE et dont il expose la définition telle qu'elle apparaît dans le code de l'environnement. Dès lors, les « ouvrages » sont appréhendés comme des obstacles à cette continuité, et l'ensemble de la brochure s'efforce de décrire les différentes solutions techniques envisageables pour les traiter en tant que tels.

De son côté, le document produit au nom des « riverains et usagers » prend le contre-pied d'une telle problématique : contestant la filiation entre la DCE et la notion de continuité écologique, ainsi que la validité scientifique de celle-ci, il dénonce une « dérive » dans la politique mise en œuvre en France et propose une autre problématique : « la question ne devrait pas être celle de la destruction des ouvrages, mais celle de leur intérêt écologique tout en cherchant à amenuiser leurs inconvénients. » D'obstacle à traiter, les ouvrages deviennent pourvoyeurs de fonctions écologiques.

Ces différences de cadrage induisent bien sûr de fortes divergences en termes de distributions des identités, tant humaines que non humaines :

- du côté de l'Onema, les cours d'eau sont appréhendés en référence à leur fonctionnement naturel et aux services qu'ils rendent à certains usages, tandis que les ouvrages sont décrits comme renvoyant majoritairement à des usages en déclin ou disparus – d'où les problèmes que posent leur entretien et leur gestion courantes, et l'intérêt qui en découle de la solution de l'effacement ;

- pour les défenseurs des moulins, les cours d'eau sont le produit d'une histoire largement humaine (ce qui n'enlève rien à leur qualité écologique) et rendent des « fonctions » utiles pour l'homme et la nature. Dès lors, les ouvrages contribuent à l'optimisation de ces « fonctions » et leurs gestionnaires avisés jouent donc un rôle indispensable face à une administration dépeinte comme dogmatique et coupées des réalités.

Les deux problématiques ainsi mises en scène dans ces documents articulent donc des « visions du monde » très différentes : quant à la nature, aux rapports que l'homme entretient avec elle, aux usages et usagers à considérer... Autour de ce débat d'idées se confrontent aussi des stratégies d'enrôlement concurrentes, dont les succès respectifs dépendront de la propension des acteurs visés (les élus, les usagers, etc.) à se reconnaître, ou non, dans ces « mondes » opposés.

Figure 51



© M. Bramard – Onema

*L'effacement des ouvrages : une controverse opposant l'administration aux défenseurs des moulins.*

## Produire des changements par la controverse : la « démocratie dialogique » et ses « forums hybrides »

À partir notamment des années 2000, les acquis de ces différents courants sociologiques venant d'être évoqués ont conduit certains travaux à dépasser la description et la modélisation des processus d'innovation et de controverse, pour s'engager plus avant dans un propos prescriptif pour l'action publique. Des propositions ont ainsi été faites pour promouvoir et encadrer la conception des politiques publiques et des projets qui les accompagnent, dans l'optique de penser et générer des changements de manière à la fois plus pertinente et plus démocratique. Tel est le propos, par exemple, d'un ouvrage qui a eu un certain retentissement et intitulé *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique* (M. Callon et al., 2001).

### ■ La controverse comme outil démocratique d'exploration de l'incertitude et de la complexité

Le parti pris fondamental de ces approches est de considérer que **les controverses sociotechniques, loin de constituer des sources de blocage et d'alourdissement de l'action publique, constituent au contraire un enrichissement de la démocratie**. Observant notamment que les thèmes de l'environnement et de la santé sont marqués par de fortes incertitudes et une grande complexité, générées notamment par le développement des sciences et des techniques, elles valorisent la controverse comme le moyen d'y faire face. La capacité des controverses à transcender le cloisonnement habituel entre savants et profanes, entre représentants politiques et représentés, est au cœur de ce parti pris.

Ces approches invitent en effet explicitement les pouvoirs publics à promouvoir le développement d'une « démocratie dialogique » afin de compléter la « démocratie délégative » : celle qui, jusqu'à présent, délègue aux seuls savants la capacité de dire le « vrai », et aux seuls représentants du peuple celle de dire le « bien ». Il s'agit alors de mettre en place des « **forums hybrides** » (Figure 52), c'est-à-dire des formes de délibération publique qui associent experts et profanes, représentants élus et autres formes de représentations de groupes sociaux, plus ou moins émergents. La mise en dialogue de ces différentes formes de légitimité est ainsi censée permettre d'introduire davantage de fluidité dans la vie démocratique, de façon à produire de l'innovation en **reconnectant activement production de connaissances et émergence de nouvelles identités sociales**, de nouveaux collectifs, selon les préceptes de la sociologie de l'innovation et de la traduction. Avec cette intention de renouveler la vie démocratique, on rejoint ici les courants de pensées ayant accompagné l'émergence de la notion de gouvernance, décrite dans le chapitre précédent de cet ouvrage.

Figure 52



*Les forums hybrides : des formes de délibération publique qui associent experts et profanes, représentants élus et autres formes de représentations de groupes sociaux, plus ou moins émergents.*

Ces « forums hybrides » sont le lieu d'une **double exploration**, face aux incertitudes et à la complexité : l'exploration des « mondes possibles », l'exploration du « collectif ».

La première, en s'appuyant sur la remise en cause de la coupure entre savants et profanes, vise à **renouveler la production des savoirs en y associant des groupes sociaux plus variés**, rompant ainsi avec le modèle séquentiel de la diffusion évoqué plus haut. On parle alors de « recherche de plein air » pour qualifier de tels réseaux où les scientifiques s'associent à d'autres acteurs sociaux (usagers, bénévoles, acteurs économiques...) non seulement pour la recherche de résultats (observations de terrains, comptages...) mais aussi, plus en amont, pour l'identification et la formalisation des problèmes à investiguer (expression des préoccupations et revendications, traduction en problématiques de recherche, choix des corpus méthodologiques...).

La seconde exploration, celle du « collectif », s'appuie sur la remise en cause de la coupure entre représentants (élus exerçant le monopole de la parole publique) et représentés (citoyens ordinaires, par définition réduits au silence car supposés avoir délégué leur parole) : elle vise la reconnaissance, au-delà des représentations institutionnelles habituelles, des identités collectives émergentes, porteuses de nouvelles préoccupations. Il s'agit également, au sein de ces forums, **de permettre à ces groupes sociaux émergents de se reconnaître mutuellement** et, ce faisant, **de (re)composer leurs identités respectives** par ajustements réciproques.

### ■ La recherche d'un « monde commun » par apprentissage collectif

En rouvrant la production de connaissance à une plus grande diversité de groupes, et l'espace public à une plus grande diversité de représentants en constante recomposition, ces approches escomptent un effet « d'apprentissage collectif » :

- du côté des connaissances, il s'agit non pas d'un effet « pédagogique » à sens unique, des savants vers les profanes, mais bien d'un enrichissement mutuel par la reconnaissance que chacun possède des savoirs spécifiques (en termes de diagnostic, d'interprétation des faits ou d'identification de solutions) ;

- du côté de la composition du collectif, il s'agit de renouveler les termes de débats et conflits en améliorant la perception des positions tenues par les uns et les autres, et en enrichissant les identités des protagonistes. Un agriculteur n'est pas seulement un producteur ou un pollueur, c'est aussi un habitant du territoire, un éventuel pêcheur ou voisin... Un gestionnaire de grands barrages n'est pas qu'un opérateur du marché de l'électricité, c'est aussi un acteur soucieux de son insertion territoriale, etc.

**Promouvoir les forums hybrides, ce serait donc faciliter l'émergence, par apprentissage collectif, de compromis et, *in fine*, de « mondes communs ».** Il s'agit bien de permettre aux acteurs eux-mêmes de reconfigurer le « monde social en train de se faire » de telle sorte qu'il puisse dépasser, au moins dans certains cas, les structures et antagonismes hérités du « monde social déjà fait » (Encart ci-dessous avec l'exemple des SAGE).

### Les commissions locales de l'eau (CLE) des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : les « forums hybrides » des politiques de l'eau françaises ?

Concrètement, comment peut s'incarner dans la réalité cette figure idéale du forum hybride proposée par la sociologie de l'innovation ?

M. Callon *et al.* (2001) considèrent que certaines controverses ont été suffisamment violentes pour imposer l'émergence de forums hybrides « sauvages », par exemple autour de la reconnaissance de la myopathie en tant que pathologie orpheline ou de la question des déchets nucléaires. Cependant, leur propos est de plaider pour une institutionnalisation de ce type de dynamique dans **des procédures encadrées, afin de garantir leur bon fonctionnement et d'éviter leur dévoiement sous la pression des rapports de forces et de pouvoirs en présence**. Comme on le verra (dernier chapitre de cet ouvrage), ils formulent certains critères pour juger de la qualité procédurale des forums hybrides, en s'appuyant sur des exemples

concrets ayant pour points commun de vouloir, au moins en partie, rompre avec la double coupure savants/profanes et représentants/représentés : focus groups (ou groupes de discussion), conférences de consensus (ou conférences de citoyens), enquêtes publiques, commission nationale de débat public, ou encore comités locaux de consultation...

Dans le domaine de l'eau, les SAGE et leurs CLE ont très tôt attiré l'attention de représentants des courants de pensée ici évoqués. En effet, **les CLE**, en associant dans une même assemblée experts (administration et personnes compétentes) et non spécialistes, représentants élus et société civile, **peuvent à juste titre être considérées comme une tentative de « démocratie dialogique »**.

À la demande du ministère de l'environnement de l'époque, B. Latour et J-P. Le Bourhis (1995) ont ainsi établi un rapport sur *la mise en place des Commissions Locales de l'Eau*. Tout en relevant certaines difficultés et limites de cette nouvelle procédure (le choix formel de représentants par exemple), ils soulignent surtout son potentiel d'innovation et d'apprentissage collectif. Ils montrent en particulier comment, par les déplacements que permettent **la prise de distance vis-à-vis de l'expertise et l'ouverture à la société civile locale**, « l'eau-tuyau » ou « l'eau-ressource » considérée jusque là dans les cercles historiques des politiques de l'eau, devient « l'eau-milieu-naturel », rivière ou nappe capable d'imposer ses exigences et des liens de solidarité propres à déplacer certains conflits.

Disposant de davantage de recul historique, T. Reverdy (2009) choisit d'analyser les SAGE en référence explicite à la notion de forum hybride. Il souligne que, dès leur conception originelle, les SAGE sont traversés par **deux logiques en tension** : l'une, descendante, portée par l'administration et les agences de l'eau et à visée planificatrice, qu'il nomme la « **logique du schéma** » ; l'autre, ascendante, portée par les collectivités locales et visant d'abord à résoudre les problèmes concrets posés sur le terrain, qu'il nomme la « **logique de projet** ». Il montre alors que ces deux logiques, qui coexistent en tension dans les SAGE, correspondent à deux manières de faire fonctionner les forums hybrides que sont les CLE, chacune avec leurs intérêts et limites.

On peut retenir de ses travaux que la logique du schéma, en prônant un respect strict de la séquence proposée par la méthodologie nationale des SAGE (état des lieux-diagnostic, tendances et scénarios, choix de la stratégie), maintient un caractère séquentiel mettant en amont la connaissance scientifique et, en aval, l'interaction sociale entre acteurs : le processus, d'abord « technique » puis « social » ou « politique » ensuite, n'est pas d'emblée considéré comme « sociotechnique » ce qui, on l'a vu, n'est pas propice à l'innovation. L'intérêt de la logique du schéma est cependant de rechercher, dans les premières phases, une exhaustivité dans l'analyse, en maintenant ainsi très ouverte la double exploration à mener (connaissances à rechercher, acteurs à associer).

La logique du projet présente des intérêts et limites symétriques de celles du schéma. En partant des problèmes concrets qui se posent sur le terrain, elle s'appuie d'emblée sur la mise en correspondance de préoccupations et de connaissances scientifiques ou techniques pour les traiter, et peut produire de ce fait un réseau sociotechnique ad hoc, permettant d'approfondir les liens à travailler. Cependant, l'innovation est ici bridée par la fermeture trop précoce sur des problèmes posés une fois pour toute, en nombre limité, convoquant alors un collectif d'acteurs restreint et déjà stabilisé, risquant d'être trop fermé à des préoccupations et groupes sociaux émergents.

T. Reverdy conclut par conséquent sur la nécessité de **jouer, dans l'animation de ces procédures, sur la tension entre logiques descendante et ascendante, afin de tirer partie de leurs capacités complémentaires à valoriser le caractère « forum hybride » des CLE**.



## Comprendre comment les acteurs agissent ensemble : coordination et engagements

En analysant les « dynamiques institutantes » qui produisent du changement, les travaux venant d'être évoqués s'efforcent de comprendre comment les personnes parviennent à donner elles-mêmes du sens aux situations dans lesquelles elles sont plongées, notamment lorsque ces situations sont marquées par l'incertitude, la controverse, et appellent à l'innovation. Comme le souligne N. Dodier (1993), **cette nécessité de s'accorder sur un « sens commun » est directement liée à l'action**. Dans le monde social, **l'action nécessite en effet, pour être conduite, d'être rendue intelligible aux autres de telle sorte qu'ils puissent s'y ajuster et/ou y contribuer**. Il ne s'agit cependant pas uniquement de « communication » entre personnes, car les objets concrets jouent bien sûr un rôle central aussi bien pour conduire l'action que pour la rendre intelligible aux autres. Il est préférable de parler de coordination, au sens le plus large du terme, pour appréhender ce travail d'ajustement incessant **avec les personnes et les objets** que nécessite la conduite de l'action : on se coordonne pour agir non seulement par le discours, mais aussi en s'appuyant sur des dispositifs concrets, reconnus par les uns et les autres (dispositif techniques, textes de loi ou de programmation...) qui contribuent à fournir un sens commun à ce que l'on conduit ensemble.

Or, l'action et la coordination qu'elle nécessite ne s'inscrivent jamais uniquement dans un présent immédiat. L'action est bien sûr orientée vers le futur de la situation (dont il s'agit, par l'action, d'influencer le cours) mais aussi marquée par le passé. En effet, comme y insiste N. Dodier, la coordination qu'elle nécessite **s'appuie sur des repères communs hérités du passé** : des idées et principes admis comme légitimes (par exemple, la nécessité de protéger les milieux), des objectifs (actés par exemple dans un document de programmation), des objets aux modalités d'usage partagées (des procédures ou procédés techniques déjà éprouvés), un langage plus ou moins spécifique de la situation et du type d'action à y conduire (le « jargon » des politiques de l'eau), etc. Autrement dit, l'action n'est jamais conduite ex nihilo, sur un terrain vierge. Pour en rendre compte, la sociologie pragmatique mobilise alors la notion **d'engagement** : lorsque les individus se coordonnent pour agir, ils sont nécessairement conduits à s'engager malgré eux dans un ensemble d'associations entre éléments divers (idées, réseaux d'acteurs, objets...) déjà préparées, sous la forme de conventions, par le passé.

Dans un ouvrage intitulé *L'action au pluriel*, L. Thévenot (2006) montre cependant que les acteurs s'engagent dans l'action de manières très différentes selon ce qui est en jeu à leurs yeux dans la situation considérée. Il formalise ainsi **trois types d'engagement dans l'action** : l'engagement public de la « justification », l'engagement de l'action en « plan » et enfin l'engagement dans le « proche » (Figure 53). **Leur identification s'avère très éclairante pour la conduite des politiques publiques, et notamment de celles portant sur l'eau et les milieux aquatiques.**

### ■ L'engagement public de la justification : ce que nous faisons est-il juste ?

Lorsqu'une personne cherche à se justifier, son engagement vise à préparer l'action au jugement critique : il s'agit de **faire en sorte que l'action puisse être jugée comme juste par autrui, en référence à des principes moraux**. Cette forme d'engagement se traduit concrètement aussi bien par des **disputes** (les actions des uns sont dénoncées comme injustes par les autres) que par des échanges visant la **recherche d'un accord** pour définir une action juste, **justifiable auprès d'un tiers, quel qu'il soit** (d'où la qualification de « public » pour ce type d'engagement). Les situations où cette forme d'engagement est observable sont très diverses : dispute familiale, polémique publique, **discussion d'un projet local dans un territoire, politique publique, etc.**

L. Boltanski et L. Thévenot (1991), dans un ouvrage resté fameux, montrent que ces opérations de critiques et de justification auxquelles se livrent les acteurs peuvent être adossées à **une pluralité de principes, renvoyant chacun à une manière bien particulière d'appréhender les gens et les choses, de telle sorte qu'ils puissent être jugés selon le principe considéré**. Pour se disputer ou se mettre d'accord quant à ce qui est juste ou non,

les acteurs se projettent dans des « mondes » qui diffèrent complètement selon le principe qu'ils retiennent comme pertinent pour juger de la situation. Pour illustrer leur modèle et sans prétendre être exhaustifs, L. Boltanski et L. Thévenot en décrivent six, repérés empiriquement dans les discussions observables dans la société française et mobilisant des éléments de vocabulaires bien spécifiques :

- le monde « **industriel** », où le principe de référence pour porter un jugement est la performance, peuplé de professionnels (« opérateurs », « experts »), « d'outils » et « d'instruments », instruit par la science, l'identification des « causes » et des « effets » au sein de « systèmes » qui « fonctionnent » ;
- le monde « **marchand** », régi par le principe de la concurrence, donnant à voir ses « vendeurs » et « acheteurs », ses « biens » et ses « prix » ajustés au sein du « marché » ;
- le monde « **civique** », où il s'agit de juger en fonction de leur contribution à l'intérêt général les citoyens et leurs représentants élus, les actions collectives conduites en leur nom, jugement instruit par le droit et le respect des procédures ;
- le monde de « **l'opinion** », où la grandeur des choses (marques, images) et des gens (personnalités) se mesure à leur renommée ;
- le monde « **domestique** », où la tradition, le respect des us et coutumes et de la hiérarchie prévaut pour juger de ce qui est juste et où l'on appréhende les personnes selon leur importance hiérarchique ou familiale (chef, père, parrain...) et les choses en ce qu'elles incarnent la tradition (le terroir, l'âme du foyer, les usages et convenances...) ;
- le monde « **inspiré** », marqué par l'art, la création, où ce qui est juste et grand est ce qui renvoie à la grâce, l'inspiration ou la beauté.

L'intérêt des travaux de L. Boltanski et L. Thévenot est de montrer qu'**il y a toujours une incertitude quant au choix que vont opérer les acteurs pour se projeter dans un monde plutôt qu'un autre** afin de coordonner leurs jugements sur l'action qui convient. Un ingénieur peut ne pas se situer dans le « monde industriel », tandis qu'un artiste peut porter des jugements hors du « monde inspiré » : selon la manière dont il appréhende la situation et les actions discutées, il pourra mobiliser tel ou tel principe moral pour en juger et se considérer lui-même sous différentes facettes (l'ingénieur est aussi un citoyen soucieux de l'intérêt général, l'artiste un offereur évoluant sur le marché de l'art, etc.).

Cela leur permet de caractériser une forme particulière de dispute : non pas celle qui se situe au sein d'un seul et même monde (« ce projet d'aménagement est-il vraiment performant pour atteindre nos objectifs ? ») mais celle qui voit deux mondes s'opposer. Il s'agit alors d'une forme radicale de désaccord, qu'ils nomment **le différend** : **le conflit porte sur le choix du « monde » au sein duquel il convient de se projeter pour discuter** (« la question n'est pas de savoir si ce projet est performant techniquement. Le vrai problème, c'est la façon injustifiable dont il dénature la beauté du site ! »). Ces auteurs décrivent alors la figure du compromis, comme voie de sortie du différend : pour se mettre d'accord, les acteurs acceptent de reconnaître que la situation dont ils discutent est composite, c'est-à-dire que divers principes en tension doivent être convoqués et articulés pour y justifier les actions conduites (« ce projet se doit d'être à la fois performant et inscrits harmonieusement dans le paysage ; il nous faut accepter de transiger sur chacun de ces critères pour mieux respecter l'autre »). Une autre voie de sortie peut cependant prévaloir : les acteurs trouvent un accord ponctuel, en renonçant à le rendre justifiable auprès de tiers – il s'agit de la figure de l'arrangement, du « donnant-donnant », sacrifiant le respect des principes de justice à celui des intérêts en présence et à la nécessité d'agir de concert. Ce faisant, ils changent de forme d'engagement et basculent dans l'action en plan.

**Les politiques publiques constituent des modes d'action collective relevant largement de cette forme d'engagement**, pour les acteurs qui y participent : **elles se doivent, bien sûr, d'être justifiables auprès de tiers**. La pluralité des considérations morales et modes d'appréhension de la réalité qui y sont associés, mise en évidence par les travaux évoqués ici, renvoie au propos développé dans le chapitre précédent de cet ouvrage, montrant la multiplicité des sources politiques et morales de légitimité pour les politiques publiques.





