



Etat des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques

Rapport final – juillet 2018

Jean-Baptiste CHEMERY (Contrechamp)

Gaëlle GASC (Contrechamp)

Yannick ARAMA (Contrechamp)

Noëlle DUBOIS (Contrechamp)

Jacques DE LA ROCQUE (Cereg Ingénierie)

Maëlle RENOULLIN (Cereg Ingénierie)

- **AUTEURS**

Jean-Baptiste CHEMERY, gérant fondateur (Contrechamp), jbchemery@contrechamp.info

Gaëlle GASC, cheffe de projet (Contrechamp), gaelle.gasc@contrechamp.info

Yannick ARAMA, chef de projet (Contrechamp), yannick.arama@contrechamp.info

Noëlle DUBOIS, stagiaire (Contrechamp)

Jacques DE LA ROCQUE, directeur associé (Cereg Ingénierie), j.delarocque@cereg.com

Maëlle RENOULLIN, Ingénieur chef de projet (Cereg Ingénierie), m.renoullin@cereg.com

- **CORRESPONDANTS AFB**

Delphine Loupsans, chargée de mission « droit et gouvernance », direction de la recherche, de l'expertise et des compétences professionnelles, delphine.loupsans@afbiodiversite.fr

Isabelle Vial, chargée de mission « évaluation des politiques publiques et prospectives », direction de l'appui aux politiques publiques, isabelle.vial@afbiodiversite.fr

Droits d'usage : accès libre

Niveau géographique : national

Couverture géographique : tous bassins hydrographiques

Niveau de lecture : professionnels

 AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT	Etat des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques Rapport Final Jean-Baptiste CHEMERY, Gaëlle GASC, Yannick ARAMA, Noëlle DUBOIS (Contrechamp) Jacques DE LA ROCQUE, Maëlle RENOULLIN (Cereg Ingénierie)	
---	--	---

• RESUME

Cette étude dresse un inventaire non exhaustif des types de démarches participatives autour de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Inscrite sur un pas de temps d'une trentaine d'années, elle porte sur l'ensemble du domaine français, intégrant métropole et DOM.

Elle traite de pratiques de participation développées au sein des démarches territoriales de gestion (SAGE, contrats de milieux, actions en faveur de la qualité de l'eau et des milieux et de la gestion quantitative de la ressource,...) ainsi que dans le cadre des principales modalités de consultation publique afférentes sans omettre les initiatives relevant de la participation citoyenne.

Fondée sur plus d'une centaine d'entretiens conduits auprès de porteurs, de partenaires et d'observateurs d'initiatives participatives associés à une recherche bibliographique, elle offre successivement :

- Une mise en perspective historique de l'émergence et du développement de la participation, confrontant mondes de l'environnement et de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;
- Une analyse approfondie des différentes pratiques observées ;
- Une mise en évidence normée des modèles et courants de pensée inspirant ces pratiques, constatant notamment leur complémentarité dans le cadre d'une mise en pratique opérationnelle ;
- Un examen stratégique et tactique des principaux déterminants du pilotage des démarches participatives et de la place occupée dans ce cadre par les ressources méthodologiques existantes ;
- Une conclusion en forme de lecture des enjeux et des questions auxquels la participation doit faire face aux yeux des auteurs.

• MOTS CLES

Participation, démarches participatives, démarches de gestion, animation territoriale, projets de territoire.

Synthèse opérationnelle

Contexte

En matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (GEMA), la participation publique est aujourd'hui incontournable. Elle est quasi systématiquement associée aux démarches de gestion, et parfois même rendue obligatoire. Elle est devenue un sujet de débats quasi institués que ce soit chez les acteurs porteurs ou entre participants. Comment piloter la dimension politique des projets ? Qui fallait-il associer ? Avec quel mandat ? A quelle occasion et quelle fréquence ? Sous quelles contraintes ? Pour quelle part d'accès à la décision ?

Ces questions se posent aujourd'hui sur la base d'une expérience de mise en œuvre qui commence à être longue (la participation faisant l'objet de préoccupations et d'initiatives depuis la fin des années 70). Pour autant la participation dans le cadre de la GEMA semble être à un tournant de son histoire. Si les enjeux de participation sont aujourd'hui largement investis sur le territoire national, elle fait face à une mutation où les enjeux de terrain sont plus prégnants et appellent à un changement de pratiques. Les objets de gestion sont plus concrets, plus ciblés et plus proche des riverains, des usagers, de la population. De nouveaux acteurs, -les citoyens/habitants- font leur apparition et perturbent les équilibres trouvés jusqu'à présent dans le monde de la planification/programmation.

Ces dernières années, les pouvoirs publics européens et nationaux ont régulièrement réaffirmé leur volonté de voir la participation devenir un registre d'action publique légitime et stabilisé. Ceci étant, les acteurs de terrain de l'Etat, des collectivités territoriales et des représentants d'intérêts témoignent leur sentiment de difficultés récurrentes et d'interrogations sans cesse renouvelées : la participation ne permet pas d'éviter les conflits, la participation dévoie la mise en œuvre de la réglementation, la participation freine les projets d'intérêt public, la participation ne constitue qu'une manipulation...

De ces constats et décalages entre bénéfices envisagés et bénéfices constatés découlent plusieurs questions : la participation fait-elle face à un problème de méthode ? De configuration politique ? De philosophie ? Ou a-t-elle fait l'objet d'une idéalisation rattrapée aujourd'hui par les modalités concrètes de sa mise en œuvre ? En attend-on trop et que faut-il continuer à en attendre ?

Objectifs

Cette étude a pour objectif de dresser un inventaire non exhaustif des types de démarches participatives autour de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Son champ est large : l'étude porte sur l'ensemble du domaine français, intégrant métropole et DOM, et concerne des pratiques allant de la consultation publique aux instances associées aux démarches de gestion (comités de bassin, commissions locales de l'eau, comités de rivières...), sans omettre les initiatives de participation citoyenne. Cette étude a également pour ambition de resituer ces pratiques dans une histoire globale et d'analyser les courants de pensées qui les influencent. L'analyse a donc porté sur un pas de temps d'une trentaine d'années. Enfin, il s'agit d'analyser le pilotage des démarches participatives en s'intéressant à la variété des choix méthodologiques en jeu et à leurs déterminants, dont les usages des ressources méthodologiques à disposition des animateurs de terrain.

Méthodes

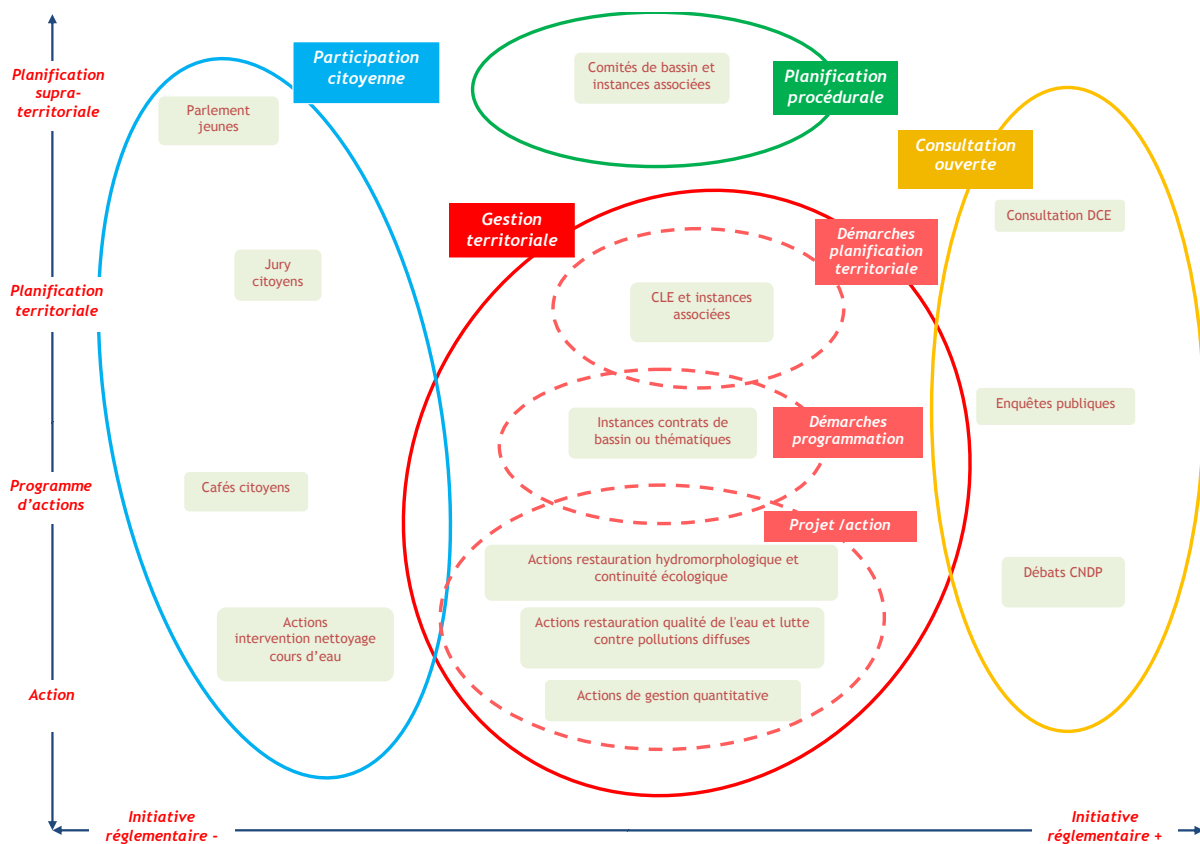
Cet état des lieux s'inscrit dans une double perspective d'étude associant témoignages de terrain et lecture d'éléments littéraires avec :

- le recueil de témoignages d'acteurs impliqués dans le portage, l'animation ou le soutien à des démarches participatives.
- différentes capitalisations et analyses antérieures qu'elles soient opérées par des personnes individuelles (entretiens d'acteurs transversaux) ou d'une consultation bibliographique large (guides méthodologiques, évaluations, articles de recherche, etc.).

Sur la base du postulat que la participation s'inscrit dans un contexte articulant dimensions sociale et technique, l'équipe d'étude a tenté de panéliser son terrain selon trois variables représentant :

- les échelles et objets techniques de gestion pour lesquels sont mobilisés (ou pas) des méthodes participatives,
- les degrés d'encadrement de la participation par la sphère publique
- et une tentative de représentativité géographique nationale et ultra-marine, chaque grand bassin hydrographique devant être investigué *a minima* une fois.

La figure suivante donne à voir l'ordonnancement ayant permis d'organiser les entrées du terrain par « blocs », le bloc « gestion territoriale » (en rouge) ayant constitué le cœur de l'analyse attendue.



Deux étapes de travail ont jalonné l'écriture de cet état des lieux :

- Une phase d'étude de terrain, intégrant chacun des blocs d'action identifiés.
- Une phase d'analyse transversale au champ d'étude ayant pour objectif de :
 - Situer la participation dans une perspective historique générale ;
 - Distinguer les différents modèles et courants de pensées traversant le champ de la participation dans la GEMA afin de saisir l'origine théorique des pratiques à leur disposition ;
 - Et d'analyser les modalités de pilotage de la participation dans leur contexte de contraintes/opportunités/marges de manœuvre permettant de resituer les choix méthodologiques liés à la participation dans leur écosystème socio-technique comprenant une multitude de variables non liées à celle-ci.

Résultats

Le document donne à voir cinq types de résultats chacun selon un angle particulier

► La perspective historique

Elle permet de remonter aux origines historiques de la participation dans le cadre de la GEMA. Elle est utile pour constituer une culture de fond : on y apprend notamment que les comités de bassins représentent une initiative ambitieuse précoce, issue des dispositifs participatifs de la sphère du travail avant même que le terme participation ne soit institué – Années 60.

Elle met en exergue plusieurs paliers de développement de la participation et parmi eux :

- Le temps des consultations limitées à la protection des intérêts fonciers privés, doublées de l'émergence d'une demande sociale d'une participation plus ouverte et reconnue – Années 70 ;

- Le temps de l'émergence des instances paritaires, où l'Etat tente la mise en place d'instances pluripartites de co-décision – Années 1980 ;
- Le temps de la révolution des consultations, qui s'ouvrent à la mise en débat de l'intérêt public environnemental – Années 1990 ;
- Le temps de la révolution délibérative, où les pratiques existantes se transforment et se focalisent sur la création de scène de débats – Années 2000 ;
- Le temps du doute et des controverses ainsi que du recours à la participation citoyenne en matière de GEMA – De 2010 à aujourd'hui

► Les pratiques participatives dans la GEMA

Les pratiques divergent selon leur objet et le cadre de leur mise en œuvre. Les résultats opérationnels sont différenciés ici pour :

- Le bloc de la « **planification procédurale** », où il est largement question du fonctionnement des comités de bassin. On y apprend notamment qu'ils ont pour spécificité de mélanger des acteurs aux légitimités très différentes (suffrage universel, corporation, unité nationale, intérêt des non humains, etc.) ; ce qui constitue leur spécificité dans le paysage participatif. Le dispositif investit fortement la question de la juste représentativité, le rendant peu adaptable au contexte. Cette rigidité permet néanmoins de lui donner une légitimité « institutive » vis-à-vis des territoires infra-territoriaux qui le compose. Il paraît important d'insister sur le fait que la dimension participative n'est pas réduite au comité lui-même, mais comprend des sous-instances où s'opèrent de vrais débats, jeux de pouvoirs, arrangements, débats (bureau, commissions et conseil d'administration de l'agence).
- Le bloc de « **gestion territoriale** », central dans cet état des lieux, lui-même subdivisé entre espaces participatifs distincts, avec :
 - Les « **démarches de planification territoriale** », recouvrant les Commissions locales de l'eau, associées à la planification des SAGE. Les acteurs distinguent deux périodes, pré- et post-2006. On y apprend que les CLE sont elles-aussi devenues progressivement trop rigides dans leur fonctionnement pour être de véritables lieux de débat. Elles sont plutôt devenues un lieu d'institution de processus et de validation des décisions collectives. Pour le reste, la délibération se fait ailleurs, en bureau ou en ateliers ad hoc, plus souples, permettant d'intégrer des acteurs majeurs et pour autant ne pouvant siéger en CLE. Alors qu'elles sont prévues pour trancher à la majorité, les CLE opèrent plutôt au consensus. En leur sein, les élus se trouvent relativement peu à l'aise : la dimension technique est forte les mettant en danger politique dans l'espace public face à des acteurs bien mieux dotés qu'eux. La professionnalisation que demande le suivi d'une CLE sépare de fait les techniciens et les bénévoles, les profanes et les experts et crée une inégalité irréductible. Les CLE de part la longueur de la mise en œuvre des SAGE, leur caractère trop peu opérationnel et la concurrence des opérations de gestion plus concrètes tendent à perdre de leur dynamique et avoir des difficultés à mobiliser. Elles ont par ailleurs de moins en moins de marge de manœuvre, les SDAGE et la réglementation encadrant de plus en plus leur aire de chalandise et leur méthodologie et donc l'intérêt à participer.
 - Les « **démarches de programmation** » renvoyant aux instances de gouvernance partenariale des programmes contractuels de gestion, dont la place et le rôle varie fortement selon la présence d'une CLE ou pas sur leur périmètre. Pluripartites, comme les CLE, ils sont légèrement plus souples et surtout plus opérationnels. La mobilisation en leur sein est donc moins problématique. Très mobilisés pendant l'élaboration des contrats, ils tendent à se faire plus rares pendant sa mise en œuvre. Ce sont les instances des collectivités territoriales qui prennent le relais et leur dimension multi acteurs tend à s'affaiblir un peu ou à s'opérer en bilatéral. Ils sont surtout l'occasion d'une mise en tension entre les différents compartiments de la gestion de l'eau, les négociations portant sur les conditionnalités de financement entre le petit cycle et le grand cycle, la gestion des milieux et des inondations. On observe des écueils similaires à ceux des CLE.
 - Enfin, la mise en œuvre des « **projets / actions à l'échelle locale** », plus proche du terrain et à la base de la mutation de la participation en cours. Trois compartiments de mise en œuvre de la participation sont différenciés ici :

- La « **restauration de la qualité de l'eau et de la lutte contre les pollutions diffuses** » s'appuie sur une animation de la participation différente de celle de la GEMA car elle est prise en charge par les collectivités en charge du petit cycle de l'eau (eau potable et assainissement). Ces collectivités disposent d'une culture de la participation faible et leurs animateurs, jeunes et inexpérimentés, se trouvent souvent isolés dans leur travail d'animation. Elle prend par ailleurs des formes très diverses. Le Grenelle de l'environnement impose un comité de pilotage représentatif, mais les stratégies de contournement de cette injonction varient. Certains préfèrent opérer une participation bilatérale auprès de multiples agriculteurs. Cela permet de créer du lien sans risque politique. D'autres créent des comités techniques restreint et mobilisent de manière formelle et le moins souvent possible les instances Grenelle. Certains rêvent aussi d'avoir un SAGE sur leur territoire, pour se reconnecter aux questions du grand cycle de l'eau et trouver des élus parlant un même langage politique « participatif ». Par ailleurs, le travail d'accompagnement des agriculteurs dans l'adaptation de leurs pratiques ou de leurs systèmes de production renvoie à des techniques relevant davantage du développement ou du conseil collectif agricole que d'une participation multiacteurs, caractérisant la GEMA.

- La restauration « **hydromorphologique et de la continuité écologique** » est pour sa part emblématique du renouvellement des parties prenantes et des jeux de rôle associés, contraignant les gestionnaires à envisager de nouvelles modalités de participation. Avec l'arrivée des riverains et habitants au premier plan, le cercle des acteurs « concernés » par les actions dépasse celui des acteurs « représentants » participant aux instances locales de gestion à l'échelle des bassins versants. Il en découle deux éléments : une partie des personnes concernées ne se sent pas engagée dans le processus de planification antérieur et l'animateur n'est plus considéré comme neutre, impliquant une réflexion sur la posture. Au-delà, la dimension technique est encore méthodologiquement instable marquée par des incertitudes. La participation donne à voir certaines « tergiversations » du monde technique et ouvre la porte à des controverses sociales ou politiques sur ce sujet. Elle met par ailleurs en jeu deux lectures de l'intérêt général : l'une protégeant le paysage autour duquel se joue une dimension affective, l'autre la biodiversité. Comme pour les autres thématiques, les animateurs font face à une double injonction : faire participer tout en rentrant dans des cadres d'objectifs temporels et techniques si précis qu'ils leur enlèvent leurs marges de manœuvre en termes de participation socio-politique.

- La « **gestion quantitative** » : la participation se caractérise ici par une organisation moins différente des instances en place, notamment du fait qu'elle continue de mobiliser des représentants multi-acteurs aux échelles de bassins. Historiquement, la participation se trouve prise entre deux feux : une lutte entre politiques publiques d'un côté et une lutte entre échelles légitimes de décision de l'autre ; gestion par la demande versus gestion par l'offre, local versus national. Dans ce contexte concurrentiel, on observe des tentatives d'évitement des instances participatives pour la gestion de la demande à la fois par les agriculteurs, les politiques et par certains services de l'Etat qui préfèrent s'organiser parallèlement. Elle est également caractérisée par sa dimension ultra-technique. Les animateurs ont recours à des simulations statistiques de la ressource qui accentuent le fossé entre profanes et experts et impactent l'équité procédurale du processus. Une partie d'entre elles est portée par ailleurs par les services décentralisés de l'Etat qui souffrent souvent d'un déficit de légitimité locale et de culture de la participation. Ces quatre éléments (concurrence entre échelles et politiques, manque de légitimité des porteurs, technicité trop importante) sont à l'origine de certaines difficultés. A leur suite, les plans de gestion sont portés par des collectivités locales, obligées d'opérer des médiations autour des résultats des études ayant défini les volumes prélevables et opèrent certaines innovations notables (science participative, participation assistée par des simulations sociotechniques, sous instances géographiques, etc.).

A ce « bloc », s'adjoignent en périphérie des pratiques consultatives et de mobilisation citoyenne :

- Le bloc des « **consultations ouvertes** » : plus secondaire, il distingue consultations DCE, enquêtes publiques, débat public. On y apprend que les premières ont été très investies au départ avec une difficulté de faire le choix entre sensibilisation du grand public d'une part et arbitrage citoyen d'autre part. La technicité de l'objet de ces consultations (les SDAGE), leur trop grande fréquence, leur faible utilité, voire leur concurrence avec les comités de bassin amènent aujourd'hui à réduire la voilure. Les enquêtes publiques peinent pour leur part à trouver leur place à côté des instances participatives de terrain

associées à la GEMA. Un peu datées, elles semblent d'une utilité contestée par les animateurs et ne servir que de rempart minimum en cas de non-participation préalable (ce qui n'est généralement pas le cas). Sur plus d'une centaine de débats publics depuis deux débats publics ont été organisés autour de la GEMA, en relation avec la mise en place d'infrastructures de stockage et de transport de l'eau.

- Le bloc de la « participation citoyenne » : on y apprend que le monde associatif, liée aux thématiques d'éducation populaire, a été dépositaire ces dernières années d'un savoir-faire particulier aujourd'hui utile aux gestionnaires de la GEMA. Cette rencontre renouvelle ou réaffirme certains principes clés d'intervention dont : disposer de marges de manœuvre sur les projets, prendre le temps, mobiliser les expertises d'usages, développer une organisation souple, rechercher une pérennité d'engagement, etc.

Il en découle quelques enseignements croisés et notamment : la prégnance du modèle originel des comités de bassins, le recours à l'adhocratie¹ pour retrouver de la souplesse, la réduction des marges de manœuvre imposées par les partenaires règlementaires et financiers à l'échelle des trente dernières années, la dimension très technique de la gestion de l'eau, la difficulté de mobiliser les élus, la particularité de la présence dans les processus d'intérêts non-humains dont plusieurs parties se disputent la représentation (Etat, Associations, Pêcheurs, notamment), l'arrivée des citoyens dans les parties prenantes, etc.

Un dernier constat révèle que les acteurs disposent d'une relative faible connaissance théorique de la participation et de ses fondements, s'attachant surtout ses dimensions pratiques, au travers par exemple des méthodes de facilitation et des outils d'animation. Si ceci n'est pas toujours préjudiciable, cela a justifié de revenir sur les courants de pensées à l'origine des pratiques en cours

► Les modèles et courants de pensées inspirant les pratiques

On y apprend que les pratiques participatives peuvent être distinguées selon qu'elles sont inspirées par les **modèles paritaires et consultatifs**, et les **courants délibératifs, stratégiques ou performatifs**. Cette lecture théorique (une parmi tant d'autres possibles) s'appuie sur des graphiques et décrit de manière normalisée leurs principes généraux, leurs intérêts et limites et comment ils s'incarnent dans la GEMA. Ceci étant, ces courants ne se retrouvent pas utilisés tels quels dans la réalité actuelle. Et s'ils se sont développés historiquement de manière distincte, voire en opposition, ils sont aujourd'hui déclinés et hybridés par les animateurs selon leurs configurations d'actions. Ceci explique notamment la difficulté de lecture méthodologique actuelle des choix de pilotage que doit opérer l'animation. Cette nébuleuse méthodologique cache néanmoins des tensions méthodologiques que l'animateur doit gérer, en termes de neutralité ou d'engagement technique d'une part et politique d'autre part. Les pratiques participatives couvrent en réalité une multitude de positionnements possibles, ces derniers évoluant dans le temps au cours du processus.

► Le pilotage des démarches participatives et ses déterminants

A enjeux et projet technique équivalents, les méthodologies de participation varient grandement d'un territoire à l'autre. Une explication de ces différences passe par l'analyse des contraintes qui pèsent sur les choix des porteurs de démarches. Il apparaît que celles-ci sont largement prédéterminées. Il en est ainsi du contexte politique, historique, géographique et social sur lequel l'animation ne peut pas vraiment jouer, mais qui constitue autant de données d'entrée pour définir un positionnement stratégique. En parallèle, ce choix subit aussi les cadres institutionnels ou réglementaires (objectifs, temporalités, méthodes) imposés par les partenaires techniques et financiers, qu'il s'agit de négocier au mieux, mais qui souvent définissent les objectifs de la participation et déterminent le niveau d'accès à la décision des participants. Ces cadres sont de plus en plus prégnants et tendent à conduire la participation dans une logique instrumentale uniquement, ce qui ne manque pas de créer des conflits, voire une injonction paradoxale. De ce canevas d'action, les animateurs ne conservent finalement de marge de manœuvre uniquement sur des dimensions tactiques. Les réactions du processus sont difficilement anticipables et l'oblige à recourir à une expérimentation permanente et à recourir à un positionnement « en ligne de crête », à la frontière entre écoute et détermination. Ainsi, au-delà des outils participatifs, l'animateur a besoin de compétences et de savoirs-être liés au pilotage des processus et à la lecture

¹ Les instances globales prévues par les procédures (telles que CLE, comités de rivière, comité de pilotage d'AAC...) sont ainsi complétées « au besoin » par d'autres instances *ad hoc* réunissant les acteurs par sous-groupes (en fonction de leurs rôles ou de leurs intérêts). Ce terme est proposé par Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009 URL : <http://vertigo.revues.org/8993>

de son contexte. Ceci explique en partie la faible utilité des guides et le recours privilégié à l'échange entre pairs pour se former. Enfin, les prescripteurs des cadres réglementaires et financiers devraient pouvoir prendre conscience des impacts de leurs choix techniques sur les conditions ultérieures de la participation.

Conclusion

La conclusion revient enfin sur une mise en perspective suivant trois focales temporelles :

- **Le présent** revenant sur un certain nombre d'enjeux-clés actuels, parmi lesquels les jeux entre processus participatifs opérés à des échelles différentes et impactant un même objet, l'apparition des citoyens associer à la nécessité de reconfigurer les pratiques participatives, l'essoufflement des instances de planification, les liens entre cadre réglementaire et participation, les modalités de dialogue entre dimensions technique et dimension sociale des projets, etc.
- **Le futur** esquissant des questions à moyen terme et notamment celle de l'articulation des dimensions techniques, politiques et sociales. La participation continuera-t-elle à tenter de faire vivre ensemble enjeux techniques et enjeux sociaux Ou au contraire seront-ils pilotés dans deux sphères très distinctes ? Dans quelle mesure la mise en place de la compétence GEMAPI peut-elle changer la donne ? Existe-t-il des scénarios plus utopiques où la capacitation des citoyens deviendrait centrale, l'eau constituant de ce point de vue un terrain de choix ?
- **Le temps long** permettant au lecteur de resituer les enjeux actuels de la participation à l'aune de ses enjeux politiques originels, liés à l'avènement de la démocratie.

Sommaire

Synthèse opérationnelle	4
1. Introduction	13
2. Le fil de l'histoire.....	18
2.1. Evolution des liens entre participation et environnement	18
2.1.1. A partir des années 50, le temps de l'émergence des concepts	18
2.1.2. A partir des années 60 : L'environnement, premier terrain d'exercice de la démocratie participative	19
2.1.3. Années 80 : L'environnement, champ d'institutionnalisation de la participation	20
2.1.4. Années 90 : La participation, pilier de la gestion environnementale.....	20
2.1.5. Années 2000 : Mise en pratique et limites de la « concertation »	21
2.1.6. Depuis 2010 : Réformer la "démocratie environnementale"	22
2.2. ... en matière de gestion de l'eau.....	23
2.2.1. Une antériorité de gestion collective	23
2.2.2. Un cadre institutionnel récent à la source d'un modèle participatif original.....	23
2.2.3. L'essaimage d'une gestion concertée pluripartite et pérenne à l'échelle des bassins versants	24
2.2.4. Absence de bouleversements liés à l'introduction de la participation du public par la DCE.....	24
2.2.5. Un regard thématique complémentaire	25
2.2.6. Aujourd'hui, des questions en suspens	26
2.3. Conclusion	27
29	
3. Les paysages de la pratique	30
3.1. Pratiques participatives au sein des comités de bassin	32
3.1.1. Cadre général et principe participatif.....	32
3.1.2. Fonctionnement au regard de la participation	32
3.1.3. Délibération et décision	35
Regard sur les DOM : Des territoires marqués par des spécificités et des enjeux cruciaux	36
3.2. Pratiques participatives dans le cadre des SAGE	37
3.2.1. L'outil SAGE : évolutions majeures et participation	37
3.2.2. SAGE et participation : un investissement méthodologique restreint...	38
3.2.3. Instances et dispositifs : Un cadre commun caractérisé par une diversité de mise en œuvre	39
3.2.4. Jeux de rôles et représentations	41
3.2.5. Délibération, débat et décision	42
Regard sur les DOM : Des territoires restreints rencontrant des questions de concurrence entre échelles, instances et démarches.....	44
3.3. Pratiques participatives dans le cadre de procédures contractuelles	44
3.3.1. Un fonctionnement directement inspiré des SAGE.....	45
3.3.2. Portée et effets de la participation dans les démarches contractuelles	46
3.4. Lecture croisée des pratiques participatives en lien avec les actions opérationnelles (qualité, quantité, milieux).....	47
3.4.1. Des cadres d'action situés entre changement de paradigme et montée du fait réglementaire	47
3.4.2. Des parties prenantes plus ou moins renouvelées	50
3.4.3. Des investissements méthodologiques variables	52
3.4.4. Des situations souvent conflictuelles et/ou bloquées	55
3.4.5. Des acquis guidant la participation.....	58

Regard sur les DOM : Des jeux d'acteurs potentiellement différents de ceux observés en métropole	60
3.5. Première mise en perspective	61
3.6. Pratiques participatives liées aux consultations ouvertes	63
3.6.1. Les pratiques en matière d'enquête publique	64
3.6.2. Les consultations du public sur le projet de SDAGE	66
3.6.3. Débat public et modernisation du dialogue environnemental	70
3.7. La participation citoyenne	72
3.7.1. Du passé au présent : le poids du monde associatif et... du lien aux collectivités	73
3.7.2. Une diversité d'actions unifiées par des valeurs	74
3.7.3. Les ressources produites et mobilisées par le monde associatif	75
3.7.4. Quand les collectivités investissent la participation citoyenne	75
Regard sur les DOM : Des spécificités culturelles et/ou linguistiques justifiant des adaptations des cadres et démarches participatives.....	77
3.8. Seconde mise en perspective	78
3.9. Conclusion	79
3.9.1. Poids des pratiques « adhocratiques » et des démarches composites.	79
3.9.2. Du dispositif singulier à un « paysage participatif » en mouvement.....	81
3.9.3. La contingence des dimensions socio-politique et technique.....	83
4. Des pratiques participatives inspirées de divers modèles et courants de pensée	85
4.1. Les modèles institutionnalisés	89
4.1.1. Le modèle « paritaire »	89
4.1.2. Le modèle « consultatif »	91
4.1.3. Analyse comparée et transversale	93
• Synthèse du poids et des fonctions de ces modèles dans la GEMA	93
• Comparaison méthodologique par couple d'opposition/similarité	93
• Origines et filiations des pratiques liés aux modèles institués	94
4.2. Les courants issus de l'expertise	96
4.2.1. Le courant « délibératif »	96
4.2.2. Le Courant instrumentaliste, conséquentialiste ou stratégique issu de l'Analyse Stratégique de l'Environnement (ASGE).....	104
4.2.3. Analyse comparée et transversale des courants délibératif et instrumental	105
4.3. Les courants associatifs et/ou militants	109
4.3.1. Le courant performatif	109
4.3.2. Le courant de capacitation/autonomisation socio-politique	111
4.4. Perspectives transversales autour des courants de pensées	115
4.4.1. Vers une centralisation d'univers au départ séparés.....	115
4.4.2. Des courants dont les objectifs se complètent tout en étant opposés	118
4.4.3. Un pilotage qui associe les approches, courants et modèles entre eux	119
5. Conduite de démarches participatives : quand la tactique prend le pas sur la stratégie.....	122
5.1. De la difficulté d'explicitier des choix méthodologiques et des résultats associés	122
5.2. Les facteurs impactant la conception des stratégies et tactiques participatives	125
5.2.1. Les facteurs contextuels	126
5.2.2. Les facteurs liés aux cadres du projet.....	127
5.2.3. Les facteurs socio-politiques.....	129

5.2.4.	Les facteurs relatifs à l'animation	130
5.2.5.	Des facteurs qui n'ont pas tous le même poids sur la détermination du projet de participation.....	132
5.3.	Les démarches participatives au cœur d'injonctions paradoxales.....	133
5.3.1.	Une tactique d'adaptation perpétuelle	134
5.3.2.	Une tactique d'expérimentation.....	135
5.3.3.	Recherche de marges de manœuvre et de ressources extérieures	136
5.3.4.	Un positionnement « en ligne de crête » exigeant des compétences relevant de savoir-être	139
5.4.	Conclusion	141
6.	En guise de conclusion, quelques enjeux en questions	143
6.1.	Les questions posées par la pratique actuelle	143
6.2.	Les questions posées par l'évolution actuelle des cadres	146
6.3.	Les questions que posent l'Histoire	151
7.	Bibliographie	153
7.1.	Documents méthodologiques	153
7.1.1.	SAGE	153
7.1.2.	Restauration de la qualité de la ressource	153
7.1.3.	Restauration hydromorphologique et continuité écologique	154
7.1.4.	Participation citoyenne.....	154
7.1.5.	Méthodes de facilitation	155
7.2.	Productions scientifiques (articles, thèses et ouvrages).....	155
7.3.	Etudes et rapports	159
7.3.1.	Evaluations de politiques	159
7.3.2.	Evaluations de démarches concertées.....	159
7.3.3.	Etudes d'opportunité démarches gestion territoriale concertée	160
7.3.4.	Etudes et retours d'expériences.....	161
7.4.	Sites internet	162
7.5.	Autre : Séminaires, journées d'échanges, articles de presse.....	163
7.5.1.	Séminaires, ateliers, journées d'échanges.....	163
7.5.2.	Articles de revues et de presse	163
	Liste des figures	164
	Liste des tableaux	165
	Liste des acronymes	166

1. Introduction

Voici plus de 50 ans qu'étaient créés les Comités de Bassin, instances associées à chaque district hydrographique. Il est possible de considérer ces instances comme la pierre originelle des initiatives participatives relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elles constituent également une innovation majeure autour de la fabrique de l'action publique, puisque siègent en leur sein à la fois des élus issus du suffrage universel « classique », des représentants de l'Etat porteurs de l'intérêt national et, fait notable, des représentants d'usages relevant d'intérêts privés, à l'exception notable d'associations environnementales présentes au titre de l'intérêt général. Elles portent enfin l'ambition de voir la prise de décision partagée par l'ensemble de ces parties prenantes.

Une prise de recul historique permet cependant de constater que cette invention témoigne de changements plus profonds, touchant par exemple le monde du travail, avec la mise en place d'une gestion paritaire des intérêts patronaux et salariaux, ou celui de l'environnement, avec l'idée que les outils d'intervention traditionnels de la puissance publique - la règle et la force - ne suffisent pas à gérer les biens communs. Plus généralement, émerge le besoin de mécanismes d'échange, de débat et de partage, destinés à asseoir la légitimité des idées fondant l'intérêt général et l'action publique. La participation publique apparaît ainsi comme un nouveau principe d'action publique.

Dans ce cadre, les années 1980 et 1990 constituent l'âge d'or des innovations procédurales. A chaque étage des politiques publiques, le développement de la participation est tel qu'elle s'impose progressivement. Des chercheurs comme Loïc Blondiaux et Yves Sintomer² évoquent « une lame de fond », qu'il est impossible d'ignorer, d'une injonction à faire participer, ceci quelques soient les questions, les moyens ou les contextes. Nouveaux objets politiques, objets de fortes contestations dans les années 70, l'environnement et la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ne sont pas en reste. Le Sommet de Rio (1992), la Convention d'Aarhus (1998), l'article 14 de la Directive cadre européenne sur l'eau (2000) et la Charte de l'environnement (2005) déterminent autant d'engagements publics à renforcer, consolider et protéger cette dynamique. Les initiatives successives s'entrecroisent, s'hybrident, se nourrissent les unes les autres. Des dispositifs ad hoc émergent, pendant que les boîtes à outils se multiplient. Pour autant, le paysage de la participation entendu ici comme l'ensemble des pratiques et approches relevant d'une approche « participative » devient difficile à lire, sans clé de lecture simple pour lui donner un sens général.

Les résultats se révèlent par ailleurs paradoxaux. Ils battent en brèches les certitudes et les croyances originelles d'un monde tourné vers l'échange de points de vue et le consensus. Des blocages et des échecs apparaissent, rappelant que les conflits et les rapports de force n'ont pas disparu. C'est l'âge du doute, de la remise en question, de la recherche d'équilibres entre instruments de l'action publique et d'une utilisation à bon escient de la participation. Au-delà des questions d'ingénierie, se posent ainsi des questions d'utilité globale, de concurrence entre échelles et initiatives, ainsi que de pilotage stratégique.

L'ambition de produire un état des lieux articulant méthodes et pratiques

Parmi les acteurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, aujourd'hui Agence française pour la biodiversité, en charge notamment d'animer la recherche et le développement en appui à la mise en œuvre des politiques publiques correspondantes, se trouve interrogé sur ces enjeux. Les questions émanent aussi bien de ses agents, de ceux des services centraux ou déconcentrés de l'Etat et de ses établissements publics, mais aussi des collectivités gestionnaires et d'acteurs de la société civile. A quoi sert la participation et que faut-il en attendre ? Comment encadrer et piloter les dispositifs et processus participatifs ? Quels sont les principes pouvant aider à choisir les termes de la participation et les outils associés ? Dans quelle mesure la participation peut-elle cohabiter avec d'autres leviers de l'action publique, notamment la réglementation ?

Face au caractère pratique de ces interrogations ainsi qu'aux difficultés de lisibilité évoquées précédemment, l'idée de réaliser un état des lieux orienté sur les pratiques participatives en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques s'est faite jour. Sans prétendre à l'exhaustivité, cet état des lieux s'ouvrirait sur un champ large tant d'un point de vue temporel que spatial, courant sur une trentaine d'années et associant les départements d'outre-mer au territoire métropolitain. Formellement, l'objectif initial était de repérer un certain nombre de dispositifs méthodologiques, objets d'une réflexion préalable construite, d'écrits justificatifs et ayant abouti à l'élaboration d'éléments de méthodes relatifs à la participation. Après cette caractérisation, le regard devait se

² Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, « L'impératif délibératif » In: Politix. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35.

tourner sur la portée de ces dispositifs sur des démarches territoriales de gestion, au travers des modalités et conditions de leur transfert, appropriation et utilité du point de vue des gestionnaires et de leurs partenaires. D'emblée, la question des marges de manœuvre laissées à ces usagers était posée.

Des premiers constats au choix d'une posture inductive privilégiant la pratique

Le cadrage de cet état des lieux a cependant amené l'équipe d'étude à envisager en accord avec le commanditaire une approche alternative. Conjointement à l'étendue du champ d'investigation, à la multiplicité des enjeux et contextes en présence et au foisonnement des pratiques locales, il nous semblait pertinent de tenir compte du fait qu'au-delà des années 90, ce processus de déclinaison méthodologique, observable notamment dans une sphère proche du développement agricole, n'a pas perduré (Rivière Partage de l'eau, Ferti et Irri-Mieux, Bretagne Eau Pure,...).

Par ailleurs, il nous apparaissait que la participation ne constitue que très rarement l'entrée prioritaire de ces méthodologies³, généralement conçue comme un « mode de faire » au service d'objectifs environnementaux d'ordre technique, eux-mêmes objets d'investissements méthodologiques importants, en l'absence d'une ingénierie aboutie. Aujourd'hui encore, la priorité est donnée à ce paradigme technique, sachant que face aux cadres, exigences et échéances de la DCE, ces ambitions techniques sont croissantes. La participation ne dispose dès lors pas de ses propres objectifs, si ce n'est ceux de contribuer à ceux du projet technique. Il paraît donc irréalisable de vouloir évaluer la durée d'une démarche ou le temps et les moyens consacrés à la participation. Ceci nous a alors convaincu d'abandonner l'ambition de décrire par le menu chaque outil ou dispositif et ses déclinaisons territoriales ainsi que la tentation de dégager une théorie explicative globale. Quant aux premiers entretiens conduits auprès d'animateurs de terrain, ils confirmaient que la participation constitue un véritable sujet de préoccupation pour eux. A la manière d'un « point aveugle » dont on ne maîtrise pas les tenants et aboutissants, elle jouit de fortes attentes de leur part, notamment pour faire face à des difficultés d'acceptabilité sociale des projets de gestion dont ils ont la charge.

Partant de là, nous nous sommes fixés pour but d'esquisser un paysage global des approches et pratiques en matière de participation autour de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, et de comprendre comment les acteurs concernés par ces démarches le façonnent et le travaillent voire le font évoluer. Pour cela, nous avons opté pour une approche inductive, c'est-à-dire un processus permettant de passer du particulier au général, c'est-à-dire de faits observés ou de cas singuliers à une connaissance générale. Cette façon de faire rejoint en cela la vision stratégique de l'enquête défendue par Edgar Morin (Paillard, 2008), dont le cours est adapté au fur et à mesure des situations observées ou des questions ignorées a priori. Dans ce cadre, E. Morin estime indispensable de fonder la méthode et les techniques en fonction du terrain et selon les sollicitations et les résistances du phénomène étudié. L'approche inductive a pour avantage de permettre de « *ne pas tomber dans ce piège où l'on installe la théorie d'entrée de jeu et où les faits, trop aisément manipulables, se cantonnent dans un rôle d'illustration-confirmation* » (Kaufmann, 2001).

Le terrain et la méthode d'investigation

Dans ce cadre, l'idée d'opérer une plongée au plus près des pratiques observables sur le terrain a été privilégiée, au travers de plus d'une soixantaine d'enquêtes auprès de praticiens animateurs à différents titres et degrés de démarches participatives et autant d'entretiens auprès d'acteurs, partenaires à différents titres de ces démarches. Ces investigations ont été complétées de la lecture d'une centaine de documents, comprenant des textes réglementaires, des travaux de recherche, des guides et outils méthodologiques, des rapports d'étude et d'évaluation.

Les initiatives étudiées ont été choisies en fonction de différents critères, parmi lesquels : leur diversité géographique d'origine (intégrant l'ensemble des districts métropolitains et des DOM), leur échelle de mise en œuvre (district, bassin versant, sous-bassin versant, action locale), leur vocation mono ou multi-thématique, la variété de leurs contextes structurels en termes de gestion (ex. existence d'un SAGE ou d'une procédure contractuelle antérieure ou non,...), leur antériorité permettant de disposer d'une expérience et d'un recul suffisant, tout en privilégiant des initiatives mises en œuvre plutôt depuis les années 2010 et... la possibilité d'accéder à un interlocuteur en capacité de s'entretenir à propos de l'initiative. Le caractère réglementaire ou volontaire de la démarche constituait également un angle d'approche.

Les graphiques ci-après permettent de constater la répartition des investigations par bassins hydrographiques et par thématiques de projets.

³ A ne pas confondre avec les documents plus ou moins génériques présentant des batteries d'outils d'animation ou de facilitation qui pour leur part fleurissent sur ce « marché », mais sans intégrer l'idée de démarche.

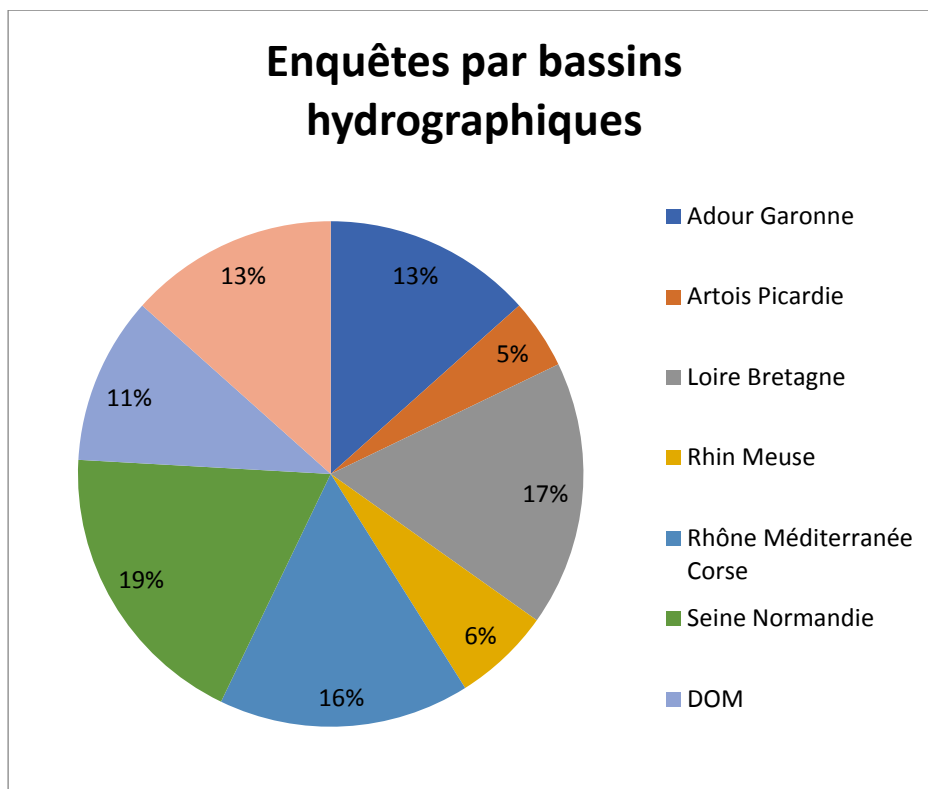


Figure 1 : Répartition des enquêtes par bassins hydrographiques

DOM* : Les départements d'outre-mer concernés par l'étude sont la Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

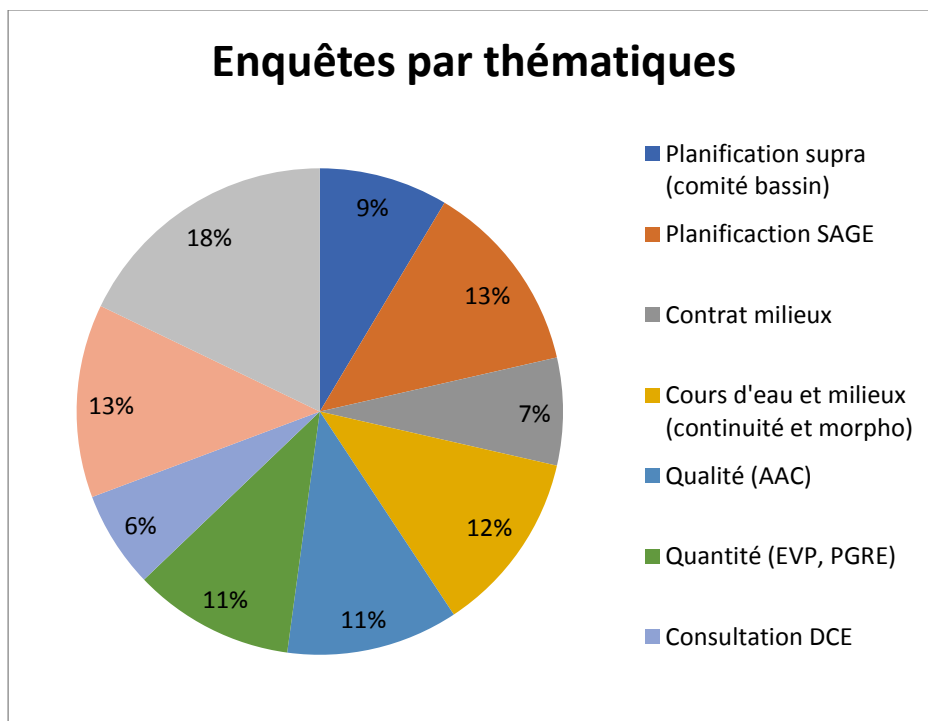


Figure 2 : Répartition des enquêtes par thématiques de projets

En complément, l'investigation a porté sur un panel de six territoires de gestion, de type bassin versant, dans le cadre desquels la priorité a consisté à s'intéresser à l'ensemble des initiatives ayant trait à la participation et à la GEMA à toutes échelles, voire à d'autres problématiques (aménagement et développement territorial), avec à la clef l'ambition de mettre en évidence les relations existant entre ces niveaux dans le temps en termes de

participation (synergie, autonomie, concurrence, parasitage,...) et la façon dont les cellules d'animation et leurs partenaires abordaient ce type d'enjeux et les géraient dans la durée.

En pratique, le travail bibliographique a plutôt été mené dès le cadrage de la mission, puis complété en fonction des besoins suscités par le travail d'analyse. Quant aux enquêtes, elles ont été conduites en trois temps : lors du cadrage, lors de la consultation des porteurs et partenaires d'initiatives participatives et enfin à l'occasion des entretiens complémentaires conduits lors de la phase d'analyse afin de compléter notre connaissance en fonction des besoins ciblés.

Avec in fine pour le lecteur, cinq éclairages complémentaires

Cet état des lieux développe cinq éclairages complémentaires, correspondant aux chapitres de ce document :

- **Le premier, intitulé « *Le fil de l'histoire* »,** dispense une lecture historique de la constitution de ce champ inscrite dans le cadre de la GEMA, en cherchant notamment à établir des filiations entre différentes pratiques et un parallèle avec le champ plus général de l'environnement.
- **Le second, intitulé « *Les paysages de la pratique* »,** privilégie une lecture de la pratique actuelle. Il est essentiellement alimenté par les entretiens conduits auprès de gestionnaires de terrain et de leurs partenaires, avec l'ambition de développer un regard sur la diversité caractérisant ces pratiques, mais aussi des enjeux auxquels elles souscrivent et des contextes dans lesquels elles s'inscrivent.
- **Le troisième, intitulé « *Des pratiques participatives inspirées de divers modèles et courants de pensée* »,** offre une lecture comparée des principaux courants de pensée inspirant l'action en matière de participation. En effet, l'absence de méthodes dédiées et appliquées de façon littérale n'empêche pas d'observer la présence et l'influence de tels courants. Il s'agit ici de mettre à jour autant que possible leurs origines, leurs logiques et portées, leurs distinctions et liens, ainsi que les façons dont ils sont accommodés sur le terrain.
- **Le quatrième, intitulé « *Conduite de démarches participatives : quand la tactique prend le pas sur la stratégie* »,** livre une lecture stratégique et tactique des facteurs déterminant les pratiques de participation. Il propose une forme d'épure qui permet notamment d'explicitier la variabilité des pratiques observées à propos de projets a priori proches ou comparables.

L'ultime éclairage conclusif propose une lecture sous forme d'enjeux actualisés complétés de questions, en guise de perspectives à cet état des lieux.

Les mots pour le dire

D'emblée la définition attachée au terme "démarches participatives" a constitué pour cette étude un enjeu en soi. Autour de la participation, se profile en effet un cortège de termes, notions ou concepts plus ou moins « mous », auxquels chacun peut donner un sens différent. Cette polysémie et cette liberté sont sans doute des conditions nécessaires à l'existence de démarches participatives vivantes et fertiles, ne serait-ce que par l'obligation qu'elles amènent de se situer et de réaliser des choix. Cependant, est mobilisé ici un certain nombre de ces termes dont il apparaît nécessaire de préciser le sens qui leur est accordé ici, non pas nécessairement pour les « geler » définitivement mais pour s'assurer de « s'entendre ».

Le terme de **participation** est usité pour décrire ici **une ambition politique** visant à voir des citoyens au sens large prendre part à un projet, un programme ou une politique les concernant à différents titres. L'idéal de participation prend son sens quand les citoyens sont effectivement parties prenantes de l'élaboration de ce projet, programme ou politique et non pas uniquement « bénéficiaires » de sa mise en œuvre. Cette lecture « citoyenne » de la participation n'exclut pas une conception orientée sur la mobilisation de porteurs ou représentants d'intérêts (ex. collectivités/élus, acteurs de la société civile, Etat), davantage développée en termes de pratiques dans le cadre de la gestion de l'eau.

Dans le système démocratique actuel, l'intérêt que suscite la participation est essentiellement lié aux critiques subies par la représentation politique, modalité dominante consistant à voir les citoyens déléguer leur pouvoir à des représentants élus. La participation est recherchée principalement pour les décisions affectant certaines catégories de la population, particulièrement dans les domaines de l'urbanisme et des rénovations urbaines ou encore dans celui de la gestion des ressources (eau, paysage...) et de l'environnement. Convoquée dans une acception générique, **la participation** recouvre ici l'ensemble des moyens, procédés et pratiques, destinés à

favoriser la participation au sens politique du terme. Parmi ces moyens et pratiques, sont généralement distingués⁴ :

- **L'information** qui est considérée en démocratie comme le premier stade nécessaire à ce que des citoyens puissent se forger une opinion. A ce titre, elle constitue généralement le premier pas d'un processus participatif, même si en soi, elle ne présuppose pas de réaction des publics visés. En pratique, informer vise pour le porteur d'un projet ou d'une politique à le faire connaître, à diffuser des informations à son sujet, à différents stades de son développement, à destination d'un public plus ou moins large (acteurs concernés, portions de population, grand public). Soucieuse d'objectivité, l'information diffère de la communication, qui manie la même matière première – l'information – dans le but de convaincre le public concerné par un projet, afin d'en favoriser l'acceptation.

- **La consultation** qui recouvre la mise en place de moyens permettant d'écouter et recueillir les points de vue et avis d'un public concerné par un projet ou une politique. A ce titre, elle fait généralement suite à l'information de ce public. Si ces opinions peuvent à terme inspirer le projet ou le faire évoluer, la consultation ne l'exige en aucun cas et le porteur de projet n'a aucun engagement à cet égard, conservant tout pouvoir sur ses décisions. La consultation ne repose pas forcément sur la mise en place d'un débat, car le porteur de projet peut consulter individuellement les membres du public visé, notamment en mobilisant des technologies de communication, telles qu'Internet.

- **La concertation** qui, autour d'un projet ou d'une politique, envisage que les publics concernés – qui gagnent à ce stade le statut d'acteurs, parties prenantes du projet – soient invités à prendre part à un débat entre eux. Cette co-construction peut concerner la détermination des enjeux présidant au projet, la formulation de ses objectifs et l'élaboration du projet lui-même. L'initiative peut revenir aux porteurs de projets mais également émaner de la demande d'acteurs concernés.

- **La négociation** suppose pour sa part un échange entre parties prenantes sur une décision formelle. Sans prétendre à la co-décision – pratique rare ne serait-ce qu'au regard, par exemple, des implications en termes de responsabilité ou d'investissement que revêt un projet ou une politique pour son porteur –, le pouvoir de décision est au moins partiellement mis en jeu.

- **La médiation** introduit la notion de conflit entre différentes parties prenantes autour d'un projet ou d'une politique. Elle repose sur des cadres d'intervention et des pratiques spécifiques, qui sont a priori mobilisés sur un temps limité, le temps de résoudre le conflit en question. Ce type d'approche peut être naturellement confronté, dans le cadre de démarches de concertation, à une crise conflictuelle.

- **La facilitation** recouvre l'ensemble des moyens, techniques et outils destinés à rendre plus aisée et efficace la participation au sein d'un groupe, ayant à répondre par lui-même à des questions ou enjeux. Le facilitateur construit un processus collaboratif, visant à favoriser la participation de tous les participants, l'écoute mutuelle, la créativité, l'intelligence collective, etc.

4 Ces définitions sont issues de l'ouvrage « Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau » - Jean-Baptiste Narcy – ONEMA – Comprendre pour agir, 156 pages, février 2014

2. Le fil de l'histoire

Il est tentant d'estimer que les questions relatives à la participation sont aussi anciennes que la démocratie, revenant à s'interroger sur la mesure et la manière dont les citoyens prennent part aux décisions qui les concernent. Sans remonter à l'agora athénienne, il est patent que de telles questions traversent aujourd'hui nos sociétés. D'une part, nos régimes démocratiques reposent sur une forme de participation indirecte originale via la délégation par les citoyens de leur pouvoir de décision aux élus, faisant face à un réel essoufflement, comme en témoigne par exemple le renforcement de l'abstention à chaque scrutin. D'autre part, face à la complexité croissante des décisions qui leur incombent, les élus sont tentés de s'entourer de compétences techniques, chargées de piloter l'action publique, accroissant ce que l'on appelle couramment la « technocratisation »⁵ de notre régime de gouvernance.

Parmi les réponses envisagées, le recours à une participation plus ouverte, dite « citoyenne », bénéficie de différents arguments à son actif, dont la qualité des décisions qui résulteraient de telles pratiques et, au-delà, l'efficacité des politiques publiques associées à ces décisions. Il est aussi possible d'en attendre davantage de transparence et de respect des droits des usagers. Au-delà, de tels processus pourraient offrir une forme d'apprentissage aboutissant à l'émancipation politique d'individus et de groupes, jugés à l'écart des pratiques démocratiques. Enfin, réinscrire davantage le citoyen dans l'exercice démocratique pourrait amoindrir les processus croissants de rejet du débat démocratique et de repli communautaire.

Ce filage historique a pour ambition de dessiner la place occupée depuis les années 50/60 par la participation d'abord (1) dans le champ de l'environnement, puis de se centrer (2) sur celui de la GEMA.

2.1. Evolution des liens entre participation et environnement

2.1.1. A partir des années 50, le temps de l'émergence des concepts

Dès les années 50, la question de la participation est l'enjeu de débats, plus théoriques que pratiques, entre un courant dit « participationniste »⁶ s'opposant à un courant « élitiste »⁷ défendant une division nécessaire entre "dirigeants" et "dirigés" pour le bon fonctionnement du système politique. En lien avec une critique de la bureaucratie, considérée comme un obstacle à l'adaptation et l'innovation⁸ du fait de son modèle hiérarchique, le courant participationniste défend une conception républicaine du civisme et, pour ce faire, une « éducation des masses ». Le recours à la participation doit notamment permettre l'amélioration des prises de décisions et leur acceptation. Cependant, en pratique, la participation est conçue comme un complément au fonctionnement de la

⁵ Grand Isabelle et Salvador Juan, « La technocratie en France, Une nouvelle classe dirigeante ? », Le bord de l'eau, 2015

⁶ Cécile Blatrix dans « La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », Sorbonne, thèse soutenue en Aout 2012 » définit le courant participationniste de par son aspect prescriptif et souvent explicitement militant. Ce courant est surtout représenté par des auteurs anglo-saxons, et constitue une réaction contre certaines conceptions élitistes qui voient dans l'apathie de la majorité des citoyens une condition du bon fonctionnement des démocraties. On peut citer les ouvrages suivants : Berelson Bernard.R., et alii, *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954 ; Sartori Giovanni, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, ; Crozier Michel, Huntington Samuel, Watanuki Joji, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* New York, New York University Press, 1975 ; Macpherson Crawford Brough, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Mont Royal, La Découverte-Boréal Express, 1985, 157 pages ; Warren Mark, « Democratic Theory and self-transformation », *American Political Science Review*, mars 1992,

⁷ Selon Blatrix (op.cit), les théoriciens élitistes ont tous pour point commun de considérer que toute société est divisée en deux classes : dirigeants et dirigés. On peut citer notamment Schumpeter Joseph, *Capitalisme socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1963

⁸Voir à ce sujet Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil 1963

démocratie représentative, s'appuyant sur des techniques d'information censées donner le pouvoir au citoyen de « contrôler » le choix de ses élus.

Il faudra attendre la fin des années 60 et l'émergence de nombreux mouvements contestataires, dont Mai 1968 constitue l'acmé, pour assister à une remise en cause des fondements de la démocratie représentative, disposant d'un plus large écho. Pour y répondre mais surtout pour pacifier sa dimension subversive, les pouvoirs publics s'approprient la thématique et instaurent de nouvelles dispositions⁹ incluant notamment l'information du citoyen. A la fin des années 70, plusieurs lois¹⁰ en faveur d'une amélioration des relations entre les services de l'administration et le public viennent concrètement incarner cette évolution de la conception de la citoyenneté.

Alors que l'idée de la participation fait son entrée dans le champ politique, la thématique environnementale n'est pas encore à l'ordre du jour¹¹.

2.1.2. A partir des années 60 : L'environnement, premier terrain d'exercice de la démocratie participative

Après être restés confinés à des cercles restreints, les mouvements contestataires bénéficient d'une audience de plus en plus large et les années 70 sont ainsi marquées par des mobilisations importantes, cristallisées notamment autour du développement de l'industrie nucléaire (Plogoff, La Hague, Superphénix,...) et de l'extension du camp militaire du Larzac. Plusieurs marées noires touchant la Bretagne offrent aussi l'opportunité de mobilisations, interrogeant le progrès et ses revers.

L'importance de ces mobilisations amène les acteurs concernés à se structurer :

- **Du côté des mouvements et associations écologistes**, avec la recherche de relais dans le champ politique, en dehors des partis existants qui ne paraissent pour la plupart pas à même de répondre à ces attentes, tant sur le fond (positivisme à l'égard du progrès) que sur la forme (fonctionnement centralisé). C'est donc en lien avec des associations internationales, tels que les Amis de la Terre, que se développe une conception politique de l'écologie. La candidature de René Dumont, agronome écologiste et tiers-mondiste, à l'élection présidentielle de 1974 constituera le point d'orgue de ces années, en dépit de divergences sur l'opportunité de prétendre au pouvoir d'Etat et celle de défendre des mobilisations larges et en prise directe avec les citoyens et les territoires.
- **Du côté de l'Etat**, la mobilisation est progressive avec notamment une loi sur la défense des réserves naturelles (1957), sur la création des parcs nationaux (1960), privilégiant la défense de la nature. La création en 1963 de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) est sous-tendue par l'affirmation d'une volonté de planifier l'aménagement du territoire et de prise en compte de la protection de l'environnement. En 1967, la mise en place de la branche française du World Wildlife Fund (WWF), confiée à un haut fonctionnaire vise à occuper le terrain associatif. *In fine*, cette volonté de canaliser l'écologie de manière institutionnelle aboutit à la création d'un Ministère de l'environnement en 1971. Cette création marque symboliquement une conception de l'environnement comme « étant l'affaire de tous », même si l'élaboration des « 100 mesures pour l'environnement », base de l'action du nouveau ministère, est l'objet d'un travail en cercle restreint dominé par des technocrates¹².

Quant à la participation, elle va, pour sa part, se trouver rapidement portée sur le devant de la scène. Les acteurs de la société civile, tirant une part significative de leur légitimité et de leur capacité de mobilisation de la critique des dérives d'un pouvoir déjà jugé « technocratique », expriment des attentes explicites de voir les citoyens prendre part à des décisions les concernant. En écho, il est possible d'estimer que les responsables du ministère de l'Environnement envisagent la participation comme une réponse à la faiblesse de leurs moyens et de leur légitimité propres. Dans ce cadre, les associations de protection de l'environnement sont invitées à participer et appuyer le gouvernement, dans le cadre d'une stratégie de dépolitisation des mobilisations écologistes existantes¹³. Pour appuyer cette évolution, la législation évolue avec la reconnaissance de l'environnement

⁹Jacques Chaban Delmas, projet "nouvelle société", septembre 1969

¹⁰ Loi du 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979

¹¹ Charvolin Florian, « 1970 : L'année clef pour la définition de l'environnement en France », La revue pour l'histoire du CNRS [En ligne], 4 | 2001, URL : <http://journals.openedition.org/histoire-cnrs/3022>

¹²Voir Charvolin Florian, « L'invention du domaine de l'environnement », Strates, 9| 1997. Mise en ligne en octobre 2005 URL : <http://strates.revues.org/636>

¹³Blatrix Cécile, « La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », Sorbonne, thèse soutenue en Aout 2012 <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00723560>

comme un des intérêts à prendre en compte lors de l'appréciation de l'utilité publique d'une opération d'aménagement (1971), la loi relative à la protection de l'environnement affirmant le devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel ou encore la loi sur l'obligation d'étude d'impact (1976).

2.1.3. Années 80 : L'environnement, champ d'institutionnalisation de la participation

Les années 1980 sont marquées par l'arrivée de la gauche au pouvoir. Ses liens avec les mouvements d'éducation populaire et autogestionnaires favorisent de nouveaux investissements, incarnés par la réforme de la procédure d'enquête publique, dite "loi Bouchardeau" (1983). Au-delà, le droit des publics à être informés et consultés s'étend à de nombreuses thématiques (social, économique, habitat...), mais seuls les thèmes de l'environnement et du cadre de vie l'imposent comme une obligation. En 1985, la loi relative à la mise en œuvre d'une concertation préalable à toute opération d'aménagement, contribue à préciser les modalités d'une concertation satisfaisante, considérée comme devant être "*effective et importante*" et devant intervenir "*suffisamment tôt*" dans le projet.

Par ailleurs, les lois de décentralisation¹⁴ viennent ouvrir de nouveaux horizons, associant la participation à la mise en place d'une « *démocratie locale* » avec la création de démarches et d'outils généralement contractuels dédiés au développement local, tels que les contrats et chartes de pays. L'enjeu est alors de mobiliser les forces vives et les habitants des territoires autour de projets de développement, commençant à articuler développement économique et préservation de l'environnement et dont les Parcs naturels régionaux constituent la tête de pont.

2.1.4. Années 90 : La participation, pilier de la gestion environnementale

En lien avec la tenue du Sommet de Rio en 1992, cette période voit se cristalliser le concept de « développement durable », opposé à la conception et à la pratique « descendantes » du développement. Pour articuler harmonieusement les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement, la participation apparaît comme l'une des clefs du développement durable. La déclaration de Rio considère ainsi la démocratie participative comme consubstantielle au droit de l'environnement, avec pour présupposé que cette participation accrue des citoyens est un gage de protection de l'environnement. Le terme de « participation » tend d'ailleurs à s'effacer devant celui de « gouvernance », marquant ce rôle central. Sur le terrain, cette dynamique se traduit par la multiplication des démarches locales d'agendas 21, portées généralement par des collectivités et associant de façon plus ou moins active acteurs organisés et citoyens.

En 1995, la loi Barnier dédiée au renforcement de la protection de l'environnement, traite spécifiquement de la participation du public et des associations en matière d'environnement, avec pour mesure-phare la création de la Commission nationale du débat public (CNDP)¹⁵ dont la mission est de « *veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, (...), dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

Au-delà, on assiste à une affirmation du cadre législatif (avec un système de règles explicitées et codifiées dans des textes et des procédures) et à une croissance de la visibilité politique et des moyens administratifs et financiers alloués à la thématique participative. Entre innovation et institutionnalisation, apparaissent de nouveaux dispositifs participatifs, comme par exemple les Commissions locales de l'eau (CLE) des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)¹⁶ ou les instances de pilotage des Plans départementaux d'élimination des déchets. Au milieu des années 2000, on assiste également à l'émergence de nouvelles compétences en termes d'animation de démarches participatives, tant au sein des collectivités que des associations, notamment grâce au programme Emplois Jeunes. Des programmes et travaux de recherche, dont

¹⁴ Loi Defferre promulguée le 2 mars 1982

¹⁵ Revel Martine, et al. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte, Paris, 2007

¹⁶ Voir glossaire et partie « eau » ci-après

le programme « Concertation, Décision, Environnement »¹⁷ lancé en 1999 par ministère de l'Ecologie, commencent à alimenter ces pratiques.

La séquence s'achève en 1998 avec la Convention d'Aarhus, ratifiée par 39 Etats dont la France, qui conforte l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

2.1.5. Années 2000 : Mise en pratique et limites de la « concertation »

Les années 2000 voient la multiplication des processus participatifs dans les domaines de l'environnement et du développement territorial, avec des innovations diverses telles que la mise en place de jurys ou de conférences de citoyens inspirés de pratiques provenant notamment d'Allemagne et du Danemark¹⁸. Parallèlement, on assiste à l'intégration constitutionnelle de la Charte de l'environnement en 2005, dont l'article 7 stipule que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* » A l'échelle européenne, est introduit le principe de l'Initiative Citoyenne Européenne (ICE)¹⁹ en 2007, donnant un droit d'initiative politique à un rassemblement d'au moins un million de citoyens de l'Union européenne, d'au moins un quart des pays membres.

En 2002, la Commission nationale de débat public (CNDP) devient une autorité administrative indépendante et sa saisine est rendue obligatoire pour les projets dépassant 300 millions d'euros. En retour, le déclenchement du processus de participation échoit au maître d'ouvrage, dont les principaux internalisent des compétences spécifiques et non plus seulement aux associations de protection de l'environnement (également aux parlementaires, aux collectivités territoriales). Certains débats font pourtant l'objet de contestations (Projet du 3^{ème} aéroport de Paris (2000) et Nanotechnologies (2008)) ou de boycott par certaines associations critiquant le faible poids de ces débats auprès des décideurs²⁰. Les coûts élevés de transaction de tels dispositifs sont mis en cause par certains élus²¹, qui souhaitent limiter la portée des débats publics comme tribunes de critique sociale. Dans ce contexte, l'existence de la CNDP elle-même fait l'objet de débats politiques au tournant des années 2010²².

Au-delà, la fin des années 2000 laisse place à d'autres critiques spécifiques à la sphère environnementale : la participation est considérée comme ne remplissant pas ses objectifs en matière d'environnement, il est reproché aux projets de participation de n'être évalués qu'à l'aune de leur portée sociale et non environnementale²³.

De plus, des travaux établis dans la sphère des sciences de gestion de l'environnement laissent apparaître que la participation construite suivant le modèle intitulé "Concerter, Analyser, Choisir" peut se révéler en contradiction avec les objectifs²⁴ que ses promoteurs lui ont assigné : elle ne permet pas toujours de régler les conflits d'intérêts, ni les asymétries de pouvoir et peut même prendre la forme d'un "alibi" permettant de donner une légitimité aux décisions tout en éludant la construction collective. Selon Laurent Mermet et Denis Salles, elle ne fait pas disparaître les réticences de groupes d'intérêts et peine à amener à des changements des modes de production / consommation / gestion. En conséquence, Laurent Mermet propose en 2005 un nouveau modèle de production du changement qu'il intitule "Proposer, Ecouter, Requalifier". Celui-ci propose de réconcilier le contenu

¹⁷ L'un des objectifs du programme Concertation, Décision, Environnement (CDE) est de comprendre le fonctionnement et les enjeux de ces processus de concertation. Il est aussi d'analyser leur évolution et de tenter un retour d'expérience pour améliorer les méthodes à l'avenir.

¹⁸ Par exemple, les conférences de citoyens suivantes ont été organisées sur les aliments d'origine transgéniques, par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (1998), le changement climatique (2001), plusieurs sujets (transports, développement rural, etc.) par la Région Rhône-Alpes (2006), la gestion de l'eau potable par Nantes métropole (2008),...

¹⁹ Article 11 du traité de Lisbonne (2007)

²⁰ Concernant les différentes critiques de la participation : Gourgues Guillaume, « Critique de la participation », in Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL: <http://www.dicopart.fr/fr/dico/critique-de-la-participation>.

²¹ Notamment suite à l'annonce de probables « jurys citoyens » par la candidate socialiste à l'élection présidentielle française de 2007.

²² Barbier Rémi, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », Natures Sciences Sociétés, 3/2005 (Vol. 13), p. 258-265

²³ La Branche Stéphane, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », Vertigo, 2009

Mermet Laurent, Dubien Isabelle, Emerit Alexandre, Laurans Yann, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. », In: Politiques et management public, vol. 22, n° 1, 2004. pp. 1-22

(l'ambition technique environnementale) et la procédure (le processus social et démocratique), et de remettre la décision au centre du processus. Dans ce modèle, c'est l'acteur porteur de la politique ou du projet qui initie la dynamique de changement (proposer). L'organisation de la participation (écouter) doit permettre de modifier le projet (requalifier).

Par ailleurs, certaines instances participatives sont critiquées pour leur caractère injonctif et leur inadéquation aux contextes locaux, comme par exemple les Commission locales de l'eau (CLE), les Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) ou des Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC). L'institutionnalisation de ces dispositifs pouvant être qualifiés de très cadrés en termes de mandat et de composition relèverait d'une *"gestion néo-corporatiste de l'environnement local"* dans le sens où le nombre de participants y est limité et basé sur une représentativité qui peut manquer d'effectivité²⁵. Sont ainsi mis en cause le déficit de clarté de leurs objectifs, la temporalité du processus défavorable au maintien et à la cohésion d'un même groupe ou encore l'inadaptation au territoire en comparaison d'initiatives locales "sur-mesure"²⁶

2.1.6. Depuis 2010 : Réformer la "démocratie environnementale"

Ces dernières années, ce qui est couramment nommé « démocratie environnementale »²⁷ n'a pas empêché d'importantes contestations de terrain, bénéficiant d'une couverture médiatique les rendant d'autant plus difficiles à endiguer (ex. barrage de Sivens, aéroport de Notre-Dame des Landes,...). En écho, à la demande du président de la République (décembre 2014), le Ministère en charge de l'environnement a confié une mission de « démocratisation du dialogue environnemental » à la Commission spécialisée du Conseil National de la Transition écologique, avec pour but une plus grande efficacité du dialogue environnemental et une amélioration de la concertation et des dispositifs d'enquête publique. Il est question également d'y étudier l'opportunité de "référendums locaux" en cas d'oppositions. Cette mission se conclut par la remise d'un rapport.

Remis en juin 2015, ce rapport met en évidence la nécessité d'instaurer un dialogue à l'amont des projets pour que la concertation gagne en effectivité. Il distingue à ce titre les « grands projets » les plus coûteux et s'étendant sur plusieurs années, des projets dits « moyens » ou « locaux ». Il préconise que les grands projets fassent l'objet d'un débat *a priori* sur leurs objectifs et justifications, avec un temps d'échange suffisamment long pour considérer de réelles alternatives. Les projets « moyens » ou « locaux » sont quant à eux soumis au souhait du porteur de projet et des publics intéressés, le tout dans une recherche de *"proportionnalité pragmatique entre l'obligation participative et l'impact environnemental éventuel"*. Enfin, des outils innovants destinés à renforcer les mécanismes participatifs y sont encouragés (forum ouvert, conférence citoyenne, débat numérique,...), de même que la présence d'un tiers garant de la conduite du processus.