### ■ L'engagement de l'action en plan : ce que nous faisons va-t-il aboutir ?

Dans **l'action en plan**, ce qui prévaut dans l'engagement de l'acteur dans la situation est la défense de ses intérêts et de l'aboutissement de ses projets, **l'exercice de sa volonté et de son autonomie**. Il ne s'agit plus de savoir si l'action conduite est justifiable, mais de garantir son aboutissement, et la bonne adéquation de moyens retenus pour cela. En somme, **la coordination ne vise pas ici une commune appréciation de ce qui est juste ou non, mais s'inscrit dans un exercice de planification garantissant la réalisation de l'action**. Dès lors, l'autrui visé ici par la coordination n'est pas dans un périmètre aussi large que dans l'engagement public précédent : il s'agit de l'autrui contributeur à l'action, car y ayant également intérêt et/ou une fonction à y assumer.

**Cette forme d'engagement est elle aussi très présente dans les politiques publiques, marquées par la planification**. La forme d'engagement dont il s'agit ici est fréquemment celle qui caractérise les porteurs de leur mise en œuvre et des projets techniques qu'elles appellent sur le terrain : administration, services techniques des collectivités territoriales... et peut être concrètement observée dans nombre de réunions qui jalonnent cet univers d'action.

### ■ L'engagement dans le proche : ce que nous faisons préserve-t-il nos attachements familiaux ?

Enfin, L. Thévenot distingue une dernière forme d'engagement, **dans le proche**, ou le **familier**. Pour celui qui s'engage dans une situation, l'enjeu est ici de préserver son **bien être**, son « aise », dans la sphère la plus familière, la plus intime de son existence. La coordination recherchée par son engagement peut alors être très restreinte, réduite par exemple aux objets qui l'entourent et assurent son confort, ou tout au plus étendue jusqu'à son entourage familial, avec lequel il entretient des relations familiales, d'amitiés ou amoureuses. Le bien-être qu'il s'agit ici de préserver, ou les souffrances que l'on cherche à calmer, peuvent ne pas facilement être mis en mots, rendus accessibles à une mise en commun avec autrui. Le langage « non verbal » est très présent et la parole éventuelle, à moins d'être de l'ordre de la confiance en situation de confiance, plus rare et difficile.

**Il est important de souligner ici que l'environnement (avec les politiques publiques qui s'y rapportent), a partie liée avec cette forme d'engagement dans le proche**, dans son sens littéral : il s'agit de l'ensemble des éléments, le cas échéant naturels, avec lequel chacun entretient des relations familiales qui constituent son « cadre de vie », et forment parfois des attachements auxquels il tient très fortement. C. Bouteloup (2008) et C. Bouni *et al.* (2009) ont montré par exemple, à propos des dommages causés par les marées noires, combien celles-ci pouvaient atteindre les relations intimes entretenues par les habitants des côtes touchées avec leur environnement, causant à leurs yeux des blessures irréparables dans leur intimité (au point que certains puissent parler de « viol » ou décident, après de tels événements, de déménager). Par son caractère intime et familial, cette forme d'engagement peut sembler de premier abord éloignée de la sphère des politiques publiques visées par cet ouvrage – en réalité, il s'avère dans les travaux tels que ceux qui viennent d'être cités, qu'elle gagne à y être identifiée. **En matière d'environnement, elle constitue un ancrage primordial des « demandes sociales » justifiant les politiques publiques en la matière et peut être, comme dans cet exemple des marées noires, à l'origine de puissantes dynamiques revendicatives au sein de la société civile.**

### ■ Trois formes d'engagement qui coexistent dans les politiques publiques

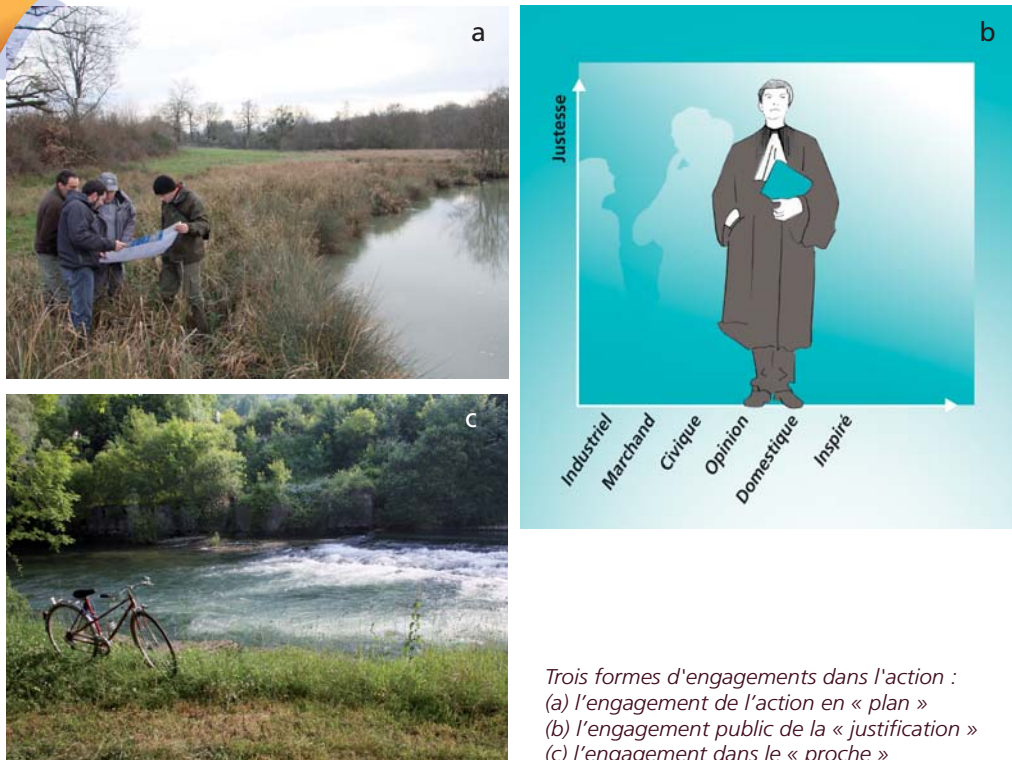
Ces trois types d'engagement dans l'action peuvent être mobilisés dans les politiques publiques : parce que leur **justification publique** est bien sûr une contrainte incontournable à laquelle il leur est impossible de se soustraire en régime démocratique, parce qu'elles nécessitent une **coordination organisationnelle**, bien souvent entreprise par la planification, et parce qu'elles répondent ou font face à des revendications qui, parfois, relèvent en partie des **rapports intimes qu'entretiennent les « administrés » entre eux ou avec leur environnement**.

Comme le relève N. Dodier (1993), les personnes en coordination ne sont cependant pas nécessairement engagées de la même manière dans l'action. **Les acteurs passent ainsi fréquemment d'une forme d'engagement à un autre** lorsqu'ils sont en interaction, ainsi que l'illustre la citation suivante, extraite d'une analyse de débats publics autour d'infrastructures de transports (C. Bouni et al., 2007) :

*Ce projet de nouvelle ligne ferroviaire est pour moi une véritable catastrophe ! Je suis condamné à passer trois fois plus de temps pour conduire mes enfants chez leur nourrice et ce, quatre fois par jour ! (proche) [...] Par ailleurs, si votre objectif est d'amener des marchandises et des voyageurs du point A au point B, il semble plus efficace de suivre les infrastructures existantes qui empruntent le chemin le plus court. (plan). Mais tout ça ne vaut que parce que vous souhaitez nous imposer de nouvelles infrastructures pour répondre à un supposé besoin de déplacement futur. D'où vient ce souhait de pousser les gens à toujours plus de déplacements, comme s'il s'agissait d'une finalité en matière de développement durable. [...] La mobilité encourage plus que de raison la mondialisation qui conduit nos communautés rurales à la déstructuration. (critique publique s'apparentant à la cité domestique en opposition à un projet entendu comme participant de la cité industrielle).*

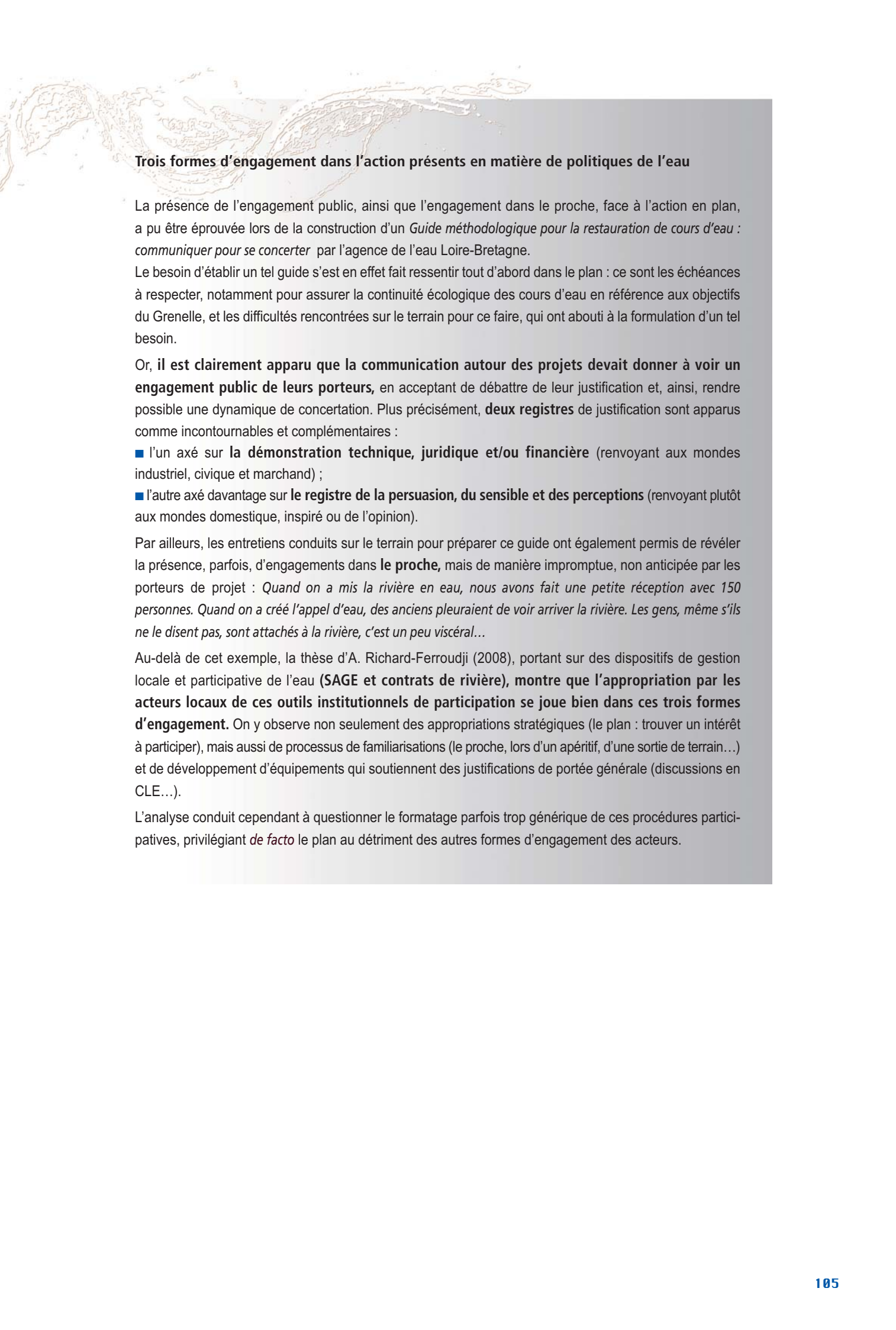
**Dans la conduite des politiques publiques, il apparaît important de ne négliger aucune de ces formes d'engagement** (Encart ci-contre pour ce qui concerne les politiques de l'eau). Ainsi, dans l'exemple venant d'être évoqué, les travaux cités ont débouché sur le constat que, bien souvent, les prises de paroles en débat public autour des infrastructures de transport s'inscrivaient volontiers dans un engagement public, interrogeant les finalités des projets en référence à des principes moraux, afin d'évaluer leur justification. Or, les pouvoirs publics, porteurs de projet, et en premier lieu l'État, garant de « l'intérêt général », refusaient souvent ce débat, non en affirmant la prééminence d'un principe de justice face à ceux qui leur étaient opposés, mais en se cantonnant dans le plan par le rappel des échéances prévues et des modalités techniques, administratives ou financières nécessaires à l'aboutissement des projets. D'où un sentiment de frustration parfois ressenti à l'issue de ces débats publics, face à cette logique de planification.

Figure 53



a, c © M. Bramard – Onema  
b © B. Saurel

Trois formes d'engagements dans l'action :  
(a) l'engagement de l'action en « plan »  
(b) l'engagement public de la « justification »  
(c) l'engagement dans le « proche »



### Trois formes d'engagement dans l'action présents en matière de politiques de l'eau

La présence de l'engagement public, ainsi que l'engagement dans le proche, face à l'action en plan, a pu être éprouvée lors de la construction d'un *Guide méthodologique pour la restauration de cours d'eau : communiquer pour se concerter* par l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Le besoin d'établir un tel guide s'est en effet fait ressentir tout d'abord dans le plan : ce sont les échéances à respecter, notamment pour assurer la continuité écologique des cours d'eau en référence aux objectifs du Grenelle, et les difficultés rencontrées sur le terrain pour ce faire, qui ont abouti à la formulation d'un tel besoin.

Or, il est clairement apparu que la communication autour des projets devait donner à voir un engagement public de leurs porteurs, en acceptant de débattre de leur justification et, ainsi, rendre possible une dynamique de concertation. Plus précisément, deux registres de justification sont apparus comme incontournables et complémentaires :

- l'un axé sur la démonstration technique, juridique et/ou financière (renvoyant aux mondes industriel, civique et marchand) ;
- l'autre axé davantage sur le registre de la persuasion, du sensible et des perceptions (renvoyant plutôt aux mondes domestique, inspiré ou de l'opinion).

Par ailleurs, les entretiens conduits sur le terrain pour préparer ce guide ont également permis de révéler la présence, parfois, d'engagements dans le proche, mais de manière impromptue, non anticipée par les porteurs de projet : *Quand on a mis la rivière en eau, nous avons fait une petite réception avec 150 personnes. Quand on a créé l'appel d'eau, des anciens pleuraient de voir arriver la rivière. Les gens, même s'ils ne le disent pas, sont attachés à la rivière, c'est un peu viscéral...*

Au-delà de cet exemple, la thèse d'A. Richard-Ferroudji (2008), portant sur des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau (SAGE et contrats de rivière), montre que l'appropriation par les acteurs locaux de ces outils institutionnels de participation se joue bien dans ces trois formes d'engagement. On y observe non seulement des appropriations stratégiques (le plan : trouver un intérêt à participer), mais aussi de processus de familiarisations (le proche, lors d'un apéritif, d'une sortie de terrain...) et de développement d'équipements qui soutiennent des justifications de portée générale (discussions en CLE...).

L'analyse conduit cependant à questionner le formatage parfois trop générique de ces procédures participatives, privilégiant *de facto* le plan au détriment des autres formes d'engagement des acteurs.

## Des regards qui incitent à analyser les processus et actions que l'on conduit

Comme le souligne D. Pestre (2007), on peut trouver un « air de famille » aux différents travaux venant d'être évoqués pour qualifier les « dynamiques instituant » produisant du changement. D'une manière générale, les développements des sciences sociales de ces trois dernières décennies ont privilégié un grossissement de l'analyse, à l'échelle des **micro-interactions** entre acteurs et objets, des **temporalités courtes** et des **espaces circonscrits**, pour saisir la fabrication du sens par les acteurs et leurs engagements dans l'action.

En écartant l'étude des institutions et des grands cadres du système institué, en se méfiant des longues durées et de l'inertie des « mentalités », au profit de tout ce qui contribue à l'émergence du « monde social en train de se faire », certains développements récents des sciences sociales ont pris leur distance avec les explications causales de la sociologie critique, jugées trop déterministes et sous-estimant l'autonomie des personnes et des groupes humains.

L'intérêt de ces apports n'est donc pas de révéler, pour le porteur de politiques publiques, des causes extérieures à son action, ancrées dans les structures profondes du contexte de celle-ci. Il est au contraire de l'inviter à **réfléchir sur sa propre action, sur les processus dans lesquels il s'engage lorsqu'il s'efforce de faire avancer une politique ou un projet**. Quelles est la nature des **controverses** dans lesquelles il se trouve engagé ? Quels sont les acteurs à intéresser et enrôler autour des innovations qu'il cherche à promouvoir ? Les procédures engagées, les connaissances recherchées pour ce faire permettent-elles alors de **construire le réseau sociotechnique où doit se jouer cet intéressement** ? Sont-elles propices à susciter l'engagement dans l'action, en termes de justification, d'organisation planifiée de l'action ou de traitement des **attachements** intimes aux objets que la politique et les projets promus sont censés traiter ?

Telles sont les questions que les courants de pensée présentés ici visent à poser et à instruire.





## La nécessité d'articuler ces deux types de regards pour penser le changement environnemental

**T**oute théorie a ses échelles et objets d'analyse privilégiés qui fondent son intérêt, mais aussi ses points aveugles qui expliquent ses limites. C'est pourquoi, s'ils s'opposent souvent et semblent parfois incompatibles sur le plan théorique, les courants de pensées venant d'être exposés, les uns centrés sur le « système institué » et les autres sur les « dynamiques instituantes », s'avèrent complémentaires pour éclairer la pratique.

Pour saisir les conditions et ressorts du changement environnemental, L. Mermet *et al.* (2005) proposent de distinguer « **gestion intentionnelle** » et « **gestion effective** » de l'environnement.

La gestion intentionnelle rassemble l'ensemble des actions conduites par les acteurs qui s'efforcent de faire advenir un changement environnemental : ceux qui portent les politiques publiques d'environnement, mais aussi tous ceux qui portent dans la société les exigences environnementales à l'origine de ces politiques ou encore ceux qui, sur le terrain, facilitent leur mise en œuvre et veillent au respect de leurs objectifs. Cependant, l'avènement effectif d'un changement environnemental est loin de dépendre uniquement de ces acteurs engagés pour le porter. L'état de l'environnement, de l'hydrosystème en l'occurrence, dépend in fine de l'ensemble des actions anthropiques qui l'influencent. Il dépend de sa « **gestion effective** » : non seulement les actions de la gestion intentionnelle, mais aussi toutes celles qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, pèsent sur la qualité d'un objet environnemental.

Distinguer ainsi gestion « intentionnelle » et gestion « effective » de l'environnement appelle alors nécessairement à s'intéresser à la fois aux dynamiques instituantes, portées par les acteurs de la gestion intentionnelle, et au système institué, où se joue la gestion effective dans son ensemble.

En se centrant sur l'émergence des intentions qui motivent le changement, sur la formation des coalitions qui se constituent pour le porter, sur les processus d'apprentissage collectif qui le rendent possible en faisant évoluer les intérêts et identités des acteurs, **l'analyse des « dynamiques instituantes » éclaire d'abord la gestion intentionnelle de l'environnement.** Elle peut déboucher sur des prescriptions visant à **mieux maîtriser les processus qui rendent possible l'émergence du changement.**

Cependant, comme le relève D. Salles (2006), ces courants récents de l'analyse sociologique ont certes permis de mettre l'accent sur l'analyse des apprentissages, des ajustements cognitifs et des processus de construction de compromis, mais ont aussi, du même coup, contribué par les concepts mobilisés à occulter la persistance de conflits d'intérêts et de rapports de pouvoir irréductibles. C'est pourquoi **il reste indispensable de ne pas négliger l'analyse du « système institué », où s'inscrivent ces intérêts en conflits et ces rapports de**

**pouvoirs, afin de conserver une vision lucide de la gestion effective de l'environnement** : non seulement ce qui permet au changement d'advenir, mais aussi ce qui explique, malgré tout, l'inertie des systèmes que l'on s'efforce de faire évoluer.

La nécessité de disposer de ces deux regards explique que l'on ne puisse ici défendre une vision univoque du changement, ni proposer une seule voie à suivre pour porter les politiques de l'eau, tout dépend de l'attention et de l'importance relative que l'on accorde à chacun de ces deux aspects du changement :

- accorder davantage d'importance aux dynamiques instituanes, c'est rechercher d'abord l'innovation, considérer les incertitudes comme des marges de liberté pour co-construire les projets avec l'ensemble des parties prenantes, et espérer ainsi l'émergence de visions « partagées », voire de solutions « gagnants-gagnants » ;
- privilégier l'analyse du système institué, c'est poser avant tout un diagnostic sur les forces en présence, l'échiquier stratégique où se joue le changement, identifier les conflits structurant où s'inscrit l'entreprise que l'on se propose de conduire, et envisager d'emblée que tout ne soit pas négociable, qu'il puisse y avoir *in fine* des gagnants et des perdants.

**Ainsi, selon la manière dont on fait la balance entre dynamiques instituanes et système institué, entre le « monde social en train de se faire » et le « monde social déjà fait », les partis pris, les méthodes et les types de leviers peuvent différer fortement pour construire le changement environnemental.**

Cette diversité d'approches possibles se lit en particulier dans la mobilisation de la concertation pour penser les politiques et les projets : l'objet du dernier chapitre de cet ouvrage sera donc de présenter deux modèles de concertation, articulant différemment dynamiques instituanes et systèmes institués et, ce faisant, concertation et décision dans l'action environnementale.





## Pour aller plus loin...

- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B., (1988) : A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 11, pp.4-17. 2 : Le choix des porte-parole, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 12, pp.14-29.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001) : Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Éditions du Seuil, Paris.
- Dodier N. (1991) : Agir dans plusieurs mondes. Critique, sciences humaines, sens social, Juin-juillet 1991, 529-530, pp. 427-458.
- Mermet, L. (1992) : Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société ? L'Harmattan, Paris.
- Salles D. (2006) : Les défis de l'environnement, démocratie et efficacité. Éditions Syllepse.







# Comment porter et/ou accompagner le changement ?

- 112 ■ Introduction
- 113 ■ Les différentes formes du changement concerté
- 119 ■ Le changement par la co-construction :  
le modèle « Concerter, Analyser, Choisir »
- 125 ■ Le changement concerté par la négociation :  
le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier »
- 135 ■ Les politiques de l'eau à la croisée de  
ces deux modèles de démarches concertées
- 137 ■ Pour aller plus loin...



## Introduction

**L**e chapitre précédent a montré combien les sciences sociales étaient porteuses d'une pluralité de regards sur la question du changement, en particulier selon le poids relatifs qu'accordaient tels ou tels courants théoriques au « système institué » où il en est question d'une part, et aux « dynamiques institutantes » susceptibles de le générer d'autre part. La vocation de ce chapitre était ainsi de rendre compte de cette pluralité et de fournir au lecteur quelques notions-clés, de façon à mieux comprendre les différents déterminants et leviers d'une démarche de changement.

Cependant, pour le porteur d'une politique ou d'un projet en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, l'enjeu n'est pas seulement de comprendre : il est aussi **d'intervenir, de telle sorte que la tentative de changement qu'il porte puisse se réaliser**. Une fois saisis les conditions et les ressorts du changement, comment mobiliser cette compréhension dans l'action ? Sachant qu'en matière de gestion de l'eau comme pour bien d'autres domaines, sa réalisation effective dépend d'une pluralité d'acteurs, il s'agit de transformer cette intention de changement en un objet d'action collective : comment organiser le débat et l'interaction entre les parties prenantes pour ce faire ? Comment concevoir le changement concerté ?

Les regards auxquels invitent les sciences sociales étant comme on l'a vu pluriels, ils ne débouchent évidemment pas sur la définition de méthodes « clés en main », permettant de « faire passer » des projets ou politiques.

L'objet du présent chapitre est plutôt de rendre compte des ambivalences de la notion de concertation et de distinguer les différents types de processus en la matière (cf. *Les différentes formes du changement concerté*), puis de présenter deux modèles archétypaux contrastés, susceptibles de servir de repères pour organiser, dans la pratique, la mise en œuvre d'une démarche de changement concerté (cf. *Le changement par la co-construction : le modèle « Concerner, Analyser, Choisir »* et *Le changement concerté par la négociation : le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier »*).



## Les différentes formes du changement concerté

### L'ambiguïté du terme « concertation » face à la diversité des pratiques : une richesse à exploiter ou un flou à dissiper ?

En conclusion d'un ouvrage faisant le point sur les enseignements tirés d'un programme de recherches intitulé *Concertation, Décision et Environnement*, porté par le ministère chargé de l'Écologie, L. Mermet et M. Berland-Darqué (2009) soulignent le **foisonnement et la diversité des pratiques** renvoyant selon eux à la notion de « concertation » (Figure 54). Ils déclinent ce constat aussi bien en termes **d'échelles** (d'un débat public national sur les déchets nucléaires aux conseils de quartier), de **thématiques** (les multiples domaines de l'environnement), de finalités (informer, débattre, décider en commun, ...), de **méthodes et dispositifs** (conférences de citoyens, débats publics, commissions de concertation – comme les commissions locales de l'eau –, médiation, ...), ou de **degré d'institutionnalisation** (des dispositifs instaurés par la loi – comme l'enquête publique, le débat public ou différentes formes de planification telles que les SAGE – aux plus informels, résultant d'initiatives diverses et locales). S'appuyant sur la définition que donne du terme concerter le Petit Robert (édition 1993) – « *projeter de concert, c'est-à-dire « en accord »* » mais avec parmi les synonymes *combiner ou préméditer...* – ils estiment qu'à cette diversité de pratiques fait écho l'ambiguïté, inscrite dans la langue française, du mot employé pour les désigner dans leur ensemble.

Figure 54



© B. Saurel

La notion de « concertation » : un foisonnement et une diversité des pratiques.

Face à un tel foisonnement et à l'ambiguïté du terme employé, on peut noter **deux attitudes opposées, orientant différemment l'apport des sciences sociales sur cette notion.**

Pour les uns, un travail rigoureux en sciences sociales portant sur ces diverses pratiques désignées de manière englobante par le terme de « concertation » passe nécessairement par **une clarification des concepts, de telles sorte que l'on puisse se repérer dans ce foisonnement et, ainsi, préciser les objets traités.** Dès lors, le terme de concertation peut, dans les travaux concernés, être doté d'une définition plus stricte et précise que celle, par exemple, du Petit Robert, et être clairement distingué de notions voisines dans le vocabulaire courant (consultation, négociation...) mais avec lesquelles il conviendrait, désormais, de ne plus le confondre.

**Pour d'autres, au contraire, le flou du mot concertation est justement ce qui en fait l'utilité et la fécondité,** et vouloir le réduire risque de privilégier abusivement une interprétation particulière des processus en jeu, au détriment d'un nécessaire pluralisme théorique. Selon L. Mermet et M. Berlan-Darqué, c'est bien l'ambiguïté du terme qui permet de désigner un domaine très divers d'investigation – le continuum des pratiques allant des plus coopératives et impliquantes d'entre elles aux formes les moins engageantes d'information ou de consultation (voir plus loin) – tout en étant compatible avec une grande diversité de regards et d'interprétations de la part des sciences sociales. Ils observent ainsi que les différents travaux portant explicitement sur la concertation renvoient en fait à **des modèles sous-jacents très différents,** à la fois par les analyses qu'ils induisent que pour les valeurs qui les sous-tendent. Quatre d'entre eux seraient particulièrement influents :

- le modèle de la *délibération*, centré sur l'échange d'arguments, fixe comme idéal à la concertation l'élaboration collective d'une raison partagée ;
- le modèle de *l'action coopérative*, faisant de la concertation un processus collectif, là-aussi idéal, permettant de passer d'une situation confuse et conflictuelle à un processus coopératif de mobilisation pour une action collective ;
- *le modèle stratégique*, où la concertation est analysée comme une occasion pour les acteurs de déployer leurs stratégies d'action respectives ; loin de renvoyer à un idéal de délibération ou d'action coopérative, la concertation peut cette fois être décrite comme une variation procédurale permettant à un système de décision et de pouvoir de se perpétuer ;
- *le modèle « négociatif »*, faisant de la concertation un processus de recherche d'accord entre les participants et « naviguant » entre délibération et affrontement stratégique.

Les sciences sociales ne portent donc pas un regard homogène sur la notion de concertation et il semble donc difficile, dans ce chapitre comme dans les précédents, de proposer une définition univoque des concepts auxquels elle renvoie. Il n'en reste pas moins que, du point de vue du praticien conduit à porter ou s'engager dans un processus de changement « concerté », il est nécessaire de disposer de repères pour s'orienter dans le foisonnement évoqué plus haut. C'est pourquoi :

- par commodité, on parlera, dans la suite du présent chapitre, de « **démarche concertée** » pour désigner, de manière englobante et donc relativement floue, les dispositifs et pratiques diverses mobilisés pour susciter, à des degrés très variables, l'association de différentes parties prenantes à l'émergence et la mise en œuvre des changements qu'appellent une politique publique ;
- on rend compte ci-dessous d'une **distinction possible entre différents types de processus susceptibles d'être présents dans une démarche concertée**, parmi lesquels la « concertation » constitue cette fois un type de processus spécifique, au sens désormais précisé ;
- on se centrera, dans le présent chapitre, sur deux figures d'action publique pouvant prendre la forme de démarches concertées : d'une part la **planification** (telle que les SDAGE ou les SAGE), formalisée et encadrée par des dispositifs réglementaires et, d'autre part, le **projet** (projet de renaturation, d'assainissement, de protection d'une aire d'alimentation de captage...), plus opérationnel et plus local. Ces deux figures nous semblent en effet les plus prégnantes dans les politiques de l'eau et des milieux aquatiques pour susciter les changements concertés que l'on s'y efforce de porter.



## Diversité des processus vue sous l'angle coopératif

Parmi les modèles présentés par L. Mermet et M. Berlan-Darqué pour distinguer différentes approches en sciences sociales, le modèle de l'action coopérative est sans doute le plus couramment mis en avant. Il est également très présent dans les logiques d'action publiques ayant présidé au développement des démarches concertées dans le domaine de l'eau, notamment en matière de planification. Insistant sur la dimension collective du changement, il valorise la coopération entre acteurs comme un levier central pour produire du changement, et distingue alors les différents processus en jeu en fonction du degré de partage (partage du débat, du pouvoir ou de la décision, et in fine partage des visées de changement poursuivies) qu'ils induisent entre les participants. Inscrit dans cette approche des démarches concertées, J-E Beuret (2006) propose une distinction des processus en jeu permettant de se repérer efficacement dans leur diversité.

### ■ L'information : un premier pas vers la formation des opinions

L'information se définit, selon J-E. Beuret, par un flux unique et monodirectionnel, depuis les porteurs d'une politique ou d'un projet vers les autres acteurs d'un dossier, ou plus largement vers le grand public. Il s'agit de mettre la cible visée au courant des intentions poursuivies et des décisions prises, de **lui fournir des éléments de compréhension, mais sans attendre de réactions particulières en retour**. Cette modalité, qui peut être liée à des obligations réglementaires devant être respectées par les porteurs de politiques ou les maîtres d'ouvrage de projets, peut être considérée comme un premier stade de démarche concertée, en ce qu'elle permet aux acteurs ciblées de se forger une opinion et, le cas échéant, de réagir. Si l'on se réfère à la sociologie des organisations évoquées dans le chapitre précédent, cette mise à disposition d'informations constitue effectivement une première forme de partage du pouvoir. Selon J-E. Beuret, elle se distingue de la communication, dont le but n'est pas de fournir une information objective mais d'obtenir l'adhésion du public cible par des messages orientés voire partisans.

### ■ La consultation : un premier stade d'écoute

La consultation se distingue de l'information en ce qu'il s'agit, cette fois, de **recueillir les avis** des acteurs dont on considère qu'ils sont concernés par une politique ou par un projet. **Aucune garantie de prise en compte** de ces avis et opinions n'est cependant fournie dans cette modalité de démarche concertée : cette prise en compte s'effectue, le cas échéant, à la discrétion du porteur de politique ou de projet qui procède à cette consultation. Dès lors, la consultation **n'induit pas de partage de la décision, ni même ne garantit l'existence d'un débat** puisque les avis ne circulent pas nécessairement, dans une dimension horizontale, entre les acteurs consultés. La consultation se distingue cependant de l'information par la garantie d'écoute qu'elle induit de la part du porteur de politique ou de projet.

### ■ La concertation : une interaction horizontale permettant la co-construction d'une vision commune plutôt que le partage d'un pouvoir de décision

Bien que le terme soit marqué par une forte polysémie (voir précédemment), J-E. Beuret confère à concertation un sens précis, qui la distingue notamment de la consultation. En effet, **la concertation suppose de garantir l'existence d'un débat entre les acteurs**. Cette dimension horizontale des échanges est alors source de diverses vertus dans une démarche concertée considérée sous l'angle du modèle coopératif :

- alors que dans la consultation, les questions posées sont définies « une fois pour toutes » par celui qui consulte, la concertation est censée permettre par l'échange entre les participants une **construction collective des questions traitées** ;
- ensuite, l'objet de cet échange est de **co-construire une vision** commune, des objectifs voire des projets et des propositions d'actions partagés ;
- si la concertation n'abolit pas, bien sûr, les rapports de force et les positions de pouvoir de ceux qui y participent, la forme d'échange qu'elle met en place ne suppose pas de hiérarchie préétablie. Elle permet

au contraire que les **différents types de légitimités en présence** (expertise, savoir-faire pratiques et connaissances de terrain, mandat électif, intérêt ou implication dans les questions traitées en tant qu'utilisateur...) soient **reconnues par tous**.

Par ailleurs, alors que la consultation est toujours à l'**initiative** du décideur qui y procède, la concertation peut se développer sous l'impulsion d'autres acteurs, soucieux par exemple de se forger une position commune face au décideur, ou de conduire ensemble, indépendamment de la puissance publique, une action commune. Dans tous les cas, elle est fondée sur le **volontariat** des participants, invités à participer activement au processus là où ils peuvent être associés de façon plus passive à un processus de consultation.

Vis-à-vis de la décision, la concertation va plus loin que la consultation en ce qu'elle se donne davantage de moyens pour l'adapter aux opinions, besoins et intérêts en présence, et ajuster ceux-ci entre eux. Cependant, J-E. Beuret souligne que **le travail de co-construction ne place pas la prise de décision en son centre** : plutôt qu'un pouvoir de décision partagé, la concertation vise plutôt le partage d'une vision et d'objectifs autour d'un bien commun. Dans cette approche de la concertation, le rapport au changement est donc ici bien particulier, en ce que celui-ci n'est pas pensé à travers la figure de la décision mais davantage via une dynamique collective où **l'action de changement est distribuée au sein du collectif considéré**.

### ■ La négociation : une interaction en vue d'un accord sur une décision

Comme la concertation, la négociation se distingue de la consultation par le fait qu'elle suppose un réel **débat** entre les participants, ainsi que par une **initiative** possible de la part non uniquement des porteurs de politiques ou de projets, mais aussi des autres acteurs. C'est le type de partage qu'elle vise qui la distingue en revanche de la concertation telle que définie ci-dessus : cette fois, **c'est bien le partage du pouvoir de décision qui est au centre de l'échange entre les participants**. On s'éloigne ici de la figure de la co-construction d'une vision et d'objectifs communs pour aller vers celle d'un accord acceptable par les parties prenantes, selon leurs visions, objectifs et intérêts respectifs, potentiellement divergents, mais aussi en fonction de leurs interdépendances. Là où la concertation vise d'abord des rapprochements et la construction de proximités (des liens, des références communes) censés ensuite guider l'action commune ou séparée, la négociation vise le « mutuellement acceptable » afin de rendre possible l'accord sur une décision. Le rapport au changement est donc très différent : ici, c'est bien **la décision qui constitue la ligne de mire de la démarche concertée**, le partage d'une vision ou d'objectifs commun apparaissant comme un facteur ni nécessaire, ni suffisant pour qu'une telle démarche aboutisse. Cette proximité avec la notion de décision induit que la question des rapports de force et de pouvoirs entre participants est ici plus immédiatement posée, là où ils sont en quelque sorte mis entre parenthèses dans l'approche coopérative de la concertation.

### ■ Des processus divers qui peuvent correspondre à différents ingrédients d'une démarche de changement concerté : quel(s) regard(s) d'ensemble ?

Une démarche concertée ne sera donc pas du tout la même et ne prétendra pas engendrer des changements de la même manière selon qu'elle s'appuiera sur l'information, la consultation, la concertation ou la négociation tels que ces termes viennent d'être définis (Exemple du classement des cours d'eau dans l'encart ci-contre).



## La nécessité d'expliciter les rapports entre « concertation » et décision : l'exemple du classement des cours d'eau

L'article 6 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a introduit une révision des classements de protection des cours d'eau, devant aboutir à deux listes complémentaires :

- l'une (liste 1) visant un objectif de préservation du patrimoine écologique existant ;
- l'autre (liste 2) visant un objectif de restauration, en assurant la compatibilité des ouvrages existants avec l'objectif de continuité écologique des cours d'eau.

Le décret n° 2007-1760 du 14 décembre 2007 organise la mise en œuvre de cette révision et précise que *le préfet du département établit un avant-projet de liste à l'issue d'une concertation avec les principaux représentants des usagers de l'eau dans le département, la fédération départementale ou interdépartementale des associations de pêche et de protection du milieu aquatique, les associations agréées de protection de l'environnement qu'il choisit et la commission locale de l'eau lorsqu'il existe un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé*. Il ne précise cependant pas le sens précis qu'il faut alors donner au terme de « concertation » employé.

Détaillant le calendrier de cette procédure, une circulaire du 17 septembre 2009 parle à son tour de *concertation locale*. Dans son annexe 1, elle précise cependant davantage ce qu'il faut entendre : elle parle de *consultation locale* portant sur un avant projet de classement pour, quelques lignes plus loin, reprendre à nouveau le terme de concertation locale mais en précisant [qu']il *ne s'agit pas d'une négociation locale mais d'une concertation ayant pour but :*

- *de permettre aux personnes et organismes consultés d'apprécier et faire leurs observations sur la bonne application des critères de classement,*
- *de faire ressortir les usages et projets éventuellement impactés et permettre de mieux prendre en compte les coûts pour la décision de classement ou non,*
- *de faire ressortir l'ensemble des bénéfices environnementaux pouvant entrer dans les avantages non marchands du classement.*

Cette annexe de circulaire permet clairement de considérer cette procédure comme une consultation : il ne s'agit ni d'une concertation au sens où l'entend J-E. Beuret (puisque'il ne s'agit pas de co-construire une vision ou des valeurs communes mais bien d'éclairer un processus de décision : le classement), ni d'une négociation (puisque'il s'agit d'éclairer cette décision et non pas de la partager).

Cependant, le témoignage d'un agent de l'Onema impliqué dans cette procédure, recueilli dans le cadre de la rédaction du présent ouvrage, laisse penser que cette clarification n'a peut-être pas été suffisamment diffusée et explicitée auprès des personnes concernées, ou que se limiter à une consultation a pu générer quelques frustrations difficile à gérer : *la loi prévoit des critères (exemple pour la liste 1 : cours d'eau à grands migrants, réservoirs biologiques et cours d'eau en très bon état) et des principes (exemple : progressivité des classements). Mais les participants à la concertation n'ont pas eu leur mot à dire sur ces points lors de l'élaboration de la loi. Du coup ils profitent de la tribune offerte pour tenter de remettre en cause ces critères et principes, au détriment du vrai sujet et au prix de nombreuses heures non disponibles dans l'administration.*

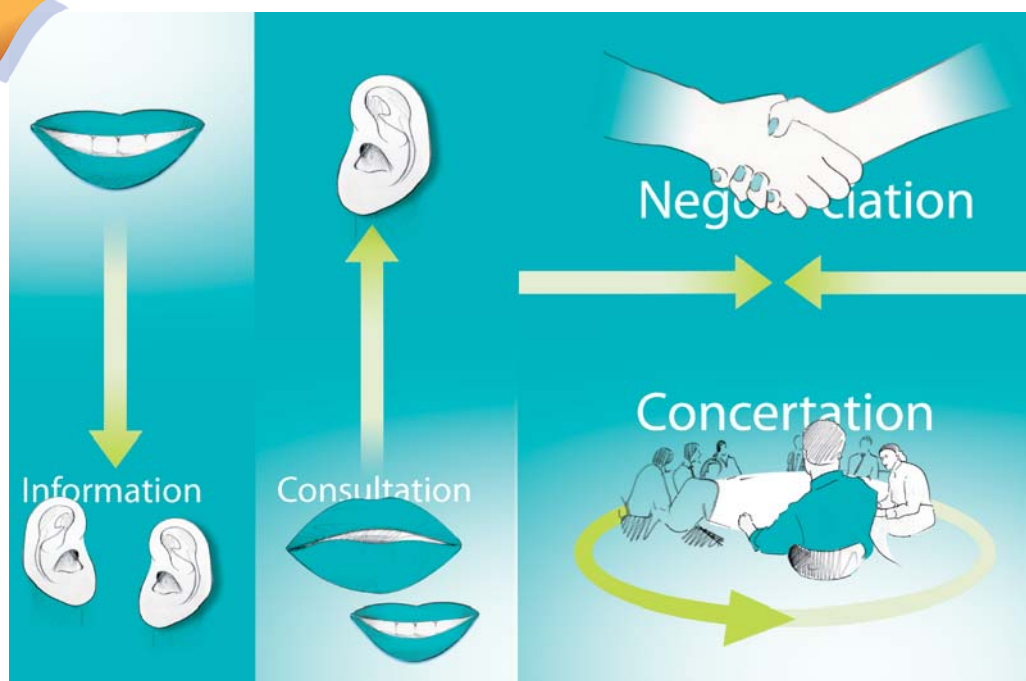
Ce témoignage pointe également une difficulté inhérente à la consultation, en l'absence de règles claires sur la pondération des avis recueillis : *les avis exprimés contradictoires sont une autre difficulté lors des concertations. Au final en absence de consensus, aucun avis n'est retenu en dehors de la proposition de départ préparée par l'administration.*

Cet exemple montre bien combien il est important, lorsque l'on parle de « concertation », d'être conscient du type de processus dont il s'agit, notamment dans ses rapports avec la décision. Cette clarification est nécessaire pour préparer au mieux le processus, être conscient de ses limites et anticiper les difficultés.