Ces propositions sont traduites dans une ordonnance sur le dialogue environnemental parue en août 2016²⁸. Elle renforce la participation en amont du processus décisionnel et la préconise pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. Un droit d'initiative citoyenne est instauré pour demander l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable. La participation du public doit dans cet esprit permettre de débattre des caractéristiques du projet ou du plan/programme, de ses conditions de mise en œuvre et de ses impacts environnementaux.

La CNDP se trouve également renforcée dans sa mission de garantir la concertation, avec sa saisine obligatoire pour les plans et programmes nationaux soumis à une évaluation environnementale. De même, celle-ci peut demander la réalisation d'expertises complémentaires et est jugée compétente en matière de conciliation entre parties prenantes. Elle crée et gère une liste de "garants de la concertation", assurant le bon déroulement des procédures de concertation préalable. Quant aux possibilités de saisine, elles s'ouvrent aux citoyens, aux parlementaires, aux collectivités territorialement intéressées et ou aux associations agréées.

Quant aux conséquences de ces évolutions, elles seront à observer dans les années à venir...

²⁵ Barbier, Rémi, Larrue Corinne, « Démocratie Environnementale et territoires : un bilan d'étape », Participations, 2011/1 (N° 1), p. 67-104

²⁶ Mermet Laurent, Salles Denis, *Environnement : la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?*, Deboeck Supérieur, 2015

²⁷ « La démocratie environnementale aujourd'hui » Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat - lors du premier colloque du nouveau cycle de conférences du Conseil d'Etat : La démocratie environnementale. 2010

²⁸ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

2.2. ... en matière de gestion de l'eau

Le recours à la participation dans le cadre de la gestion de l'eau a connu une trajectoire propre liée à différents facteurs.

2.2.1. Une antériorité de gestion collective

Contrairement à d'autres thématiques environnementales bénéficiant d'une attention plus récente, la gestion de l'eau et des milieux aquatiques a bénéficié depuis des temps ancestraux de pratiques de gestion collective spécifiques, particulièrement autour d'enjeux quantitatifs. Bien qu'il ne s'agisse pas d'en faire ici l'inventaire, il est possible d'évoquer la mise en place d'instances et de procédures en régions méditerranéennes en charge d'assurer le partage entre usages de l'eau, l'entretien des ouvrages d'irrigation ou, en régions de marais, la gestion des niveaux d'eau et des ouvrages hydrauliques. Les enjeux de protection contre les inondations ont également justifié la mise en place d'organisations collectives antérieures à ce que l'on connaît aujourd'hui, ne serait-ce qu'à dater de la mise en place et l'entretien d'ouvrages de protection, comme par exemple au 18^{ème} siècle sur la vallée de l'Arve.

Les premiers textes modernes concernant le droit de l'eau remontent quant à eux aux codes napoléoniens. Leur objectif principal était de déterminer le régime de propriété de l'eau. La qualité de l'eau de consommation, via la mise en place des premiers ouvrages de distribution en milieu urbain, devient également un enjeu majeur de santé publique face aux risques d'épidémies.

Cette orientation en faveur d'un paradigme de gestion sur le long terme va marquer la conception de la participation.

2.2.2. Un cadre institutionnel récent à la source d'un modèle participatif original

Durant la première moitié du XX^{ème} siècle, un régime de contrôle des usages est mis en place par l'Etat, compte tenu du fait que la prise en compte des milieux aquatiques en termes environnementaux dans les décisions publiques reste faible. Quant aux processus participatifs institutionnalisés, ils sont à l'époque inexistants.

Dans ce contexte, la loi sur l'eau de 1964 jette les bases d'un dispositif novateur destiné à lutter contre la détérioration de la qualité de l'eau, à l'échelle de six grands bassins hydrographiques. L'objectif est alors de satisfaire les usages parallèlement à l'initiation de la prise en compte des milieux aquatiques, en créant un système associant prélèvement de redevances et distribution d'aides financières en faveur de la qualité de l'eau.

Si la mise en œuvre opérationnelle de ce système est du ressort d'agences financières de bassin, devenues agences de l'eau, l'association des parties prenantes concernées repose sur la mise en place de comités de bassin²⁹. Ces instances consultatives disposent d'un pouvoir de régulation, au travers d'un avis sur les taux des redevances et les modalités d'attribution des aides. Généralement qualifiés de « *parlement de l'eau* », chaque comité de bassin est composé de membres répartis en trois collèges : 40 % représentent les élus des collectivités locales élus, 40 % les usagers et 20 % l'État. Ce dispositif tripartite³⁰ évoque le système paritaire développé à l'époque par l'Etat dans les secteurs du travail et de l'emploi. Il perdure aujourd'hui tout en ayant essuyé des critiques, comme par exemple celles de la Cour des comptes regrettant en 2015 que « *la réforme de la composition des comités de bassin, intervenue en 2014, n'a que faiblement amélioré la représentativité du collège des usagers, qui se caractérise encore par une forte proportion des usagers professionnels (industriels et agricoles).* »

En revanche, l'eau ne connaîtra pas ou peu le développement de dispositifs participatifs destinés à « endiguer » la contestation de grands projets d'aménagement, suivant un modèle incarné dans le débat public. Les grands équipements hydrauliques (barrages hydroélectriques, aménagements fluviaux pour la navigation par exemple) ont sauf exception soit été réalisés avant l'émergence de ces courants contestataires, soit bénéficié de la focalisation sur d'autres enjeux (nucléaire, infrastructures de transport), soit été abandonnés dans les années 80/90 sous la pression de tels mouvements et de l'opinion publique, notamment sur le bassin de la Loire (ex :

²⁹ Barraqué Bernard, *Les Politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Paris, 1995.

³⁰ Qui devient même quadripartite avec les usagers non professionnels.

barrage du Serre de la Fare). Les débats subsistant autour de plusieurs projets de barrages rappellent cependant que ce volet de l'histoire n'est pas définitivement clos.

2.2.3. L'essaimage d'une gestion concertée pluripartite et pérenne à l'échelle des bassins versants³¹

Après la structuration à l'échelle de grands districts hydrographiques, les années 80 voient émerger le concept de gestion concertée à l'échelle des bassins versants avec la création de contrats de rivière, destinés au financement contractuel de programmes de mesures multithématiques. Cette procédure est dotée d'un comité de rivière, accueillant les acteurs locaux concernés ainsi que leurs partenaires techniques, financiers ou disposant d'un pouvoir réglementaire. Les élus locaux y occupent une place déterminante, en tant que principaux maîtres d'ouvrages des actions programmées et responsables des collectivités porteuses de la démarche. Par ailleurs, comme le constate le Comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie en 1999, « *ces comités sont plus des lieux d'information, de légitimation ou d'enregistrement que de débat* », la programmation financière et technique relevant surtout des échanges entre bureaux d'études et ingénieurs des collectivités et de l'Etat.

Cette gestion globale et intégrée rencontre d'emblée une certaine audience et la loi sur l'eau de 1992 va en renforcer la portée. En effet, au-delà de consacrer l'eau en tant que « *patrimoine commun de la Nation* » et d'instituer un principe de gestion équilibrée de la ressource, cette loi va créer deux outils de planification déterminants : les SDAGE pour les six districts hydrographiques nationaux et les SAGE pour les bassins versants. Ces documents de planification présentent l'intérêt de devoir être élaborés et mis en œuvre dans le cadre d'instances partenariales. Si l'élaboration et le suivi des SDAGE reviennent aux comités de bassin, les SAGE sont dotés d'une instance de gouvernance dédiée – la Commission locale de l'eau (CLE) -, également structurée autour de 3 collèges, accueillant des représentants des collectivités territoriales (pour moitié), des usagers (pour un quart) et de l'Etat (pour un quart).

Ainsi, au début des années 90, les politiques de l'eau disposent d'un cadre générique de « concertation », territorialisé, pluripartite et pérenne, s'appliquant à leurs deux principales échelles de mise en œuvre. Il va cependant falloir attendre la fin de la décennie pour voir se multiplier les démarches de planification ou programmation à l'échelle du bassin versant, qu'il s'agisse de SAGE ou de contrats de milieux, et leurs instances de concertation. Comme pour l'environnement, le programme Emplois Jeunes, bénéficiant d'un soutien actif des agences de l'eau, va soutenir la création de postes de chargés de mission, « chevilles ouvrières » en charge d'animer ces procédures et instances au sein des collectivités porteuses de ces démarches. La décennie suivante offrira l'opportunité de leur professionnalisation sur ce volet, en lien avec chercheurs, prestataires et partenaires.

Il est cependant possible de considérer que la philosophie présidant à cette gestion territoriale et concertée de l'eau a évolué. Les contrats de rivière et les premiers SAGE étaient issus jusque dans le courant des années 2000 de la volonté d'acteurs locaux, soutenus par des partenaires techniques et financiers, dans l'esprit de la loi de 1992. Aujourd'hui, les SAGE consistent en une démarche de concertation potentiellement « *forcée et pré-ciblée* », puisque les SDAGE peuvent imposer où et dans quels délais certains doivent être mis en œuvre, avec à la clef une dynamique de participation généralement plus difficile à faire vivre.

2.2.4. Absence de bouleversements liés à l'introduction de la participation du public par la DCE

A dater des années 2000, la DCE, transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004, organise la gestion de l'eau en s'inspirant largement de ce qui a été fait depuis plusieurs décennies en France. Cependant, une différence de taille renvoie au fait de soumettre la politique concernée à une obligation de résultats en exigeant l'atteinte du bon état pour tous les milieux aquatiques. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 dote la France d'outils destinés à répondre à ces nouvelles exigences.

Sur le plan de la participation, la DCE soutient « *la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive* », confirmant les rôles des comités de bassin et des CLE. Conformément à la

³¹Ghiotti Stéphane, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », Développement durable et territoires, Dossier 6 | 2006

convention d'Aarhus, elle introduit cependant la notion plus large de public, conçue comme « *les personnes ayant un intérêt limité aux problématiques de l'eau et une influence réduite sur les résultats des politiques de l'eau* », avec pour enjeu de favoriser leur accès à l'information, la participation de ce public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dans une optique de « *démocratie participative* ».

En pratique, la DCE exige que l'élaboration des SDAGE donne lieu à trois temps de consultation lors de leur élaboration : sur le calendrier d'élaboration, l'état des lieux/diagnostic et le projet de SDAGE. Une analyse conduite sur les deux premières vagues de consultations conduites en France en 2005 et 2008³² laisse cependant apparaître que « *que ce soit par manque d'expérience des services ou par réticence de certaines parties prenantes vis-à-vis de l'expression du public, force est donc de constater que les deux consultations DCE conduites en France, ont été marquées par une faible innovation procédurale et par une instrumentalisation des résultats des enquêtes dans le sens d'une communication favorable aux orientations politiques de l'organisme de bassin.* » Au-delà, les auteurs estiment que les administrations de l'eau et les groupes d'intérêt organisés ont pu craindre cette consultation comme le vecteur d'une remise en cause des positions de pouvoir acquises et se prémunir de « *l'émergence de contre-pouvoirs capables d'interférer avec les orientations de la politique de l'eau.* »

Par ailleurs, à côté de la mise à disposition de documents à consulter dans des lieux publics et d'une enquête d'opinion par voie postale et internet, le ministère en charge de l'environnement recommandait d'expérimenter des modalités de participation plus innovantes, confiées à des associations ou des collectivités candidates dans le cadre d'*appels à projets* portés par les agences de l'eau en lien³³. Dans ce cadre, des initiatives de débat public ont été réalisées sur certains territoires, comme par exemple un forum citoyen porté par la CLE du Sage Drac Romanche. L'absence d'investissement formel sur leur portée laisse cependant penser que ces figures libres, « imposées », n'ont pas forcément contribué à faire évoluer l'approche de la participation dans le cadre de la gestion de l'eau.

2.2.5. Un regard thématique complémentaire

Pour compléter cette lecture chronologique, un regard sur l'évolution des problématiques dominantes traitées dans le cadre des politiques de l'eau en France et de ses échos sur la participation paraît utile.

Jusque dans les années 90, ces politiques portées par les comités de bassin, les directions régionales de l'environnement de bassin et les agences de l'eau, sont essentiellement centrées sur l'amélioration de la qualité de l'eau, via la maîtrise des sources concentrées de pollutions domestique et industrielle. Dans ce cadre, le nombre d'acteurs concernés reste limité (élus, industriels) et les négociations d'ordre technique et financier ne prêtent pas forcément lieu à débat. La mise en place de contrats de rivière et d'instances locales de concertation pluripartites ne change pas radicalement la donne participative. Le fait que seuls les principaux cours d'eau des soient généralement concernés par ces démarches – on ne parle pas encore de bassins versants ou de milieux aquatiques – limite également cette implication plus générale des acteurs locaux plus éloignés des rivières.

Ce n'est qu'avec la résorption progressive de ces points noirs et l'intensification du modèle conventionnel de production agricole que les pollutions diffuses, notamment liées aux excès de nitrates prennent un certain relief à dater de la fin des années 80³⁴. Face à cette mise en cause, les chambres d'agriculture appuyées par des chercheurs de l'INRA³⁵ développent des opérations territoriales destinées à appuyer des changements volontaires de pratiques agricoles. Mobilisant les procédés du développement agricole, des opérations comme Ferti-Mieux et Bretagne Eau Pure voient ainsi le jour. Leurs instances de pilotage sont ouvertes aux administrations et aux collectivités territoriales concernées – plus rarement aux associations de consommateurs ou de protection de la nature –, mais la profession veille à en conserver la maîtrise politique et opérationnelle. Ce

³² Notte Olivier et Salles Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », In Politique Européenne – 2011

³³ Ex. agence de l'eau Adour Garonne, même référence

³⁴ Après une série de problèmes de pollution des eaux par le nitrate dans plusieurs régions, le 20 février 1990, le secrétaire d'Etat chargé de l'environnement, lors d'une conférence de presse, reproche aux agriculteurs d'être le "point noir" en matière de pollution des eaux par les nitrates). Les organisations professionnelles protestent, notamment la FNSEA et le 26, le ministre de l'agriculture et de la forêt, indique qu'il est "difficile de déterminer" la responsabilité de la pollution des eaux par le nitrate et que les agriculteurs sont les "premiers écologistes" du pays.

³⁵ Sebillotte Michel, « Ferti-Mieux - Les agriculteurs s'engagent pour préserver la qualité de l'eau », Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Paris - 1996

type d'opération est étendu à des enjeux quantitatifs sur certains territoires déficitaires en eau avec des opérations Irri-Mieux, fondées sur les mêmes principes. La portée environnementale de ces opérations est rapidement l'objet d'interrogations, notamment de la part d'associations environnementales, telles que la FRAPNA en Rhône-Alpes, qui y voient surtout une logique d'affichage face à une opinion publique de plus en plus sensible à ces questions. Quant aux mesures promues par ces opérations volontaires, elles ont été généralement rattrapées par la réglementation lors de la décennie suivante, poussant généralement à leur abandon.

A la moitié des années 90 et en écho avec la confirmation par la loi sur l'eau de 1992 de la pertinence des approches territoriales, les organisations agricoles décident d'innover en organisant avec l'appui des agences de l'eau Loire Bretagne et Adour Garonne, la mise en place d'une démarche originale de co-formation de 3 jours. Les sessions « Rivière Partage de l'eau »³⁶ sont ainsi mises en œuvre sur près d'une centaine de bassins versants avec pour ambition de favoriser l'interconnaissance des usagers de l'eau et de leurs logiques d'action, associée à la mobilisation de connaissances sur le fonctionnement de l'eau et des milieux. Dégagés de toute ambition de décision, un certain nombre de ces lieux de rencontre préfigurent les instances locales de gestion intégrée de l'eau.

Quant à la prise en compte des enjeux quantitatifs, elle a « bénéficié » de la survenue de sécheresses exceptionnelles (1989 en Adour Garonne, 2003 sur la totalité de la France métropolitaine), ajoutée à une évolution d'orientation des stratégies de gestion de la ressource dans les années 90. L'ambition de « créer » ou d'accéder à de nouvelles ressources en eau, via la création de réserves ou le captage de nouveaux aquifères, s'est ouverte à celle de maîtriser les différents usages de l'eau. Cette approche a renforcé la nécessité d'associer les acteurs représentant les différents usages et le SAGE est apparu comme l'outil adapté pour se donner des règles de conduite collective en la matière, relayées opérationnellement par la mise en place de plans de gestion de la ressource. En revanche, les enjeux relatifs à l'adaptation au changement climatique, plus difficiles à appréhender sur le fond et dans le temps, demeurent à ce jour davantage en toile de fond, donnant lieu à quelques initiatives participatives expérimentales d'agences de l'eau ou de leurs partenaires (Garonne 2050, Explore 2070, Hycarre Bourgogne).

Au-delà, les enjeux relatifs à la préservation, la gestion et la restauration des milieux aquatiques, mis sur le devant de la scène par la DCE, exigent également de prévoir des modalités d'association des acteurs concernés³⁷. Leur forte dimension territoriale – l'enjeu étant souvent de remettre en question des activités humaines sur des espaces conquis plus ou moins anciennement sur les cours d'eau ou les zones humides – tend à redonner une place centrale aux propriétaires riverains et à la question foncière. En outre, contrairement au débat public qui concerne généralement des projets d'infrastructures ou d'aménagements potentiellement néfastes pour l'environnement, c'est généralement l'acceptabilité de projets a priori favorables à l'environnement (mais pas pour autant « acceptés » pour des motifs économiques, politiques, culturels,...), qui justifie le recours à la participation.

Quant aux enjeux relatifs aux inondations, ils ont connu une déclinaison des démarches et instances associées à la GEMA, qu'il s'agisse de planification ou de programmation³⁸. Même s'il s'agit des mêmes souvent des mêmes cours d'eau que ceux concernés par les SAGE, on observe une césure en termes de gouvernance participative de ces nouvelles démarches et instances, liée à des politiques publiques différentes, des leviers spécifiques et au poids culturel de la question du risque subi par les populations.

2.2.6. Aujourd'hui, des questions en suspens

Le cadre dessiné à dater de la loi sur l'eau de 1992 n'a pas été remis en cause. Les instances attachées à ces démarches (CLE, comités de rivière) peuvent être considérées comme la clef de voûte du système participatif ; elles ne se révèlent pourtant pas suffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins de participation. Elles s'accompagnent donc d'une multitude d'initiatives participative mises en œuvre sur les bassins versants, à vocation plus opérationnelle, plus ou moins formelles et plus ou moins ambitieuses en particulier pour

³⁶ GREP – « Vers une gestion concertée de l'eau » – Revue Pour N° 157 – 1998

³⁷ Restauration hydromorphologique et territoires : Concevoir pour négocier. Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse/ASCA. 2011

³⁸ Créées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ou "Grenelle 2", les stratégies locales de gestion des risques d'inondation sont élaborées sur les territoires à risque important d'inondation (TRI). Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) présentés le 10 juillet 2014 et les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) élaborés à l'échelle des grands bassins hydrographiques.

accompagner les actions de protection de captages, de restauration de milieux ou encore de plans de gestion de la ressource, détaillées dans la partie suivante. Certains observateurs estiment d'ailleurs que l'existence de démarches et d'instances de concertation à l'échelle des bassins versants agirait comme un facteur favorable à la mise en œuvre de processus participatifs thématiques, légitimant les enjeux traités et acculturant les acteurs à la participation.

Si le recours à la participation constitue donc un principe généralisé, voire un passage obligé, peu remis en cause, le concept reste suffisamment flou pour laisser place à un large éventail de pratiques dotées de niveaux d'ambition très variables. En regard, une offre méthodologique croît régulièrement, sans qu'il soit forcément évident de s'y retrouver pour les porteurs de ces démarches et leurs partenaires. Ce contexte explique sans doute la permanence des questions sur l'efficacité environnementale de ces dispositifs participatifs, déjà exprimées par ailleurs (perte de temps, réduction des ambitions environnementales des projets, maintien des conflits et oppositions,...).

Par ailleurs, le contexte institutionnel de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques continue à évoluer, notamment avec l'attribution aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une nouvelle compétence portant sur la gestion des milieux aquatiques et de la protection des inondations (GEMAPI)³⁹, impactant forcément les rôles et les relations des acteurs concernés.

2.3. Conclusion

En page suivante, une frise temporelle courant des années 50 à aujourd'hui offre une lecture conjointe de l'ensemble des évolutions évoquées dans ce filage historique, reprenant à la fois le contexte sociétal, les cadres politiques, législatifs et réglementaires. On y distingue ainsi de haut en bas :

- La place des questions environnementales dans le domaine social et politique (flèche orange) ;
- Un certain nombre de décisions étatiques ou législatives concernant l'environnement et la participation (flèche bleu clair) ;
- Les principaux textes communautaires et internationaux concernant l'environnement et la participation (flèche vert clair) ;
- Les principales décisions étatiques et législatives relatives à la GEMA, auxquelles s'ajoutent l'évolution de la logique prioritaire de ses politiques (flèche bleu foncé),
- Les points de vue portés sur la participation (flèches rouges).

La prise en compte de l'eau et des milieux aquatiques dans les décisions publiques, accompagnée de la mise en place de cadres participatifs, a précédé les initiatives correspondantes dans le domaine plus général de l'environnement. Dans ce cadre, la GEMA s'est d'emblée inscrite dans un cadre spécifique et original, orienté vers une gestion territoriale, pérenne et multipartite. Elle n'a donc mobilisé qu'à la marge les cadres participatifs de l'environnement. Néanmoins, la récente modernisation du dialogue environnemental (2016) dessine les voies d'un possible rapprochement de ces approches, sans qu'il soit possible de prédire quels en seront les effets.

Pour mémoire, les grandes étapes des priorités de la GEMA et de la mise en œuvre de la participation dans ce cadre de la GEMA peuvent être envisagées comme étant les suivantes :

- Les premiers textes modernes concernant le droit de l'eau remontent aux codes napoléoniens, avec pour objectif principal de déterminer le régime de propriété de l'eau. L'eau présente cependant la spécificité de donner lieu à l'existence de dispositifs collectifs locaux généralement traditionnels de gestion de la ressource, de milieux ou de protection contre les inondations (ex. irrigation gravitaire, création et entretien des digues, gestion des milieux humides,...).
- La première moitié du XX^{ème} siècle est marquée par un régime de contrôle des usages par l'Etat. La prise en compte des milieux aquatiques dans les décisions publiques reste faible ; les processus participatifs modernes inexistant.
- La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 organise la gestion décentralisée de l'eau par grand bassin. Elle crée les agences de l'eau et les comités de bassin, premières instances participatives dédiées, fondées sur la représentation des usages et intérêts en présence. La prise en compte des milieux aquatiques est de plus en plus importante ; l'objectif étant de satisfaire les usages parallèlement à une meilleure prise en compte des milieux aquatiques.

³⁹Compétences GEMAPI, la loi et ses décrets d'application - <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/locale/gemapi/loi-decrets.php>

- La gestion intégrée et concertée à l'échelle des bassins versants naît dans les années 1980 avec les premiers comités de rivière et contrats.
- La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 consacre l'eau en tant que « patrimoine commun de la Nation ». Elle institue un principe de gestion équilibrée de la ressource. Elle met en place de nouveaux outils de la gestion des eaux par bassin versant : les SDAGE et les SAGE, associés respectivement à des instances participatives dédiées, les comités de bassin et les commissions locales de l'eau.
- La Directive Cadre sur l'Eau (transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004) organise la gestion de l'eau en s'inspirant largement de ce qui a été fait depuis plusieurs décennies en France. Elle va cependant plus loin en exigeant l'atteinte du bon état pour tous les milieux (objectif de résultats).
- La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 dote la France d'outils destinés à répondre aux exigences européennes. Les dynamiques collectives à l'échelle de bassins versants se poursuivent tandis que la participation est mobilisée pour avancer sur des études ou démarches de plus en plus contraintes ou « cadrées » par la réglementation.

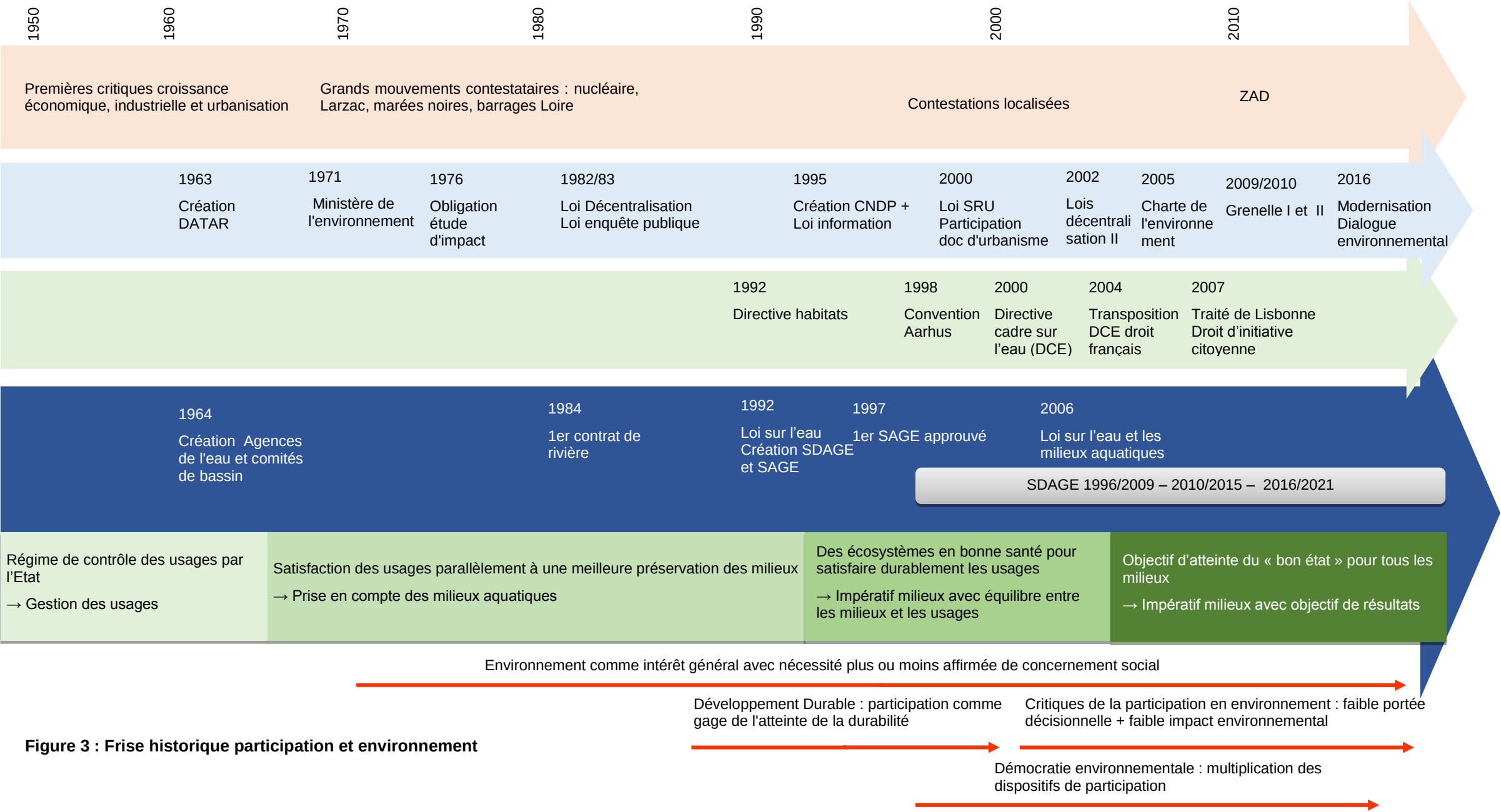


Figure 3 : Frise historique participation et environnement

3. Les paysages de la pratique

Parmi les différentes investigations alimentant cet état des lieux, il en est une qui occupe une place centrale. Elle concerne l'observation des pratiques de participation⁴⁰, réalisée dans le cadre de plus d'une centaine d'entretiens auprès de praticiens de terrain et de leurs partenaires, complétée de la consultation d'une centaine d'études, articles et documents afférents.

La spécificité de cette étape est d'avoir été conduite de manière inductive, c'est-à-dire en alimentant et structurant l'analyse à partir des écoutes et analyses de terrain⁴¹. Pour conserver la trace de ce cheminement, ce chapitre est structuré dans l'esprit d'une approche paysagère, distinguant différents plans et niveaux de lecture qu'offre ce type de lecture.

Y sont successivement présentées les pratiques relevant (1) des comités de bassin, (2) des commissions locales de l'eau (CLE), puis (3) des instances de gouvernance des démarches contractuelles à l'échelle des bassins versants. Viennent ensuite (4) une série d'analyses croisées des pratiques associées à la mise en œuvre d'actions opérationnelles de restauration des cours d'eau, de gestion qualitative et quantitative de la ressource en eau. Enfin, s'y ajoutent (5) les pratiques de consultation ouverte (enquête publique, consultation DCE/SDAGE, débat public) ainsi que (6) les pratiques de participation citoyenne, émanant du monde associatif.

Cette posture ouverte sur les pratiques de participation dans le cadre de la GEMA a cependant exigé de sérier au préalable le champ concerné et les entrées possibles pour l'investiguer. Il paraissait nécessaire de centrer ces investigations sur des **collectivités territoriales impliquées dans la GEMA** (syndicats de rivière, EPAGE, EPTB, autres EPCI,...), au titre de procédures partenariales de planification et de programmation mais aussi au titre des actions thématiques qu'elles mettent œuvre. Cependant, s'y cantonner est vite apparu insuffisant pour couvrir ce champ et il a semblé utile de s'intéresser à d'autres approches et consulter d'autres acteurs, dont notamment :

- des acteurs pouvant témoigner de la **mobilisation d'instruments à caractère réglementaire** destinés à la consultation du grand public, mobilisés soit par les collectivités gestionnaires en lien avec les services de l'Etat (enquêtes publiques), soit directement par ces services ou assimilés (consultations DCE/SDAGE). Dans le même esprit, ont été intégrées les démarches relevant strictement du débat public et potentiellement de l'extension récente de sa logique au travers de la modernisation du dialogue environnemental,
- des acteurs associatifs, **porteurs d'initiatives et d'outils relevant de la participation citoyenne**, dont nous avons constaté lors du cadrage le poids croissant au sein des réflexions voire de certaines initiatives conduites en relation avec des collectivités gestionnaires, comme en témoigne par exemple la mise en place d'une expérimentation sur cette approche soutenue par l'agence de l'eau RMC.
- des acteurs impliqués dans la gestion de la **participation mise en œuvre dans le cadre des comités de bassin**, impactant assez directement les démarches et initiatives participatives portées par les collectivités gestionnaires.

Le schéma suivant présente comment ces différents univers se situent par rapport à deux types de critères distincts, dont :

- **l'échelle géographique** à laquelle le processus participatif est mis en œuvre, distinguant l'échelon du bassin versant ou du sous bassin-versant, un échelon supra correspondant à celui des districts et un échelon infra concernant la mise en œuvre des actions proprement dites.
- **le poids relatifs des cadres juridiques** s'appliquant au processus participatif, distinguant un univers relevant d'initiatives réglementaires au sens strict (enquêtes publiques, consultation DCE/SDAGE, débat

⁴⁰ Le terme « participation » recouvre l'ensemble des moyens, procédés et pratiques, destinés à favoriser la participation au sens politique du terme. Il recouvre les pratiques d'information, consultation, concertation, négociation, médiation et facilitation, dont des définitions sont proposées dans l'introduction de ce rapport p15-16

⁴¹ Cette posture se distingue d'une approche déductive qui aurait consisté à vérifier un certain nombre d'hypothèses générales posées au préalable dans le cadre d'une observation *a priori* plus orientée.

public) d'initiatives sans encadrement réglementaire émanant essentiellement de partenariats volontaires avec le milieu associatif.

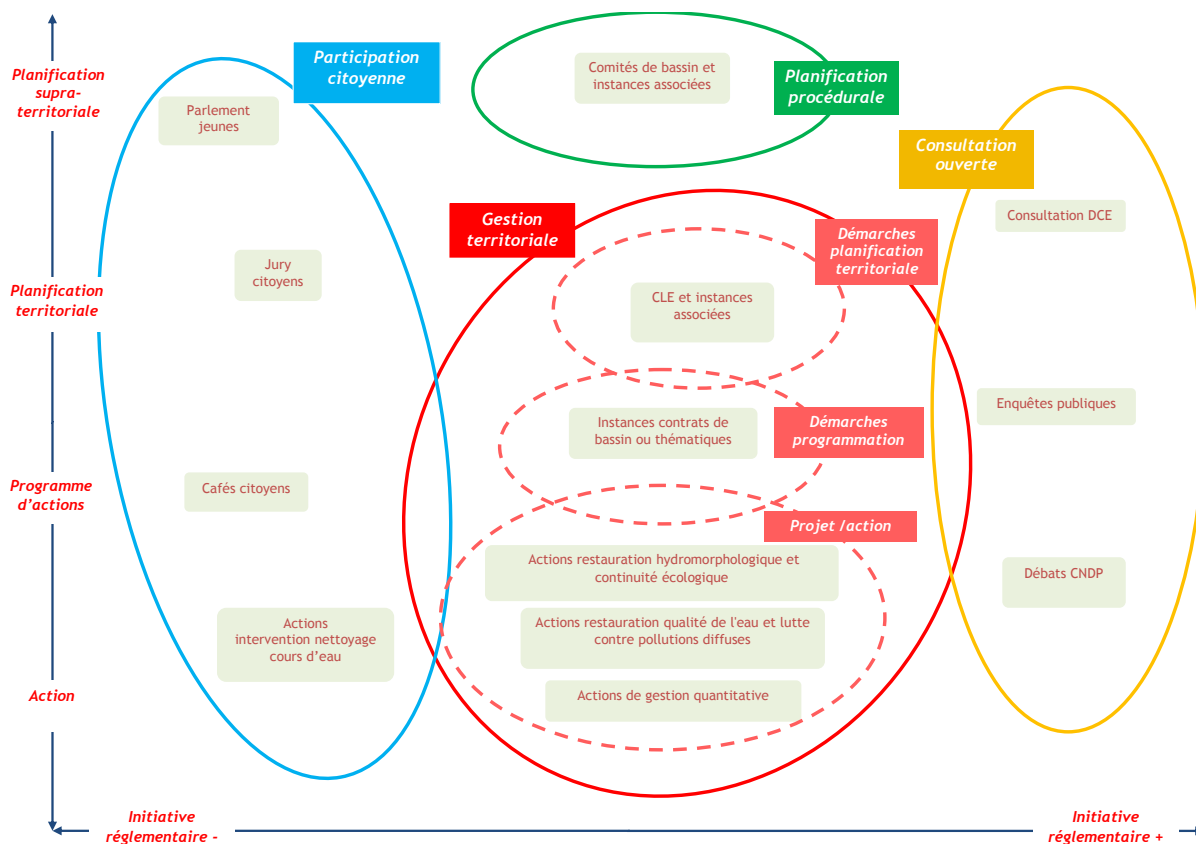


Figure 4 : Organisation du terrain d'investigation de l'étude

Cette figure permet de distinguer quatre ensembles de démarches, relevant d'un cadre commun avec :

- En haut au centre, **un ensemble (en vert) consacré à la planification procédurale**, concernant les comités de bassins et instances associées, en charge notamment des SDAGE et de leurs déclinaisons.
- **Un ensemble central (en rouge) correspondant aux objets pratiques de participation dans le cadre de la gestion territoriale de l'eau et des milieux**. Cet ensemble recouvre trois sous-ensembles, relatifs respectivement aux démarches de planification territoriale centrées sur les CLE et instances associées aux SAGE, aux démarches de programmation de type contrat de milieu et à leurs instances de gouvernance et à l'échelle des projets/actions opérationnels. Ce dernier sous-ensemble distingue les trois entrées principales de la GEMA : la gestion quantitative de la ressource, sa gestion qualitative et la restauration physique des cours d'eau.
- A droite, **un ensemble (en jaune), couvrant l'ensemble des instruments à caractère réglementaire destinés à favoriser la participation d'un public aussi large que possible**, s'agissant de la procédure d'enquête publique, des consultations conduites dans le cadre de la DCE et des SDAGE ou de celles relevant du débat public et du dialogue environnemental, tel que promu par la CNDP.
- A gauche, **un ensemble (en bleu) englobant les initiatives de participation citoyenne**, généralement portées par des acteurs associatifs, sachant que ne figurent dans cet ensemble que des exemples au sein d'un panel de pratiques et d'outils très important.

Cet état des lieux est lui-même structuré autour de ces ensembles et sous-ensembles, présentant systématiquement leur cadre général et principes participatifs, les méthodes et approches mobilisées, ainsi que les pratiques en cours, leur évolution et leur portée.

3.1. Pratiques participatives au sein des comités de bassin

Commencer cet examen par celui de la situation de la participation au sein des comités des bassins répond d'abord au fait qu'il s'agit des premières instances participatives associées à la GEMA. Faisant figure de précurseurs, ils ont déterminé la forme et la logique de fonctionnement d'autres instances participatives, par la suite à l'échelle des territoires de gestion. Par ailleurs, avec l'avènement des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et le renforcement de leur rôle prescriptif dans le cadre de la DCE, l'impact des décisions des comités de bassin sur les orientations des déclinaisons territoriales de la GEMA est croissant. Cela entraîne d'éventuelles concurrences sur la portée des démarches participatives conduites à l'échelle de territoires de gestion.

3.1.1. Cadre général et principe participatif

Créés en 1964⁴² à l'échelle de chacun des six districts métropolitains, les comités de bassin ont initialement pour rôle de délibérer et valider les taux et montants des redevances et des aides des nouvelles agences de l'eau. Ces objets de délibération et de décision se sont élargis avec le développement du droit de l'eau français et européen. Au titre la loi sur l'eau de 1992, ils reçoivent mandat d'élaborer les SDAGE, puis voient leur poids renforcé par la dimension réglementaire plus affirmée de ces documents à dater de la LEMA 2006. Ils sont par ailleurs consultés ou font parfois office d'autorités de validation sur certains sujets relatifs à la gestion de l'eau sur leur périmètre (avis sur projets d'aménagement, validation de SAGE ou procédures contractuelles, etc.). Depuis 1995, les Départements d'Outre-mer disposent de leurs propres comités, associés pour la plupart aux nouveaux Offices de l'eau⁴³.

Sur le plan de la participation, leur principe générique s'inspire de la gestion paritaire initiée en France en matière de travail, dans le cadre de dispositifs bipartites associant les intérêts du patronat et du salariat. Ce principe de gouvernance connaît une forme d'âge d'or, de l'après-guerre jusqu'à la fin des années 60⁴⁴. Il « force » par ailleurs différentes parties aux intérêts jugés opposés à co-gérer un même objet sur du long terme. Ces dispositifs sont qualifiés de « participatifs » parce qu'ils ne sont pas pris en charge par l'Etat et qu'ils ambitionnent l'émergence de compromis. Les comités de bassin mettent ainsi en place une gouvernance tripartite associant à l'Etat, les collectivités et les usagers, représentant contributeurs et bénéficiaires du circuit financier mis en place au titre du principe pollueur-payeur. Cette configuration inspirera directement celle des CLE lors de la création des SAGE dans le cadre de la loi sur l'eau de 1992.

3.1.2. Fonctionnement au regard de la participation

- **Le poids du fait réglementaire**

Au préalable, il est important de souligner que les méthodes de travail et d'animation au sein sont largement dictées par des prescriptions juridiques⁴⁵, certaines étant dictées par des textes spécifiques aux comités de bassin, d'autres par des dispositions plus générales.

⁴² La loi du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, a créé les organismes de bassin en France métropolitaine (Comités de Bassin et Agences de l'eau).

⁴³ C'est la loi sur l'eau de 1992 qui étend le dispositif aux départements d'outre-mer : les comités de bassin ultra-marins sont créés mais pas les agences. Les décrets et arrêtés d'application sont publiés en 1995. (Décret n° 95-632 du 6 mai 1995 relatif aux comités de bassin). La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 complète le dispositif par la création des offices de l'eau, établissements publics locaux à caractère administratif, rattachés aux départements.

⁴⁴ Ils président ainsi à la gestion de la sécurité sociale, l'assurance chômage, de l'assurance maladie, etc.

⁴⁵ Et notamment : « Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution », le « Décret n° 66-699 du 14 septembre 1966 relatif aux comités de bassin », « La loi sur l'eau et les milieux aquatiques », la « Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques », la « Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne », le « Décret n° 2007-980 du 15 mai 2007 relatif aux comités de bassin », le « Décret n° 2007-984 du 15 mai 2007 fixant la liste des représentants de l'Etat et de ses établissements publics aux comités de bassin », l'« Arrêté du 15 mai 2007 relatif à la représentation des collectivités territoriales et des usagers aux comités de bassin », le « Décret n° 2014-722 du 27 juin 2014 relatif aux comités de bassin », le « Décret n° 2017-951 du 10 mai 2017 relatif aux comités de bassin ».

Leurs agendas et modalités de saisine sont encadrés par la loi, en lien avec la gestion du SDAGE et les politiques d'intervention des agences de l'eau. Au sein de ce périmètre, il apparaît que les tutelles étatiques fixent néanmoins un cadre plus précis, consistant à trouver un espace entre les injonctions nationales et l'expression des priorités du bassin. Leurs décisions n'ont d'ailleurs pas de valeur juridique et ont besoin des agences et des ministères concernés pour être appliquées. Le comité de bassin a donc une liberté de saisine et d'agenda interne réelle mais fortement négociée en amont et aval dans des instances intermédiaires technocratiques. Selon certains membres de comités de bassin, cette liberté se serait amenuisée avec l'avènement de la DCE réduisant la dimension véritablement participative des comités de bassin.

- **Une instance appuyée sur un dispositif étoffé**

Sur le plan de la participation, les comités de bassin s'appuient en pratique sur une série d'autres instances. La dimension participative n'est donc pas réductible qu'à l'instance principale mais à mettre en relation avec :

- **son bureau**, instance réduite en nombre dont les membres sont élus par le Comité en proportion de leurs poids au comité de bassin. Il constitue en réalité, la véritable instance de délibération ;
- **ses commissions techniques et thématiques**, en charge de faire avancer les échanges sur certains sujets et d'alimenter les arbitrages du bureau et les décisions du comité. Par exemple, en Adour Garonne, 4 commissions techniques (agriculture, industrie, usages domestiques, milieu naturel aquatique) et 3 commissions thématiques (planification, communication, relations internationales). Des commissions planification sont apparues en 1992 avec pour mission de délibérer et préparer les décisions du comité lors de l'élaboration des SDAGE ;
- **des commissions géographiques**, instances créées souvent à l'échelle des régions dans les années 1980 et associant le plus souvent membres et non membres du comité. A dater de la LEMA, leur composition est restreinte aux seuls membres du comité de bassin, avec un rôle plus formel sur le suivi des SAGE, avec à la clef selon nos interlocuteurs une perte d'intérêt de ces instances qui permettaient d'élargir le cercle des intéressés. La possibilité d'organiser des « forums locaux de l'eau » ouverts à d'autres acteurs de l'eau a permis de contourner cette difficulté et de pallier ce déficit.

Deux autres instances entretiennent des liens forts avec le comité de bassin :

- **le conseil d'administration de l'agence de l'eau** majoritairement composé de membres du comité de bassin⁴⁶, qui soumet notamment au comité les propositions en matière de redevances et de programme d'intervention ainsi que d'attribution des aides,
- **le conseil scientifique de l'agence de l'eau**, qui bien que rarement mobilisé, a pu jouer un rôle fort d'arbitre face à de grands projets conflictuels comme le barrage de Charlas ou des controverses émanant du comité de bassin.

- **Mobilisation des acteurs et poids de la représentativité**

La mobilisation des participants est un objectif en soi des comités de bassin. Cet appel à participer est facilité, en partie, par le fait que les délibérations et décisions collectives portent notamment sur l'attribution des moyens financiers des agences de l'eau⁴⁷, dont les participants ont aussi besoin. Leur présence est donc stratégique ne serait-ce que pour défendre leurs intérêts et les bonifier.

La caractérisation des parties prenantes est ici la dimension méthodologique la plus investie, notamment au regard de la représentativité des intérêts en présence et leur mode de désignation relevant de la loi. La portée décisionnelle du comité de bassin n'est pas étrangère à cet état de fait, avec un enjeu de légitimité de l'instance en parallèle d'un enjeu de gouvernance (et de capacité potentielle à dégager une majorité). La loi esquisse en premier lieu sa « composition de principe » en trois collèges, chacun étant investi d'un « poids » différent avec :

- un **collège des Collectivités** (40 % des membres), composé d'élus et trouvant sa légitimité dans leur élection au suffrage universel, leur proximité au terrain et leur statut de gestionnaire et/ou d'usager d'une partie de la ressource selon les cas. Au sein de ce collège, sont représentés les Conseils régionaux, les

⁴⁶ Par exemple en RMC, sur 38 membres, 33 sont des membres du comité de bassin Rhône Méditerranée et 3 de celui de Corse, avec une représentation équivalente par collège.

⁴⁷ Il faut noter qu'à sa création le comité de bassin n'a qu'un rôle consultatif, avant que ses missions ne soient élargies à l'orientation des politiques d'intervention des agences de l'eau, à l'élaboration du SDAGE, à l'agrément des contrats de milieux, etc.

Conseils départementaux, les communes ou leurs groupements et plus récemment les parlementaires, les CLE et les EPTB ;

- un **collège des Usagers** (40 % des membres), légitimes à siéger au titre des intérêts privés qu'ils représentent. On y distingue des organismes professionnels (ex. chambres consulaires, représentants des pêches maritimes et en eau douce, des hydroélectriciens,...) des producteurs d'eau potable, des sociétés d'aménagement régional et des associations de défense du consommateur, de protection de la nature et du tourisme et/ou activités nautiques. A partir de 1992, les associations de protection de la nature font cependant exception au travers de leur souci de défendre l'intérêt public environnemental ;
- un **collège de l'Etat**, avec 20 % des sièges, tire sa légitimité de sa fonction (et du devoir de réserve associé) de garant de la politique nationale.

La représentativité assurée dans ces collèges repose donc sur de nombreux critères d'ordre catégoriel, scalaire (région, département, commune), socio-géographique (rural, urbain, montagne, littoral...), types et tailles d'activités (petites et grandes entreprises et communes, agriculture, pêche, usages économiques versus non économiques). Elle suscite des intérêts et des limites relevés par quelques personnes interrogées :

- Cet investissement très fin sur « qui participe », couplé au caractère pérenne de l'instance, a pour avantage de paraître « robuste » et « non arbitraire », élément-clé de légitimité du dispositif. En écho, sont relevées une rigidité d'adaptation des cadres et des processus, une incapacité à revoir les modalités de participation, notamment au travers de l'ouverture à de nouveaux groupes potentiellement légitimes. Par exemple, les associations environnementalistes attendront 20 ans avant d'y siéger dans les années 90, et encore près de 20 ans, avant de voir le collège des usagers divisé en sous-collèges pour éviter leur mise en minorité permanente et leur non-participation au bureau et conseil d'administration. Ce déficit de souplesse nous paraît à rebours des concepts du « dialogue territorial » et de la « facilitation » voulant que l'animation du dispositif soit modulable et souple pour répondre aux besoins des participants⁴⁸. De même, cet effort conséquent pour désigner en amont et de manière fixe qui est légitime à participer entre en opposition avec le concept « de non-désignation et d'équivalence des participants » que l'on retrouve au sein de la sphère de l'enquête et du débat publics.
- La pérennité de l'instance permet d'opérer une montée en connaissance et compétence et joue un rôle de formation sous-jacent. Elle amène avec le temps l'émergence d'une culture commune minimale, utile pour dégager des compromis mais risquant de mener à la constitution d'une forme d'« entre soi » chez les plus investis et d'un équilibre qui, s'il est peu conflictuel, n'invite pas à l'innovation. Cette situation est d'autant plus prégnante qu'à dire d'experts, les personnes réellement impliquées représenteraient entre 10 et 25 % des membres désignés pour les bassins de métropole continentale. Cette faible participation s'expliquerait du fait d'une technicité croissante véritable « barrière à l'entrée ». Les élus et certaines associations désertent le plus vite l'instance soulignant la dimension quasi-professionnelle nécessitée par la participation, marquée par la disparité entre groupes disposant d'experts (Etat et usagers économiques organisés) ou n'en disposant pas (certains élus et associations). En écho, des débats sur la légitimité à participer se font jour, portés notamment par des élus estimant que leur désignation par les citoyens est supérieure en valeur. *A contrario*, les associations désignées par le préfet peuvent être attaquées pour leur caractère non représentatif. D'autres reprochent aux acteurs économiques de ne pas savoir embrasser une position d'intérêt général ou de ne représenter qu'un pan des positions de leur profession.
- La valeur à accorder à l'effectivité de la représentativité est d'ailleurs très variable. Nos entretiens permettent de constater que de nombreux élus ne rendent pas compte des échanges et des décisions prises, ni ne préparent collectivement leur position auprès des instances qui les ont désignés. Au contraire, les représentants des industriels fonctionnent avec des mandats quasi-impératifs de leurs mandants. Quant aux représentants agricoles, il leur est parfois reproché une incapacité à garantir que leur position traduit celle de leur profession. En miroir, se pose la question de la façon dont ils se sentent tenus par des décisions prises (consensuellement) au sein de l'instance et de leur capacité à les défendre voire les promouvoir auprès des acteurs qu'ils représentent.

Le jeu des tailles et du temps

Les comités de bassin diffèrent selon les caractéristiques des territoires qu'ils chapeautent. Les grands districts⁴⁹ disposent d'instances évoluant en nombre entre 130 et 190 membres, dont la taille favorise une mise à distance des pressions locales tout en restant assez proche pour conserver une pertinence technique. *A contrario*, les

⁴⁸ Cf. chapitre sur les courants de pensée.

⁴⁹ Adour Garonne, Loire Bretagne, Rhône Méditerranée Corse, Seine Normandie.

petits districts⁵⁰ disposent de comités d'une centaine de membres avec une tonalité plus conviviale. Accueillant de trente à quarante membres, ceux des DOM et de Corse⁵¹ présentent la particularité d'être calqués sur le périmètre d'autres collectivités territoriales (Département/Région).

Leur mode de fonctionnement a également évolué dans le temps, avec plusieurs périodes à la clef :

- **1964-1992** : Période caractérisée par des technologies de l'information limitée et avec une certaine plus-value des rencontres au sein des comités en parallèle d'une gestion sectorielle (petit cycle de l'eau) ayant trouvé un certain équilibre, les sujets d'arbitrage étant relativement simples et limités.
 - **1992-2006** : Période marquée par l'entrée de nouveaux acteurs (environnementalistes notamment), objets (grand cycle de l'eau, milieux aquatiques), logiques de gestion (recherche d'un équilibre avec les milieux et entre les usages,...) et élaboration d'un document d'orientation politique nécessitant une montée en compétence de tous. Cette période est relativement dynamique, avec une forte place accordée à l'innovation des territoires et à un apprentissage collectif en termes d'interconnaissance des acteurs.
 - **2006-2018** : Période pendant laquelle les dimensions règlementaires nationales et européennes prennent de l'ampleur, limitant l'initiative locale des comités. Leurs documents d'orientation deviennent beaucoup plus « précis et prescriptifs » et les dimensions techniques et juridiques « très complexes », prenant le pas sur la dimension politique et délibérative.
- **Une pérennité du dispositif aux effets discutés**

Dédié à des enjeux de gestion, ce dispositif « participatif » n'a pas de limite dans le temps, si ce n'est le renouvellement de ses membres tous les 6 ans, avec différentes implications. Le temps long favorise, selon les personnes interrogées, une montée en compétences des membres, voire un apprentissage des valeurs portées par l'instance. A contrario, certains membres siégeant sur plusieurs mandats peuvent se montrer en décalage par rapport à l'évolution des enjeux traités ou des cadres existants.

Les comités connaissent cependant des périodes de statu quo ou de basse intensité, suivant le fait que les intérêts en jeu ont trouvé des positionnements collectifs équilibrés. Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur le fait que l'instance n'est pas le lieu d'innovations majeures pendant ces périodes, tout en admettant que le comité de bassin constitue pour nombre d'acteurs de terrain un élément fixe (et par ailleurs « assez légitime »), une sorte d'ancre ou de boussole grâce auxquelles il leur est possible de se repérer. C'est un espace vers lequel on peut se retourner en cas de problème et qui ponctue d'ailleurs le début et la fin d'un certain nombre de dispositifs participatifs locaux dans le cadre de procédures d'agrément (SAGE, contrats de milieux,...).

3.1.3. Délibération et décision

Pour achever ce tour de vue, il reste à envisager la manière dont ces instances traitent et articulent processus délibératif et décisionnel.

- **Des techniques délibératives classiques sans investissement méthodologique**

Les acteurs interrogés témoignent du fait que les comités pléniers ne sont ni des lieux de débats, ni de propositions. Ils ont pour principale fonction d'informer et de décider formellement. L'organisation fonctionne d'ailleurs de sorte qu'aucun débat réel ne puisse véritablement avoir lieu, le bureau et les commissions ne faisant remonter au vote que les éléments faisant l'objet d'un compromis discuté et validé par les intérêts en présence. Ainsi le Comité de bassin, mais aussi les commissions géographiques, fonctionnent sur un mode « présentation/commentaire », proche du modèle « Instituer, Délibérer, (faire) Eluder ».

Le comité de bassin faisant figure de « grand-messe », ces membres expliquent que les véritables délibérations se jouent en commission planification, en bureau ou en conseil d'administration de l'agence, autour d'un noyau de 20 à 30 membres actifs. Dans le cadre des premiers SDAGE, les commissions planification semblent avoir donné lieu à l'expression de besoins variés, à la construction de propositions très ouvertes et à des débats dynamiques. Cette dimension s'est ensuite resserrée au profit de propositions croissantes des « techniciens »

⁵⁰ Artois Picardie et Rhin Meuse

⁵¹ Depuis 2002, créé par la loi « Corse ».

notamment issus de l'Etat, l'instance ne discutant plus que l'acceptabilité des solutions et textes proposés, selon le modèle « Proposer, Ecouter, Requalifier ». Enfin, de nombreux compromis sont trouvés dans des espaces bilatéraux privés, ces « moments » faisant partie intégrante du cheminement participatif.

- **Une fonction décisionnelle centrale et sous contrôle**

La dimension décisionnelle fait peu l'objet de description et justification méthodologiques. Elle est néanmoins centrale à travers le travail concernant la représentativité. La décision est prise théoriquement à la majorité simple. Le poids et le nombre des collèges est organisé de telle sorte qu'aucun ne puissent théoriquement bloquer l'institution. De même, pour ne pas délégitimer les décisions, les membres de certains comités signent une charte déontologique visant à déclarer leurs intérêts et se retirer des délibérations et décisions les concernant.

Malgré cette attention en faveur d'un fonctionnement majoritaire, les décisions sont toujours prises au consensus à de très rares exceptions près. Une fois le compromis trouvé en amont, on observe généralement une discipline de groupe au moment des échanges et du vote en comité. Il n'est pas rare que les représentants trouvent une solution de compromis tout en décidant que leur groupe s'abstiendra, voire mettra en scène une opposition symbolique pour satisfaire « sa base ». Certaines personnes parlent en ce sens de « jeux de rôles » au moment de la décision. Cette recherche du consensus est critiquée, beaucoup regrettant un « système trop mou ».

Regard sur les DOM : Des territoires marqués par des spécificités et des enjeux cruciaux

L'ensemble des territoires ultramarins présentent des enjeux cruciaux en matière de GEMA, qu'il s'agisse de gestion quantitative ou qualitative de la ressource en eau et/ou des milieux. Les Sdage élaborés à l'échelle de chacun de ces territoires en témoignent amplement.

Pour autant, les problématiques auxquels ils ont à faire face sont liées à des caractéristiques physiques très différentes de celles rencontrées en Métropole (ex. climat tropical ou équatorial, reliefs marqués sur les îles hormis à Mayotte, milieux forestiers en Guyane, types et régimes des cours d'eau avec des cours d'eau très courts et torrentiels sur les îles et de très grands cours d'eau forestiers en Guyane) ainsi que démographiques (densités de population importante pour les îles ainsi que de forts déséquilibres de répartition notamment entre zones littorales et intérieures).

Ces différents éléments ont des conséquences sur la structuration territoriale de la GEMA, comme par exemple en Guadeloupe, où un seul bassin versant a vu la mise en place d'un contrat de rivière (Grande rivière à Goyaves aujourd'hui abandonné) ou celui de la Martinique, pour laquelle les démarches de gestion sont structurées autour des littoraux (par contrats de baie ou littoral), tout en intégrant l'amont des bassins versants des cours d'eau concernés. Cette structuration paraît d'ailleurs constituer une réponse adaptée au contexte local et démontre une certaine avance par rapport aux pratiques métropolitaines, dans le cadre desquelles le lien terre-mer a plus de mal à voir le jour.

Sur certains territoires, la subsistance d'enjeux liés au « petit cycle de l'eau » paraît également faire écran à ceux du « grand cycle ». En effet, les difficultés régulières d'accès à l'eau potable et de raccordement à l'assainissement sont encore patentes sur certains territoires, notamment à Mayotte comme en témoignait le président du comité de bassin en juin 2015 : « *Mayotte a des problèmes avec sa gestion de l'eau : outre le faible taux (15%) d'habitations raccordées à l'assainissement, si 75% de la population reçoit désormais l'eau potable à domicile, elle ne prend pas la mesure d'une ressource ô combien précieuse sur une île, « pour les habitants, tant qu'il n'y a pas de coupure, tout va bien, c'est un peu comme si l'eau tombait du ciel* », traduit Ibrahim Boinahery, président du Comité du Bassin.⁵² » En Guyane, les trois quart du budget du SDAGE 2010/2015 sont liés à la création et l'amélioration des infrastructures d'eau potable et d'assainissement. De 1995 à 2007, 13 épidémies de fièvre typhoïde ont été enregistrées en Guyane. Pour la quasi-totalité des épidémies recensées, il s'agit de populations qui ne sont pas alimentées en eau potable par des réseaux publics⁵³.

⁵² In L'Eau à Mayotte, un problème de gouvernance par Anne Perzo-Lafond Le Journal de Mayotte juin 2015 Le Journal de Mayotte, « L'Eau à Mayotte, un problème de gouvernance », par Anne Perzo-Lafond, juin 2015

⁵³ Mansotte François, Margueron Thomas, Maison Dominique, « L'alimentation en eau potable en Guyane, problématique et solutions appropriées », santé publique, 2010/2

A contrario, la crise du chlordécone aux Antilles, pollution chimique liée à la culture bananière qui affecte durablement la qualité des sols et de l'eau, a joué un rôle majeur dans la prise de conscience environnementale sur certains territoires. La pollution au mercure en Guyane, liée à l'exploitation aurifère et touchant notamment les populations amérindiennes et noires marron, s'inscrit dans la même logique, sans pour autant bénéficier d'une même prise en compte.

3.2. Pratiques participatives dans le cadre des SAGE

Aborder la question de la participation dans le cadre de la GEMA à l'échelle des territoires de gestion amène à se tourner en premier lieu vers le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et sa commission locale de l'eau (CLE), première instance participative destinée à accueillir des représentants des parties prenantes concernées⁵⁴.

3.2.1. L'outil SAGE : évolutions majeures et participation

Institué par la loi sur l'eau de 1992⁵⁵, le SAGE est un outil de planification territoriale, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il fixe et hiérarchise des objectifs d'utilisation et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, précise les actions et les règles à mettre en œuvre⁵⁶. Il est envisagé comme conciliant la satisfaction des différents usages (eau potable, industrie, agriculture,...), sans porter atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques. En 2016, on dénombrait 183 SAGE - dont 98 approuvés -, couvrant de l'ordre de 50 % du territoire français (métropole et outre-mer)⁵⁷.

Développer une approche de la dimension participative des SAGE exige cependant de distinguer plusieurs périodes de mise en œuvre de cette politique :

- Avant la transposition de la DCE dans le cadre de la LEMA (2006), le SAGE est un outil non obligatoire répondant à des enjeux locaux, pour devenir ensuite le relais central de la mise en œuvre des SDAGE sur des territoires jugés à enjeux. De fait, la portée juridique des SAGE se trouve renforcée (compatibilité des documents d'urbanisme, opposabilité au tiers du règlement et des documents graphiques⁵⁸).
- A dater des SDAGE 2010-2015, 69 SAGE sont identifiés comme « nécessaires », c'est-à-dire obligatoires, au regard des objectifs fixés par la DCE. Pour certains territoires, la saisine est donc imposée. La déclinaison opérationnelle réalisée au niveau du SDAGE se précise également. Conjointement, le spectre des enjeux traités par les SAGE continue à s'élargir. Alors que les premiers SAGE s'attachaient essentiellement à des enjeux de gestion quantitative de l'eau et de conflits d'usages, ils intègrent progressivement l'ensemble des enjeux relatifs à la DCE (qualité, milieux, eaux littorales,...). S'y ajoute l'accroissement de la complexité technique des thématiques traitées, face à laquelle la capacité des acteurs locaux à s'approprier les enjeux des SAGE se trouve généralement réduite. Quant à la durée moyenne d'élaboration des SAGE, elle ne cesse de s'allonger, passant de 4 à 10 ans entre 1998 et 2012, contribuant souvent à démotiver des acteurs trouvant le processus trop chronophage⁵⁹.

Ces facteurs vont jouer sur la logique des SAGE qui, d'initiatives essentiellement locales appuyées par l'Etat, apparaissent de plus en plus comme des documents prescriptifs aux mains de l'administration et d'experts

⁵⁴ Cette instance est à distinguer de la structure en charge du portage du SAGE, en général une collectivité, qui assure à ce titre l'animation de la CLE

⁵⁵ Les principales références réglementaires concernant les SAGE figurent en introduction de la note suivante http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/sage_1997-2014_201407.pdf

⁵⁶ Extraits de Couraud Geoffrey et Petit Katell (OIEau), Michon Janik (Onema), « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : vingt ans d'existence » – Office national de l'eau et des milieux aquatiques, juillet 2014

⁵⁷ Extraits de Gest'eau – La communauté des acteurs de la gestion intégrée de l'eau -

<http://www.gesteau.fr/presentation/sage>

⁵⁸ Notamment pour l'exécution de toutes installations, ouvrages, travaux ou activités de la nomenclature eau (article L214-2 du code de l'environnement).

⁵⁹ Berge Manon, Mémoire de stage de Master 2ème année : « Contextes, structures et dynamiques d'acteurs dans les SAGE : quels facteurs de contrainte et de succès à la démarche ? », Université Montpellier 2, Département des Sciences de la Terre, de l'Eau et de l'Environnement de Montpellier, 2013

techniques, impactant négativement la mobilisation et les marges de manœuvre des acteurs locaux ainsi que leur dynamique participative.

Dans ce contexte, l'état des lieux de la participation au sein des SAGE est structuré ici autour de **cinq entrées relatives à la pratique** :

- Les **méthodes** préconisées ;
- Les **instances et dispositifs en place**, soit les cadres de la participation ;
- Les **jeux de rôles et représentations**, soit la manière dont les acteurs y prennent part ;
- L'**articulation entre délibération et décision**, portant sur les processus participatifs mis en œuvre ;
- **Et enfin la portée et les effets de la participation**, offrant une lecture des aboutissants de la participation mise en œuvre dans ces différentes conditions et modalités.

3.2.2. SAGE et participation : un investissement méthodologique restreint

La procédure SAGE a donné lieu à la publication d'une trentaine de documents méthodologiques⁶⁰, dont un seul dédié à la participation. La plupart de ces guides se consacrent à la démarche d'élaboration du SAGE, décryptant par étapes les productions intermédiaires et finales, au sein desquelles la participation est généralement traitée sous forme de principes relativement désincarnés.

D'emblée, le premier guide édité par le ministère de l'Environnement⁶¹ en 1992 envisage le SAGE comme dépassant « *les anciennes logiques sectorielles pour organiser la gestion, dans une approche plus intégrée, de la protection des milieux aquatiques, comme de la satisfaction des usages.* » Le SAGE propose ainsi « *une organisation institutionnalisée et pérenne de la gestion de ce patrimoine, dans la poursuite de la logique de décentralisation en cours, avec des modes de gestion collective et concertée instaurant une véritable co-gestion des milieux et usages (...).* »

La CLE y est présentée comme « *le noyau opérationnel chargé d'établir le schéma dans la concertation la plus large.* » Il est rappelé qu'elle aura à animer le processus de concertation avec « *une volonté majeure : réussir la concertation, interne et externe, anticiper et résoudre les conflits...* » Le principal point à souligner tient sans doute à l'ambition d'articuler « en continu » une concertation interne et externe à la CLE, légitimant la fonction représentative des acteurs de la CLE et le travail et les décisions de celle-ci. La mise en place de commissions thématiques et géographiques est également présentée comme assurant une interface nécessaire entre la CLE et les autres acteurs. A notre connaissance, ces enjeux d'interface et d'ancrage sociopolitique de la CLE ne seront plus jamais aussi clairement mis en avant.

Les deux guides « SAGE Mode d'emploi »⁶² soulignent quant à eux que « *le dialogue et l'implication constante des acteurs* » constituent « *les deux moteurs d'un SAGE* », ajoutant de façon lyrique que « *le lancement d'un SAGE est un formidable chantier de communication et une école de démocratie.* » Sans occulter les difficultés à mobiliser les acteurs (méfiance liée à la crainte des contraintes et du changement, à un contexte conflictuel, complexité technique et difficulté à percevoir l'utilité de la démarche), le second guide retient quelques principes dont ceux de « créer les conditions d'un vrai débat en n'occultant aucune question, d'orienter le fonctionnement de la CLE vers un système participatif, d'intégrer la dimension sociologique et humaine à côté des aspects purement techniques et d'organiser une animation constante de la démarche en s'appuyant sur le chargé de mission. » Quant à l'interface in/hors CLE, elle consiste à développer une « communication grand public » à caractère informatif ou pédagogique.

En 2001, l'Agence de l'eau Loire Bretagne publie l'unique guide consacré spécifiquement à la concertation⁶³. Il affiche d'emblée que « *chaque SAGE est un cas particulier. Il n'y a pas de recettes miracle pour réussir la concertation et la communication (...). Le guide recense des facteurs de succès et les attentes des responsables opérationnels (...). Il propose des recommandations générales utiles à tout porteur d'une démarche territoriale.*

⁶⁰ Base documentaire Gest'eau

⁶¹ Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : Guide méthodologique - Ministère de l'environnement et Agences de l'eau et Conseil supérieur de la Pêche avec le concours du cabinet Titane – Octobre 1992 / Version résumée disponible sur Gest'eau

⁶² SAGE mode d'emploi 1, application au bassin Rhône-Méditerranée-Corse - 81 pages - Mars 1997 - Agence de l'eau RM&C et SAGE mode d'emploi n°2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi n°1 - 82 pages – Septembre 2002 - Agence de l'eau RM&C

⁶³ Pour le SAGE, animer la concertation et la communication, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Août 2001

Au-delà, il revient à chacun de s'interroger sur les spécificités de son territoire et sur la meilleure façon de mettre en œuvre ces recommandations (...). » Entre modestie et pragmatisme, ce guide reconnaît la difficulté à réduire ce registre d'action à une méthode unique « *clef en main* » et donne à voir les enjeux relatifs à la concertation et les postures à adopter en termes d'écoute et d'associations des parties prenantes et de pilotage de la démarche. Quelques idées clefs sont à souligner, dont le fait que la concertation doit faire face à différentes craintes (perte de temps, d'argent et incapacité à décider) liées à celle des élus de perdre une partie de leur pouvoir et au fait que « *l'exercice soit étranger à nos cultures administratives et politiques.* » La dimension consensuelle de la démarche transparaît au travers de deux adages en miroir : « *On ne fait pas le SAGE contre un acteur et le Sage ne survit pas à des positions trop radicales d'un des acteurs majeurs.* » Enfin, il est recommandé de distinguer instances de dialogue et de décision ; la pratique permettant de discerner les lieux de préparation, de prise et d'enregistrement des décisions. Le pendant est que ce fonctionnement soit rapidement lisible pour les parties prenantes. L'ouverture est également prônée ; l'intégration d'acteurs intéressés devant être possible à tout moment.

Quinze ans plus tard, l'observateur est tenté de conclure que tout était dit et restait à mettre en œuvre.

3.2.3. Instances et dispositifs : Un cadre commun caractérisé par une diversité de mise en œuvre

A première vue, les SAGE adoptent pour la plupart des instances de gouvernance identiques, articulant CLE, bureau et commissions. Cependant, un regard approfondi sur le fonctionnement de ces dispositifs révèle une réelle diversité, témoignant de la capacité des territoires à adopter une configuration et des modalités de gouvernance qui leur soit adaptées. Ces choix sont sous-tendus par de nombreux facteurs (histoire du territoire et de la démarche, enjeux EMA, jeux des acteurs, compétences des élus porteurs et animateurs,...), comme le révèle l'évaluation de la politique SAGE en Rhône Méditerranée Corse⁶⁴, montrant que la concertation varie fortement en matière de forme et de contenu, tant en lien avec la diversité des situations sociopolitiques locales qu'avec les choix des porteurs locaux pour la conduire.

- **La CLE, instance dotée du pouvoir décisionnel et soumise aux jeux d'acteurs**

Concernant les instances des SAGE, la loi n'impose que la mise en place de la CLE. Créée par le préfet, celle-ci est chargée d'élaborer, de réviser et de suivre l'application du SAGE. C'est le lieu d'officialisation des décisions relevant du SAGE (ex. organisation du déroulement de la démarche, validation de documents, arbitrage de conflits, suivi de la mise en œuvre). Seule sa composition apparaît très encadrée suivant un principe paritaire⁶⁵ comparable à celui des comités de bassin. Sur le SAGE Marne Confluence, on estime d'ailleurs qu'une des gageures de la CLE est de mettre en présence des acteurs aux cultures très différentes, tels que des acteurs intervenant sur des échelles supra et relevant d'une gouvernance « extraterritoriale » (ex : VNF, Ports de Paris, DRIEE), des acteurs orientés vers la satisfaction de demandes locales assez diffuses (ex : collectivités locales, associations,...), des acteurs techniques marqués par le primat d'ingénieurs de l'Etat et des collectivités (AEP, assainissement, inondations,...)⁶⁶.

Si la loi impose également que la CLE se réunisse au moins une fois par an⁶⁷, certains d'entre elles peuvent multiplier ces réunions, par exemple lorsque le SAGE est en cours d'élaboration avec nécessité de valider les acquis et choix par étape ou de mise en œuvre réclamant un simple suivi. Ce qui n'empêche pas la CLE du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin de se réunir tous les deux mois en cours de mise en œuvre, en raison d'une représentation déséquilibrée des usagers au sein de son bureau, incapable d'assurer une fonction décisionnelle. Globalement, les jeux autour de la décision entre CLE et bureau sont extrêmement variables, en lien avec la composition « à la carte » de ces bureaux, leur donnant plus ou moins de poids et de légitimité pour assumer un pouvoir décisionnel.

⁶⁴ Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - 2012

⁶⁵ Accordant aux collectivités territoriales (au moins 50% des membres et la présidence de la CLE), aux usagers et acteurs de la société civile, au moins 25% des membres) et à l'État et ses établissements publics (au plus 25% des membres).

⁶⁶ SAGE Marne Confluence, Etat des lieux initial : la gouvernance de l'eau, des milieux et de leurs usages, 2012

⁶⁷ R.212-32 du Code de l'Environnement

Par ailleurs, si l'évaluation des SAGE en Loire Bretagne donne une vision a priori très positive des CLE, qualifiées de « *véritable parlement de l'eau* » et « *d'instance se saisissant réellement des enjeux du territoire* »⁶⁸, elle relève que le portage politique par le président et les compétences techniques de l'animateur de la structure porteuse sont des conditions fondamentales à l'instauration d'un débat démocratique, se déroulant de façon satisfaisante dans plus de la moitié des cas⁶⁹. Mais il semble que les CLE regroupent généralement trop de membres pour débattre sur le fond de dossiers complexes, devenant parfois « *le théâtre de jeux d'acteurs où chacun vient défendre la position de la communauté qu'il représente*. » Quant aux enjeux, l'évaluation estime que ceux-ci sont généralement bien présentés et débattus en CLE, notamment dans la phase d'élaboration du SAGE, n'empêchant pas que selon les rapports de force en présence les compromis aboutissent à des objectifs plus ou moins ambitieux. En effet, lors de la mise en œuvre du SAGE, la CLE a pour rôle essentiel de formuler un avis sur les dossiers « loi sur l'eau », menant « *parfois à un renforcement des postures et des oppositions entre acteurs*. »

• Des instances complémentaires ... et des « coulisses » nécessaires

Face aux limites de la CLE, différentes instances peuvent être mises en place en lien avec le SAGE, sans qu'aucune ne soit systématique, s'agissant du bureau de la CLE et de commissions de travail.

Un bureau est généralement mis en place, composé de membres de la CLE sans forcément respecter les proportions au sein de celle-ci. Par exemple, le bureau de CLE du SAGE Marne Confluence comprend 15 membres dont 9 élus, représentant les différentes collectivités du territoire. Contrairement à la CLE qui décide mais délibère peu et aux commissions qui délibèrent sans décider, le bureau contribue généralement à l'articulation des processus délibératifs et décisionnels, en procédant aux arbitrages et préparant les décisions actées ensuite dans le cadre de la CLE.