Surtout, dans la pratique, une démarche concertée ne pourra que rarement être entièrement réduite à l'un de ces types de processus. Le plus souvent, elle sera composée de différentes séquences, concomitantes ou successives, renvoyant chacune à l'un de ces types d'interaction entre parties prenantes (Figure 55). C'est la part respective de ces différents « ingrédients » d'une démarche concertée qui lui confèrera alors ses caractéristiques globales, et dont dépendront in fine ses capacités à modifier des orientations publiques ou collectives.

Ce caractère composite explique l'ambiguïté du terme « concertation » soulignée plus haut par L. Mermet et M. Berlan-Darqué, lorsque ce terme est employé pour désigner l'ensemble du processus et non une forme particulière de ses composantes. La diversité des situations et des pratiques comme le pluralisme des théories susceptibles de les éclairer explique alors que l'on ne soit pas en mesure de fournir un « schéma type » ou une « recette » concernant la conduite d'une démarche concertée. Pourtant, pour disposer néanmoins d'un regard d'ensemble, il peut là encore être utile de disposer de repères et de distinguer différentes approches possibles, en recensant leurs intérêts et limites respectifs. Pour cela, on peut s'appuyer sur le propos de L. Mermet (2005), qui distingue deux figures archétypales de démarches concertées en fonction de leurs manières de débattre collectivement : le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » et le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier ».

Figure 55



© B. Saurel

*Ce caractère composite explique l'ambiguïté du terme « concertation » lorsque ce terme est employé pour désigner l'ensemble du processus et non une forme particulière de ses composantes (d'après J.E. Beuret, 2006, p 72).*





## Le changement par la co-construction : le modèle « Concerter, Analyser, Choisir »

### Le changement émerge de l'apprentissage collectif

Ce modèle de démarche concertée s'inscrit très clairement dans une approche coopérative : il accorde une place centrale à la coopération entre personnes pour susciter leur mobilisation et générer des changements. En ce sens, c'est bien la notion de concertation telle que définie plus haut en suivant J-E. Beuret qui est ici le processus prééminent, en ce qu'elle permet la **co-construction par les participants de visions, d'objectifs ou de projets partagés**.

Le caractère très répandu de ce modèle, aussi bien parmi les chercheurs en sciences sociales que chez les praticiens, s'explique selon L. Mermet par le fait qu'il est né de la critique très partagée du modèle historique de la décision publique, notamment en matière d'aménagement, qu'il nomme « Décider, Annoncer, Défendre ». Ce modèle renvoie en effet au mode d'action publique traditionnel décrit dans le deuxième chapitre de cet ouvrage, caractérisé par un intérêt général incarné par l'État central et un mode de décision descendant, laissant peu de place au débat et à la concertation, en dehors de divers arrangements discrets avec les notables locaux. On a vu que ce modèle traditionnel était entré en crise dès la fin des années 1970 et avait vu la montée en puissance d'une action publique plus territorialisée, donnant en particulier une plus large place aux procédures concertées et marquée par la notion de « gouvernance ».

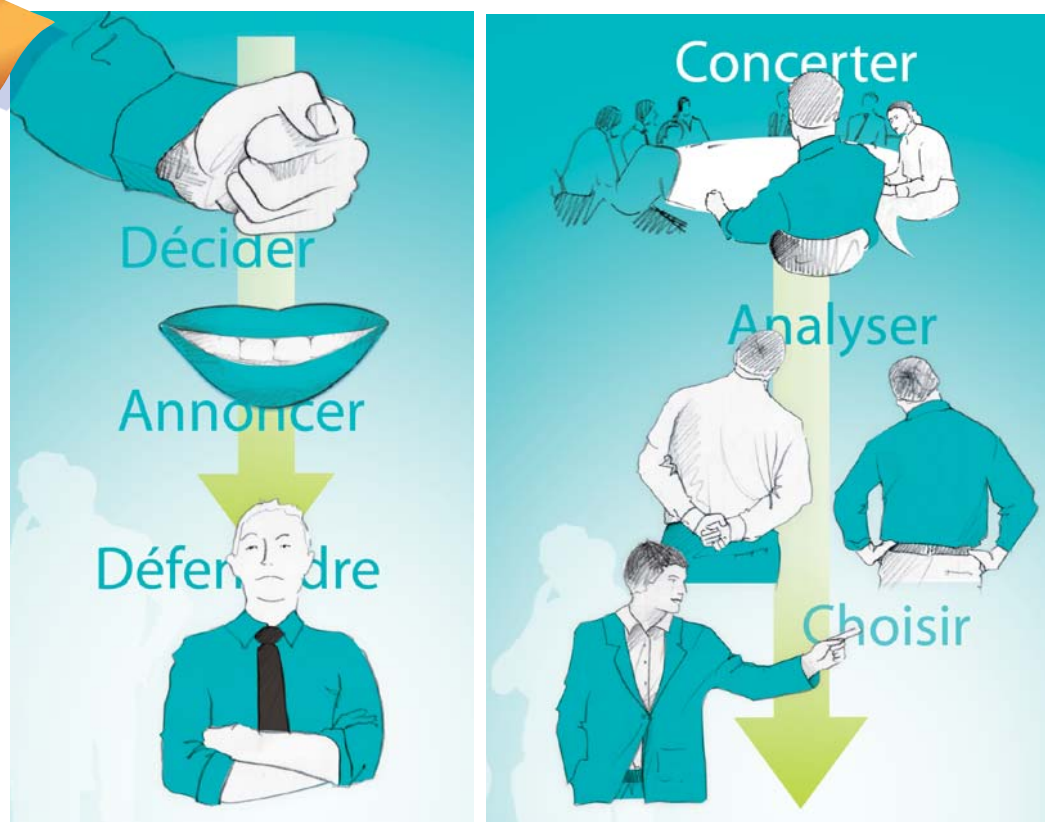
Le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » reflète assez bien l'évolution des modalités de l'action publique française, notamment en matière d'environnement. Pouvant être rattaché au courant idéologique de la « gouvernance participative » évoqué dans le deuxième chapitre, il constitue **un modèle collégial qui opère un renversement complet du modèle historique « Décider, Annoncer, Défendre »**. D'une part parce qu'il met d'emblée en scène un collectif travaillant de concert plutôt qu'un face à face entre le décideur et les autres acteurs (« annoncer » puis « défendre »), d'autre part parce que c'est bien ce travail collectif qui produit le changement (« analyser » puis « choisir ») alors que c'est le fait de « décider » qui enclenche la dynamique dans le modèle traditionnel.

**Plutôt que la décision comme moment primordial du changement que doit produire une politique publique, c'est l'apprentissage collectif des acteurs qui constitue dans ce modèle le processus essentiel de changement (Figure 56)**. En suivant J-E. Beuret (2006), on peut aller jusqu'à considérer que la mise à distance de la décision est même profitable puisqu'elle réduit la pression qui s'exerce sur la démarche concertée et permet une prise de recul par rapport aux intérêts contradictoires concernés. Parce qu'ils apprennent à mieux se comprendre, mais surtout parce qu'ils sont conduits à co-construire une vision commune des problèmes à résoudre, les différents acteurs d'un dossier d'environnement sont censés être placés en capacité de conduire

ensemble le changement, en élaborant puis en partageant des stratégies et des actions communes. C'est donc l'émergence d'un sens commun pour agir de concert qui constitue ici l'objet central d'une démarche concertée : ce sens commun est considéré comme le préalable indispensable à tout changement dans un système constitué d'acteurs multiples. Le changement émerge de la dynamique collective : non seulement dans l'identification de solutions, mais avant cela dans la définition même des problèmes à résoudre, puisque la concertation initie le processus, avant même l'analyse.

Dans ce modèle où la concertation est première, en ce qu'elle déclenche le processus et produit ensuite le changement, le premier rôle du porteur de politique publique ou de projet est de favoriser ce type de dynamiques, de les animer en tant que lieux d'apprentissage collectif et de garantir leur qualité procédurale.

Figure 56



© B. Saurel

*Le modèle « Concertier, Analyser, Choisir » constitue un modèle collégial qui opère un renversement complet du modèle historique « Décider, Annoncer, Défendre ».*

## Un modèle qui appuie le porteur d'action publique dans son rôle d'animateur du changement collectif

En plaçant le fait de « mettre les acteurs autour de la table » comme premier acte d'une dynamique de changement et en appuyant celle-ci sur un processus d'apprentissage collectif, **ce modèle de démarche concertée mise entièrement sur les « dynamiques institutantes »** évoquées dans le chapitre précédent de cet ouvrage.

Les travaux en sciences sociales susceptibles d'aider le porteur de politique ou de projet à favoriser la réussite d'une démarche concertée sont par conséquent d'abord ceux qui, eux aussi, se centrent sur ces dynamiques institutantes, en cherchant à saisir comment les personnes, en se coordonnant les unes aux autres, produisent ensemble du sens commun, de l'innovation et de l'action collective, et surtout dégagent les conditions permettant à ce type de dynamique de se déployer. Ils offrent des éléments d'évaluation de ce rôle d'accompagnement du changement, de médiateur garant d'une procédure plus que d'un objectif substantiel, et peuvent fournir des prescriptions quant à la manière de tenir ce rôle.

## ■ Des critères pour garantir la qualité procédurale de la démarche concertée

Une démarche concertée inscrite dans ce modèle « Concerter, Analyser, Choisir » peut être largement pensée en référence aux figures du « forum hybride » et de la « démocratie dialogique » (voir chapitre précédent) mêlant différentes formes de légitimités – experts et profanes, élus et autres formes de représentation des groupes sociaux. Ces figures ne sont pas uniquement des outils d'analyse de l'action publique forgés par les sociologues de l'innovation pour mieux saisir les processus en jeu : ils sont également porteurs d'un référentiel d'évaluation applicable aux démarches concertées, dans lequel la qualité du processus est le souci essentiel – la qualité de la procédure détermine en quelque sorte **la qualité du changement qui en découlera**.

Callon, Lascoumes et Barthes (2001) proposent ainsi six critères pour évaluer la qualité d'un dispositif de démarche concertée, qui sont autant de repères permettant au porteur d'action publique de guider son propre rôle d'accompagnateur du processus collectif de changement. Les trois premiers sont relatifs au **degré de « dialogisme » des procédures** :

■ **l'intensité** avec laquelle on cherche à dépasser la césure entre savants et profanes d'une part, entre élus et autres formes de représentation d'autre part : les profanes ont-ils été associés de manière précoce à « l'exploration des mondes possibles » (définition des problèmes à traiter, mobilisation des connaissances des uns et des autres, ...) ? La procédure permet-elle, par la dynamique qu'elle suscite, l'émergence de nouvelles entités, de nouveaux représentants de préoccupations jusque là peu portées ?

■ **l'ouverture du collectif**. Les groupes associés sont-ils diversifiés et indépendants des groupes habituellement représentés ? La représentativité des porte-paroles peut-elle être contrôlée par ceux qu'ils représentent ?

■ **La qualité des débats**. Quel est le degré d'approfondissement des prises de paroles ? Quel est le degré de continuité des débats ?

Les trois suivants sont davantage des critères de mise en œuvre concrète des débats :

■ **l'égalité des conditions d'accès aux débats**. Fait-on en sorte que les divers porte-paroles, y compris les plus émergents, disposent de suffisamment de ressources pour participer (temps, argent, formation) ?

■ **la transparence et la traçabilité des débats**. Prend-on bien soin de garder la mémoire des échanges de façon à la fois fidèle et lisible ?

■ **la clarté des règles organisant les débats**. La lisibilité des étapes et des modalités de discussion est-elle assurée dès le départ et tout au long du processus ?

**Dans ce modèle de démarche concertée, l'évaluation est donc essentiellement procédurale**, ce qui est cohérent avec l'hypothèse centrale que la plus-value attendue provient de l'apprentissage collectif, de la co-construction. En effet, les visions et les objectifs des uns et des autres étant susceptibles d'évoluer en permanence, il est difficile de fonder un référentiel d'évaluation des impacts en fonction d'objectifs substantiels initiaux, puisque ceux-ci ont vocation à être définis et à évoluer sans cesse dans la démarche elle-même...

## ■ Des prescriptions pour faciliter la médiation et aider le collectif à mieux saisir les obstacles qu'il doit surmonter

Se positionner en tant que médiateur (Figure 57) suppose, pour le porteur d'action publique, de développer une grande capacité d'écoute et de compréhension de ce qui fonde l'engagement des acteurs dans l'action collective.

Figure 57



© B. Nicolas – Inra

*Se positionner en tant que médiateur suppose de développer une grande capacité d'écoute et de compréhension de ce qui fonde l'engagement des acteurs dans l'action collective.*

En outre, il s'agit pour lui non seulement de bien comprendre la dynamique d'acteurs en présence, mais aussi de faire accéder le collectif à cette compréhension, de façon à nourrir le processus d'apprentissage collectif au fondement du modèle « Concerter, Analyser, Choisir ».

Là encore, les travaux portant sur les dynamiques instituantes évoqués au chapitre précédent peuvent être dotés d'une portée prescriptive. Ainsi, l'ouvrage intitulé *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources* de J-E. Beuret (2006) mobilise nombre d'entre eux pour énoncer des prescriptions aptes à alimenter ce modèle de démarche concertée. Il traite notamment de deux formes d'engagement évoquées dans le chapitre précédent :

- l'engagement dans le proche, en insistant sur l'importance de **ne pas négliger le « vécu » des personnes**, y compris dans ses dimensions intimes, afin de prévenir et de traiter des réactions parfois violentes lorsque des attachements particuliers, peu mis en mots, s'avèrent négligés dans le processus ;
- l'engagement public, en soulignant l'existence de différentes formes de légitimation des acteurs dans une démarche concertée, en référence à divers considérants moraux, ou encore en montrant l'intérêt de **mettre à plat, au bénéfice de tout le collectif, les controverses qui le traversent** en mobilisant par exemple la théorie de la justification de Boltanski et Thévenot (1991) présentées dans le chapitre précédent.

Cependant, le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » peut également, pour être optimisé, mobiliser des ressources et méthodes davantage consacrées à l'analyse du « système institué ». En effet, si ce modèle suppose la mise à distance des conflits et rapports de forces, des asymétries de pouvoirs, il ne peut totalement faire abstraction du « système institué » hérité du passé : **des tensions ou conflits sont toujours susceptibles d'entraver la possibilité de mobiliser les acteurs dans un processus de co-construction** et il est donc nécessaire, plutôt que de les ignorer, de les « résoudre » ou tout au moins de les « apprivoiser » pour avancer. Dès lors, ce modèle de démarche concertée peut s'appuyer sur **l'explicitation d'un diagnostic stratégique** dévoilant **aux yeux de tous**, au-delà du sens que chaque acteur donne à la situation, les logiques d'acteurs en présence et le fonctionnement global du « jeu d'acteurs » qui en découle. En référence aux travaux développés en France au cours des années 1980 sur ces logiques et jeux d'acteurs en matière d'environnement, évoqués dans le chapitre précédent, c'est par exemple ce que propose « l'audit patrimonial », méthode d'intervention développée autour de H. Ollagnon et formalisée de manière approfondie par H. Brédif (2004). Selon ces auteurs, une explicitation des intérêts, des logiques en présence héritées du passé, des conflits déclarés ou latents qui en découlent, peuvent permettre au collectif de les dépasser, à condition d'être conduite et présentée avec précaution : H. Brédif parle ainsi de « **facilitation stratégique** » pour qualifier cette fonction d'accompagnateur du changement fondée sur une analyse du « système institué » mais visant à le dépasser pour libérer les « dynamiques instituantes ».

## Intérêts et limites de ce modèle " Concerter, Analyser, Choisir"

En mettant à distance les pesanteurs et inerties du système institué dans lequel sont pris les acteurs, et en valorisant les potentialités des dynamiques instituantes qu'il rend possible, le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » recherche **une configuration nouvelle non prévisible, l'émergence de solutions inédites** dont on espère qu'elles seront **gagnant-gagnant**, grâce notamment à l'évolution des intérêts et représentations en jeu. Par la vertu de l'apprentissage collectif qu'il est censé rendre possible, les acteurs ne sont pas figés dans des logiques immuables et **tout changement devient, théoriquement, envisageable**. En outre, l'intérêt qu'il a suscité, tant du côté des recherches en sciences sociales que du côté des porteurs de politiques publiques (Encart ci-après rapprochant ce modèle de la procédure des SAGE), tient à ce qu'il s'inscrit dans **une perspective pacifiée de résolution des conflits, fondée sur l'écoute et le partage d'intérêts communs**.



Cependant, comme le note D. Salles (2006), les pratiques pouvant être rattachées à ce modèle partagent les limites des travaux en sciences sociales sur lesquels elles se fondent. Ainsi, ces travaux et les pratiques qui s'en inspirent, en rejetant les déterminismes sociaux et en privilégiant le caractère ouvert et pluraliste de l'action publique contemporaine, en mettant l'accent sur les apprentissages collectifs et les constructions de compromis, ont finalement négligé les inerties du « système institué » que les théories plus anciennes mettaient en avant. Selon cet auteur, cela a contribué à sous-estimer voire à occulter **la persistance de conflits d'intérêts irréductibles et d'asymétries de pouvoirs** dans les dossiers d'environnement. Pour L. Mermet (2005), ce point aveugle fait courir **un risque important au modèle « Concerter, Analyser, Choisir » : celui d'être, dans la pratique, dévoyé en un modèle peu souhaitable, le modèle « Instituer, Délibérer, Éluder »**. Selon lui, un tel dévoiement est fréquent : au nom de l'idéal du modèle coopératif, on réunit « tout le monde autour de la table » pour n'aboutir, in fine, qu'à des configurations où les principaux problèmes – ceux marqués par des conflits d'intérêts et des rapports de pouvoirs irréductibles – sont éludés mais où le processus de concertation permet, comme un « alibi », de conférer un gain de légitimité aux décisions qui auraient de toutes façons été prises (Figure 58).

Figure 58




© Burestop 55

*Un risque important du modèle "Concertar, Analyser, Choisir" : être dévoyé en "Instituer, Délibérer, Eluder".*

En outre, D. Salles considère que le succès de ces approches coopératives dans le domaine de l'environnement tient au fait qu'elles se situent à la convergence entre les aspirations « libertaires » des tenants de la gouvernance participative, et celles plutôt « libérales » des partisans d'une moindre régulation par les normes.

Au total, du fait même qu'elles sont ancrées dans des critères d'évaluation essentiellement processuels et non sur leur impacts au regard d'objectifs environnementaux (par construction fluctuants et non stabilisés dans le modèle « concerter, analyser, choisir »), **leur succès serait donc plus politique et économique qu'environnemental**. L'une des principales critiques que l'on pourrait donc leur adresser est qu'essentiellement concentrées sur le caractère démocratique des processus de décision, elles laissent au second plan le contenu et l'aptitude à résoudre efficacement le problème posé. Or, la légitimité du processus dépend certes de son caractère démocratique, mais aussi d'une autre dimension : la performance.



## La méthodologie nationale d'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une déclinaison du modèle « Concerter, Analyser, Choisir »

La méthodologie nationale des SAGE a été définie dès les années 1990, lorsque les premiers SAGE ont commencé à émerger. Révisée depuis, notamment pour intégrer les modifications apportées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, elle conserve aujourd'hui la même organisation générale en ce qui concerne la phase d'élaboration, précédant la rédaction proprement dite des documents du SAGE. L'élaboration du SAGE comprend ainsi les étapes suivantes :

- la construction de « l'état de lieux », comprenant un « état initial » puis un « diagnostic » ;
- l'analyse des « tendances » et l'élaboration de « scénarios alternatifs » ;
- puis le « choix de la stratégie » du SAGE.

L'enchaînement de ces séquences renvoie très clairement au modèle « Concerter, Analyser, Choisir » de démarche concertée.

La première séquence vise à construire collectivement une « vision commune » de la situation, à la fois en termes de connaissances (l'état initial) qu'en terme de sens qui lui est accordé (le diagnostic visant en particulier à formuler des « enjeux » et à qualifier leur situation). Les deux séquences suivantes organisent l'émergence d'objectifs communs, en invitant le collectif réuni au sein de la commission locale de l'eau (CLE) à se projeter vers l'avenir du territoire (tendances) pour débattre ensuite de différentes stratégies possibles pour le SAGE dans cette projection (scénario puis choix de la stratégie). Au total, **il s'agit bien d'abord d'instaurer un collectif de concertation (la CLE), puis de miser sur un processus d'apprentissage collectif, fondé sur le partage des connaissances et la co-construction d'un sens commun, pour déboucher finalement sur une stratégie partagée.**

Les SAGE ont été ainsi analysés en tant que procédures de co-construction et d'apprentissage collectif (par exemple S. Allain 2001, T. Reverdy 2009). **Leurs qualités en tant que telles ont été soulignées mais aussi, sur la base d'observations empiriques, leurs limites.**

On retrouve dans ces analyses les critères d'évaluation pouvant être rattachés au modèle « Concerter, Analyser, Choisir » : l'intensité de l'ouverture aux profanes et aux non élus, la diversité des représentants, ont ainsi été salués dans l'intention que portent les SAGE (le « dialogisme » de la procédure étant d'emblée contenu dans la composition « hybride » des CLE) mais ont pu faire l'objet de réserves quant à la mise en œuvre (composition des CLE parfois limitée aux groupes d'intérêts constitués), tout comme les autres critères de qualité, de transparence et de traçabilité des débats, selon les situations locales observées.

Plus radical dans sa critique des SAGE, L. Mermet (2005) a pu s'interroger sur le **dévoisement possible au sein des SAGE du modèle « Concerter, Analyser, Choisir » en « Instituer, Délibérer, Éluder »**, laissant entendre que certains SAGE, s'ils n'accordent formellement qu'une seule voix à des acteurs détenant en réalité l'essentiel des pouvoirs au sein du territoire considéré, ne servaient en réalité qu'à fournir l'onction de la concertation à des projets portés par ces acteurs dominants. Sur un autre plan, France Nature Environnement (FNE) a publié à deux reprises des rapports faisant le bilan des SAGE en France (FNE, 2003, 2009), et pointant **une certaine désillusion sur l'adéquation et l'inventivité des actions qui en étaient issues, pourtant attendues de l'apprentissage collectif au cœur de la procédure.** Enfin, sur un autre plan, les objectifs de résultats induits par la DCE, relayés par la LEMA et les SDAGE, en fixant en amont de la démarche les objectifs visés, mettent à mal une telle approche des SAGE en tant que déclinaison du modèle « Concerter, Analyser, Choisir ».

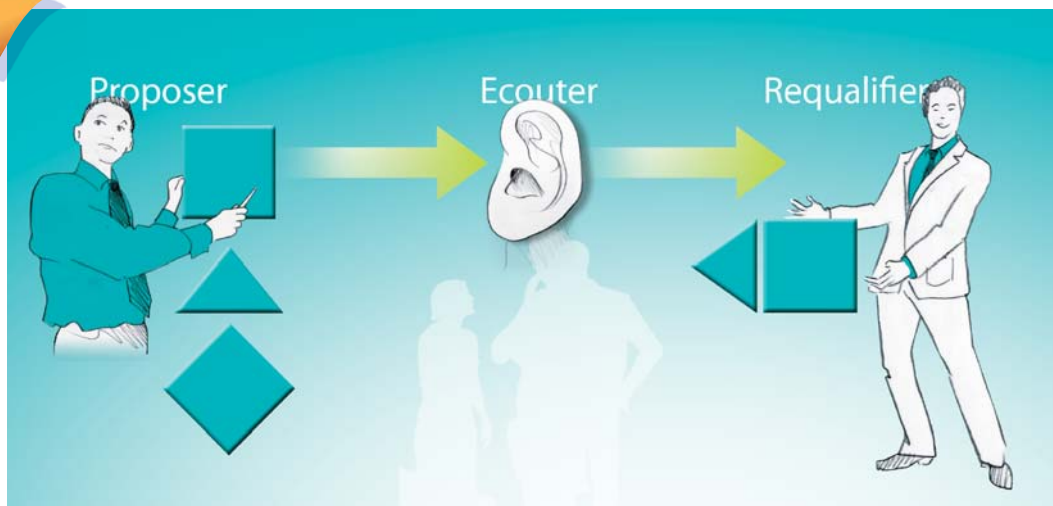
## Le changement concerté par la négociation : le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier »

### Pas de changement sans acteurs de changement

Là où le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » met en avant le collectif comme un tout, en soulignant l'importance de la coopération entre acteurs pour produire du changement, le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » met en scène **deux figures d'acteurs bien différentes**, en considérant la polarité ainsi représentée comme fondamentale dans une dynamique de changement concerté (Figure 59) :

- **l'acteur porteur de politique ou de projet**, qui ayant pour mission de traiter certains problèmes et disposant de capacités techniques ou économiques d'initiative, initie la dynamique de changement ;
- **l'objecteur, contradicteur voire opposant**, qui par ses arguments mais aussi ses actions, est susceptible de nourrir le débat et de modifier le cours de la politique ou du projet proposés.

Figure 59



© B. Saurel

Le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » met en scène deux figures d'acteurs bien différentes.

Ce modèle s'inspire donc moins que le précédent d'une approche coopérative des démarches concertées, et davantage d'une approche « négociative », pour reprendre le terme cité plus haut employé par L. Mermet et M. Berlan-Darqué : une approche d'où les processus coopératifs ne sont pas absents mais où l'affrontement stratégique et/ou la négociation occupent une place centrale. En effet, sans renouer avec la figure du « décideur unique » du modèle traditionnel « Décider, Annoncer, Défendre », il s'agit ici de **rétablir une dissymétrie au sein du collectif considéré, entre celui qui conçoit et propose et celui qui « reçoit » cette offre** et dès lors peut la commenter, la contester ou s'y opposer. Penser une démarche concertée à partir de cette polarité a plusieurs conséquences qui conduisent à un modèle très différent du précédent :

- c'est moins la construction d'un « sens commun » aux différentes parties prenantes qui constitue l'enjeu central de la démarche que l'aboutissement à une politique ou un projet qui in fine tiennent compte à la fois des intentions qui le motivent et des objections dont il fait l'objet. Autrement dit, **l'apprentissage collectif n'est plus au cœur du processus de changement considéré tandis que la décision en est bien le point de mire** : c'est le partage de celle-ci qui constitue l'objectif d'une démarche concertée, afin de faire d'une intention initialement portée par les uns un objet d'action collective ;
- le fait de replacer la décision comme point focal dans le processus de changement rend la **négociation**, telle que définie plus haut en suivant J-E. Beuret, essentielle dans ce modèle ;
- avec la négociation, la polarité des intentions, des préoccupations, des intérêts potentiellement divergents des membres du collectif considéré est placée au cœur de la dynamique de changement : **le conflit n'est pas intrinsèquement un obstacle au fonctionnement de la démarche** (même si certaines de ses manifestations peuvent s'avérer bloquantes) et peut même en être le moteur (son existence peut susciter, par exemple, la mise en place d'une procédure concertée).

Ce modèle a initialement été proposé par L. Mermet (2005) pour penser les dynamiques de concertation autour des projets d'aménagement, l'enjeu étant pour lui d'organiser, en dehors du prisme de la co-construction des approches coopératives, une réelle confrontation entre le point de vue du porteur de projet d'aménagement et celui de ses opposants, notamment lorsque ceux-ci portent une contestation environnementale. Cependant, ainsi que l'ont montré C. Bouni *et al.* (2011), ce modèle peut tout aussi bien que le précédent être appliqué au porteur d'une politique ou d'un projet environnemental, face aux acteurs contestant cette politique ou ce projet.

**La posture du porteur de politique ou de projet vis-à-vis de la démarche concertée est alors plus ambivalente ou hybride que dans le modèle précédent :**

- ce modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » fait du porteur de politique ou de projet ce que l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement proposée par L. Mermet *et al.* (2005) nomme un « **agent de changement** » : un acteur qui, face à un système institué qu'il souhaite voir évoluer dans une certaine direction, cherche à y déclencher une dynamique instituante. Dès lors, il ne peut se poser simplement en médiateur : par ses intentions de changement, orientées par les objectifs qu'il poursuit et les intérêts qu'il défend, **il est une partie prenante face à d'autres**, potentiellement porteuses d'autres objectifs et intérêts ;
- dans le même temps, sachant bien qu'il ne pourra opérer seul le changement qu'il souhaite, son souci est bien de **faire de ses intentions de changement**, traduites dans la politique ou le projet qu'il propose, un objet **d'action collective** : d'où son **intérêt à initier un processus de concertation**, une démarche concertée bien menée devant permettre d'aboutir à une décision négociée avec les parties prenantes des actions à mettre en œuvre.

Les éclairages apportés par les sciences sociales sont alors susceptibles d'aider le porteur de politique ou de projet à **instruire ce double souci** : celui **d'une démarche concertée de qualité** débouchant sur une action collective, celui d'une **cause à faire valoir efficacement** face à d'autres, en tant que partie prenante du débat et du jeu d'acteurs.





## Un modèle qui éclaire le système institué et optimise le rôle instituant du porteur de changement

En insistant davantage sur ce qui différencie les parties prenantes, on comprend que ce modèle de démarche concertée conduite à **accorder plus d'attention au système institué**. C'est bien ce dernier qui explique, au départ du processus, ces différences entre celui qui « propose » et ceux qui objectent, contestent ou s'opposent. Ici, **les asymétries de pouvoirs et les conflits, les rapports de force et les intérêts constitués ne sont pas mis à distance** comme dans le modèle précédent, qui insistait sur les dynamiques d'apprentissage collectifs : ces éléments sont au contraire au centre de l'analyse pour concevoir la démarche concertée, afin de **saisir le contexte et l'échiquier** où elle va se jouer (Figure 60). Cependant, le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » ne consiste évidemment pas à jouer sa partie dans un système institué figé, hérité du passé. Il gagne également à prendre en compte, dans sa mise en œuvre, **la possibilité de susciter des « dynamiques institutantes » reconfigurant la situation**.

Figure 60



a © M. Bramard - Onema  
b © B. Gentil - Onema

*Dans le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier », les asymétries de pouvoirs et les conflits, les rapports de force et les intérêts constitués ne sont pas mis à distance.*

Au total, les sciences sociales fournissent des éclairages sur ce modèle de démarche concertée, aussi bien pour analyser le système institué que les dynamiques institutantes. Pour aider le porteur d'action publique à initier et conduire au mieux des démarches concertées, ils permettent de **fonder des critères d'évaluation** de la qualité des démarches cohérents avec ce que recherche ce modèle, c'est-à-dire une **décision négociée**. Pour l'aider à s'assumer en tant que partie prenante poursuivant une intention particulière, ils nourrissent un **éclairage stratégique** sur son rôle de porteur de changements.

### ■ Des critères pour éviter le « forçage » dans une démarche concertée

Le parti pris de ce modèle « Proposer, Écouter, Requalifier », à l'inverse du précédent, est de ne pas considérer comme nécessairement gênant le fait que le changement soit à l'initiative d'un sous-groupe ou un type d'acteurs, et non par l'ensemble d'un collectif ayant alors besoin de partager une vision, un « sens commun » : le fait qu'un acteur particulier porte une voie de changement davantage que les autres ne constitue pas, en soi, une dérive « anti-démocratique » ou un appauvrissement du débat. En revanche, les ressources dont il peut disposer,

expliquant justement qu'il soit bien placé pour concevoir une politique ou un projet nouveau, (savoirs techniques, réglementaires, autorité administrative, ressources financières...), peuvent parfois s'avérer supérieures à celles dont disposent les autres acteurs. L'asymétrie de pouvoirs pouvant en résulter, selon les éclairages qu'apporte la sociologie des organisations évoquée au chapitre précédent, explique alors que le porteur de politique ou de projet puisse être tenté, au sein même d'une démarche concertée, de « **forcer** » la décision plutôt que **d'aboutir après négociation**. Un tel forçage, similaire à celui auquel se livre un vendeur pratiquant la « vente forcée » en arrachant une signature à son interlocuteur en profitant d'une position d'infériorité de celui-ci, reviendrait alors à **renouer avec le modèle « Décider, Annoncer, Défendre »** typique d'un mode d'action publique traditionnel descendant, dont on a vu au deuxième chapitre qu'il ne **permettait plus, dans la durée, de garantir la légitimité d'une politique ou d'un projet**. Par ailleurs, le porteur d'une politique ou d'un projet en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques n'est pas toujours, loin s'en faut, en position dominante (une structure porteuse de SAGE, par exemple, est rarement l'acteur « fort » du territoire où elle exerce sa compétence). Dans ce cas, il peut être important de **se prémunir de tentatives de « forçage » de la part des acteurs plus puissants ou plus influents**, y compris dans le cadre de démarches concertées que l'on a soi-même initiées.

Il est donc essentiel, pour un porteur de politique ou de projet se projetant dans ce modèle « Proposer, Écouter, Requalifier », de **veiller à la qualité d'une démarche concertée en évitant de céder à cette tentation du « forçage »**, peu propice à légitimer dans la durée une politique telle que celles portant sur l'eau et les milieux aquatiques, et **en se montrant vigilant quant aux tentatives possibles de forçage de la part d'autres acteurs**, associés à la démarche. Pour cela, le porteur d'une politique ou d'un projet en matière d'eau et de milieux aquatiques peut alors s'appuyer sur un ensemble de critères formulés par L. Mermet (2005) et fondés sur cette notion de « forçage » :

- **le passage à l'acte**. La démarche concertée est-elle concomitante de « coups partis » conduisant *in fine* à forcer la décision (par exemple, lancement de travaux non validés par la délibération) ? Des actions sont-elles conduites sur le terrain qui créent, de manière plus ou moins pernicieuse, des irréversibilités quant à ce qui est discuté dans la démarche concertée ?
- **le débat public**. A quel point le projet ou la politique ont été mis en discussion dans des forums ouverts et accessibles, de manière bien transparente et informée sur le plan des argumentaires échangés ? Ce critère particulier renvoie à l'ensemble de ceux détaillés précédemment dans le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » ;
- **la lisibilité des rôles**. Les statuts différenciés des parties prenantes, par rapport à ce qui est discuté, sont-ils bien explicités et compris ? Ce critère renvoie directement à la polarité entre le porteur de politique ou de projet d'une part, l'objecteur ou contradicteur d'autre part, qui fonde le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier ». Il s'agit ici d'éviter qu'une confusion des rôles de chacun, conduisant par exemple à « faire comme si » le porteur de projet n'était que simple médiateur de la discussion, n'ouvre la voie à la manipulation et donc au forçage de la décision, sous couvert d'une démarche concertée ;
- **la lisibilité des intérêts en présence**. S'efforce-t-on bien de mettre en lumière non seulement l'intérêt collectif dont se prévaut le projet ou la politique discuté, mais aussi les intérêts particuliers ou « situés » qu'il redistribue ? Autrement dit, peut-on mesurer « **qui gagne** », « **qui perd** », ou « **qui contribue** », « **qui est bénéficiaire** » si ce dont on discute est mis en œuvre ? Là encore, ce critère découle directement de la différenciation des acteurs et des intérêts participants à la démarche concertée, au fondement du modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » ;
- **la profondeur de l'offre**. En termes de contenu, quel est le **degré d'élaboration de la politique ou du projet** soumis à la discussion ? Est-il fondé sur des études approfondies et des argumentaires qui puissent faire l'objet d'une discussion critique ?
- **la largeur de l'offre**. Le projet (ou la politique) est-il placé dans une perspective qui permette effectivement, d'une part, de comprendre dans quel **cadre** il s'inscrit et, d'autre part, de le comparer à des **alternatives** ?

On constate ainsi que, dans ce modèle de démarche concertée, **l'attention est portée à la fois sur une dimension procédurale et sur le contenu même de ce qui est discuté**. Par ailleurs, elle s'exerce aussi bien en direction du « système institué » au sein duquel la démarche est mise en place (le statut des acteurs, les intérêts en présence, la vigilance à l'égard de ce qui se passe en dehors de l'enceinte même de la démarche

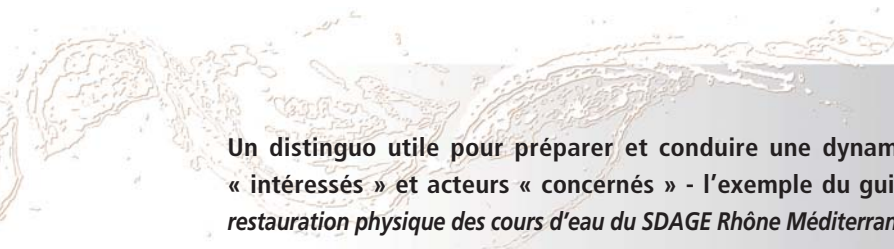


concertée) que vers la qualité des dynamiques instituantes que la démarche concertée est censée favoriser (la qualité procédurale du débat public, la profondeur et la largeur de l'offre conditionnant la qualité du contenu des débats qu'elle suscite). D'où l'importance dans ce modèle, soulignée par L. Mermet, de ne pas focaliser toute son attention sur les seuls lieux et processus de la démarche concertée mise en œuvre, mais de se montrer attentif également à son contexte et aux processus se déroulant parallèlement à cette démarche.

### ■ Des éléments de conseil stratégique

Si les critères qui viennent d'être passés en revue permettent au porteur de politique ou de projet de veiller à la qualité de la démarche concertée en vue d'une décision négociée, il peut également mobiliser dans différents corpus issus des sciences sociales de quoi **assumer le mieux possible son statut de partie prenante parmi d'autres**, porteuse d'objectifs de changement face à d'autres finalités ou intérêts. Il s'agit cette fois non pas d'éclairer l'ensemble de la démarche concertée et les acteurs qui y participent, mais davantage **la stratégie spécifique de l'acteur de changement dans le jeu collectif**. N'ayant de ce fait pas vocation à être toujours partagées par tout le collectif, les analyses mobilisables peuvent alors être approfondies sans le souci de la prudence qu'implique la mise en commun : le « conseil stratégique » peut passer outre la pudeur qu'appelle la « facilitation stratégique » à l'appui du modèle précédent.

Pour bien saisir dans quel contexte s'inscrit la politique ou le projet qu'il propose et soumet au débat, l'initiateur d'une démarche concertée pourra ainsi mobiliser les analyses auxquelles invitent les différents courants théoriques portant sur le « **système institué** », passés en revue au chapitre précédent. Le repérage des rapports de pouvoirs sur le territoire ou le secteur d'intervention considéré (qu'il s'agisse d'analyser la répartition des différentes formes de capital économique ou social, en suivant la sociologie critique, ou celles des différentes sources de pouvoirs distinguées par la sociologie des organisations), l'identification des **lignes de conflit inhérentes à la situation** (acteurs dominants versus minoritaires ou dissidents) ou à **la politique publique considérée** (coalitions de cause en présence) lui permettront ainsi d'accéder à l'échiquier où son intention de changement devra prendre corps. De la sorte, il pourra ainsi bénéficier d'une appréciation a priori du degré de difficulté à anticiper, en situant le projet ou la politique qu'il s'agit de porter par rapport aux caractéristiques et dynamiques intrinsèques au système institué dans lequel il s'agit d'intervenir : **ce projet s'inscrit-il dans des dynamiques déjà présentes dans le système ?** Est-il « dans le sens de l'histoire » ou est-il « à contre-courant » ? En procédant à une analyse des « **logiques d'acteurs** » autour de ce qui est en jeu dans le projet ou la politique considérés (une ressource en eau, un fleuve...), il pourra aller plus loin dans l'analyse et se projeter davantage dans l'action (Encart ci-après sur la distinction entre acteurs « intéressés » et acteurs « concernés » qu'une telle analyse peut par exemple éclairer).



#### Un distinguo utile pour préparer et conduire une dynamique de changement : acteurs « intéressés » et acteurs « concernés » - l'exemple du guide *Concevoir pour négocier sur la restauration physique des cours d'eau du SDAGE Rhône Méditerranée Corse*

Dans une dynamique de changement inscrite dans le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier », l'analyse des logiques d'acteurs peut utilement être organisée en distinguant (figure 61) :

■ **les acteurs a priori intéressés au changement**, c'est-à-dire ceux dont les pratiques, les intérêts ou les aspirations convergent avec les objectifs poursuivis, en quelque sorte les « bénéficiaires » directs ou indirects du changement promu. L'apport d'un tel repérage est qu'il conduit à explorer diverses dimensions du système institué où se joue ce changement et ainsi à enrichir le sens des finalités que l'on poursuit (que le lecteur en juge : au-delà du respect réglementaire de la DCE, se demande-t-on si souvent quels acteurs pourraient bénéficier du « bon état écologique » d'un cours d'eau ?) ;

■ **les acteurs a priori concernés par ce changement** qui, sans y être de manière évidente intéressés, sont susceptibles d'être impactés par sa réalisation (modifications d'activités ou de pratiques, de politiques publiques portés par d'autres responsables...).