La plupart des SAGE s'appuient également sur la mise en place de commissions thématiques, voire géographiques sur certains SAGE au périmètre étendu. Certaines de ces commissions adoptent des thématiques transversales (ex. aménagement, gouvernance,...). Ces instances se montrent généralement actives en phase d'élaboration, jouant le rôle d'instances de débat alimentant les décisions de la CLE. Elles peinent ensuite souvent à trouver leur place sauf à porter le pilotage d'études ou d'actions d'ampleur, exigeant une régulation entre acteurs.

D'après Sophie Allain⁷⁰, les différentes instances jouent chacune leur rôle à différents moments de la prise de décision. Ainsi le format « bureau » serait un moyen de tester les propositions, les commissions thématiques, le théâtre de réels échanges de fond permettant de préparer les décisions et la CLE le lieu du vote final avec pour fonction de légitimer la direction prise. Au-delà, nous constatons qu'il est difficile de faire évoluer les configurations initiales des dispositifs, avec le risque de donner le sentiment d'un « entre soi » au sein de la CLE, du bureau et/ou des commissions.

Certains SAGE investissent ces questions sociopolitiques en tant que telles, tel le SAGE Marne Confluence, qui a fondé une part des choix de la CLE sur un état des lieux préalable de la gouvernance de l'eau. Quant au SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin, il a réalisé un audit de sa propre gouvernance (représentation des acteurs, fonctionnement des instances, modes de concertation et de prise de décision,...), afin de dégager des principes d'adaptation. Mais ces questions ne faisant que rarement l'objet de tels investissements, les évolutions résultent davantage de facteurs contextuels, comme pour le SAGE Midouze, qui commence seulement à trouver une dynamique participative grâce à la mise en place d'un « projet de territoire » à l'échelle d'un affluent, le Midour.

Au-delà, de nombreuses questions sont négociées, hors de ces instances formelles mais généralement en présence du porteur du SAGE. Cette configuration a été étudiée sur le SAGE Verdon dans le cadre d'une recherche consacrée aux pratiques de régulation « adhocratique » et à leur relation avec la concertation instituée⁷¹. Cette étude démontre notamment que « *les enjeux importants de la gestion des rivières (lâchés d'eau des barrages par exemple) sont l'objet de négociations bilatérales, hors de la CLE, entre EDF et les*

⁶⁸ Évaluation de la politique d'accompagnement des SAGE en Loire-Bretagne – Agence de l'eau Loire Bretagne - 2016

⁶⁹ Selon une quarantaine d'animateurs enquêtés par questionnaire dans le cadre de cette évaluation.

⁷⁰ Allain Sophie, « Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux : une procédure innovante de planification participative de bassin », Géocarrefour vol 76 n°3, 2001

⁷¹ Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors-série 6 | novembre 2009 URL : <http://vertigo.revues.org/8993> ;

professionnels du rafting par exemple, au mépris des principes de concertation et de gestion intégrés des problèmes et conflits d'usages. Mais pour autant, la posture de ces acteurs ne saurait être pensée de manière manichéenne : soit dans la concertation, soit hors de la concertation. En effet, l'observation montre qu'ils choisissent de participer à la concertation officielle pour maîtriser ou contrôler les évolutions de la négociation interne à la CLE tout en continuant à négocier hors de ce lieu leurs intérêts vitaux (exemple des lâchés d'eau). La participation de certains acteurs, et non des moindre en terme d'impact environnemental, doit donc être analysée comme un positionnement entre participation/concertation d'une part et « adhocratie » d'autre part. »

3.2.4. Jeux de rôles et représentations

- **Une logique paritaire attachée au consensus**

L'organisation de la participation dans le cadre des SAGE est fondée sur un principe de représentation paritaire, directement inspiré des comités de bassin et rarement interrogé. Très usité depuis les origines, le terme de « *parlement de l'eau* » semble ainsi rassurer les acteurs, renvoyant à une représentation très intégrée de ce fonctionnement politique. Les équilibres édictés ne sont pas non plus remis en cause, hormis par les acteurs environnementaux généralement dominés au sein du collège usagers par les porteurs d'intérêts économiques, mais cette situation a été résolue récemment par la création de sous-collèges distincts. Les CLE et instances associées sont généralement considérées comme permettant l'expression plus ou moins affirmée de points de vue divergents, tout en maintenant une atmosphère d'ensemble favorable au consensus nécessaire entre des acteurs cohabitant sur un même territoire. L'enjeu est que soit entretenu chez chacun le sentiment de pouvoir échanger, monter en connaissance et *in fine* d'avoir pris part d'une façon ou d'une autre à la décision.

L'évaluation de la procédure SAGE conduite en RMC⁷² considère ainsi que « *la participation des acteurs dans les procédures SAGE est bonne, et se maintient généralement dans le temps* », y voyant une explication et la résultante d'une concertation globalement efficace en termes de prise de décision, production de règles et mise à l'agenda de sujets sensibles. Cela suppose cependant de gérer certains risques, tenant « *à diverses formes d'occultation de la délibération locale, qui diminuent sa portée et incitent les acteurs à moins y participer* », telles qu'une négociation institutionnelle prenant le pas sur la délibération locale ou une action opérationnelle occupant l'énergie des acteurs du SAGE au détriment de la concertation.

- **Des limites, des questions... et quelques propositions d'antidotes**

Ce dispositif participatif n'en subit pas moins l'expression de critiques et d'interrogations parmi lesquelles il est possible de retenir la sous- ou surreprésentation d'acteurs menaçant ses équilibres fondamentaux. Les absences récurrentes de certains acteurs, liées notamment à une démobilisation sensible chez les élus, alimentent ces critiques⁷³. Ces derniers estiment souvent manquer d'un bagage technique suffisant pour prendre part aux débats face à des acteurs institutionnels ou associatifs armés de telles compétences. A contrario, la « *double casquette* » de certains acteurs est pointée du doigt, concernant souvent des agriculteurs investissant à la fois les collèges usagers et élus. L'évaluation de la politique SAGE sur le bassin Loire Bretagne rapporte que « *pour certains acteurs, il y a parfois une surreprésentation de quelques usagers économiques ou associatifs qui monopolisent les débats et défendent des positions souvent radicales pour préserver des intérêts privés au détriment des enjeux collectifs.* »

Cependant, certains SAGE développent des initiatives destinées à remobiliser différents types d'acteurs. Le SAGE Armançon s'est porté volontaire pour participer à un programme sur l'adaptation au changement climatique (HYCCARE⁷⁴) dont l'objectif est la mise à disposition des décideurs locaux d'outils permettant de mieux prendre en compte le risque lié à l'impact du changement climatique sur la ressource en eau. Cet exercice déconnecté de la technique a placé les acteurs techniques dans une situation d'inconfort, alors que les élus ont pu s'approprier le concept en acceptant plus facilement l'incertitude imposée par la prospective.

⁷² Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - 2012

⁷³ Une ordonnance d'août 2016 a modifié un élément important en réponse potentielle à ces questions : les collectivités peuvent être représentées par des élus de manière non nominative,

⁷⁴ Rapport final du projet HYCCARE Bourgogne (Hydrologie, Changement Climatique, Adaptation, Ressource en Eau en Bourgogne)- Alterre Bourgogne - avril 2016

Une autre interrogation concerne la réalité du processus de représentation, sachant que peu d'acteurs présents à la CLE assurent formellement le travail d'aller et retour avec les usagers qu'ils sont censés représenter. Au-delà, dans leur rapport sur les CLE⁷⁵, Latour et Le Bourhis se demandent comment trouver des représentants pour ceux qu'ils appellent les « *forces muettes* », telles que la rivière elle-même ou des espèces qu'elle abrite. Ils remarquent en effet que nombreux sont ceux (associations, techniciens, agence de l'eau, Etat, pêcheurs) qui prétendent les représenter et parler « *en leur nom* » alors même que ces « *porte-paroles* »⁷⁶ ne défendent pas toujours les mêmes idées. Christelle Gramaglia note cependant en 2008 que le nombre de « *porte-paroles* » des poissons ne fait qu'augmenter...⁷⁷

Sophie Allain⁷⁸ a montré pour sa part, la différence existant entre les rôles joués et attendus. Elle explique notamment que « *les agents de l'Etat se vivent souvent comme les représentant d'un Etat « neutre » et garant de l'« intérêt général » et adoptent donc soit une position de retrait en se considérant comme de simples « observateurs », soit un rôle de médiateurs alors que les autres acteurs ne leur reconnaissent pas ce statut ; « les agences de l'eau ont, elles, du mal à ce concevoir autrement que comme des structures de financement alors qu'elles disposent d'une meilleure image de « neutralité » auprès des acteurs locaux qui attendent d'elles une plus forte implication. »*

3.2.5. Délibération, débat et décision

• Un processus délibératif cadré au niveau de ses étapes

L'élaboration d'un SAGE est établie suivant un cadre et un cheminement, fondés sur des étapes délibératives très cadrées (état des lieux, diagnostic, scénarios tendanciels puis contrastés, choix de la stratégie,...), comme aucune des autres initiatives ou démarches étudiées. Si l'on s'intéresse par exemple à la production de scénarios, charnière entre l'état des lieux et la stratégie et temps fort de débats/délibérations, elle répond à deux objectifs :

- Le premier vise à constituer/partager une connaissance commune et permettre aux acteurs une montée en compétences offrant la possibilité de passer de la compréhension de l'intérêt privé à celle de l'intérêt public. Ce processus met en jeu des connaissances en jeu très diverses (techniques, juridiques, administratives, économiques,... concernant milieux, usages et usagers). Si cette étape peut prendre la forme d'une production « participative » ou être déléguée à des prestataires experts, la seconde option prévaut généralement, permettant une forme de neutralité et de légitimité mais amenant les acteurs à demeurer dans une position essentiellement passive.
- Le second vise à donner le sentiment d'aller « au bout » des délibérations. Cette idée repose sur une hypothèse méthodologique liant « *qualité du débat et légitimité de la décision*. » Le travail par scénarios permet de confronter théoriquement les idées et solutions de chacun au prisme d'une évaluation technique objective. C'est une étape inclusive, les valeurs et idées de chaque groupe étant officiellement reconnues comme légitimes à être évaluées et débattues.

Mais comme le montre le cas de ce SAGE de nappes de l'est de la France, le déficit d'inclusion n'est pas rare. Une étude du BRGM estime le déficit annuel à 1 million de m³ d'eau et propose une stratégie associant baisse de la demande et projets de substitution. Trois associations environnementales favorables à une baisse de la demande entrent en conflit avec le reste de la CLE. Or la CLE ne se réunissant plus⁷⁹, cette stratégie est débattue uniquement en commission technique, dont ces associations sont absentes. La CLE refuse cependant de revenir en arrière pour étudier un autre scénario. L'hypothèse d'un conflit d'intérêt entre la présidence de la CLE, la structure porteuse et le principal préleveur industriel finit de délégitimer la démarche auprès de ces acteurs qui rentrent en conflit frontal en sortant de son cadre (campagne médiatique, juridique, contre-débat, etc.). C'est le fruit d'un processus qui ne s'est pas avéré assez inclusif en excluant certaines parties des espaces-clés de débats.

⁷⁵ Op.cit

⁷⁶ Callon Michel, 1986, « Eléments 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 36 : 169-208.

⁷⁷ Gramaglia Christelle, « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas », Politix 2008

⁷⁸ Allain Sophie, Les Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : une procédure innovante de planification participative de bassin, Géocarrefour vol 76 n°3, 2001

⁷⁹ Pour des questions de conflits entre le président de la CLE et le président de la structure porteuse officielle, le Conseil Départemental.

- **Entre qualité du débat et capacité à débattre, le poids du modèle consensuel**

Latour et Le Bourhis dès les années 90, puis Sophie Allain en 2008, soulignent que le processus de participation a pour but de « *produire de la volonté générale* » en passant de logiques d'intérêts individuels à une vision partagée des enjeux et des solutions. Ce processus exige un apprentissage de nouvelles compétences, doté de suffisamment de temps et d'un éventail des possibles suffisamment large pour offrir des marges de proposition aux acteurs. En retour, les délibérations renforcent la confiance des participants, leur intérêt à comprendre et proposer et arbitrer, etc.

En pratique, la mise en œuvre de ce triptyque « Connaissance/Scénarios/Débat » éprouve des difficultés liées d'abord à l'hétérogénéité de certaines délibérations, en termes de précision et de nature technique ou politique. La gestion globalisée en « systèmes » des différents compartiments thématiques de gestion rend aussi difficile l'identification de thèmes de débats. Au-delà, l'incertitude liée à la connaissance souvent incomplète ne facilite pas les débats (manque de données, hypothèses scientifiques complexes, outils d'évaluation partiels, projection dans le futur, etc.). Enfin, les acteurs constatent avec le temps une réduction des marges de proposition en lien avec les injonctions fixées hors territoire. Ces facteurs s'opposent à l'idée théorique que la délibération progressive clarifierait toujours et par elle-même les termes du débat.

La CLE n'est pas l'espace du débat généralement mis en exergue. Mais son existence justifie la tenue de débats dans d'autres lieux (ex. commissions, comités de pilotage d'études,...) dans le cadre desquels les acteurs présents défendent leurs intérêts tout en tentant de trouver des consensus susceptibles d'aboutir à un accord et une décision collective formelle. Cependant, tous les acteurs ne sont pas forcément représentés au sein de ces commissions et le niveau d'ambition environnementale de ce consensus demeure la variable d'ajustement du processus. Quant aux bureaux, ils opèrent généralement la charnière entre les propositions des commissions et les décisions de la CLE.

Le processus de délibération donne par ailleurs lieu à la mise en œuvre de stratégies de la part des parties prenantes, en faveur de leurs intérêts spécifiques. Pour les acteurs locaux, la démarche, particulièrement dans le cas de SAGE obligatoires, est souvent perçue comme une injonction venant réduire la marge de manœuvre de leurs activités. En conséquence, l'enquête menée par FNE⁸⁰ montre que la prise de décision est souvent le résultat d'un « *rapport de force* » et « *rarement le résultat d'un consensus* ». Ce rapport met également en évidence différentes stratégies de blocage, relevant de la rétention d'information, d'un absentéisme volontaire, d'alliances de circonstance entre parties prenantes ou du refus de s'ouvrir à de nouveaux groupes intéressés. Les personnes rencontrées expliquent que les présidents de CLE sont ici les acteurs-clé, avec des amateurs de la mise sous contrôle de la CLE, cherchant un consensus explicite au risque de considérer des décisions trop peu unanimes comme des échecs.

- **Des acquis et des questions en suspens**

Lorsque la démarche de concertation « prend », celle-ci est considérée par les acteurs comme un acquis en soi, ne serait-ce qu'au travers de l'interconnaissance et des liens créés entre eux. Lorsque la démarche de co-construction aboutit, certains acteurs jugent avoir participé à une expérience de démocratie originale. Sur le SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin⁸¹, la majorité des acteurs estime que la CLE a permis, en 20 ans d'existence, d'apprendre à s'écouter et à accepter (tant bien que mal) les regards et points de vue des uns et des autres. Pour les élus, ce lieu de démocratie est en soi assez spécifique, car il n'en existe pas de comparables sur d'autres sujets.

L'évaluation de la politique SAGE en RMC va au-delà en affirmant que la concertation constitue un levier central et parfois même une finalité des démarches SAGE, sachant que « *l'animation des discussions entre les membres de la CLE, souvent dans le cadre de groupes de travail ou de commissions thématiques, ou de son bureau, occupe une place centrale dans le processus SAGE et constitue le cœur du travail demandé aux animateurs de la démarche.* » Au stade de la mise en œuvre, la participation paraît plus limitée, changeant de nature avec soit le maintien d'un organe vigilant sur des points précis de la stratégie du SAGE, soit un rôle de légitimation d'actions attribué à la CLE lors de leur lancement. Au-delà, « *le processus de concertation peut même dans certains cas être considéré comme une finalité en soi, l'apaisement des conflits ou la co-construction des choix étant des objectifs à part entière.* »

⁸⁰ Blocages et jeu d'acteurs dans les SAGE du bassin Loire-Bretagne, bilan de l'enquête menée en 2011, France Nature Environnement, financée par l'Agence de l'eau Loire Bretagne

⁸¹ Audit préalable à la révision / modification du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin, Contrechamp, Cereg, avril 2017

L'expérience participative et la « scène » de la CLE ont également pour vertu de créer un espace de coordination et de rencontre entre les services de l'Etat ou assimilés (DDT, DREAL, AFB, agences de l'eau,...), avec pour enjeu la mise en cohérence de leurs politiques respectives. Cette rationalisation de l'action publique peut aussi concerner d'autres partenaires, tels que les Régions ou les Départements.

Au-delà, il est possible de considérer que la participation contribue à l'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin versant, tant en termes de questions, d'enjeux ou de solutions. Par ailleurs, les rapprochements entre acteurs au cours des temps participatifs aboutissent parfois à ouvrir de nouveaux champs des possibles sur le territoire ou au-delà. Peuvent ainsi être créés des ramifications avec d'autres projets de développement territorial susceptibles de trouver un écho avec les actions du SAGE.

Une question en suspens concerne le maintien de marges de manœuvre suffisantes pour susciter et justifier la mobilisation des acteurs et donner sens à la participation locale, en lien avec les injonctions croissantes des SDAGE et de la DCE. Ces évolutions impactent notamment les SAGE obligatoires, situés généralement sur des territoires montrant des difficultés à s'inscrire dans ce type de dynamique ou déjà engagés dans d'autres procédures et ne voyant pas la plus-value d'un SAGE.

Si le principe de mobilisation de la CLE est largement intégré comme relevant de la participation, l'écueil peut être de penser que « *se mettre autour de la table* » constitue en soi une forme aboutie de concertation, avec pour conséquence le manque de temps et de considération que les acteurs lui accordent. La CLE apparaît parfois comme reposant sur une forme d'« entre soi », coupé des réalités du territoire, accompagné d'interrogations sur la stabilité ou au contraire le renouvellement des acteurs, de leur éventuelle lassitude, avec à la clef des interrogations telles que : comment conserver des enjeux et des questions motivant la participation et ne pas se retrouver confiné à une gestion technico-administrative gérée par un petit cercle ? Comment gérer de façon cohérente et en synergie la concertation à l'échelle du SAGE et la multiplication des scènes de concertation concernant des actions ou mesures mises en œuvre au titre du SAGE généralement à des échelles infra ? Comment ne pas épuiser l'énergie participative des acteurs et/ou associer des usagers et riverains plus ou moins éloignés du SAGE et de sa CLE ?

Regard sur les DOM : Des territoires restreints rencontrant des questions de concurrence entre échelles, instances et démarches

La déclinaison du modèle métropolitain de gouvernance participative de l'eau reposant sur la création de comités de bassin a été réalisée à la fin des années 90, plus de 30 ans après les districts métropolitains. Quant à la mise en place d'offices départementaux de l'eau, en charge de missions équivalentes à celle des agences de l'eau, elle s'est faite au cours des années 2000.

Si cette « jeunesse » peut sans doute expliquer une certaine difficulté à faire vivre ces instances, elle est aussi associée selon nos interlocuteurs à la difficulté à se distinguer d'autres instances de gouvernance situées à la même échelle, doublée de celle d'en démontrer la plus-value. Les SDAGE ultramarins partagent en effet leur périmètre avec ceux collectivités régionales et départementales, sauf en Martinique et Guadeloupe qui ont opté en 2015 pour un statut de collectivité unique.

Hormis la Guyane, la taille restreinte de ces territoires, évoluant entre 380 et 2500 km², est la source de concurrence entre instances et démarches associées à la GEMA. Par exemple, la Réunion et la Martinique, territoires les plus actifs en matière de déclinaison de démarches participatives de gestion intégrée à une échelle infra, au travers de SAGE ou de contrats de milieux, rencontrent des problèmes de télescopage des démarches/instances insulaires et infra, avec des questions récurrentes sur leurs complémentarités. A la Martinique, on signale in fine une réelle difficulté à faire vivre des instances et démarches participatives, au-delà de leur dimension formelle, essentiellement administrative et financière. A la Réunion, les bureaux d'études consultés ont souvent le sentiment que les débats ont déjà eu lieu ailleurs, dans les instances intercommunales ou des cercles décisionnels informels.

3.3. Pratiques participatives dans le cadre de procédures contractuelles

Aux côtés des SAGE, les procédures contractuelles ont grandement contribué à la mise en place d'une gestion territoriale concertée de l'eau et des milieux aquatiques sur certains bassins. C'est d'ailleurs sous cette forme que ce type d'approche a vu le jour en 1984 avec la signature du premier contrat de rivière, le contrat « Ardèche claire ». A la suite à la loi sur l'eau de 1992, cette formule va connaître un développement important mais

disparate à l'échelle du territoire national - 174 contrats répertoriés en RMC sur un total de 281 à l'échelle nationale -, certaines agences leur préférant des « contrats agence », doté d'une procédure d'agrément interne plus légère.

Dans tous les cas, le principe est d'élaborer avec tous les acteurs concernés à l'échelle d'un territoire hydrographique cohérent (bassin versant) un programme d'actions multithématique et pluriannuel, destiné à être mis en œuvre par plusieurs maîtres d'ouvrages, essentiellement des collectivités. Pour les promoteurs de ces démarches (Etat et agences de l'eau accompagnés par certaines Régions et Départements), l'enjeu principal visait la cohérence de leur intervention, conçue comme un gage d'efficacité en termes de qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Sachant que ces contrats n'ont pas d'emblée séduit les acteurs locaux et notamment les élus (enjeux secondaires, découpage territorial inhabituel, logique nouvelle d'intervention multithématique,...), c'est souvent au prix de bonifications des aides financières et du financement d'une animation dédiée, que ces approches ont été promues.

En termes de participation, ces procédures sont pilotées par un comité de rivière⁸², institué par arrêté préfectoral et dont la composition s'établit comme les CLE autour de trois collèges. Cette instance s'avère fortement mobilisée au stade de l'élaboration de la procédure (acquisition de connaissances, programmation d'actions,...), associant généralement des commissions thématiques. Un comité technique, associant technicien(s) de la structure porteuse et partenaires financiers et réglementaires, est généralement chargé de « gérer en parallèle » l'aspect technico-administratif de la démarche. Le suivi de la mise en œuvre se satisfait généralement d'un comité de rivière annuel, en charge d'assurer la lisibilité de la démarche. Quant aux commissions, elles ne se maintiennent que rarement suite à l'élaboration, sauf à suivre des études ou des travaux, et seul le comité technique prend un poids déterminant en veillant à l'avancée de projets et des dossiers de financement associés.

3.3.1. Un fonctionnement directement inspiré des SAGE⁸³

La consultation de rapports d'évaluations individualisées de contrats permet d'effectuer les constats développés concernant :

- la mobilisation des acteurs ;
- le pouvoir d'orientation des instances ;
- le portage politique et l'animation.

La structure du comité de rivière détermine les acteurs en présence, sans empêcher à ceux-ci de participer plus ou moins. Les rapports font généralement état d'une moindre implication des élus locaux, s'expliquant par une délégation de compétences à la collectivité porteuse du contrat, le renouvellement régulier de leurs mandats, voire des préventions face à une instance ouverte à d'autres acteurs potentiellement revendicatifs. Il leur est difficile de s'y montrer d'emblée actifs, de s'y sentir légitimes pour prendre la parole face à des acteurs qui développent généralement une connaissance plus pointue. Pour autant, cette implication moindre des élus dans les débats ne réduit pas forcément leur pouvoir effectif à décider des actions et de leur mise en œuvre. En effet, la plupart des actions inscrites dans ces contrats sont placées sous la maîtrise d'ouvrage de collectivités, assurant une partie de leur financement et donnant à leurs instances décisionnelles le réel pouvoir d'engagement opérationnel (conseils syndicaux, communautaires ou municipaux).

Les autres acteurs fonctionnent généralement davantage dans une logique de groupes d'intérêt, fondée sur un principe de représentation. Ils sont ainsi motivés à pousser ou freiner certaines décisions, qu'ils s'agissent d'acteurs de la société civile mais également de partenaires financiers, techniques ou réglementaires, agissant au titre de politiques publiques prédéfinies (ex. orientations du SDAGE, réglementation,...). Le niveau de structuration de ces acteurs constitue une clef de cette participation, notamment au travers de leur capacité à s'appuyer sur l'expertise de personnels techniques.

Ces rapports d'évaluation constatent l'importance d'asseoir d'emblée la démarche sur le partenariat le plus ouvert possible. En effet *"prendre le train en marche"*, qui plus est pour des acteurs occupant une position marginale, rend difficile l'intégration dans une assemblée déjà constituée. Lorsqu'elles sont conduites de manière participative, ces évaluations offrent en retour la possibilité d'informer et d'intéresser de nouveaux acteurs à la démarche. Par ailleurs, ces contrats sont généralement appréhendés par les acteurs locaux comme un projet au

⁸² Bien qu'il ne soit pas unique - on parle aussi de comité de milieu, de bassin versant, de baie... - le terme de comité de rivière est utilisé ici de façon générique.

⁸³ A noter que sur le bassin RMC, l'approche participative au travers de la concertation s'est d'abord inspirée des contrats de rivières puis des SAGE

sein duquel ils partagent une part du pouvoir d'orientation de la programmation. Le fait de travailler à l'échelle de l'ensemble d'un bassin versant, sur l'ensemble des problématiques liées à l'eau et en lien avec tous les acteurs investis dans la gestion de l'eau est souvent valorisé par les acteurs qui y ont pris part, avec cependant deux facteurs limitant.

Au début des années 2000, les acteurs locaux se sont souvent sentis délégitimés par l'expertise technique sollicitée lors de l'élaboration du contrat et surplombant leur expertise d'usage. Agriculteurs, pêcheurs, riverains ou même élus ont été sensibles à ce phénomène. Sans contester la complexité des questions traitées, le travail de dialogue et de médiation entre expertises technique et d'usage s'est avéré souvent insuffisant, avant de connaître des adaptations : moindre investissement dans la connaissance sur les seconds contrats, adaptation des pratiques des experts, accroissement de la culture technique des acteurs, animation plus attentive à ce dialogue,...

A dater de la fin des années 2000, le sentiment de pertes de marges de manœuvre locale en termes d'orientation dans le cadre de la procédure a davantage pâti du pouvoir d'injonction croissant de cadres et politiques extérieurs marqués par la montée en puissance de la DCE et de sa déclinaison sur les territoires (PDM, PAOT). La capacité d'influence des acteurs des territoires sur la programmation des démarches s'en est trouvée amoindrie, avec de notre point de vue comme de celui de certains observateurs, un effet de décrédibilisation de la participation.

3.3.2. Portée et effets de la participation dans les démarches contractuelles

Le regard des acteurs sur la portée de telles démarches dépend du fait de la considérer comme une procédure technique ou comme relevant d'un projet de territoire doté d'une dimension politique. Une vingtaine de rapport d'évaluation de contrat de rivière relèvent cependant un constat globalement positif sur ce type de démarches, incarné dans la volonté généralement unanime de leur donner une suite formelle et en cas d'arrêt de la procédure de maintenir l'instance partenariale du comité de rivière pour continuer à échanger. Parmi les bénéfices exprimés de façon récurrente, sont à souligner :

- La démarche justifie une action précédemment inexistante (entretien puis gestion des cours d'eau) et facilite cette action (grâce aux financements et aux outils réglementaires facilitant l'intervention), sans empêcher le sentiment d'une certaine lourdeur notamment lors de l'élaboration d'un premier contrat. Elle contribue dans quasiment tous les cas à l'émergence d'une conscience environnementale de bassin, qui se renforce généralement avec le temps. En revanche, cette conscience ne se traduit pas forcément en termes de solidarité de bassin versant, dépendante d'autres facteurs territoriaux : oppositions rural/urbain, montagne/plaine, écart de richesse des territoires, division autour de différents bassins de vie,...
- L'appui sur la connaissance au sens large, même si elle n'est pas toujours évidente à intégrer et peut donner lieu à des controverses, procure souvent la satisfaction d'agir intelligemment. A condition que l'expertise d'usage des acteurs locaux bénéficie d'un niveau de reconnaissance suffisant, l'expertise apparaît comme un « tiers objectivant » lors des débats stratégiques. Les acteurs parlent de « maturité » en évoquant des confrontations qui deviennent plus faciles et fertiles.
- La création de temps et de lieux de rencontre, favorables à l'interconnaissance entre acteurs, aux échanges, qui finalement ne semblent pas si répandue. Certains acteurs estiment d'ailleurs qu'en la présence conjointe d'acteurs et d'élus ce type de participation peut être apparenté à celle promue dans les Agendas 21.

En revanche, ce type de démarche n'est pas considéré comme aplanissant forcément les conflits existants ou empêchant d'en voir émerger de nouveaux. C'est particulièrement vrai quand des actions programmées font face à des blocages au stade de leur mise en œuvre.

Notons enfin que l'évaluation de l'outil « contrat territorial » de l'Agence de l'eau Loire Bretagne⁸⁴ a permis de constater que *« d'une façon générale, ce type de contrat est peu partenarial. Il reste lieu d'interconnaissance entre acteurs sauf en cas de faible nombre des parties prenantes, ou lorsque les opérations sont gérées "en tuyaux d'orgue" ». Les instances sont resserrées sur les personnes impactées et sur ceux qui ont la compétence technique, ce qui signifie que les usagers sont faiblement représentés, ainsi que les autres partenaires territoriaux ou économiques pouvant servir de relais à ces démarches. »* De même, l'évaluation de l'outil « contrat global »

⁸⁴ Evaluation du contrat territorial Outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (2015) – Epices/Asca – Agence de l'eau Loire Bretagne

de l'agence de l'eau Seine Normandie⁸⁵ produit un jugement très mitigé sur la concertation entre acteurs : « La phase d'élaboration consiste en un diagnostic descriptif de l'état des lieux et des actions potentielles. Ce diagnostic ne donne pas vraiment lieu à une discussion ou à une réflexion stratégique. Il ne comprend pas de volet socio-économique, d'analyse de la gouvernance ou de l'organisation territoriale de l'eau. Cette phase de conception est pourtant soulignée comme étant la seule occasion de faire travailler ensemble les multiples partenaires. »

3.4. Lecture croisée des pratiques participatives en lien avec les actions opérationnelles (qualité, quantité, milieux)

Pour compléter l'approche de la gestion territoriale de l'eau et des milieux aquatiques, il est nécessaire de s'intéresser à la participation attachée à la mise en œuvre d'actions opérationnelles de terrain, résultant la plupart du temps de la programmation opérée dans le cadre des SAGE ou des démarches contractuelles. Pour cela, trois thématiques ont été privilégiées, plus ou moins étroitement associées à des cadres d'intervention réglementaires :

- la restauration de la qualité de l'eau, en lien avec la politique conduite sur les aires d'alimentation de captage à dater du Grenelle de l'environnement (AAC) ;
- la gestion quantitative de la ressource, dans le cadre des démarches associant Etudes des volumes prélevables (EVP) et Plan de gestion de la ressource quantitative en eau (PGRE/PGE) ;
- la restauration de l'hydromorphologie et de la continuité sur les cours d'eau, notamment dans le cadre de la réglementation portant sur la suppression des seuils.

Cette partie permet de confronter les principaux enseignements tirés de cette lecture de la pratique autour de 5 entrées communes :

- les cadres s'imposant à la participation,
- les parties prenantes en présence et leur degré de renouvellement,
- les investissements méthodologiques réalisés,
- les blocages et les conflits observés,
- et les acquis guidant la participation

3.4.1. Des cadres d'action situés entre changement de paradigme et montée du fait réglementaire

La période des 30 dernières années, qui nous intéresse ici, est témoin en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques d'évolutions notables, tant sur le fond avec la prise en compte des milieux que dans les cadres s'imposant à l'action.

Concernant la **restauration de l'hydromorphologie et de la continuité sur les cours d'eau**, les années 1980/1990 voient une évolution de la conception des rivières, envisagées comme écosystème intégrant l'ensemble de ses composantes et nécessitant une approche globale (concept d'hydrosystème fluvial), initiée dans le cadre des politiques en faveur de la circulation des poissons migrateurs. Sur un plan réglementaire, ces approches s'incarnent dans l'instauration de « rivières réservées » et de « débits réservés ». La loi pêche de 1984 stipule que « la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole sont d'intérêt général ». La loi sur l'eau de 1992 confirme ces orientations, conduisant à de réelles innovations dans le mode d'aménagement et de gestion des cours d'eau : concept de gestion intégrée des milieux aquatiques, meilleure prise en compte des espaces riverains et des espèces liées aux milieux aquatiques, planification des politiques locales. Quant aux droits et devoirs des propriétaires riverains, des associations syndicales et des collectivités, ils sont redéfinis par la loi 95-101 (dite loi Barnier), invoquant la notion d'entretien respectueux « du bon fonctionnement des milieux aquatiques » et de « restauration », renvoyant à l'ensemble des interventions sur le lit, les berges, la ripisylve et les annexes fluviales nécessaires au fonctionnement physique et écologique des cours d'eau.

A dater des années 2000, cette restauration des milieux entre dans les objectifs DCE, envisageant la restauration hydromorphologique comme un levier central d'action, auquel la LEMA (2006) donne un contenu concret. Par

⁸⁵ Evaluation de l'outil contrat (7/8/9èmes programmes) (2011) – Epices/Asca – Agence de l'eau Seine Normandie

ailleurs, un accent est mis sur la restauration de la continuité écologique (transports de sédiment et circulation des poissons), dans le cadre d'un Plan national de restauration des cours d'eau (2009), définissant les priorités d'intervention en lien avec le Référentiel national des obstacles à l'écoulement des eaux (ROE). Enfin, les SDAGE définissent une liste de cours d'eau ou de tronçons de cours d'eau nécessitant des actions de restauration de la continuité écologique. Cette liste oblige à la gestion, l'entretien et l'équipement de tout ouvrage faisant obstacle dans un délai de cinq ans, selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

La participation en matière de restauration hydromorphologique s'insère donc dans un contexte de construction d'une nouvelle politique publique à l'échelle territoriale, de changement paradigme et donc de culture de gestion ainsi que d'une injonction supra-territoriale à intégrer ces changements de manière rapide.

La reconquête de la qualité de l'eau et la lutte contre les pollutions diffuses, essentiellement d'origine agricole (nitrates et pesticides) constituent aussi aujourd'hui un objectif central des politiques publiques. En effet, ces pollutions dégradent un grand nombre de masses d'eau et continuent localement de progresser, notamment par effet d'accumulation.

A dater de la mise en évidence dans les années 80 de pollutions par les nitrates interdisant ou menaçant la consommation d'eau potable, des actions volontaires sont mises en œuvre à l'initiative de la profession agricole en lien avec l'Etat et la recherche agronomique. L'opération nationale Ferti-Mieux⁸⁶ voit par exemple le jour en 1991. Elle propose un cahier des charges à des initiatives collectives de conseil visant une maîtrise de la fertilisation. Au total, 53 opérations locales, portées et animées par des chambres d'agriculture, verront le jour jusqu'en 2003. Qualifiée à l'époque « d'expérimentation sociale », cette approche considère l'environnement comme relevant d'une prise de responsabilité collective et d'une démarche d'amélioration continue, considérées par ses promoteurs comme plus aptes à faire évoluer les mentalités et les pratiques qu'une approche réglementaire⁸⁷. En termes de participation, on y relève la mise en place d'une gouvernance partenariale, associant profession agricole, Etat, collectivités. Sont également expérimentées des modalités qui font encore recette aujourd'hui : approche territoriale cohérente avec la ressource en eau concernée, rôle central de l'animation, liens dynamiques entre approches collectives et individuelles, entre volontariat et réglementation, ...

Si la protection de la ressource vise à assurer aux consommateurs une alimentation en eau potable de qualité pour éviter tout risque sanitaire, la France doit également à dater des années 2000 veiller au maintien ou à la restauration du bon état des ressources en eau fixé par la DCE, imposant notamment d'inscrire dans un « Registre des zones protégées » les ressources utilisées pour l'eau potable ou destinées à un tel usage dans le futur. Sur les zones à la qualité dégradée, sont prévues des actions de protection de la ressource, afin de réduire les coûts de traitement. La prévention impose donc de réduire les flux de contaminants par des mesures destinées à s'appliquer sur tout ou partie du territoire situé en amont hydraulique du captage, sur la base de deux dispositifs destinés à circonscrire et hiérarchiser les zones appropriées pour l'application de ces mesures :

- les périmètres de protection du captage (PPC recouvrant protection immédiate, rapprochée et éloignée), destinés à assurer la protection de la ressource prélevée vis-à-vis de pollutions ponctuelles et accidentelles. Ce dispositif s'impose depuis 1964 à tout nouveau captage, puis à tout captage existant depuis 1992.
- une démarche de protection de captages prioritaires contre les pollutions diffuses a été engagée depuis 2009, avec la détermination d'aires d'alimentation du captage (AAC), intégrant l'ensemble des surfaces où toute goutte d'eau tombée au sol est susceptible de parvenir jusqu'au captage, par infiltration ou par ruissellement, puis la mise en œuvre plan d'action volontaire de réduction des pollutions diffuses. La Loi Grenelle 1 adoptée en 2009 vise 500 captages prioritaires, porté à 1000 par la Conférence environnementale de 2013. Un outil réglementaire⁸⁸ peut être mobilisé de façon optionnelle en cas de manque de mobilisation volontaire des acteurs concernés dans la mise en œuvre de ces plans.

La participation en matière de reconquête de la qualité de l'eau s'inscrit donc dans un contexte historique d'investissement initial autour de changements culturels et de pratiques portés par la profession agricole elle-

⁸⁶ En Bretagne, l'opération « Bretagne Eau Pure » s'inscrit dans la même logique, en participant à l'émergence d'un mode de gestion des politiques locales de lutte contre les pollutions des eaux en introduisant la coordination des actions d'animation à l'échelle d'un bassin versant portée par une structure maître d'ouvrage local.

⁸⁷ Sebillotte Michel, « Ferti-Mieux - Les agriculteurs s'engagent pour préserver la qualité de l'eau, Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Paris - 1996

⁸⁸ Zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) - L. 214-3 du code de l'environnement et L. 114-1 du code rural.

même. N'ayant pas donné de résultats massifs, elle est associée à la création d'une nouvelle politique publique centrée sur des zones prioritaires plus petites, et portée par l'usage prioritaire, l'alimentation en eau potable.

En matière de **gestion quantitative de la ressource en eau**, l'après-guerre jusqu'aux années 80 favorise une politique de construction d'infrastructures de stockage et de transfert pour « augmenter » la ressource en période d'étiage au profit des activités économiques. L'après-guerre voit ainsi confié à des Sociétés d'Aménagement Régionales (SAR)⁸⁹ le soin d'aménager canaux et grands barrages au profit de territoires dont la ressource est trop faible pour soutenir un développement territorial ambitieux. Cette politique de « rattrapage économique » demeure très centralisée, pilotée par les corps de l'Etat avec peu d'ouverture au co-pilotage local et à la pluralité des points de vue politiques et techniques.

Ces nouveaux prélèvements et transferts ayant un impact significatif sur les cours d'eau, émerge une politique de gestion de leurs impacts sur les milieux aquatiques, avec les « débits minimum et réservés » de la loi Pêche (1984) et la gestion des prélèvements par autorisation instauré par la loi sur l'eau (1992). En Adour-Garonne, les services de l'Etat et de l'Agence de l'Eau définissent une première série de « débits de crise » (DCR) et « débits objectifs d'étiage » (DOE) à l'échelle des bassins versants. Le principe d'un cadre obligatoire pour les bassins déficitaires⁹⁰ est acté, à condition que soient convoqués des collectifs représentatifs en vue de négocier le DOE et une stratégie collective de gestion associée, sous forme de plans de gestion (PGE), qui articulent économies d'eau tous usages et ressource de substitution (retenues collinaires, barrages, transfert)⁹¹. Les territoires connaissant les plus grandes tensions sur la ressource et disposant de collectivités en capacité de portage mettent rapidement en œuvre l'élaboration des PGE (EPTB Adour, Charente, ...) en créant des instances « multi-acteurs », dominées par une alliance élus-usagers économiques et aboutissant à des DOE négociés revus à la baisse. Parallèlement, un mécanisme national de gestion de crise organise la réaction collective en année déficitaire via un arrêt des prélèvements grâce à des arrêtés sécheresse, selon un ordre des priorités préétabli pour garantir les débits minimums.

Mais ce n'est que dans les années 2000 que la recherche d'un équilibre offre-demande-milieux⁹² donnera la priorité à la baisse de prélèvements au détriment de la création artificielle de ressource, avec la généralisation d'une politique publique de gestion volumétrique à l'échelle nationale⁹³. En effet, le mécanisme national de gestion de crise paraît insuffisant pour répondre au déficit structurel de certains bassins. Les situations régionales accueillent ce changement de manières diverses. L'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse entame une réflexion sur la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion structurelle. En Loire Bretagne, de nouveaux territoires sont classés en déficit notamment en Poitou-Charentes. Sur Adour-Garonne, les principaux bassins déficitaires ont négocié leur DOE et élaborent leur PGE. Quant aux services de l'Etat, ils constatent leur incapacité de contrôle et l'édiction quasi systématique d'arrêtés sécheresse, qu'ils finissent par assouplir sous la pression des préleveurs. Par ailleurs, la DCE renforce l'obligation de la prise en compte du besoin des milieux.

En 2005, les discussions avec la profession agricole autour du Plan National de Gestion de la Rareté de l'eau identifient une série de leviers pour l'agriculture, associant économies d'eau en échange de la création de réserves de substitution. La LEMA (2006) et ses circulaires associées de 2008 et 2010 s'inspirent des mécanismes en place dans le Sud-Ouest et dans la Beauce (identification des zones en déséquilibre ou Zones de répartition des eaux (ZRE), détermination d'un volume prélevable tous usages confondus, garantissant le bon fonctionnement des milieux aquatiques (VP), obligation de pose de compteurs d'eau, révision des autorisations de prélèvements avant 2015, 2017 ou 2021, création des Organismes Uniques de Gestion de Collecte⁹⁴ (OUGC) assurant une gestion collective des prélèvements). Elle omet néanmoins la création de réserves de substitution, contrairement à ce que l'accord de 2005 prévoyait.

⁸⁹ Dont la Société du canal de Provence (SCP) en Provence, la Compagnie d'aménagement du Bas Rhône Languedoc (BRL), la Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG) dans le Sud-Ouest.

⁹⁰ Notion concrétisée juridiquement par décret en 1994, créant les zones de répartition (ZRE)

⁹¹ Leboucher Bertrand, Les outils de gestion quantitative des ressources en eau : bilan des évaluations existantes sur certains outils, Engref, 2006

⁹² Figureau Anne-Gaëlle, Gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, BRGM, 2013

⁹³ Leboucher Bertrand, Les outils de gestion quantitative des ressources en eau : bilan des évaluations existantes sur certains outils, Engref, 2006

⁹⁴ En 2006, un décret donne la possibilité aux organismes collectifs (Chambre, ASA, SAR, association d'irrigants) de se porter mandataire de la gestion des demandes d'autorisation de prélèvements sur leur bassin hydrographique. Ce mécanisme a inspiré la création des OUGC. Nous ne reviendrons pas ici sur la participation au sein de ces structures concernant la répartition des volumes accordés à l'agriculture, auxquels l'Etat confie essentiellement le rôle d'assurer cette mission et son contrôle.

En 2008, le classement en ZRE est mis en œuvre, sous la houlette de l'Etat et des agences de l'eau. Ces zones concernent de nouveaux bassins en déficit ou en tension. Jusqu'en 2015, des études volumes prélevables modélisent le fonctionnement hydrologique des bassins concernés, les prélèvements et retenues, les besoins des milieux et tentent d'établir un volume de prélèvement global (VP) permettant d'atteindre une forme d'équilibre optimal entre ressource disponible et demande possible. L'Etat et les agences concernées éprouvent cependant des difficultés à mobiliser des collectivités porteuses et rencontrent des contestations, au regard de la complexité technique de ces approches associée à leur dimension réglementaire et de la mise en cause des rentes des préleveurs historiques qu'elles sous-tendent. En cours en 2017, la dernière étape de ces démarches consiste en l'édiction de Plans de Gestion destinés à répartir les volumes entre les usages et établir un plan d'action d'économie d'eau et d'éventuelles créations de ressources.

La participation en matière de gestion de la ressource quantitative s'inscrit dans une tentative de changement de paradigme, passant de la gestion de l'offre à la gestion de la demande, impliquant la construction (connaissance, outil de régulation, émergence de maîtrise d'ouvrage, etc.) d'un pan entier de politique publique et des tensions et résistances entre porteurs et usagers, mais aussi entre les régulateurs de la politique de l'eau eux-mêmes.

3.4.2. Des parties prenantes plus ou moins renouvelées

La **restauration des cours d'eau** est emblématique du renouvellement important des parties prenantes et des jeux de rôle associés, contraignant les gestionnaires à envisager de nouvelles modalités de participation.

Avec l'arrivée des riverains et habitants au premier plan, le cercle des acteurs « concernés »⁹⁵ par les actions dépasse celui des acteurs « représentants » participant aux instances locales de gestion. Rarement fédérés, ils ne sont pas associés aux instances de délibération ou de pilotage présidant à la conduite des projets. La variété de leurs intérêts les rend difficilement représentables et les efforts des gestionnaires pour les associer ne suffisent pas forcément à ce qu'ils ne se manifestent que lors des travaux. Enfin, concernant la continuité et la restauration des cours d'eau, certains s'informent et tendent à se poser en « expert », composant une figure nouvelle déjà présente dans le champ des inondations.

Au-delà, certains acteurs, prépondérants au niveau des CLE ou comités de rivière, voient mettre en cause leur capacité à représenter les intérêts divergents de leurs mandants. Germaine et Barraud expliquent que « *la position du monde de la pêche est d'autant plus complexe que son message est parfois brouillé entre des équipes d'ingénieurs suivant la ligne de l'Onema et des présidents de fédération parfois totalement contre la suppression d'ouvrages* »⁹⁶. Ce monde, allié historique des gestionnaires locaux, doit parfois être lui-même « à convaincre »... Il en va de même pour le domaine de l'agriculture où le recours aux chambres d'agriculture pour la négociation des projets n'est pas suffisant pour faire accepter DIG ou acquisition foncière.

Quant aux partenaires réglementaires et financiers, ils font parfois marque d'oppositions de points de vue, en termes d'avis ou de décisions, ce qui déstabilise les acteurs locaux habitués à une certaine cohérence de leurs visions. Par exemple, sur ce projet de restauration hydromorphologique, la DREAL rend un avis négatif en dépit des nombreuses étapes de validation ayant présidé à son élaboration, ou sur ce projet de restauration de la continuité, l'AFB et la DDT ne sont pas d'accord sur la solution technique à adopter. Ces oppositions de points de vue, de la part de partenaires qui malgré la différence de leurs missions, sont la plupart du temps cohérents dans leurs avis sur les autres projets de GEMA, déstabilisent les gestionnaires et provoquent des allers-retours difficiles à justifier auprès des acteurs locaux. Ce qui peut passer pour des tergiversations techniques peut avoir pour conséquence une défiance de la part des riverains.

Pour les gestionnaires, le portage de ces projets provoque un changement de posture et de rôle, particulièrement dans le cas d'actions réglementaires. Ce rôle d'application réglementaire donne une teneur « partisane » à leur action, alors qu'ils revendiquent traditionnellement d'œuvrer pour l'intérêt général. Certains regrettent ne pas être mieux accompagnés par les services de l'Etat pour appliquer ou interpréter la réglementation.

Les élus se trouvent pour leur part confrontés aux points de vue d'administrés, dont ils sont d'ordinaire les porte-paroles. D'après les techniciens, cette prise directe des élus avec les habitants peut avoir pour conséquence de les voir se soumettre à la volonté du terrain, car « *ils ne peuvent pas se permettre d'aller contre les*

⁹⁵ Le guide « Concevoir pour Négocier », en donne la définition suivante : « des acteurs qui, sans être de manière évidente intéressés au projet, sont susceptibles d'être impactés par sa réalisation, positivement ou négativement »

⁹⁶ Germaine Marie-Anne, Barraud Régis, Les rivières de l'Ouest de la France sont-elles seulement des infrastructures naturelles ? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive cadre sur l'eau, Natures Sciences Sociétés, 2013

propriétaires ». La possible mise en concurrence par ces projets d'intérêts environnementaux et patrimoniaux, culturels ou économiques peut aussi rendre le positionnement politique garant de l'intérêt général plus complexe et imprévisible, cet intérêt étant difficile à identifier et donnant lieu à controverse.

Ce renouvellement des rôles ajouté à l'irruption sur la scène sociopolitique de nouveaux acteurs constitue sans nul doute le premier facteur déterminant les processus de participation portant sur la restauration physique et écologique des cours d'eau. Et ceci ne permet pas nécessairement de tirer parti des acquis antérieurs du territoire en matière de gestion concertée de l'eau et des milieux aquatiques.

Concernant les **actions en faveur de la qualité de l'eau**, historiquement dominées par les organismes agricoles, le Grenelle de l'environnement a promu un portage et une animation par les collectivités en charge du service de l'eau potable. Sur la plupart des territoires observés, il s'agit de collectivités (qu'elles soient spécialisées ou généralistes) qui n'ont pas pour habitude d'aborder la gestion de l'eau en intégrant les milieux naturels. L'étude de préfiguration d'un centre national de ressources sur les captages⁹⁷ indique que ces collectivités locales se sentent majoritairement peu compétentes pour porter des démarches dont les référents techniques et politiques ne leur sont pas familiers quand il s'agit d'intervenir sur les pollutions diffuses agricoles. Quant à la plupart de leurs animateurs consultés, ils partagent le constat d'un manque de soutien politique de la part de leurs élus, déclarant par exemple *« avant d'envisager mobiliser un large partenariat, la priorité c'est que les élus de la communauté de communes s'intéressent au dossier. »* Manque d'intérêt, difficultés à se saisir des enjeux, méconnaissance du monde agricole, déficit d'enjeux politiques, absence de recoupement entre territoires « d'élection » et de « captage », les hypothèses concernant ce déficit d'investissement ne manquent pas. Un constat à mettre en regard avec celui d'un rapport INRA/ONEMA consacré à l'accompagnement des acteurs sur ce type de démarche⁹⁸ mentionnant que *« dans les cas étudiés de mise en protection réussie, l'engagement des gestionnaires s'est montré déterminant et les innovations réalisées ont toutes été menées sous leur extrême et permanente vigilance. Mais des difficultés existent pour ces acteurs : savoir reconnaître les spécificités de leur(s) captage(s), même s'ils sont proches géographiquement, de manière à adapter la conduite du projet; répondre à des demandes multiples, être capable d'argumenter des choix (ce qui nécessite des compétences et des connaissances dans les domaines de l'eau et de l'agronomie), être en mesure de reconnaître les enjeux et objectifs des autres, concilier sa double posture : membre d'une institution et porteur de ce projet. »* Autant d'exigences qui demanderaient selon les auteurs un accompagnement et une formation spécifiques pour les petits porteurs d'AAC.

Ce déficit d'engagement et d'expérience étant un des principaux déterminants du devenir des processus participatifs des AAC, certaines réponses émergent. Dans l'Yonne, une charte départementale a été signée en 2016, entre structures étatiques, organisations agricoles, représentants d'élus, d'usagers d'intrants et de consommateurs, avec pour but de relancer une dynamique locale autour de cet enjeu. L'originalité de cette démarche est de prévoir que cette charte puisse être déclinée localement à l'échelle d'une ou plusieurs AAC, notamment pour s'assurer de l'engagement des élus locaux porteurs des démarches, comme l'envisage la Chambre d'agriculture, qui assure l'animation de près d'une dizaine d'AAC et estime cette implication nécessaire.

Concernant la **gestion quantitative**, les acteurs impliqués sont apparentés à ceux présents dans les instances de type CLE ou comité de rivière et en présence d'une CLE, celle-ci devient généralement l'instance de pilotage et d'animation, sauf à ce que l'objet des négociations se situe à une échelle infra dans le cas d'un grand SAGE. C'est en qualité de représentants d'usages et d'intérêts associés que ces acteurs siègent dans ces instances paritaires et multi-acteurs. On y observe les jeux d'acteurs plus traditionnels, qui amènent par exemple sur les grands bassins d'Adour Garonne, les associations environnementales à être mises en minorité face à une alliance élus-usagers économiques lors de la négociation des DOE, par ailleurs revus à la baisse.

De cette lecture croisée, il est possible de retenir que, dans les années 2000, le passage à l'échelle de l'action territoriale des nouveaux paradigmes de gestion reconfigure la manière d'associer les acteurs dans les processus participatifs. Plusieurs situations émergent et notamment :

- De nouveaux acteurs à intégrer, qui découvrent la formulation des enjeux publics et leur mobilisation en tant que groupe. A l'échelle individuelle, leur réaction va du désintérêt au refus net

⁹⁷ Menard M., Poux X., Lumbroso S., Zakeossian D., Housse J.P., Guichard L., Gascuel-Oudou C. (2014). Protection des captages contre les pollutions diffuses agricoles : diagnostic, démarches et acteurs. Perspectives pour un centre de ressources. Rapport de contrat, Inra/Inra Transfert/Asca/Epices. Convention Inra-Onema, 86 pp

⁹⁸ Barataud F., Benoit M., Beguin P., Havet A., Le Bail M., Martin P., Mathieu A., Reau R., Remy B., Vial-Coutarel L. (2014). Accompagner les acteurs dans des démarches de protection de la ressource en eau - Analyse d'éléments clés et moyens mis à disposition. Rapport INRA-ONEMA, 72 pp

d'embrasser ces nouvelles perspectives en passant par l'expression d'un premier intérêt ou d'une incapacité d'agir faute de connaissance-compétence (citoyens, propriétaires, élus, etc.). A l'échelle collective, ces nouveaux acteurs ne sont souvent pas agrégés en groupes constitués et rendent difficile l'identification de leur position globale (citoyens).

- En sus de ces nouveaux acteurs, les groupes « historiques » éprouvent des difficultés de mutation politique et sont confrontés à des scissions internes (usagers, gestionnaires, régulateurs supra-territoriaux).
- Enfin, existe un enjeu spécifique autour des élus cumulant de multiples rôles, à la fois usagers, gestionnaires, médiateurs et enfin arbitres (ou pas) entre l'intérêt du territoire et les prescriptions supra-territoriales mais aussi entre l'intérêt particulier des électeurs et l'intérêt des milieux aquatiques locaux.

3.4.3. Des investissements méthodologiques variables

Sur le plan des méthodes, de profondes disparités d'investissement peuvent être observés, le volet quantitatif étant le moins investi, suivi de la restauration des cours d'eau puis de la qualité des eaux qui est davantage outillée.

En matière de **gestion quantitative**, la plupart des guides abordent telle ou telle dimension technique sans faire écho aux modalités sociales ou politiques de leur mise en œuvre⁹⁹. La participation fait au mieux l'objet d'une évocation de principe sous les termes de « concertation », « d'information partagée » ou « d'appropriation des résultats » sans en évoquer ni les conditions, ni les modalités. Au pire, cette dimension est totalement absente portant la focale uniquement sur les aspects réglementaires ou techniques de la gestion de l'eau et des milieux associés. Parfois, ces guides effleurent les dimensions du portage et de la validation insistant sur la légitimité de la CLE ou du Comité de contrat de milieu et à défaut de l'Agence de l'eau, la DDT ou la MISEN, sans pour autant les justifier.

Seule la note « Plan de gestion quantitative de la ressource en eau : principes et gouvernance »¹⁰⁰ fait exception. Sous l'apparence d'un cadre descendant, quelques clés stratégiques de négociation et d'animation sont données pour l'échelle territoriale. Pour l'essentiel, il s'agit d'un document classique explicitant successivement le statut et la fonction du PGRE, son caractère réglementaire et les obligations temporelles, son caractère obligatoire pour les territoires identifiés comme « déficitaires » par le Comité de Bassin. L'instance associée (en l'absence d'une CLE ou d'un comité de milieu préexistant) est très peu décrite, renvoyant au modèle paritaire par collège. Sa composition et son règlement (protocole décisionnel notamment) sont très peu encadrés, jouant la confiance en une forme de culture commune historique d'un côté et en un principe de subsidiarité de l'autre. De même, rien n'est précisé, ni suggéré concernant le processus (agenda intermédiaire, échelles territoriales, techniques délibératives, modalités de décision en dernier ressort).

L'originalité de la note concerne surtout les objets négociables et certains principes clés, offrant une lecture des leviers sur lesquels jouer au cours du pilotage, évoquant une forme de stratégie de gouvernement de la participation. Cette dimension est assez rare pour être soulignée, les guides s'attachant plus souvent à décrire des cadres et objets fixes (instances, étapes de projets, attendus) et non pas les modalités de navigation en leur sein. Elle reconnaît que la définition du VP et du PGRE est le « résultat de la négociation », « d'une montée en connaissance itérative », « d'efforts partagés par tous », par le biais « d'objectifs [pouvant être] échelonnés », avec « des niveaux d'efforts progressifs » et dont « l'impact peut être évalué ». Elle envisage également la possibilité d'un « report d'objectif pour les territoires très déficitaires » et de pousser la négociation jusqu'à une répartition intra-usages. Elle indique par ailleurs, des restrictions claires sur certains objets dont la prise en compte est non négociable : « les ouvrages et retenues », « la morphologie du cours d'eau », les projets de substitution en dernier recours et conditionnés aux actions d'économies d'eaux.

Par ailleurs, des éléments d'analyse socio-politique émanent de diverses évaluations menées par le BRGM en 2012, le CGEDD en 2015 ou le Sénat en 2016, sachant qu'il n'est pas sûr que ces évaluations aient bénéficié aux animateurs de terrain.

Concernant la **restauration des cours d'eau**, la continuité n'ayant à notre connaissance pas donné lieu à ce type de recommandations, on relève l'existence de premiers guides techniques évoquant une « concertation »

⁹⁹ Cf. notes du Secrétariat Technique du SDAGE RMC ou du CRESEB sur l'évaluation du DMB ou du volume prélevable ou sur les articulations réglementaires entre SAGE et PGRE ou SAGE et EVP.

¹⁰⁰ « Plan de gestion quantitative de la ressource en eau, principes et gouvernance », secrétariat technique du SDAGE RMC, 2014

nécessaire sans la définir (stratégie, méthode ou conduite de projet). Dans un second temps, face au constat que la pertinence technique ou écologique des projets ne suffit pas à convaincre les gestionnaires de s'impliquer et les populations riveraines d'y adhérer, deux guides parus en 2011 et 2012¹⁰¹ vont développer une approche territoriale originale à l'époque.

- Ainsi le guide « Concevoir pour négocier » estime que le projet de restauration doit être intégré dans le territoire, ce qui revient à le concevoir en lien avec les autres politiques publiques permettant à la fois de construire des argumentaires pluriels à son propos et d'enrôler les acteurs impliqués dans ces politiques. Pour cela, il préconise d'élaborer au préalable un projet technique assez précis ("concevoir"), pour ensuite construire une argumentation en sa faveur ("pour négocier"). La « concertation » est évoquée, au même titre que les approches paysagères ou sociologiques, comme élément de production de connaissance et outil d'apprentissage collectif permettant de débattre de l'identité commune et de l'image du territoire, dans lesquelles doit s'inscrire le projet de restauration physique. Elle permet ainsi de disposer d'arguments culturels et identitaires. Elle ne fait en revanche pas l'objet de recommandations spécifiques en matière de publics visés, de méthodologie ou d'outils. Jean-Baptiste Narcy¹⁰², co-auteur de ce guide propose un nouveau modèle pour penser les dynamiques de concertation intitulé « Proposer, Ecouter, Requalifier » et opposé au modèle « Concerter, Analyser, Choisir » lui-même étant en opposition avec le modèle classique de l'action publique consistant à imposer les décisions et qui pourrait être résumé par la formule « Décider, Annoncer, Défendre ». Il explique que « *la limite de ce modèle réside dans le fait de ne pas miser, autant que le précédent, sur les processus d'apprentissage collectif. Le résultat non anticipé, issu 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.* » Le guide « Communiquer pour se concerter »¹⁰³ de l'agence Loire Bretagne s'inscrit dans la même logique, mettant en exergue un enjeu de communication dont l'objectif est de faire évoluer les perceptions de la rivière.
- En 2016, l'ouvrage sur la politique de restauration physique des cours d'eau de l'agence de l'Eau RMC¹⁰⁴ précise que le porteur de projet est partie prenante de la cause qu'il défend et ne peut donc se positionner en médiateur. Il a donc à s'appuyer sur une « analyse stratégique » du jeu d'acteur pour porter le changement et préparer la négociation. Cet ouvrage précise que « *la recherche de consensus à tout prix par des approches purement collaboratives pourrait aboutir à ne choisir que des mesures minimales qui auraient sûrement été prises quelle que soit l'approche.* » En conséquence, il préconise une approche à la jonction de la concertation et de la négociation. Pour cela, des enquêtes sociologiques et historiques peuvent aider à concevoir la pertinence sociale, politique et territoriale du projet.
- En 2017, l'Agence de l'eau RMC publie un guide pour la délimitation des espaces de bon fonctionnement des cours d'eau. Ce guide affirme la nécessité d'un travail de concertation et de partenariat avec les acteurs concernés par l'EBF au titre de leur implication dans la mise en œuvre des actions futures de gestion et de préservation de l'espace. Il présente la particularité d'articuler les étapes de concertation à celles de conception du projet, dans une approche socio-technique affirmée, livrant ainsi une vision stratégique de l'organisation de la concertation conçue lors d'une étape de réflexion préalable. Il formule aussi des recommandations précises sur les types d'acteurs à associer (définition des acteurs concernés, conditions d'association du grand public), les différentes manières de le faire (comité de pilotage, groupes thématiques ateliers,...) et les moments du projet où réunir ces acteurs. La concertation y est présentée comme un travail d'« *association des acteurs* » incluant à la fois un travail d'écoute préalable, des espaces et temps d'échanges, des instances de gouvernance et une transparence destinée à établir la confiance.

C'est le volet attaché à la **qualité de la ressource en eau** qui est le mieux documenté méthodologiquement recouvrant :

- Des approches diagnostiques intégrant en toile de fond d'éventuelles retombées en termes de participation. En 2010, le diagnostic socio-économique agricole sur AAC (DTSE) est présenté comme « *une approche de nature très différente de celle des autres études, permettant d'établir un plan d'actions réaliste, avec la mise en place de mesures acceptables par les acteurs en lien avec l'agriculture tout en maintenant un objectif fort de protection de la ressource.* » En pratique, il s'intéresse

¹⁰¹ Restauration des cours d'eau, Communiquer pour se concerter, AELB, 2011

¹⁰² Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau, Jean-Baptiste Narcy, ONEMA, 2013

¹⁰³ Restauration des cours d'eau, Communiquer pour se concerter, AELB, 2011

¹⁰⁴ Accompagner la politique de restauration physique des cours d'eau - éléments de connaissance, AERMC, 2016

au repérage des parties prenantes, à l'analyse des freins et leviers socio-économiques au niveau des collectivités, des agriculteurs et de leurs organisations, et à la clarification des objectifs à atteindre en vue de leur partage. La participation est évoquée au travers du recours à un comité de pilotage associé au projet d'AAC et doté d'une vocation décisionnelle, dont le guide souligne la taille restreinte et la permanence de présence des membres. Pour le reste, l'écoute et l'échange avec les acteurs tient dans une enquête de terrain auprès de tout ou partie des collectivités et des agriculteurs concernés, associée à deux réunions publiques de lancement et de restitution. En 2014, un rapport de l'OIEau et de l'Onema¹⁰⁵ constate que le DTSE demeure très peu utilisé et recommande de le concevoir comme « *un outil d'aide à la décision permettant de situer l'AAC dans un projet de territoire.* »

Plus récemment, le guide d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA)¹⁰⁶ articule dimensions technique et socio-politique en se présentant comme la base d'un temps de réflexion et d'analyse partagée avec les acteurs concernés et intéressés, destiné à aboutir à un consensus sur le fonctionnement du territoire, pour permettre ultérieurement d'élaborer un plan d'actions pertinent.¹⁰⁷

- Des approches centrées sur le partenariat entre collectivités et acteurs agricoles, incarné dans un guide¹⁰⁸ publié en 2011 par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture et la Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau. Il se donne pour but de « rapprocher deux catégories d'acteurs (les collectivités locales et les agriculteurs) qui se connaissaient peu »... tout en consacrant une part significative du guide aux rôles que peuvent jouer localement ces organisations auprès des maîtres d'ouvrage, « allant de la simple participation aux comités de pilotage à l'animation de la démarche, en passant par le conseil auprès des agriculteurs et/ou des collectivités. »
Structuré autour d'un phasage chronologique, il s'attache à préciser la composition des instances de pilotage. Il prône l'implication des acteurs pertinents dans les études et diagnostics pour que leurs résultats soient acceptés par tous. Quant au plan d'action, il importe qu'il ne concerne pas que les agriculteurs mais aussi les collectivités et les particuliers, pour réduire les risques de stigmatisation. Au stade de la mise en œuvre, l'accent est mis sur la communication dans une optique de partage d'expérience au sein du monde agricole et de valorisation des actions auprès du grand public. Avec pour résultat le sentiment que la participation est traitée essentiellement en termes de communication, en dehors d'un pilotage partenarial ouvert mais classique en termes de GEMA.
L'Irstea publie en 2016 dans la série « Comprendre pour agir » de l'Onema, un document sur la coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles, autour de quatre types de coopération : animation conjointe de démarches AAC, implication des collectivités dans le volet agricole des démarches de protection, baux ruraux environnementaux, appui des collectivités au développement de filières favorables à la ressource en eau. Parmi les contraintes et les leviers à l'émergence et à la pérennisation de ces coopérations, sont identifiés le nombre d'acteurs impliqués dans la démarche de protection, la présence d'un animateur territorial conçue comme favorisant le lien entre acteurs, l'implication de l'ensemble des acteurs concernés dans le cadre d'un comité de pilotage et plus brièvement l'association des agriculteurs à la prise de décision lors de la construction du plan d'action.
- Une approche stratégique et hybride autour du concept de « projet de territoire », développée dans un guide de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse¹⁰⁹ publié en 2015. Partant du constat que les démarches sur les AAC sont trop orientées sur les actions techniques, il propose : « (...) La solution à ces pollutions diffuses passe par l'identification d'opportunités dont les solutions techniques agricoles constituent un sous-ensemble. La restauration de la qualité de l'eau gagnera souvent à être intégrée

¹⁰⁵ Mettoux-Petchimoutou Anne-Paule, « Insertion des diagnostics territoriaux socio-économiques pour construire des plans d'actions sur les captages », ONEMA et OIEau, 2013

¹⁰⁶ Guide pratique d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA) – INRA/ONEMA – Version projet – Octobre 2016

¹⁰⁷ Pour appréhender plus précisément la valorisation de ce type d'approche, consulter également Etat des lieux concernant l'utilisation du DTSE et quelques-unes de ses utilisations : Mettoux-Petchimoutou Anne-Paule, OIEau-Onema, 2014. Insertion des diagnostics territoriaux socioéconomiques pour construire des plans d'actions sur les captages.

¹⁰⁸ Protection des aires d'alimentation de captage d'eau potable vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique : recommandations de bonnes pratiques partenariales Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA), Fédération professionnelle des Entreprises de l'eau (FP2E). Rédigé par Laura BLASQUEZ, 2010

¹⁰⁹ Restauration pérenne de la qualité de l'eau des captages pollués par les pesticides et les nitrates – Guide pour impulser une démarche locale efficace, Agence de l'eau RMC, 2015

dans une démarche plus large. Cette démarche prometteuse fait déjà l'objet d'un consensus en France. » Ce qui implique de distinguer le périmètre de l'AAC et le territoire du « projet de territoire », de coupler la protection de l'eau potable à d'autres enjeux (économie agricole, biodiversité, aménagement/urbanisme,...), de trouver une structure porteuse capable d'assurer ces liens.

La participation est abordée à la fois sous l'angle du pilotage de la démarche, porteur de la capacité de décision d'orientation, et de la concertation avec les exploitants agricoles (et autres utilisateurs d'intrants), « *aspect clef de la réussite du projet* ». Pour ces deux volets, le guide affirme qu'il n'existe pas de règles précises, leur préférant des « *bonnes pratiques* ». Au-delà, sur tous les volets, sont évoqués les acteurs à associer et la marche à suivre. La communication vient boucler le dispositif dès l'amont de l'action, en visant à « *faire de l'eau un élément visible du patrimoine territorial* », puis lors de sa mise en œuvre, pour valoriser les réalisations et résultats à la fois en interne à l'agriculture et à destination des habitants.

Une note préparatoire¹¹⁰ à un atelier de travail sur la place des SHS dans les démarches AAC conclut que « la « participation des acteurs » et la « concertation » sont mises en avant comme une clé dans les démarches, mais sans que leurs modalités ou les pré-requis soient précisés ». Concernant les outils et méthodes disponibles, cette même note retient « qu'il n'existe pas un panorama d'ensemble des techniques et approches mobilisables et de leur pertinence à différents stades des démarches. Il existe par contre de nombreuses méthodes qui ont été développées (soit spécifiquement adaptées à la protection des AAC, soit plus générales) et des exemples de mise en œuvre intéressants. » En écho, elle s'évertue à recenser des approches favorables à l'élaboration des démarches, telles que le dialogue territorial ou ComMod (modélisation) que des outils, tels que METE-Eau111, jeu de cartes pour l'expression des perceptions ou encore CoClick'Eau112, qui repose sur la construction de scénarios.

3.4.4. Des situations souvent conflictuelles et/ou bloquées

Entre absence de légitimité des décisions collectives prises par les échelons supérieurs (développé au 3.4.2), changement de paradigme, complexité technique doublée d'incertitude sur les résultats attendus et renouvellement des parties prenantes en présence, on assiste à l'émergence de situations problématiques en termes de positionnement et de relations de ces parties prenantes.

Par exemple, de nombreux projets de **restauration de cours d'eau et de la continuité écologique** se heurtent à d'importantes réticences de propriétaires et riverains qu'on peut attribuer à des différences de visions de la rivière, opposant une conception « scientifique de la rivière » et une vision « populaire » de la rivière valorisant son intérêt patrimonial, culturel et économique. Germaine et Barraud expliquent ainsi que « *deux grands modèles de patrimonialisation semblent s'affronter : l'un envisage ces héritages, le moulin à eau et les infrastructures hydrauliques qui lui sont associés (seuils, biefs, vannes) en particulier, comme une ressources à conserver dans le cadre de la valorisation des paysages de vallées, tandis que l'autre les considère comme un obstacle au bon fonctionnement des corridors écologiques.* »¹¹³ Par ailleurs ces projets, par leur complexité technique, disqualifient les expertises locales et leur valorisation.

De manière plus fondamentale, ces projets viennent mettre en concurrence des intérêts qui tour à tour sont questionnés dans leur niveau de généralité : les uns défendant l'intérêt général de l'environnement primant sur les intérêts particuliers et sur la propriété privée, les autres défendant l'intérêt général du paysage, du cadre de vie et des usages économiques et sociaux primant sur celui de la protection de certaines espèces de poissons. Ces projets viennent ainsi toucher à des questions sociétales profondes qui dépassent parfois la faisabilité du cas en question. Germaine et Barraud écrivent : « *Les conflits observés tendent à illustrer les divergences entre deux principales logiques de conservation, celle du paysage et des aménités d'un côté, celle de l'environnement et de la biodiversité de l'autre.* »

Pour beaucoup de porteurs de projet, l'opposition des riverains est liée à un attachement affectif aux ouvrages ou bien à la rivière telle qu'ils la connaissent. Selon eux, les argumentaires qui sont mobilisés relèvent du registre du sensible et nécessitent donc une approche renouvelée de la négociation. Germaine et Barraud indiquent en effet que « *la beauté des plans d'eau demeure le premier argument invoqué pour plaider leur maintien.* » Plusieurs

¹¹⁰ Atelier de travail du 12 mai 2016 : Place des sciences humaines et sociales dans les démarches de protection des aires d'alimentation des captages- DEB/GR1 et GR4 et DGPE/ BESEC

¹¹¹ <http://www.sad.inra.fr/Toutes-les-actualites/METE-EAU-un-outil-pour-faire-dialoguer-autour-de-l-eau>

¹¹² <http://coclickeau.webistem.com/bac/>

¹¹³ Germaine Marie-Anne, Barraud Régis, « Les rivières de l'Ouest de la France sont-elles seulement des infrastructures naturelles ? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive cadre sur l'eau », Natures Sciences Sociétés, 2013

gestionnaires disent se trouver en limite de compétence lorsqu'ils sont confrontés à ce type d'attachement, ne sachant pas comment y répondre. Ce qui n'empêche pas certains opposants de s'organiser et de documenter pour user d'arguments techniques ou scientifiques pour faire valoir leur position, notamment en matière de continuité écologique, avec des arguments tels que le rapport coût / efficacité des aménagements, la validité et la portée des effets attendus, l'incapacité fondamentale à retrouver l'état naturel des cours d'eau,... qui finissent parfois par porter auprès des gestionnaires locaux et notamment des élus, mais également d'acteurs nationaux, tels que le CGEDD préconisant récemment la recherche de solutions techniques moins radicales quitte à ce que celles-ci soient moins efficaces en termes de gain écologique lorsque la valeur patrimoniale du moulin le justifie¹¹⁴.

De fait, il semble que le classement des ouvrages a lui-même manqué d'un travail de concertation avec les gestionnaires locaux, comme le souligne le Syndicat Mixte du bassin des Sorgues: *« On voit que dans les comités de pilotage mis en place sur le plan anguille, sur les plans migrateurs, etc., les structures de gestion sont les grandes oubliées de l'élaboration de la stratégie (...) Il est un peu dommage qu'on ait classé des ouvrages sans avoir la certitude qu'ils nécessitaient de l'être. Certains ont été classés infranchissables sans savoir s'ils l'étaient véritablement et s'il y avait un intérêt à les rendre franchissables. Or, ce classement a induit des dépenses et des réflexions. »*¹¹⁵

Dans la pratique, la confrontation de ces visions et l'incapacité des parties prenantes à se comprendre amènent à des situations que les gestionnaires qualifient de « blocages » où chacune des parties prenantes campe sur ses positions. Pour en sortir, certains ont recours à une expertise technique pour arbitrer et renforcer la légitimité technique du projet comme le rapporte une étude menée par le bureau d'étude Asca¹¹⁶. Pour autant, ce réflexe du recours à l'expertise extérieure n'est pas l'apanage des gestionnaires, et les riverains peuvent y faire également appel intégrant/propulsant ainsi les relations dans un jeu d'expertise – contre-expertise improductif.

Concernant **la gestion quantitative**, les études Volume Prélevable Global (EVPG) ont connu également du point de vue d'un chercheur de l'IRSTEA, *« un certain nombre de blocages importants »* autant au titre d'une *« [in]justice procédurale (le comment on décide) qu'au titre d'une [in]justice distributive (contenu des règles) »*. Certains animateurs se sont retrouvés dans l'obligation de retarder la validation des résultats (DOE/DMB/VP) et d'opérer une remédiation par le biais de tests collectifs sur le terrain, de visites d'aquifères, de nouvelles campagnes de mesure, de médiations, de déconnexions relatives entre les résultats et l'expression du VPG, voire de modélisation sous la forme de jeux participatifs. De manière synthétique, ce dispositif d'étude a ainsi oscillé entre deux conceptions de l'action publique, faisant prévaloir soit la légitimité de l'intérêt général défini par des instances supra-territoriales (services de l'Etat, Agence), soit une inclusion voire une délégation partielle de ce pouvoir aux acteurs locaux, ne serait-ce qu'au titre du fait qu'ils seront porteurs ou relais d'une partie de cette politique publique à l'échelle locale

Parmi les autres obstacles au processus participatif, sont à souligner :

- l'imposition d'un référentiel technique rigide et complexe pouvant intimor le sentiment d'une forme de manipulation, sachant que dans les faits la délibération s'est souvent heurtée à une domination technique des « experts » sur les « profanes ». Plusieurs acteurs soulignent avoir recours à des modèles élaborés, traduisant pour certains le besoin de l'Etat, mais aussi de certains usagers de pouvoir légitimer et objectiver à la fois le fonctionnement du bassin mais aussi les mesures d'intérêt général en découlant.
- une défaillance d'animation, sachant que les DDT/DREAL/Agence ont éprouvé de larges difficultés à porter une animation de qualité en lien avec un *« manque de moyens humains »*, un *« certain déficit de compétence voire de culture en termes de concertation »* et une faible légitimité politique locale. Aux dires de certains acteurs, les EVPG portées par des CLE ou des comités de rivière semblent avoir connu des destins plus favorables ;
- le caractère trop restreint des instances de suivi a pu être critiqué sachant qu'en Adour Garonne, certaines ont associé uniquement des acteurs de l'Etat alors qu'en RMC des instances collégiales suivant le modèle des CLE ont permis de garantir la représentativité de tous les intérêts en présence. Cependant, il s'est avéré que bon nombre de représentants, jouant les porte-parole, n'avaient pas de

¹¹⁴ Concilier la continuité écologique des cours d'eau avec la préservation des moulins patrimoniaux, la très petite hydroélectricité et les autres usages - Pour un développement durable et partagé, CGEDD, 2016

¹¹⁵ ARPE, Actes du réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques, « la continuité écologique des cours d'eau, guide des bonnes pratiques » 25/10/2012

¹¹⁶ Etude comparative de projets de restauration des cours d'eau - Analyse transversale des études de cas européennes et françaises, ONEMA, Collection comprendre pour agir, Bouni Christophe et al 2012

mandats les liant aux usagers, interrogeant dès lors la capacité d'adaptation des délibérations aux besoins de terrain et l'acceptation d'objets et arbitrages de l'EVPG par le terrain.

Quant à la fonction et au mandat de l'instance de suivi, il a pu être aussi interrogé, au vu de l'effet des EVPG sur les décisions réglementaires à venir. Face à des perspectives de fortes baisses du VPG, certains acteurs locaux n'ont pas validé les résultats et les services de l'Etat n'ont pas accepté leur remise en cause ex-post, aboutissant par endroit à la mise en place de missions de médiation. Pour un certain nombre d'acteurs prescripteurs (Agence, Etat), le rôle des participants se cantonnait au « contrôle du respect du cahier des charges » et non pas à la validation de résultats difficilement acceptables et certains regrettent de ne pas avoir clarifié le mandat donné à l'instance participative en amont. D'autres estiment que ce manque de lisibilité sur le rôle délibératif et décisionnel de l'instance a permis dans une certaine mesure de dénouer certains conflits.

Dans ce contexte, les modes délibératoires sont demeurés relativement peu innovants, mettant en avant les savoirs experts de l'Etat et des bureaux d'études et privilégiant une information descendante sur le fonctionnement des modèles, les hypothèses, la récolte de données d'ingénierie, ... Cette asymétrie de pouvoir entre savoirs experts et savoirs profanes¹¹⁷ dépossède une grande partie des acteurs de tout pouvoir d'action. Or, les modèles, par hypothèses ou incapacité technique, mettent de côté certains éléments intéressants à discuter selon les intérêts de chacun. Le contexte récurrent de connaissance limitée (fonctionnement karstique, données de prélèvements incomplètes, ...) amplifie ce phénomène d'incertitude voire de défiance sur la capacité des modèles à représenter la « réalité ». In fine, il semble que les participants acceptent les modalités de modélisation sans trop les comprendre, jusqu'à ce que des résultats qui leur soient défavorables rendent palpables les implications des choix présentés précédemment.

Quant à la vocation des PGE/PGRE à assurer un partage du VPG, elle aboutit à la mise en tension des usages entre eux, avec selon Patrice Garin plusieurs principes de partage observés révélant des rapports de force différents. Ainsi le « partage juste » peut viser une stricte égalité, une égalité des chances en fonction de critères à définir, une prime à l'antériorité d'usage ou à l'efficacité sur des critères à définir. A cette approche théorique s'oppose une approche pragmatique, étudiant les moyens et possibilités de réaliser des économies d'eau mais n'empêchant pas les usagers de minorer leurs leviers d'économie d'eau ou d'opérer un échange entre économie d'eau et financement d'infrastructure de substitution. In fine, les animateurs se trouvent à animer un débat associant le VP, son partage, les économies d'eau et les retenues de substitution, avec certains acteurs voulant les traiter de concert, d'autres « saucissonner les négociations. » Certains éléments sont parfois abandonnés pour en sécuriser d'autres et certains arbitrages se jouent en dehors des instances formelles du PGE et comprennent a posteriori certains jeux politiques de tout ou partie des parties prenantes¹¹⁸, par exemple sur les délais de mise en œuvre ou la mise en place d'un dispositif de suivi et de sécurisation des accords.

Pour la **gestion qualitative et les ACC**, l'arrivée tardive d'animateurs dédiés - généralement après l'élaboration des plans d'actions -, leur jeunesse (s'agissant souvent d'un premier emploi), leur isolement au sein de collectivités tournées vers le petit cycle de l'eau, la précarité de leur emploi et le « turn over » qui découle de ces facteurs sont à souligner comme autant de faiblesses affectant la capacité et l'efficacité d'intervention attendue.

Bien que jugée déterminante par les animateurs, l'élaboration des plans d'actions constitue le « point aveugle » de la participation, sans généralement bénéficier d'une animation dédiée élaborée car dévolue à un prestataire aux compétences techniques. Le double inconvénient de cette situation est de ne pas donner les moyens aux animateurs de la démarche ni d'appréhender le jeu politique des partenaires du projet, ni de s'approprier les mesures du plan, voire d'entamer l'accompagnement auprès des agriculteurs concernés. Ce « retard » d'animation nous apparaît comme pénalisant lors de la mise en œuvre du plan, qui ne jouit généralement pas d'innovations participatives, bon nombre d'animateurs préférant apparemment se cantonner à un accompagnement plus ou moins individualisé des agriculteurs se montrant les plus réceptifs.

Enfin, les entretiens auprès des animateurs permettent de constater de nombreuses interrogations sur les limites d'un pilotage ouvert de ces démarches, directement inspiré par la gouvernance à 5 du Grenelle¹¹⁹ et promu par les services de l'Etat. Sans que ce choix ne provoque des conflits ouverts, il est perçu comme aboutissant à un manque d'ambition des plans d'actions et aux mesures d'adaptations des pratiques au regard des enjeux, comme

¹¹⁷ Vergotte Marie-Hélène et Petit Sandrine, « Du futur à aujourd'hui, mettre la gestion de l'eau sous tension », Développement durable et territoire, Vol 7, n °2, 2016

¹¹⁸ Par exemple, refus de faire monter un dispositif participatif pour sécuriser un arrangement Conseil Général/Etat/Profession agricole.

¹¹⁹ Le Grenelle s'appuyait sur un socle composés de 5 collèges : « collectivités », « employeurs », « État », « ONG environnement » et « salariés » constituaient le socle de cette « gouvernance à cinq »

en témoigne la thèse d'Audrey Vincent comparant la situation de plusieurs captages¹²⁰. Au-delà, ce pilotage est interrogé par le constat commun d'un décalage entre les positions des organisations agricoles associées au pilotage et les agriculteurs du territoire. Pour nos interlocuteurs, ces organisations se situent souvent dans des postures plus fermées que les exploitants, en lien avec des positions définies extra-localement ou avec des jeux de pouvoir et d'influence sans considération du contexte local et de ses enjeux, amenant certains animateurs à réduire au maximum le recours au comité de pilotage.

Cette lecture croisée témoigne de l'existence d'une multitude d'opportunités, de conflits ou de ralentissements identifiés par les personnes rencontrées dans le cadre de cet état des lieux et parmi elle :

- une opposition de culture avec des perceptions et représentations divergentes (monothématique versus multithématiques, grande échelle versus petite échelle, long terme versus court terme) ;
- une opposition aux règles du processus et notamment des désaccords sur le mandat et le règlement, même tacite, de l'instance convoquée, sur la place des savoirs (techniques contre sociaux) et donc de leurs porteurs, sur les modalités de production des connaissances utilisées (sources, types, origines, etc.), sur les acteurs présents et leur capacité de représentation locale, etc. ;
- une opposition parfois tacite au portage, les acteurs jugeant son réseau et ses connaissances trop faibles, son appui local et politique inexistant,.... et sa présence contournable ;
- Enfin, la convocation de collectifs dans des contextes peu favorables débouchant sur des difficultés, certains porteurs préfèrent les contourner (rencontres bilatérales plutôt que multilatérales, séparation de thèmes connectés, etc.

Pour autant, la participation rencontre également des contextes favorables à son développement.

3.4.5. Des acquis guidant la participation

En matière de **gestion quantitative**, les tensions suite aux premières EVP, les spécificités d'un partage très concret de la ressource ou l'attente de maîtrises d'ouvrage volontaires ont pu pousser les animateurs à identifier de nouveaux principes ou pratiques par rapport aux cadres obligatoires avec respectivement :

- un travail spécifique sur la représentativité : face à l'absence de liens entre représentants et représentés, l'animation investit souvent des sous-instances par mondes d'usages ou par espaces géographiques restreints, avec pour buts qu'un accord dans l'instance-mère se fonde sur la base d'une réelle représentativité de chaque groupe en présence et de s'assurer des conditions de mise en œuvre des mesures opérationnelles.
- Un effort de rapprochement des expertises en présence : face à la difficulté de délibérer sur les résultats et les modalités de gestion, on relève des innovations multiples. Il peut s'agir de partenariats avec des chercheurs ou des facilitateurs, de propositions des animateurs locaux, comme le recours à des jeux de simulation du bassin versant. L'ambition est de faire ressentir à une poignée d'acteurs-clés les enjeux qui les lient, incluant les dimensions géographique, temporelle et d'usages, notamment lors de briefings collectifs où chacun explique ce qu'il a ressenti et ce qu'il comprend du système et des interactions.
- Une temporisation du processus, en retardant l'utilisation des résultats de l'EVP, via de nouvelles campagnes de données et des tests/suivis grandeur nature, associant les acteurs concernés.

Le choix d'appuyer l'animation de réunions intra-mondes, en réunissant par exemple des usagers agricoles en collectif pour évaluer grâce à leur expertise d'usage les implications des changements envisagés. Appréciant la considération à leur égard, les agriculteurs ont joué le jeu de la coopération et travaillé à l'exploration des faisabilités concrètes, échappant aux postures des instances traditionnelles.

Pour la **gestion qualitative**, on relève le recours à différents leviers permettant de faire bouger les agriculteurs, comme la perspective du passage d'une démarche conçue par le Grenelle à une obligation réglementaire de mettre en œuvre les actions programmées, même si l'ONEMA¹²¹ a souligné clairement cette ambivalence du levier réglementaire suivant les territoires. Quant à la perspective d'envisager la démarche sous l'angle d'un

¹²⁰ Vincent Audrey, « L'agriculture biologique comme réponse à la pollution de l'eau : apports de la géographie pour comprendre les dynamiques en cours » - Thèse de doctorat en Géographie, aménagement et urbanisme, 2016

¹²¹ Captages : comment favoriser la coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles pour la mise en place de démarches de protection des aires d'alimentation de captages ?, ONEMA « Comprendre pour Agir », Amblard Laurence, Loupsans Delphine, 2016

« projet de territoire », elle est en revanche peu répandue, sachant que certains en appréhendent la complexité au regard du manque de portage politique dont les démarches souffrent et à la faiblesse des liens établis avec des démarches de gestion plus large.

En revanche, la conduite d'actions de réduction des pressions auprès d'autres utilisateurs d'intrants, telles que des opérations « Zéro phytos » à destination des collectivités, est souvent considérée comme une clef de la mise en dynamique des agriculteurs, réduisant les risques d'un sentiment de stigmatisation des agriculteurs ou de minimisation de la responsabilité des collectivités. Au-delà, la mise en place d'une communication auprès des usagers de l'eau potable est un levier parfois mobilisé. Les acteurs agricoles défendent en particulier ce retour d'image jugé nécessaire pour entretenir la dynamique d'engagement agricole.

La critique concernant le pilotage ouvert donne lieu dans certains cas à la recherche d'alternatives, telles que la mise au second plan du comité de pilotage mobilisé une fois par an pour une séance bilan/prévision plus formelle qu'orientée sur des débats, participant à la transparence de la démarche. Cette orientation peut être contrée par certains services de l'Etat, semble-t-il plus attentifs à l'existence d'une démarche AAC qu'à son ambition de fond. Plus exceptionnellement, la mise en place d'un second comité, véritable lieu de débats et d'orientations composé d'acteurs partageant un niveau élevé d'ambition au prix d'un affichage plus technique semble apporter une réponse adaptée à certaines collectivités ambitieuses. La recherche d'appuis sur une instance territoriale et partenariale située à un niveau supérieur, comme la CLE ou la commission thématique d'un SAGE, peut offrir les mêmes perspectives ou légitimer une démarche plus exigeante.

Enfin, certains animateurs reconnaissent l'importance de « *faire au départ le tour de tous les acteurs concernés.* » Et comme le dit crûment une animatrice d'un syndicat AEP : « *Sinon, tu es mort. Et à défaut d'avoir un comité de pilotage très utile, tu peux espérer tisser des partenariats de terrain qui sont incontournables. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut ensuite leur lâcher la bride sur le cou. Mon but, c'est que je sois là quand ils interviennent, car je reste l'animatrice, ... et en retour d'essayer d'être présente, quand ils font des choses de leur côté.* ». Quant à l'association collective des agriculteurs concernés à l'élaboration de ces plans d'action, elle n'est souvent mise en œuvre que lors d'une seconde programmation, au regard des limites observées et grâce à la présence d'une animation bénéficiant d'un certain ancrage sur le territoire.

L'examen des pratiques en matière de **restauration de cours d'eau** relève certains éléments récurrents déterminant la mise en œuvre des stratégies, avec principalement :

- Le portage institutionnel du projet : la légitimité du porteur, en lien avec son inscription dans le territoire et l'ancienneté de son intervention, a en effet un impact important sur sa réception locale. Cantard et Juigné¹²² notent : « *Les propriétaires de moulins contestent la légitimité de certains acteurs à intervenir sur la question de la continuité écologique, en particulier des pêcheurs.* »
- Le portage politique : les élus font souvent partie des acteurs qu'il est nécessaire de convaincre du bien-fondé du projet. Ils sont en effet souvent interpellés en direct par la population pour justifier le projet. Leur engagement en tant qu'acteur relais est donc crucial pour la bonne tenue de la concertation. Les techniciens des structures de gestion apprécient lorsqu'ils les accompagnent pour rencontrer les propriétaires riverains, comme en témoigne un animateur : « *C'est le maire et l'association foncière qui ont contacté les gens pour les convaincre, ils ont consacré énormément de temps et on débloqué les refus.* »
- L'animation de la démarche : le temps d'animation consacré à la rencontre des riverains et des différents acteurs est difficile à chiffrer mais représente une part considérable du travail des chargés de mission. Ces projets imposent un travail de proximité, impliquant souvent un porte-à-porte important auprès des propriétaires, des échanges et aller-retours informels auprès de la population et un travail de communication au long cours. Les chargés de mission n'hésitent pas à prendre le temps de se déplacer, d'aller à la rencontre des acteurs.
- Une posture en expérimentation : dans les faits, les stratégies mise en œuvre résultent souvent de tâtonnements, inspirés par l'expérience acquise sur d'autres projets ou les échanges entre pairs et donnant lieu à une capitalisation chemin faisant. Cette posture en expérimentation s'explique en partie par la jeunesse et la manque d'expérience de certains chargés de mission sur ce type de projet, avec le risque de voir décrédibiliser opportunément leur action par certains acteurs opposés aux démarches en question.

Pour tous les thèmes, la justification et la mise en œuvre de ces démarches participatives pose la question cruciale des marges de manœuvre offertes en termes d'adaptation du projet concerné. Or, comme l'ont montré

¹²² Cantard Timothee, Juigné Lorianne, « La mobilisation des propriétaires de moulins et des associations locales de pêcheurs vis-à-vis des politiques de restauration de la continuité écologique », Irstea Bordeaux, 2015

par exemple Flaminio, Cottet et Le Lay¹²³, le nouveau paysage construit dans les projets de restauration hydromorphologique ou de la continuité écologique, ne fait pas l'objet de négociations avec les acteurs locaux. La participation au projet se résume bien souvent à une information, voire à une consultation des acteurs.

A partir de l'ensemble de ces expériences de terrain, les animateurs ont opéré des ajustements. Dans ce cadre, leurs efforts portent sur :

- une meilleure connaissance des parties et de leurs perceptions/représentations,
- un travail spécifique sur la représentativité des groupes d'intérêts (passage à une échelle plus fine, contournement des représentants officiels, relations bilatérales, porte à porte),
- la constitution ou le rapprochement des formes de savoirs (action d'enseignement croisés, consolidation des connaissances),
- l'intégration préalable des intérêts locaux dans les propositions,
- le partage équitable des efforts attendus,
- voire la création de nouvelles instances différenciées et un étagement de leur convocation.

Certains opèrent également :

- un travail spécifique en amont auprès des élus,
- et acceptent d'adopter une posture d'expérimentation ou d'utiliser des leviers non participatifs pour faire pression (leviers financier et réglementaire).

Regard sur les DOM : Des jeux d'acteurs potentiellement différents de ceux observés en métropole

Parmi les acteurs traditionnellement associés aux instances de la GEMA, nos interlocuteurs soulignent en premier lieu des difficultés à mobiliser les élus locaux, à l'instar du président du comité de bassin de Mayotte qui, après une consultation conduite à l'échelle des 17 communes de l'île dans le cadre du SDAGE en 2015 affirmait : *« Il faut sensibiliser la population et mobiliser les élus. »* A la Réunion, le SAGE Sud n'a connu une mobilisation des élus qu'à partir d'une franche crise de l'eau potable alors que la démarche était en place depuis plusieurs années. »

Dans ce contexte, sont également évoqués des enjeux pour les autorités de l'Etat à se positionner entre gestion autoritaire et participative. Même si ces questions peuvent aussi se poser en métropole, la mise en place de démarches participatives peut aboutir à la remise en cause de certains cadres ou règles. Par exemple en Guyane, concernant la réglementation de l'eau potable, la concertation liée au SDAGE a permis d'identifier conjointement entre chercheurs, représentants locaux et de l'Etat que sur les territoires de l'intérieur la pollution des eaux de surfaces est telle qu'il est préférable d'autoriser la récupération de l'eau de pluie comme ressource en eau potable, pratique interdite par la réglementation nationale. De même, dans le cadre du Parc national de Guyane, la légitimité des populations locales et de leur mode de vie traditionnel est l'objet d'un rapport de force négocié avec les dimensions restrictives du Parc national, concernant l'orpaillage mais aussi la chasse vivrière d'espèces protégées.

Quant au monde associatif, il ne se montre pas suffisamment présent ou fort pour jouer un rôle d'aiguillon, contrairement à ce que l'on constate sur de nombreux territoires métropolitains. Par exemple, certains de nos interlocuteurs de l'ODE en Guadeloupe ont explicitement regretté de ne pas avoir sur son territoire une association active et militante telle que l'Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais en Martinique, qui assure sur les thématiques à enjeux la mobilisation des habitants, tout en participant aux démarches de gestion concertée. A Mayotte, selon les services de l'Etat, une structuration associative instable ne facilite pas les partenariats de maîtrise d'œuvre pour la sensibilisation. Cette difficulté est doublée d'un clivage entre associations de « métros », compétentes mais peu légitimes sur le terrain, et mahoraises, très ancrées mais insuffisamment fiables en termes de conduite de projet.

Les acteurs socio-économiques ont été peu évoqués, hormis au travers du soutien que certaines entreprises ou organisations professionnelles apportent aux événements participatifs d'entretien des milieux, notamment aux Antilles.

¹²³ Flaminio Silvia, Cottet Marylise, Le Lay Yves-François, « A la recherche de l'Yzeron perdu : quelle place pour le paysage dans la restauration des rivières urbaines ? », 2015

Pour aller plus loin : A propos de la mise en place de la Réserve naturelle marine à la Réunion dans le cadre de la crise du requin : entre autorité et concertation¹²⁴

La Réunion est particulièrement exposée au risque d'attaques de requins, très supérieur à celui que connaissent d'autres territoires concernés dans le monde notamment en termes de mortalité. Cet article témoigne notamment d'une réflexion sur la gestion institutionnelle et partenariale de la crise du requin qui affecte La Réunion depuis 2011 et s'intéresse notamment aux conditions de la création et du fonctionnement de la Réserve naturelle marine de La Réunion (RNMR). Cet article témoigne d'une gestion environnementale et territoriale perçue comme autoritaire par les usagers concernés.

3.5. Première mise en perspective

Le registre de participation inauguré dès 1964 avec les comités de bassin va durablement imprimer les autres initiatives participatives en matière de gestion territoriale de l'eau et des milieux aquatiques, qu'il s'agisse des CLE ou des comités de rivières. Son ambition à inscrire la participation suivant deux principes conjoints – le paritarisme et la représentativité – et à assurer la mise en scène consensuelle de sa vocation décisionnelle signe son pedigree spécifique.

Pour fonctionner pratiquement, c'est-à-dire veiller à ce que les décisions qui en émanent résultent d'échanges, de délibérations puis d'accords entre les parties en présence, cette forme de participation a cependant dû s'appuyer sur des instances, temps et lieux plus ou moins formels et permanents, complémentaires des assemblées partenariales au sens strict. Ainsi s'est instituée une forme de « biotope » au sein desquels les idées peuvent émerger et s'exprimer, avant d'être l'objet d'échanges, d'évaluations, d'éventuelles adaptations, en vue d'alimenter ou non les processus décisionnels rendus publics dans le cadre des comités proprement dits.

Ces démarches participatives ont des vertus incontestables, en matière de mise à l'agenda local des enjeux de la GEMA, d'apprentissage et d'évolution des parties prenantes associées (connaissances des enjeux, interconnaissance acteurs, conscience de bassin versant, expérience démocratique,...) et de mise en cohérence de l'action publique à l'échelle des territoires concernés. Cette participation occupe d'ailleurs une telle place, que l'on peut aujourd'hui la qualifier de forme « instituante », dotée d'une force normative et légitimante forte.

Un des atouts dont bénéficie cette forme de participation est que sa mise en place a correspondu à la promotion d'actions plutôt consensuelles, s'agissant de programmes coûteux de mise à niveau de l'assainissement domestique gérés par les collectivités ou d'actions d'entretien des cours d'eau, perçues comme une réponse adéquate à leur abandon par les riverains.

A l'heure de la mise en œuvre de la DCE relayée par les SDAGE, les pratiques participatives de ces instances montrent cependant des limites. Au-delà du fait que les actions promues s'avèrent plus exigeantes et souvent perçues comme venant à l'encontre d'usages ou de pratiques ancrés, ou que les effets attendus sont marqués par des incertitudes, les modalités de participation existantes ont à s'adapter de façon différentes suivant les thématiques de gestion.

Par exemple, pour la gestion qualitative, les dispositifs dédiés depuis le début des années 1990 se développent autour de principes participatifs en concurrence ou en articulation avec les leviers réglementaires et financiers. Si initialement, les registres de motivation reposent sur l'idée d'un travail d'acculturation de long terme, au mitan des années 2000 sonne l'émergence de registres d'intervention plus réglementaires, rendant plus ambivalent le recours systématique à la participation, notamment lorsque la puissance publique voudrait intervenir de manière unilatérale. Ce qui ne l'empêche pas de prendre le relais, lorsque le réglementaire atteint ses limites d'efficacité... Cette ambivalence induit de réelles difficultés de pilotage de la mobilisation.

Le simple recours aux modalités de fonctionnement des CLE est de ce point de vue symptomatique. Le pilotage réglementaire entre en totale contradiction avec les principes de souplesse et de relative mise en équivalence des intérêts du « dialogue territorial ». Par ailleurs, le caractère très concret du partage de l'eau et de ses rapports de force mettent en lumière les limites de ces dispositifs génériques que sont la gestion paritairaire par collèges prédéfinis, la représentativité limitée des membres des instances, la coupure entre espaces délibératifs et acteurs de la mise en œuvre, les asymétries de pouvoir sur la base d'une surreprésentation de la culture

¹²⁴ Taglioni François et Guiltat Sébastien, « Le risque d'attaques de requins à La Réunion », EchoGéo, Sur le Vif, mis en ligne le 29 avril 2015

technico-scientifique, le contournement de l'instance « participative » par les acteurs les mieux dotés en capital politique, etc.

Les acteurs des territoires sont sensibles à la dimension procédurale, distributive et de pilotage. Si la plongée vers l'échelle des usagers et citoyens n'est pas la dimension centrale des innovations – d'aucuns le regretteront –, la gestion quantitative témoigne néanmoins de tentatives d'émergence de nouvelles instances intermédiaires intra-mondes tendant à terme vers ces nouveaux publics. L'émergence des « projets de territoire » autour de la création de ressources de substitution sous le modèle de la gestion paritaire territoriale témoigne néanmoins de la plus-value de ce modèle, mais aussi de la mise en relation de deux manières de voir la participation et la gestion quantitative, l'une centrée sur le pilotage de la demande en eau sous le modèle paritaire, l'autre centrée sur le pilotage de l'offre sous la houlette de l'enquête et du débat publics. La réunion de ces deux dimensions témoigne peut être d'une révolution méthodologique en cours, les deux approches ayant à se bonifier mutuellement.

Quant aux projets de restauration hydromorphologique comme de la continuité écologique, ils présentent la particularité de « concerner » un cercle large d'acteurs, s'étendant bien au-delà des acteurs « institués » de la gestion de l'eau habitués à pratiquer une concertation basée sur un système « représentatif ». Ces projets viennent donc interroger les modalités de l'association de ces « nouveaux » acteurs, dont ils interrogent les visions des cours d'eau, des liens entre intérêts privés et général. Dans la pratique, le cadre réglementaire ainsi que les ambitions techniques des projets contraignent généralement la participation à une consultation. Par ailleurs, si l'« acceptation sociale » de ces projets semble pouvoir être permise par leur intégration territoriale, celle-ci demeure complexe à mettre en œuvre dans le cas de projets qui ne sont pas d'emblée conçus comme multifonctionnels.

Ces constats sont particulièrement prégnants sur les projets de restauration de la continuité écologique qui cumulent injonction réglementaire, dotée d'échéances induisant une contrainte temporelle, difficulté d'intégration territoriale et controverses techniques, alimentées par les incertitudes sur leurs effets. Il en résulte de nombreuses situations de blocage marquées par une opposition entre la protection de l'environnement et la pérennité des usages. La variabilité des cas, des contextes et des historiques de relation entre acteurs rendent la plupart des recommandations méthodologiques peu opérationnelles et les pratiques des gestionnaires sont plutôt faites d'expérimentations et de tâtonnements, témoignant au stade actuel de la recherche d'une posture hybride à la croisée de l'écoute des parties prenantes et de la détermination en faveur du projet.

La politique de protection des aires de captage initiée dans le cadre du Grenelle s'est attachée pour sa part à ce que chaque démarche de protection s'appuie sur un partenariat large et ouvert. Aujourd'hui, ce choix est mis en cause par bon nombre des acteurs concernés, notamment parce que le degré des ambitions environnementales qui en résulte serait inversement proportionnel à ce degré d'ouverture. Ainsi ce type d'instances ne permettrait que d'envisager l'atteinte « *d'un plus petit dénominateur commun* », reposant sur des adaptations des pratiques plutôt que sur des évolutions plus fondamentales des systèmes de production.

Si cette situation n'est sans doute pas liée à un seul facteur, il est cependant possible de considérer que la faiblesse du portage politique des collectivités assurant le service de l'eau potable, placée au centre de la démarche dans le cadre du Grenelle, y joue un rôle déterminant. Par ailleurs, la difficulté à diversifier les acteurs représentant l'agriculture et les filières associées au sein de ces instances ne facilite sans doute pas la recherche de solutions ambitieuses. Et ceci d'autant plus que l'investissement « multi-casquettes » de certains acteurs « incontournables » ne facilite guère la lisibilité des rôles en présence.

Face à ce type de situations, les porteurs de démarche qui conjuguent portage politique et ambition environnementale sont tentés de mettre en place des instances de gouvernance complémentaires, réduisant la portée des instances de pilotage instituées. Quant aux animateurs, ils paraissent aujourd'hui isolés, tout en présentant un niveau de clairvoyance et de maturité assez remarquable sur leurs besoins de compétences participatives en termes de savoir-faire et de savoir-être, qu'ils testent et affûtent pour l'essentiel au contact des acteurs qu'ils accompagnent, renforçant leurs capacités de proposition dans le cadre de l'élaboration de secondes moutures de plans d'actions.

En fin de compte, l'ensemble de ces processus de participations situés à différentes échelles, bassin versant ou territoire de mise en œuvre des actions qui se recoupent ou non, entretiennent entre elles de nombreuses relations, dans le temps et dans l'espace. Ces relations peuvent être vertueuses, notamment si les acquis résultant de la planification à l'échelle des bassins versants étayent les démarches opérationnelles (compétences de pilotage et d'animation de la participation, décision bénéficiant d'un consensus solide,...). Ce type de synergies résulte systématiquement de réflexions et de décisions stratégiques ou tactiques explicites. Dans de nombreux cas, les démarches se parasitent ou aboutissent à des blocages à l'échelle des actions, car rien n'est plus risqué que de croire que ce qui est légitime pour certains acteurs l'est automatiquement pour d'autres. Enfin, quand ces initiatives sont gérées par un seul et même acteur, tel un gestionnaire de bassin versant, ces risques

de décalage sont moins grands que lorsqu'ils mettent en jeu plusieurs porteurs de démarches participatives se recoupant, avec des risques d'incohérences dont les participants à ces démarches feront les frais... et obstacle au déroulement de l'une ou de l'autre.

La participation en matière de GEMA fait également appel, en parallèle des instances paritaires et de leurs adaptations, à des initiatives consultatives. Consultation sondagière dans le cadre de la DCE, enquêtes publiques, débats publics sont autant d'autres formes pratiques mises en œuvre autour des schémas de planification et grands aménagements.

3.6. Pratiques participatives liées aux consultations ouvertes

La Convention d'Aarhus (1998), ratifiée en 2002 par la France, a posé les bases de la démocratie environnementale en consacrant trois nouveaux droits pour les citoyens et les associations : l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et le droit à la justice. Mais si cet instrument part du postulat qu'un meilleur accès à l'information et une participation accrue du public favorisent la qualité et l'application des décisions, elle ne définit pas à quel moment du processus décisionnel la participation du public doit intervenir, ni à quel degré le public peut contribuer à la décision en matière environnementale.

Dans le domaine de l'eau, la Directive Cadre sur l'eau (DCE, 2000), dont l'article 14¹²⁵, réaffirme la nécessité d'intégrer le grand public au processus décisionnel. Elle s'appuie sur un guide des bonnes pratiques pour organiser la consultation du public en la matière¹²⁶. Ce guide prend le parti de distinguer la participation attendue du public « intéressé » ou parties prenantes auxquelles une légitimité est reconnue (administrations publiques, collectivités territoriales, syndicats, organisations professionnelles, ONG, scientifiques,...) et celle du « grand public », c'est-à-dire les citoyens n'ayant qu'un intérêt limité aux problématiques de l'eau et une influence réduite sur les résultats de la politique de l'eau¹²⁷. A destination de ce public, seules une information et une consultation seraient a priori requises.

Cependant, ce qui nous intéresse ici est bien cette ambition d'une participation ouverte à un public le plus large possible, sans nécessité d'expertise ou de mandat représentatif quelconque. Cet intérêt est redoublé du fait que l'enjeu a consisté au fur et à mesure des expériences à remonter l'étape de la participation du grand public toujours plus tôt dans le processus délibératif et décisionnel. Ainsi, la possibilité de participer pour le grand public a peu à peu investi la quasi-totalité du processus décisionnel et son pouvoir d'influence sur le projet final n'a cessé, théoriquement, de se renforcer. Mais l'idée selon laquelle toute personne serait en mesure de contribuer activement à la définition des projets, plans et programmes environnementaux ne fait pas pour autant l'unanimité ni chez les gestionnaires ni chez les participants... et pose dans tous les cas encore des questions d'expertise, de réel pouvoir d'influence, de délais de procédure et d'efficacité environnementale.

Dans l'optique de privilégier la pratique, cette partie traite de trois formes revêtues par ces démarches d'association du grand public, et qu'une quatrième en cours de développement :

- **L'enquête publique** est la plus ancienne de ces initiatives.
- **La consultation du public prévue par la DCE** porte sur les Programmes de mesures et vise à permettre aux citoyens de formuler des observations à différentes étapes de l'élaboration et de l'évaluation de ces programmes. Elle se fait sous forme de figures imposées et de figures libres. C'est la forme la plus large d'association du public au système de gestion de l'eau.
- **Le débat public** organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) a pour l'heure permis d'organiser deux débats sur des projets d'aménagement hydrauliques : le barrage de Charlas, et le projet d'extension du réseau hydraulique Aqua Domitia. Cependant, la GEMA devrait, depuis les ordonnances de modernisation du dialogue environnemental en 2016, être davantage concernée par ce type d'approche.

¹²⁵ « Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des Programmes de mesures des bassins hydrographiques. Les États membres veillent à ce que, pour chaque bassin hydrographique, [les Programmes de mesures] soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs », article 14 (DCE/2000/60/CE)

¹²⁶ « Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Public Participation in relation to the Water Framework Directive », Guidance document, n.° 8, European Commission, 2003 (version finale après réunion des directeurs de l'Eau en décembre 2002)

¹²⁷ Notte Olivier, Salles Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », Politique européenne 2011/1 (n° 33), p. 37-62.

- **Le projet de territoire.** Dernier né des innovations consultatives, il a pour ambition d'instaurer une instance multipartite de long terme autour du projet de retenue pressenti. On observe donc un glissement du modèle consultatif vers celui des CLE et Comités de bassins (paritaires).

3.6.1. Les pratiques en matière d'enquête publique

Instauré en 1810 pour garantir la protection du droit de propriété lors des procédures d'expropriation, le dispositif de l'enquête publique est complété par une loi du 7 juillet 1833 qui introduit l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. L'historique des réformes de ce dispositif peut se résumer, suite à de multiples conflits au passage progressif de la seule défense des droits et intérêts privés des propriétaires à la reconnaissance du droit pour tout citoyen de peser sur la définition de l'utilité publique générale des projets. En 1983, avec la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement¹²⁸, l'enquête publique se transforme, pour répondre aux nouvelles attentes, en un dispositif d'information et de recueil des avis de la population dans son ensemble. On y distingue :

- Les **enquêtes imposées par le Code de l'environnement**, dites « enquêtes de type Bouchardeau » principalement relatives aux travaux d'investissement routier, installations classées, constructions d'immeubles ou encore à la création d'équipements culturels, sportifs ou de loisirs... Il en est de même pour les PLU, les Plans d'Aménagement de Zone (PAZ)...
- Et les **enquêtes de droit commun**. Elles concernent par exemple les enquêtes de déclaration d'utilité publique, les enquêtes relevant de la loi sur l'eau, les enquêtes en vue d'expropriation ou encore les enquêtes visant un plan de protection de risque naturel

Leur mise en œuvre est placée sous la responsabilité d'un commissaire-enquêteur indépendant, compétent et qualifié sans être non plus expert. A l'issue de la consultation, le commissaire-enquêteur transmet à l'autorité ayant organisé la procédure ainsi qu'au maître d'ouvrage un rapport relatant le déroulement de l'enquête, les observations et contre-propositions du public, et également son avis personnel et motivé sur le projet.

Si la loi Bouchardeau a représenté une avancée incontestable en matière de consultation du public, elle a progressivement été l'objet de différentes critiques concernant ¹²⁹ :

- Le caractère tardif de l'association du grand public dans le processus décisionnel, puisqu'intervenant en toute fin de processus décisionnel, lorsque tout semble déjà joué. Cette critique de l'enquête publique est la plus répandue.
- L'absence du public, sachant que les enquêtes publiques mobilisent peu et potentiellement davantage les détracteurs du projet concerné que ses défenseurs.
- La légitimité du commissaire-enquêteur tant par les élus ayant du mal à reconnaître comme légitime la posture du commissaire enquêteur que les associations environnementales le jugeant trop systématiquement favorable au projet. La rapide institutionnalisation de la démarche¹³⁰ laissant penser à certains acteurs qu'au travers de ce processus participatif intimé par la loi, les pouvoirs publics s'assurent que l'opposition sera contenue sous la seule foi du respect des formalités juridiques.

• **Entretien des cours d'eau et DIG : déclencheurs du recours à l'enquête publique**

C'est dans le cadre des déclarations d'intérêt général (DIG) relatives à l'entretien des cours d'eau que l'enquête publique a été initialement mobilisée à dater de la fin des années 90. En effet, le code rural veut que le propriétaire riverain soit responsable de l'entretien de sa partie du lit et des berges. Or l'absence d'entretien a amené les collectivités gestionnaires à se substituer à celui-ci à condition de s'appuyer sur une DIG lui permettant de consacrer des deniers publics sur un bien privé. Jusque dans le courant des années 90, les services de l'Etat se suffisaient d'une inscription de l'action au contrat de bassin versant pour la juger légitimée, car résultant d'un processus de concertation.

¹²⁸ Loi Bouchardeau, 12 juillet 1983

¹²⁹ Blatrix Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte « Recherches », 2007, p. 43-56.

¹³⁰ Fusi Mathieu, « Enquête publique : entre "information publique" et "communication politique" », Sciences de l'information et de la communication, 2013

La procédure s'est diffusée à partir des années 2000. Si certains techniciens ont pu y voir l'occasion de faire connaître leur syndicat, les questions les plus fréquentes concernaient la bonne application de cette procédure réglementaire. Une journée technique organisée par l'Association Rivières Rhône Alpes (ARRA) en 2009 fut ainsi l'occasion d'une clarification de l'outillage juridique permettant d'utiliser légitimement des fonds publics sur des terrains privés, et non d'une réflexion sur la meilleure façon d'associer les propriétaires riverains au passage des équipes sur leur terrain ou sur la portée relationnelle de la négociation avec chacun d'entre eux.

Aujourd'hui, les gestionnaires reconnaissent que l'échange nécessaire avec les riverains ne passe pas par l'enquête publique. Au contraire, face à ce renforcement de l'aspect réglementaire, la partie explicitation et négociation avec les propriétaires riverains se trouve amenuisée. Le temps passé à s'assurer du bon montage des dossiers de déclaration ou d'autorisation est autant de temps en moins à la rencontre des propriétaires concernés par les travaux. La marge de manœuvre au stade de l'enquête publique est pour sa part de plus en plus restreinte, sachant que les plans de gestion élaborés au préalable sont de plus en plus détaillés. Au-delà, elle apparaît comme une tribune d'expression pour les opposants et/ou les défenseurs d'un projet, avec la réputation d'exacerber les tensions existantes et passant à côté du grand nombre qu'elle entend toucher.

- **Les enquêtes publiques relatives aux plans de planification et zonages d'utilité publique**

La directive dite « plans et programmes » 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement pose le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui fixent le cadre ultérieur d'autorisations d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique (L.122-4 et R.122-17 du code de l'environnement)¹³¹.

La plupart de ces démarches disposent de leurs propres mécanismes participatifs dont certains préexistent à l'introduction de l'enquête publique obligatoire. Cependant, celle-ci ouvre la participation au grand public au-delà de la mobilisation d'acteurs représentant les usages et intérêts en présence. Mais au lieu d'une complémentarité entre ces initiatives, les gestionnaires décrivent une situation de juxtaposition, voire de concurrence, avec un risque de remise en cause d'équilibres négociés en « collectif » ou des marges de manœuvre insuffisantes pour intégrer les contre-propositions.

A cela s'ajoute le fait que les objets, leurs dimensions techniques, leur encadrement juridique ainsi que les échelles hydrographiques auxquelles ils sont traités sont très éloignés des connaissances et préoccupations des citoyens. Ils peinent à se saisir de l'opportunité de prendre part au processus de définition de l'action publique sur l'eau. Enfin, sont interrogés la crainte d'erreurs protocolaires, l'allongement du processus et la sape des dynamiques participatives.

L'enquête publique offre néanmoins l'occasion de travailler avec les « citoyens », les « contribuables » et le « grand public ». Il en résulte l'ambition paradoxale que l'enquête fonctionne en termes de mobilisation sans qu'elle échappe au contrôle. Elle est ainsi plus considérée comme un outil de sensibilisation générale voire de premiers contacts avec la population pour la gestion de long terme qu'un outil inclusif des différentes sensibilités aux décisions autour des schémas et plans en question.

Pour conclure, il est possible de considérer que l'enquête publique est une procédure réglementaire qui recourt à la participation dans l'optique de rendre légitime et légale l'action à venir. Elle n'est généralement pas saisie par le gestionnaire comme une occasion de délibération et de co-construction autour du projet concerné, sachant qu'il lui est reproché d'arriver trop tard dans le processus d'élaboration en cours.

Il s'avère d'ailleurs qu'elle ne mobilise souvent que les acteurs intéressés préalablement, leur offrant une tribune pour faire connaître leur avis, quitte à le surjouer. La plupart des praticiens ne considèrent donc pas cette procédure d'enquête publique comme un moyen de participation effective des populations concernées, et s'appliquent à la dérouler en se cantonnant au cadre réglementaire nécessaire à la légitimation de leur projet.

En parallèle de ce dispositif historique, les agences de l'eau et le ministère en charge de l'environnement portent une série de consultations cycliques autour de la politique générale de l'eau.

¹³¹ Les SDAGE, SAGE, Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, Plans d'actions national et régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole et les zonages d'assainissement et d'aires d'alimentations de captage tombent sous ce régime obligatoire.

3.6.2. Les consultations du public sur le projet de SDAGE

Les consultations du public sur le projet de SDAGE émergent au milieu des années 2000 sous l'impulsion ou en application de l'article 14 de la DCE (2000), puis l'article 7 de la charte pour l'environnement (2004). Ces prescriptions se traduisent concrètement par l'organisation d'un recueil d'avis du grand public et des assemblées par questionnaires, sur papier puis en ligne à l'échelle nationale et de chacun des districts hydrographiques.

Outre sa relative complexité, ce dispositif participatif est réglementaire, en lien avec la DCE et s'avère très cadré, notamment autour de sa saisine et son agenda. Il a pour particularité d'être régulier (ou cyclique), reproduit à l'identique tous les 6 ans (2005/2008, 2012/2015, 2018/2021), se démarquant des dispositifs ponctuels liés à un projet spécifique. Chaque cycle comporte deux sessions de consultation de 6 mois : la première sur les « questions importantes », équivalent des enjeux clés, la seconde sur « les moyens pour y répondre », circonscrits dans les différents plans de gestion (SDAGE et PdM) associés.

La consultation s'organise sur la base d'un questionnaire à destination du « grand public » et des assemblées territoriales et professionnelles majeures, par envoi postal, mail, et mise à disposition en ligne et sur certains sites (de bassin, préfectures, etc.). Elle porte sur des documents multiples, complexes, voire comportant un contenu « aride » pour le grand public, avec une question de leur adaptation. Elle comporte deux échelles, une nationale et une « régionale ».

• Genèse et évolution des moyens autour de la procédure de consultation du public

A propos de la première vague de consultations, Denis Salles et Olivier Notte évoquent le fait que leurs initiateurs avaient pour ambition de faire contrepoids aux lobbys lors de la traduction nationale des directives européennes¹³². Dans ce cadre, les consultations sont vues comme un moyen d'apporter une plus grande transparence de la politique de l'eau au moment de sa transposition, d'élargir la possibilité d'expression aux intérêts non constitués en groupes de pression organisés et d'améliorer l'efficacité environnementale au moment de l'application dans les Etats membres.

Au-delà, chaque partie a estimé, à l'époque, pouvoir tirer bénéfice ou maîtriser ces consultations : les institutions européennes y auraient vu le moyen d'améliorer leur image en matière de fonctionnement démocratique, les environnementalistes la possibilité de voir se répandre l'écho des problématiques environnementales au sein de la société, l'Etat d'encadrer les éventuelles oppositions et mobilisation, et les acteurs économiques auraient eu *"l'assurance de peser dans la consultation du public grâce à leur forte implantation locale via les organismes de représentation professionnelle"*.

La première session du premier cycle (en 2005, sur les questions importantes) a été investie à titre exploratoire avec beaucoup de moyens et les réponses ont connu un intérêt tant du point de vue des taux de réponses que de leur « qualité ». La seconde session (en 2008 sur les moyens pour y répondre), voit se généraliser les essais de 2005, avec près de 7 millions d'euros de budget et plus de 20 millions de questionnaires adressés par courrier pour un taux de retour avoisinant les 4%. C'est à cette époque qu'Internet fait son apparition avec des questionnaires en ligne. Enfin, A partir de 2008 le questionnaire comporte un tronc commun de questions « nationales » pour l'ensemble des bassins français et des questions spécifiques élaborées par chaque bassin. La formulation des questions est par contre interrogée même par les promoteurs de la démarche, au regard de son caractère inductif laissant peu de marges de manœuvre pour exprimer un point de vue.

Lors du second cycle de gestion DCE (2012-2015), l'énergie a été mise sur la seconde session (les moyens pour répondre) bien que les objets de consultations (les plans de gestion avec leurs orientations) ne comportent que peu de différences avec ceux du premier cycle et donc peu d'intérêt pour les participants et le processus décisionnel. Le programme de mesures était néanmoins nettement plus consistant, mais son accessibilité plus difficile pour les participants. L'ambition étant moins importante, on passe par exemple en Rhin Meuse de 70 000 questionnaires traités à seulement 2 000.

Concernant les coûts, la diffusion/communication constitue le premier poste de dépenses, représentant plus de 70% du budget, alors qu'environ 25% des coûts concernent la conception et le traitement des questionnaires et les 5% restant diverses réunions publiques et annonces légales.

¹³² Notte Olivier, Salles Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », Politique européenne 2011/1 (n° 33), p. 37-62

- **Entre finalités politique et pédagogique, différents modes de questionnement**

Pour les deux premiers cycles de consultations, le choix a abouti à structurer la consultation autour de questionnaires quasi-fermés diffusés par voie postale ou disponibles sur des lieux physiques particuliers. Les protocoles de constructions de ces questionnaires ne prévoient pas de groupes-tests ou miroir composés du public cible (sauf en 2008) et permettant de peser sur ces questionnaires au moment de leur conception. Cependant, un « espace d'expression libre » a permis à des messages forts de ressortir. Le prochain cycle de consultations (2018) prévoit de n'avoir recours qu'à des questions ouvertes, voire à un simple registre.

Atomisant les contributions individuelles, ce dispositif n'a donc pas priorisé le débat ou la production en collectif. Les forums délibératifs en ligne ou en présentiel n'ont pas été retenus, ni déployés à grande échelle, principalement pour des questions de coûts, de modération/animation et de traitement des données selon les promoteurs de la démarche. Quelques réunions publiques ont été organisées sans arriver à susciter la participation, par manque d'ancrage territorial.

Les concepteurs de ces questionnaires se sont interrogés sur le rôle à donner aux participants de la consultation et aux résultats de la consultation (ex. « citoyen arbitre » pour trancher certains débats de la communauté de gestion, contribuable auquel demander son avis sur sa contribution financière ou politique au processus de gestion de l'eau, usager interrogé sur sa capacité à accepter des changements de pratiques demandés la politique de l'eau lui demande,...), sur le format des questions (fermées vs ouvertes) et sur les dimensions pédagogiques ou politiques de l'exercice. In fine, plusieurs orientations sont possibles avec :

- Une consultation pédagogique ne mettant pas en porte-à-faux certains équilibres précaires dans la communauté de gestion, avec des questions sur des positionnements de principe relativement vagues et de multiples gradients d'accord. Cette approche est très critiquée par les acteurs déjà mobilisés, car considérée comme dénuée de toute utilité politique voire infantilisante.
- Le souci d'une consultation clivante qui cherche à arbitrer des questions ou enjeux exprimés précisément via des positions contrastées tant sur les objets que les possibilités de réponses limitées, de type référendaire. Les organisateurs locaux sont réticents du fait du danger politique de questions trop peu consensuelles.
- Le souci d'une tribune argumentative libre qui laisserait le choix de la tonalité de production mais surtout la possibilité de motiver ses choix pour forcer la politique publique en question à motiver les siens. Cette approche est indirectement plus délibérative et devrait être retenue pour 2018.

Plus précisément, les personnes interrogées différencient les questions du cycle de 2008 « *plus percutantes, avec certaines questions traduisant des enjeux et choix auxquels fait face la communauté de gestion. Est-il légitime d'augmenter le prix de l'eau pour que la puissance publique ait plus de moyens d'en assurer la qualité environnementale ? Quelles sont les pressions (agricoles, industrielles, etc.) qui vous inquiètent le plus et sur lesquelles il faut intervenir en priorité ?* » Cette approche donne au questionnaire une légitimité d'arbitrage. Le cycle 2013-2014 est considéré pour sa part plus « *mou* », moins direct avec des gammes de réponses possibles très larges (4 à 5 gradients) repositionnant l'exercice dans une perspective sondagière classique. La formulation des questions semble plus « *convenue* », tournée de telle manière qu'on ne puisse pas vraiment s'y opposer. Les personnes enquêtées estiment qu'ici la consultation est utile en matière pédagogique, mais vidée de sa dimension politique ou de son lien à la décision.

Ces choix semblent fortement influencés par les personnalités politiques tutélaires (ministres, cabinets, directions, etc.) selon qu'elles désirent s'emparer de la consultation comme une tribune disruptive ou limiter sa portée médiatico-politique. Il existe une tension réelle entre l'échelle nationale et l'échelle du district hydrographique au moment d'orienter ces questions.

- **Le traitement des résultats et leur valeur décisionnelle**

Globalement cette phase de travail s'organise autour d'une synthèse quantitative des résultats. Concernant les questions ouvertes, leur dépouillement a été réalisé via des analyses lexicales très simples, en limitant la portée argumentaire et donc l'utilité de ces questions. Techniquement, les outils d'analyse lexicale automatisés sont limités. Des efforts sont opérés aujourd'hui en matière de recherche pour les rendre moins onéreux. Les parties fermées font l'objet de traitements statistiques traduisant des gradients. En 2008, le nombre de questionnaires papier est tel que les agences recourent à une panélisation des questionnaires. Le passage au numérique facilite ce dénombrement et le rend a priori moins coûteux.

Quant à l'utilisation des résultats dans le processus décisionnel, elle n'est pas vraiment explicitée publiquement et semble être le fruit d'opportunités pour certaines parties à la négociation. Au-delà d'un retour vers le comité de

bassin, certains amendements peuvent être proposés en son sein, son bureau débattant au préalable de leur incorporation ou pas dans la dernière mouture du plan de gestion. Certaines personnes jugent que la consultation opère dans un climat d'injonction paradoxale visant un succès en termes d'audience,... qui ne remette pas en cause les travaux opérés par les services techniques ou les arènes « participatives » ayant préparé ces documents. Elles distinguent une forme de concurrence entre les instances paritaires et les consultations les concluant, alors que d'autres pensent qu'il existe une hiérarchie claire entre ces dispositifs participatifs, vus grâce à cette hiérarchie comme complémentaires.

- **Quels publics viser et comment les mobiliser ?**

La mobilisation des enquêtés est la préoccupation majeure des personnes en charge de l'organisation des consultations. C'est un point essentiel de leur légitimité, même si concrètement les contributions des assemblées issues de leur consultation réglementaire parallèle à celle du public, souvent plus argumentées et non pré-cadrées, pèsent de plus en plus au final.

Pour les gestionnaires, cette consultation recouvre un enjeu pédagogique à « *faire entrer l'eau* » dans les préoccupations des citoyens « *profanes* ». L'ambition de transformer les représentations culturelles du grand public justifie une diffusion de masse à tous les citoyens et surtout les plus éloignés de ces préoccupations. Pour garantir cet accès au « grand public », le dispositif est en obligation de venir à lui et ressemble de ce point de vue aux pratiques sondagières ou de pétition nécessitant un véritable démarchage. Le caractère massif ou de grand nombre rapproche les consultations SDAGE de l'esprit des votations publiques ou référendaires, où la question du nombre constitue un enjeu clé de légitimité politique en sus de l'enjeu pédagogique. Mais paradoxalement, alors qu'elle est l'objet de toutes les attentions, cette question du nombre semble peser finalement assez peu dans le degré de prise en compte des résultats par les instances dirigeantes. Les organisateurs en arrivent aujourd'hui à la conclusion que les efforts pour atteindre un nombre significatif de participants sont disproportionnés par rapport à la valorisation qui est faite de leur contribution.

Ces consultations ne trouvent pas automatiquement leur place dans l'espace public principalement pour des questions de concurrence et de multiplication d'objets relativement similaires (pétitions, sondages,...). Les canaux de mobilisation représentent donc un enjeu majeur empruntant différentes voies, dont des lieux publics officiels comme pour l'enquête publique (ex. préfectures, sièges agences de l'eau,...) avec très peu d'audience, le courrier adressé au domicile des intéressés comme dans les sondages, l'appui sur des relais locaux (ex. ambassadeurs en Guadeloupe et Martinique, associations ou collectivités,...) et enfin la création d'événements dédiés ou existants (ex. cercles d'échanges, réunions publiques, spectacles thématiques,...).

La tonalité juridique, administrative et technique des documents mais aussi leur échelle constituent des freins à la participation. La méconnaissance des enjeux et du vocabulaire réduisent la capacité des participants à juger. Les services techniques sont ainsi obligés d'opérer des traductions vulgarisées, via par exemple des tests préalables, le recours à l'image ou la vidéo humoristique, la création de questionnaires à tiroirs s'adaptant au profil de l'enquêté, l'illustration par l'exemple de questions larges ou la réalisation de synthèses explicatives pour chaque question, des liens vers d'autres ressources, telles que des parties du SDAGE ou du PDM.

L'expérience démontre enfin le poids du contexte extérieur sur l'audience de la consultation. Par exemple en 2008, la consultation en Guadeloupe a connu un taux de réponse très important du fait de sa mise en œuvre pendant des grèves « contre la vie chère », sachant qu'un volet questionnait sur le prix de l'eau. Un épisode d'inondations peut jouer le même rôle. A contrario, une toute autre actualité détourne les intéressés. Enfin, la multiplication des consultations oblige leur porteur à se coordonner, voire à s'unifier, comme en 2014 où les enjeux Eau et milieux aquatiques, Inondation et Littoral-Milieux Marin ont été joints d'une façon logique du point de vue du public.

Le numérique semble par ailleurs constituer un nouvel eldorado de la consultation DCE/SDAGE.

- **Quid de la perspective numérique ?**

Les personnes interrogées sur cette question rappellent, en guise de préambule, que si le numérique, au travers de la consultation en ligne, a été considéré au départ comme une opportunité majeure pour susciter la participation, il est aujourd'hui un passage obligé, au regard de la place du médium internet dans les pratiques des citoyens interrogés.

Au-delà, la sécurité de la consultation constitue un premier enjeu, consistant à s'assurer que les participants ne puissent voter qu'une seule fois. Cet enjeu semble essentiel en termes de légitimité des résultats et impacte directement la capacité d'en faire un outil d'orientation de débats publics. Seules certaines consultations ont bénéficié de certains mécanismes d'identification permettant d'assurer cette sécurité minimum (par adresse IP).

Les praticiens de la CNDP et du groupe de travail de l'Institut de la concertation soulignent une tension entre ce besoin de sécurité et le fait que les procédures pour l'assurer constituent une barrière à la participation, le coût de transaction étant trop important.

Si les consultations numériques permettent théoriquement de toucher plus de personnes, les travaux de Guidat et Monnoyer Smith ont montré chez les participants une plus grande volatilité et liberté en ligne que sur papier. Les questions de l'interface, du nombre de clics, de la longueur du questionnaire invitent le participant à quitter le questionnement avant de l'avoir finalisé et nécessitent la mobilisation de compétences nouvelles pour assurer un taux de participation satisfaisant (voire d'accepter les questionnaires non finalisés dans le décompte des résultats). Au-delà, les participants montreraient des tendances à opter pour des positions plus radicales que dans un autre cadre.¹³³

Se pose également un enjeu de visibilité sur la toile. Le nombre de consultations, leur concurrence avec les pétitions citoyennes sont autant d'enjeux et de difficultés pour susciter ce type de participation. Les consultations ayant le plus fonctionné en ligne semblent avoir été articulées avec d'autres dispositifs de communication ou participation, numérique ou présentiel. En 2014, l'agence Rhône Méditerranée Corse a misé sur une vidéo percutante, tandis que l'agence Adour Garonne et les ODE de la Martinique et de la Guadeloupe s'appuyaient sur des réseaux associatifs pour démarcher lors d'événements collectifs ou lieux de rassemblement.

• Evolutions et perspectives

Bien qu'ayant fait l'objet d'un investissement conséquent, les consultations du public sur le projet de SDAGE n'ont pas trouvé une pleine légitimité du fait de multiples freins :

- la cherté du dispositif d'envoi en boîte aux lettres ;
- leur utilité politique relative, à court terme notamment, pour les décideurs (une obligation de prise en compte) et pour les citoyens (questions lisses, peu intéressantes) ;
- leur redondance liée à leur fréquence trop importante imposée par l'Europe, face à laquelle tous les acteurs ressentent une certaine lassitude.

Depuis 2014, elles connaissent une série de mutations rapides avec :

- une baisse des dotations pour les consultations (rapport de 10 à 1 entre les budgets 2008 et 2015) ;
- l'abandon des techniques historiques héritées des enquêtes publiques et notamment la mise à disposition dans les lieux publics officiels (comme les préfectures) considérée comme inefficace ;
- l'abandon du questionnaire fermé et des questions nationales pour la première session, pour ne garder qu'un registre ouvert à tout commentaire avec des productions plus argumentées mais qui laisseront la question du nombre de côté ;
- le transfert du papier au numérique, certaines agences testant pour la première fois le tout numérique en 2018, accompagné de l'abandon de l'objectif de mobilisation de masse, qui pourrait aboutir à voir la part des profanes se réduire et celles des participants « intéressés » croître. De même, la capacité d'utiliser la consultation comme un objet référendaire s'estompe, cette question du nombre en fondant la légitimité première de ce point de vue.

Ces évolutions techniques révèlent ainsi des questions sur la capacité des pouvoirs publics à construire des consultations utiles aux décideurs, leur donnant un véritable sens dans l'organisation de l'action publique et continuant à mobiliser des publics suffisants pour disposer d'une certaine portée en termes de sensibilisation.

¹³³ Pour aller plus loin : Monnoyer Smith Laurence, « Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne ». Concertation, Décision, Environnement, Rapport final et synthèse - 2012

3.6.3. Débat public et modernisation du dialogue environnemental

- **De l'enquête publique au débat public, un peu d'histoire**

L'évaluation de dix années d'enquêtes publiques¹³⁴ (1993) recommande que soit généralisé un débat plus en "amont", distinct de la phase d'enquête publique plus en « aval » du processus délibératif et décisionnel. Elle souligne à cette époque la nécessité de constituer un organisme indépendant à la fois i) de l'administration et ii) du maître d'ouvrage, préfigurant la création de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Le dispositif de débat public s'est ainsi construit à la fois sur les "ruines" de l'enquête publique et par le jeu des circonstances, plusieurs aménagements territoriaux ou projets d'équipement suscitant à l'époque de vives oppositions (Ligne TGV Méditerranée, Autoroute A16, Ligne à THT France Espagne, Tunnel du Somport,...).

C'est la loi Barnier¹³⁵ de février 1995 qui instaure le débat public et la CNDP même si, à l'époque, seul le porteur de projet est considéré à même de juger de la pertinence et de l'intérêt de sa convocation. Le public, lui, est exclu de se pouvoir de saisine. La CNDP est chargé d'organiser les modalités des débats. En 2002, le principe de participation du public est renforcé par la loi relative à la démocratie de proximité, qui introduit la reconnaissance légale du débat sur l'opportunité des projets et donne à la CNDP en outre le statut d'autorité administrative indépendante, le statut de garante du bon déroulement du débat public et une fonction d'expertise en matière de concertation et de débat public.

- **Le cadre et l'esprit du débat public**

Suivant les lois de 1995 et 2002, la CNDP fait l'objet d'une saisine obligatoire pour les projets d'intérêt national (coût supérieur à 300 millions d'euros) et d'une saisine facultative pour les projets de plus petite ampleur. Une fois saisie, la CNDP choisit soit d'organiser elle-même le débat en nommant un président de commission particulière du débat public (CPDP) dédiée au projet, soit de confier l'organisation du débat public au maître d'ouvrage, soit de recommander une concertation (loi Grenelle II, 2010) comprenant (ou pas) la désignation d'un garant. Le débat public dure 4 mois maximum.

Pour que le public puisse contribuer à discuter, remettre en question ou améliorer les projets tout au long du processus décisionnel, le débat s'organise autour de trois principes fondamentaux :

- **La transparence** : clarté du dossier du maître d'ouvrage, accès aux études justifiant le projet et aux critères ayant déterminé ses caractéristiques. Réponse aux questions du public uniquement dans l'espace public de débat.
- **L'argumentation** : condition d'un dialogue constructif, seule la pertinence des arguments compte, et ni leur nombre ou la nature/fonction de ceux qui les expriment
- **L'égalité de traitement** : les points de vue sont considérés de manière équivalente. Les moyens d'information, d'expression et de contribution mis à disposition de tous sont les mêmes. Chaque participant doit bénéficier de la même qualité d'écoute et des mêmes règles de disciplines au cours du débat.

Pour que tous puissent contribuer au débat, une attention est portée à l'explication du processus en lui-même, à la vulgarisation du fond du projet, et à la diversification des moyens d'expression (cahiers d'acteurs imprimés, questions/réponses en ligne, réunions publiques,...). Enfin, pour dépasser la consultation, la CNDP s'attache à la prise en compte effective de l'expression du public, avec obligation faite au maître d'ouvrage de rendre publiques les conséquences tirées du débat public sur la poursuite du projet et ses caractéristiques.

¹³⁴ L'enquête publique. Rapport au ministre de l'environnement, Bouchardeau Huguette, miméo, Paris, décembre 1 993, 30 pages et annexes.

¹³⁵ Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, du nom de Michel Barnier, Ministre de l'Environnement du gouvernement Balladur

• Débat public et projets de gestion de l'eau

Si depuis 2002 la procédure de débat public a concerné plus de 130 projets, elle n'a été mobilisée qu'à deux reprises en matière de gestion de l'eau et notamment pour les projets hydrauliques de Charlas et Aqua Domitia¹³⁶.

Le projet de réservoir de soutien d'étiage de Charlas en Haute-Garonne (2003)¹³⁷ : le Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement de la Garonne (SMEAG) est le porteur de ce projet datant des années 80 et destiné à stocker jusqu'à 100 millions de m³. Le débat public s'est déroulé plus de 6 ans après la saisine de la CNDP par France Nature Environnement. Malgré le peu de moyens du porteur de projet, le débat a pris une certaine ampleur avec des réunions publiques et thématiques réparties sur le territoire et accompagnées de différentes modalités d'expression (carte réponse pré-affranchie, numéro vert dédié, site internet dédié et cahiers d'acteurs). La mobilisation s'y est trouvée plus importante que la moyenne des débats publics (4000 personnes aux réunions publiques et 4000 visiteurs sur internet). Les débats ont été dominés par les associations et les organisations agricoles, contrairement aux élus en retrait pour cause d'élections et divergences au sein de leurs assemblées locales. Le climat calme au début s'est assez vite passionné, voire agité, touchant à la politique de l'eau, l'évolution climatique, l'avenir de la PAC ... Quant aux participants, la plupart n'ont pas su dépasser leur position initiale, d'où un débat qui s'est résumé à un affrontement de positions figées bien en amont du débat. En 2004, suite au renouvellement de ses membres le SMEAG s'est prononcé en faveur d'études complémentaires pour éviter la solution radicale du barrage et le barrage n'a toujours pas vu le jour, classé par la CNDP au titre des projets "abandonnés ou suspendus".

Aqua Domitia - Projet d'extension du réseau hydraulique régional de Languedoc-Roussillon (2011)¹³⁸ : Il s'agit de construire un réseau global d'adducteurs permettant d'apporter de l'eau du Rhône entre Montpellier et Narbonne. Le porteur de projet, la Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc a saisi¹³⁹ une première fois la CNDP mi- 2009. Cette saisine a été qualifiée d'irrecevable car des conclusions d'études menées dans le cadre des SAGE étaient manquantes. Le maître d'ouvrage a à nouveau saisi la CNDP fin 2010 et le projet a cette fois-ci pu être reconnu comme devant et pouvant faire l'objet d'un débat public. Fin 2011, la CPDP a ouvert en amont du débat un dispositif de consultation préalable sur internet permettant au grand public de se prononcer sur les principaux thèmes à mettre en débat, et rencontré de nombreux acteurs lors de sa phase de préparation. Le débat s'est organisé autour de 13 réunions publiques accueillant 1120 participants, 40 cahiers d'acteurs et 20 000 visiteurs en ligne. Le projet a mobilisé plutôt un public d'experts, puisque plus des deux tiers des participants à l'enquête ont eu connaissance de la tenue du débat par leur activité professionnelle¹⁴⁰. La participation du grand public a été modeste, car sans modification visible du paysage et grâce à la promesse d'un apport d'eau. Le sentiment d'apprentissage a été très important : plus de 94% des participants ont l'impression d'avoir appris pendant le débat (gestion de l'eau dans la région, fonctionnement de la concertation, tracé du projet et son mode de financement). En avril 2012, le maître d'ouvrage a annoncé sa décision de poursuivre le projet tout en tenant compte des propositions faites durant le débat. Il a souhaité mettre en place un dispositif d'information et de concertation pour la concertation post-débat, maillon par maillon. Il est classé par la CNDP dans les projets "restés tels quels". Enfin, il est à noter que certains acteurs craignent qu'une instance de concertation à l'échelle d'Aqua Domitia court-circuite les SAGE.

Face à cet effectif réduit de cas d'étude liés à la gestion de l'eau, il serait audacieux de vouloir tirer des conclusions de ce type de démarche. On peut cependant souligner que l'un comme l'autre ne se situent pas dans

¹³⁶ Ceux-ci concernent la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. On peut citer également en matière de prévention des inondations le projet de la Bassée ainsi que le projet de mise à grand gabarit de la Seine amont, et Seine Nord Europe en matière d'aménagement (mais ces thématiques dépassent le champ de la présente étude).

¹³⁷ Informations tirées du bilan établi le 11 février 2004 par le Président de la CNDP, Yves Mansillon et de l'article de Allain Sophie, « Décrypter l'activité délibérative dans la régulation territoriale par la négociation », *Négociations*, 2009/2 n°12, p 229-243

¹³⁸ Informations tirées du bilan établi par le Président de la CNDP le 8 février 2012, Philippe Deslandes et de la synthèse établie par la CPDP du débat public Aqua Domitia

¹³⁹ En effet, bien que ce projet n'atteigne pas le seuil financier de saisine de la CNDP (300 M€), il implique des transferts d'eau entre bassins versants supérieurs à 1 m³/s, qui rendent cette saisine obligatoire.

¹⁴⁰ Le débat a été évalué par des chercheurs du Laboratoire Costech, afin de mieux connaître les participants au débat, mesurer l'efficacité des moyens de communication mobilisés par la CPDP et analyser l'usage des différents moyens de participation offerts au public. Les "simples" citoyens ne représentant que 14% des participants au débat, cette enquête présente un biais car les acteurs professionnels ou déjà sensibilisés à la gestion de l'eau sont surreprésentés dans les répondants (base de participation à l'enquête : volontariat)

la moyenne des projets en termes de décision prise par le maître d'ouvrage après le débat. Aqua Domitia fait partie des 12% des projets étant restés tels quels malgré le débat, et Charlas fait partie des 8% des projets ayant été suspendus ou abandonnés. La majeure partie des débats aboutissent au choix d'une option apparue en cours de débat ou mise au débat, ou encore à la modification du projet. On peut se demander s'il n'y a pas une spécificité technique dans les projets hydrauliques ou plus largement dans la gestion de l'eau qui en fait des projets difficilement modulables, ce qui expliquerait qu'on aboutisse malgré les discussions et les apports du public à ce scénario du "tout ou rien".

- **Vers une modernisation du dialogue environnemental : le projet de territoire**

En revanche, c'est bien un projet hydraulique, celui du barrage-réservoir de Sivens (Tarn), qui est devenu emblématique des petits projets locaux ne pouvant bénéficier de l'appui de la CNDP alors qu'ils en auraient besoin. Avec un coût de 8 millions d'euros, le projet est bien loin des 150 millions d'euros ouvrant la possibilité d'une telle saisine. Cependant la mort d'un militant anti-barrage fin 2014 donne à ce projet une audience nationale, amenant la Ministre de l'Environnement à s'en saisir.

L'ordonnance du 21 avril 2016 crée une **nouvelle forme de consultation référendaire** permettant à l'État de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée sur *"un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement dont la réalisation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation relevant de sa compétence, y compris après une déclaration d'utilité publique"*.

L'ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Elle procède à une refonte de l'article L. 120-1 du code de l'environnement et définit les droits des citoyens : droit d'accéder aux informations pertinentes, droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation préalable (**droit d'initiative citoyenne** pour l'organisation d'une concertation), droit de bénéficier de délais suffisants pour formuler des observations ou propositions ou encore droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.

Les compétences de la Commission nationale du débat public (CNDP) sont renforcées. Les plans et programmes nationaux soumis à évaluation environnementale font l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP. Lors d'un débat public, la CNDP peut demander la réalisation d'expertises complémentaires. Elle est également compétente en matière de conciliation entre les parties prenantes, elle crée et gère un **système de garants de la concertation**, qui garantissent le bon déroulement de la procédure de concertation préalable. Pour les projets qui ne sont pas soumis à une saisine obligatoire, la CNDP pourra être saisie par 10 000 ressortissants majeurs résidant en France, ou dix parlementaires, ou une collectivité locale territorialement intéressée, ou une association agréée.

Elle prévoit la **dématérialisation de l'enquête publique** précise aussi les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement (consultations publiques sur Internet).

Enfin complétant ce volet législatif, une « Charte de la participation du public », à laquelle tout acteur peut choisir d'adhérer volontairement, est publiée en octobre 2016, complétant le volet législatif de mesures de sensibilisation des acteurs.

S'il est trop tôt pour envisager les conséquences de ces mesures sur la participation relative à la gestion de l'eau, il est d'ores et déjà possible d'observer quelques prémisses de ces évolutions, avec par exemple la mise en place de « garants » dans le cadre d'un **projet de territoire** sur la gestion de la ressource de substitution sur le Midour (économies d'eau, meilleure gestion des ressources existantes et si besoin création de nouvelles ressources). Au-delà du fait que tous les usagers puissent présenter des observations et des propositions et à ce qu'une réponse leur soit apportée, ces garants ont pour mission de s'assurer au niveau de toutes les instances et temps participatifs de la neutralité de l'animation et des débats, d'une égale répartition du temps de parole entre les acteurs, d'une retranscription fidèle dans un compte-rendu des débats.