Ce distinguo entre acteurs intéressés et concernés vis-à-vis du changement que l'on promeut a un double intérêt pour construire une démarche concertée autour d'une intention de changement que l'on souhaite soumettre au débat :

- d'une part il permet de **procéder à l'identification des parties prenantes à réunir** ;
- d'autre part il permet d'anticiper des jeux d'alliances et d'opposition, et donc de **préparer les conditions des négociations** qui prendront place dans la démarche.

La « profondeur » et la « largeur » de l'offre de changement, pour reprendre les termes employés plus haut pour évaluer la qualité d'une démarche concertée, se joue dans la capacité à **concevoir cette offre en considérant ces deux types d'acteurs**.

Ce parti pris est celui qui préside à la démarche stratégique proposée dans le guide technique du SDAGE Rhône-Méditerranée, intitulé *Restauration hydromorphologique et territoires, concevoir pour négocier*. Après une phase de diagnostic permettant notamment de faire un premier repérage, parmi les usages et activités présentes, des acteurs « intéressés » et « concernés », ce guide distingue en effet une première étape de conception, qui définit les modalités d'une restauration physique pour répondre pleinement aux attentes des acteurs « intéressés » aux objectifs du SDAGE, de façon à déboucher sur un ou plusieurs scénario(s) pertinent(s) aussi bien techniquement qu'au regard des attentes sociales révélées ou potentielles sur le territoire. Une seconde étape de conception est ensuite déroulée, consistant à articuler le projet avec les autres projets ou politiques portés par les acteurs « concernés » du territoire avec lesquels il interfère. Elle s'appuie à la fois sur une analyse des convergences et divergences techniques des projets portés par les uns et les autres, et sur une appréciation des compromis possibles avec les acteurs « concernés », compte tenu de leurs intérêts supposés ou déclarés.

Figure 61



a © A. Bouissou - METL-MEDEDE - b © M. Bramard - Onemac © M. Bramard - Onema - d © L. Mignaux/METL-MEDEDE

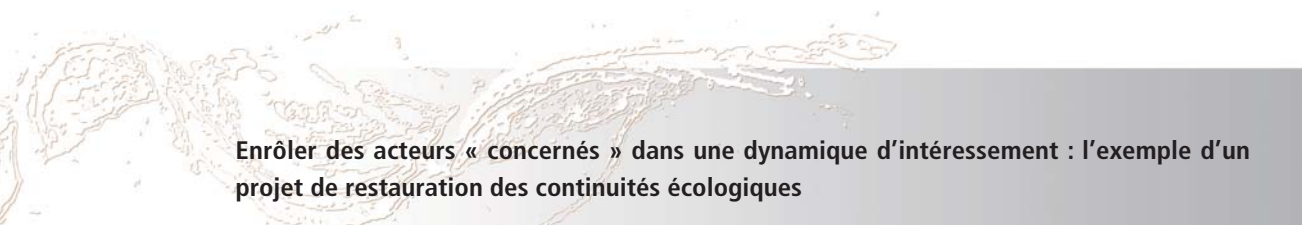
L'analyse des logiques d'acteurs peut utilement être organisée en distinguant acteurs « intéressés » et acteurs « concernés ».

Cependant, le porteur de projet ou de politique se projetant dans le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » peut également **mettre à profit les analyses des « dynamiques instituanes »** présentées au chapitre précédent.

Contrairement au modèle précédent, il s'agit moins ici de s'assurer que la démarche concertée, considérée en tant que démarche collective, sera bien propice à être le lieu de dynamiques instituanes et donc d'innovations, que de faire en sorte que le porteur de politique ou de projet, en tant qu'acteur prenant en charge une intention de changement, pourra lui-même susciter de telles dynamiques en faveur de cette intention. Ainsi :

- si l'analyse du système institué pourra lui permettre de repérer a priori des acteurs « intéressés » au changement, l'enjeu sera le plus souvent d'accroître cette catégorie d'acteurs, **de transformer des acteurs au départ simplement « concernés » par le changement proposé en acteurs véritablement intéressés** (Encart ci-dessous). Pour cela, le modèle de la traduction et des **dynamiques « d'enrôlement »**, présentés dans le chapitre précédent, pourra l'éclairer pour concevoir une « problématisation » de son projet offrant des prises à ses interlocuteurs, c'est-à-dire leur proposant d'y endosser une identité favorable au projet dans laquelle ils puissent se reconnaître (des pêcheurs voyant leur pratiques de pêche mises en cause par un projet de restauration de cours d'eau peuvent ainsi être « saisis » en tant que contributeurs techniques à ce projet ; des agriculteurs concernés sur le plan foncier y être associés pour l'ouverture puis l'entretien de certaines parcelles en bords de cours d'eau...);

- les travaux relatifs à la **justification**, également évoqués au chapitre précédent, pourront également lui être d'un grand secours aussi bien pour « proposer » (construire à l'appui du projet ou de la politique un argumentaire, articulant de manière cohérente des éléments concrets et techniques et des principes politiques légitimes), « écouter » (saisir les fondements des objections) que « requalifier » (répondre aux objections et les prendre en compte dans le projet dans leurs propres référentiels, de manière à augmenter la « largeur » de l'offre, par exemple).



### **Enrôler des acteurs « concernés » dans une dynamique d'intéressement : l'exemple d'un projet de restauration des continuités écologiques**

Un retour d'expérience effectué par l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse sur un projet de restauration de la continuité écologique sur la Brévenne-Turdine (Agence de l'Eau Rhône Méditerranée et Corse, 2013) illustre de manière frappante combien les catégories d'acteurs « intéressés » et acteurs « concernés » ne doivent pas être considérées comme figées.

Un projet de suppression de seuil a ainsi suscité au départ des réactions hostiles de la part d'acteurs directement « concernés » :

- un maraîcher, qui avait vu ses terres riveraines du cours d'eau subir de gros dégâts suite à une brèche dans son mur de protection lors d'une crue, souhaitait être aidés financièrement pour réparer... alors même que la suppression du seuil supposait également celle de son mur de protection !

- une association de pêche locale se déclarait très hostile à la disparition du plan d'eau en amont du seuil, présentant des conditions de pêche « facile » et la présence de grosses truites introduites par lâchées et se maintenant dans le milieu...

Les porteurs du projet de suppression de seuil ont alors conduit une véritable démarche d'enrôlement, ayant conduit à faire de ces acteurs concernés, a priori hostiles au projet, des acteurs intéressés :

- à la faveur d'une immobilisation forcée du maraîcher pour cause de hernie discale, ils ont pu passer de nombreux moments à discuter avec lui du projet de suppression de seuil, installant un climat de confiance et avançant des arguments et « pièces à convictions » (plans masse, levés topographiques, profils en long et en travers...) : au final, le riverain s'est laissé convaincre que la suppression du mur, si elle ne supprimait pas les crues, permettrait d'amoinrir fortement la vitesse du courant et donc le ravinement du terrain ;

■ *via* la fédération de pêche, l'association locale de pêche s'est quant à elle vue associée étroitement au projet, notamment au suivi piscicole (participation à toutes les pêches électriques). Le nombre de truite sauvage ayant rapidement augmenté dès la première année après la suppression, en quelque sorte « sous leur yeux », les pêcheurs locaux fréquentent aujourd'hui davantage les sites restaurés et les valorisent auprès du public de leur propre initiative. Leur pêche évolue vers des pratiques plus sportives, adaptée aux nouveaux peuplements, et ils diminuent progressivement les lâchés de truites d'élevage en affectant les budgets ainsi libérés à des petits travaux de restauration des habitats. Au départ réticente, l'association vante aujourd'hui auprès d'autres les mérites de ces nouvelles approches... *Ce qu'il y a de plus impressionnant*, note un observateur, *c'est que d'autres AAPPMA [association de pêche], qui étaient réticentes au départ, se plaignent que le contrat de rivière ne prévois rien chez elles...*

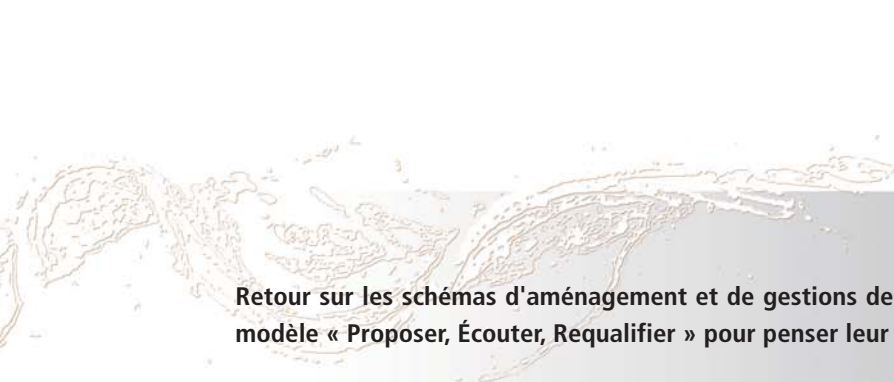
## Intérêts et limites

Les intérêts et limites du modèle de démarche concertée « Proposer, Écouter, Requalifier » sont en quelque sorte symétriques de ceux du modèle « Concerter, Analyser, Choisir ». En effet, par l'attention portée au système institué, son principal intérêt est de penser une démarche concertée en l'inscrivant de plein pied dans le contexte où elle s'inscrit (Encart ci-après sur l'intérêt de ce modèle pour penser la mise en œuvre des SAGE). Dans sa conception même, la démarche concertée prend ici en compte les différences de statuts, de rôles et d'intérêts entre acteurs, ce qui lui confère d'emblée **un certain degré de réalisme** là où le modèle précédent, en visant l'existence d'un collectif doté in fine d'un « sens commun » co-construit, peut pêcher par idéalisme. Par ailleurs, en plaçant à l'origine de la démarche concertée **l'expression d'une intention située** (« proposer »), c'est-à-dire portée par un acteur parmi d'autres, il **rend possible de placer la démarche dans un référentiel d'évaluation qui ne soit pas uniquement procédural** : des objectifs et finalités étant posés dès le départ, il est envisageable d'y revenir pour en évaluer les effets – plus que le précédent, ce modèle est par conséquent articulable avec une politique conçue dans un cadre planifié tel que la DCE.

La limite de ce modèle, cependant, réside dans le fait de ne pas miser, autant que le précédent, sur les processus d'apprentissage collectif. **Le résultat non anticipé**, issue d'une reconfiguration des intérêts et identités des acteurs en présence du fait même de leurs interactions, n'est ici guère suscité, au profit de reconfigurations recherchées d'emblée par des dynamiques d' enrôlement sciemment mises en œuvre par le porteur du changement.

Pour le dire autrement, la créativité collective que recherche le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » est ici en bonne partie remplacée par celle de l'acteur qui, à l'origine de la démarche, « propose » - même si « requalifier » consiste bien à mettre à contribution les autres parties prenantes. Plus que l'interaction entre acteurs, c'est la proposition initiale qui constitue l'occasion, le support pour que les acteurs évoluent voire pour que de nouveaux groupes d'acteurs émergent, autour de nouveaux intérêts ou préoccupations. **Ce modèle de démarche concertée, pour prétendre produire à la fois du changement et de l'appropriation, mise donc grandement sur la qualité et la richesse de contenu des politiques et projets qu'il s'agit de mettre en débat...** Bien sûr, à défaut de créativité, le porteur de projet ou de politique pourra toujours s'appuyer, pour arriver à ses fins, sur des asymétries de pouvoirs éventuelles en sa faveur (autorité, ressources réglementaires, réseaux d'influences, ...). Cependant, si tant est qu'un tel contexte favorable puisse être rencontré (en particulier en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques), cela consiste alors à renouer avec le modèle « Décider, Annoncer, Défendre » traditionnel, peu apte à légitimer dans la durée et à large échelle une politique.





## Retour sur les schémas d'aménagement et de gestions des eaux (SAGE): la pertinence du modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » pour penser leur phase de mise en œuvre

Si comme on l'a vu plus haut, la conception de la méthodologie d'élaboration des SAGE peut aisément s'analyser par le modèle « Concerter, Analyser, Choisir » de démarche concertée, le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » n'est pas pour autant inutile pour penser cette procédure.

C'est particulièrement le cas si l'on s'intéresse non pas à la phase d'élaboration du SAGE mais à sa phase de mise en œuvre, après approbation par le Préfet. Ainsi, une étude conduite à l'échelle du bassin Loire-Bretagne (ASCA-Agence de l'eau Loire-Bretagne, 2007) a permis de montrer que **deux types de plus-values** étaient recherchés dans le cadre des **SAGE en phase de mise en œuvre** :

- dans un premier cas de figure, les porteurs du SAGE (la structure porteuse et la CLE) cherchent avant tout à assurer **une fonction de facilitateur/coordonateur au service du local**, que ce soit sur les aspects organisationnels, financiers (recherche de financement) ou d'expertise, avec l'optique de rationaliser l'action publique et de gagner ainsi en efficacité. Ils évitent de se positionner sur les thématiques conflictuelles ou potentiellement conflictuelles. Ce faisant, on peut considérer que ces SAGE adoptent un positionnement politique « humble » ;

- dans un second cas de figure, les porteurs du SAGE cherchent à intervenir dans la gestion locale de l'eau en s'appuyant sur une « doctrine » élaborée en concertation par les membres de la CLE et formalisée au travers des documents SAGE approuvés par le Préfet. Dans ces cas là, le rôle recherché du SAGE est plus affirmé sur le plan politique : **le SAGE se revendique en tant que référence pour orienter les actions de gestion locale de l'eau, et cherche alors à faire entrer la doctrine qu'il défend dans les faits**, sur son territoire de compétence. Cela passe le plus souvent par l'objectif de modifier les rapports de forces en place et d'affronter, voire d'initier, des situations conflictuelles.

**La première posture ci-dessus se situe dans la continuité de la phase d'élaboration du SAGE** : le but recherché reste avant tout d'être un lieu de coordination, de facilitation et de médiation entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. **La démarche concertée que constitue le SAGE reste en effet inscrite dans une approche coopérative** : la recherche d'efficacité est susceptible de constituer un bénéfice pour tous et le SAGE offre un cadre coopératif multi-acteurs pour cela.

**La seconde posture, en revanche, marque une évolution sensible de ce qu'est le SAGE par rapport à sa phase d'élaboration.** Elle se rapproche davantage d'une posture de partie-prenante que d'une posture de médiation. En fait, la **CLE n'est alors plus seulement un lieu neutre de facilitation et de coordination** entre les acteurs de l'eau : à l'issue du processus de co-construction, **elle est elle-même devenue un acteur à part entière.** Un acteur qui s'engage dans le domaine conflictuel de la gestion locale de l'eau, face à des institutions ou filières économiques qui, pour être parfois elles-mêmes membres de la CLE, n'en déploient pas moins leurs stratégies propres face au SAGE.

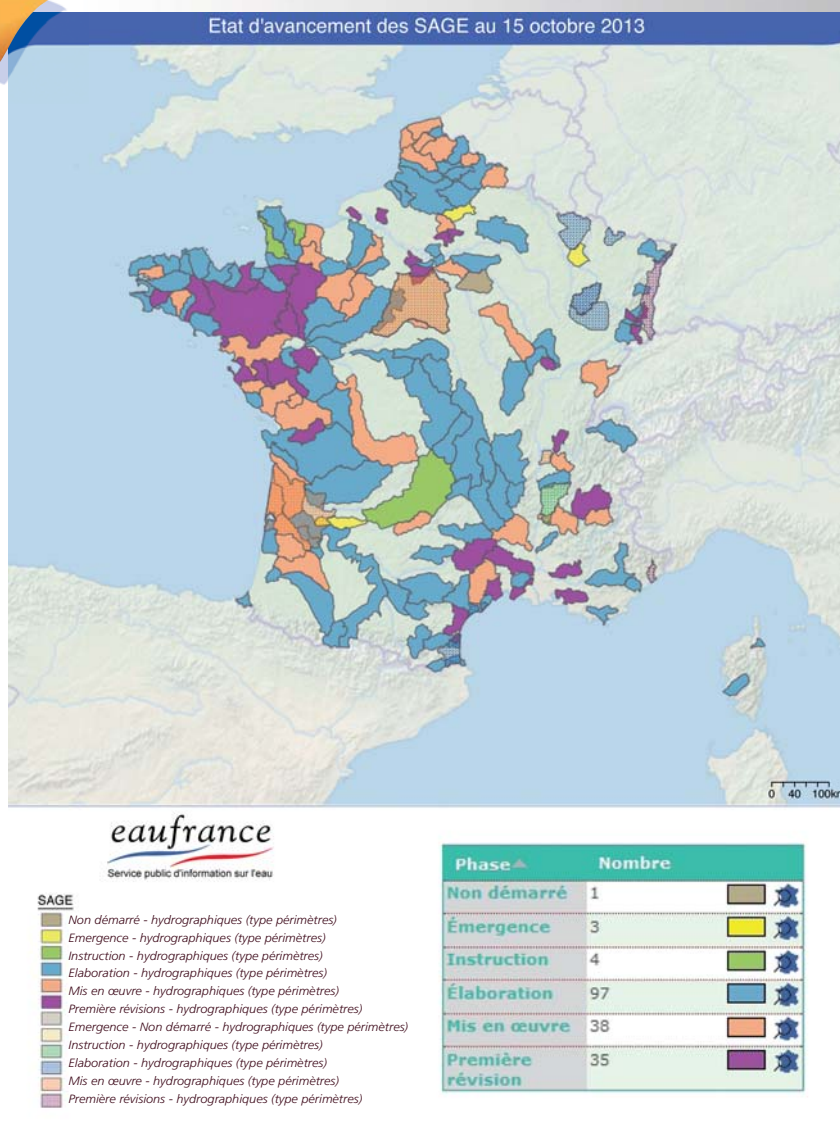
Dès lors, pour penser cette posture « acteur » du SAGE et les rapports qu'il entretient en tant que tel avec les autres, le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier » apparaît plus adapté. Il permet en effet de concilier la vocation du SAGE à constituer une démarche concertée, avec le rôle revendiqué par la CLE de « porteur » d'une offre politique, en tant qu'acteur de changement souhaitant initier des dynamiques instituant face aux rapports de force en place. Plus que la coopération entre acteurs, c'est davantage la négociation entre la doctrine portée par la CLE et celles défendues par d'autres qui constitue ici le processus le plus prégnant.

On peut donc, selon la stratégie et la posture adoptée par le SAGE après son approbation, analyser la trajectoire de certains SAGE comme la succession de deux types de démarche concertée :

- le premier, correspondant à la phase d'élaboration, inscrit davantage dans le modèle « **Concerter, Analyser, Choisir** » et aboutissant à la définition d'une stratégie commune à l'ensemble de la CLE... et donc, concomitamment, à l'émergence d'un acteur stratégique défini par cette stratégie commune ;
- le second, correspondant à la phase de mise en œuvre, inscrit dans le modèle « **Proposer, Écouter, Requalifier** », conduisant ce nouvel acteur local qu'est désormais le SAGE à s'efforcer de jouer son rôle et de tenir sa place dans l'échiquier de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (Figure 62).

Figure

62



On peut donc analyser la trajectoire de certains SAGE comme la succession de deux types de démarche concertée. Sources : Natural Earth® - 2011, SCAN25®, SCAN100®, SCAN1000®, BD Ortho® - ©IGN - 2010, BD CARTO® © IGN, 2010, BD Carto®, Geofla® - ©IGN- 2010, BDCarthage® - ©IGN - ministère en charge de l'environnement Agences de l'eau - 2011.





## Les politiques de l'eau à la croisée de ces deux modèles de démarches concertées

La fin du deuxième chapitre de cet ouvrage se concluait sur la difficulté, pour les porteurs des politiques de l'eau, d'assurer deux fonctions en tension :

- garantir la qualité procédurale des instances où s'opèrent, à différentes échelles, les procédures subsidiaires qui caractérisent les politiques de l'eau parfois depuis les années 1960, et qui recherchent la construction d'une responsabilité partagée à l'égard d'un patrimoine commun ;
- s'engager sur un échiquier stratégique pour défendre « la cause de l'eau » face à d'autres formes d'intérêt général, portées par d'autres politiques publiques et/ou des secteurs économiques importants, plus ou moins puissants sur le plan des moyens financiers et des relais politiques.

**Les deux modèles de démarches concertées présentées dans le présent chapitre n'équilibrent pas de la même manière ces deux fonctions en tension de « médiateur » et de « porteur de cause »** qu'il s'agit, dans la pratique, de concilier.

Le modèle « **Concerter, Analyser, Choisir** » **privilégie clairement la première**, en insistant sur la qualité procédurale des démarches concertées où les changements que visent les politiques de l'eau doivent être pensés, de façon à ce que ces changements émergent d'un collectif et prennent corps au sein d'une vision commune. Il n'exclut cependant pas complètement la seconde : le raisonnement sous-jacent est que c'est bien une concertation de qualité, **c'est-à-dire générant de l'apprentissage collectif, qui pourra *in fine* permettre à la « cause de l'eau » d'être reconnue comme une forme d'intérêt général légitime**, suscitant l'engagement effectif des acteurs dont dépend son devenir.