A côté de la consultation d'Etat, un autre cercle de pratiques participatives se focalise sur la mobilisation spécifique des citoyens et leur apprentissage participatif.

3.7. La participation citoyenne

Parallèlement à la mise en place de cadres et processus réglementaires visant des formes de consultation ouvertes au grand public, les gestionnaires de terrain et certains de leurs partenaires font aujourd'hui entendre un réel intérêt pour une approche citoyenne de la participation. D'ores et déjà, cette attention donne lieu à des

échanges formels¹⁴¹ et ou à des expérimentations¹⁴². Cette évolution répond sans doute à différents facteurs contextuels dont nous retenons :

- Un accès à l'information facilité sur de multiples sujets grâce à Internet notamment, conjugué à l'élévation générale des niveaux de formation. En effet, la mobilisation de ces nouveaux moyens et compétences peut constituer une force capable de bloquer certains projets, via notamment la mobilisation des réseaux sociaux, l'accès aux médias ou encore les occupations de sites, comme en témoigne le barrage de Sivens.
- Ce que d'aucuns appellent aujourd'hui « l'âge du faire » de la GEMA voit se multiplier les projets opérationnels qui touchent plus ou moins directement certaines populations, qui ne sont ni au contact des instances représentatives (ex : CLE, comités de rivière), ni ne se sentent concernées par les consultations réglementaires (ex : enquête publique). Le manque de compréhension des tenants et aboutissants de ces projets peuvent provoquer des blocages ou des refus, que les gestionnaires espèrent ainsi contourner.
- En matière de GEMA, la participation citoyenne constitue un registre en soi, avec son histoire et ses caractéristiques propres. Si ce registre présente une spécificité, c'est bien celle d'être liée à la sphère du mouvement associatif écologiste et environnementaliste et au rôle historique qu'il a joué dans la révélation et la prise en compte des problématiques environnementales en général et de la GEMA en particulier.

3.7.1. Du passé au présent : le poids du monde associatif et... du lien aux collectivités

Les années 70 sont caractérisées par l'émergence d'un monde associatif environnemental actif et en contestation. Il interroge la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles. La légitimité des acteurs qui le composent s'est appuyée fortement sur leurs capacités à mobiliser de larges pans de la population¹⁴³. En l'absence de toute consultation/concertation, ce courant contestataire s'accompagnait à l'époque d'une critique des modalités de prises de décision pour de grands projets d'aménagements. Leur plaidoyer s'attachera à permettre aux citoyens de trouver place dans ces processus définissant l'intérêt public.

La contestation des projets de barrages sur les hauts-bassins de la Loire et de l'Allier dans les années 80 a fait date à l'échelle nationale en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Avec un écho comparable au refus d'ouvrages nucléaires ou de grandes infrastructures lors de la décennie précédente, ces mises en cause ont pu également concerner dans plusieurs régions de France la qualité très dégradée de l'eau potable¹⁴⁴ ou de certains cours d'eau¹⁴⁵. La qualité de l'eau potable a aussi connu de tels soubresauts, d'abord en Bretagne puis à l'échelle du territoire national à la fin des années 80.

Ces contestations collectives ont amené les associations à développer des savoir-faire en matière de mobilisation et d'expression citoyennes, qu'il s'agisse de sensibilisation, de pédagogie, de mobilisation des médias ou de mise en débat. Cette montée en compétence explique d'ailleurs en partie le rôle donné aux associations environnementales en matière d'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) à dater de la fin des années 90.

La loi sur l'eau de 1992 a radicalement changé la donne pour les associations. Elles se sont vues invitées à prendre part aux démarches territoriales de gestion au travers de places dans les instances présidant à ces démarches (CLE, comités de rivière,...), tout en valorisant leur connaissance et leur expertise. En parallèle de ce rôle de « représentant » des intérêts des milieux aquatiques, elles se sont ainsi souvent vues confier des actions « d'éducation » et de « sensibilisation à l'environnement » principalement auprès du public scolaire, notamment en recrutant des animateurs dédiés.

Au vu de son importance, cet investissement a fait débat au sein même du monde associatif. Face au risque que ces collaborations puissent réduire leurs capacités d'interpellation des collectivités et élus maîtres d'ouvrage de

¹⁴¹ Etude IRSTEA-AERMC sur la connaissance en matière de participation citoyenne à propos de gestion de l'eau. A paraître.

¹⁴² Journée de l'AERMC "L'atteinte des objectifs techniques avec l'aide des démarches participatives", mars 2017

¹⁴³ Cette propension a d'ailleurs été parfois valorisée par les pouvoirs publics, essentiellement le ministère de l'Environnement, pour faire bouger les lignes autour de certains projets au sein même des instances et collectivités publiques.

¹⁴⁴ D'abord en Bretagne, puis dans d'autres régions principalement au titre des teneurs en nitrates

¹⁴⁵ Voir à ce titre le reportage paru dans la revue Géo en avril 1983 et consacré à l'état du Calavon dans le Vaucluse et intitulée « La rivière assassinée ».

ces actions¹⁴⁶, certaines associations ont choisi de demeurer en dehors de ce champ d'intervention. En s'engageant dans ces partenariats, d'autres ont défendu leur capacité à dépasser la simple vulgarisation de connaissance, en développant une conception citoyenne de l'éducation dispensée. Inspirées par les principes hérités de l'éducation populaire, nombre de ces associations ont maintenu une attention pratique aux modalités de mobilisation et de participation citoyennes, auprès des publics scolaires et/ou plus largement des populations locales dans l'esprit de développer leur pouvoir d'agir. A l'heure où les modalités de participation présidant aux démarches de gestion se trouvent interrogées quant à leur capacité à s'ouvrir au-delà d'acteurs « représentants », cette expérience confère notamment à certains réseaux associatifs un rôle de force de proposition et d'accompagnement de certaines démarches locales¹⁴⁷.

Le recensement des initiatives associatives a permis de constater qu'aucune ne les porte seule. Toutes s'organisent en partenariat avec ad minima une collectivité gestionnaire et/ou un financeur public. Au-delà même de la nécessité de disposer de ressources et de terrains pour mener à bien ces initiatives, ces partenariats témoignent à la fois de la coopération établie maintenant de longue date entre ces acteurs, d'une demande de plus en plus explicite de gestionnaires en faveur du renouvellement des cercles et des pratiques de participation déjà évoquées, et de la capacité de proposition de certains réseaux et associations.

3.7.2. Une diversité d'actions unifiées par des valeurs

La caractéristique la plus marquante de ce registre de participation tient d'abord à la diversité des initiatives de terrain. Chaque porteur associatif invente la forme d'intervention qui lui semble la plus adaptée au territoire d'intervention et choisit les outils lui semblant susceptible de mobiliser au mieux le public citoyen visé, ceci en fonction de ses propres objectifs et de ceux de ses partenaires. Mais bien qu'il n'existe pas de façon de faire standardisée, nous observons que la participation citoyenne est déterminée à la fois par des valeurs et des principes communs ainsi que par des façons d'agir, qui déterminent notamment sa capacité à être déclinée par d'autres acteurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

En effet, nous avons pu observer que le monde associatif est caractérisé par des convictions qui inspirent et irriguent son intervention, dont notamment :

- **L'ambition de faire monter les citoyens en compétence sur les enjeux à s'approprier** : pour les acteurs associatifs, chacun est autorisé à se prononcer sur les questions et projets impactant son cadre de vie, à condition de disposer des connaissances et des moyens nécessaires pour le faire. A cette posture fait écho la conviction que l'émancipation des citoyens passe par la formation et l'éducation, afin de les rendre capables de se positionner et de prendre leur part dans les évolutions sociétales, économiques et environnementales.
- **La certitude que le changement social se crée par le collectif** : dans l'optique d'accompagner l'évolution de représentations et de pratiques sociales des citoyens, les associations font le pari des effets profondément positifs de démarches collectives rassemblant des personnes n'ayant pas l'habitude de se parler ou de se fréquenter. L'interconnaissance et l'interaction revêtent une valeur, recherchée en tant que telle et justifiant le recours à la participation.
- **La volonté d'articuler mobilisation et expression citoyennes** : La mobilisation citoyenne vise à faire évoluer les comportements des citoyens alors que l'expression citoyenne cherche la production d'avis construits dans le cadre de débats. Cependant, la participation citoyenne ne peut être limitée à ce clivage partiel. Les acteurs associatifs espèrent toujours voir des citoyens s'exprimer, et se mobiliser d'une façon spontanée, une fois la démarche participative arrivée à terme, ou au cours de celle-ci.

La conception de la participation citoyenne s'incarne par ailleurs dans des modalités pratiques, reflets de ces principes :

- **Le souci de prendre le temps** : Ces initiatives apportent un soin particulier à l'accueil des participants, à l'écoute de leurs attentes et de leurs perceptions des enjeux concernés. De même, nombre de porteurs associatifs soulignent la nécessité de jalonner le temps, de structurer les démarches sans vouloir en faire trop à la fois, avec toujours pour objectif de favoriser une montée en compétence des acteurs en présence.

¹⁴⁶ Cette question a d'ailleurs « travaillé » le mouvement associatif lors des années 2000 qui ont vu ces partenariats se développer. Lire à ce titre : Associations d'éducation à l'environnement et collectivités publiques : Faire de l'EEDD un partenariat, et non une prestation ! Déclaration du CA du GRAINE Rhône-Alpes – juin 2008

¹⁴⁷ Par exemple Programme « Eau et territoires » des CPIE

- **L'enjeu de valorisation de l'expertise d'usage du citoyen** : Sans nier la nécessité de s'appuyer sur des savoirs experts, les associations veillent généralement à valoriser l'expertise d'usage des usagers, riverains ou habitants dans une optique dialogique. C'est une façon de ne pas trahir la confiance - base de tout processus participatif, que les participants non experts font aux porteurs de projets, même s'ils n'en maîtrisent pas toujours les aboutissants...
- **La souplesse et les marges de liberté au cœur des projets** : D'après les porteurs associatifs, la participation citoyenne nécessite une souplesse ainsi que le maintien de marges de manœuvre offertes aux participants tout au long de la mise en œuvre des démarches. Cette posture est parfois appréhendée comme un flou par leurs partenaires locaux ou par les financeurs, voire crainte par les élus face au risque de se trouver dans l'incapacité d'y répondre.
- **La recherche d'une certaine pérennité d'engagement** : Certaines de ces initiatives ont une visée plus pérenne, partant de l'envie - ou parfois de la nécessité - que la participation fasse naître chez les citoyens mobilisés un changement de pratiques ou la volonté de contribuer plus durablement aux questions traitées. Le fait d'avoir de s'être rencontré et ou d'avoir agi ensemble aboutirait ainsi à une prise en main plus spontanée de problématiques locales et favoriserait l'engagement¹⁴⁸.

3.7.3. Les ressources produites et mobilisées par le monde associatif

Nombreuses, les productions méthodologiques se résument essentiellement à des « boîtes à outils », rarement spécifiques à la gestion de l'eau. En effet, ces ressources englobent un large champ de thématiques propices à la mise en œuvre de démarches citoyennes. Il est cependant possible de distinguer des documents méthodologiques centrés sur la démocratie participative, d'autres qui traitent d'environnement ou d'aménagement, et enfin d'autres davantage orientés sur le dialogue territorial. Par exemple, sur le site Comédie.org privilégiant le « dialogue territorial », sont mises à dispositions des fiches pratiques¹⁴⁹, qui dépassent la simple description d'outils (même si elles en comportent) et apportent une réflexion sur les postures d'animation associées.

Mais peu d'acteurs associatifs se limitent à l'usage de ces documents, déclarant privilégier la formation, l'échange ou la méthode empirique (apprentissage par l'expérience, échange entre pairs, capitalisation des expériences du réseau,...). L'organisation en réseau de ce monde associatif facilite cette circulation et ces échanges. Au quotidien, l'acteur associatif se sent généralement entouré et il est aisé pour lui de trouver un interlocuteur pour parler de ses difficultés et ajuster sa posture ou sa pratique.

In fine, l'expertise des acteurs associatifs vient en grande partie, à les entendre, de leur expérience, du fait qu'ils ont "l'habitude" de pratiquer ainsi, de mobiliser des personnes dans le cadre de projets participatifs touchant aux questions environnementales. Chacun fait aussi avec sa sensibilité personnelle mais tous s'accordent à dire que l'important c'est l'écoute, savoir réguler les échanges et distribuer la parole, le tout dans un climat de respect, de bienveillance et d'humour quand il le faut. Ces compétences-là s'acquièrent avec le temps, en observant ses pairs, et en aucun cas on ne les apprend "derrière un bureau".

3.7.4. Quand les collectivités investissent la participation citoyenne

Depuis quelques années, certaines collectivités gestionnaires s'intéressent à ce registre de participation avec l'ambition de favoriser l'acceptabilité sociale des projets qu'elles portent, pouvant aller jusqu'à anticiper des situations locales potentiellement conflictuelles. Il est en effet difficile pour les élus des collectivités de paraître aller à l'encontre de ces intérêts et usages locaux et donc d'agir sans associer la population aux discussions. En revanche, ils n'ont généralement pas pour but de soutenir l'empowerment citoyen, par crainte d'offrir des arènes aux contestations et ambitions politiques concurrentes.

¹⁴⁸ Le terme d'engagement renvoie ici à l'utilisation développée en psychologie sociale. C'est en 1971 que Charles Kiesler pose les bases de la psychologie de l'engagement : "L'engagement est le lien qui unit l'individu à ses actes." Seuls les actes seraient engageants. Dans une condition de libre décision, l'engagement sera plus fort que dans une condition de soumission forcée. La théorie de l'engagement porte sur les conditions et les effets de l'engagement. Pourquoi un individu se sentira-t-il engagé par son acte ? Il doit avoir eu le sentiment de choisir de faire ce qui lui était demandé de faire, l'acte doit avoir des conséquences, l'acte doit être public et non anonyme. Voir à ce sujet : Kiesler, Charles A. & Sakumura, Joseph, « A test of a model for commitment » In *Journal of Personality and Social Psychology*, 3, 349-353(1966).

¹⁴⁹ Ex. "Gérer les moments difficiles en réunion", "Ecoute active et questionnement", "Les fonctions de l'animateur", "Place et rôle de l'animateur en concertation", "Les outils de créativité"...

Ce recours vise également à échapper aux déficiences des instruments participatifs à caractère réglementaire, qu'il s'agisse de l'enquête publique, intervenant trop tard dans les processus d'élaboration des projets ou des instances paritaires en place – CLE et comité de rivière – qui ne parviennent pas à légitimer et justifier toute action auprès des citoyens. Leur mobilisation peut aussi apparaître comme une bouffée d'oxygène nécessaire à certains animateurs de bassin versant.

- **Un partenariat collectivités/associations confronté à différents freins**

En pratique, l'implication des collectivités gestionnaires sur ce registre participatif repose généralement sur un partenariat avec des associations, voire des bureaux d'études, vécue la plupart du temps comme source d'un enrichissement mutuel. Cependant, les collectivités se trouvent prises dans des contraintes techniques, financières et réglementaires qui peuvent compromettre le déroulé de telles démarches au regard des principes de la participation citoyenne :

- **Des résistances de la part des parties prenantes** : la crainte des élus de porter atteinte au système représentatif fondant leur légitimité n'est pas négligeable. Ce type d'ouverture peut être ainsi assimilé à de la "démagogie" ou du "populisme", véhiculant l'idée qu'il est possible de demander l'avis de tous et en tenir compte. Ce type de résistance peut aussi s'observer chez certains représentants siégeant au sein des CLE ou des comités de rivière qui y voient la possible source de mise en cause de leur place et de leur légitimité¹⁵⁰. Quant aux partenaires réglementaires et financiers, ils peuvent estimer que le temps et les moyens consacrés à la participation freinent la mise en œuvre de leur propre politique, souvent soumise à des délais.
- **Le temps réglementaire limite la marge de manœuvre** : les gestionnaires ont conscience que ce type de participation prend du temps et celles qui la pratiquent en soulignent le caractère "*chronophage*". Or la contrainte temporelle d'origine réglementaire et croissante limite indéniablement l'ouverture aux citoyens des projets de restauration ou de révision de documents de planification/programmation. Elargir le temps de concertation relève donc d'un vrai choix politique, et les collectivités qui le font prennent le risque de remettre potentiellement en question le projet et ainsi d'en rallonger les délais de mise en œuvre.
- **Une programmation financière figeant les projets** : de nombreux animateurs déplorent la tendance actuelle à figer trop précisément la programmation des actions, obérant les marges de manœuvre lors de la participation. Dans ce contexte, ce qui fait consensus pour les gestionnaires est de soumettre un projet à concertation si et seulement s'il reste une partie à négocier. Les animateurs sont cependant conscients du risque patent de ne pouvoir soumettre au débat, par exemple dans le cadre d'une restauration de cours d'eau, que les simples modalités d'intégration paysagère et pas l'opportunité de restaurer et ses conséquences sur la riveraineté et les usages. Certains d'entre eux suggèrent en guise de compromis d'intégrer explicitement les critères des financeurs, en les présentant comme des limites à l'intérieur desquelles négociation et marge de liberté peuvent s'exprimer.

- **Quand trop de participation sans lien avec la décision risque... de tuer la participation**

Selon les têtes de réseaux associatifs consultés, un des principaux enjeux est de développer une culture de la participation, c'est-à-dire une sorte de réflexe du dialogue sur les territoires. Elles s'accordent à dire que lorsque des acteurs locaux ont développé ces habitudes, les démarches participatives s'y implantent plus facilement et ont une plus grande portée. Cependant, tout projet ne peut pas faire l'objet d'un investissement partenarial formel et certains responsables associatifs estiment que l'on gagnerait à mieux choisir les situations où ce type de dialogue est nécessaire, voire à recentrer les démarches participatives aux cas de blocages ou de tensions impossibles à dénouer autrement. Au-delà, le « tout participatif » risquerait de démobiliser un grand nombre de personnes au regard de leur disponibilité limitée.

En outre, c'est la non-prise en compte d'avis construits collectivement dans le cadre de démarches participatives qui est aujourd'hui montrée du doigt comme un risque majeur, comme dans le cadre des enquêtes publiques ou des consultations DCE/SDAGE. Selon certains animateurs, une lassitude est d'ailleurs perceptible chez les citoyens, qui ne se mobiliseraient plus selon eux sans saisir le bien-fondé du motif pour lequel on les sollicite,

¹⁵⁰ Oedeman Olivier & Kishimoto Satoko, « L'eau, un bien public. Alternatives démocratiques à la privatisation de l'eau dans le monde entier », Editions Charles Léopold Mayer, 2010

avec à la clef la reconnaissance de leur existence, leurs savoir et leurs attentes. De ce point de vue, animateurs et partenaires associatifs s'interrogent sur le rôle à accorder au citoyen en termes de GEMA. A quel point les élus et leurs partenaires sont-ils prêts à ce que la contribution des citoyens vienne enrichir la décision finale ? En retour que promettre aux citoyens en termes de prise en compte de leur avis avant toute sollicitation ? Pour certains animateurs, ces deux questions sans réponse préalable claire constituent un vrai frein au développement de démarches participatives à caractère citoyen.

Les chartes de participation grâce auxquelles des Départements, certaines CLE ou des communautés de communes s'engagent à solliciter davantage la participation des habitants paraissent aujourd'hui la forme la plus aboutie du lien qui peut être imaginée entre l'expression des aspirations des citoyens et la prise de décisions publiques. Elles offrent un cadre au sein duquel peuvent émerger les démarches participatives et l'assurance que le travail collectif aura une utilité et influence effectives.

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques s'organise donc autour de deux cercles. Un premier, central, comprend les CLE, Comités et les formes équivalentes à l'échelle des opérations de gestion. Un second, plus périphérique donne du champ à la consultation tout public et la mobilisation des citoyens en particulier. Ce dernier s'il a peiné à trouver sa place dispose aujourd'hui de compétences utiles pour le premier.

Regard sur les DOM : Des spécificités culturelles et/ou linguistiques justifiant des adaptations des cadres et démarches participatives

Qu'il s'agisse de l'absence de pratiques du français, de l'illettrisme ou encore du recours à la tradition orale, il est difficile, voire impossible, d'envisager sur certains DOM d'associer largement des acteurs ou des populations à des temps partenariaux ou publics d'échange. Des techniques particulières doivent être développées pour adapter les pratiques métropolitaines : recours à la radio pour informer des consultations, recours à des médiateurs/traducteurs pour permettre l'expression et l'enregistrement des avis, etc.

C'est notamment le cas à Mayotte, où les cadis¹⁵¹ sont des personnages clés pour faire passer des messages à l'ensemble de la population. Nos interlocuteurs observent une forme de respect et de discipline collective sous l'injonction des cadis contrairement à la Réunion et la métropole où les habitants sont atomisés et ont une conscience politique plus individuelle. Ils relèvent également une adaptation du format des réunions (notamment horaires, lieux, aspect non formel) pour permettre la participation de ces publics.

Plus globalement, les acteurs privilégient le recours à des animations participatives assimilables à de l'éducation à l'environnement, essentiellement sous la forme de nettoyages participatifs de plages ou de cours d'eau, en partenariat avec des associations ou des entreprises locales et jouissant d'une audience et un succès certains. C'est le cas de L'Opération « Plage et rivières propres », existant depuis plus d'une dizaine d'années, conduite sous la houlette de l'ODE de la Martinique. D'abord pensé comme une opération ponctuelle sur un week-end puis une semaine, elle est aujourd'hui conduite à l'année, avec différents objectifs, dont découvrir la biodiversité des milieux aquatiques Martiniquais (rivière, mangrove et mer), comprendre les relations qui existent entre les hommes et ces milieux et éveiller les consciences des jeunes générations sur la préservation de la biodiversité aquatique, afin de susciter chez eux des comportements éco-citoyens. Le dispositif associe mobilisation de la population pour assurer le ramassage de déchets, organisation d'événements de promotion (exposition, conférences, découverte de l'environnement,...) et labellisation des porteurs locaux de projets et des sites concernés. Elle s'accompagne également d'une campagne de communication mobilisant presse, réseaux sociaux et télévision.

La Martinique et la Guadeloupe ont également innové dans le cadre des consultations DCE, avec le dispositif des « Ambassadeurs bleus », mis en place à deux reprises par les ODE. En 2004, cette consultation du public a été conduite par un binôme composé d'un homme et d'une femme qui sont allés à la rencontre de la population, dans les lieux publics et les centres commerciaux, pendant quatre mois. Ils avaient pour mission d'inciter le public à compléter un questionnaire et l'assister dans cette tâche, collecter les questionnaires d'enquête et sensibiliser à la problématique de l'eau. Pour cette consultation, un site Internet dédié a permis de répondre en ligne au

¹⁵¹ Le cadi exerce un rôle de juge, de médiateur et d'institution régulatrice de la vie sociale et familiale. A Mayotte, la départementalisation a vu s'éteindre le rôle officiel de la justice cadiale. Auparavant rémunérés par l'État, ils demeurent des agents du Conseil départemental depuis 2004, se consacrant essentiellement à un rôle de médiation sociale.

questionnaire et de consulter nombre de documents sur la gestion de l'eau et le bassin hydrographique martiniquais. Huit réunions publiques organisées lors de cette consultation ont également permis de sensibiliser la population aux enjeux majeurs de la gestion de l'eau à l'échelle de la Martinique. Réitéré en 2015, avec dix binômes d'étudiants de niveau licence (communication et Gestion et Maîtrise de l'eau), le dispositif a permis de recueillir 2000 questionnaires sur un territoire où le contact direct et oral est jugé comme un atout, comparé à des sondages téléphoniques.

Pour aller plus loin : Les conditions de succès de la cogestion adaptative appliquées à la mise en valeur touristique des ressources naturelles¹⁵²

Cet article reprend dix critères considérés comme étant nécessaires à l'atteinte d'un résultat probant de cogestion adaptative en Guyane, sachant que la gestion adaptative relève d'un processus systématique d'amélioration constante des politiques et pratiques de gestion qui se base sur les leçons tirées des résultats de politiques et pratiques antérieures. Il analyse les conditions qui ont été les mieux respectées et celles qui posent problème dans la mise en œuvre d'une cogestion adaptative du tourisme de nature dans le Parc amazonien de Guyane. Parmi ces critères, certains concernent plus ou moins directement des enjeux de gouvernance participative associant l'ensemble des parties en présence (ex. Ouverture des participants à échanger à partir d'une pluralité de systèmes et de sources de connaissances / Les décideurs-clés jouent un rôle de leader/médiateur dans le processus / Provision de formations, appui au renforcement des capacités et des ressources pour les acteurs locaux, régionaux et nationaux / Ensemble clair et identifiable d'entités sociales ayant des intérêts partagés).

3.8. Seconde mise en perspective

Pleinement entrée dans son « âge du faire », la GEMA développe l'ambition de mettre en œuvre des actions complexes et ambitieuses en termes environnementaux.

Les dispositifs participatifs développés à l'échelle des bassins versants (CLE, comité de milieux, etc) avec notamment pour mission de faire émerger et structurer les partenariats nécessaires à une prise en compte et une gestion durable de l'eau et des milieux aquatiques entre corporations clés ne sont pas fondamentalement remis en cause. Ils disposent notamment d'une véritable légitimité instituante. Ils montrent cependant des limites, notamment lorsque cet « âge du faire » provoque l'arrivée de nouvelles parties prenantes dans les débats sur le bien-fondé des actions. A fortiori, quand ces parties prenantes s'avèrent peu ou pas organisées, qu'il s'agisse d'usagers, de riverains ou d'habitants... et ne se sentent pas représentés par les acteurs présents dans les instances gestionnaires des démarches de bassins versants. Cette coupure sociale et politique oblige alors à penser des dispositifs de participation totalement originaux, même s'ils ont à être en lien de complémentarité avec ceux présents à l'échelle des bassins versants.

Quand les gestionnaires et notamment leurs animateurs saisissent ces enjeux (assez souvent après une ou deux expériences de « blocage »...), ils sont donc tentés d'aller s'inspirer d'autres approches de la participation. Dans cette optique, les deux approches priorisées sont celles qui paraissent en capacité de s'ouvrir à un large public, même si leurs origines et leurs pédiées sont fondamentalement différents.

Les pratiques de consultation du public, qu'il s'agisse de l'enquête publique, du débat public ou des consultations associées à la DCE et aux SDAGE, sont toutes initiées par l'Etat et s'inscrivent dans des cadres réglementaires formels et stricts. En termes de degré de participation, leur ambition est de l'ordre de la consultation, reposant sur la présentation d'un projet et le recueil d'avis à son sujet. De ce point de vue, elles rencontrent d'ailleurs elles-mêmes des limites, puisqu'elles sont critiquées pour ne pas autoriser de réels débats sur les fondements de ces projets. Le renouvellement du dialogue environnemental, mis en œuvre à dater de 2016, tente d'ailleurs de palier au moins pour partie à ces critiques. Mais ajoutons surtout que jusqu'à récemment, ces différentes pratiques n'ont connu que très peu d'écho auprès des gestionnaires de la GEMA, avec des enquêtes publiques conduites de façon formelle et des consultations DCE/SDAGE conduites par l'Etat. Cette distance conservée pendant plus de 20 ans pour l'enquête publique et le débat public est sans doute liée à des conflits potentiels de légitimité entre les pratiques participatives développées dans les SAGE et ces différentes formes de consultation. Autrement dit,

¹⁵² Sarasin Bruno, Lacoste-Bédard Élyse et Augier Dominique, « Le parc amazonien de Guyane française et la mise en tourisme de la nature. L'intégration de la cogestion adaptative », Études caribéennes [En ligne], 33-34 | Avril-Août 2016, mis en ligne le 25 juillet 2016

pourquoi consulter largement tout ou partie de la population si la CLE ou le comité de rivière représentent l'ensemble des usages et intérêts du territoire ? Et surtout pourquoi prendre le risque de voir les décisions de cette CLE remises en cause ? On ne s'étonnera donc pas que c'est lorsque les gestionnaires se sont trouvés confrontés à de telles contestations qu'ils ont commencé à s'intéresser aux ressources offertes par ces pratiques de consultation, correspondant par ailleurs à la volonté de l'Etat de voir se diffuser de telles pratiques dans le cadre du renouvellement du dialogue environnemental.

A contrario, les pratiques de participation citoyenne émanent du mouvement associatif et reposent à ce titre sur l'articulation étroite de valeurs formelles, d'outils pratiques et d'ambitions de favoriser l'exercice de la citoyenneté des personnes invitées à participer, dans un processus de capacitation politique. L'intérêt récent des gestionnaires territoriaux de la GEMA s'inscrit cependant dans un tissu relationnel assez ancien, tissé avec des associations dans le cadre d'actions d'éducation à l'environnement, initiées dès la fin des années 90. L'appropriation des outils ne pose fondamentalement pas de questions, sachant que sur ce plan les réseaux associatifs se montrent prolifiques et que les animateurs gestionnaires ont découvert des méthodes délibératives communes au dialogue territorial et aux associations. En revanche, le respect des valeurs, constituant pour les associations autant de « garde-fous » de la participation citoyenne, doit faire face à de nombreuses contraintes auxquels sont soumis les gestionnaires. Il peut s'agir par exemple de la crainte de certaines parties prenantes des instances de bassins versants de voir leur légitimité contestée via ces processus ou de la crainte des élus de former leurs futurs opposants. Le manque de marges de manœuvre sur des projets généralement cadrés en amont par les partenaires réglementaires et financiers constitue aussi une limite, comme les préventions de la plupart de ces acteurs de voir les démarches s'appesantir dans d'interminables débats n'améliorant pas la qualité technique ou environnementale des projets... Là encore, c'est l'ouverture des processus participatifs qui est remise en cause par les acteurs en place au sein des instances existantes, sauf à ce que cette participation demeure essentiellement préoccupée par le fait de favoriser l'acceptabilité sociale des décisions qu'ils ont prises.

3.9. Conclusion

Pour mener cette investigation inductive sur les pratiques de participation, le choix a été fait de se référer à des cadres préétablis, qu'il s'agisse de démarches et d'instances authentifiées par des cadres réglementaires. Si cette posture a paru incontournable pour décrire et cerner les principales caractéristiques et déterminants de ces pratiques situées, elle ne rend pas compte de toute la réalité des pratiques observées, pour au moins trois motifs :

- **La plupart des pratiques débordent le champ des cadres donnés** à la participation et certaines d'entre elles sont transversales à l'ensemble des champs étudiés. Nous voulons insister ici sur la présence de scènes « adhocratiques » qui s'ajoutent aux scènes participatives officielles, et sur la combinaison de divers registres participatifs dans un seul et même « dispositif ». Ces deux éléments expliquent d'ailleurs la difficulté de décrire simplement la participation en dehors de son contexte.
- **D'autres sont liées à l'empilement des dispositifs dans le temps et/ou sur un même espace.** L'étude des relations entre dispositifs met ici en exergue certaines caractéristiques jusque-là cachées et notamment : la coexistence, la concurrence, la complémentarité, mais aussi leur évolution dans le temps, leur arrêt, leur rebond sous une autre forme, etc.
- Enfin, **elles se confondent toutes, dans leur mise en œuvre, avec le pilotage du projet technique.** Si bien qu'il est difficile d'extraire les activités qui relèvent de la « participation » au sens strict.

3.9.1. Poids des pratiques « adhocratiques » et des démarches composites

Face à la spécificité des territoires à la variété des situations qu'ils rencontrent, les porteurs de dispositifs « participatifs » recourent à des pratiques « **adhocratiques** ». Les instances globales prévues par les procédures (telles que CLE, comités de rivière, comité de pilotage d'AAC...) sont ainsi complétées « au besoin » par d'autres instances *ad hoc* réunissant les acteurs par sous-groupes (en fonction de leurs rôles ou de leurs intérêts), soit autant de « sous-scènes » qui contribuent à la scène principale. Gilles Massardier a étudié ce phénomène dans le cas d'une CLE portée par un PNR. Il explique : « *Il ressort des observations de terrain qu'à côté du lieu de concertation « global » prévue par la loi de 1992 (CLE du SAGE), des négociations et médiations « adhocratiques » se développent. Nous verrons qu'elles sont de deux natures : premièrement, elles peuvent être parallèles au sens où la concertation de la CLE ne rencontre peu, tardivement, voire jamais, les négociations « adhocratiques » ; deuxièmement, elles peuvent être contiguës au sens où la concertation de la CLE avoisine*

les négociations « adhocratiques ». Quoi qu'il en soit, ces médiations et négociations se caractérisent par deux éléments : d'une part, il s'agit de processus bricolés non prévus par la procédure de concertation qui, d'autre part, déchargent le lieu de concertation officielle de sa vocation de traitement « globale » et « intégrée » des conflits d'usage de la rivière. De sorte que d'une épure institutionnelle où les conflits d'usages sont censés être réglés par des négociations « globales » internes à la CLE, on passe plutôt à une configuration d'action publique à la fois fragmentée et fermée. Fragmentée car nombre d'acteurs, présents ou absents de la CLE, agissent sur l'eau en dehors de celle-ci. Fermée car il semble que le « développement durable » soit en fait l'apanage d'un « système expert » peu en prise avec les usagers. Il en ressort donc un bricolage baroque, où chacun développe son propre style d'action, loin de la « coordination » « globale » initialement dessinée par les textes de loi et les affichages du PNR.»¹⁵³

Ainsi, et comme le confirme cet état des lieux, une démarche participative ne peut se résumer aux instances formelles qui lui sont associées. Elles sont constituées d'une multitude de « sous-scènes » qui s'entre alimentent sans pour autant que leurs relations soient objectivables, bien au contraire. De fait, aucune démarche ne ressemble à une autre, ces instances ad hoc se révélant et évoluant au fur et à mesure que les configurations collectives évoluent. Il en découle des pratiques, mais aussi une perception par l'observateur de « bricolage », articulant contextualisation, pragmatisme et opportunisme.

En sus, les démarches participatives analysées par la littérature et cet état des lieux apparaissent également comme « **composites** ». Elles reposent sur la **combinaison** de différents registres, instances et modalités complémentaires et dont les propriétés peuvent être plus ou moins synergiques. Une démarche peut ainsi articuler à la fois un travail de négociation avec les partenaires en comité technique, de mobilisation des élus dans des instances politiques qui leur sont propres, de co-construction ou consultation associant des acteurs variés dans le cadre d'un comité pilotage, de consultation auprès des usagers ou riverains directement concernés, d'information/sensibilisation auprès d'un public local encore plus large. Le travail de Mélanie Ferraton¹⁵⁴ pour le compte de l'agence de l'eau RMC sur les démarches participatives dans les PNR illustre la multiplicité de ces temps et la variété des modalités de participation à l'œuvre dans une même démarche. Tiré de l'analyse d'une démarche territoriale, le schéma ci-dessous en est un exemple :

¹⁵³ Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *VertigO*, Hors-série 6

¹⁵⁴ Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de Parcs Naturels Régionaux, Carnet méthodologique et pratique, Mélanie Ferraton, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Septembre 2016

Modalités de participation des acteurs à la démarche :

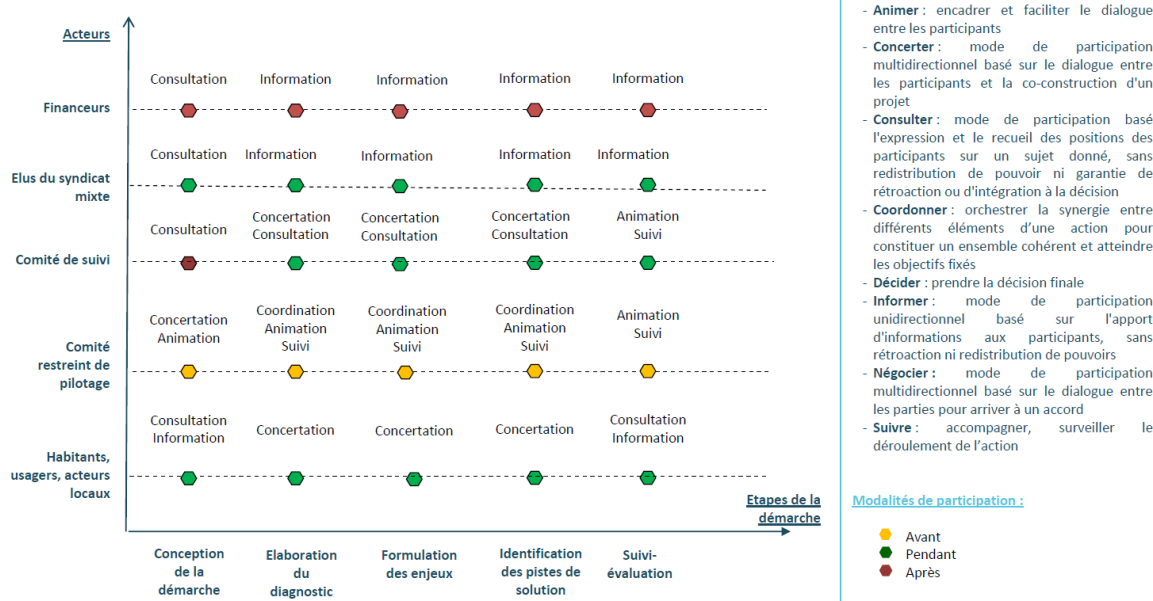


Figure 5 : exemple de démarche participative dans un PNR. Extrait de Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de Parcs Naturels Régionaux, Carnet méthodologique et pratique, Mélanie Ferraton, Agence de l'eau RMC

Ces différents temps et modalités, relevant de logiques différentes, composent ce que l'on considère comme étant communément du registre de la « participation ». L'intérêt de ce terme à la fois englobant et généraliste réside dans le fait de permettre de naviguer d'un sous-registre à un autre en fonction des besoins et des contextes rencontrés tout au long du processus. En retour, cette largesse tactique rend la participation relativement illisible a priori, sauf pour les dispositifs strictement réglementés, mais souffrant généralement d'une inadaptation chronique au contexte.

Il est donc difficile de limiter la participation à ses dispositifs officiels, ces derniers étant intrinsèquement adaptés ou détournés par les participants ou les porteurs, en recourant à des registres multiples.

3.9.2. Du dispositif singulier à un « paysage participatif » en mouvement

Voilà plus de vingt ans que la GEMA est mise en œuvre. A l'échelle d'un territoire hydrographique ou socio-économique, les initiatives participatives se sont « empilées » durant cette période, d'autres se sont par ailleurs côtoyées au même moment.

Aujourd'hui, **les relations verticales et horizontales des dispositifs** entre eux posent question. Par exemple, la CLE ne s'arrête pas de fonctionner lors de la mise en œuvre d'une concertation sur un projet de restauration de milieux ou d'AAC. Sur un même territoire coexistent donc, à des intensités différentes suivant l'avancement des démarches, divers dispositifs ou initiatives participatifs relevant de la GEMA. Les unes sont généralement contingentes des autres et toutes exigent d'être conçues et mises en œuvre en tenant compte de leurs complémentarités ainsi que de leurs possibles concurrences (ex. disponibilité des parties prenantes, prétention à la décision,...). Ces démarches relèvent néanmoins souvent d'une même ou proche maîtrise d'ouvrage, favorisant l'existence d'accords entre elles.

Au-delà, ces relations entre démarches de GEMA recouvrent par ailleurs des thématiques hors eau, comme par exemple l'aménagement du territoire (SCOT, PLUi, Natura 2000, développement local, etc.). Là encore, on distingue des enjeux de complémentarité, d'indifférence ou de concurrence, d'autant plus que les collectivités qui les portent sont souvent différentes de celles impliquées dans la GEMA. Et quand, il s'agit d'une même collectivité associant ces différentes compétences, la cohésion des services concernés s'avère parfois tout aussi délicate. Ces facteurs freinent l'ambition d'intégration des politiques de l'eau à la gestion territoriale et vice et versa.

L'ensemble de ces démarches **dans le temps et dans l'espace** forment un « **paysage** » de la participation sur les territoires. Celui-ci est un élément de contexte non négligeable permettant d'expliquer certains résultats de démarches. Par ailleurs, ce paysage fait la complexité des démarches actuelles qui, au-delà de définir leurs propres objectifs, doivent également composer avec l'existant. A cet égard, les configurations territoriales varient du tout au tout, depuis les territoires très « investis » disposant de démarches de planification (SAGE, SLGRI, SCOT) à des échelles plus ou moins cohérentes, de démarches globales de bassin (Contrat de bassin, PAEC, PAPI, Natura 2000), et de démarches de gestion thématiques...jusqu'aux territoires aux compositions variables : présence d'un SAGE sans démarche opérationnelle, présence d'un contrat de bassin sans démarche de planification, existence d'actions ponctuelles sans gestion globale, etc.

Une observation rapide de ce paysage pourrait laisser conclure à une multiplication des instances au fil de l'émergence des projets et donc à une sur-sollicitation des acteurs d'une part, et à une concurrence entre démarches d'autre part. La présente étude montre que si des questions de rationalisation peuvent effectivement se poser sur les territoires les plus investis, l'existence d'instances et de dispositifs participatifs différenciés par démarches semble au contraire revêtir une certaine pertinence. Les personnes interrogées expliquent qu'elle favorise une « *culture de la participation* » qui permet aux participants d'acquérir de plus en plus de compétences garantissant leur accès à la parole (connaissance objective du sujet mais aussi capacité à se positionner, à prendre la parole en public et à écouter les autres).

Par ailleurs, on observe en analysant les pratiques participatives en lien avec les actions opérationnelles (partie 3.4) que la représentation assurée par certains acteurs dans les instances paritaires ne garantit pas l'adhésion au projet de leurs « représentés » et du grand public. Ceci n'empêche pas lorsque des démarches liées à des actions opérationnelles sont à l'œuvre dans des territoires dépourvus d'instances paritaires (ex. CLE, comité de rivière), que ces démarches manquent parfois de poids politique ou de légitimité d'intervention, comme constaté pour certains projets d'AAC. L'existence d'une pluralité de démarches participatives sur un même territoire n'a donc pas à être considérée comme le fruit d'une multiplication irraisonnée mais bien comme l'écho d'une nécessité de complémentarité entre celles-ci. Ce qui n'empêche pas pour autant les risques de sur-sollicitation des acteurs.

De plus, puisque la gestion de l'eau n'est pas l'apanage des acteurs de l'eau, les projets investissent également d'**autres sphères « hors eau »** ayant des objectifs propres en matière de participation. Si l'on considère l'« objet de la concertation », celui-ci peut donc cheminer d'une instance et d'une procédure à l'autre. Si à l'instar de Jean-Eudes Beuret, Stéphane Pennanguer et Fanny Tartarin¹⁵⁵, on considère la concertation « *comme un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs relatifs à un objet* » alors il est possible de considérer que celle-ci ne s'arrête pas aux bornes des procédures de gestion de l'eau. En réalité, générer un engagement dans d'autres sphères peut même être considéré comme un indicateur de résultat de la participation. On observe qu'un objet de concertation peut passer d'une scène de concertation à une autre, dans le monde de l'eau ou en dehors. Par exemple, la question de la réduction des pollutions d'origine agricole peut faire l'objet de discussions en CLE, mais aussi en comité de rivière ou comité de pilotage d'AAC. Elle peut ensuite être réappropriée par certains groupes d'agriculteurs dans lesquels aucun représentant de la structure porteuse n'est présent, de même qu'au sein de conseils municipaux. Enfin, elle peut être réappropriée par la Chambre d'agriculture ou par le SCOT. Le lien entre ces démarches s'opère par les participants eux-mêmes qui souvent sont les seuls à intervenir dans le monde de l'eau et en dehors de lui. Pour évoquer ces circulations Jean-Eudes Beuret et ses collègues développent le concept d'« **itinéraire de concertation** ». Ce concept permet de considérer la participation comme un cheminement fait de controverses et de désaccords, une circulation entre les instances formalisées. Ce concept permet également de regarder les démarches participatives comme des processus dont l'évolution peut s'arrêter, reprendre ailleurs, ralentir, accélérer au rythme des préoccupations des acteurs, d'éventuels événements extérieurs, voire de l'évolution des cadres.

On peut donc conclure de ces derniers points qu'une démarche participative relevant de la GEMA ne peut être réduite aux instances formalisées qui lui sont dédiées. Et si la participation est souvent attachée à une procédure fixe, voire réglementée, qui fait son ossature et joue souvent un rôle « instituant » en faveur de la concertation, par bien des aspects, elle « déborde » ses cadres : en cherchant à créer des instances ad hoc qui s'ajustent aux besoins et enjeux du territoire, en passant d'une scène à l'autre (dans le monde de l'eau et en dehors). Ce libre fonctionnement constitue sans doute le prix de la pertinence des démarches existantes et explique le poids du pragmatisme et de l'expérience en termes de pilotage de ces démarches. L'interpénétration des réseaux d'acteurs et la multiplication des scènes est même ce qui garantit souvent que la concertation « aboutisse » tout en étant satisfaisante pour les participants et les porteurs.

¹⁵⁵ Beuret Jean-Eudes *et al.*, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés* 2006/1 (Vol. 14), p. 30-42.

3.9.3. La contingence des dimensions socio-politique et technique

Enfin, il apparaît difficile de définir ce que recouvre l'animation de la participation au sens strict. A la suite des entretiens, on est tenté de considérer qu'elle recoupe à peu de choses près l'espace et le temps de l'animation globale de la démarche ou du projet au service desquels elle est mise en œuvre. Les animateurs, quand ils expliquent leurs missions relatives à la participation, mêlent systématiquement les activités qui sont liées à la mise en œuvre du projet technique, illustrant cette difficulté à distinguer ces deux dimensions. Par exemple, la concertation d'activités à tonalité technique évidente, telles que la négociation avec les partenaires techniques et financiers ou le partage de retours d'expériences avec d'autres techniciens peuvent être compris dans les activités liées à l'animation. Au-delà, tout échange avec toute partie prenante intègre une dimension technique, renvoyant par exemple aux conditions d'un dialogue entre savoir expert et profane ou encore à la pédagogie nécessaire à l'appropriation des expertises techniques.

De fait, si le travail de celui qu'on appelle communément « animateur » de bassin versant est généralement justifié et guidé par un objet ou une finalité d'ordre technique, il relève tout autant de missions relatives au « faire ensemble ». L'étude d'Audrey Richard Ferroudji sur les profils des animateurs de bassin versant¹⁵⁶ montre ainsi que leurs missions relèvent de qualités et de compétences relationnelles et d'animation. Qu'ils évaluent leur niveau ou leurs besoins en termes de compétences, les animateurs placent même ces compétences « participatives » devant celles relatives à la technique, en lien avec leurs profils techniques ultra-dominants (voir diagramme ci-dessous).

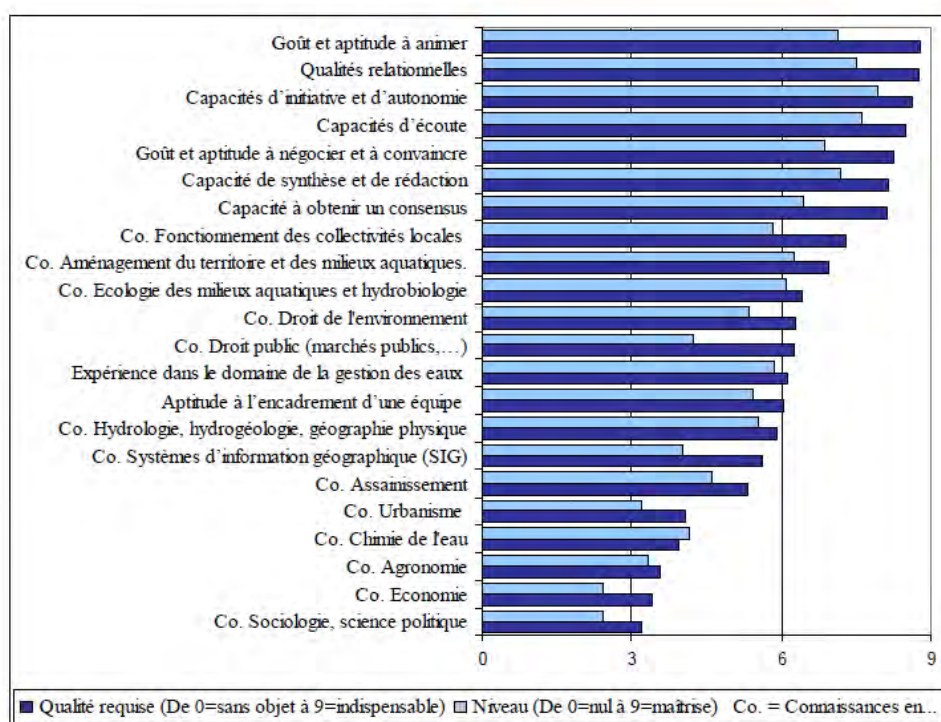


Figure 11 : Moyennes de la qualification des compétences et qualités requises pour le poste et évaluation de son niveau par la personne interrogée

Figure 6 : Compétences et qualités requises pour le poste d'animateur de bassin versant. Extrait de Richard- Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008

On voit ici s'exprimer en pratique l'extrême contingence des « gestions participative et technique » des projets relevant de la GEMA.

¹⁵⁶ Richard- Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008

Depuis quelques années et de façon croissante, les démarches historiques de bassin versant se sont trouvées confrontées à ce que certains appellent aujourd'hui « l'âge de faire ¹⁵⁷ ». Les instances paritaires de planification ou de programmation s'essouffent dans une forme d'« entre-soi » limitant leur capacité à partager leurs avancées, alors qu'émergent de nouvelles parties prenantes directement concernées par les actions de gestion. Qu'il s'agisse de propriétaires, de riverains, d'usagers ou d'habitants, leur rapport à l'objet de gestion se révèle la fois plus concret et plus émotionnel. Les promoteurs et animateurs de la GEMA réalisent progressivement les limites des pratiques participatives qu'ils pouvaient avoir idéalisées, les obligeant à renouveler leurs approches de la participation.

¹⁵⁷ Cette expression imagée considère que la priorité accordée par la DCE au bon état des milieux justifie la mise en œuvre d'actions interrogeant les représentations et usages en place contrairement aux actions des procédures antérieures, privilégiant des actions orientées sur le petit cycle de l'eau (assainissement notamment) ou un entretien de rattrapage sur les cours d'eau.

4. Des pratiques participatives inspirées de divers modèles et courants de pensée

Les pratiques participatives de la GEMA sont largement inspirées de réflexions théoriques et méthodologiques préexistantes aux projets à animer. Derrière chacune d'elles, on retrouve des modèles issus de travaux conduits en philosophie, en sciences politiques, en sciences de gestion et en psychologie sociale notamment. Les animateurs y puisent des idées, méthodes etc , au jour le jour, sans pour autant connaître en profondeur les débats qui les animent.

Certains de ces travaux sont plus prégnants que d'autres, notamment les modèles institutionnalisés par l'Etat (1). La rigidité de ces modèles les pousse cependant à les contourner ou à les compléter des approches complémentaires, plus adaptables à leur contexte et portées par d'autres cercles, professionnels et associatifs (2 et 3).

Chacun de ces modèles soulève une série de questions jugées clefs par leurs utilisateurs Comment dois-je me positionner en tant qu'animateur ? Comment gérer la dimension technique de la GEMA ? Est-elle neutre politiquement ? La capacité d'apprentissage des participants est-elle centrale ? Faut-il ouvrir les discussions sur tous les plans ou au contraire cadrer fortement le processus pour garantir un résultat minimum ? Est-il normal que les relations entre acteurs ne soient pas équitables dans le processus ? Dois-je aider les acteurs les plus désavantagés ? Mieux vaut-il promouvoir du « faire-ensemble » ou du « débattre ensemble » ? Existe-t-il des approches me permettant de résoudre de nouvelles équations, avec de nouveaux publics ? etc.

Les animateurs semblent jongler intuitivement avec les réponses proposées. La plupart des questions auxquelles elles répondent n'ont d'ailleurs ni le même poids, ni la même forme suivant les périodes. Certaines réponses sont de plus contradictoires et ne peuvent pas être associées en même temps. Comment l'animateur circule-t-il concrètement entre ces approches ? Comment gère-t-il cette tension entre objectifs théoriques parfois très divers ? (4).

L'objet de ce chapitre est de donner un aperçu de ces principaux modèles ou courants de pensées, en empruntant une grille d'approche commune. Autant de clefs de lecture permettant de prendre un certain recul.

Si nous proposons ici de distinguer divers modèles et courants théoriques, les animateurs rencontrés lors de notre terrain nous ont permis de rapidement constater que leurs pratiques participatives ne résultent pas de la stricte déclinaison de méthodes bien formalisées. Ceci ne signifie pas pour autant que ces pratiques et les choix qui les guident ne soient pas inspirés de façon plus ou moins explicite et formelle par différentes façons d'envisager la participation.

Au contraire, il semble que l'on peut d'emblée distinguer trois grands types d'influences permettant d'identifier différents degrés formalisations :

- **Les modèles institutionnalisés** décrits pour la plupart dans des textes juridiques et avec lesquels les animateurs travaillent au quotidien.
- **Les courants de l'expertise** dont la propagation s'est opérée de manière éclatée et diffuse par de multiples vecteurs et acteurs professionnels, comme les chercheurs et consultants. Moins formalisés, ces courants font l'objet de quelques guides et impliquent une certaine sensibilité pratique diffusée dans le cadre d'AMO, de formations ou d'échanges entre pairs. Enfin,
- **Les « courants associatifs-militants »**, plus minoritaires dans leur influence, portés par des groupes très spécifiques dont le rayonnement est limité historiquement dans la gestion de l'eau, mais connaît un nouvel écho.

Chacun de ces vecteurs porte une variété d'approches, résumée dans ce tableau :

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire que l'on distingue par exemple à la base du fonctionnement des CLE depuis la création du SAGE par la loi sur l'eau de 1992 et dans de multiples déclinaisons. Il occupe une place centrale dans le cadre de la GEMA, jusqu'à faire figure de référentiel de base concernant la participation.	
	Modèle Consultatif dont l'enquête publique ou les consultations associées aux SDAGE sont les principaux avatars. En dépit de son caractère obligatoire, ce modèle n'a jamais vraiment réussi à trouver un sens spécifique au sein de la GEMA et à peser significativement sur les pratiques.	
Courants issus de l'expertise	Les courants délibératifs c'est-à-dire centrés sur la production et les conditions du débat. Plusieurs sont identifiés ici. Ils se sont imposés comme un paradigme total, s'arrogeant le quasi-monopole de ce qui est considéré en général comme participatif.	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique qui bénéficie d'un écho spécifique en matière de gestion de l'environnement dans des sphères d'actions techniques centrées sur les bénéfices environnementaux, dont l'état des eaux fait partie.	
	Le courant performatif où la dimension participative se focalise non plus sur le débat mais sur l'action collective. Ce courant est proche des perspectives d'éducation à l'environnement.	
	Le courant de la capacitation politique centré sur la formation des acteurs les moins dotés en capital politique et technique.	

Tableau 1. Une présentation possible des différents modèles et courants de pensées influençant les pratiques participatives en matière de GEMA

Précautions de lecture

Aucune initiative participative rencontrée sur le terrain ne correspond pleinement à tel ou tel modèle ou courant, qui ont ici valeur d'archétypes destinés à en éclairer la logique et sans vocation à s'appliquer tel quel dans une quelconque réalité sociopolitique.

Chacun de ces modèles et courants est traité dans la suite de ce chapitre suivant une **trame identique** intégrant successivement après un rapide historique de ses origines :

- ses principales caractéristiques et priorités ;
- la place occupée dans le cadre de la GEMA ;
- ses intérêts et limites au regard des pratiques de terrain ;
- et des ressources pour aller plus loin.

Une batterie de critères distinctifs

Chacun de ces courants a creusé une « dimension » de la participation. Pour pouvoir bien comprendre ce qui les caractérise mais aussi ce qui les distingue, nous avons sélectionné quelques critères clés pour lesquels sont proposés des couples d'opposition.

Critère 1 : Qui participe... Le caractère participatif s'apprécie souvent au regard des modalités d'intégration de certains groupes d'acteurs, notamment ceux qui n'ont pas accès à l'espace décisionnel ou de débat et qui le revendiquent historiquement. Le caractère participatif d'un dispositif s'évalue donc différemment selon la période observée, l'ancienneté de son mode de fonctionnement et les revendications d'accès. A l'échelle globale, on peut distinguer deux archétypes :

La catégorie des « citoyens sans distinction préalable » d'un côté. Les « représentants d'intérêts multiples pré-identifiés » qu'ils soient corporatistes (les agriculteurs, les pêcheurs, l'Etat, etc.) ou géographique (élus locaux, les intérêts d'un sous bassin, etc.) de l'autre.

Critère 2 : Sur quel laps de temps... Si cette dimension peut paraître futile, elle impacte fortement les autres critères dans la manière de les faire vivre. Certains courants cherchent :

Une pérennité participative d'une part,

La multiplication de processus participatifs ponctuels, courts et limités dans le temps d'autre part.

Cette distinction amène à reconsidérer la fonction de la participation dans la gestion des affaires publiques de l'eau, l'un comme un principe organisateur clé, l'autre comme un complément à d'autres modes d'arbitrage déjà institutionnalisés.

Critère 3 : ...Sous quelles contraintes d'engagement et d'agenda... critère qui permet de comprendre si la participation est initiée et organisée pour répondre à des enjeux constitués a priori et en dehors de l'instance collective convoquée ou si elle est en mesure d'investir plus ou moins librement les modalités du processus (ses objectifs, ses moyens, ses règles de fonctionnement, ses délais, etc.). Certains courants tendent vers :

Une saisine et un agenda prédéfinis ailleurs,

Une saisine et un agenda libre ou souple.

Critère 4 : ...Avec quelle fonction sociale visée... donnant à voir, avec le critère 5 ce à quoi doit servir le processus. On distingue dans le paysage des courants mettant une priorité sur :

L'apprentissage social et technique mutuels entre participants sans distinction préalable d'un intérêt supérieur

L'appropriation par les participants d'une norme dont l'environnement est considéré comme d'intérêt supérieur sur les autres intérêts et pour lequel un rapport de force peut être mise en œuvre.

Critère 5 : ...Et quel pouvoir politique donné... Critère qui explicite si les courants donnent plus d'importance à la :

- Mise en débat ou délibération
- Prise de décision et arbitrage des rapports de force

Une illustration synthétique sous forme de radars

Pour donner à voir visuellement ces différences entre modèles et courants, les couples d'opposition associés à ces 5 différents critères sont organisés sous la forme d'un diagramme « radar » dessinant une aire globale. Plus les courants de pensée investissent une dimension sur la base d'une notation produite par nos soins, plus l'aire s'étend sur cette dimension. Le radar simplifie et exagère les oppositions ou ses caractéristiques, appelant en complément différents commentaires.

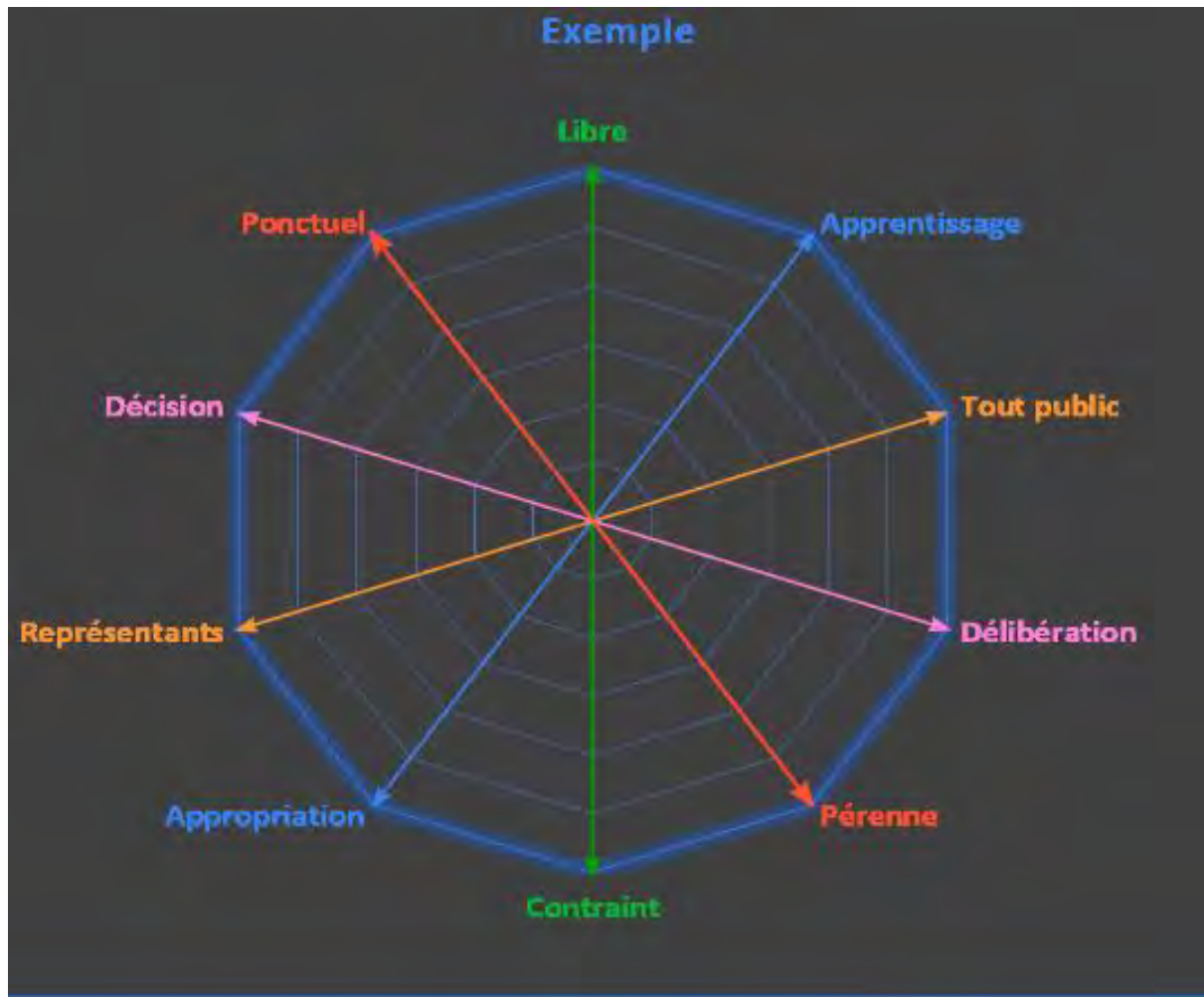


Figure 7. Représentation des descripteurs pour chaque courant par couple d'oppositions et synthétisés dans un diagramme de type "radar"

4.1. Les modèles institutionnalisés

4.1.1. Le modèle « paritaire »¹⁵⁸

Le modèle « paritaire » est apparu au début du siècle dernier à une époque où le terme « participatif » n'existait pas encore. Il a consisté dans le monde du travail à obliger à ce que deux groupes d'intérêts en opposition sur une ressource commune la cogèrent ensemble dans le cadre d'une instance collégiale spécifique. La création des comités de bassin au début des années 1960 s'inspire très directement de ce modèle constituant, à l'époque, depuis au moins 30 ans une référence de l'organisation publique. S'il est appelé à décliner dans les autres sphères de gestion collective, la GEMA va cependant s'organiser autour de ce modèle, inspirant par la suite les CLE et comités de milieux, puis par « réflexe culturel » et « hiérarchie des normes », quasi toutes les initiatives thématiques en découlant (quantitatif, qualitatif, ...).

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique	
	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 2. Rappel du positionnement global du modèle paritaire dans l'ensemble du chapitre

Caractéristiques et priorités du paritarisme

Ce modèle est préoccupé par trois objectifs clés :

L'accès égal à l'instance de toutes les forces partageant un bien commun à gérer. Il est de ce fait focalisé sur qui participe et leur légitimité en tant que représentants.

L'accès égal à la décision, investissant en profondeur les modalités de votes avec deux ambitions : gommer les asymétries de pouvoir entre intérêts et arbitrer leurs rapports de force (vote à la majorité).

La pérennité de l'initiative dans le temps, inscrite dans une logique gestionnaire de long terme. En retour, ce temps long invite à la compréhension et la reconnaissance réciproque des intérêts des autres parties et la constitution d'espaces de consensus, voire la création d'intérêts supérieurs communs.

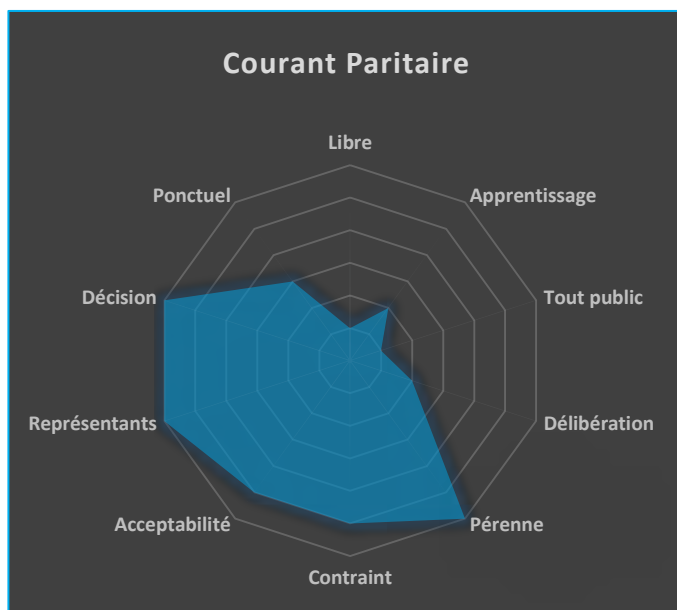


Figure 8. Le courant paritaire décrit sous forme de radar

Concrètement, les porteurs d'un tel modèle travaillent à la création d'une **instance collégiale** qu'ils réunissent régulièrement, tout en délimitant son statut et ses objets. Les **modalités de débat et d'agenda ne sont pas considérées comme importantes a priori** et laissées libres. Cependant, le mandat de l'instance étant très travaillé en amont, les programmes de travail finissent par être très cadrés. De manière extensive, les enjeux que

¹⁵⁸ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : Guide méthodologique - Ministère de l'environnement et Agences de l'eau et Conseil supérieur de la Pêche avec le concours du cabinet Titane – Octobre 1992 / Version résumée disponible sur Gest'eau
- Pour le SAGE, animer la concertation et la communication, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Août 2001
- Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux – ACTeon – MEDDE – Les agences de l'eau – Mise à jour septembre 2015
http://www.gesteau.fr/sites/default/files/guidesage_2015.pdf

posent ce modèle se rapprochent de ceux portés par la « comitologie », procédures visant à organiser qui siègent et avec quels pouvoirs au sein des groupes de travail de l'Union Européenne.

Place dans le cadre de la GEMA

Le modèle « paritaire » est un principe organisateur général de la politique de l'eau en France et se décline de la planification au terrain dans le cadre :

Des **Comités de bassin** sont les premiers avatars d'instances paritaires dans ce cadre, constituant de ce point de vue de véritables archétypes. Ils innoveront en passant d'une logique bipartite égalitaire connaissant des blocages dans la sphère du travail à un fonctionnement tripartite équitable avec trois collèges - Elus locaux, Usagers Locaux, Etat – dotés de poids différenciés. Cette innovation permet notamment par des jeux d'alliances de garantir l'atteinte d'une majorité.

Des **Commissions Locales de l'Eau** attachées aux SAGE calquent leur fonctionnement sur celui des Comités de bassin. Les intérêts légitimes à siéger sont pré-identifiés règlementairement par décret, ainsi que les structures en charge de nommer leurs représentants. Leur poids décisionnel est également précisé, mais aussi les objets de vote. Contrairement au modèle initial, leurs agendas sont très fortement guidés par des prescriptions administratives ou techniques des niveaux supra-territoriaux.

Des **Comités de milieux** gérant les contrats territoriaux, les instances de suivis des **EVP, PGE/PGRE** et enfin une partie des **AAC** et des instances créées pour la gestion hydromorphologique des cours d'eau sont témoins des principes du paritarisme sur le volet « représentativité ». Ils s'autorisent plus de souplesse que dans les SAGE, néanmoins.

Intérêts au regard des pratiques de terrain

- Un travail assez fin de formalisation sur la question de la **représentativité, élément clé de la construction d'une instance ou processus légitime**.
- Sans doute, une des seules formes de participation **délégant une partie de la décision** publique à des catégories d'acteurs qui en sont d'habitude dépourvus.
- Un principe de pérennité dans le temps des instances paritaires recouvrant plusieurs atouts :
 - Une **interconnaissance** entre personnes permettant une forme d'intercompréhension et une capacité de définition de l'intérêt commun.
 - Une **fonction instituante** auprès de toutes les autres démarches participatives locales conduites au titre de la GEMA.

Limites au regard des pratiques de terrain

- Un système **rigide** mettant du temps à opérer et à renouveler son mode de fonctionnement.
- Un principe de représentativité affecté par un absentéisme récurrent associé notamment à :
- La **dimension trop technique de la GEMA** impliquant des efforts d'apprentissage tels que les acteurs « non professionnels » perdent pied assez rapidement.
- Le **renouvellement périodique des élus** empêchant une réelle capitalisation, associés à des perspectives limitées de bénéfices électoraux au sein de ces arènes.
- Un ancrage sociopolitique des représentants discutable vis-à-vis des groupes qu'ils représentent ou vis-à-vis des besoins du processus. En écho, un sentiment assez répandu de voir les acteurs participants s'inscrire dans une forme d'entre-soi, éloigné des réalités de terrain.
- Des débats et arbitrages opérés uniquement dans les arènes de préparation (bureaux, secrétariat, présidence) et dont certains groupes sont parfois exclus, doublé d'un investissement méthodologique très limité sur les conditions et modalités du débat.
- Une difficulté prégnante à pérenniser la dynamique de ces instances, au-delà des périodes d'élaboration ou de révision des documents dont elles ont la charge.

4.1.2. Le modèle « consultatif¹⁵⁹ »

Le modèle « consultatif » a été développé à dater des années 1980 autour de grands projets d'aménagement principalement en réponse à des contestations environnementales. Il investit les principes de transparence de l'information autour des projets publics, d'écoute des acteurs impactés/intéressés et d'argumentation/justification des adaptations et arbitrages publics, eux-mêmes relayés dans des documents internationaux, tels que la Convention d'Aarhus signé en 1998.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
Courants associatifs	Le courant stratégique	Le courant dit « transformatif »
	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 3. Rappel du positionnement du modèle consultatif dans l'ensemble du chapitre

Limité au départ à une procédure règlementaire ouverte aux propriétaires privés expropriés dans le cadre de projet d'aménagement public, ce modèle opère plusieurs mutations élargissant ses objets d'application règlementaires, ses publics visés et la mise en scène de ses productions : enquête publique élargie au titre de l'environnement dans les années 1980, débat public dans les années 1990, consultations liées à la DCE les dans les années 2000 et modernisation du dialogue environnemental en 2016. Toutes ces formes partagent le fait de ne pas être décisionnelles, de s'organiser autour de dispositifs figés et de se placer en complément des mécanismes de la démocratie représentative et de l'utilité publique.

Caractéristiques et priorités du modèle consultatif

Les dispositifs issus de ce modèle partagent un socle d'objectifs communs :

Leur **saisine**, **modalités de travail** et **agenda** sont **définis règlementairement** et donc généralement définis en amont. Ils visent à sécuriser un droit minimum à la participation avec une application automatique suivant des conditions préétablies, tout en circonscrivant juridiquement la portée thématique et décisionnelle de leur intervention.

Ils sont **ponctuels** et ont pour objectif de travailler à la légitimation d'une décision autour d'un projet spécifique, ceci sur la base des informations recueillies pendant la consultation.

Tous les types de participants sont visés, des citoyens-usagers ou riverains aux représentants d'intérêts constitués. Il existe un **principe d'équivalence** entre participants, toutes leurs productions étant théoriquement traitées sur un pied d'égalité.

Ils ont pour objectif de bien distinguer le processus d'écoute citoyen du processus décisionnel politique. Les produits de ces initiatives n'ont donc pas de valeur décisionnelle.

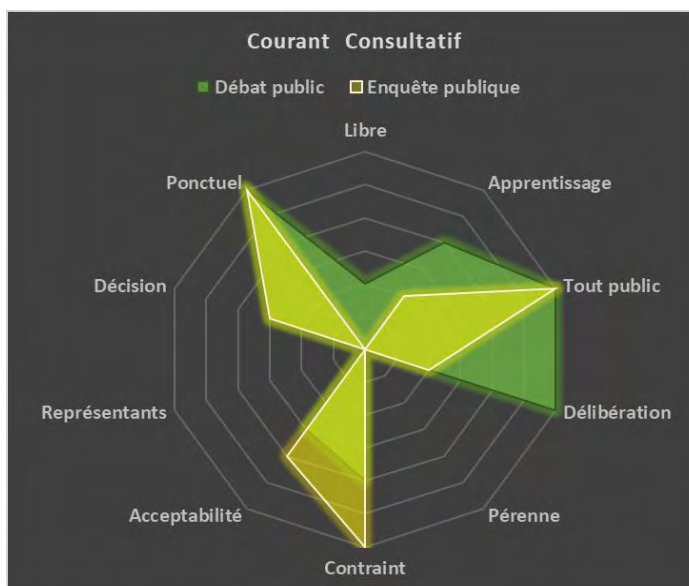


Figure 9. Le courant consultatif décrit sous forme de radar

¹⁵⁹ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Le cahier de méthodologie de la CNDP : <https://www.debatpublic.fr/file/350/download?token=eJgaTugW>
- Fusi Mathieu, « Enquête publique : entre "information publique" et "communication politique" », Sciences de l'information et de la communication, 2013
- Notte Olivier, Salles Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », Politique européenne 2011/1 (n° 33), p. 37-62

Ils se focalisent sur la **production de connaissance quant à l'acceptabilité du projet** et de débat d'idées pour **consolider les argumentaires** justifiant les projets et leurs adaptations, à travers l'obligation de réponse du porteur de projet.

Au-delà de ces critères communs les initiatives se distinguent sur le fait d'avoir pour objectif de soit :

- **Produire uniquement de la connaissance**, à l'instar d'activités sondagières ou soit **produire en sus des justifications argumentées légitimant les décisions publiques** comme pour la consultation pour le classement en Zone de Répartition des Eaux par exemple.
- **Utiliser le nombre** comme dans les référendums consultatifs ou les sondages pour trancher des choix.

Place dans le cadre de la GEMA

Ce modèle consultatif est mobilisé à de nombreuses reprises à travers :

- **les enquêtes publiques** pour la validation :
 - des SDAGE et SAGE à l'échelle de la planification,
 - des **DIG/DUP liées aux impacts fonciers ou à la loi sur l'eau**, en matière d'entretien, aménagement et restauration physique des cours d'eau, mais aussi de définition des périmètres de protection de captage, d'ouvrages de protection contre les inondations ou de stockage de la ressource. Elles ont pour spécificité la présence d'un tiers garant entre le décisionnaire et les participants (le commissaire enquêteur).
- les **consultations dites « DCE » et « SDAGE »**, au titre de l'article 14 de la DCE sont opérées par les agences de l'eau sur leur district et relèvent également de cette mouvance.

En revanche, **le recours au débat public** s'est avéré exceptionnel et seulement pour les projets de retenue de Charlas en 2003, de transfert d'eau d'Aqua Domitia en 2011 et de construction de casiers d'inondation sur le site de La Bassée en 2011.

Intérêts au regard des pratiques de terrain

Ce modèle a légitimé juridiquement certains principes aujourd'hui socles de la participation et notamment **l'information transparente, l'écoute large et la justification publique argumentée**.

Il offre une conception de la **participation ouverte à tous les participants** qui le désirent et il leur permet de garantir une fenêtre minimale d'expression pour tous. Ce principe constitue un idéal de la participation dans l'imaginaire collectif général.

Ce modèle est utilisé très en aval des processus. Il acte les derniers échanges avant la décision d'arbitrage à venir. Il opère un rôle de légitimation de la décision finale puis de taquet « juridique » pour empêcher que le processus revienne en arrière.

Il permet des innovations procédurales successives (débat public, projet de territoire, garants, droit d'initiative citoyenne), tentant de trouver un équilibre entre équité nationale devant la consultation et pertinence locale.

Limites au regard des pratiques de terrain

Un modèle qui a été pour l'essentiel **appliqué selon des principes formels**, juridiques et rigides peinant de fait à conserver une utilité pleine et entière dans le temps. Considéré comme une obligation réglementaire par les porteurs de projets, il ne trouve également parfois pas son public considérant qu'il est trop peu ouvert ou pris en compte dans la décision.

Des enquêtes publiques devenues vite insuffisantes pour faire naître des consensus (trop ponctuelles dans le temps, déficit d'échanges et d'acculturation des participants, déconnexion de la sphère décisionnelle, absence de saisine pour les petits projets et de mise en débat d'intérêts concrets, ...).

Des pratiques de consultation potentiellement vécues comme **concurrentes des pratiques associées au modèle paritaire** avec à la clef différentes menaces dont :

- Défaire des équilibres durement acquis pendant les initiatives délibératives et paritaires précédentes,
- **Remettre en tension une question** a priori réglée via la mise en scène du processus de consultation et l'intervention d'un tiers extérieur potentiellement déconnecté du territoire et pourvu d'un réel pouvoir, notamment en la personne d'un commissaire-enquêteur,
- **Vider la démarche de toute utilité dans le cadre d'une gestion formelle** et réglementaire, alourdissant les procédures et retardant le passage à l'action.
- Le sentiment d'un **faible impact des procédures consultatives** sur l'orientation des politiques visées.

4.1.3. Analyse comparée et transversale

- **Synthèse du poids et des fonctions de ces modèles dans la GEMA**

Inscrit dans une logique gestionnaire au long cours, le modèle paritaire a marqué historiquement la GEMA, sans se trouver confronté aux critiques qu'il a connues dans le secteur du travail. Constituant le modèle dominant, il dispose d'une dimension instituante de la participation indéniable, tout en se révélant rigide avec une difficulté à se renouveler. En effet avec le temps, les équilibres politiques ont tendance à se figer en son sein, finissant parfois par tenir essentiellement de la mise en scène de jeux de rôle plus ou moins convenus. Dans ce cadre, son instance principale, qu'il s'agisse du comité de bassin ou de la CLE, perd de sa capacité à organiser le débat et produire de l'innovation. Ce qui n'empêche pas qu'il constitue une réelle source d'inspiration « refuge » ou « guide » pour toutes les instances ad hoc développées sous son égide. Son modèle est conforté par l'article 14 de la DCE et certains travaux européens (Harmonicop,...).

Le modèle consultatif paraît s'être développé en parallèle du modèle paritaire sans être jamais parvenu à se faire véritablement sa place dans le cadre de la GEMA. C'est en effet au titre d'obligations réglementaires qu'il vient s'ajouter au moment où les procédures de planification prennent une portée juridique ou certaines actions de terrain une dimension d'intérêt général, exigeant la mise en œuvre de procédures de consultation. Ces difficultés semblent liées à leur temporalité de mise en œuvre et éventuellement à des problèmes politiques. En effet la consultation vient toujours en second rideau, dans un espace-temps où les équilibres ont déjà été trouvés. De fait, le paritaire tend à ne pas se nourrir des résultats du consultatif, et à ne pas laisser de marges de manœuvres suffisantes pour qu'il puisse ne pas sembler une formalité juridique.

Au-delà de la mise en concurrence méthodologique et fonctionnelle entre ces deux modèles, l'un préparant les décisions, l'autre ayant pour fonction de procéder à leur validation finale, ils incarnent parfois une ligne de démarcation politique, chacun étant l'outil de deux mondes en concurrence. Ceci est particulièrement prégnant en matière de gestion quantitative, avec :

- d'un côté, les tenants de la gestion par la demande, affiliés aux acteurs échangeant dans les arènes du modèle paritaire ;
- de l'autre, les partisans de l'augmentation de l'offre à l'étiage associés au monde des procédures consultatives (débat public et enquête publique) pour l'autorisation de barrages ou transferts.

Sur ce même thème, l'émergence récente des « projets de territoire¹⁶⁰ » constitue une hybridation d'une partie des deux modèles, avec à la fois la mise en place d'une participation de long cours, par le biais de la création d'une instance tripartite et l'intégration en parallèle de la présence d'un garant, modalité issue de la modernisation du dialogue environnemental.

- **Comparaison méthodologique par couple d'opposition/similarité**

Ce qu'ils partagent

- Un portage institutionnel
- Des cadres réglementant leur mise en œuvre (objet, temporalité, ...)
- Des destins et des impacts très variés selon leurs contextes de mise en œuvre
- Des pratiques impactées par le mouvement délibératif
- Des pratiques de contournement ou de concurrence (autres espaces, ...)

¹⁶⁰ Instruction du Gouvernement du 4 Juin 2015 relative au financement par les agences de l'eau des retenues de substitution, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2015.

Ce qui les distingue

Dimension participative	Paritarisme	Consultation
Rapport à la décision	Décision	Consultation
Rapport au temps	Pérenne/long terme	Projet ponctuel/court terme
	Dès l'amont du processus	Plus à l'aval
Rapport aux participants	Représentant d'intérêts	Citoyens sans distinction
	Petit nombre	Grand nombre
	Interpersonnels	Atomisés
Finalité	Capacitation/acculturation	Expression d'une acceptabilité
Posture d'animation des échanges	Retrait (autogestion)	Recours à un tiers extérieurs

Tableau 4. Comparaison des modèles paritaire et consultatif

- Origines et filiations des pratiques liés aux modèles institués

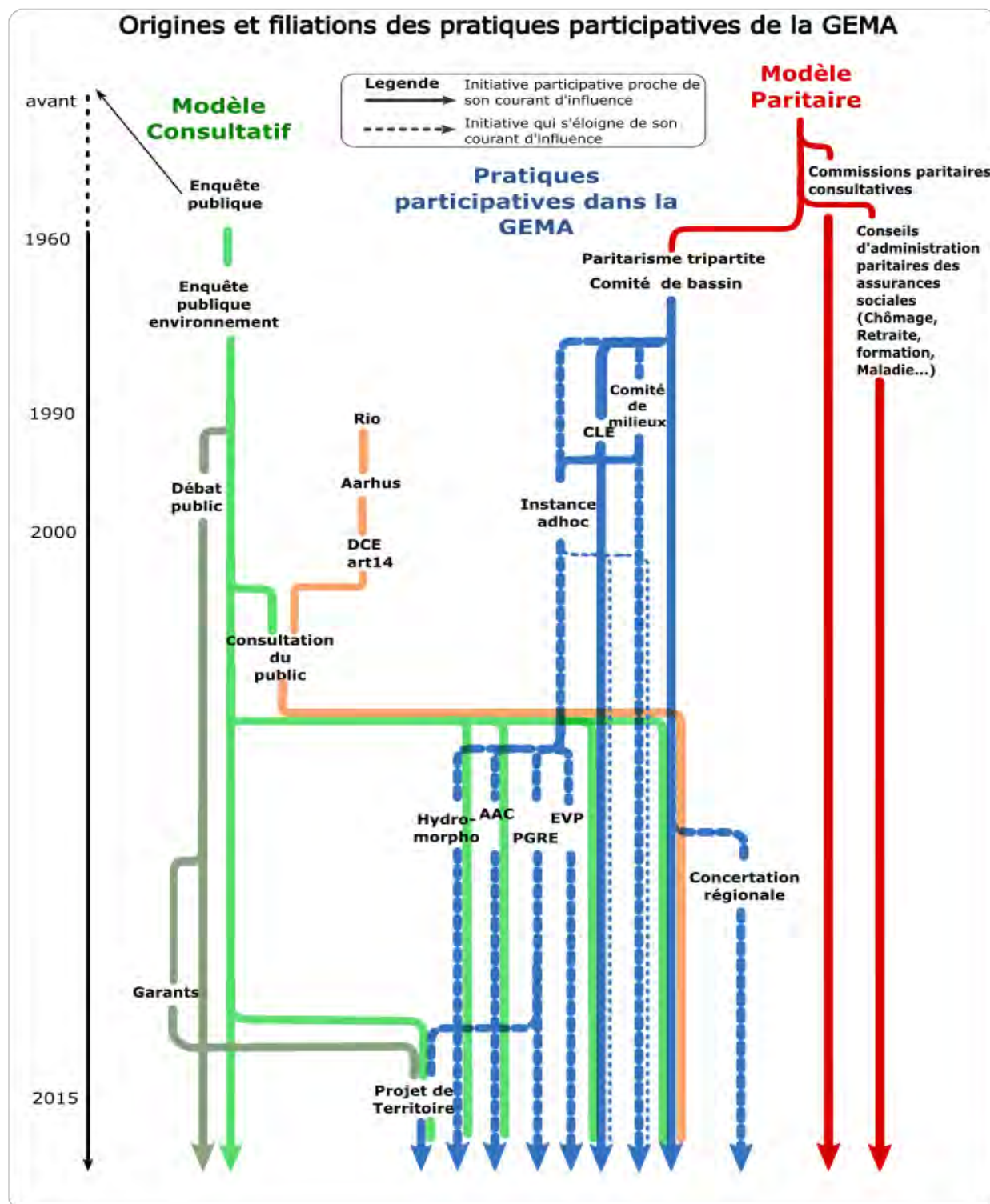
Le schéma suivant illustre le développement historique des modèles institués et leur pénétration dans la GEMA.

Sous forme de flèches, il illustre comment ils donnent naissance à de nouvelles « branches » et comment certaines se croisent pour en former de nouvelles (changement de couleur) ou simplement s'additionner (flèches conjointes).

Les flèches en pointillé témoignent d'une forme d'éloignement au modèle initial, les pratiques prenant certaines « libertés ».

Les flèches bleues représentent les instances et pratiques de la GEMA, les autres couleurs celles des modèles institués ou des courants inspirants.

Figure 10. Origines et filiations globales des modèles paritaire et consultatif autour de la GEMA



4.2. Les courants issus de l'expertise

4.2.1. Le courant « délibératif »

Le courant délibératif trouve dans les années 1980 en Allemagne et aux Etats-Unis un écho particulier. Les travaux de Jürgen Habermas lui donnent corps par la proposition d'une théorie politique globale qui postule que pour qu'une décision politique trouve sa légitimité sociale et politique, les processus de production sont plus importants que la décision elle-même.

De ce point de vue, les institutions démocratiques basées sur les mécanismes de représentation des acteurs ou intérêts en présence sont considérées comme insuffisantes pour (ré)affirmer le contrat social. Cette idée se propage tous azimuts via des vecteurs scientifiques, associatifs et d'expertise publique et ceci dans toutes les couches politiques. La gestion territoriale urbaine investit ainsi de nombreux outils labellisés (conférence de consensus, jurys citoyens,...). La gestion des grands projets d'infrastructures crée la procédure de débat public complétant la consultation associée à l'enquête publique. En matière de GEMA, la puissance du courant paritaire représentatif freine la pénétration de ces nouveaux outils et de l'intégration des citoyens. Ils trouvent cependant un écho à partir des années 2000 sous la forme d'une expertise portée par des bureaux d'étude, des associations et des chercheurs, qui tendent à combler les manques des initiatives participatives institutionnelles.

Ce courant présente enfin la spécificité d'être marqué par la présence de plusieurs sources d'inspiration, présentées ici comme autant de « sous-courants », privilégiant tels ou tels objets ou dimensions du processus délibératif. La pratique développée à leur propos permet cependant de constater qu'ils ne sont généralement pas exclusifs les uns des autres, les experts pouvant s'inspirer des acquis de divers « sous-courants ».

Caractéristiques et priorités du courant délibératif

Si ce courant est marqué par l'existence de plusieurs branches d'inspiration, elles partagent un socle d'objectifs communs, dont notamment :

L'échange d'idées, d'arguments et de points de vue est le moteur principal de ce courant dont l'objectif est de favoriser à minima l'expression des consensus et dissensus. Il investit donc fortement la méthodologie du débat. Quand il est répété dans le temps, ce qui n'est pas une condition *sine qua non*, il permet la construction d'une compétence de capacité d'écoute mutuelle chez les participants. La décision est un élément secondaire, qui découle de cet échange et des points de convergence. Contrairement au modèle paritaire, la sphère décisionnelle de validation et d'arbitrage est la plupart du temps extérieure au processus. Il existe néanmoins l'idée que le lien entre ces deux sphères doit être explicite et transparent.

La souplesse des cadres (saisine, objectifs, agenda, modalités) prévoit que ceux-ci soient autant que possible adaptables aux demandes des publics participants (y compris les publics non prévus). La participation doit répondre à des besoins et non pas à des situations réglementaires. Dans ce cadre, l'identification des enjeux n'est pas toujours préconstruite et peut faire l'objet même du processus.

L'intégration de publics très variés, sachant que les types de participants ne sont pas définis juridiquement, contrairement au paritarisme. Si un souci de représentativité s'exprime, c'est davantage pour garantir l'expression d'un panel de sensibilités ou répondre à un besoin de participation des personnes concernées plutôt que d'arbitrer des poids politiques pré-identifiés. La vérification et la définition des mandats ne constituent donc pas l'alpha et l'oméga de ce courant et si des représentants d'intérêts prennent part au processus, il peut en être de

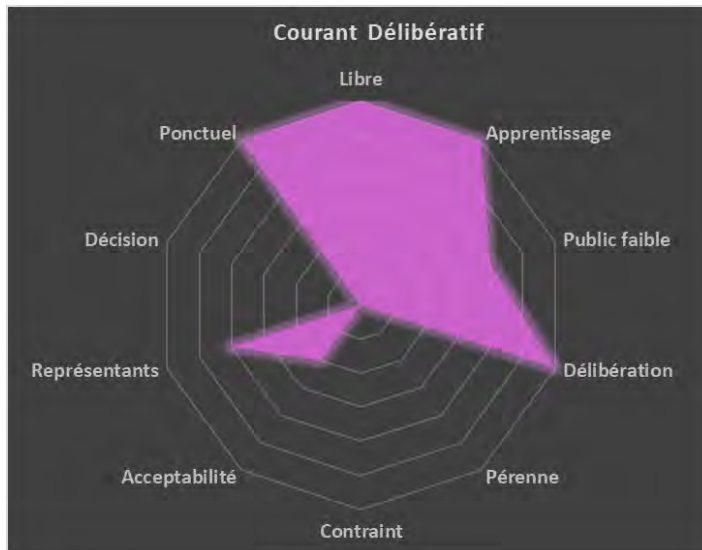


Figure 11. Le courant délibératif décrit sous forme de radar

même de personnes individuelles. Quant au nombre des participants, il peut être limité par souci de qualité du débat. Pour désigner les groupes focus, comités d'usagers ou autres forums citoyens, la dénomination de mini-publics délibératifs est courante dans ce cadre.

Caractéristiques spécifiques des sous-courants délibératifs

En avant-propos, il faut souligner que le courant délibératif a pour spécificité, de s'inscrire en **soutien du modèle paritaire** arrivé avant lui dans le paysage de la GEMA. Il s'est donc adapté à sa présence, en même temps qu'à des contextes variés d'intervention. Il existe de fait **peu de dispositifs standardisés et labellisés par les pouvoirs publics et les experts**, contrairement au monde du développement local. Ce courant se traduit plutôt par des **grands principes d'actions** inspirant la pratique.

Plusieurs sous-courants¹⁶¹ cohabitent ici. En voici une première présentation synthétique :

- **Le sous-courant du « dialogue territorial »** est centré sur le processus global et la posture de l'animateur.
 - **Les sous-courants de la « capacitation en milieu complexe »** sont centrés sur la gestion de la rencontre et du rapprochement entre une sphère d'acteurs technique et administratif d'un côté, et une sphère d'acteurs profanes de l'autre. Ils recouvrent :
 - Le sous-courant de « **l'approche sociotechnique** »,
 - Le sous-courant du « **dialogue accompagné par la simulation participative** »,
 - Le sous-courant du « **dialogue prospectif** »,
 - **Le sous-courant « transformatif »** focalisé sur les émotions et l'innovation individuelle et revendiquant la capacité de déplacer les perceptions des personnes participantes.
- **Les caractéristiques du dialogue territorial**¹⁶²

Le dialogue territorial constitue la base du courant délibératif dans la GEMA. Le fait qu'il ne soit pas un dispositif « clé en main » oblige ses porteurs à faire valoir tout au long de l'initiative un certain nombre de principes et de jalons, parfois oubliés au détour des contraintes politiques et organisationnelles par

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique	
Courants associatifs	Le courant performatif	
Courants associatifs	Le courant de la capacitation politique	

ceux qui n'en sont pas spécialistes. Son regard se porte ainsi à différents étages de la pratique :

Un regard « macro », focalisé sur des principes de **conduite du processus délibératif**, veillant à ce que le processus soit **adapté** aux participants et **adaptable** tout au long du projet.

Tableau 5. Rappel du positionnement global du courant du dialogue territorial dans l'ensemble du chapitre

¹⁶¹ Les dénominations des « courants » et « sous-courants » dans la suite du document ne sont pas toutes officielles. Certaines sensibilités n'ont pas de dénomination officielle et l'équipe d'étude propose ici des dénominations de son propre cru à l'exception de certains d'entre elles (ex. dialogue territorial objet d'un ouvrage, ...).

¹⁶² Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Guide pratique du dialogue territorial : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, Philippe Barret, 2012
- Apprendre ensemble pour gérer ensemble - améliorer la participation à la gestion de l'eau, Harmonising collaborative Planning, HarmoniCOP, 2005 – Sur la délibération associée au paritarisme.
- Guide de concertation territoriale et de facilitation, Lisode, 2017
- Etat de la connaissance des méthodes permettant d'impliquer les parties prenantes et les citoyens dans la décision, la gestion et la gouvernance du grand cycle de l'eau en France dont, Fiches méthodes et étapes du projet « Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? » Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, IRSTEA, UMR G Eau, Mars 2017
- Quelques initiatives labellisées : Théâtre forum, l'écriture participative, world café, le forum ouvert, 21st century town meeting à retrouver sur <http://www.dicopart.fr/fr/dico/dispositifs>

- « *Adapté* » renvoie à l'idée que la définition de l'objet doit être assez large pour que l'ensemble des publics concernés se sentent légitimes à participer et que le processus leur soit utile selon les perceptions qui sont les leurs. Enfin, les modalités de décision et leur lien au processus délibératif doivent être transparents (type de décision, prise par qui, alimentée par quoi ?). Selon les sources, on parle de « *système clients*¹⁶³ », l'animateur assumant que les participants sont autant bénéficiaires du processus que son initiateur/porteur officiel, ou d'acceptation du « *mandat processuel*¹⁶⁴ », c'est-à-dire que les participants et mandants donnent leur accord à l'organisation proposée et aux principes qui la gouvernent.
- « *Adaptable* » exprime pour sa part d'un côté la capacité de changer les modalités d'organisation en cours de route (intégrer de nouveaux acteurs, changer les instances en fonction des demandes rencontrées,...) et de l'autre la capacité de laisser les participants produire et partager leur propre état des lieux et définir les enjeux à intégrer à la discussion.

Le processus doit, en sus, être **progressif** tant en termes d'apprentissage socio-politique¹⁶⁵ que de décision. Le débat doit donc être étagé, avec un premier palier destiné à l'appropriation des connaissances et besoins des participants (apprentissage), un deuxième à l'identification des solutions possibles (innovation) et un dernier destiné à l'expression des préférences (priorisation).

Un regard « mezzo », focalisé sur la **posture d'animateur**, avec pour principe majeur qu'une posture de **neutralité** est nécessaire à la délibération, renvoyant à l'engagement de ne pas prendre position le temps du processus ou de la réunion. L'animateur doit par ailleurs être le **garant de certains principes clés**, dont le respect et la reconnaissance mutuels impliquant de « protéger » la capacité d'expression et surtout d'écoute et d'intercompréhension des parties entre elles. « *La compréhension est plus importante que la conviction* » (Barret).

Un regard « micro » concentré sur les **savoir-faire et savoirs-être à l'échelle du facilitateur** du débat, au titre desquels sont investis des techniques et outils à utiliser in vivo pour favoriser les principes décrits précédemment (ex. communication non violente, connaissance de ses émotions, dispositifs et activités spécifiques d'expression et d'écoute collective, médiation...).

Les trois sous-courants délibératifs suivants (« sociotechnique », « accompagnement par la simulation » et « prospectif ») sont centrés sur la notion de capacitation, c'est à dire la capacité de faciliter certains apprentissages dans le cadre du processus participatif, qu'ils soient d'ordre technique, socio-politique ou les deux.

¹⁶³ Herreros Gilles, « 4. Les différentes phases du processus d'intervention », dans Pour une sociologie d'intervention. sous la direction de Herreros Gilles. Toulouse, ERES, « Sociologie clinique », 2009, p. 97-123. URL : <https://www.cairn.info/pour-une-sociologie-d-intervention--9782749210698-page-97.htm>

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Nous avons volontairement escamoté l'apprentissage « technique » ici, qui est traité dans les courants suivants. Cela ne signifie pas pour autant que cette dimension ne fait pas l'objet d'un apprentissage progressif dans cette approche. Elle est seulement moins centrée sur la « technique » que les suivantes.

- **Les caractéristiques du dialogue sociotechnique**¹⁶⁶

Le courant sociotechnique postule **l'importance du fait technique** dans la gestion de l'eau, considérant que la production de connaissances, incluant une part d'incertitude, est située au centre du processus de gestion et rend son appréhension complexe. La gestion de l'eau est par ailleurs doublée de cadres et réglementations d'origines diverses, qui rendent la dimension technique tellement prégnante qu'elle empêche les acteurs non experts d'exprimer leurs enjeux. Le cadre technocratique à l'origine des processus participatifs a par ailleurs des difficultés à adapter son regard et reconnaître les intérêts des acteurs socio-professionnels et politiques.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
Courants	Le courant stratégique	Le courant dit « transformatif »
	Le courant performatif	

Tableau 6. Rappel du positionnement global du courant sociotechnique dans l'ensemble du chapitre

Cette approche apporte donc de nouveaux principes. Là où les tenants du courant strictement délibératif pensent pouvoir se passer de compétences techniques pour ne faire valoir que des compétences sociales, elle reconnaît **la nécessité de faire vivre ensemble ces deux polarités**.

Concrètement, ce courant prône le fait de constituer des équipes pluridisciplinaires, au sein desquelles l'approche technique et l'approche socio-politique sont au départ dissociées. L'équipe « sociopolitique » opère un temps d'écoute auprès des acteurs sans mettre au centre les questions technico-réglementaires préexistantes au projet. De son côté, l'équipe « technique » travaille, en parallèle, à la constitution des attentes techniques du projet. Le point d'orgue de cette approche s'organise autour de la confrontation publique de ces deux polarités, lors d'un processus de plusieurs rencontres. Les connaissances acquises au préalable permettant de comprendre les tenants et aboutissant de la définition de ce processus.

Cette approche vise à ce que les avis profanes ne soient pas noyés ou occultés sans pour autant que les intérêts de l'environnement ne soit perdus de vue, en jouant sur leur mise en tension explicite.

¹⁶⁶ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Guide technique du SDAGE - Délimitations des espaces de bon fonctionnement des cours d'eau, AERMC, 2016
- Guide ReViTeR : diagnostic territorial et plan d'actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations, DREAL Rhône-Alpes Mission Rhône, 2015

- **Les caractéristiques du dialogue accompagné par la simulation¹⁶⁷**

Cette approche approfondit la dimension pédagogique du processus ou des enjeux technique (et parfois les deux en même temps) en proposant aux participants des mises en situation modélisées, autrement dit des jeux de rôle et de mises en scène des enjeux à gérer.

Elle postule le fait que la mobilisation des acteurs s'opère plus facilement quand on les met en position de gestion concrète (voir par ailleurs le courant performatif qui postule que le « faire ensemble » est plus puissant que le « débattre ensemble » et dont ce courant est proche). Le participant dispose d'une probabilité d'apprentissage et de changement plus forte s'il comprend réellement la situation et qu'il est en mesure de la « ressentir ». Le recours aux jeux et aux simulations permet de créer, en opposition à l'apport de connaissances strictement théoriques, une immersion rendant les tenants et les aboutissants des enjeux des uns et des autres plus clairs, plus frappants.

La participation consiste autant à construire un jeu de simulation qu'à jouer les différents scénarios élaborés et les débriefer conjointement. Les principes du dialogue territorial s'appliquent donc au processus de construction du jeu (adaptabilité, progressivité, neutralité). Au-delà de l'immersion dans le système physique de la problématique à gérer, elle donne la possibilité d'une **immersion sociale** et de jouer un autre rôle que celui que l'on incarne dans la réalité et en ce sens favorise la **compréhension mutuelle**. La simulation se déclinant dans le temps, elle permet de **ressentir les interactions et leurs effets cumulés temporellement**, dimension des systèmes complexes difficile à saisir pour les participants.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique	
		Le courant performatif
		Le courant de la capacitation politique

Tableau 7. Rappel du positionnement global du courant « d'accompagnement par la simulation » dans l'ensemble du chapitre

¹⁶⁷ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Voir une page de récapitulation des travaux sur la modélisation d'accompagnement du CRESEB : <http://www.creseb.fr/index.php/les-travaux-du-creseb-en-cours/modelisation-daccompagnement>
- Guide de concertation territoriale et de facilitation, Lisode, 2017
- Commod.org, méthode ARDI, plateforme de modélisation Cormas.
- Quelques liens spécifiques issus des fiches méthodes du projet AERMC, UMR GEAU, ISTE, 2017 et notamment celle concernant la simulation participative :
 - COoplAge / Wat-A-Game, UMR G-EAU, IRSTEA, Lisode <https://sites.google.com/site/watagame2/cooplaage-tools/using-wag>
 - Une note sur la modélisation participative et jeux de rôles www.lisode.com/wp-content/uploads/2014/05/Rougier-2006-Deux-outils-pour-la-gestion-des-territoires.pdf
 - Mais aussi : Simul'eau, Concert'eau, riverbasin game, River med, etc.

• Les caractéristiques du dialogue prospectif participatif¹⁶⁸

Le **dialogue prospectif¹⁶⁹ participatif** constitue une autre approche mêlant capacitation et participation.

Contrairement aux autres approches, le dialogue prospectif propose de ne travailler qu'autour d'enjeux de très longs termes. A ces horizons temporels (30, 50 ou 70 ans), les participants n'ont plus d'intérêts particuliers directs à défendre.

Il en découle des configurations en atelier participatif où l'écoute et l'apprentissage en sont simplifiés, les acteurs n'étant pas focalisés sur la défense de leurs intérêts.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique	
	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 8. Rappel du positionnement global du courant prospectif dans l'ensemble du chapitre

Ce courant propose deux approches participatives aux objectifs différents :

- **La prospective exploratoire**, qui a pour objectif de **favoriser un apprentissage technique mutuel**. Les participants passent la majeure partie de leur temps à construire collectivement une représentation systémique du problème à gérer et imaginer des changements dans ce système et leurs implications dans le futur.
- **La prospective normative** qui a pour objectif de **libérer l'imagination** et d'inciter les acteurs à s'affranchir des contraintes actuelles et d'imaginer des avenir souhaitables.

Concrètement, chacune de ces deux approches fonctionne comme tel :

- **Pour la prospective exploratoire**, le problème à gérer est divisé par les participants en systèmes et sous-systèmes de causalités. Dans le cas des enjeux quantitatifs, il s'agit par exemple d'identifier les différents éléments impactant la ressource : l'offre en eau d'un côté, la demande en eau de l'autre, et les règles de gestion enfin. Pour la demande en eau, sont repérés les principaux préleveurs. Pour chacun d'eux, sont identifiés les principaux éléments expliquant pourquoi, comment et quand ils prélèvent. Les participants discutent et choisissent eux-mêmes ces éléments. Il s'agit ensuite de se demander comment ces éléments ont évolué dans le passé et comment ils évolueront à trente, cinquante ou soixante-dix ans. Ici, chacun livre sa vision du monde et explique aux autres comment il voit les relations entre ces éléments. Il en découle des scénarios futurs représentant des visions très différentes du problème à gérer mais ayant permis à la fois une écoute mutuelle, mais aussi un apprentissage sociotechnique.
- **Pour la prospective normative**, le déroulement est différent. Elle consiste à faire imaginer aux participants une image du futur (souhaitable), ceci sans contrainte. Les participants identifient ensuite collectivement les conditions nécessaires pour que ce scénario puisse advenir.

Dans les deux cas, le courant prospectif participatif estime pouvoir dégager les participants des intérêts qu'ils portent à court terme et de favoriser, non pas la défense de leurs convictions, mais l'écoute mutuelle de visions dont ils sont détachés. Ils sont plus libres et la délibération doit théoriquement être de meilleure qualité.

¹⁶⁸ Pour aller plus loin, ouvrage, guides et outils clés

- Godet Michel, « Méthode des scénarios », revue Futuribles n°71, 1983
- Alterre Bourgogne, « Les ateliers du climat des bassins versants de la Tille, de l'Ouche et de la Vouge » - Synthèse d'échanges - HYCCARE Bourgogne, 2016
- Salles Denis, « Rapport d'observation synthétique de Garonne 2050 », 2013
- Richard-Ferroudji Audrey, Bouleau Gabrielle, Barreau Olivier, « Ce qu'apporte la prospective à la gestion locale de l'eau : l'exemple de Thau », Sciences Eaux & Territoires, 2017/1 (Numéro 22), p. 36-41.
- Michel Charlotte, « SPAMP, Scénarios pour les aires Marines protégées, prospective et concertation », Concertation décision environnement, 2011.

¹⁶⁹ Notons que la prospective peut être opérée en chambre, sans dimension collective, ni processus d'échange et écoute mutuels.

• Les caractéristiques de l'approche transformative des perceptions¹⁷⁰

Ce courant questionne les modalités d'engagement des personnes participantes. Il considère qu'en parallèle des échanges d'idées et du marchandage d'intérêts se jouent des relations sous-jacentes d'ordre affectif ou émotionnel. Cette dimension étant rarement assumée par les acteurs, elle altère la communication générale et empêche la création de relations authentiques entre participants. Elle ne permet pas de trouver de véritables espaces d'entendements collectifs. Face

à ce constat, des pratiques et principes issus des travaux de Carl Rogers, psychologue américain, se donnent pour ambition de transformer le regard que portent les participants sur cette dimension trop souvent mise de côté. La posture du facilitateur et la création d'un cadre de ré-assurance constituent les principaux vecteurs de cette perspective « transformative » particulièrement utilisé en phase de médiation, avec notamment :

- **Le regard positif inconditionnel** sur chacun des participants qui constitue le premier principe. Chaque personne est acceptée telle qu'elle est, avec le cadre de référence qui lui est propre, sans jugement ni évaluation.
- **La pratique de l'écoute empathique** constitue un des moyens de mise en œuvre de ce premier principe. Elle consiste pour sa part à explicitement montrer à celui qui s'exprime que celui qui l'écoute est en capacité de comprendre la situation qu'il évoque depuis son cadre de référence. Concrètement cela consiste à opérer des reformulations de ce que la personne vient d'exprimer en insistant sur sa position d'émetteur : « *Si j'ai bien compris, vous pensez que... ; vous avez le sentiment que ...* ».
- **La communication non violente** est pour sa part le second moyen de mise en œuvre de ce principe. Il s'agit d'une technique d'expression bienveillante permettant d'exprimer ses besoins sans opérer de jugement sur son interlocuteur et d'éviter l'émergence de conflits.

Ces trois premiers piliers de l'approche transformative constituent la base d'un quatrième : **la recherche de congruence individuelle et collective**. Ce principe invite le facilitateur, et incidemment les participants, à atteindre une forme d'authenticité intérieure. Le facilitateur cherche à mettre en accord ce qu'il ressent et ce qu'il pense et à assumer ces deux éléments dans sa communication. Cette transparence individuelle du facilitateur constitue une sorte de « miroir exemple », son savoir-être et les activités qu'ils proposent devant irriguer les savoirs être et pratiques des participants eux-mêmes.

Ces conditions d'échanges atteintes, elles doivent permettre aux participants de modifier leurs perceptions à la fois du processus et des autres personnes participantes et de trouver des modes de régulation satisfaisants pour tous.

Cette approche se distingue donc du dialogue territorial « brut » par le fait de distinguer pour un temps les personnes participantes de leur mandat politique et de faire dialoguer ces deux dimensions du « participant ». Elle s'oppose à certaines pratiques des approches sociotechniques sur le fait de donner une sorte de primat au fait technique sur l'empathie authentique entre participants. Ceci étant, cette approche est en réalité hybridée aux deux précédentes, celle-ci prenant le pas sur les autres selon les sensibilités, configurations et moments du processus et de l'animateur.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
		Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant stratégique	
	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 9. Rappel du positionnement global du courant transformatif dans l'ensemble du chapitre

¹⁷⁰ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Bush, Robert A. Baruch; Folger, Joseph P., « The Promise of Mediation. The Transformative Approach to Conflict », Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- Rogers, Carl. 1961. *On Becoming a Person. A Therapist's View of Psychotherapy*. Constable & Robinson Ltd. London.
- Rosenberg, Marshall B. 2005. *Nonviolent Communication: A Language of Life*. Second Edition. PuddleDancer Press. Encinitas CA.
- Von Korff, Yorck. 2017. Les compétences clés du Facilitateur. Manuel de Formation. flow-ing. Montpellier.
- Von Korff, Yorck. 2016. Animer, accompagner des dynamiques collectives : Quelle posture et quelle place pour les émotions ? Manuel de formation. flow-ing. Montpellier

De manière plus terre à terre, ses principes s'expriment en réalité dans des outils simples, telles que l'utilisation de **brise-glaces** en début d'activité délibérative. Il s'agit de faire en sorte que les participants se rencontrent et s'ouvrent aux autres par des activités de rencontres ou de jeux coopératifs, la **production coopérative** d'un élément commun (carte, dessin, frise,...), la demande d'**expression des sentiments** sur le processus ou sur une expérience extérieure au processus ou l'apport d'un objet personnel, comme par exemple une photo, l'organisation de jeux de rôles (à la frontière avec le courant « simulation »), l'organisation d'une partie des rencontres sur des **temps long** ou dans des **lieux particuliers** ou dans des cadres conviviaux moins politisés, tels que des voyages collectifs ou des repas partagés.

Ces cinq sous courant délibératifs (le dialogue territorial, le dialogue sociotechnique, l'accompagnement par la simulation, la prospective participative et l'approche transformative) trouvent, dans leur globalité, une place particulière à côté des modèles paritaires et consultatifs.

La place de la délibération dans la GEMA

Le courant délibératif s'est progressivement inséré dans chacun des rouages de la GEMA. Donnant lieu la plupart du temps à différentes formes d'ateliers participatifs, il supplée les rigidités des modèles institutionnels. Plus on se rapproche des opérations de gestion dont les processus sont moins encadrés, plus les praticiens font référence à son utilisation et à ses principes dans le cadre de processus ad hoc et laissés au libre arbitre du territoire.

Cette diffusion s'appuie par ailleurs sur un réseau d'intervenants et notamment de consultants capables d'appuyer la mise en œuvre de ces processus, ainsi que sur une offre de formation dédiée significative.

Intérêt du courant délibératif selon les retours de terrains

Il dispose d'une **forte plasticité** qui lui permet de répondre aux attentes des différentes parties, ceci quelles que soient leurs évolutions dans le temps.

Il permet d'**adapter et de justifier des choix méthodologiques** dans le cadre de stratégies spécifiques comme par exemple la mobilisation de parties prenantes alliées en capacité de coopérer, de s'engager, ou de jouer un rôle de contrepoids ou d'aiguillon (ex : les agriculteurs biologiques dans le cadre des AAC).

Il enjoint les animateurs à **réfléchir sur leur identité territoriale et leur posture dans le cadre des processus** et notamment leur évolution dans le temps. Ainsi aujourd'hui, les animateurs ayant porté des processus de planification disposent des outils conceptuels pour interroger leur posture de neutralité au moment de mettre en place les projets découlant des CLE ou Comité de Rivière.

4.2.2. Le Courant instrumentaliste, conséquentialiste ou stratégique issu de l'Analyse Stratégique de l'Environnement (ASGE)¹⁷¹

Issu du constat que les dispositifs de concertation débouchent sur des arbitrages en défaveur des intérêts environnementaux, ce courant se concentre sur les tensions politiques et rapports de force dans les processus participatifs.

Focalisé sur les conséquences du processus, il considère l'intérêt environnemental comme supérieur aux intérêts socio-économiques. Il juge également que la posture de neutralité du porteur/animateur, spécifique à l'approche délibérative, porte préjudice au résultat final

du processus de concertation/négociation, dans un contexte où les projets environnementaux viennent bousculer les équilibres et représentations au sein des territoires.

Sans pour autant totalement repousser les principes du dialogue territorial, ses promoteurs insistent sur deux moments clés qui doivent être « sécurisés » : la définition des « problèmes » et la définition des « solutions ». A ces deux étapes, le porteur doit proposer des projets fortement finalisés et seulement ensuite opérer une activité d'écoute et de requalification. Dans ce cadre, la communication et le conflit constituent des enjeux clés, qui ne doivent pas être opposés à la notion de participation et doivent être à assumer pleinement.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
	Le courant dit « transformatif »	
Courants associatifs	Le courant stratégique	
	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 10. Rappel du positionnement global du courant instrumentaliste dans l'ensemble du chapitre

Les caractéristiques du courant instrumentaliste

Le radar illustratif représentant des couples binaires en opposition ne fonctionne pas de manière optimale pour ce courant. Les polarités sont ici en tension, l'animation de la participation jouant sur un équilibre des forces.

Ce courant est préoccupé par **trois objectifs clés** :

Que la **décision** soit prise en faveur de l'environnement et que la délibération soit à son service, et non pas l'inverse.

Que l'**acceptabilité sociale du projet technique** soit renforcée, l'apprentissage des participants étant secondaire ou à des fins stratégiques.

Que le **processus d'écoute** permette de repérer les points et arguments clés d'une bonne communication, adaptée au territoire et à chaque partie, l'acceptabilité sociale étant autant, voire davantage déterminée par la capacité de convaincre que la capacité d'entendre.

Cette stratégie est plutôt destinée à des projets ponctuels. La question des publics n'est pas centrale, si ce n'est pour identifier des alliés ou des opposants en amont. Concrètement les tenants de ce courant mènent une activité d'écoute préalable individuelle, avant de passer



Figure 12. Le courant instrumentaliste ou stratégique décrit sous forme de radar

¹⁷¹ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Guide : Restauration hydromorphologique et territoires : concevoir pour négocier, AERMC, 2011
- Guide : Restauration des cours d'eau, communiquer pour se concerter, AELB, 2011
- Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau, Jean-Baptiste Narcy, ONEMA, 2013
- Mermet Laurent, Billé Raphaël, Leroy Maya et al., « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », Natures Sciences Sociétés, 2005/2 (Vol. 13), p. 127-137. URL : <https://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2005-2-page-127.htm>

directement à la présentation du projet auprès d'instances collectives.

La place du courant instrumentaliste dans la GEMA

Portés par des chercheurs et quelques bureaux d'étude, ce courant se diffuse à chacun de leurs accompagnements stratégiques et par le biais de quelques guides à l'attention des animateurs et leurs réseaux (auprès de l'ARRA² par exemple). Sa diffusion reste cependant très spécifique aux animateurs d'opérations touchant l'hydromorphologie et auprès des acteurs des échelles supra-territoriales cadrantes (Agences de l'eau et Ministère en charge de l'environnement).

Intérêt du courant instrumentaliste selon les retours de terrains

Une **approche pragmatique** qui reconnaît que la coopération s'opère aussi dans des configurations de jeux de pouvoirs et de dominations, ceci autant que dans des jeux d'écoute mutuelle et d'intercompréhension. Sans renier les vertus de l'échange, elle remet au centre cette vision plus politique, occultée par une certaine idéalisation de la participation à ses débuts.

Un courant qui rend compte des stratégies multi-facettes des animateurs et de la tension entre participation et manipulation.

Un courant qui, comme l'approche délibérative, postule l'intérêt d'une **adaptation de la stratégie** de participation au cadre et configurations territoriaux. Dans ce cadre, l'analyse socio-politique est une compétence mise en avant.

Limites du courant instrumental selon les retours de terrains

Un courant participatif qui ne l'est pas vraiment et qui considère la participation uniquement d'un point de vue instrumental, ses objectifs sociaux ou politiques étant secondaires. Il assume la « *nécessaire impureté* » de l'idéal participatif.

Un courant qui **assume le conflit**, mais dont l'archétype est difficile à tenir sur du long terme et dans une institution pérenne. Il préfère l'efficacité à l'efficience, avec le risque que certaines configurations se bloquent. La participation est ici conçue comme une issue de secours pour redonner de la légitimité à un projet ou une démarche en cas d'acceptabilité sociale faible.

Un courant qui nécessite d'être un **acteur fort** en posture de maîtrise d'ouvrage et ne devant pas nécessairement compter sur des changements de pratiques et une coopération active de nombreux autres acteurs.

Un courant qui nécessite des alliés (élus, notamment) au sein des instances délibératives et décisionnelles, et donc des leviers pour les convaincre au préalable (financement, réglementations,...).

4.2.3. Analyse comparée et transversale des courants délibératif et instrumental

Le courant délibératif irrigue tout le champ de la participation y compris le modèle paritaire dominant au sein de la GEMA. Concrètement, il prend la forme d'instances ad hoc, venant en parallèle du système paritaire dominant. Il a la particularité d'introduire des tiers animateurs, de s'inspirer de travaux de recherche en sciences sociales et d'être franchement protéiforme en termes d'ingénierie et de participants invités.

En dehors de la GEMA, il impacte l'enquête publique. Cette rencontre donne naissance au débat public. Il impacte également le travail des élus locaux et accompagne la naissance du concept de « proximité politique » où les élus vont à la rencontre de leurs électeurs pour mettre en discussion certains pans de leur politique. A l'échelle territoriale, en parallèle de la « proximité politique » sont développés des dispositifs délibératifs multiples sous l'appellation « comités » (de quartier, de liaison, etc.), « jury » et « conférence » (citoyen, d'habitant, d'usagers, etc.). La recherche les englobe sous le nom de « mini-publics citoyens ».

En matière de GEMA, le courant délibératif se développe sous une autre forme appelée « dialogue territorial ». Elle se focalise sur la relation entre les différents niveaux et domaines thématiques d'action publique (spécifique à la gestion de l'eau et au développement agricole). Longtemps hermétique à la participation citoyenne, les

pratiques délibératives de la GEMA tentent d'introduire très récemment cette culture, confrontée, en phase opérationnelle, à ces nouveaux publics.

Le courant délibératif est donc à l'origine d'un renouvellement des pratiques à partir du concept d'adaptation aux besoins des participants.

Son développement donne également naissance, en contrepoint, au courant stratégique ou instrumental. Il se pose en critique du modèle délibératif dans la gestion de l'eau mais ne le remet pas en cause complètement. Il insiste sur les rapports de force, l'optimum de négociation, l'agenda et la posture du porteur de projet. Contrairement à la délibération qui se veut neutre sur le fond, elle élève l'intérêt environnemental en intérêt public supérieur à tous les autres. Présent dans la recherche puis dans quelques guides, elle présente l'intérêt de mettre en lumière les tensions des porteurs d'initiative environnementale au moment d'utiliser la participation.

La tension entre ces deux courants est par ailleurs le reflet de ce que les animateurs arbitrent au jour le jour, ce que le chapitre suivant s'enjoindra à démontrer.

Globalement, ces deux manières d'aborder la participation se rejoignent sur :

Le fait de ne pas reposer sur une recette prête à l'emploi et nécessitant une capacité d'analyse contextuelle approfondie. Les tenants et aboutissants opérationnels de ces courants peuvent paraître difficiles à appréhender à la lecture des seuls guides. A ce titre, ils requièrent une certaine expérience de la part de ceux qui veulent les mettre en place.

Le **lien à la décision est distendu** dans les deux cas. La délibération a du mal à garantir « l'après », notamment une transparence en termes de prise en compte des délibérations et de leurs acquis dans la sphère décisionnelle. L'approche stratégique partage cet écueil mais pour des raisons plus utilitaristes, voire manipulatrices. Le modèle consultatif rencontre d'ailleurs la même difficulté.

Elles s'opposent en revanche sur le fait que :

Pour le courant délibératif, les acteurs représentants et institutionnalisés dans les autres formes de participation peuvent se montrer **réticents** à l'égard de l'ouverture large des participants. **Les élus** craignent l'ouverture d'espace de débats à des citoyens électeurs, potentiellement critiques voire opposants. Ils ont notamment peur de passer pour incompetents. **Les acteurs de la société civile** peuvent craindre de voir leur utilité et leur légitimité mises en cause par ces citoyens qu'ils sont chargés de représenter dans un cadre paritaire. **Les partenaires techniques et financiers** peuvent redouter une perte de temps sans réelle plus-value environnementale pour les politiques qu'ils promeuvent.

Les résultats ne sont pas toujours en faveur de l'**intérêt environnemental**, notamment lorsque les accords trouvés à l'issue des délibérations tiennent du « plus petit dénominateur commun », ce qui constitue une critique formulée à l'égard du courant délibératif et que le courant stratégique voudrait corriger.

- **Une comparaison méthodologique par couple d'opposition/similarité**

Ce qu'ils partagent

- Le recours à des techniques délibératives bon gré mal gré
- Le recours à des tiers animateurs
- Le recours à une écoute
- Le recours aux sciences sociales

Ce qui les distingue

Dimension participative	Délibération	Instrumentaliste
Rapport à la décision et au pouvoir politique donné	Posture de Neutralité	Posture d'engagement
	Délibération	Communication inspirée
	Construction du Consensus	Construction du rapport de force voire du conflit
Rapport à la fonction sociale à garantir	Apprentissage	Acceptabilité
	Efficience	Efficacité

Tableau 11. Comparaison des modèles délibératif et instrumentaliste

- **Origines et filiations des pratiques liés aux courants experts**

Comme pour les modèles institués, le schéma suivant sous forme de frise chronologique témoigne des relations et évolutions de ces courants entre eux.

Pour rappel :

Chaque flèche illustre la naissance d'une nouvelle « branche » (approche, courant) et son développement dans le temps. Certaines se croisent pour en former de nouvelles (changement de couleur) ou simplement s'additionner (flèches conjointes).

Les flèches en pointillé témoignent d'une forme d'éloignement au modèle initial, les pratiques prenant certaines « libertés ».

Les flèches bleues représentent les instances et pratiques de la GEMA, les autres couleurs celles des autres courants.

Origines et filiations des pratiques participatives de la GEMA

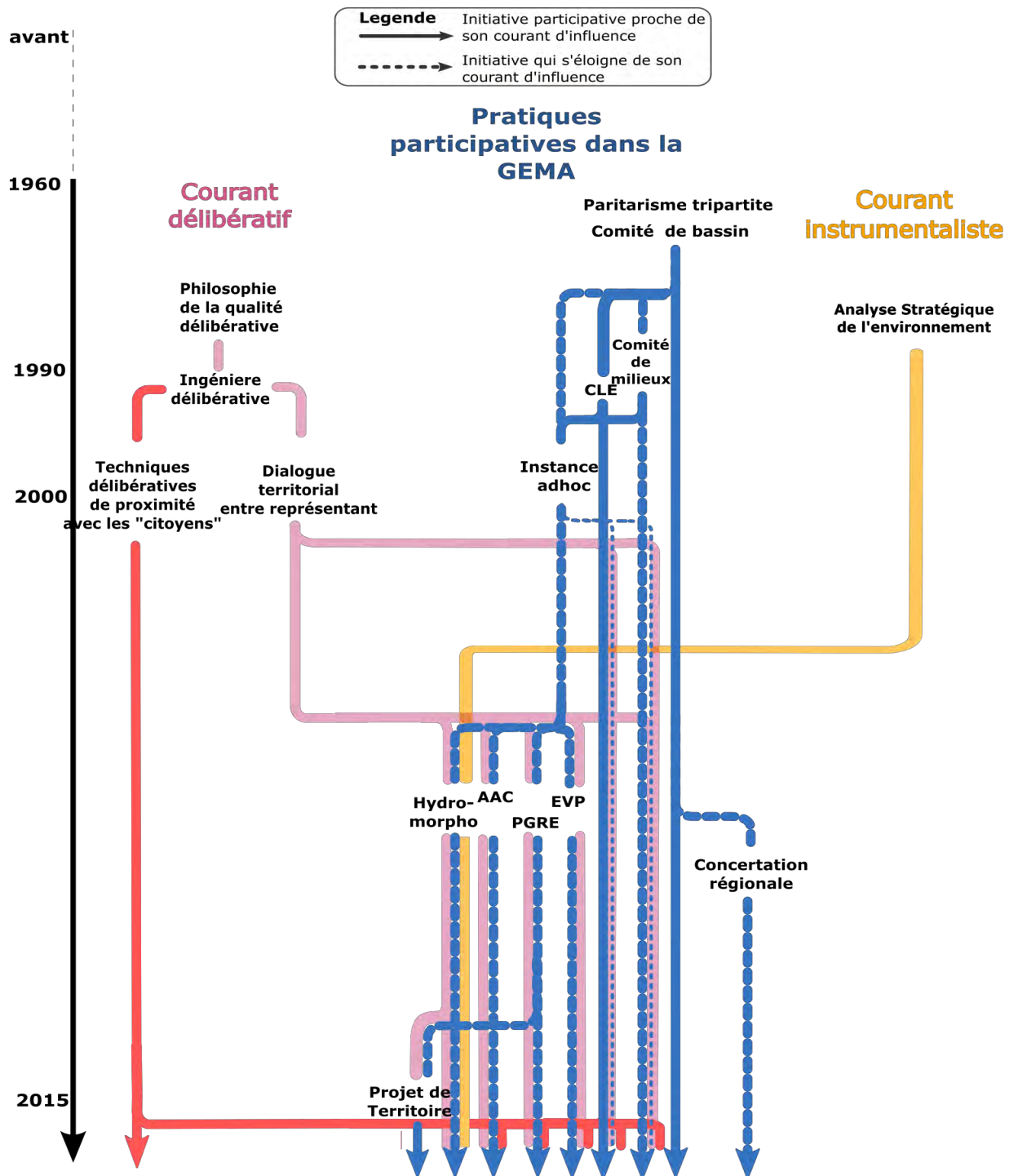


Figure 13. Origine et filiation des courants délibératif et instrumentaliste autour de la GEMA

4.3. Les courants associatifs et/ou militants

Construits en autonomie des modèles institutionnels et en marge des courants de l'expertise, les orientations associatives ou militantes se distinguent par des investissements spécifiques : l'une autour de l'amélioration des connaissances et compétences politiques et sociales pour garantir à certains publics la capacité de faire valoir leurs intérêts et l'autre autour d'une approche plus concrète de l'engagement et l'invitation à faire plutôt qu'à discuter.

4.3.1. Le courant performatif¹⁷²

Tourné vers l'action, le courant performatif, à la frange des approches pragmatiques ou expérientielles de l'éducation à l'environnement, privilégie la mise en œuvre de coopérations collectives concrètes sans les politiser a priori, mais pour éventuellement susciter un intérêt politique et d'engagement volontaire par la suite. Autrement dit, il préfère

faire agir les gens plutôt que les faire débattre ou s'exprimer politiquement. En ce sens, la pratique est proche des activités d'éducation par l'environnement. Elle donne aux participants une conscience palpable aux enjeux à gérer.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
Courants associatifs	Le courant performatif	Le courant dit « transformatif »
		Le courant stratégique
		Le courant de la capacitation politique

Tableau 12. Rappel du positionnement global du courant dans l'ensemble du chapitre

Caractéristiques du courant performatif

Plusieurs principes guident ce courant dont :

L'immersion permet d'activer contact direct et rapport sensoriel ou sensible au milieu à gérer. Le ressenti est considéré par hypothèse comme un des ressorts de l'engagement.

Le participant doit être actif en apprenant et mettant en œuvre un savoir-faire lui permettant de porter une analyse de terrain.

L'interactivité : implique d'opérer en collectif et de mettre en œuvre une activité réflexive de remédiation et de témoignages croisés sur les apprentissages opérés.

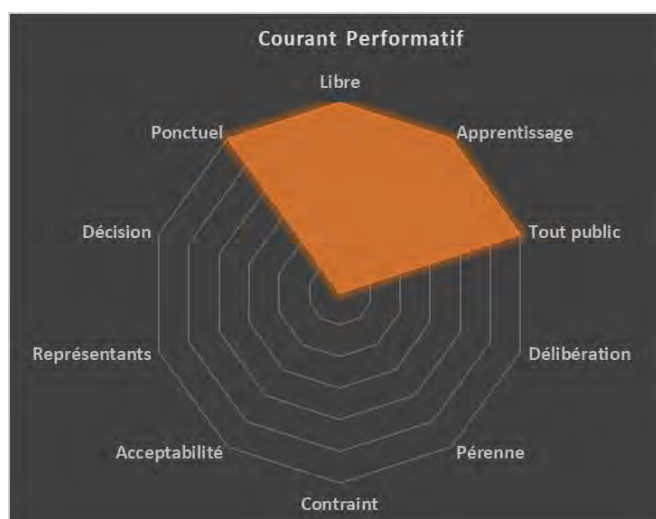


Figure 14. Le courant performatif décrit sous forme de radar

Place du courant performatif au sein de la GEMA

¹⁷² Pour aller plus loin, ouvrage, guides et outils clés :

- Sauvé Lucie, "Essai de typologie des approches concernant l'objet d'apprentissage en éducation relative à l'environnement", pp. 51-56 in Martinand J.-L., Giordan A., Souchon C., Ecole et médias face aux défis de l'environnement, XIIIèmes journées internationales sur la communication, l'éducation et la culture scientifiques et industrielles, Chamonix, les 29, 30 et 31 janvier 1991, DIRES, 653 p.
- CPIE, Guide Pratique « Sensibiliser pour engager, Associer psychologie sociale et sensibilisation pour un changement durable des comportements en réponse aux défis écologiques », décembre 2014
- Chantiers participatifs d'entretiens de berges adossés à des réunions publiques et débouchant sur des groupes de travail entre propriétaires, CC du Genevois et CPIE Rhône Alpes.
- Un dragon dans mon jardin, opération de comptage participatif, UNCPIE
- Bienvenue dans mon jardin au naturel, UNCPIE

Cette approche se trouve portée par les réseaux d'éducation à l'environnement dont le GRAINE et les CPIE interrogés dans le cadre de cette étude. Territorialement, les acteurs de la GEMA investissent cette dimension notamment dans les territoires d'Outre Mer. La culture orale, la pratique des milieux au quotidien invitant les animateurs à se saisir de cette approche.

Les autres approches se servent de ce courant dans leur dimension pragmatique : les jeux de rôles pour la délibération, les échanges de savoirs ou les cas ou supports de démonstration dans les approches de capacitation, la traditionnelle visite de terrain en bus dans les contrats de milieux, etc.

Relativement répandues, les activités collectives de nettoyage de milieux aquatiques ou de gestion de la ripisylve impliquent parfois la mise en œuvre de ce type d'opérations auprès de la population locale ou plus spécialement de propriétaires riverains. Certains PGRE ont également développé des phases de collectes de données participatives avec les agriculteurs pour renforcer l'acceptation des EVP.

En termes d'acquisition de connaissances dans le cadre de démarches évoquant les pratiques émergentes de science participative, on constate la mise en place d'inventaires participatifs de zones humides cherchant à s'appuyer sur la mobilisation de la population locale. Des démarches comparables s'observent également lors de la création de réseaux de sentinelles en charge de veiller à l'état des milieux ou à la survenance de phénomènes de crues.

Intérêts du courant performatif selon les retours de terrains

- Une approche dépolitisée permettant de générer des échanges plus libres.
- Une approche facilitant la conviction selon un autre médium que le débat.

Limites du courant performatif selon les retours de terrains

- Un lien entre action et politisation rarement opéré dans la réalité.
- Une approche qui cantonne ses actions à des pratiques de sensibilisation et d'éducation plutôt qu'à de la participation publique politique.

4.3.2. Le courant de capacitation/autonomisation socio-politique¹⁷³

Ce courant en partie délibératif est issu de l'éducation populaire dont certaines pratiques ont migré vers l'éducation à l'environnement, pour atteindre aujourd'hui la gestion de l'eau et des milieux aquatiques par le biais d'associations telles que les CPIE. Au départ préoccupé par la volonté de former l'ensemble de la population adulte au cours de sa vie (à des fins égalitaristes), cette approche repose sur le constat que certains publics ne disposent pas des compétences pour vouloir et pouvoir faire valoir leurs intérêts dans le cadre des institutions politiques. Dans cette optique, elle vise à leur donner les capacités de devenir des acteurs autonomes dans le champ politique.

Type d'influence	Modèle/courant	Sous approche
Modèles institutionnels	Modèle Paritaire	
	Modèle Consultatif	
Courants de l'expertise	Les courants délibératifs	Le courant du dialogue territorial
		Le courant sociotechnique
		Le courant d'accompagnement par les simulations
		Le courant de prospective participative
	Le courant stratégique	Le courant dit « transformatif »
Courants associatifs	Le courant performatif	
	Le courant de la capacitation politique	

Tableau 13. Rappel du positionnement global du courant dans l'ensemble du chapitre

Caractéristiques du courant de capacitation/autonomisation

Plusieurs principes ou enjeux sont abordés par ce courant :

- Accorder une attention spécifique à des **publics « faibles »**, c'est à dire **jugés défavorisés** du point de vue du jeu participatif (ex. jeunes, usagers / consommateurs, étrangers...)
- **Atteindre un idéal d'autonomisation** politique, horizontale et délibérative de ces publics dans leur groupe spécifique, pour les **rendre autonomes** dans un premier temps et en **capacité d'apprendre** à défendre leurs intérêts politiques auprès d'autres groupes dans un second. L'objectif est avant tout social, consistant à autonomiser les individus marginalisés des procédés institutionnels en les aidant à se

structurer, se coordonner seuls sans tutelle hiérarchique. Ce système d'organisation horizontal nécessite de

- mettre en œuvre des procédés délibératifs pour que le groupe s'autonomise dans sa prise de décision.
- **Aller chercher les acteurs là où ils se trouvent** dans leurs activités et lieux de vie. Ces publics « faibles » ou « non visible » pour le gestionnaire n'ayant pas toujours la volonté, ni la force de se structurer, ce courant a développé une véritable **ingénierie de la mobilisation** à leur égard.

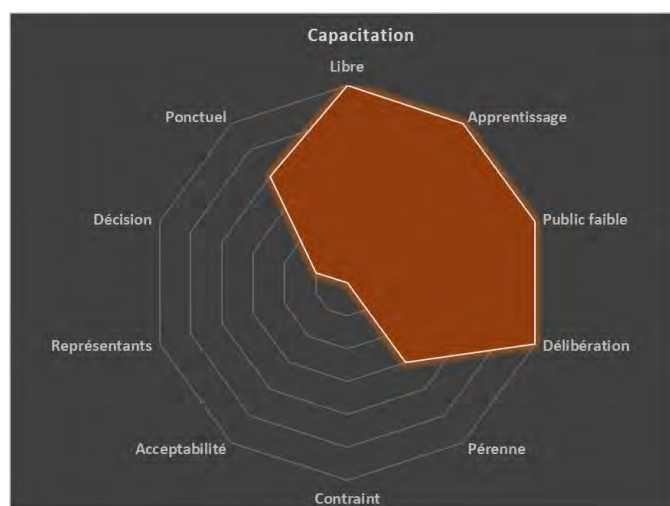


Figure 15. Le courant de la capacitation décrit sous forme de radar

¹⁷³ Pour aller plus loin, ouvrages, guides et outils clés :

- Dispositifs porteurs de paroles
- Les conférences pour susciter la participation
- Les accompagnement/formation des associations d'éducation populaire : CPIE, SCOP l'Orage, le Pavé, Université du Nous, etc.
- Les conférences gesticulées
- Les coopératives énergétiques, etc.

Place du courant de capacitation/autonomisation au sein de la GEMA

En matière de GEMA, les tenants de cette approche considèrent historiquement le **citoyen comme un public faible**¹⁷⁴, exclus des processus politiques (et participatifs), auprès duquel ils s'investissent. La posture d'animation change, avec notamment une perte théorique de neutralité, l'animateur se devant de mobiliser des énergies spécifiques vis-à-vis de ces publics et de les protéger dans les espaces interacteurs.

De façon récente, le plaidoyer et le savoir-faire d'un certain nombre d'acteurs associatifs trouvent un **écho favorable parmi les gestionnaires** de l'eau et des milieux en quête d'approches complémentaires aux modèles paritaires et consultatifs. Leur enjeu est de mobiliser et travailler avec les populations concernées par la mise en œuvre d'actions sur les territoires, sans forcément se limiter à un processus de consultation centré sur leur acceptabilité. Quelques dispositifs sont ainsi labellisés : Porteur de paroles, les parlements de l'eau des jeunes, etc.

Intérêts du courant de capacitation/autonomisation selon les retours de terrains

Il constitue l'un des réseaux ayant **travaillé activement la question de la gestion de l'équité** des compétences dans le cadre de processus participatifs. Un grand nombre de critiques se construisent autour de cette thématique des publics faibles. La participation ne consiste pas seulement en l'ouverture d'instances à des publics larges et divers, elle se doit par ailleurs de **garantir leur capacité à se représenter** eux-mêmes.

Plus concrètement, cette approche dispose aujourd'hui d'une **expertise particulière autour de la mobilisation des citoyens**, en phase avec les demandes institutionnelles et de terrain actuelles.

Certaines pratiques délibératives et sociotechniques s'inspirent directement des questions d'asymétrie de pouvoir et d'autonomisation mise en exergue par ce courant. Elles mettent une énergie importante pour mobiliser les acteurs préalablement et de manière distincte avant les réunions inter-acteurs. Cette mobilisation par groupe leur permet :

- d'opérer une activité de traduction préalable entre les codes culturels du groupe et ceux de l'eau ;
- de prendre le temps de se structurer politiquement en interne et donc d'assurer une représentation plus solide ;
- de permettre à chaque groupe de disposer d'un socle de connaissance minimale et de pouvoir intervenir dans les instances politiques interacteurs en connaissance de cause.

Cette attention à la culture des participants permet d'adapter les interventions en conséquence et notamment de proposer des **activités parfois moins politiques et plus concrètes autour des milieux aquatiques** (voir à ce titre le courant performatif).

Limites du courant de capacitation/autonomisation selon les retours de terrains

Ce courant est considéré initialement comme militant. **Sa diffusion est restée limitée à des cercles restreints** et ne s'est pas répandue chez les animateurs de la GEMA, sauf dans des territoires où des CPIE et autres réseaux associatifs actifs sont repérés.

Il s'inscrit dans une **perspective autogestionnaire** qui tend à l'éloigner des lieux de pouvoirs institutionnalisés.

¹⁷⁴ Le lecteur remarquera que dans l'illustration ci-dessus, l'intitulé « tout public » que l'on retrouve dans les autres radars a été changé en « public faible ». Ceci étant, le terme « tout public » englobe les « publics faibles », ce qui ne les exclut donc pas des autres courants penchant vers le « tout public ». Les autres courants apportent en réalité moins d'attention et d'énergie à ces publics spécifiques que cette approche.

- **Origines et filiations des pratiques liés aux courants associatifs**

Le schéma suivant, dans la continuité de ceux des paragraphes précédents illustre le développement historique et les liens qu'entretiennent les pratiques de la GEMA et les courants associatifs, dont le mouvement d'éducation populaire et l'éducation à l'environnement est à l'origine.

Pour rappel :

- Chaque flèche illustre la naissance d'une nouvelle « branche » (approche, courant) et son développement dans le temps. Certaines se croisent pour en former de nouvelles (changement de couleur) ou simplement s'additionner (flèches conjointes).
- Les flèches en pointillé témoignent d'une forme d'éloignement au modèle initial, les pratiques prenant certaines « libertés ».
- Les flèches bleues représentent les instances et pratiques de la GEMA, les autres couleurs celles des autres courants.

Origines et filiations des pratiques participatives de la GEMA

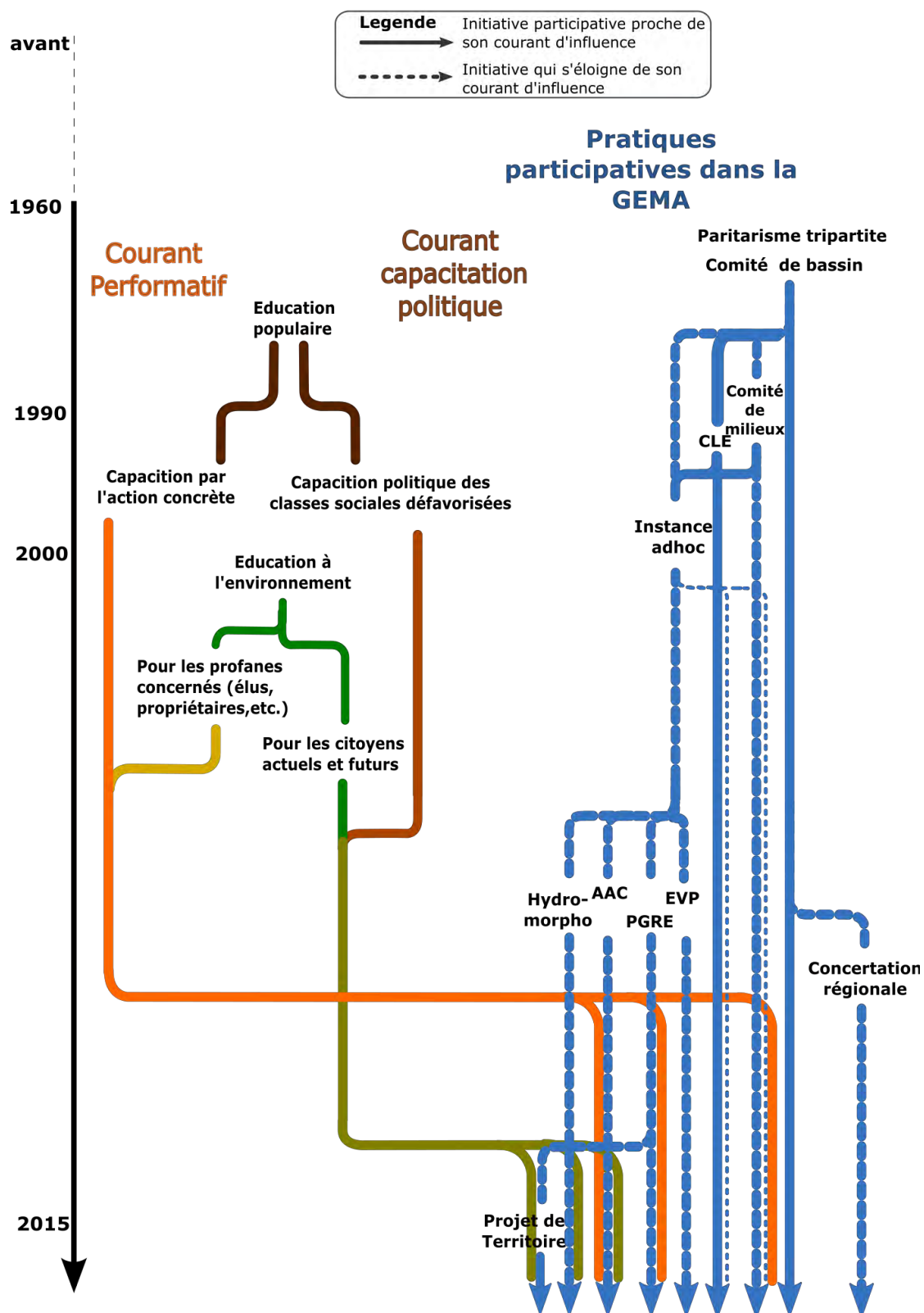


Figure 16. Origine et filiation des courants performatifs et de capacitation autour de la GEMA

4.4. Perspectives transversales autour des courants de pensées

Au sein du champ de la participation, coexistent donc un certain nombre de sensibilités différentes. Portées par des cercles distincts, elles tendent à mettre en exergue ,chacune ,une dimension spécifique de la participation. La gestion paritaire s'intéresse en priorité à la mobilisation et l'équilibre des intérêts politiques. La délibération se focalise sur la capacité adaptative du processus participatif aux besoins de tous les participants. L'éducation populaire protège et forme les acteurs les moins dotés en capital politique,... Si nous avons distingué ces courants d'un point de vue théorique et archétypal, on peut se demander comment ils sont mobilisés dans la pratique. Cohabitent-ils et comment ? Sont-ils toujours distincts ou opèrent-ils des rapprochements dans le temps ? Sont-ils en compétition les uns avec les autres ou des processus de régulation voire de coopération s'opèrent-ils entre eux ?

4.4.1. Vers une centralisation d'univers au départ séparés

En prenant un certain recul historique, il apparaît que ces différents courants tendent à alimenter un seul faisceau de pratiques hybrides en matière de GEMA. Autrement dit, leur utilisation semble se centraliser voire s'unifier dans un seul et grand dispositif plus ou moins indéterminé.

Comme le montre le schéma global des origines et filiations entre courants (page 93), **lors des années 1950/60**, lorsque l'on assiste aux prémisses des pratiques participatives en matière de GEMA, **les univers de pensée de la participation apparaissent relativement restreints et cloisonnés :**

- le modèle paritaire pour la gestion des produits du travail,
- le modèle consultatif pour l'environnement et la propriété,
- le mouvement d'éducation populaire pour les inégalités sociales et politiques.

Chacun investit une dimension prioritaire. Le premier, l'équilibre des forces, le second, l'ouverture (limitée) des citoyens aux processus décisionnels, le dernier, l'apprentissage des plus défavorisés.

A partir des années 1980 et 1990, le nombre de courants tend à s'accroître¹⁷⁵. Dans un premier temps, de nouveaux champs s'emparent de la participation, leurs pratiques venant s'ajouter au sein du paysage global :

- la GEMA embrasse le paritarisme et augmente le nombre de parties en présence¹⁷⁶,
- l'éducation populaire investit l'environnement et de nouveaux publics d'ordre politique, dont les élus et certaines professions impactant les milieux, ...
- le courant délibératif colonise la gestion des territoires communaux, via le développement local, la décentralisation et la constitution d'un nouveau champ professionnel ayant intérêt à s'auto-alimenter¹⁷⁷.

Dans un second temps, les pratiques originelles mutent face aux difficultés de leur mise en œuvre initiale et s'adjoignent des techniques d'autres univers. **Le nombre de courants continue d'augmenter, mais c'est surtout le nombre de leurs outils qui s'envole¹⁷⁸.**

- l'enquête publique donne naissance au débat public et aux consultations sondagières,
- la GEMA introduit la délibération dans ses pratiques, tout en distinguant cette dernière des instances paritaires originelles (ateliers participatifs ad hoc supplémentaire, etc.),
- les gestionnaires de l'environnement modifient l'approche délibérative avec une approche plus « stratégique »,

¹⁷⁵ Notamment du fait de l'investissement de cette question par la recherche d'un côté et par le monde associatif de l'autre.