À l'inverse, le modèle « **Proposer, Écouter, Requalifier** » **conduit à se focaliser en premier lieu sur la fonction de « porteur de cause »** pour concevoir une démarche concertée, en insistant d'abord sur la qualité de l'offre que constitue une politique ou un projet pour initier une dynamique de changement collectif, et en mettant en scène un processus de négociation entre celui qui porte cette offre et ceux qui la reçoivent, plutôt qu'une dynamique de co-construction. Il n'évacue cependant pas tout-à-fait la fonction de « médiateur » : d'une part en prévenant contre la tentation du « forçage » de la décision, d'autre part en ayant comme raisonnement sous-jacent que **c'est bien l'expression d'une intention claire de changement qui peut susciter une démarche concertée de qualité, et déboucher *in fine* sur une décision de changement légitime.**

On peut dire que ces deux modèles « ponctuent » ces deux fonctions de médiateur et de porteur de cause de deux manières opposées :

- le premier modèle postule que c'est en entrant par la fonction de médiation que l'on aboutit finalement à un portage efficace de la cause de l'eau ;
- tandis que le second considère que c'est d'abord en assumant clairement que l'on s'engage pour la cause de l'eau que l'on peut espérer garantir la qualité procédurale des démarches concertées et la légitimité des décisions prises.

Or, ces deux raisonnements coexistent dans les évolutions contemporaines des politiques de l'eau. D'un côté, la volonté d'offrir aux acteurs les moyens de définir eux-mêmes le changement qu'ils auront à opérer s'est manifestée fortement, avec la montée en puissances des procédures concertées depuis les années 1990, dont on a vu avec l'exemple des SAGE qu'ils avaient largement été conçus dans le modèle « Concerter, Analyser, Choisir ». De l'autre, la DCE et son obligation de résultat, ainsi que sa notion de « bon état » pour l'incarner, entend initier le changement par l'expression d'une intention et d'un référentiel pour l'évaluer, tout en appelant à la concertation : on peut considérer qu'elle s'inscrit plutôt dans le modèle « Proposer, Écouter, Requalifier ». Les deux modèles de démarches concertées résonnent donc avec différents aspects des politiques de l'eau et des milieux aquatiques : comment alors mobiliser l'un ou l'autre à bon escient ?

Il est bien sûr impossible d'apporter une réponse objective à cette question. **Le choix de mobiliser l'un ou l'autre de ces deux modèles pour concevoir une démarche concertée, s'il peut être lourd de conséquences sur la manière de conduire celle-ci, dépend des convictions de chacun quant aux vertus respectives de la co-construction ou de la négociation, quant à la validité des raisonnements sous-jacents à ces deux modèles.**

Plutôt que des guides de bonnes pratiques ou des « recettes » pour conduire un processus de changement concerté, ces modèles théoriques doivent être considérés... comme des modèles théoriques : leur utilité pour le porteur de politiques publiques est de servir de repères pour apprécier de manière pragmatique une situation, se construire une orientation adaptée à ses propres perceptions et convictions. Les deux types de postures des SAGE en phase de mise en œuvre, évoqués dans les encarts précédents, suggèrent que ces deux types de démarche concertée relèvent bien d'un choix politique (Figure 63).

Figure 63



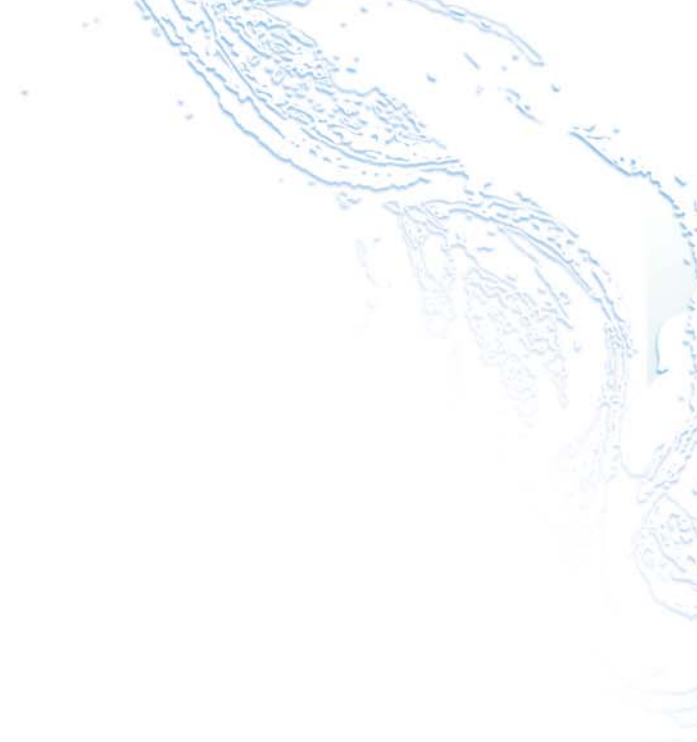
© M. Bramard – Onema

*Pour le porteur de politiques publiques ces modèles théoriques doivent servir de repères pour apprécier de manière pragmatique une situation, se construire une orientation adaptée à ses propres perceptions et convictions.*



## Pour aller plus loin...

- Beuret, J-E. (2006) : La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, L'Harmattan.
- Blatrix, C. (2009) : « Synthèse de la littérature et des débats récents », in « Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ? », compte rendu du séminaire de programme Concertation Décision Environnement du 10 juin 2009. [http://www.concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE\\_Seminaire\\_Permanent\\_1.pdf](http://www.concertation-environnement.fr/documents/seminaires/CDE_Seminaire_Permanent_1.pdf).
- Blondiaux, L. (2008) : Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative, Ed. Seuil, Coll. La République de idées.
- Salles, D. (2006) : Les défis de l'environnement, démocratie et efficacité, Ed. Syllepse.
- Site du programme de recherche « Concertation, Décision, Environnement » : <http://www.concertation-environnement.fr/>



The background features a stylized globe with a teal-to-white gradient. Silhouettes of people are scattered across the globe, representing various social and professional interactions. A vertical line is positioned to the left of the main text.

## Conclusion

**Mise en œuvre des politiques  
de l'eau : quels apports  
des sciences humaines et sociales ?**



**A**u terme de cet ouvrage, le lecteur aura sans doute relevé une fâcheuse tendance des sciences humaines et sociales considérées dans leur diversité : dans bien des cas, elles ne portent pas un regard homogène sur les objets qu'elles traitent – y compris au sein d'une même discipline – ni ne sont en mesure de proposer des définitions parfaitement univoques et stabilisées des concepts qu'elles forgent. Un apport de cet ouvrage est de fournir des repères pour **saisir cette diversité et l'appréhender comme une richesse** : plutôt qu'un ensemble de définitions, le lecteur s'est plutôt vu ici proposé, au fil de ces quatre chapitres, une mise en perspective de courants de pensées et regards théoriques différents, parfois opposés, sur divers éléments au cœur de son métier – les rapports à la nature, l'intérêt général, les conflits, la concertation... Selon les situations, mais aussi selon ses propres convictions, le lecteur pourra alors de manière plus consciente et réfléchie s'inspirer de tel ou tel courant de pensée pour concevoir et mettre en œuvre ses actions.

Cette pluralité théorique des approches peut certes rebuter, et faire douter de leur utilité finale pour éclairer l'action. Comment aller de l'avant si l'expert en sciences sociales consulté pour cela commence toutes ses phrases par un agaçant *ça dépend...* et poursuit, non pas en arguant du caractère toujours particulier de la situation dont on est venu l'entretenir, mais par... *de la façon dont vous considérez la situation*. C'est ainsi que venu chercher auprès des sciences humaines et sociales des solutions pour agir, c'est-à-dire pour résoudre des problèmes et lever des blocages, **chacun se retrouve invité à revenir sur lui-même, non pas seulement sur sa manière d'agir mais aussi sur sa façon de penser la situation où il entend agir**. Mû par un souci opérationnel, on se voit en quelque sorte sommé de suspendre l'action pour **être réflexif**.

Cependant cette pluralité théorique des sciences humaines et sociales, ainsi que cette réflexivité à laquelle elles invitent, n'enlèvent en rien le potentiel opérationnel qui est le leur. C'est même au contraire là qu'il réside.

## **Une diversité d'approches à mobiliser de manière pragmatique, selon le contexte**

Concernant la diversité des approches et, par conséquent, des orientations sur lesquelles elles sont susceptibles de déboucher pour éclairer l'action, on arguera facilement qu'elle n'est en rien l'apanage des sciences humaines et sociales.

Nombre de physiiciens ou d'écologues considèrent par exemple volontiers qu'il n'existe pas, au sein des sciences de l'univers ou du vivant, de vérité « vraie » ou de savoir absolu, et que toute vérité scientifique, pour valide qu'elle soit, dépend du paradigme qui l'a produite.

Et tout expert de terrain, mobilisant ces savoirs scientifiques pour formuler des préconisations d'action, sait combien est grand l'écart entre la théorie et la pratique et, avec pragmatisme, sait mobiliser une diversité d'approches pour déboucher sur une analyse et des propositions les plus pertinentes possibles, en contexte.

La pratique de consultant de l'auteur de ces lignes lui permet d'affirmer qu'il n'en va pas autrement lorsqu'il



s'agit d'éclairer une situation particulière en mobilisant les sciences humaines et sociales : d'un dossier à l'autre, ou d'une séquence à l'autre au sein d'un même dossier, on peut par exemple tour à tour, en référence aux derniers chapitres de cet ouvrage, centrer l'analyse sur le « système institué » ou les « dynamiques instituantes », mobiliser le modèle « concerter, analyser, choisir » pour produire du sens commun ou privilégier le modèle « proposer, écouter, requalifier » pour mieux concevoir une proposition de changement, fut-elle au départ peu partagée.

## Un éclairage des problèmes enrichissant la portée opérationnelle des sciences de l'ingénieur

Reste que, effectivement, **les sciences humaines et sociales invitent davantage à la réflexivité qu'elles ne fournissent des « solutions » à des « problèmes »**, grâce à des « boîtes à outils » ou des recettes ou méthodes « clés en main » qu'il est courant d'espérer lorsqu'on s'adresse à elles. Les sciences de l'ingénieur, au fil de leur histoire, ont su se renouveler et s'enrichir de nouveaux objets, approches et méthodes (génie militaire, génie civil, génie rural ou urbain, génie écologique aujourd'hui) et peuvent revendiquer cette capacité à « résoudre » des problèmes, par des méthodes types, des références techniques assorties de domaines de validité. Cependant, les sciences humaines et sociales n'ont pas vocation à offrir un nouveau volet aux sciences de l'ingénieur, un « génie social » qui solutionnerait les problèmes « sociaux » comme les autres formes de génie solutionnent les problèmes techniques : des méthodes pour « résoudre le problème de l'acceptabilité » des programmes de mesures, pour « faire passer un projet » de restauration, etc.

Il s'agit là d'une bonne nouvelle. Si les comportements sociaux résistent à la modélisation, si une incertitude irréductible leur est attachée, c'est tout simplement parce que le libre-arbitre existe ! Quant à un fonctionnement social « optimisé », comme on optimise un système technique (ou un marché), il aurait certes (en théorie) l'avantage d'exclure le conflit et les incohérences entre finalités poursuivies, mais risquerait fort d'être très éloigné de l'idéal démocratique.

Pour autant, les sciences humaines et sociales éclairent bien des problèmes, mais sans les « résoudre », au sens où les problèmes qu'elles traitent n'ont la plupart du temps pas vocation à disparaître, comme on résout un problème de pollution en faisant disparaître, après des années d'effort et d'équipement, un « point noir » sur un cours d'eau. Dire que les sciences humaines et sociales ne s'intègrent pas dans les sciences de l'ingénieur ne revient pas à affirmer qu'elles n'ont rien affaire avec ces dernières, ni qu'elles n'ont aucune portée opérationnelle, bien au contraire.

En invitant les ingénieurs et techniciens à se montrer réflexifs sur leur propre action technique, les sciences humaines et sociales les conduisent à identifier et analyser les liens entre leurs intentions et actions techniques, avec ces réalités et dynamiques sociales. De manière complémentaire aux sciences de l'ingénieur, elles contribuent alors à éclairer l'action, à accroître la pertinence de la sa conception comme l'efficacité de sa mise en œuvre. Ainsi, **le potentiel opérationnel découlant d'un tel effort réflexif est double :**

■ en appréhendant et en comprenant davantage les dynamiques et déterminants sociaux expliquant l'émergence d'une politique ou d'un projet, ou encore les réactions que la mise en œuvre de cette politique ou ce projet suscite, celui qui les porte peut mieux vivre et **mieux gérer les difficultés qu'il rencontre**, en ne les identifiant plus comme des obstacles survenant de manière plus ou moins aléatoire et incontrôlable. L'éclairage des sciences humaines et sociales lui permet d'en faire un objet de réflexion, d'en tirer plus clairement des enseignements au fil de ses expériences : il ne s'agit plus de phénomènes « irrationnels » imperméables à l'analyse et échappant à toute action bien pensée. Il peut donc les vivre ou du moins les appréhender plus sereinement : soit que le discours des sciences humaines et sociales fasse écho à son expérience en lui apportant de quoi mieux la formuler (*c'est tellement vrai ! Je n'avais jamais réussi à me le dire aussi clairement mais c'est bien ça...* ont pu ainsi s'exclamer certains relecteurs du présent ouvrage au fil de ses pages), soit au contraire qu'il l'amène à considérer sous un nouveau jour son vécu en proposant des explications pour lui inédites (*c'est vrai que je n'avais pas vu les choses sous cet angle... il faut que j'y réfléchisse !*) ;

■ en mettant en rapport ses intentions et actions techniques avec de multiples dimensions sociales, telles que celles traitées dans cet ouvrage (les rapports homme/nature, les différentes formes d'intérêt général et de modes d'action publique, les dynamiques d'intéressement, etc.), le porteur de politiques de l'eau ou de projets de terrain découvre et analyse ce qui, jusque-là, constituait pour lui des **points aveugles** de sa propre action. Son projet technique est alors susceptible de voir son contenu enrichi considérablement par ces **nouvelles perspectives, le champ des possibles** s'élargit : la DCE n'est plus qu'une obligation réglementaire, c'est aussi un projet de société ; l'effacement d'un seuil est plus qu'une étape dans une feuille de route à respecter dans les temps, c'est aussi une contribution à un projet de territoire. Tant le contenu opérationnel de l'action promue que plus largement le sens des missions et métiers exercés s'en trouve alors renouvelés.

On espère ainsi, au fil des chapitres qui composent cet ouvrage, avoir convaincu le lecteur que les sciences humaines et sociales, si elles n'ont pas vocation à s'inscrire au sein des sciences de l'ingénieur, offrent cependant de nombreuses possibilités d'en enrichir le contenu et le sens, et ainsi d'en accroître la portée opérationnelle.







## **Bibliographie & index**



## Bibliographie

- Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (2013) : Restauration de la qualité de l'eau sur le captage de la source d'Arcier. Document interne.
- Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (2013) : Rétablissement de la continuité sur la Brévenne-Turdine. Document interne.
- Akrich, M., Callon, M. et Latour, B., (1988) : A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 11, pp.4-17. 2 : Le choix des porte-parole, Gérer et comprendre, Annales des Mines, 12, pp.14-29.
- Allain, S. (2001) : Les schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin, Géocarrefour Vol. 76, n°3, pp. 199-209.
- AScA (2007) : Étude d'élaboration d'un guide de recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne. Agence de l'Eau Loire-Bretagne.
- Barnaud G. , Lefeuvre J.-C., 1992, « L'écologie, avec ou sans l'homme ? » in Jollivet M. (dir.), Sciences de la Nature, Sciences de la Société : les passeurs de frontières, Paris, CNRS Editions, p.69-112.
- Barouch, G. (1989) : La décision en miettes, systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels. L'Harmattan, Paris.
- Barraqué, B. (1995) : Les politiques de l'eau en Europe. Ed. La Découverte, Paris.
- Barraqué, B. (1997) : Les Agences de l'Eau et la question du Patrimoine Commun, en France et en Europe. Rapport pour le Commissariat général du Plan.
- Barrère C., Barthélemy D., Niédu M., Vivien F-D. (2004) : (Re)penser la catégorie économique de patrimoine ? Géographie, économie, société, Vol. 6, n°3, juillet-septembre 2004, ed. Lavoisier, pp. 237-242.
- Beck, C., Luginbühl, Y., Muxart, T., (éd.scientifiques),2006, Temps et espaces des crises de l'environnement, Paris, éditions Quae, collection Indiscipline.
- Benarrous R., 2010. La dynamique du paysage en Grande Brenne : quand la forêt a fait place aux étangs. Zones Humides Infos, n° 67, 1er trim. 2010, p.2-3.
- Beuret, J-E. (2006) : La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, L'Harmattan.
- Blandin P. (2009) : De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité. Ed. Quae.
- Blondiaux, L. (2008) : Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative. La République des idées, Ed. Seuil.
- Boltanski L. (2009) : De la critique, précis de sociologie de l'émancipation. Gallimard, Paris.
- Boltanski L., Thévenot L. (1991) : De la justification, les économies de la grandeur. Gallimard, Paris.
- Borraz, O. (1997) : "Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse", in Faure A. (Dir.) (1997) : Territoires et subsidiarité. L'Harmattan, Paris, pp.20-65.
- Bouni C., Dufour A., Chevillotte G. (2007) : Indicateurs de développement durable des transports : analyse des argumentaires autour d'un débat public. Programme PREDIT, SG/DRAST.
- Bouni C., Dufour A., Michel C., Treyer S. (2011) : Stratégies et concertations : quels modèles décisionnels ? Réflexions autour de cas de gestion d'espaces naturels protégés. Programme de recherche Concertation Décision Environnement – Paris, ministère français de l'écologie de l'énergie, du développement durable.
- Bouni C., Narcy J-B. (2002) : Le modèle français de gestion de l'eau au crible de la gouvernance : l'exemple du bassin Seine-Normandie. Contribution au rapport du Word Water Assessment Programme, Kyoto 2003. Rapport pour l'Agence de l'Eau Seine-Normandie.

- Bouni C., Narcy J.-B., Bouteloup C., Dufour A. (2009) : Préjudices écologiques des marées noires : revendications et valeurs économiques. Institut Océanographique.
- Bouteloup C. (2008) : Amoco-cadiz 1978-2008, Mémoires Vives. Cedre Editeur.
- Bravard J.-P., Magny M., (éds), 2002, Les Fleuves ont une histoire : paléoenvironnements des rivières et des lacs français depuis 15000 ans, Paris, Errance.
- Brédif H. (2004) : Le vivant, les hommes et le territoire, essai de biogéopolitique. Thèse de doctorat, INA-PG, ENS-Lyon.
- Burnouf J., Leveau P., (éds), 2004, Fleuves et marais, une histoire au croisement de la nature et de la culture. Paris, CTHS.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001) : Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique. Éditions du Seuil, Paris.
- Callon, M. (1986) : Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. L'Année Sociologique, Vol. 36, pp. 169-208.
- Claeys-Mekdade C. (2006) : La participation environnementale à la française : le citoyen, l'État... et le sociologue, Vertigo, Vol. 7 n°3, <http://vertigo.revues.org/8446> ; DOI : 10.4000/vertigo.8446.
- Conseil d'Etat (1999) : Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public. Synthèse disponible en ligne : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>
- Crozier M, Friedberg E. (1977) : L'acteur et le système. Le Seuil (collection « politique »), Paris.
- Crozier M., Thoenig J.-C. (1976) : « La régulation de systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », Revue française de sociologie, 16 (1), janvier-mars 1976.
- Descola P. (2005) : Par-delà nature et culture, Ed. Gallimard.
- Dodier N. (1993) : Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique, Réseaux, Vol. 11 n°62, pp. 63-85.
- Dosse F. (1995) : L'empire du sens. L'humanisation des sciences sociales. Paris, La découverte.
- Épices/ASCA (2012) : Évaluation de la politique des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée. Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée, MEEDDM.
- Épices/ASCA (2011) : Évaluation de la politique de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie en faveur de la maîtrise de la gestion des sols à long terme sur les bassins d'alimentation de captage en eau potable. Agence de l'Eau Seine-Normandie.
- Francart L. (2011) : Y a-t-il une discontinuité écologique ? De l'importance des ouvrages sur les cours d'eau. Les riverains et usagers des cours d'eau de Loire Bretagne.
- France Nature Environnement (2003) : SAGE et participation du Public, analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.
- France Nature Environnement (2009) : Les SAGE et l'action des membres associatifs, Bilan de l'enquête menée en 2008.
- Goubert, J.-P. (1986) : La conquête de l'eau. Laffont, Paris.
- Gremion P. (1976) : Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil.
- Hardin G. (1968) : The Tragedy of the Commons », Science 162 (3859): 1243-1248.
- Jessop, B. (1998) : "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique", Revue internationale des sciences sociales. n° 155, mars 1998.
- Jobert, A. (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », Politix Vol. 11, n°42, 2<sup>ème</sup> trimestre, pp. 67-92.  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix\\_0295-2319\\_1998\\_num\\_11\\_42\\_1725](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_1998_num_11_42_1725)
- Jollivet M. (1992): "Pluridisciplinarité, interdisciplinarité et recherche finalisée ou des rapports entre sciences, techniques et sociétés" in M. Jollivet (Dir) (1992): Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières, pp. 519-535. Ed. CNRS.
- Lafaye C., Thévenot L. (1993) : Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. Revue française de sociologie. 34, pp. 495-524.
- Larrère C. (2010) : Les éthiques environnementales. Natures Sciences Sociétés 18, 405-413 (2010).
- Larrère C., Larrère R., (1997) : Du bon usage de la nature, pour une philosophie de l'environnement. Aubier, coll. Alto, Paris.
- Latour B. (1999) : Politiques de la nature – Comment faire entrer les sciences en démocratie ? Ed. La découverte, Paris.
- Latour B., Le Bourhis J.-P., (1995) : Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau... Rapport provisoire sur la mise en place des CLE. Direction de l'Eau du Ministère de l'Environnement; Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

- Le Bourhis J-P. (2004) : La publicisation des eaux, rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003). Thèse de doctorat, Université de Paris I – Panthéon Sorbonne, Département de Science Politique.
- Le Galès, P. (2000) : Entretien pour Sciences Humaines, in Sciences Humaines n°101 janvier 2000.
- Leveque C., Et Van Der Leeuw S. (Dir) (2003) : Quelles natures voulons-nous ? Pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, Paris, Elsevier, coll. »Environnement ».
- Leveque C., Muxart T.,Abbadie L., Weill A. ,Van Der Leeuw S. (2003) : « L'anthroposystème : entité structurelle et fonctionnelle des interactions sociétés-milieux », in Leveque C., Et Van Der Leeuw S., ( dir.), Quelles natures voulons-nous ? Pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement, Paris, Elsevier, coll. »Environnement », p.110-129.
- Loupsans D, Gramaglia C. (2011) : L'expertise sous tensions. Cultures épistémiques et politiques à l'épreuve de l'écriture de la DCE. L'Europe en formation, 2011/3, n°361, pp. 87-114.
- Lourau R. (1970) : L'analyse institutionnelle, Éditions de Minuit, Paris.
- Mermet L., Berlan-Darqué M. (2009) : Le domaine de la concertation environnementale : une diversité et une ambiguïté qui appellent un pluralisme des approches in Mermet L., Berlan-Darqué M. (Dir) : Environnement : décider autrement, nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation, L'Harmattan.
- Mermet L., Billé R., Leroy M., Nancy J.-B., Poux X, (2005) L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. Natures, Sciences, Sociétés, Vol. 13, pp. 127-137.
- Mermet L., Treyer S. (2001) : Quelle unité territoriale pour la gestion durable de la ressource en eau ? Responsabilité et Environnement, Annales des Mines, avril 2001, pp. 67-80.
- Mermet, L. (1992) : Stratégies pour la gestion de l'environnement, la nature comme jeu de société ? L'Harmattan, Paris.
- Mermet, L. (2005) : "Les porteurs de projets face à leurs contradicteurs : six critères pour Evaluer la concertation en aménagement », in BILLE Raphaël, MERMET (Laurent) et al., (dir.) Concertation, Décision et environnement. Regards croisés. Vol. III, Paris : La Documentation Française, p. 37-47
- Millon-Delsol, C. (1992) : L'État subsidiaire. PUF, coll. Léviathan, Paris.
- Montgolfier J. de, Natali, J-M. (1987) : Le patrimoine du futur. Economica, Paris.
- Muller P., Surel Y. (1998) : L'analyse des politiques publiques. Montchrestien collection clefs politiques.
- Muxart T., Vivien F.-D., Villalba B., Burnouf J. (dir.), 2003, Des milieux et des hommes : fragments d'histoires croisées, Paris, Elsevier, coll. « Environnement ».
- Nancy J-B. (2002) : Les registres de justification lors de l'instruction des PPR. Responsabilités et Environnement, n°25, Janvier 2002.
- Nancy J-B. (2004) : Pour une gestion spatiale de l'eau, comment sortir du tuyau ? Ed. Peter Lang.
- Ollagnon H. (1989) : « Une approche patrimoniale du milieu naturel » in Mathieu, N., Jollivet, M., (eds) : Du rural à l'environnement – la question de la nature aujourd'hui, Paris L'Harmattan.
- Ollagnon, H. (1979) : Propositions pour une gestion patrimoniale des eaux souterraines : l'expérience de la nappe phréatique d'Alsace. Ministère de l'Agriculture – RCB n°36, Mars 1979.
- Onema (2010) : Pourquoi rétablir la continuité écologique des cours d'eau ? Coll. Sensibilisation aux politiques publiques.
- Ostrom E. (2010) : La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Ed. De Boeck.
- Pestre, D. (2007) : L'analyse de controverses dans l'étude des sciences depuis trente ans : Entre outil méthodologique, garantie de neutralité axiologique et politique. Revue Mil neuf cent, n° 25, 2007 : Comment on se dispute, les formes de la controverse, p. 29-43. [http://www.revue1900.org/revue/dossiers/dossiers.php?id\\_dossier=456](http://www.revue1900.org/revue/dossiers/dossiers.php?id_dossier=456)
- Picon, A. (1992) : L'invention de l'ingénieur moderne, l'École des Ponts et Chaussées 1747-1851. Presse de l'ENPC, Paris.
- Reverdy T. (2009) : Entre « schéma » et « projet », le pilotage conflictuel d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, in Mermet L. et Berlan-Darqué (dir) : Environnement : décider autrement, nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation. L'Harmattan, Paris.
- 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. Thèse de doctorat de l'EHESS. GSM, G-Eau, Cemagref.
- Sabatier P., Jenkins- Smith H. eds, (1993) : Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework, Boulder, Westview Press.
- Salles D. (2006) : Les défis de l'environnement, démocratie et efficacité. Éditions Syllepse.
- Thévenot L. (2006) : L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement. La Découverte, Paris.
- Thoenig J-C., Duran P. (1996) : « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, 46<sup>ème</sup> année, n°4, pp. 580-623.
- Touraine A., Hegedus Z., Dubet F. et Wwieviorka M., (1980), La prophétie anti-nucléaire, Série sociologie permanente /3, 373p.





# Index

## A

- acceptabilité  
36, 91, 92, 93, 141
- action  
101 et suivantes
- action collective  
12, 55, 68, 77, 78, 80, 102, 112, 114, 120, 121, 126
- anthropocentrisme  
11, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 39
- apprentissage collectif  
12, 77, 99, 100, 107, 119, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 132, 135,
- attachements  
32, 38, 103, 106, 122

## B

- bassin versant  
67, 68, 69, 82
- bien commun  
40, 46, 59, 61, 62, 63, 64, 67, 116
- biocentrisme  
11, 28, 29, 30, 31, 32

## C

- capital  
78, 79, 81, 129
- changement  
5, 10, 12, 75 à 108, 116, 119, 120, 121, 122, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 141
- citoyen  
46, 47, 48, 55, 56, 57, 67, 96, 99, 100, 102, 113
- classes dominantes  
48, 79, 83
- co-construction  
12, 13, 111, 112, 115, 116, 119, 121, 122, 124, 126, 133, 135, 136

- coalitions de cause  
12, 84, 129
- concertation  
5, 12, 22, 71, 82, 105, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 126, 133, 135, 140
- conflit  
6, 12, 47, 68, 75, 76, 77, 82, 83, 84, 85, 87, 99, 100, 102, 107, 108, 122, 123, 126, 127, 129, 140, 141
- consultation  
100, 114, 115, 116, 117
- controverse  
12, 21, 22, 23, 32, 68, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 101, 106, 122
- coopération  
63, 115, 119, 125, 133
- coordination  
52, 53, 54, 56, 65, 68, 101, 103, 104, 133
- critique  
12, 19, 25, 26, 28, 29, 31, 48, 78, 79, 81, 83, 101, 104, 106, 119, 123, 129
- culture  
11, 19, 20, 25, 33, 35, 38, 40, 46, 56, 78, 81
- débat public  
55, 67, 100, 104, 113, 128, 129

## D

- décision  
25, 28, 46, 50, 54, 55, 56, 69, 81, 96, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 123, 126, 127, 128, 129, 135
- délibération  
4, 10, 19, 20, 22, 55, 98, 114, 128

## E

- demandes sociales  
21, 26, 91, 93, 103
- démarche concertée  
13, 114 à 136
- déterminisme  
25, 123
- différend  
102
- discours  
17, 19, 29, 32, 36, 53, 56, 57, 76, 78, 87, 101, 141
- domination  
78, 79, 81
- dynamiques instituantes  
12, 75, 77, 90, 101, 106, 107, 108, 112, 120, 122, 127, 129, 131, 133, 141
- écocentrisme  
11, 28, 30, 31, 32, 35
- écologie  
5, 10, 11, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 34, 39
- émancipation  
83
- engagement  
12, 24, 27, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 121, 122, 135
- enrôlement  
93, 94, 95, 97, 131, 132
- équipement  
11, 49, 50, 51, 57, 68, 76, 105, 141
- État  
4, 11, 36, 45 à 66, 72, 79, 81, 83, 84, 85, 104, 119
- éthique  
5, 10, 11, 18, 21, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 39, 85

**F**

- facilitation  
122, 129, 133
- filières  
11, 49, 50, 51, 91, 95, 96, 133
- forçage  
127, 128, 135
- forums hybrides  
98, 99, 100, 121

**G**

- gestion effective  
12, 86, 107, 108
- gestion intentionnelle  
107
- gouvernance  
11, 45, 51, 52, 53, 54, 55, 56,  
57, 58, 59, 63, 64, 65, 67, 68,  
70, 98, 119, 123

**H**

- histoire  
4, 5, 10, 11, 18, 23, 24, 25, 26,  
27, 33, 35, 39, 40, 52, 56, 83,  
89, 90, 91, 97, 129, 141
- historicité  
24, 26, 27

**I**

- identité  
12, 38, 40, 48, 79, 81, 90, 94,  
95, 96, 97, 98, 99, 107, 131,  
132
- incertitude  
35, 36, 53, 98, 99, 100, 102,  
108, 141
- information  
53, 67, 80, 80, 81, 82, 114, 115,  
116
- innovation  
12, 57, 63, 77, 90, 91, 92, 93,  
94, 95, 98, 99, 100, 101, 106,  
108, 120, 121, 131

- intéressement  
90, 91, 93, 94, 106, 131, 142
- intérêt général  
5, 11, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49,  
50, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 61,  
63, 64, 66, 69, 70, 71, 79, 87,  
96, 102, 104, 119, 135, 140, 142

**J**

- justification  
12, 32, 44, 49, 101, 103, 104,  
105, 106, 122, 131

**L**

- légitimité  
5, 11, 26, 43, 44, 46, 47, 49, 51,  
53, 55, 61, 66, 70, 71, 78, 82,  
98, 102, 116, 121, 123, 128,  
135,
- lobby  
47, 48
- logiques d'acteurs  
86, 87, 88, 122, 129, 130

**M**

- milieu  
5, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 22, 24,  
25, 26, 29, 31, 32, 33, 35, 38,  
39, 40, 50, 51, 81, 86
- modèle d'action publique  
11, 49, 51, 57, 58, 71

**N**

- nature  
4, 5, 10, 11, 15 à 40, 96, 97,  
140, 142
- négociation  
12, 13, 82, 91, 94, 112, 114,  
116, 117, 125, 126, 128, 130,  
133, 135, 136

**P**

- participation  
53, 55, 67, 86, 105, 132
- patrimoine  
38, 39, 40
- patrimoine commun  
11, 38, 39, 45, 59, 61, 64, 66,  
68, 71, 135
- planification  
22, 68, 69, 76, 103, 104, 113,  
114, 115
- pouvoir  
12, 46, 54, 59, 65, 78, 79, 80,  
81, 82, 107, 114, 115, 116
- projet  
7, 12, 26, 27, 33, 34, 35, 36, 39,  
40, 44, 54, 76, 78, 79, 82, 85,  
87, 89, 92, 93, 94, 95, 100, 101,  
102, 104, 105, 106, 112, 114,  
115, 117, 120, 125, 126, 128,  
129, 130, 131, 132, 135, 141,  
142

**R**

- rapport de force  
12, 77, 78, 80, 82, 89, 94, 99,  
115, 116, 122, 127, 133
- représentation  
25, 26, 55, 64, 76, 78, 89, 91,  
93, 98, 99, 121, 122
- responsabilité  
32, 36, 38, 52, 53, 54, 59, 62,  
65, 66, 67, 71, 135
- risque  
35, 36, 44, 48, 50, 88

**S**

- savoirs  
4, 5, 10, 40, 53, 54, 55, 90, 92,  
96, 99, 128, 140
- science  
22, 23, 34, 91, 92, 96, 102

- sciences  
11, 20, 21, 22, 23, 25, 33, 34, 98
- sens commun  
16, 56, 101, 120, 124, 126, 127,  
132, 141
- société  
4, 5, 10, 11, 15 à 27, 29, 31, 33,  
35, 38, 39, 40, 46, 48, 51, 53,  
77, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 91,  
92, 96, 107, 142
- stratégie  
19, 21, 29, 76, 78, 80, 81, 86,  
87, 95, 97, 100, 105, 108, 114,  
120, 122, 124, 126, 127, 129,  
130, 133, 134, 135
- subsidiarité  
45, 56, 59, 64, 65, 66
- syndrome NIMBY  
47
- système institué  
12, 77, 78, 82, 83, 85, 89, 90,  
106, 107, 108, 112, 122, 123,  
126, 127, 128, 129, 131, 132,  
141

## U

- utilitarisme  
46, 48, 66, 85

## V

- valeur  
20, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 40,  
81, 114, 117









## Rédaction

Jean-Baptiste Nancy (AScA)

## Conduite du projet

- Carine Gendrot (chargée de mission Acteurs et territoires, Onema)
- Groupe d'experts en sciences sociales et humaines : Corinne Beck (histoire, univ. de Valenciennes et du Hainaut-Cambresis ; Jean-Eudes Beuret (économie, Agrocampus-ouest) ; Bernard Drobenko (droit public, univ. Lille Nord – Boulogne sur mer) ; Agathe Euzen (anthropologie, sciences de l'environnement, CNRS) ; Armelle Faure (anthropologie) ; Arthur Jobert (sciences politiques, sociologie, EDF R&D) ; Corinne Larrue (aménagement de l'espace, urbanisme, univ. de Tours) ; Jean-Pierre Le Bourhis (sciences politiques, analyse des politiques publiques, CNRS) ; Raymond Leost (droit de environnement, France nature environnement) ; Jean-Baptiste Nancy (sciences de l'environnement, AScA) ; Denis Salles (sociologie, Irs-tea) ; Patrick Steyaert (agronomie, sociologie, Inra)
- Comité de pilotage : Véronique Barre (Onema) ; Anne-Laure Borderelle (Délégation inter-régionale Bourgogne Franche Comté, Onema) ; Agathe Euzen (CS Onema et groupe SHS) ; Carine Gendrot (Onema) ; Arthur Jobert (CS Onema et groupe SHS) ; David Monnier (Délégation inter-régionale Nord Est, Onema) ; Jean-Baptiste Nancy (groupe SHS) ; Nathalie Sureau-Blanchet (Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse) ; Vincent Vauclin (Délégation inter-régionale Centre Poitou Charente, Onema)

## Edition

Véronique Barre (direction de l'action scientifique et technique de l'Onema)

## Création et mise en forme graphiques

Béatrice Saurel (saurelb@free.fr)

## Citation

Narcy J.B., 2013. Regards des sciences sociales sur la mise en oeuvre des politiques de l'eau. Onema. 152 pages

## Remerciements

L'auteur tient à remercier chaleureusement ceux qui, par leurs relectures, remarques, suggestions et contributions, l'ont particulièrement aidé pour la rédaction de cet ouvrage : Carine Gendrot, Agathe Euzen, Corine Beck, Jean-Pierre Le Bourhis, Arthur Jobert, Jean-Eudes Beuret, Anne-Laure Borderelle, David Monnier, Vincent Vauclin et Nathalie Sureau-Blanchet.

Il adresse également un remerciement particulier à Agathe Dufour et Loïc Dufour pour les recherches et le suivi iconographiques, ainsi qu'à Béatrice Saurel pour le graphisme. Enfin, un grand merci à Véronique Barre, dont les propositions, la ténacité et l'acuité dans le regard ont permis de finaliser cet ouvrage avec efficacité.

Réalisé avec le concours de l'Oieau.



La collection **Comprendre pour agir** accueille des ouvrages issus de travaux de recherche et d'expertise mis à la disposition des enseignants, formateurs, étudiants, scientifiques, ingénieurs et des gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques.

Déjà parus

**1- Eléments d'hydromorphologie fluviale**

(octobre 2010)

**2- Eléments de connaissance pour la gestion du transport solide en rivière**

(mai 2011)

**3- Evaluer les services écologiques des milieux aquatiques : enjeux scientifiques, politiques et opérationnels**

(décembre 2011)

**4- Evolutions observées dans les débits des rivières en France**

(décembre 2012)

**5- Restaurer l'hydromorphologie des cours d'eau et mieux maîtriser les nutriments : une voie commune ?**

(décembre 2012)

**6- Quels outils pour caractériser l'intrusion saline et l'impact potentiel du niveau marin sur les aquifères littoraux ?**

(avril 2013)

**7- Captages Grenelle : au-delà de la diversité, quels caractères structurants pour guider l'action ?**

(septembre 2013)

**8 - Les évaluations économiques en appui à la gestion des milieux aquatiques**

(octobre 2013)


**9 - Regards des sciences sociales sur la mise en oeuvre des politiques de l'eau**

(décembre 2013)



ISBN : 979-10-91047-24-1  
Achévé d'imprimer en France par I.M.E en décembre 2013.  
Cet ouvrage a été réalisé avec des encres végétales sur du  
papier PEFC 100% issu de forêts gérées  
durablement et de sources contrôlées, chez un  
imprimeur respectant toutes les normes environnementales.





**L**es politiques publiques consacrées à l'eau et aux milieux aquatiques peuvent être considérées dans une large mesure comme « techniques » : c'est pourquoi elles sont conçues et mises en œuvre essentiellement par des ingénieurs et des techniciens. Ceux-ci sont cependant confrontés, sur le terrain, à de multiples dimensions qui ne relèvent pas des seules sciences de l'ingénieur ou des sciences du vivant : les objectifs et actions qu'ils ont en charge de promouvoir suscitent des réactions de la part des acteurs concernés, s'inscrivent dans des processus multi-acteurs complexes et renvoient à des processus sociaux, à des choix de société.

L'intervention technique comporte ainsi des dimensions « sociales », « politiques », « stratégiques », etc. : pour être menée à bien, elle nécessite que ces dimensions soient analysées et prises en compte. C'est pourquoi les sciences humaines et sociales sont d'un recours précieux pour éclairer la conception et la mise en œuvre des politiques de l'eau et des milieux aquatiques.

Cet ouvrage de la collection *Comprendre pour agir* permet de mieux saisir les ressources qu'offrent les sciences humaines et sociales pour éclairer quelques questions clés auxquelles sont confrontés de manière récurrente les porteurs des politiques de l'eau et des milieux aquatiques : ces politiques s'inscrivent-elles dans une opposition entre l'homme et la nature ? La notion d'intérêt général suffit-elle à en fonder la légitimité ? Comment promouvoir les changements qu'elles appellent dans un cadre d'action collective, complexe et souvent conflictuel ? Comment concevoir, accompagner ou participer aux processus concertés qu'elles occasionnent ?

Puisant dans différentes disciplines (sociologie, sciences politiques, philosophie politique, histoire...), Jean-Baptiste Narcy propose une mise en perspective d'une grande diversité de courants de pensée autour de ces questions. Illustrant son propos par des exemples concrets et des retours de bassin, il permet au lecteur de se forger, au-delà de ses seules intuitions, un regard plus informé et des grilles de lecture opérantes pour mieux comprendre et assumer la portée politique et stratégique des politiques de l'eau.

**Jean-Baptiste Narcy** est docteur en sciences de l'environnement de l'École nationale du génie rural des eaux et forêts. Consultant au sein du cabinet ASCA depuis plus de quinze ans, il travaille sur les aspects stratégiques des politiques publiques d'environnement, tout particulièrement dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques.



[www.onema.fr](http://www.onema.fr)



[www.asca-net.com](http://www.asca-net.com)