¹⁷⁶ Un peu plus tôt que les autres, dans les années 1960-1970. Les parties sont au nombre de trois : les usagers, les élus locaux, l'Etat.

¹⁷⁷ Nonjon Magali et Mazeaud Alice, *Le marché de la démocratie participative*, CHERPA-SCIENCES PO AIX, CEJEP, Sociopo, Du Croquant, 2018

¹⁷⁸ Cette dynamique est liée à l'institutionnalisation générique de la participation (elle est considérée comme pertinente quel que soit le projet), et ceci à chaque étape des projets (du début jusqu'à la fin, y compris en évaluation). Voir par ailleurs, cet article sur la réduction de la portée des courants de pensées par rapport à leurs outils: Bonaccorsi Julia et Nonjon Magali, « « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », Quaderni, 79 | 2012, 29-44.

- le courant performatif issu de l'éducation populaire et de l'éducation à l'environnement donne naissance à des dispositifs d'apprentissage techniques et culturel tournés autour de mises en scène simulées ou de travaux collectifs mettant en avant le faire-ensemble.

Enfin, à partir du milieu des années 2000 et jusqu'à aujourd'hui, la multiplication des actions opérationnelles de terrain conduites au titre de la GEMA avec un impact croissant sur les représentations et pratiques des usagers et riverains concernés modifie cette tendance. A cette échelle, les animateurs disposent de davantage de marges de liberté vis-à-vis des courants et modèles participatifs décrits plus avant. La nature des participants change et la nécessité d'entrer en relation avec eux s'accroît. Ils hybrident leurs anciennes pratiques avec celles issues de nouveaux univers autrefois déconnectés. Centralisés et mélangés, les dispositifs labellisés sont moins distingués dans la pratique, les animateurs piochant ici et là des techniques, outils et savoir-faire utiles à la résolution de leurs problèmes. La lecture de ce qui les distingue dans la pratique devient de fait moins aisée autant pour les observateurs que pour les praticiens eux-mêmes.

Le schéma suivant propose une représentation graphique de cette multiplication et de cette hybridation progressive. Il assemble les illustrations précédentes afin de donner une image globale de l'évolution de l'ensemble du champ.

Origines et filiations des pratiques participatives de la GEMA

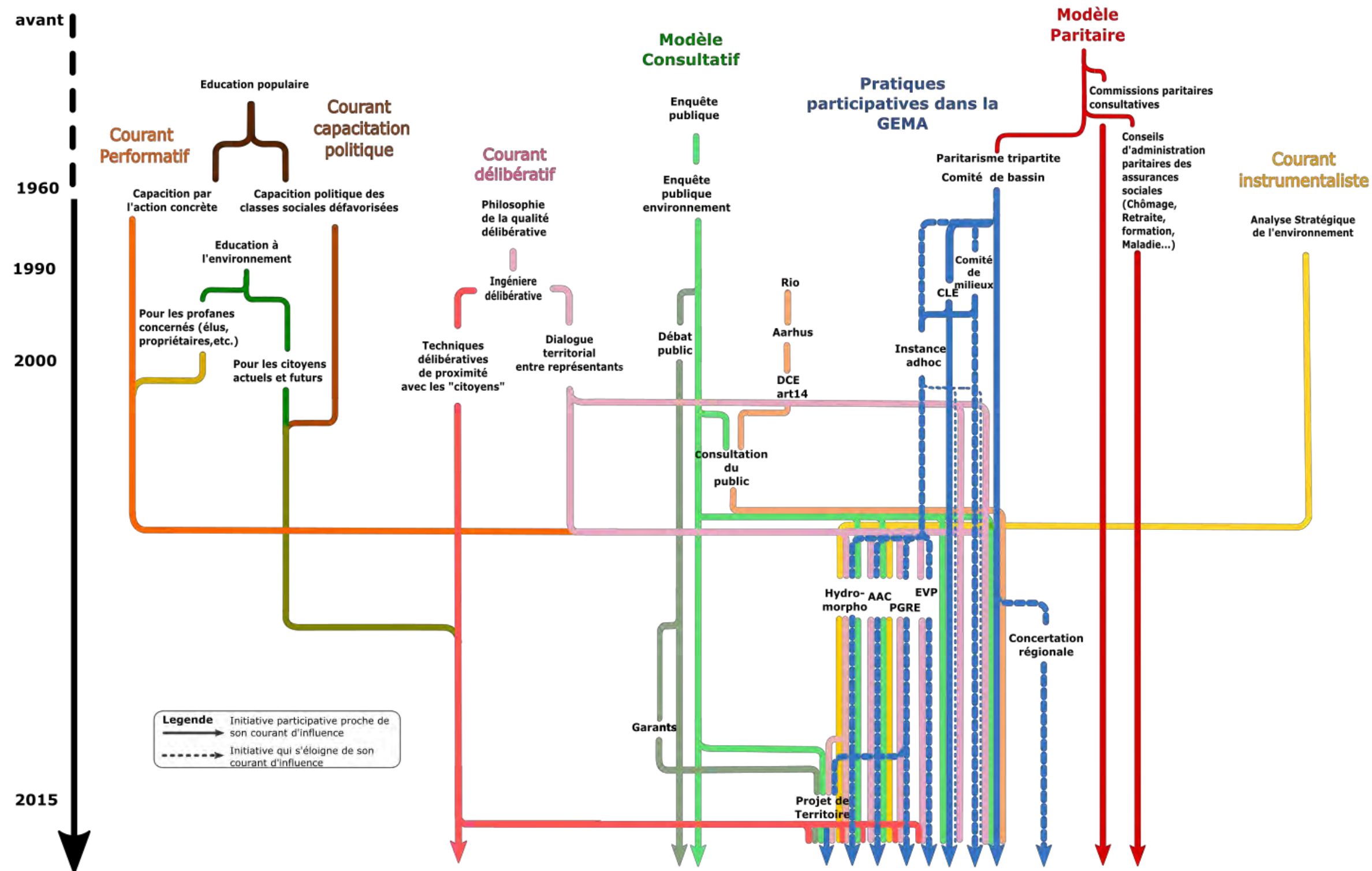
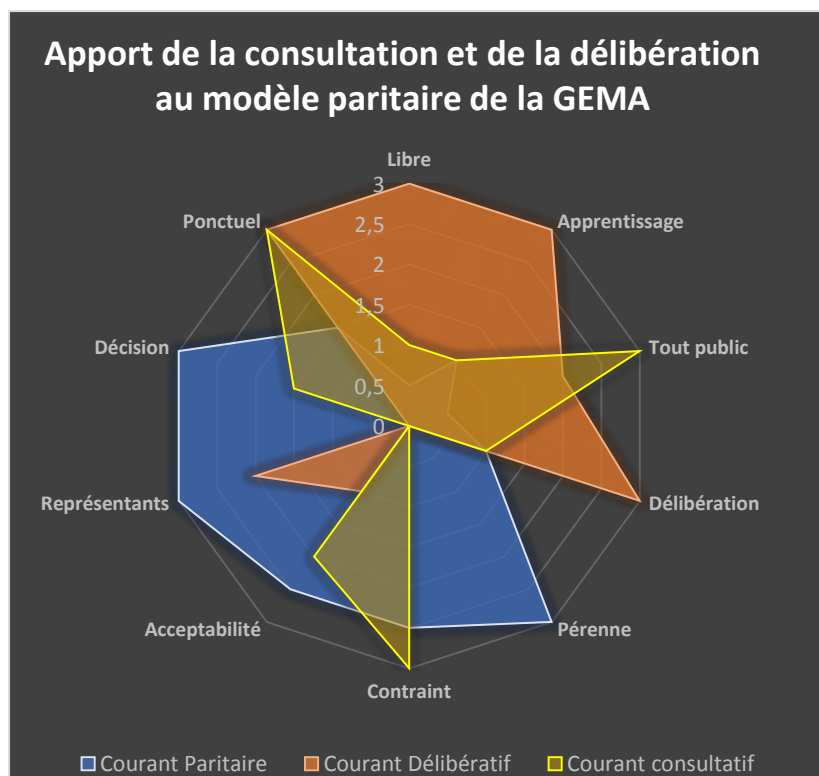


Figure 17. Origine et filiation globales des courants et pratiques participatifs autour de la GEMA

4.4.2. Des courants dont les objectifs se complètent tout en étant opposés



L'importation de nouvelles pratiques et nouveaux principes s'expliquent principalement par le **caractère partiel des différents courants**.

Les praticiens de terrains ont cherché à combler les manques de chacune des entrées principales de ces courants pour **couvrir plus largement le spectre de leur entreprise**.

Cette reprise des radars dans le diagramme ci-dessous montre un exemple de courants juxtaposés les uns sur les autres. Chacune des dimensions de la participation est couverte en additionnant les priorités de divers courants.

Il n'en demeure pas moins que ces courants et pratiques s'adossent à des **objectifs contradictoires qui freinent leur intégration**. Certains visent le consensus et d'autre le résultat. D'autres ciblent l'apprentissage technique ou la recherche d'égalité entre les parties.

Figure 18. Représentation graphique des complémentarités entre modèles sur l'ensemble des dimensions d'ingénierie participative

Pour saisir la portée de ces contradictions, le schéma suivant offre un ordonnancement des différents courants et sous-courants observés au regard de deux variables jugées déterminantes et correspondant à :

- En abscisse, leur engagement versus leur neutralité technique.
- En ordonné, leur engagement versus leur neutralité politique.

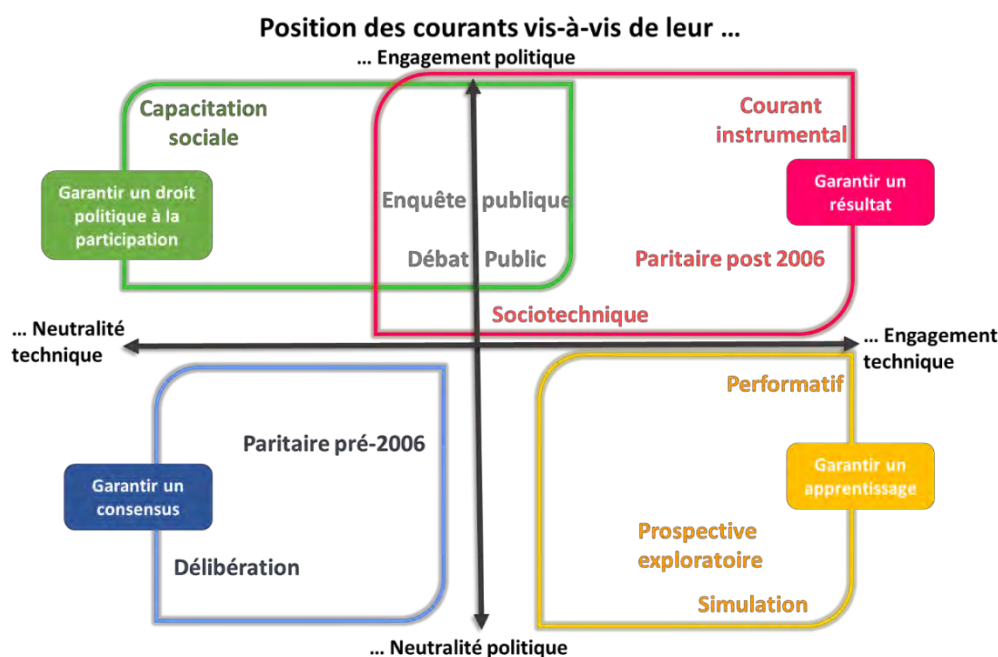


Figure 19. Tensions et objectifs contradictoires entre les modèles et courants participatifs de la GEMA

L'engagement politique renvoie au fait de **protéger l'une des parties prenantes** dans le cadre de la participation (engagement), comme les citoyens, les acteurs au plus faible capital politique ou culturel ou les décideurs historiques par exemple. **La neutralité politique** revient ici à **délaisser cette question d'asymétrie de pouvoir** ou de **la considérer comme constitutive du jeu politique** en train de se jouer, sans que le mandat de la participation ne couvre cette dimension.

L'engagement technique est porteur de la volonté d'opposer une norme supérieure aux autres normes portées dans le cadre du processus de participation ; la neutralité technique consiste à délaissier cette question ou à la considérer comme la résultante des rapports de force politique.

Quatre objectifs archétypaux se dégagent de cette manière d'organiser les modèles et courants entre eux :

Il peut s'agir de **garantir un consensus** (en bleu). Aucune partie, ni aucun objectif ne doit compromettre l'atteinte d'un entendement commun et d'un accord entre les parties. Le dialogue territorial et la médiation transformative constituent ici de bons exemples de cette logique.

L'objectif peut consister à **garantir un résultat** (en fuchsia). Les échanges collectifs ne doivent pas porter préjudice à l'atteinte de la norme supérieure visée. Le courant instrumental ou stratégique illustre bien cette ambition de protéger l'intérêt environnemental tout en s'inscrivant dans le cadre de la participation.

La priorité peut être de **garantir un apprentissage**, c'est-à-dire une montée en compétence des participants (en jaune). Elle concerne le courant performatif qui pousse à l'apprentissage par le fait de « faire », la prospective et la simulation qui proposent des exercices déconnectés de la décision et laissant plus de place à l'apprentissage. Enfin, la finalité peut viser à **garantir un droit minimal à la participation**, c'est-à-dire un accès et un certain pouvoir effectif (en vert).

Certains courants tentent d'opérer des synthèses¹⁷⁹, mais sont aussi critiqués pour cela. La consultation (enquête et débat public) tente de garantir un droit à la participation en même temps que de protéger le pouvoir et les idées des décideurs établis. L'approche sociotechnique reconnaît de manière pragmatique les pouvoirs technico-réglementaires et leur poids tout en tentant de garantir que les profanes politiques ou techniques puissent monter et rester dans le processus.

Cette synthèse, si certains courants tentent de la prendre en charge, est néanmoins principalement réalisée par l'animateur de la démarche plutôt que par les courants eux-mêmes. En assembleur, voire en bricoleur, il navigue entre les approches sans pour autant être bien outillé sur la question.

4.4.3. Un pilotage qui associe les approches, courants et modèles entre eux

La dimension contradictoire des objectifs portés par chacun des courants constitue une difficulté autant qu'une richesse. La plupart des systèmes politiques doivent gérer ces objectifs divergents que certains chercheurs appellent « dissonance cognitive¹⁸⁰ ». Si cette gestion demande une réelle expérience, elle engage des réflexions sur les motivations de l'action et une certaine innovation dans les modalités de coopération entre les hommes et, dans notre cas, entre les hommes et les milieux aquatiques.

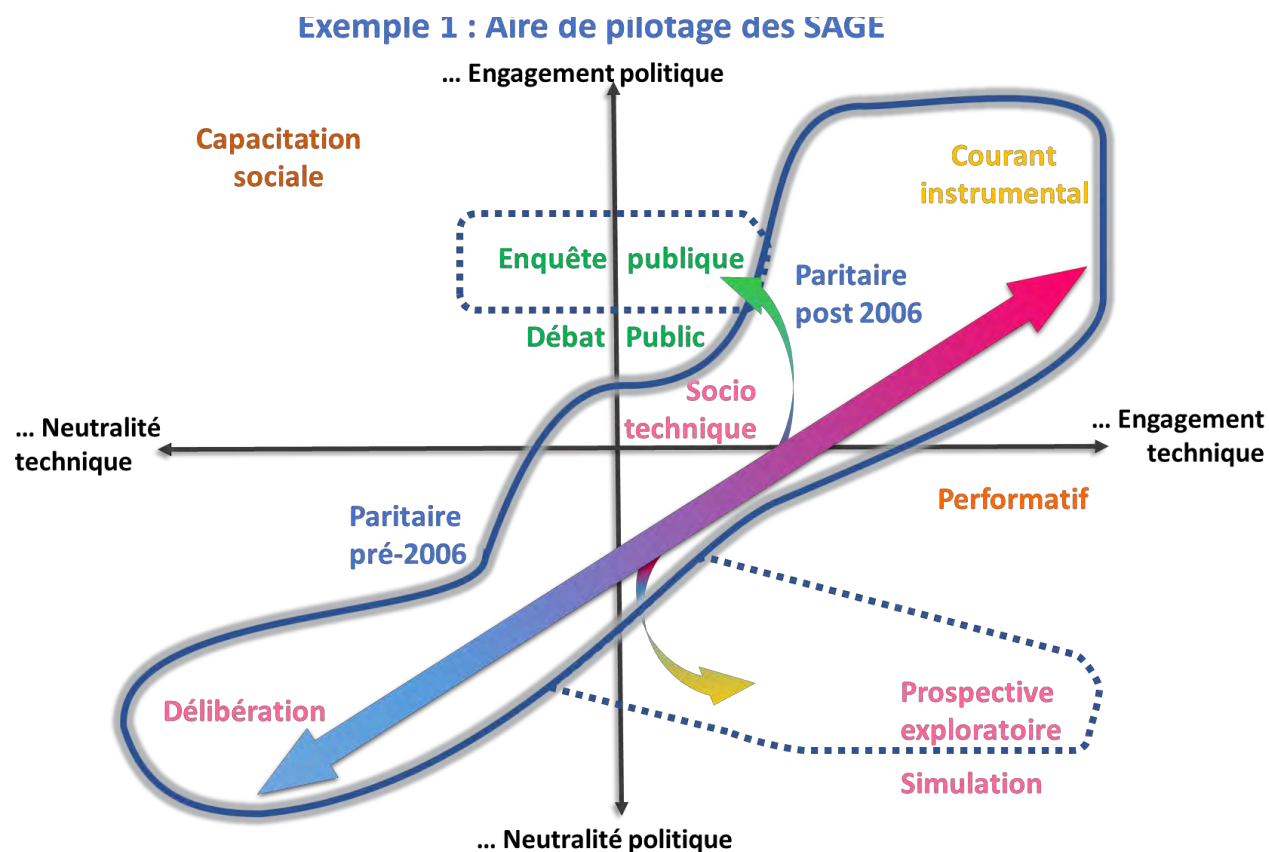
Le principal artisan des initiatives participatives, l'animateur, jongle aujourd'hui avec cette multitude de positionnements possibles. Dans les illustrations suivantes, nous avons représenté son « aire de pilotage », c'est-à-dire l'espace dans lequel il peut circuler et faire appel, en même temps ou successivement à différents principes et techniques.

Une tension majeure existe, symbolisée par la flèche diagonale dégradée, évoluant entre la tentation normative, visant à pousser le processus dans une direction prédéterminée et la tentation strictement délibérative, c'est-à-dire laisser le processus aller là où les acteurs le mènent. Dans le premier exemple, autour des SAGE, l'animateur navigue entre l'instance paritaire principale, la CLE, qui valide les choix et la mobilisation d'ateliers délibératifs ad hoc pour répondre aux spécificités et attentes des acteurs du territoire hors CLE. S'y ajoutent le recours à des conjectures prospectives élaborées plus ou moins collectivement (les fameux scénarios contrastés) et le passage obligé par la modalité consultative de l'enquête publique. Enfin, il peut opter pour une approche plus instrumentale de la participation, où la communication stratégique est fortement mobilisée, se rapprochant du marketing raisonné.

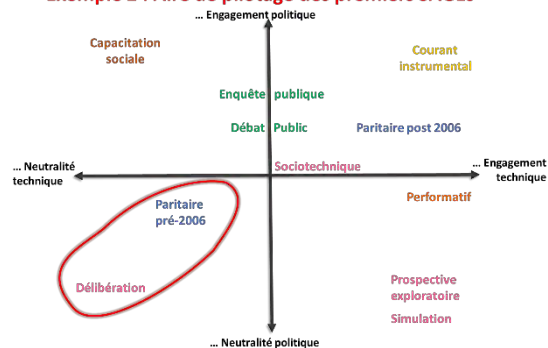
¹⁷⁹ A noter que le courant paritaire a opéré pour sa part un glissement de la délibération libre à la délibération encadrée après 2006.

¹⁸⁰ Harari Yuval Noah, « Sapiens », chapitre l'Unification de l'Humanité, Albin Michel, 2017

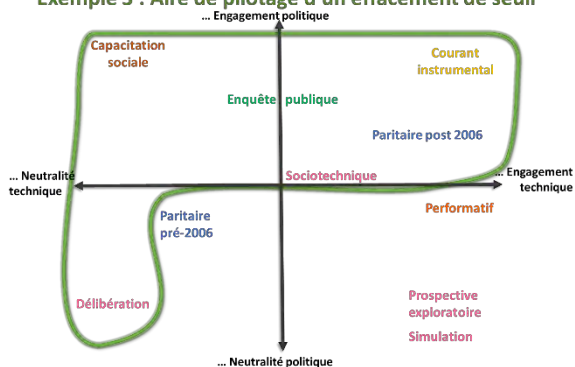
Figure 20. Naviguer entre les modèles : représentation graphique du pilotage de l'animation de la participation



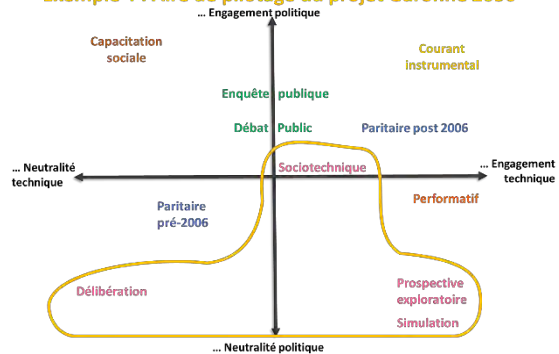
Exemple 2 : Aire de pilotage des premiers SAGEs



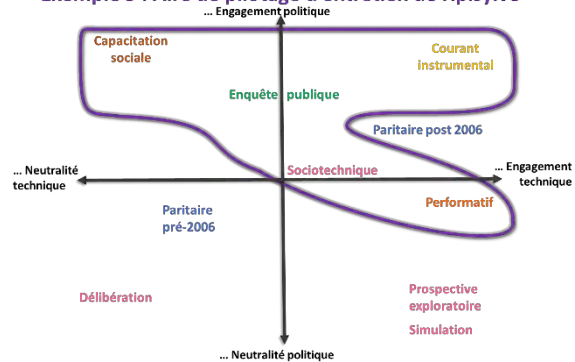
Exemple 3 : Aire de pilotage d'un effacement de seuil



Exemple 4 : Aire de pilotage du projet Garonne 2050



Exemple 5 : Aire de pilotage d'entretien de ripisylve



Cette épaisseur de pilotage varie donc selon les objets de gestion et leurs contextes associés. Effacer un seuil (**exemple 3**) implique une tension stratégique entre faire monter en compétence une nouvelle catégorie d'acteurs (les citoyens) ou leur donner à entendre une communication sur mesure. Lancer un travail prospectif autour du changement climatique et ses conséquences implique (**exemple 4**) de naviguer entre délibération et apprentissage pour une montée en compétence politique et technique, en laissant de côté la dimension décisionnelle. Relancer les pratiques d'entretien raisonné des berges par les propriétaires (**exemple 5**), implique de jongler entre organiser une montée en compétence pratique en mixant échanges, exemples, chantier collectif et délibération technique autour de la réglementation et communication technico- réglementaire. Cette variété de choix se répète ainsi pour chaque objet de gestion, chaque territoire, chaque contexte.

L'animateur dispose donc d'une palette de principes et pratiques dont les objectifs sont très variés, voire contradictoires. Leur nombre a singulièrement augmenté et leur nature s'est hybridée. Alors qu'existaient des dispositifs hermétiques et pré-identifiés dans les années 1980 et 1990, leur mobilisation est aujourd'hui articulée et mélangée par les animateurs de la GEMA au gré des enjeux et questions auxquels ils se trouvent confrontés. Et même si à l'instar du Bourgeois gentilhomme de Molière qui « *fait de la prose sans le savoir* », pratiquement aucun d'entre eux ne dispose des clefs de lecture des différents courants développées ici. Ils sont en revanche nombreux à connaître sur le bout des doigts leurs contraintes territoriales, techniques et politiques, qui orientent des choix d'ordre pragmatique et expliquent en grande partie les pratiques observées pendant notre terrain.

Une évolution temporelle du contexte

Les deux premiers exemples constituent en réalité deux extrémités temporelles de la même politique : la planification de la gestion de l'eau à l'échelle territoriale.

Les premiers SAGE (**exemple 2**), dans les années 1990, évoluent dans un contexte de pionniers. Les connaissances à cette échelle sont faibles et reposent sur la connaissance des personnes participantes. Les résultats ne sont d'ailleurs pas pleinement normés à cette échelle, la loi de 1992 n'ayant pas encore de déclinaison opérationnelle claire.

De fait, les pratiques participatives étaient plus neutres et socio-centrées sur les intérêts des participants. Elle laissait plus de place à l'émergence d'enjeux ad hoc et locaux.

Les années 2000 opèrent un changement où la participation est beaucoup plus cadrée dans une direction prédéterminée, au service d'une logique descendante.

Ce resserrement de la participation est-il le reflet de l'évolution naturelle de la place de la participation dans une politique publique au bout de quelques années ou un tournant politique spécifique à la gestion de l'eau ?

5. Conduite de démarches participatives : quand la tactique prend le pas sur la stratégie

L'examen des pratiques montre que les animateurs de démarches participatives tentent de donner du sens localement aux injonctions participatives auxquelles ils se trouvent confrontés. Ils habillent tactiquement les trames génériques (et souvent obligatoires) pour (a)ménager les pouvoirs, les connaissances, les susceptibilités en présence, et donner à la participation assez d'épaisseur, de liant et de perspective pour que les acteurs locaux coopèrent et éprouvent une forme de satisfaction à leur contribution. L'animateur porte à ce titre une certaine esthétique de travail, une manière de trouver un équilibre entre d'une part, des contraintes de base, une toile de fond, et d'autre part, une intention d'agencement, une palette, destinées à mettre en couleurs le processus participatif global.

Cette liberté d'organisation donne à la pratique des expressions parfois très différentes. Lire et expliquer ces choix est parfois difficile pour les observateurs (1). Or, il apparaît que la plupart de ces animateurs intègrent plus ou moins dans leurs réflexions des clés de lecture relativement communes, constituant une sorte de modèle référentiel analytique plus ou moins intériorisé leur permettant d'opérer des choix rapides et opérationnels (2). Ils reconnaissent cependant subir des pressions contradictoires les obligeant à guider le processus de manière souple, en « ligne de crête », donnant l'impression que la participation ne dispose pas de ses objectifs propres. Comme à vélo, l'animateur conduit au jugé. Il tente de trouver la vitesse adéquate, louvoie même en ligne droite et adapte sa direction et son trajet en fonction de l'état de sa route (3). Si l'équilibre est essentiel, la plupart ne sont pas des experts du deux roues. Alors qu'une grande partie des compétences nécessaires repose sur la perception pratique de cet équilibre, se pose la question de comment les former à ressentir cette sensibilité dynamique et éviter la chute ? (4).

5.1. De la difficulté d'explicitation des choix méthodologiques et des résultats associés

Un des enjeux face auxquels cet état des lieux a à faire face est la difficulté, voire l'impossibilité, d'expliquer simplement à l'échelle des pratiques et démarches observées, la façon dont, dans des situations comparables (enjeux, contexte,...), la participation est mise en œuvre et les résultats auxquels elle donne lieu :

- Soit des choix méthodologiques distincts peuvent aboutir à des résultats proches, voire identiques en termes de dynamique participative ;
- Soit des choix méthodologiques identiques peuvent donner lieu à des résultats fondamentalement différents.

L'explication du succès ou de l'échec de certaines pratiques demeure d'ailleurs une interrogation de fond des entretiens conduits auprès des praticiens et de leurs partenaires, avec des « raisons » variées et parfois contradictoires, même si la compétence de l'animation constitue un argument souvent évoqué... voire trop souvent évoqué pour pouvoir paraître satisfaisant.

Diversités des choix et de leurs conséquences en pratiques

Les situations présentées ici sont directement issues de l'enquête de terrain liée à cet état des lieux. Elles ont pour unique intention d'illustrer la variabilité des choix méthodologiques opérés par les animateurs et leurs portées variables dans le cadre de situations apparemment proches.

Quand, pour élaborer une stratégie territoriale de préservation des zones humides, une place différente est accordée à la participation.

Cas n° 1 : Au regard de l'importance des parties prenantes concernées par la préservation et la gestion de ces espaces et de leur rôle de gestionnaire au quotidien (agriculteurs, forestiers, maires, naturalistes,...), la collectivité gestionnaire de ce bassin versant du sud de la France a souhaité élaborer une stratégie territoriale des zones humides. Elle fait le choix de l'organiser autour d'une démarche participative dédiée à l'échelle du bassin versant et à la suite d'un travail préalable de hiérarchisation de ces espaces au regard de différents enjeux socio-

techniques. Elle bénéficie par ailleurs de l'accompagnement conjoint d'un conservatoire d'espaces naturels sur le plan technique et d'un consultant spécialisé sur le volet concertation. Des réunions de consultation et de co-construction ont été mises en place, un comité technique et un comité de pilotage dédiés ont suivi la démarche alors que les instances du contrat de milieu n'étaient qu'informées, et un plan d'action accompagné d'un document d'engagement plus politique ont été signés par l'ensemble des partenaires concernés.

Cas n°2 : Sur ce territoire alpin, le gestionnaire du bassin versant a fait le choix d'engager une étude sociologique en amont de la démarche de construction d'un programme d'actions, en parallèle d'une démarche de hiérarchisation ; le tout étant piloté sous la houlette du SAGE. L'étude sociologique a permis de caractériser les différents usages interagissant avec la préservation des zones humides ainsi que les jeux d'acteurs à l'œuvre. Un programme d'action a ensuite été élaboré sans démarche de concertation spécifique, avant d'être validé dans le cadre des instances du SAGE.

Cas n°3 : Sur ce territoire du Massif Central, le choix a été fait de solliciter l'« expertise d'usage » des agriculteurs et des élus du territoire dès la phase d'inventaire des zones humides. Des réunions par secteurs géographiques ont été organisées en hiver avec des élus et des agriculteurs de chaque commune afin de préciser la présence potentielle de zones humides sur la base de pré-inventaires réalisés par des experts techniques, avant de les inviter à des démonstrations d'inventaire de terrain dès le début du printemps. Une fois l'inventaire réalisé, un porter à connaissance est réalisé à destination de tous les élus et agriculteurs, avec un débat contradictoire possible via des visites de terrain, sur une durée d'un an précédant la validation définitive de cet inventaire, sans portée réglementaire directe.

Cas n°4 : Sur ce territoire affluent du Rhône, un inventaire et un programme d'action de préservation des zones humides ont été réalisés sans concertation avec les acteurs locaux. En revanche, lors de la mise en œuvre un important travail de mobilisation citoyenne a été mené avec la mise en place d'ateliers de sensibilisation, d'un réseau d'observateurs de la faune et de la flore et de campagnes d'information grand public.

L'ambition technique des quatre stratégies est comparable et la nécessité de bénéficier d'une appropriation sociale du programme d'action avérée sur chacun des territoires. Pour autant, la place accordée à la participation est très différente d'un cas à l'autre : elle est opérée en amont du programme d'action dès la phase d'inventaire (cas n°3), en parallèle du travail de hiérarchisation (cas n°2), pendant la phase de définition des actions (cas n°1) ou enfin une fois la mise en œuvre en cours (cas n°4)... Elle est réalisée auprès d'un panel de tous les usagers (cas n°1), entre représentants de ces usagers (cas n°2), auprès d'acteurs concernés directement (cas n°3) ou enfin à destination du grand public (cas n°4)... Elle a une vocation consultative (cas n°2), de co-construction (cas n°1 et 3) ou de mobilisation / sensibilisation (cas n°4). Les choix stratégiques et méthodologiques en matière de participation (phasage du projet, type d'acteurs, objectifs fixés) peuvent donc fortement varier d'un territoire à l'autre.

Quand, entre leurs instances - CLE plus ou moins « actives », bureau « décideur » ou non et commissions ouvertes ou fermées -, le cœur des SAGE balance

A première vue, tous les SAGE s'appuient sur une CLE associée à un bureau de CLE et quasiment tous sur des commissions. Mais quand il s'agit de ne s'intéresser qu'au rythme de mobilisation de ces instances et à leur place dans le circuit décisionnel, les configurations ne manquent pas comme en témoignent quatre SAGE investigués lors de cet état des lieux. Et si comparaison ne vaut pas raison, les explications de nos interlocuteurs concernant ces configurations n'apportent guère plus de satisfaction, à la fois parce qu'elles n'ont généralement pas été conçues expérimentalement et qu'une fois calées, elles ne bougent généralement plus qu'à la marge ou en cas de crise notoire.

Tableau 14 : tableau comparatif de la mobilisation des instances du SAGE selon 4 cas différents

	SAGE n°1	SAGE n°2	SAGE n°3	SAGE n°4
CLE	57 membres 2 fois/an Décisions CLE préparées en bureau notamment si problématiques	50 membres Pas réunie depuis 2 ans par manque de temps et changements politiques)	52 membres 1 fois par an avec difficultés d'obtenir le quorum	64 membres 5 fois/an en moyenne depuis 2011
Bureau	16 membres élus par la CLE réunis 1 fois/mois conjointement avec bureau syndical (9	16 membres réunis 3 à 4 fois par an. Sans réunion de CLE, la plupart des décisions se	13 membres consultés pour avis par courrier et au moins 1 rencontre par an	17 membres très peu mobilisés avant 2017 puis avant chaque CLE. Sans

	membres)	prennent en bureau		pouvoir de décision
Commissions	4 commissions thémat. fermées (membres CLE) + Comités de pilotage dédiés à des études ou des projets, issus des commissions ou créations ex nihilo.	3 commissions thémat. ouvertes + fusion de commission thémat. Inondation avec copil PAPI et commission opérationnelle avec copil Contrat de bassin	4 commissions thémat. non réunies depuis approbation du SAGE + 1 commission territoriale associée au «projet de territoire »	6 groupes de travail géographiques en élaboration + 3 groupes techniques actifs + 1 Commission de coordination inter-SAGE

Quand les contrats de milieux font varier leurs instances

Les contrats de bassin sont en principe suivis et portés par un comité de rivière (ou équivalent) représentatif des trois collèges d'usagers. A l'instar des SAGE, on observe dans la pratique que les démarches de contrat de bassin donnent également lieu à une variété de pratiques de concertation : les instances sont plus ou moins politiques, fusionnées ou non avec celles d'autres démarches, adaptées à l'avancement des travaux et des études, ...

Tableau 15 : Tableau comparatif de la mobilisation des instances liées au Contrat de bassin selon 4 cas différents

	Contrat n°1	Contrat n°2	Contrat n°3	Contrat n°4
Comité de rivière ou apparenté	2 fois / an ; associant les partenaires et seulement quelques élus du territoire	Moins d'1 fois par an ; associant l'ensemble des acteurs du BV y compris les élus de toutes les communes	Une fois / an, mêmes membres que la CLE (seulement certains élus des communes sont représentés)	Jamais réuni
Comité technique	Pas de comité technique	Une fois par an	Pas de comité technique	Deux à trois fois / an
Groupes restreints	Des comités de pilotage ad hoc sur études ou opérations de travaux, réunis au besoin, associant des élus	Des comités de pilotage ad hoc sur études ou opérations de travaux, réunis au besoin, associant des élus	Des comités de pilotage systématiques sur études ou opérations de travaux	Comités technique sur quelques études, uniquement entre techniciens
Instances politique	Bureau de Communauté de Communes, réuni 1 fois par mois	Conseil syndical 3 fois / an + bureau 1 fois / mois et 3 commissions élus (communication, travaux et agriculture) 1 fois / an	Bureau de syndicat 2 fois par mois	Conseil communautaire réuni 1 fois/mois

Quand, pour piloter leurs démarches AAC, des territoires dessinent des scénarios différents

Cas n° 1 : Suivant le schéma traditionnel un comité de pilotage « Grenelle » annuel est mis en place. Il est ouvert à toutes les parties prenantes jugées représentant une part des intérêts en jeu. Considérant cette instance comme un frein, jouant en termes d'ambitions le jeu du plus petit dénominateur commun, l'animatrice conteste son utilité sans pour autant distinguer d'alternatives.

Cas n° 2 : Sur ce captage engagé antérieurement au Grenelle dans une démarche de maîtrise des pratiques et systèmes de production, le choix a été fait de maintenir le comité de pilotage originel d'acteurs proactifs et en accord sur les ambitions de la démarche (en tant qu'instance de conception et de décision effective) au côté d'un comité de pilotage « Grenelle » (en tant qu'instance d'information formelle sans pouvoir décisionnel).

Cas n° 3 : Sur cet ensemble de petits captages d'un même bassin versant, aucun comité de pilotage « Grenelle » n'a été mis en place et c'est la CLE du SAGE qui joue, entre autres, ce rôle. L'animateur juge ce choix logique et pertinent notamment parce qu'il lui permet de dégager davantage de temps pour animer le groupes d'agriculteurs, tout en s'appuyant sur la légitimité d'un SAGE multithématique pour les inciter à agir.

Il est bien évident que chacune de ces configurations peuvent trouver un motif simple. Le premier cas concerne un captage sans antériorité ni de démarche, ni de pilotage, contrairement au second. Pour le dernier cas, le portage et l'animation de la démarche AAC sont assurés par le syndicat de bassin versant portant également le SAGE. Mais s'arrêter là paraît insuffisant, ils témoignent avant tout de l'utilité et de l'intérêt d'hybrider toute proposition participative avec le contexte notamment participatif dans lequel elle s'inscrit.

Quand, s'agissant d'écouter les parties en présence, les choix initiaux prennent du plomb dans l'aile et l'animation change son fusil d'épaule

Cas n°1 : Pour ces opérations de restauration de la continuité écologique, cette collectivité gestionnaire de bassin a d'abord tenté de consulter collectivement tous les usagers et riverains du cours d'eau lors de réunions publiques sur le territoire. Ces réunions ont rapidement donné lieu à certains conflits dépassant la question traitée entre pêcheurs et agriculteurs. Aussi, une consultation via des rencontres individuelles leur a été préférée.

Cas n°2 : Sur cet autre cours d'eau concerné par des effacements de seuils, des rencontres individuelles auprès des propriétaires concernés ont d'abord été organisées. Celles-ci ont donné le sentiment à ces propriétaires et au-delà à certains acteurs locaux que le gestionnaire souhaitait diviser pour manipuler. Finalement, une consultation collective a été jugée préférable pour désamorcer le conflit.

Cet étonnant chassé-croisé démontre que des choix initiaux antagonistes apparemment réfléchis peuvent se trouver remis en cause en cours de route...par les participants et finir par épouser le scénario inverse.

De notre point de vue, ces cas témoignent qu'il ne semble pas exister de méthodologie optimale, ni de résultats assurés résultant d'une habile mise en équation ex ante des composantes de la participation. Si cet état d'hétérogénéité permanente devient un postulat d'analyse, alors la recherche d'un « bon état » de la participation perd de sa pertinence. Les animateurs semblent d'ailleurs vérifier ce postulat, en rejetant une perspective mécaniste de la participation et en cherchant plutôt à développer un bon potentiel participatif. Ils rejoignent en cela les postures défendues par le courant délibératif.

Les choix stratégiques et tactiques de ces animateurs semblent être davantage opérés selon des principes généraux liés à l'analyse pragmatique du contexte de mise en œuvre de la participation, apparaissant comme intrinsèquement contingente de différentes composantes de son environnement¹⁸¹. Comprendre de façon la plus générique possible ce que recouvre concevoir et piloter une démarche participative revient donc à repérer ces composantes et à caractériser en quoi elles peuvent constituer des facteurs déterminant les choix opérés.

5.2. Les facteurs impactant la conception des stratégies et tactiques participatives

Face à l'impossibilité de produire un modèle causal permettant d'explicitier les choix méthodologiques des promoteurs de la participation et leurs relations avec les résultats observés, nous empruntons à la recherche canadienne le concept de « modèle ou cadre intégrateur »¹⁸². Il s'agit d'une approche ambitionnant d'explicitier

¹⁸¹ Nous rejoignons en cela l'analyse développée par Pierre Müller, qui considérant le changement en termes d'action publique, estime que « la plupart des auteurs admettent que le changement est le résultat de l'interaction entre des acteurs qui disposent de marges de manœuvre et des mécanismes plus généraux qui constituent un cadre s'imposant à eux avec plus ou moins de rigueur. Ils rejoignent Norbert Elias qui cherche à penser le changement comme étant à la fois le résultat d'actions individuelles et le produit de contraintes liées à des structures non voulues par les individus. » Au-delà, Pierre Müller s'appuie sur la notion de référentiel, exposant « le référentiel constitue un outil d'articulation entre le niveau des structures sociales et le niveau des stratégies des acteurs (...). C'est en cela – et en cela seulement – que l'analyse par le référentiel peut contribuer à faire l'histoire causale du changement de politique : non pas parce que le changement est causé par les idées, mais parce que la relation référentiel global-référentiel sectoriel exprime une relation de contrainte sur les agents, cette relation prenant la forme de la domination croissante d'une forme de « vérité » de plus en plus difficilement contestable, parce qu'elle se révèle la plus efficace pour donner du sens au monde vécu des agents. »

In Muller Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs », Revue de Science Politique (n°55/2005)

¹⁸² Cette notion de « cadre intégrateur », voire de « modèle intégrateur », est mobilisée dans le cadre des sciences de la gestion pour qualifier de façon dynamique les facteurs déterminant la dynamique de comportement d'opérateurs gestionnaires. Par exemple, Ali Badour explique « Notre objectif est de proposer un modèle intégrateur qui, malgré l'extrême diversité des entreprises sociales, permet une représentation simplifiée des composantes du business model. Les résultats de

des pratiques sociales via la mise en évidence des différents types de facteurs qui les influencent. L'intérêt de cette approche est de tenter de rendre compte du travail d'analyse plus ou moins formel opéré par les porteurs de démarches participatives.

Peuvent être ainsi distingués **4 grands champs de facteurs** susceptibles d'expliquer la place accordée à la participation au sein de la gouvernance et des processus territoriaux associés à la GEMA. Ces facteurs sont présentés ici en lien avec des exemples de situations ou des choix illustratifs. On s'intéressera conjointement à la manière dont les concepteurs de processus participatifs mobilisent ces facteurs, notamment au regard des marges de manœuvre qui les caractérisent :

- **Les facteurs contextuels** essentiellement associés au territoire (histoire, géographie, échelle, enjeux GEMA,...), sur lesquels il est a priori difficile d'agir mais qu'il est d'autant plus nécessaire de bien appréhender.
- **Les cadres s'imposant au projet/action** (encadrement réglementaire, moyens financiers, délais,...) autour desquels les animateurs subissent différentes formes de contraintes, plutôt d'ordre vertical et plus ou moins contournables.
- **Les facteurs sociopolitiques** (parties prenantes en présence, intérêt, mobilisation, expérience, jeux de rôles, portage politique,...), à la fois sources de contraintes horizontales et cibles du travail de mobilisation et d'engagement du porteur.
- **Les facteurs relatifs à l'animation** (expérience, compétences, ressources méthodologiques,...), conçus comme autant de ressources bénéficiant directement au processus participatif.

5.2.1. Les facteurs contextuels

Le contexte dans lequel prennent place les démarches participatives est constitué d'éléments intangibles sur lesquels il n'est pas possible d'agir, constituant autant de « données d'entrée » (histoire et géographie du territoire, type d'enjeux, échelle d'intervention, aspects économiques et sociologiques,...). Pour autant ces éléments déterminent souvent de façon décisive la manière de concevoir la participation et la mobilisation des acteurs visés.

Selon la **configuration socio-géographique** du territoire, la stratégie de participation devra adapter ses modalités de mise en œuvre : comme dans ce cas où plusieurs groupes de travail géographiques ont été mis en place pour améliorer la représentativité territoriale et délibérative lors de l'élaboration d'un plan d'action de préservation des zones humides.

De nombreux autres situations ou éléments peuvent nécessiter de penser la participation différemment d'un territoire à l'autre : les frontières, avec par exemple un bassin versant recoupant plusieurs départements ou régions, voire pays ; la taille, avec des zones de travail plus ou moins étendues ; et les milieux de vie avec des espaces ruraux, urbains ou mixtes à gérer de concert ou non,...

En conséquence, les délais et les modalités de participation ainsi que les parties prenantes peuvent être impactés.

L'histoire du territoire a également un impact sur la manière de penser la participation ; comme sur ce territoire où plusieurs inondations ont fortement marqué les mémoires locales et les rapports au cours d'eau. Sur cet autre territoire, l'enjeu de se baigner à nouveau dans un cours d'eau propre a justifié pour nombre d'acteurs la mise en place d'un SAGE, notamment pour ceux dont le souvenir de baignades en pleine nature demeurerait vivace.

Qu'il faille lever à leur propos des freins ou actionner des leviers, ces histoires spécifiques peuvent nécessiter des temps de concertation spécifiques par thématiques ou par types d'acteurs concernés.

D'autres situations peuvent être envisagées : histoire ou identité du territoire liée à un cours d'eau ou à certains milieux aquatiques dans le cadre d'une approche patrimoniale (ex. étangs, marais, zones humides), événement spécifique ayant impacté le lien au cours d'eau (ex. crue, construction d'un barrage), histoires relatives à d'autres expériences de participation (ex. ancien projet avorté, contestation citoyen importante,...).

Le contexte socio-économique conditionne certaines modalités d'organisation de la participation, comme par exemple sur ce territoire où la vitesse d'accroissement de la population ainsi que la faible disponibilité en eau potable obligent le gestionnaire à travailler en étroite collaboration avec les acteurs du SCOT, avec la création d'un groupe de travail transversal, ou sur cet autre territoire dont la santé économique dégradée amène les

nos études de cas montrent que chaque business model est construit autour de trois composantes explicites : la proposition de valeur, l'architecture de valeur et l'expérimentation sociale ainsi qu'une composante implicite qui renvoie à la recherche de la transformation sociale »

In Badour Ali, « Les modèles économiques en entrepreneuriat social : Proposition d'un modèle intégrateur », Revue des Sciences de Gestion 2012/3 (n° 255-256)

pouvoirs locaux à faire pression sur l'animation de la participation pour protéger les prélèvements industriels, derniers pourvoyeurs d'emplois du secteur.

Les enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques et leur historique de gestion sont bien entendus déterminants pour penser la participation. Certains enjeux s'avèrent plus « mobilisateurs » que d'autres : gestion de l'assainissement, de l'eau potable ou entretien des cours d'eau font généralement l'objet d'une meilleure mobilisation que la restauration hydromorphologique ou la préservation des zones humides...

L'historique de gestion et de participation fait également partie du contexte. En effet, selon les territoires, l'historique de gestion des enjeux a pu favoriser une certaine appropriation. Ainsi certains territoires connaissent une très bonne mobilisation des acteurs locaux du fait d'une gestion de longue date et d'une reconnaissance du travail déjà établi quand d'autres structures doivent d'abord « prouver » la nécessité de travailler sur la question. Ceci peut avoir un impact sur la manière de penser la participation : parfois un travail de recherche de partenariat en amont peut s'avérer nécessaire. Cette existence préalable de projet ou de démarche de gestion détermine également la stratégie à mettre en place : certains territoires ont déjà commencé à développer une « culture » de la participation autour des enjeux de GEMA quand d'autres débutent à peine. Certains peuvent également déjà avoir connu des expériences plus ou moins réussies qu'il s'agit de faire perdurer ou bien dont il faut se démarquer. En termes de participation, l'existence préalable de dispositifs, d'instances ou de projet de participation invitent les porteurs d'une démarche participative à penser celle-ci en rapport avec les autres : rechercher les complémentarités entre démarches, ne pas sursolliciter les acteurs, établir des liens, diversifier les publics...

S'il n'est pas possible de jouer sur ces facteurs, les connaître pour soupeser le pouvoir d'influence sur les représentations des acteurs locaux et en jouer ou non constitue un atout pour les promoteurs de démarches participatives. Avec pour principal témoin les constats réalisés quant à l'importance de l'ancrage territorial des chargés de mission et des techniciens qui mettent en œuvre ces projets et animent les processus participatifs associés et a contrario les méfaits d'un turn over trop important.

5.2.2. Les facteurs liés aux cadres du projet

La stratégie de la politique nationale de l'eau de ces trente dernières années a consisté à faire naître et exister une politique locale de l'eau, autant que possible à l'échelle de bassins versants ou sous-bassins versants. Pour cela elle a distingué les leviers propices à cette gestion et leurs échelles de mise en œuvre :

- la réglementation est restée un domaine national de l'Etat régalien ;
- les financements dédiés sont devenus le terrain de prédilection des agences de l'eau, souvent complétés par les collectivités régionales et départementales ;
- quant aux collectivités locales, elles ont hérité de la maîtrise d'ouvrage, du portage des démarches de gestion relayant ces politiques et de l'animation de la participation associée.

En dépit de cette division des moyens entre différents acteurs situés à différentes échelles, les personnes interrogées et documents consultés montrent pour la plupart que ces leviers entretiennent des liens dynamiques, vertueux ou non, qu'il n'est pas possible d'ignorer :

La participation ne suffit pas, souvent, à elle seule à convaincre les partenaires/participants de coopérer aux processus et aux changements de pratiques/investissements qui en découlent. Elle a besoin de la présence de ces autres leviers, théoriquement alliés, que sont la réglementation et le soutien financier, conçus comme « bâton et carotte ». Inversement ces leviers, seuls sont souvent inopérants, notamment lorsque les évolutions en jeu mettent en cause des représentations et des pratiques sociales ancrées.

Paradoxalement, il arrive que la participation souffre d'une concurrence de la part de ces autres leviers. Il est parfois question d'aprioris négatifs concernant la perte de temps liée à la participation, la crainte de devoir négocier et son incapacité à déboucher sur des décisions tangibles ou suffisamment ambitieuses sur un plan technique environnemental. Pourtant, et malgré ces appréciations négatives chez certains acteurs clés, une démarche de participation est généralement mise en œuvre. Elle débouche cependant souvent sur des configurations potentiellement bancales, témoins de ces points de vue contradictoires.

La conception des stratégies de participation est donc fortement impactée par les cadres réglementaires et financiers de la GEMA. Certains considèrent d'ailleurs qu'elle est instrumentalisée¹⁸³ pour l'action, pensée pour répondre à des finalités techniques précises, ces dernières portant préjudices aux moyens participatifs intermédiaires ou aux autres objectifs que la participation pourrait porter ou donner à entendre et prendre en compte (objectifs sociaux, politique ou d'apprentissage notamment).

¹⁸³ Barbier Rémi, Larrue Corinne, « Démocratie Environnementale et territoires : un bilan d'étape », Participations 2011/1 (N° 1), p. 67-104

Entre réglementation et participation

La réglementation tend tout d'abord à **réduire les objets de gestion à des objectifs et dimensions monothématiques** que la participation tend à rouvrir et à interroger à l'aune d'autres visions du monde. D'un point de vue hydrologique, un effacement de seuil bénéficie selon la réglementation à la continuité écologique et sédimentaire. Elle oblitère les fonctions sociales et économiques de ce seuil, par exemple son impact sur la politique en faveur des énergies renouvelables ou sur les loisirs et l'attractivité du territoire, voire sur son identité. Inclure des participants au processus décisionnel nécessite d'élargir l'objet de gestion, de reconnaître ses autres fonctions territoriales et de ne pas figer leur hiérarchisation.

Au-delà, dans le sillon de la DCE, la **réglementation encadre fortement les objectifs techniques, mais aussi les produits intermédiaires** (plans de gestion ou état des lieux, diagnostics, scénarii, évaluation,...) que les groupes participatifs doivent produire. Elle délimite ainsi les objets et le terrain de la participation ainsi que ses modalités. Plus les objectifs du projet seront encadrés réglementairement, plus la liberté donnée aux participants d'influer sur la décision est limitée.

L'échelonnement formel des étapes de production peuvent aussi affecter la « réussite » de la participation. Depuis la LEMA de 2006, la période d'élaboration des SAGE est passée de 4 ans en moyenne en 1997 à plus de 10 ans en moyenne en 2013¹⁸⁴. La longueur de la procédure a de nombreux impacts sur la participation, au premier titre desquels l'« essoufflement » des acteurs qui tendent parfois à se démotiver en cours de route.

Le cadre réglementaire influe aussi souvent fortement sur les **calendriers de réalisation des projets**. Les délais sont également déterminants pour penser la participation, car ils conditionnent la manière de s'y prendre et la variété des étapes pour le faire. Ces délais peuvent susciter des stratégies de forçage, consistant à « sauter des étapes », avec à la clef des blocages dont il est ensuite difficile de sortir. Et certains chargés de mission n'ont pas caché que la première marche de certains processus participatifs consiste à négocier ces délais avec les autorités compétentes, exercice dans lequel la confiance acquise avec le temps n'est pas non plus négligeable, comme par exemple la demande active de classement d'un cours d'eau en classe 2 pour gagner deux ans de travail de conviction auprès des propriétaires de seuil concernés, présentés aux services de l'Etat comme une condition sine qua non de l'engagement du gestionnaire dans une animation participative digne de ce nom.

Enfin, l'aspect réglementaire du projet peut aussi **conditionner les objectifs, la place et les modalités accordés à la participation**, généralement dans une logique pédagogique et informative tournée vers l'acceptabilité d'un projet qui n'est pourtant pas à négocier. Par exemple, certains projets de restauration de la continuité écologique ont pu donner lieu à des réunions publiques, qui se sont vite avérées offrir une tribune aux opposants pour attaquer ces projets. La recherche de solutions alternatives a pu ainsi aboutir à l'organisation d'une « permanence » ouverte par secteur à de petits groupes de riverains et d'élus avec diffusion du film de l'agence de l'eau concernant la restauration écologique, exposition du projet et échange avec l'équipe locale : un format offrant davantage de temps d'explication et de réponse aux attaques, mais aussi une forme de dilution de l'information et des échanges. Ce type d'adaptation n'est cependant pas toujours possible, notamment lorsqu'une forme de consultation réglementée est prévue, généralement une enquête publique, et que les partenaires détenteurs des cadres réglementaires souhaitent s'y tenir.

La réglementation et la participation entretiennent ainsi des relations complexes et il arrive souvent que la première vienne empêcher la seconde de se poser en véritable levier. Pourtant il est patent que la participation gagne du terrain, sachant qu'avec le temps les tenants de la réglementation se rendent compte qu'au-delà de son édicton, c'est sa mise en œuvre et son respect qui priment. A cet effet, la sociologie du droit et la justice procédurale¹⁸⁵ montre que l'écoute des points de vue divergents, la justification argumentée de la règle, la prise en compte des intérêts minoritaires voire leur dédommagement témoigne d'une forme de reconnaissance sociale publique et génère un terrain favorable à l'acceptation de la règle, voire à sa mise en œuvre volontaire. La réglementation a donc besoin d'une dimension participative pour ne pas être caduque.

¹⁸⁴ Berge Manon, Mémoire de stage de Master 2ème année : « Contextes, structures et dynamiques d'acteurs dans les SAGE : quels facteurs de contrainte et de succès à la démarche ? », Université Montpellier 2, Département des Sciences de la Terre, de l'Eau et de l'Environnement de Montpellier, 2013

¹⁸⁵ Rawls John, *Théorie de la justice*, seuil, 1971

Moreau Clémence, Rinaudo Jean-Daniel, Garin Patrice, « La justice sociale dans la construction du jugement d'acceptabilité. Analyse des réactions d'agriculteurs face à différentes règles de partage de l'eau souterraine », *Économie rurale*, 2015/2 (n° 346), p. 31-48. URL : <https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2015-2-page-31.htm>, pour un exemple pratique lié à l'eau

Entre financement et participation

Concernant les relations avec le levier financier, le principal atout que peut en tirer le levier participatif est le **bénéfice de moyens dédiés à l'animation du processus participatif**, qui revêt forcément un coût potentiellement significatif, notamment lorsque cette animation fait appel à des compétences spécifiques. Pour certains animateurs, le coût global du projet est d'ailleurs une des clefs du choix amenant à faire appel ou non à un appui extérieur. Dans ce cadre, les financeurs disposent d'un pouvoir effectif sur la place accordée à la participation, sans pour autant toujours disposer de références établies sur les coûts correspondants intégrés dans une enveloppe globale de financement. En retour, la forte contingence de la participation rend souvent difficile d'en évaluer précisément le coût au stade de la négociation des enveloppes.

Par ailleurs à l'instar et le plus souvent en synergie avec la réglementation, les financeurs sont également capables d'**imposer des délais** pour l'octroi de leurs enveloppes, contraignant le déroulement des processus de participation. C'est le cas par exemple pour certains seuils dont l'effacement est prévu pour être financé avant une certaine date, sans que naturellement l'obligation réglementaire ne soit pour sa part levée. Ce double-jeu tend généralement à faire pression sur les maîtres d'ouvrage, qui peuvent finir par craindre eux-mêmes la participation comme une menace pour eux.

Enfin, l'apport de financement peut exiger une **définition très précise des projets/actions à mettre en œuvre**, qui ne laisse finalement plus de marges de manœuvre et de négociation lors du processus de concertation, dont l'intérêt et la crédibilité se trouvent affectés. C'est par exemple le cas pour certains plans d'entretien et de gestion des cours d'eau résultant d'études préalables de plus en plus finalisées en lien avec des règles de financement également plus précises, interrogeant même l'utilité d'une enquête publique en dehors de sa vocation réglementaire. De façon plus exceptionnelle et marginale, certains financeurs admettent le principe d'une prise en compte d'éléments de proposition non définis à l'avance, voire le financement d'éléments ne faisant l'objet de lignes non prioritaires, voire d'aucune ligne. En ouvrant ainsi des perspectives aux propositions émanant du processus participatif, ces souplesses, même d'un montant mineur ou avec un caractère quasi-symbolique, présentent de réelles vertus pour atteindre un accord et passer à la phase de mise en œuvre. Il en est ainsi de ce bassin versant sur lequel les élus, en échange d'un petit financement pour un projet à dimension touristique (un chemin piéton le long de la rivière) acceptent le compartiment « milieux aquatiques » du contrat de rivière.

Il n'est cependant pas évident que les acteurs détenteurs des leviers réglementaire et financier saisissent que s'ils soumettent les gestionnaires à des formes d'injonction paradoxale en termes de participation, ils ont eux-mêmes à faire face à une double contrainte plus importante, sachant que leur pouvoir décisionnel sur les projets affecte souvent la capacité de mise en œuvre de ces mêmes projets. Doivent-ils abandonner de leur pouvoir de cadrage pour ne pas bloquer l'action ? A partir de quels constats ? En acceptant de négocier leurs cadres, la réglementation et le financement perdent symboliquement une partie de leur légitimité et pour ceux qui l'incarnent une partie potentielle de leur pouvoir futur, car comme le veut l'adage : « si vous négociez une fois, vous négociez toujours ». On observe donc des difficultés de positionnement du pouvoir réglementaire notamment vis-à-vis de la participation que ce soit dans les instances participatives (paritaires notamment) ou dans la définition des objectifs politiques de ces derniers.

Il en découle une propension à n'envisager la participation que dans le seul objectif d'accroître l'acceptabilité sociale du projet pour s'assurer de son acceptation. Parfois, et plus rarement, il s'agira dans cette optique d'améliorer sa pertinence, sa qualité technique ou simplement devoir de juguler la contestation, en recherchant un terrain de négociation. Il sera en revanche rarement question de consolider le partenariat, et/ou de renforcer la capacité de participation des citoyens, en vertu de la notion d'empowerment¹⁸⁶ ou d'ouvrir la négociation à d'autres intérêts généraux.

5.2.3. Les facteurs socio-politiques

Les facteurs socio-politiques sont ceux qui se rapportent aux partenariats, aux jeux de rôles, au portage politique et à la présence des différents acteurs concernés. Autant dire qu'ils occupent une place centrale puisque l'une des ambitions majeures de la participation est de donner une place à ces acteurs en tant que parties prenantes de la démarche.

Tout d'abord, la **présence et la multitude des acteurs en présence** va impacter la manière dont sera pensé le projet. Sur un territoire investi par de nombreux acteurs associatifs, un effort spécifique sera par exemple fait pour les associer au projet. En fonction du nombre d'acteurs concernés (groupes de riverains par exemple), des modalités d'organisation adaptées au grand groupe seront recherchées.

De plus, les démarches participatives sont le **terrain d'alliances** ou plus ou moins attendues qui peuvent aussi bien s'avérer vertueuses que défavorables à la dynamique de projet, comme le souligne ce gestionnaire porteur

¹⁸⁶ Ou « autonomisation/capacitation » signifiant littéralement « renforcer ou acquérir du pouvoir »

d'un projet de barrage sec écrêteur de crue qui fait face à une alliance entre des riverains relevant d'une logique *nimby* et des jeunes urbains critiquant l'expression d'un modèle de développement abhorré, de type zadiste. La déstabilisation de cette opposition est d'autant plus difficile à envisager que les arguments répondant aux attentes des uns n'en sont pas pour les autres.... Plus globalement, l'existence ou l'absence de tensions entre acteurs sur un territoire peut avoir une grande influence sur la stratégie de concertation mise en place. Le choix peut en effet être fait d'isoler certains acteurs, de différencier certaines scènes de concertation afin que les conflits n'éclatent pas aux yeux de tous, d'oublier volontairement certains acteurs, ou encore de privilégier les formats en scène ouverte pour diluer les conflits de personnes.

Par ailleurs, **la qualité du portage politique** du projet et de la démarche de participation associée les conditionne fortement. Un portage politique lisible et suffisamment fort, c'est-à-dire appréhendé comme capable d'arbitrer un débat et le cas échéant le trancher pour aboutir à une décision, constitue un véritable atout pour favoriser l'implication des parties prenantes. Les investigations conduites auprès de plusieurs AAC ont démontré des faiblesses récurrentes d'un portage politique porté par des élus de syndicats d'eau potable, pour des questions telles que leur méconnaissance du grand cycle de l'eau, de l'agriculture, des territoires accueillant les captages.

Enfin, il est clair que ce type de démarches n'attire généralement pas des élus, « poids lourds de la politique », notamment parce que les questions d'eau et d'environnement, outre leur tonalité généralement technique, ne sont pas considérées comme suffisamment porteuses ou alors potentielles sources d'ennuis en cas de crise (pollution, manque d'eau, inondation,...). Une étude sur les élus de l'eau¹⁸⁷ avance en effet les éléments suivants : « *Au niveau national, rares sont d'ailleurs les élus investissant une partie de leur carrière sur les questions d'eau. Ce sont toujours les quelques mêmes noms que l'on voit apparaître dans les manifestations sur ce thème ou présider des comités ou des commissions dans ce domaine. Il faut dire que les élus semblent attendre peu de retours sur investissement électoral d'un engagement dans ce secteur, et notamment sur les questions de « grand cycle ». Autant les « élus de l'eau » estiment à 85-87 % que l'eau potable et l'assainissement constituent la première préoccupation des électeurs dans le domaine de l'eau, autant ils sont moins de 50 % à considérer que cela est le cas de l'environnement et des milieux aquatiques.* » En conséquence, la présence et l'investissement d'un ou plusieurs élus moteurs peuvent être des éléments de leviers très importants pour les démarches participatives.

5.2.4. Les facteurs relatifs à l'animation

Les démarches de concertation sont aujourd'hui vues voire promues (dans certains guides) comme des projets dont la réussite dépend fortement de la stratégie mise en place par l'équipe d'animation et de ses compétences pour le faire.

La méthodologie de participation mise en place peut effectivement varier d'un bassin à l'autre suivant l'animation en place. Ces facteurs relatifs à l'animation sont de trois ordres :

Le temps d'animation

Il recouvre le « dimensionnement » de l'animation en place sur le bassin versant et le temps accordé à la participation. On sait en effet que les démarches participatives peuvent présenter la contrainte d'être relativement chronophages car elles exigent un temps important de rencontres, réunions et ateliers,... et d'échanges informels, de porte à porte,... Dans les faits, on note que le temps accordé à la participation peut varier de manière importante d'un bassin à un autre. En témoigne notamment la diversité des réponses d'animateurs de bassin versant à une question concernant le temps qu'il

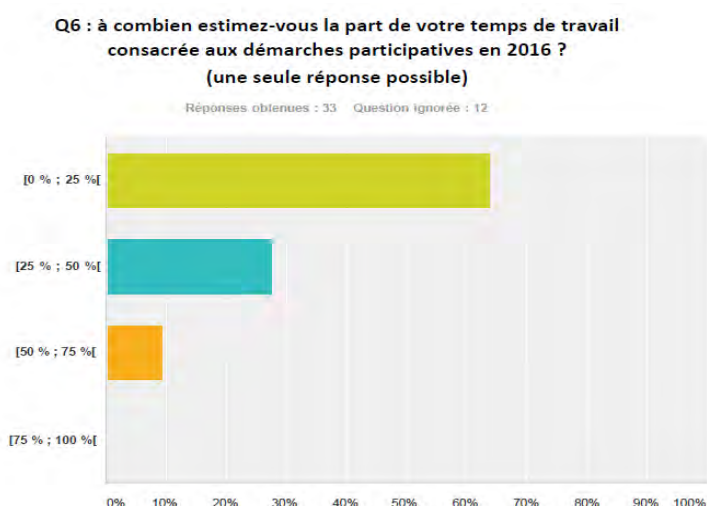


Tableau 16 : Résultats d'une enquête par questionnaire réalisée par l'AERMC dans le cadre d'une journée sur la participation auprès d'une quarantaine d'animateurs de bassin versant sur le temps de travail accordé à la participation

¹⁸⁷ Barone Sylvain, Sannier Bastien, Campardon Myriam, Guérin-Schneider Laetitia, Les élus des syndicats de gestion de l'eau (grand cycle). Profils, implications, perceptions et préoccupations, IRSTEA, AERMC 2017

consacre à la participation¹⁸⁸. Près des 2/3 des répondants estiment y passer de 0 à 25% de leur temps, un quart de l'ordre de 25 à 50% de leur activité et 10% plus de la moitié... sans compter le quart de l'effectif qui n'a pas su ou pu répondre. Cet éventail révèle sans aucun doute la difficulté pour ces animateurs à authentifier le temps et les moyens qu'ils y consacrent et celle de définir ce qui est de ce ressort ou pas.

Les compétences en animation et la sensibilité à cette question

L'animation de la participation est la plupart du temps remise entre les mains des animateurs des démarches techniques eux-mêmes. Ces agents sont quasiment tous issus de **formation scientifique et technique**, comme le démontre l'étude réalisée par l'OIEau sur le renforcement des compétences des animateurs de SAGE et de contrats¹⁸⁹. Nous-mêmes ne repérons aujourd'hui qu'un animateur SAGE disposant d'une formation en sciences politiques. En conséquence, leur conception de la participation les conduit à mobiliser spontanément la participation principalement dans un objectif d'**acceptabilité sociale** et de performance environnementale, à l'instar d'ailleurs de leurs partenaires techniques et financiers.

N'ayant peu de connaissance théoriques et pratiques relatives à la participation, nombre d'animateurs cherchent à gagner en compétence dans ce domaine. Sur les 236 animateurs de bassin interrogés dans le cadre de cette étude de l'OIEau et parmi les 9 thèmes proposés, la

concertation et le dialogue territorial arrivent en tête des besoins prioritaires de formation : « Les animateurs (trices) expriment le besoin d'améliorer leurs compétences sur le dialogue territorial, la concertation, les éléments de méthode pour construire une stratégie de concertation. Ils expriment le besoin de réaliser un travail sur soi pour améliorer leur « savoir-être » et ainsi leur relation aux acteurs du territoire du SAGE/contrat, pour conduire des réunions, pour résoudre des conflits par la non-violence... »

On remarque que ces attentes en matière de formation sont liées dans les discours des animateurs à leurs difficultés à toucher le grand public. Certains considèrent en effet ne pas faire de la participation au sens « noble » du terme. Ce sens « noble » serait celui d'une participation démocratique idéalisée, accordant une place à tous les acteurs, y compris au grand public, qui donnerait lieu à une co-construction des actions et à une implication politique forte. « Co-construction » – « grand public » – « démocratie participative » – sont des mots-clés entendus fréquemment en entretien et se rapportant à un idéal de la concertation présents chez bon nombre d'animateurs et certains de leurs partenaires.

Si les compétences en animation jouent en effet sur les tactiques de participation mises en place par les animateurs, l'analyse montre cependant que les animateurs disposant de ces compétences (suite à des formations notamment) n'arrivent pour autant pas à développer des pratiques plus ouvertes ou plus co-construites quand les cadres ne leur permettent pas.

L'expérience d'animation et l'ancrage local

C'est un facteur important qui détermine la manière dont sont pensées les démarches participatives à l'échelle locale. En effet, dans l'optique d'adapter au mieux l'approche participative à son contexte d'intervention, l'expérience et les leçons tirées de ces expériences par l'équipe d'animation sont un levier important pour connaître les formats, les modalités, les types de configurations et de publics ainsi que les techniques de facilitation jugées les plus favorables pour tous. On remarque en effet que les territoires où les animateurs sont les plus confiants dans les méthodes qu'ils mettent en place sont ceux où ils sont en place depuis longtemps, connaissent et ont développés des liens de proximités avec les acteurs locaux, et ont mis en place certaines habitudes de travail productives. Cependant, cette expérience peut également cacher quelques effets pervers

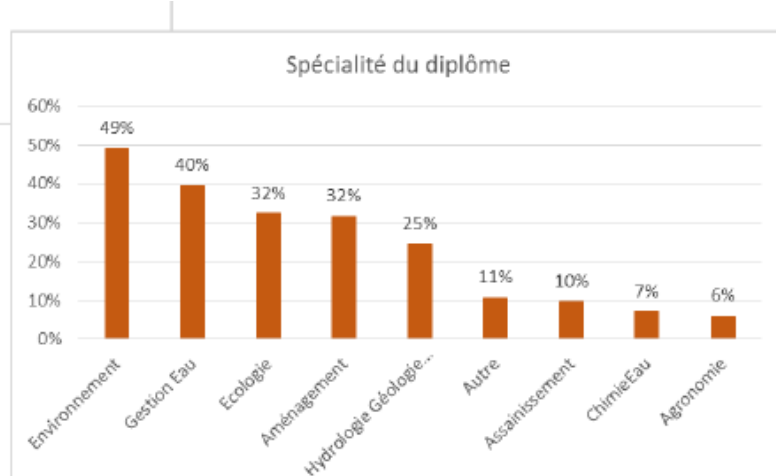


Tableau 17 : Spécialité des diplômes des animateurs de bassin versant. Extrait de l'étude : « Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences », Office National de l'Eau, Décembre, 2015

¹⁸⁸ Enquête réalisée par l'AERMC dans le cadre d'une journée sur la participation auprès d'une quarantaine d'animateurs SAGE/Contrat (2017)

¹⁸⁹ Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs (trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences, Office National de l'Eau, Décembre, 2015

quand les habitudes de travail conduisent à ne plus renouveler les formats et les publics et à ne pas les adapter à la variété des situations et des enjeux.

5.2.5. Des facteurs qui n'ont pas tous le même poids sur la détermination du projet de participation

Lorsqu'on examine les stratégies de concertation, il apparaît que cette variété de facteurs pèse différemment sur leurs constructions.

En effet, **les facteurs contextuels** sont les « données d'entrée » du projet et déterminent les enjeux et les besoins en matière de participation. Il s'agit d'éléments intangibles nécessaires à prendre en compte dans la stratégie. Ils peuvent constituer des contraintes (ex. la contestation autour de la destruction d'un seuil sur le bassin versant voisin a touché l'opinion publique du territoire) ou des opportunités (ex. Les enjeux eau potable sont généralement très appropriés localement depuis les arrêtés de sécheresse de l'année dernière). Ils permettent également de diagnostiquer des besoins relatifs à l'organisation de la participation (diviser ou non le territoire en secteurs, évoquer ou non des éléments de l'histoire du territoire, faire ou non le lien entre différents enjeux relatifs à la GEMA ou au développement du territoire,...).

Les cadres réglementaires, financiers et temporels s'imposant aux projets jouent quant à eux un rôle prépondérant dans les stratégies : ils déterminent la place et les objectifs qui seront accordés à la participation. En effet, la participation étant mise au service d'un projet technique, elle sera forcément fortement impactée par les contraintes qui pèsent sur ce projet technique. S'il est réglementé et doit répondre à des objectifs précis, une co-construction ne pourra pas être envisagée, et il s'agira plutôt de se rabattre sur une consultation voire sur une information. Les moyens financiers et les délais accordés seront également fortement déterminants pour définir le niveau de proposition qui est accordé aux participants à la démarche et leur niveau d'accès à la prise de décision. Ces cadres constituent des éléments intangibles (cadres réglementaires) ou difficilement négociables (délais et financement).

- ⇒ **Ces deux premiers cadres alimentent les choix stratégiques, qui posent les cadres et principes de la démarche participative (enjeux, objectifs, marges de négociation, moyens, délais,...)**

Les jeux d'acteurs et les partenariats sont des éléments systématiquement pris en compte par les animateurs qui mettent en place les stratégies de participation. Ils déterminent en effet les modalités de mise en œuvre de la participation : ordre des consultations, choix de réunir ou de séparer certains acteurs, appui sur le politique, nombres et fréquence des instances de suivi,... Ces éléments ne sont pas intangibles et peuvent varier au cours du processus de participation, voire se trouver transformés par ce dernier. Les stratégies étudiées montrent que ces éléments sont analysés tout au long de la démarche et les modalités de participation ajustées en fonction de ce suivi.

Enfin, **la capacité d'animation** impacte elle aussi les modalités de mise en œuvre de la participation. Le temps dont dispose l'équipe d'animation, ses compétences, et son « savoir-faire » déterminent son niveau d'analyse, de maîtrise et d'adaptation aux autres facteurs évoqués précédemment.

- ⇒ **Ces deux cadres déterminent davantage les choix tactiques présidant à la mise en œuvre de la démarche participative (modalités d'association des parties prenantes, de mise en débat du projet)**

Le schéma ci-après résume l'impact de chacun des facteurs sur la détermination de la stratégie.

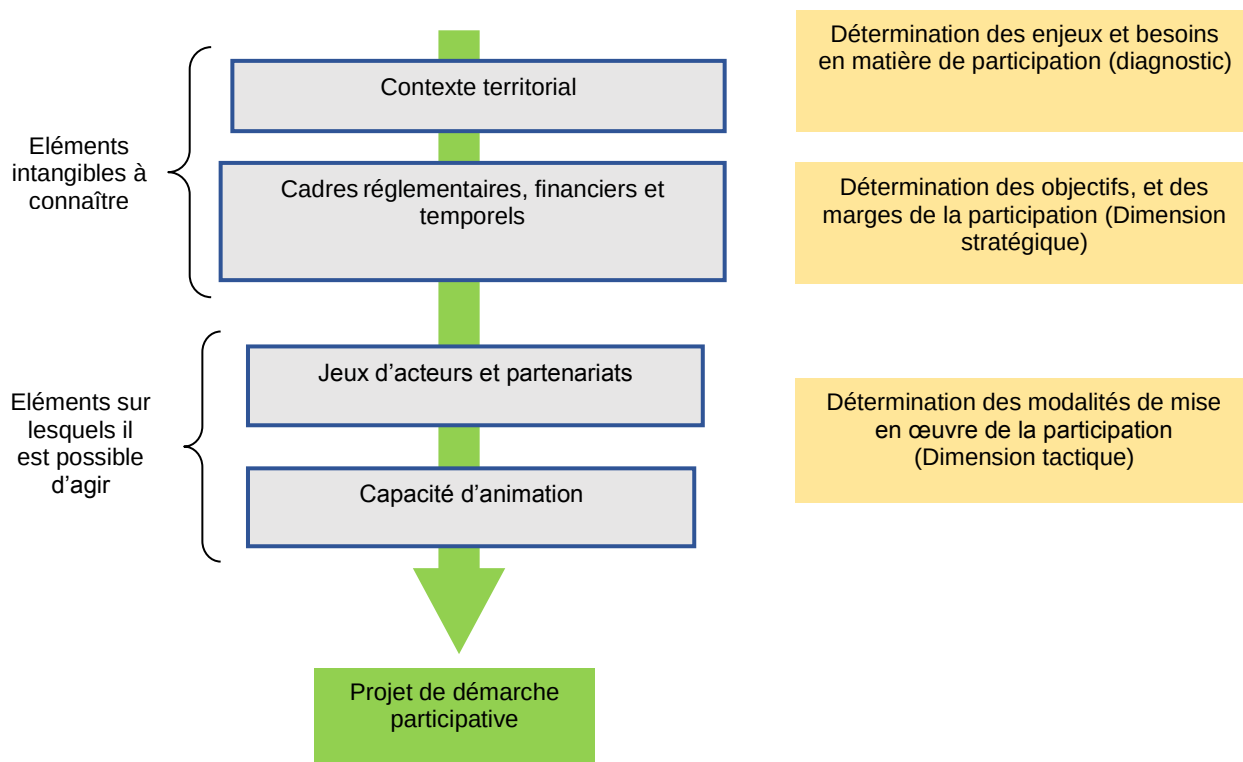


Figure 21 : Schéma de l'impact des différents facteurs pesant sur la détermination du projet participatif

A la lumière de ces éléments, transparait le fort impact des cadres réglementaires et financiers sur la conception des démarches participatives. Si l'échelle de l'équipe d'animation peut être déterminante pour penser les modalités de mise en œuvre de la participation, il apparaît qu'elle ne conditionne pas le niveau de co-construction ambitionné, ni le niveau d'ouverture de la participation.

5.3. Les démarches participatives au cœur d'injonctions paradoxales

Au-delà, cette analyse permet de mettre à jour l'aspect paradoxal des injonctions qui pèsent sur les démarches participatives. La « participation » se trouve à la fois de plus en plus encouragée dans les projets, par les partenaires réglementaires ou financiers qui eux-mêmes sont les promoteurs de cadres qui contraignent fortement cette même participation.

Il en ressort chez les porteurs de démarches participatives interrogés des discours convaincus sur le bien-fondé d'approches participatives suffisamment ouvertes et aussi peu prédéterminées que possible laissant le champ libre à une réelle « co-construction » et de l'autre le sentiment chez eux d'une incapacité à atteindre cet idéal tout en œuvrant à appliquer les directives s'imposant aux territoires. Ces contradictions amènent une certaine frustration chez les animateurs, certains en arrivant même à considérer qu'ils ne font pas de la « vraie » participation, pris dans un dilemme entre défense du projet de planification et redéfinition participative de ce dernier.

Au final, s'il peut paraître d'un premier abord qu'il n'existe pas de prescription stricte en matière de participation de la part des partenaires réglementaires et financiers des démarches, en réalité la contrainte que représentent leurs prescriptions sur les aspects techniques des projets et leurs délais constitue un positionnement et une prescription en soi encadrant strictement la participation et les marges de manœuvre qui lui sont octroyées.

Or, comme le souligne Laurent Mermet¹⁹⁰, la « richesse des alternatives » est un des critères d'évaluation d'une démarche de concertation. Ce critère « veut que pour être réellement choisi (plutôt que « forcé ») tout projet soit mis en regard d'autres cours d'actions envisageables ». La prégnance des objectifs techniques donne aux acteurs le sentiment que les démarches participatives qu'ils mènent forment un pis-aller de concertation car les discussions ne peuvent de toutes manières pas remettre en cause le projet dans ses fondements.

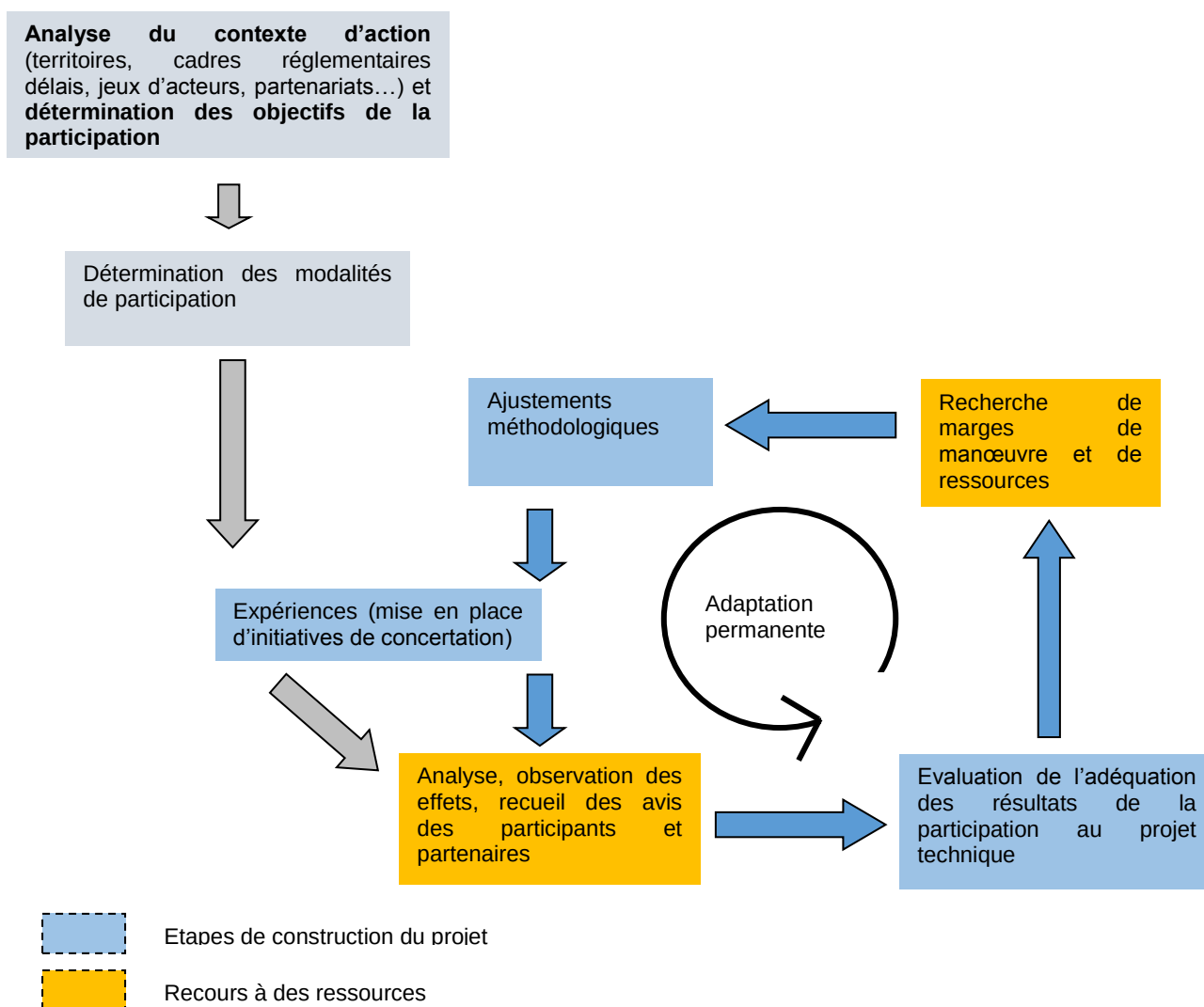
Coexistent ainsi deux logiques au sein des démarches : celle, sociale et politique, de la mise en mouvement d'une pluralité d'acteurs vers une destination commune, et celle, technique, de l'atteinte d'objectifs d'amélioration en matière de gestion. Dans les discours, la participation est valorisée pour sa valeur démocratique, mais dans les faits elle est largement instrumentalisée par les enjeux techniques pour favoriser leur acceptabilité sociale.

5.3.1. Une tactique d'adaptation perpétuelle

Les objectifs et la place de la participation étant largement déterminés par les cadres réglementaires et financiers encadrant les projets, la marge de manœuvre laissée à l'animation relève non plus de la stratégie (pas de définition des objectifs et des moyens sur lesquels l'animation n'a pas de prise), mais de la « tactique ». Le développement d'une tactique de concertation consiste à déterminer les méthodes de participation.

L'analyse des pratiques des animateurs de bassin versant montre que cette tactique est basée sur **une analyse et une adaptation permanente** aux éléments de contexte observés.

Le schéma suivant illustre la trajectoire de réflexion tactique menée autour d'une démarche participative.



¹⁹⁰ Mermet Laurent, les porteurs de projets face à leurs contradictions : six critères pour évaluer la concertation en aménagement, 2005

Figure 22 : Illustration de la tactique d'adaptation permanente des animateurs de démarches participatives

Les récits de conduites de démarches de concertation montrent que leur animation et leur organisation relèvent d'ajustements permanents. Si des modalités de participation sont souvent définies en amont, elles sont ensuite adaptées au regard de l'avancée du projet, de sa réception et de l'adéquation des résultats de la participation au projet technique.

Exemple de stratégie d'adaptation à propos de l'effacement d'un seuil :

- **Contexte d'action** : Projet de restauration de la continuité écologique d'un cours d'eau en liste 2 (action réglementaire), intervention sur un bief où il reste un usage. Etude technique privilégiant le scénario de l'effacement, accord des élus.
- **Détermination des modalités de participation** : Présentation du scénario en réunion publique avec discussion sur les possibilités de mesures compensatoires.
- Mise en place d'initiatives de participation : 1^{ère} réunion publique.
- **Analyse, observation des effets, recueil des avis des participants et des partenaires** : Fortes oppositions des riverains et refus des mesures compensatoires proposées, constitution d'une association de riverains.
- Evaluation de l'adéquation des résultats de la participation au projet technique : Blocage du projet.
- **Recherche de marges de manœuvre et de ressources** : Nécessité de retrouver un accord politique et de rencontrer les riverains dans une configuration plus saine.
- Recherche de marges de manœuvre et de ressources : Nouvelles réunions publiques.
- Analyse, observation des effets, recueil des avis des participants et des partenaires : L'opposition perdure...
- **Evaluation de l'adéquation des résultats de la participation au projet technique** : blocage du projet entraînant des difficultés pour son financement au regard des délais réglementaires imposés.
- **Recherche de marges de manœuvre et de ressources** : Obtention d'une subvention de la part des partenaires financiers pour l'intervention d'une mission de médiation. Recours à l'expertise du CPIE.
- **Recherche de marges de manœuvre et de ressources** : Rencontres individuelles avec les riverains, identification d'un représentant des riverains présent en comité de pilotage...

5.3.2. Une tactique d'expérimentation

L'analyse de la situation d'intervention

Une première étape commune à tout projet participatif consiste pour les animateurs à analyser la situation dans laquelle ils interviennent, c'est-à-dire à s'intéresser de près aux déterminants qui impactent le projet et aux éléments de contexte sur lesquels ils peuvent travailler pour adapter aux mieux la tactique aux besoins du territoire et des acteurs.

Les enquêtes menées ont montré que la capacité d'analyse de l'animateur de la démarche participative constitue son principal atout pour construire une méthodologie la plus adaptée possible aux besoins des acteurs. Si l'analyse du contexte « de départ » est souvent réalisée de manière implicite par les animateurs, ils poursuivent un travail constant d'analyse pendant la mise en œuvre du projet qui, lui, est beaucoup plus conscientisé.

Expériences et ajustements méthodologiques

Dans les récits de projets participatifs est alors souvent mise en valeur une approche analytique basée sur une série de séquence d'expériences / observations / ajustements qui demande à l'animateur une analyse constante. Ainsi, de premiers éléments méthodologiques sont déterminés : choix d'une instance et de sa composition, de sa fréquence, d'une progression planifiée, de secteurs géographiques concernés, des contenus soumis à avis, ...

Une fois de premières expériences réalisées, l'animateur observe rapidement de premiers résultats : il recueille les points de vue des participants, observe les avancées du projet. Plus globalement, il est souvent sensible au climat et aux effets sociaux de ces premières expériences et est en mesure de dire, y compris sans pouvoir pleinement en expliquer les raisons, si « *la mayonnaise prend* » ou non. Pour être clair, cette analyse n'est quasiment jamais réalisée avec des outils précis (questionnaires de satisfaction ou autre) mais relève plutôt de la sensibilité et de la capacité d'analyse de l'animation.

- **Tirer des leçons d'expériences difficiles**

A force d'expériences et d'analyse, nombreux sont les animateurs « expérimentés » qui sont en mesure d'adapter la méthodologie qu'ils mettent en place. Ainsi, une animatrice de SAGE explique : « *En fonction de ce qu'on va aborder en CLE, j'instaure un format de réunion différent, ambiance détendue ou réunion plus structurée... Je varie aussi les durées de réunion en fonction des sujets (demi-journée ou journée complète, travail en plénière ou en ateliers...). Quand je sais que c'est un sujet polémique, j'organise un format « d'auditions » pour canaliser l'opposition, où l'opposant a son temps de parole et où les autres sont obligés d'écouter, et en laissant un vrai temps de débat entre membres de la CLE ensuite.... Je me suis aussi rapidement rendu compte que certains ne prenaient jamais la parole donc maintenant je m'assure d'avoir un format qui les oblige à se positionner* ». Elle ajoute : « *On a aussi appris l'importance des temps de convivialité, maintenant on organise toujours les réunions de bureau de CLE le matin pour permettre de manger ensemble* ».

Les adaptations méthodologiques en cours de projet peuvent concerner de nombreux aspects : format des réunions (thématique, géographique, par type d'acteurs, politique, technique, individuel ou collectif...), lieux, fréquence, horaires, nombre et variété de participants, méthodes d'animation, modalités de questionnement, instances de suivi, méthode de validation et de prise de décision, format et diffusion des compte-rendu...

L'exemple de cette animatrice de contrat de rivière illustre également cette adaptation permanente : « De notre première expérience compliquée de concertation sur la destruction d'un seuil, on a tiré beaucoup de leçons : on avait réuni ensemble les différents propriétaires lors de la première réunion et ça a crispé les gens, les réticences des uns en ont entraîné chez les autres...maintenant on préfère rencontrer les riverains individuellement ou par petits groupes. Et puis maintenant lors des échanges avec les propriétaires, on produit systématiquement des notes de décision, surtout quand il y a des changements d'interlocuteurs et y compris quand il s'agit de simples discussions téléphoniques. Par exemple, le fait d'avoir montré les avant-projets au propriétaire a créé une attente chez lui. Dans la première hypothèse de projet, le curage du bief avait été envisagé, et même si cela a ensuite été retiré du projet, le propriétaire n'en démordait pas. Il est donc nécessaire de faire des comptes rendus des modifications effectuées en cours de démarche pour en assurer la transparence. On a aussi compris que ça pouvait débloquent les oppositions de faire du « donnant-donnant » en accordant des travaux de replantation, de création d'ouvrages de franchissement ou de rebouchage de fuites pour mieux faire accepter le projet. Maintenant ce sont souvent sur les mesures d'accompagnement qu'on négocie. » Elle ajoute : « une dernière chose aussi, on a remarqué que les temps réglementaires qui s'interposent entre deux contacts avec les gens leur font penser que le projet est abandonné, il faut donc tenir très régulièrement les gens informés. »

On note en effet que plus les animateurs ont d'expérience de participation, mais surtout, plus ils sont en mesure de les analyser, plus ils estiment avoir pu éviter les blocages et avoir mis en place une démarche satisfaisante.

- **S'adapter aux changements de situation et à l'évolution des jeux d'acteurs**

Cette capacité d'analyse peut également être mise à profit en cas de changements au niveau de la « situation initiale » d'intervention comme en témoigne cet exemple sur un contrat de milieu, l'animatrice explique : « *En 2014, on a eu un important renouvellement des élus sur le territoire, on s'est retrouvé en réunion avec des personnes qui n'étaient plus en capacité de débattre des sujets comme leurs prédécesseurs. Et puis cela créait une distinction entre les « nouveaux » et les « anciens », on a donc décidé de mettre en place des sessions de formation / sensibilisation pour les nouveaux élus* ». Cet autre cas illustre également la capacité d'adaptation aux changements de situation : « *Quand on a étendu le deuxième contrat de rivière au bassin versant voisin, il a fallu que tout le monde s'approprie ce nouveau territoire. On a décidé de varier les lieux de réunion et de faire déplacer les élus sur les communes de l'autre bassin versant, ça a facilité leur connaissance* ». Enfin, un troisième cas d'adaptation aux changements de contexte : « *Quand le syndicat de bassin a disparu et que la démarche de bassin a été portée par l'EPAGE œuvrant à une échelle beaucoup plus vaste, on s'est dit qu'il ne fallait tout de même pas perdre le lien de proximité qu'on avait avec les acteurs locaux. On a décidé de mettre en place des « commissions géographiques » du contrat à l'échelle de sous-bassins versants* ».

L'existence d'une équipe d'animation peut aider à construire une analyse des situations dans lesquels elle intervient : on observe en effet que les animateurs, notamment lors de temps informels, peuvent opérer des rapprochements et tirer des analyses de l'expérience de leurs collègues. Ainsi, plus un territoire sera investi de démarches de gestion intégrant une dimension participative, plus importante sera la capacité d'analyse collective de la situation d'intervention et plus nombreuses seront les expériences à mettre à profit.

5.3.3. Recherche de marges de manœuvre et de ressources extérieures

Quelles que soit son expérience, ses compétences ou sa capacités d'analyse, les ajustements méthodologiques que l'animateur propose ne sont pas toujours suffisants pour aboutir à une démarche participative satisfaisante, qui peut faire face à une situation de « blocage », l'opposition des participants, la démobilisation des acteurs, des controverses techniques, ...

En fonction des résultats obtenus, de la satisfaction des participants et de l'adéquation des idées obtenues avec les objectifs du projet technique, l'animateur cherche donc de nouvelles marges de manœuvre ou ressources pour débloquent ce type de situation. Celles-ci peuvent être de plusieurs ordres : recherche de négociation des cadres ou de nouveaux partenariats et alliances ; recours à des guides et, préférablement, à des formations en matière de participation ; recours à une expertise extérieure.

Des cadres très difficiles à négocier

La contrainte que représentent les cadres réglementaires et financiers sur les démarches participatives est souvent la plus forte. Pour autant, il est rare que les animateurs de démarches cherchent à les négocier : « *On savait très bien que si on ne trouvait pas une solution avant fin 2017, on n'aurait plus de financement* ».

Néanmoins, certaines négociations peuvent tout de même être opérées. Dans un cas de blocage sur une opération de restauration de la continuité écologique, une subvention a été accordée à la structure de bassin versant pour faire appel à un médiateur ou sur ce SAGE, le technicien de rivière, présent depuis une dizaine d'années sur le territoire et bénéficiant à ce titre de bonnes relations avec la police de l'eau, a pu négocier le classement en liste 2 d'un cours d'eau initialement prévu en liste 1, pour disposer de davantage de temps pour conduire une concertation avec les propriétaires de seuils,... et réduire les risques de blocages.

Recherche de partenariats et d'alliances

Pour renouveler une situation, une configuration ou un jeu d'acteurs dans lequel la démarche s'enlise, des ressources peuvent être trouvées dans la recherche et la mobilisation de partenariats et d'alliances. Ceux-ci peuvent notamment être cherchés en dehors du cercle d'acteurs originellement concernés par le projet. C'est notamment le cas pour ce SAGE de Bretagne où une commission a été créée pour réfléchir collectivement aux liens à l'urbanisme. Celle-ci a été élargie à des acteurs issus du SCOT initialement non représentés à la CLE, afin d'alimenter et étayer les débats de leurs acquis. Afin que ces échanges soient légitimés, un accord politique de principe entre élus présidant aux destinées du SAGE et du SCOT a été requis en préalable. Un autre exemple est celui de ce territoire d'un affluent du Rhône pour lequel il était difficile de mobiliser le grand public au sein des instances existantes dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie zones humides. Un partenariat a donc été mis en place avec le Conseil Citoyen de la Communauté de Communes, afin de mutualiser certaines réunions et permettre ainsi de mobiliser des « représentants » de ce public large.

Le renouvellement du jeu d'acteur peut aussi passer par la recherche d'une amélioration des partenariats existants. C'est par exemple le cas pour ce Parc Naturel Régional de Mayotte qui a suscité la création d'associations (pour les femmes qui pratiquent la pêche au djarifa et pour les opérateurs nautiques) afin que celles-ci soient identifiées et représentées dans les instances ou consultations préalables aux instances. Cela permet l'expression d'une position de groupe vis-à-vis de telle ou telle proposition.

Le recours à une expertise extérieure

Parmi les démarches participatives étudiées, peu ont eu recours à un accompagnement extérieur pour tout ou partie de leur mise en œuvre. L'animation de la démarche participative est préférablement réalisée en régie. Toutefois, certains ont parfois fait appel à une intervention extérieure pour bénéficier d'un appui méthodologique.

Cet appui peut être technique (dans le cas où des oppositions se cristallisent autour d'enjeux techniques et où l'appel à une expertise « neutre » peut permettre d'apaiser les tensions). Ce rôle de médiation par l'expertise technique peut être donné à un bureau d'étude ou un scientifique indépendant, mais aussi dans certains cas à un représentant de l'Etat (DDT, AFB). La médiation peut également passer par un recours à l'autorité politique, comme dans certains cas de « blocage » où le Préfet a été sollicité pour trancher. Dans ce cas il revêt plutôt un rôle de médiation.

Enfin, il peut consister en un appui à l'organisation de la concertation, dont les raisons évoquées lors des entretiens sont les suivantes :

- quand le gestionnaire considère être trop « *juge et partie* » et ne s'estime pas légitime à animer la concertation ;
- quand le nombre de participants ou l'ambition de la démarche nécessite des moyens humains importants ;
- face à l'ampleur technique et/ou financière du projet, exigeant de sécuriser le processus.

L'animation de la démarche peut être confiée à un bureau d'étude, à une association disposant de compétences spécifiques sur ces questions (de type CPIE).

Le recours aux guides et aux formations

Lorsqu'ils s'estiment en limite de compétences, les animateurs se tournent vers des ressources méthodologiques, avec une préférence pour les formations pratiques.

- **La tentation des guides**

De nombreux guides existent en matière de participation. Leurs formes sont diverses et variées que l'on peut distinguer de la manière suivante :

- **Des guides centrés sur une thématique technique ou une démarche GEMA type**, intégrant un volet participation, plus ou moins approfondi, même si la place accordée à la participation au sein de ces guides a tendu à s'étoffer avec le temps, en lien avec l'expression de besoins plus explicites et un retour d'expérience généralement valorisé dans ce cadre. Il s'agit par exemple des divers guides SAGE de la fin des années 90/2000 qui évoquent cette dimension davantage pour en souligner l'importance que pour l'outiller de façon pratique. Les guides techniques portant sur les AAC ou la restauration des cours d'eau évoquent également la participation.

Ce sont ces guides dont les animateurs disposent en priorité, sachant qu'ils sont essentiellement produits par leurs partenaires techniques et financiers (agences de l'eau, AFB).

- **Des guides traitant de la participation, sans rapport a priori avec la GEMA mais plus souvent avec l'environnement** en général (sauf exception de documents issus de réseaux associatifs tels que les CPIE par exemple), mais potentiellement mobilisables dans ce cadre. Ces guides peuvent être classés en deux grands types avec d'un côté pléthore de boîtes à outils mobilisables au service de la participation (ex. Fondation Nicolas Hulot, HarmoniCOP,...)¹⁹¹ et moins de guides offrant des clefs pour penser une posture et une démarche participative cohérente (ex. Dialogue territorial,...).

La connaissance de ces guides est très peu répandue chez les animateurs rencontrés, sauf à ce qu'ils aient participé à des temps de formation ou d'échange au cours desquels ils leur ont été présentés.

- **Des guides fondés sur la mise en exergue de la dimension sociotechnique des démarches participatives.** Il s'agit naturellement du guide sur la concertation et la communication dans le cadre des SAGE de l'AELB (2001). C'est également le cas des guides consacrés au Diagnostic Socio-économique portant sur les aires de captage, sous un angle plus sociologique (analyse et prise en compte des logiques et jeux d'acteurs sans nécessairement d'éléments très aboutis sur la gestion de la participation). Il s'agit également des guides Réduction de la vulnérabilité des territoires rhodaniens aux inondations (DREAL RA/2014) et Espaces de bon fonctionnement (AERMC/2017) qui opèrent un lien explicite et dynamique entre dimensions sociales et techniques, conçus comme deux polarités d'un système évoluant dans le cadre d'un déroulement temporel.

Ce sont des guides potentiellement détenus par les animateurs, au même titre que les premiers.

Pour la plupart des animateurs, les volets participation des guides sont souvent considérés comme difficiles à s'approprier. Ils sont généralement jugés « *trop théoriques* », « *trop généralistes* » ou « *trop elliptiques* », sachant que l'essentiel des enjeux est de parvenir à adapter leurs préconisations à la réalité sociale et politique des projets qu'ils portent. Et même s'il vaut mieux les connaître et les détenir, il faut aussi savoir s'en détacher, face au risque de se trouver découragé par la confrontation de l'idéalisation qu'ils peuvent provoquer la complexité de ces réalités.

- **Le privilège accordé aux ressources interactives**

Sans contester l'utilité de ces documents, l'étude de l'OIEau sur le renforcement des compétences des animateurs¹⁹² (2015) permet d'en constater les limites (cf. figure ci-dessous). Spécifiquement sur la concertation et sur l'appui CLE/comité, le recours à des outils méthodologiques est évoqué à égalité avec la participation à des journées de rencontre et d'échanges par les 170 animateurs SAGE et contrat. Les formations viennent derrière et les autres modalités ne sont pas citées (consultation publications, sites Internet et plateformes).

Nos enquêtes montrent également que l'échange de pratiques entre pairs est la principale modalité de renforcement des compétences des animateurs (formellement au sein de réseaux formels ou d'échanges plus informels). Par exemple, les jeunes animateurs d'AAC plébiscitent ces échanges, qui rompent également l'isolement professionnel d'un grand nombre d'entre eux.

¹⁹¹ Des références de documents et guides méthodologiques se trouvent en annexe de ce rapport.

¹⁹² Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences, Office National de l'Eau, Décembre 2015

Le recours à la formation est également répandu, sachant que les jeunes animateurs privilégient des modules pratiques et génériques, orientés notamment sur les postures et les savoir être (ex. animer une réunion, s'exprimer en public, savoir recevoir un refus et refuser soi-même, communiquer de façon non violente,...). Chez les plus anciens, le suivi de formations centrées sur des approches stratégiques, de type dialogue territorial, est plus répandu.

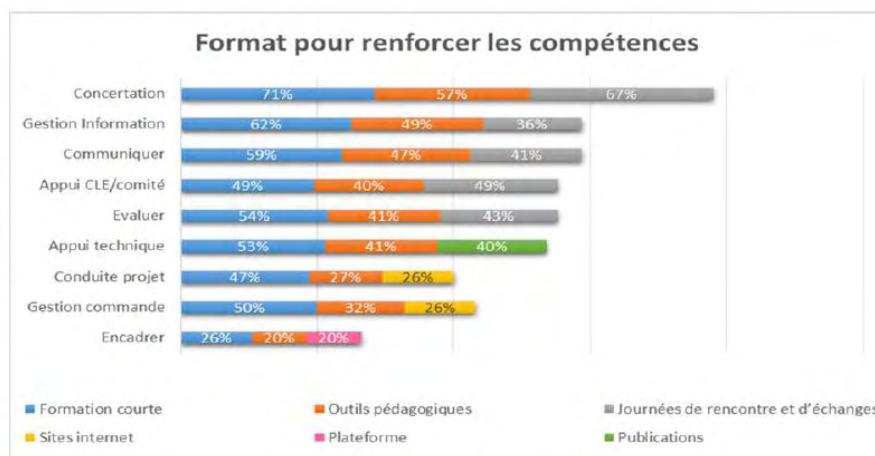


Figure 23 : Ressources privilégiées par les animateurs de bassin versant pour renforcer leurs compétences. Extrait de l'étude : « Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences », Office National de l'Eau, Décembre 2015

5.3.4. Un positionnement « en ligne de crête » exigeant des compétences relevant de savoir-être

A l'échelle individuelle, les injonctions contradictoires pesant sur les projets en matière de participation, se traduisent par l'adoption d'un positionnement spécifique de la part des animateurs.

L'exercice périlleux de devoir à la fois prendre en compte des usages, tout en garantissant l'ambition technique du projet semble requérir une habileté et un savoir-faire conjuguant l'écoute, la transparence, l'investissement d'un côté, et la conviction et la capacité à trancher de l'autre... Avec encore une fois comme ressources essentielles : la pratique et l'expérience.

- **L'écoute.** Le fait de prendre le temps de prêter une oreille attentive aux arguments des acteurs, y compris opposants au projet est souvent cité en premier lieu. Le souci de comprendre ce qui fonde leur positionnement et leurs attentes est expliqué comme étant une clé de l'intercompréhension, et *in fine* de la négociation. Ceci nécessite de ne pas imposer ses idées : « *Il ne faut pas prendre les gens pour des cons en disant qu'on a raison.* », « *Ne pas les prendre de haut* »
- **La transparence.** L'honnêteté est conçue comme une des clés de l'instauration d'une relation de confiance : « *Il ne faut pas faire de langue de bois si on veut avoir leur confiance.* »
- **L'investissement.** Le travail de conviction passe par un investissement important : se rendre disponible, se déplacer, parfois passer ses soirées à la rencontre des riverains. « *Il faut beaucoup de courage, être passionné* », « *Les gens ont besoin de sentir des gens motivés qui vont mener le projet jusqu'au bout* ».
- **La conviction.** Pour convaincre, il faut y croire. Les gestionnaires considèrent la capacité d'argumentation comme une compétence indispensable : « *Il faut poser le discours et le fondement des choses, avoir des clés pour savoir quel argument mobiliser, montrer qu'on ne lâchera rien, ne laisser aucun flou.* », « *Il faut un homme convaincu qui mène le projet car la bataille n'est pas simple* »
- **La capacité à trancher.** Ne perdant pas les ambitions du projet technique de vue, les animateurs considèrent qu'il faut aussi savoir « *arrêter d'écouter et choisir* ». « *Il n'y a pas de solution pour satisfaire tout le monde, et très peu de personnes sont prêtes à faire des compromis, il n'y a que le maître d'ouvrage pour trancher* », « *Il faut toujours recadrer sinon on aboutit jamais à rien* »

De fait, l'animateur se trouve partagé entre ses fonctions de défenseur de l'ambition du projet technique et celles d'animateur de la concertation. Une étude menée par Audrey Richard-Ferroudji¹⁹³ montre en effet que le rôle que ceux-ci s'attribuent est partagé entre « *promoteur d'une bonne gestion de l'eau* », prenant soin du bassin versant d'un côté, et celui de traducteur des différents points de vue, de médiateur et de défenseur de l'intérêt général d'un autre (voir schéma ci-après).

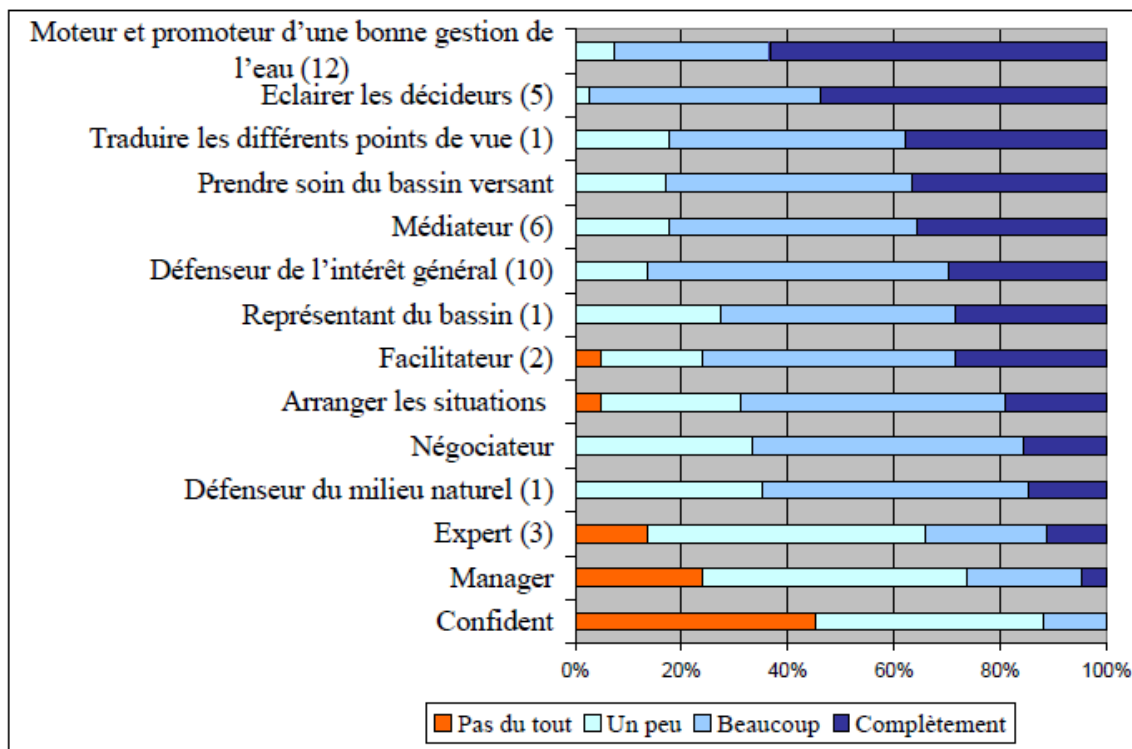


Figure 12 : Représentation des 44 réponses à la question : « Considérez vous votre rôle comme celui de... ? ». Les rôles sont ordonnés selon le nombre de réponses « Complètement ». Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de fois où un rôle a été choisi en réponse à la question suivante : « Dans la liste précédente, quel(s) qualificatif(s) préférez vous ? » (32 réponses)

Figure 24 : Vision de leur rôle par les animateurs de bassin versant. Extrait de l'étude Richard-Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008

¹⁹³ Richard- Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008

Ce positionnement qui tente de garder un cap à mi-chemin entre l'imposition d'un projet et sa co-construction, conduit parfois les animateurs à mettre en place des tactiques de manipulation : *« Pour que le projet réussisse, il faut en dire un peu mais pas trop... Nous par exemple on a jamais parlé du prix parce qu'on savait que sinon ça ne passerait pas auprès des riverains. Et puis au final comme on a été subventionné à 100%, ils n'en ont rien su. », « On a fait le choix de diviser les riverains en petits groupes et de les mélanger avec les élus. Comme ça, ça dilue les oppositions ».*

Pour les animateurs, cette posture *« en ligne de crête »* réclame la recherche d'un équilibre difficile à trouver et avec lequel ils sont plus ou moins à l'aise.

Pour certains, leur intervention relève d'un rôle qu'ils jouent au même titre que les autres, et ils conçoivent leur intervention comme un calcul habile pour arriver à leurs fins, celles-ci étant souvent l'aboutissement d'un projet ambitieux. Un animateur de bassin explique : *« On est dans la stratégie, tout en stratégie. Le métier a complètement changé, c'est beaucoup moins technique, on est plus près de l'humain et de la psychologie, on est en permanence dans la négociation, il faut construire une relation de confiance. On n'est plus dans la défense d'un intérêt hydraulique mais dans celle d'un intérêt général au titre du gain écologique. Par exemple, l'entretien de cours d'eau est devenu un produit d'appel permettant une relation de confiance. »* Un autre explique : *« Il faut laisser parler les gens au début, toujours leur montrer qu'on les écoute, parler au conditionnel, puis il faut essayer de poser le discours et le fondement des choses, avoir des clés pour savoir quel argument mobiliser et avec qui, et ne laisser aucun flou, montrer qu'on ne lâchera rien. »*

Pour d'autres animateurs, cette posture est inconfortable comme en fait part cette animatrice de SAGE : *« Pour moi le travail d'animation demande une certaine curiosité intellectuelle, du respect pour les autres, accepter qu'on n'ait pas le même point de vue... de considérer la participation comme une valeur et de militer pour la défendre. Cette posture n'est pas partagée par tous. Certains la considèrent comme une politique du pire qui contraint l'ambition écologique des projets, mais pour moi c'est ce qui fait un bon projet participatif. ».* Un autre explique : *« Nous d'habitude on est là pour écouter, pour rendre service, quand on veut faire croire aux gens qu'on va les écouter alors qu'on sait très bien que le projet est ficelé, ça ne se fait pas... ».*

Gilles Massardier explique lui aussi la difficulté de cette posture avec l'exemple d'une chargée de mission dans un PNR¹⁹⁴ : *« Peu aguerrie à ce rôle du fait d'un parcours technique (dans des agences de l'eau ou des services techniques de l'Etat), elle rencontre la complexité du social chemin faisant. D'une posture sectorielle de technicienne (de par sa socialisation professionnelle et son parcours), elle passe à une posture d'ingénieur de la régulation (en tant que coordonnatrice de la CLE), qui est personnellement inconfortable. Elle se trouve en effet prise en tenaille entre, d'une part, sa socialisation de technicienne attachée aux dogmes de son secteur (foi dans les rapports techniques et les expertises qui restent ses référents essentiels, développement durable compris, et qui fixent sa « raison pour agir ») et, d'autre part, son obligation de composer, de par son statut institutionnel flou et sa mission de coordination, avec les multiples logiques à l'œuvre dans la configuration territoriale. »*

Pour trouver une forme de satisfaction dans les pratiques de concertation qui sont menées, certains prennent leur distance avec l'« idéal » et jouent la carte de la transparence. Une animatrice formée au dialogue territorial explique : *« Dans les formations, on parle beaucoup de co-construction, mais il est plus compliqué de co-construire quand les des objectifs précis ont déjà été déterminés ! Sur le bassin, on fait le choix de toujours présenter les choses fixes qui ne changeront pas et celles qu'on peut co-construire. »*

5.4. Conclusion

L'observation des pratiques participatives laisse apparaître une très grande variété d'approches et de méthodes, doublées d'une place inégale accordée à cet enjeu, y compris dans le cadre de projets techniques apparemment comparables. Pour aller au-delà de cette relativité, une analyse factorielle dite de « modèle intégrateur » permet de mettre à jour les catégories de facteurs pesant sur la détermination du projet participatif. Celles-ci sont au nombre de 4 :

- **Les facteurs contextuels** essentiellement associés au territoire (histoire, géographie, échelle, enjeux GEMA,...), sur lesquels il est a priori difficile d'agir mais qu'il est d'autant plus nécessaire de bien appréhender.
- **Les cadres s'imposant au projet/action** (encadrement réglementaire, moyens financiers, délais,...) autour desquels les animateurs subissent différentes formes de contraintes, plutôt d'ordre vertical et plus ou moins contournables.

¹⁹⁴ Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France »

- **Les facteurs sociopolitiques** (parties prenantes en présence, intérêt, mobilisation, expérience, jeux de rôles, portage politique,...), à la fois sources de contraintes horizontales et cibles du travail de mobilisation et d'engagement du porteur.
- **Les facteurs relatifs à l'animation** (expérience, compétences, ressources méthodologiques,...), conçus comme autant de ressources bénéficiant directement au processus participatif.

Dans la pratique, on constate que ce sont les cadres s'imposant au projet qui déterminent largement la stratégie de participation et ses objectifs (et notamment sa place vis-à-vis du processus de décision, son rapport avec le projet technique et son niveau d'ouverture). Ainsi même s'il n'existe pas de prescription stricte en matière de participation de la part des partenaires réglementaires et financiers, les contraintes que représentent leurs cadres et priorités techniques ainsi que les délais relatifs aux projets constituent de fait une forme de prescription encadrant strictement la participation et les marges de manœuvre qui lui sont octroyées.

Coexistent ainsi deux logiques au sein des démarches : celle, sociale et politique, de la mise en mouvement d'une pluralité d'acteurs vers une destination commune, et celle, technique, de l'atteinte d'objectifs d'amélioration en matière de gestion. Dans les discours, la participation est valorisée pour sa valeur démocratique, mais dans les faits elle est largement instrumentalisée par les enjeux techniques pour favoriser leur acceptabilité sociale.

Les objectifs et la place de la participation étant largement déterminés par les cadres réglementaires et financiers encadrant les projets, la marge de manœuvre laissée à l'animation relève non plus de la stratégie (pas de définition des enjeux et des objectifs et des moyens sur lesquels l'animation n'a pas ou très peu de prise), mais de la « tactique ».

Cette tactique repose sur une posture d'adaptation permanente qui consiste à analyser la situation d'intervention, à mettre en œuvre des expériences de participation et à procéder par ajustements méthodologiques successifs au vu du niveau de mobilisation et de satisfaction des participants et en fonction de l'adéquation des résultats aux objectifs techniques recherchés. Cette tactique consiste également à rechercher des marges de manœuvre rarement avec les cadres, et plus souvent au sein des jeux d'acteurs ou via un recours à des ressources extérieures. La mise en œuvre de cette tactique dépendra pour beaucoup des capacités d'analyse et d'adaptation des animateurs. Pour renforcer leurs compétences, on note qu'ils ont plus volontiers recours à des formations ou à des échanges entre pairs plutôt qu'à des guides méthodologiques.

Au cœur d'injonctions contradictoires, les animateurs sont partagés entre le rôle de défenseur du projet technique dont ils ont la charge et leur fonction d'animateur de la concertation qui leur revient. Compte tenue de la faible marge de manœuvre dont ils disposent et n'ayant entre les mains qu'un pouvoir tactique, ils se frayent un chemin « *en ligne de crête* » pour éviter les écueils d'une co-construction trop importante qui entamerait l'ambition du projet technique ou d'un projet insuffisamment concerté qui risquerait de rencontrer des blocages dans sa mise en œuvre... Il en découle le développement de compétences en apparence contradictoires marquées par l'écoute, la transparence, l'investissement d'un côté, et la conviction et la capacité à trancher de l'autre. Difficile à tenir et passant pour de la manipulation selon certains, cette posture offre cependant la garantie pour eux de tenir ensemble des logiques et des objectifs différents voire opposés.

6. En guise de conclusion, quelques enjeux en questions

Une logique stricte voudrait qu'un état des lieux ne s'aventure pas sur le champ d'un diagnostic, laissant à celui-ci le soin de formuler des enjeux dans le cadre d'une posture à visée stratégique. Il est a fortiori possible d'estimer que concernant la participation, la définition de tels enjeux mériterait la mise en place d'une forme de débat réflexif associant des représentants ou a minima des témoins issus des différentes parties prenantes engagées dans ces processus.

Il paraît néanmoins difficile de terminer un tel périple sans être tenté de cerner quelques questionnements pouvant alimenter une telle réflexion à venir.

Pour gérer cette possible contradiction, cette conclusion prend la forme d'une ouverture, en ébauchant à grands traits quelques pistes de questionnements, dont chacun pourra tirer les enseignements qu'il souhaite seul ou avec d'autres. Toutes ces réflexions ne sont cependant pas de même nature : certaines émanent de la consultation des acteurs réalisée au titre de cet état des lieux alors que d'autres résultent du croisement des enseignements de l'état des lieux et de la connaissance et l'expérience dont dispose à ce stade l'équipe d'étude.

Ce dernier éclairage s'organise autour de trois dimensions temporelles :

- *Celle du temps actuel. Ceux qui font vivre la GEMA, qu'ils soient animateurs de terrain ou responsables de politique publique, connaissent certaines configurations problématiques autour de la GEMA, dont nous nous faisons l'écho.*
- *Celle du temps futur. Il s'agit de porter un dernier regard sur certaines mutations en cours ou en germe, sans autre prétention que de donner matière à réfléchir sur le devenir de la participation.*
- *Celle du temps long. Les pratiques d'aujourd'hui sont en réalité témoins de considérations et débats politiques « anciens », associés à l'exercice de la démocratie. Quoi qu'on en pense, tous les acteurs vivent avec cet héritage.*

6.1. Les questions posées par la pratique actuelle

En regard de dynamiques de fond, la participation en matière de GEMA fait face *ici et maintenant* à des configurations reflétant les problèmes rencontrés sur le terrain et ceci à deux niveaux : celui des politiques publiques et celui de l'animation concrète. Voici les quelques nœuds actuels que nous souhaitons mettre en exergue :

Les lieux, techniques et pratiques qualifiés de « participatifs » évoluent. Les plus anciens se trouvent plus ou moins disqualifiés au fur et à mesure que de nouveaux apparaissent. En matière de GEMA, on observe actuellement un déplacement des sphères établies de la planification/programmation territoriale vers des pratiques hybrides liées aux actions de terrains. De systèmes basés sur la participation paritaire de représentants d'intérêts authentifiés, on passe vers des systèmes intégrant des usagers, riverains, populations porteuses de leurs propres intérêts. A la clef de ces évolutions, **trois champs de questionnement** :

- Si l'idée générale que le caractère participatif des processus de planification suffirait à légitimer leur mise en œuvre locale est répandue, elle se trouve aujourd'hui en partie battue en brèche. Les usagers et riverains concernés par les projets résultant de ces décisions les contestent souvent. Il en est de même pour certains acteurs de CLE interrogeant la pertinence des prescriptions du SDAGE qui les concernent. Autrement dit, **les liens verticaux entre les échelles de participation et leur portée sont interrogés.** La relation participative des comités de bassin, CLE, comités de rivière et des scènes de concertation dédiées aux opérations de gestion constitue actuellement une dimension aveugle, avec plusieurs interrogations à la clef.

Quelles doivent être les marges de manœuvre accordées à chaque échelle et les relations de complémentarité en termes de concertation/co-construction/décision ? Est-il systématiquement possible de prévoir une articulation entre ces différentes échelles et si non, quelle peut être la portée de son effacement du processus participatif ?

- Concernant l'échelle de mise en œuvre des **opérations de gestion « sur le terrain »**, on observe actuellement **une recherche d'innovation** de la GEMA, et une tentative d'importation de pratiques venant d'autres champs thématiques. En témoigne par exemple le recours à **la participation citoyenne** portée jusque-là par l'éducation populaire ou les attentes relatives à **la déclinaison du dialogue environnemental** et de ses projets de territoire en matière de création de ressources (avec l'introduction, par exemple de la mise en place de garants de la concertation, pratique issue du monde de la consultation et du débat public). La logique participative de la gestion de l'eau est donc en train de muter et de s'hybrider.

Quelles ressources aller chercher pour faire monter dans les processus GEMA des acteurs plus sensibles et/ou ayant des codes culturels/connaissances différents/moins importants ? Dans quelle mesure le recours à la participation citoyenne, qui jouit actuellement d'une certaine aura, peut-elle prétendre apporter des formes de réponse à ces évolutions ? Est-elle compatible avec les pratiques plus établies développées aux échelles supra ? Risque-t-elle de favoriser l'émergence de parties prenantes et une expression difficile à maîtriser par la suite ?

- Les perspectives d'évolution des **instances participatives de planification/programmation** sont également questionnées, d'autant plus que certaines rencontrent **des signes d'essoufflement** qui leur sont propres (« entre-soi », déficit d'ancrage territorial, collectifs impliqués très limités ou déséquilibrés,...) alors que d'autres conservent un rôle « *instituant* » favorable au développement d'autres formes de participation jugées complémentaires aux échelles infra notamment.

Est-il envisageable de réinsuffler une certaine dynamique participative au sein de ces instances ? Peuvent-elles conserver une forme de légitimité « instituante » en faveur de la participation tout en offrant des marges de manœuvre à des formes de participation plus ouvertes en termes de parties prenantes et de modalités d'échange ?

Si certains éléments évoluent, d'autres restent toujours aussi pertinents. **L'établissement d'un dialogue entre savoirs experts ou techniques et savoirs d'usage ou profanes constitue toujours un enjeu majeur et étroitement lié à la participation en matière de GEMA.** Cet enjeu apparaît même aujourd'hui plus prégnant. D'une part, la connaissance et l'expertise technique sur lesquelles repose la GEMA tendent à s'accroître avec le temps et en lien étroit avec le renforcement de ses ambitions en termes de résultats et d'effets sur les milieux,... sans d'ailleurs toujours résoudre complètement la part laissée aux incertitudes. D'autre part, la création de nouvelles scènes de concertation voit l'arrivée de parties prenantes « *novices* » en termes de connaissances et souvent d'expériences participatives comparables ; ce qui peut d'ailleurs être le cas de nouveaux acteurs « *représentants* » au sein d'instances plus établies, qui s'avère loin d'être tous des spécialistes.

Peut-on dans ce contexte conserver des démarches participatives ouvertes, équilibrées et ambitieuses du point de vue de la participation, offrant de réelles opportunités d'échange entre acteurs experts et profanes ? Est-on au contraire condamné à envisager des modalités participatives modestes pour les acteurs profanes, c'est-à-dire du ressort de la consultation, et se confiner à des objectifs d'acceptabilité sociale des mesures en jeu ? Quels peuvent être les moyens à mettre en œuvre pour effectivement sortir par le haut de ce dilemme ?

La participation apparaît par ailleurs comme **un levier des évolutions de représentations et de pratiques des usagers, riverains et populations** concernées à différents titres par la GEMA. A ses côtés, la réglementation et l'incitation financière sont d'autres leviers jouant des rôles différents mais tout aussi déterminants. Ces deux leviers, pris indépendamment, ont une tendance naturelle à ne pas attendre de reconfiguration ni des rapports de force en leur faveur, ni de leurs modes de fonctionnement. Leurs tenants peinent d'ailleurs parfois à accepter la recherche et la mise en œuvre de compromis communs auxquels aboutissent les processus participatifs. Ces leviers conditionnent systématiquement la participation et peuvent (ou non) « *parasiter* » les pratiques participatives, ne serait-ce par exemple qu'au travers des délais qu'ils imposent, des niveaux de précision des actions qu'ils soutiennent. Il arrive que les cadres associés à ces leviers laissent trop peu de marges de manœuvre pour envisager un processus participatif digne de ce nom. Enfin, cet état des lieux a constaté qu'au cours des vingt dernières années, ces instruments sont devenus généralement plus prégnants... et que sans appui financier aux gestionnaires sur les territoires le temps consacré sur le terrain à l'animation de processus participatifs serait sans doute réduit à la portion congrue.

Faut-il envisager de cadrer davantage la participation pour préserver son essence, par exemple définir son objet, sa fréquence, ses modalités,... sachant que la vitalité des démarches participatives les plus encadrées semble reposer sur la recherche perpétuelle de marges de manœuvre pouvant aboutir à des stratégies ou tactiques d'adaptation ou de contournement de ces cadres ? Faut-il au contraire préférer

abandonner toute ambition participative, pour éviter de se trouver dans des situations de double-contraainte difficilement gérables, risquant de discréditer durablement la participation ? Existe-il une autre voie permettant de valoriser conjointement ces différents leviers et dans ce cadre, comment et jusqu'où les acteurs disposant d'un pouvoir réglementaire et financier au sein de ces démarches peuvent-ils eux-mêmes envisager leur influence sur les processus participatifs et la subsistance de ces marges de manœuvre ?

A l'échelle de l'animation la quasi-totalité des animateurs enquêtés exprime **des besoins en matière de conception et d'animation de démarches socio-techniques impliquant une dimension participative**¹⁹⁵. Le niveau de formation et d'expérience pratique de ces animateurs leur permet d'être explicitement conscients de ce besoin de renforcement de leurs compétences. Même si l'expression de ce besoin peut être relativisé par l'expérience pour les animateurs de SAGE ou de contrat ou les techniciens de rivière les plus anciens, il demeure exprimé en lien avec une forme d'injonction actuelle à développer des formes de participation renouvelée en termes de publics (participation citoyenne, riveraine, « usagère », habitante, grand public,...) comme en termes de méthodes (forums, observatoires, modélisation, photo/vidéo/théâtre, jeux de rôles...). Cette demande s'observe également chez un certain nombre de leurs partenaires techniques, financiers et réglementaires. Diverses études démontrent que l'échange de pratiques entre pairs constitue la principale modalité de renforcement des compétences des animateurs en la matière, que ce soit au sein de réseaux formels ou dans le cadre d'échanges informels. Notons que de nouveaux animateurs découvrent leur métier sans pour autant bénéficier de ces réseaux de proximité (animateurs d'AAC notamment). Le recours à la formation notamment sur des compétences relevant plutôt de savoir-être est plébiscité (ex. animer une réunion, s'exprimer en public, savoir recevoir un refus et refuser soi-même, communiquer de façon non violente,...), l'usage des guides se trouvant par ailleurs plutôt limité, en raison de difficultés d'appropriation et de contextualisation.

L'état des lieux a en outre montré l'importance que revêt l'animateur dans les démarches participatives et la manière dont celles-ci sont menées de manières concomitantes avec le développement du projet technique. La participation trouve concrètement une forme de mise en œuvre par la présence d'animateurs sur les territoires et donc par l'existence de financement pour leurs postes. A moyen terme, il y a tout à parier qu'une diminution du temps de travail consacré à l'animation entraînerait une régression des activités participatives. A ce titre, le sondage de l'agence de l'eau RMC lors de sa journée sur la participation citoyenne a montré que la part du temps de travail accordée exclusivement à la participation peut varier grandement d'un territoire à l'autre, et dépend notamment de la charge de travail globale des chargés de mission, qui doivent disposer de ressources de temps pour la mettre en œuvre. Par ailleurs, si le recours à des prestataires extérieurs est quelque fois pratiqué, celui-ci ne dispense pas d'une forte implication du chargé de mission et ne remplace pas sa connaissance de terrain et ses relations locales.

Comment peut-on envisager dans le cadre de la GEMA et d'un monde « sachant » fondé sur des pratiques normalisées et descendantes, encourager des formes d'acquisition de compétences privilégiant des approches souples, pragmatiques et laissant une certaine légitimité aux autres approches des enjeux à régler ? Comment favoriser au travers de ces différentes formes l'acquisition d'une culture commune de la participation et de co-responsabilité à son égard, en associant notamment des animateurs et leurs partenaires qui contribuent directement ou non aux cadrages de ces démarches ?

Concernant le **recours au numérique**, pratiquement absent pour l'instant des dispositifs participatifs hormis sur les dispositifs de consultation de grande échelle, il nécessite un changement de compétences pour les porteurs de consultations avec des enjeux particuliers, concernant la sécurité, le traitement des données, leur intérêt et leur mobilisation dans le débat public. Cependant, les difficultés de visibilité de ces dispositifs sont semble-t-il identiques à celles rencontrées par des démarches de consultation empruntant des canaux plus classiques. En outre, ce recours pourrait contribuer à faire remonter certaines bulles de contestation plus vite et de manière plus large via les réseaux sociaux, pour contraindre ponctuellement les stratégies initiales des porteurs de projets, qu'elles soient participatives ou non.

Quel peut être l'impact de la participation numérique sur les pratiques délibératives paritaires actuellement privilégiées ? Comment et dans quelle mesure le recours au numérique peut-il contribuer à des démarches fondées sur la rencontre puis l'interconnaissance des personnes et sur le long terme,

¹⁹⁵ De plus en plus, des cours de sociologie ou de géographie sont dispensés dans les formations d'ingénieurs. A titre d'exemple, le Master d « Ecologie Ecoingénierie des Zones Humides » de l'Université d'Angers qui existe depuis plus de 20 ans et qui forme de futurs gestionnaires d'espaces naturels est accessible depuis 2018 à des étudiants issus d'un parcours en géographie.

telles que les SAGE, alors que l'outil numérique est jusqu'à aujourd'hui essentiellement mobilisé dans le cadre de consultations ponctuelles ? Peut-il par exemple favoriser des arbitrages éclairant des décisions finales dans une logique référendaire ?

6.2. Les questions posées par l'évolution actuelle des cadres

De façon plus prospective que pour les enjeux précédents, mais sans prétendre élaborer de véritables scénarii, sachant que les hypothèses et les questions qui suivent n'ont pas été forcément au cœur des investigations présidant à cet état des lieux, les évolutions structurelles en cours relatives aux compétences et au fonctionnement des collectivités territoriales pourraient avoir des répercussions sur la participation.

A court et moyen terme, qu'il s'agisse de l'exercice de la nouvelle compétence GEMAPI ou du renforcement de celles de l'intercommunalité en matière d'eau potable et d'assainissement en cours, les EPCI spécialisés ou non sont aujourd'hui appelés à se positionner comme jamais auparavant sur les enjeux relatifs à la GEMA, avec à la clef quelques hypothèses concernant d'éventuels impacts sur la participation dans le cadre de la GEMA :

- Le fait de renforcer le poids et le pouvoir des élus et des instances des intercommunalités dans le cadre de cette gestion pourrait disqualifier les démarches et instances participatives historiques créées à l'échelle des territoires hydrographiques et multiacteurs. Cette évolution est d'autant plus envisageable que les élus n'ont pas toujours réussi à trouver leur place dans ces instances participatives pluripartites relevant de la GEMA. Certains d'entre eux ont d'ailleurs pu négliger, voire contester, la portée de leur pouvoir décisionnel au titre de la légitimité démocratique de leur mandat et de leur qualité de maître d'ouvrage de la majeure partie des actions relevant de la GEMA.

Aboutira-t-on ainsi à ce que les véritables débats et décisions politiques se cantonnent aux instances délibératives de ces collectivités ? Quel sera le rôle des instances participatives paritaires propres à la GEMA, notamment en charge de la planification ou de la programmation des politiques locales de l'eau ? Quel sera le dialogue possible à établir entre ces instances et échelles distinctes ?

- En écho, ces mêmes élus peuvent être tentés de préférer une participation sous forme de consultation ouverte aux habitants de leur territoire. D'ores et déjà, certaines agglomérations ont lancé récemment des réflexions prospectives plus ouvertes sur la valorisation sociale de milieux aquatiques. C'est le cas de l'agglomération de Nantes et de son conseil de développement qui ont engagé sur la base d'un « grand débat » le projet « Nantes, la Loire et nous »¹⁹⁶, aboutissant à la mise en place d'une « conférence permanente sur la Loire », à « 30 engagements pour la Loire » et au soutien à des initiatives citoyennes. L'agglomération de Tours a pour sa part conduit le projet « Envie de Loire »¹⁹⁷, consistant en une consultation via Internet de la population de son territoire et ayant bénéficié de près de 800 contributions et 8000 votes, préalable à un concours international d'idées ouvert à des équipes pluridisciplinaires, invitées à intégrer ces apports. Ces pratiques de participation s'apparentent à celles développées dans le cadre de démarches Agenda 21, privilégiant la contribution des habitants à l'amélioration de leur cadre de vie et centrés sur des milieux aquatiques emblématiques de leur territoire. Quant à ces collectivités importantes, elles valorisent ici leur expérience en matière de participation et de communication concernant le « grand public ».

Quelle sera dans ce cadre la place des débats autour des questions problématiques, qui n'apparaissent pas nécessairement au centre de ces démarches de consultation ? Quelle sera la valorisation des enseignements de ces consultations au-delà de l'affichage politique qu'elles représentent et qui sera en charge d'en assurer la priorisation finale et le suivi de la mise en œuvre ?

- Par ailleurs, ces intercommunalités et leurs services techniques pourraient être tentés sur un plan plus technique de gérer ces compétences en lien plus étroit ou de façon intégrée avec leurs autres

¹⁹⁶ Voir à ce titre le site <https://www.nanteslaloireetnous.fr/>

¹⁹⁷ Voir à ce titre <http://enviesdeloire.com/fr/public/> et <http://enviesdeloire.carticipe.com/>

compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de développement économique. L'eau et les milieux aquatiques ne constitueraient donc plus une entrée en soi mais une variable à prendre en compte parmi d'autres. Sans contester l'intérêt d'un tel décentrage des démarches dédiées à la GEMA, une telle évolution interroge sur le devenir des pratiques participatives relevant aujourd'hui de la GEMA... et sur celui des pratiques relatives à ces autres thématiques, qui n'ont pas été l'objet de cet état des lieux. La perspective est cependant de voir ces questions et leur traitement confinés à un partenariat technique réservé à des experts sous les auspices des élus décideurs de ces collectivités, doublé si nécessaire d'initiatives d'information/communication, voire de consultation, à destination des populations directement concernées.

Assistera-t-on en termes de participation à l'émergence d'une dichotomie entre des arènes participatives en charge des enjeux techniques réservées aux experts concernés et des enjeux sociaux largement ouverts ? Etablira-t-on nécessairement des liens entre ces arènes quand leurs préoccupations se recoupent ?

L'investissement en termes d'information/communication/consultation, destiné au « grand public » aura-t-il au contraire des vertus d'appropriation de certains enjeux par les populations locales ? Une telle appropriation peut-elle faciliter la mise en œuvre des mesures techniques ?

- Au-delà, l'exercice des compétences GEMA et PI pourrait à terme être conçu sous un angle purement technique, à l'instar de ce que l'on observe depuis longtemps pour les compétences relatives au petit cycle de l'eau - eau potable et assainissement -. Les enjeux d'un échange avec la population pourraient concerner ici, au départ, la justification éventuelle de la taxe GEMAPI auprès des habitants, sans doute dans un registre informatif, le temps qu'elles intègrent le paysage de la fiscalité locale.

Face à cette série d'hypothèses, le recours à la participation telle qu'évoquée dans cet état des lieux aurait-il été un levier d'acculturation des territoires et des acteurs locaux à l'exercice de la gestion de l'eau en vue de leur autonomisation actuelle ? Quelle peut alors être alors son utilité et son devenir dans un contexte de politique publique qui se voudrait « adulte » à l'échelle territoriale s'appuyant d'une part sur la DCE et ses déclinaisons opérationnelles définissant l'horizon à atteindre et l'itinéraire pour y parvenir et d'autre part sur la compétence GEMAPI désignant les collectivités dotées de la responsabilité correspondante ? L'Etat nécessite-t-il encore de disposer d'arènes participatives pour insuffler cette dynamique ?

Ces différentes hypothèses amènent ainsi à envisager que les pratiques de participation telle qu'observées dans cet état des lieux puissent à moyen terme n'avoir plus court, sans pour autant négliger que l'on puisse observer des différences de trajectoires et de configurations participatives suivant les territoires, leur histoire, leur caractère urbain ou rural, leurs propres enjeux en matière de GEMA.

Une telle évolution peut aussi s'envisager dans une perspective plus longue. La GEMA a en effet atteint un âge suffisamment avancé, pour que de nombreux acteurs aient tiré des leçons en termes d'intérêts et de limites des pratiques de participation, mettant en exergue deux écueils :

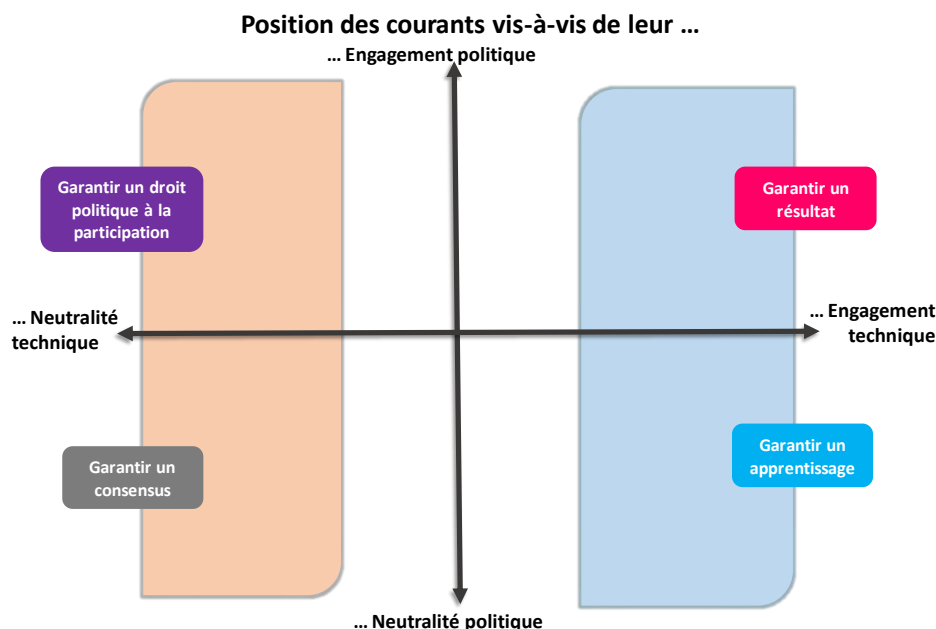
- D'une part, certains d'entre eux peuvent vouloir éviter le « *trop participatif* », au regard de la pesanteur qu'il induit et/ou des moindres ambitions techniques auxquelles il aboutit.
- D'autre part, les mêmes ou d'autres peuvent craindre qu'un « *moins disant participatif* », voire l'absence de « *gestion* » de la participation, aboutisse à des situations conflictuelles ou à des oppositions radicales difficilement gérables.

On se situe à l'heure actuelle « *au milieu du gué* » avec, d'une part des projets de plus en plus ambitieux techniquement et l'idée qu'une part de la décision doit rester aux « *sachants* », si l'on veut aboutir à des mesures jugées à la hauteur de ces ambitions, et de l'autre côté de plus en plus de discours en faveur d'une participation la plus ouverte possible, parfois affichée comme une sorte « *d'impératif participatif* ».

Pour réfléchir à l'avenir autour d'une série de questions pertinentes, nous avons choisi de revenir au schéma situant l'ensemble des modèles et courants de pensée autour de deux axes distinguant degrés de neutralité ou d'engagement politique et technique. En effet, ce schéma offre une forme de mise en scène des tensions entre dimensions politique et technique, consubstantielles à la participation en matière de GEMA. Or, nos observations et analyses montrent que les façons de les distinguer et les articuler demeurent un des enjeux clefs de toute réflexion concernant la participation dans cet environnement. En pratique, ces dimensions ont d'ailleurs été plutôt opposées qu'articulées, menant aujourd'hui à des situations caractérisées par diverses injonctions contradictoires et entraînant elles-mêmes certaines frustrations, telles que l'impression de faire de la « *fausse participation* », de « *faire passer la pilule* », etc. Au-delà, c'est le sentiment que coexistent des instances « *mal nécessaire* », qu'on sait ne pas être suffisamment participatives mais indispensables à la légitimation du système et de la décision, et

des pratiques innovantes et ouvertes, fondées sur de nouvelles approches dans le cadre de projets et d'enjeux précis, concrets et territorialisés¹⁹⁸ mais qui ne pénètrent pas les instances plus « institutionnalisées » Cette matière à réfléchir est construite autour de 3 configurations envisagées par nos soins. Si aucune ne peut rendre compte de la complexité de la réalité sociale, politique et technique, elles sont à considérer comme des archétypes, dont la qualité est de forcer le trait pour dynamiser la réflexion. Pour rappel, le schéma distingue 4 objectifs potentiellement contradictoires au sein de l'exercice de la participation : 1. La volonté de garantir un consensus, 2. La volonté de garantir un résultat, 3. La volonté de garantir un apprentissage et 4. La volonté de garantir un droit minimal à la participation pour tous. Ces objectifs vivent plus ou moins conjointement.

Une première configuration potentielle donne à voir deux faisceaux de pratiques s'opposant :



Cette figure pourrait être témoin du renforcement du poids et du pouvoir des collectivités en lien avec la compétence GEMAPI et la loi NOTRe, recouvrant :

- à droite (bleu), une sphère participative technico-gestionnaire au long cours centrée sur les techniciens et experts en charge de la gestion et garants des ambitions techniques de la GEMA, sans pour autant occulter la dimension « apprentissage », ne serait-ce qu'à collaborer et coopérer dans la durée... en présence de différents usages et intérêts autour de la table. Il est possible de considérer que les acteurs politiques et notamment les élus se trouvent placés au second plan de cette sphère, ayant délégué leur pouvoir à leurs techniciens.
- et à gauche (orange), une ou plusieurs scènes orientées vers la consultation de la population locale sur des thématiques sociales et/ou culturelles en lien avec les milieux aquatiques du territoire, privilégiant des dimensions de type cadre de vie, paysage ou loisir, déconnectées explicitement des questions techniques au sens strict. Pour les élus, cette sphère recouvre des enjeux d'affichage politique évidents.

Le tout serait caractérisé par une dichotomie entre ces deux sphères technique et sociale. Et s'il leur arrivait de traiter ponctuellement des mêmes objets, ce serait sous des angles totalement différents, sans nécessairement de liens explicites.

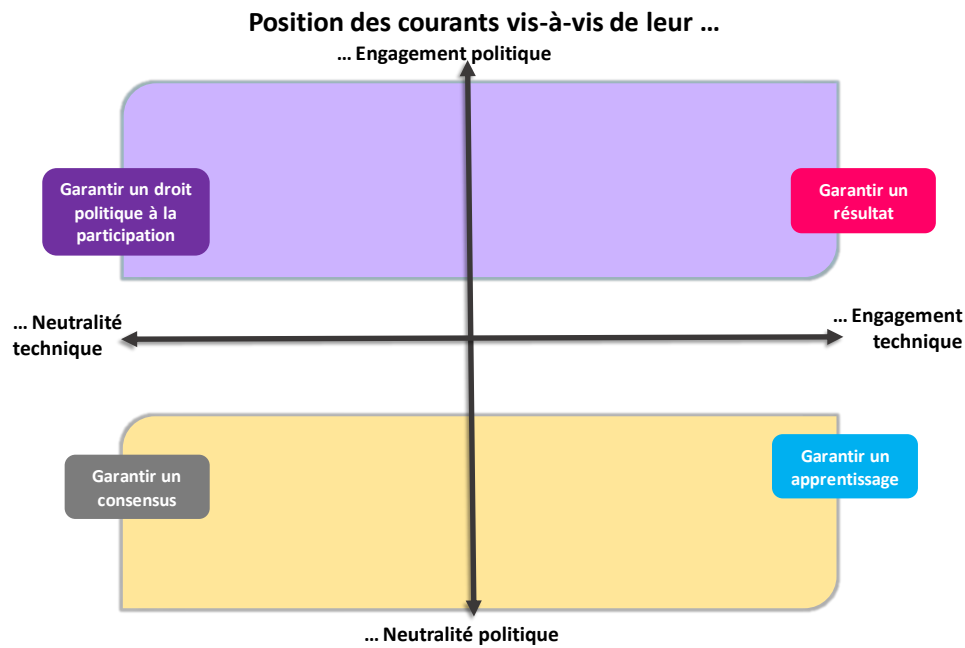
- **Quelles conditions permettraient l'avènement de cette configuration archétypale ?**
- **Qui parmi les acteurs locaux et extra-locaux situés dans la sphère bleue peut avoir intérêt au maintien de cette dichotomie ? Pour quels motifs ?**
- **A terme, cette configuration distinguant enjeux techniques et enjeux sociaux déboucherait-elle sur des conflits peut être rares mais violents ? Comment ce schéma résiste-t-il dans ces cas de**

¹⁹⁸ Cette tendance est illustrée par les retours d'expériences issus de l'ouvrage « Concertation et environnement : les acquis des expériences locales », coordonné par Pierre-Yves Guihéneuf & Alexandra Villarroel. Ces projets sont souvent portés par des associations plus ou moins institutionnalisées (associations locales ou nationales de type LPO, CPIE, Ifree, Conservatoire des Espaces Naturels...) ou par des structures à la croisée du développement économique et de la préservation environnementales comme les PNR. Il s'agit notamment de plan de gestion d'ENS, plantes envahissantes, entretien de haies, préservation d'une espèce faunistique....

tensions ou de crises objectives liées à l'eau (inondation, pénurie, pollution,...) ? La population ou le « grand public » (sphère orange) peuvent-ils être tentés d'interpeller les experts situés dans la sphère bleue ? Quels seraient les acteurs les plus exposés de ce point de vue et de quels moyens disposeront les uns et les autres pour entamer un dialogue ?

- **A moyen terme, ce schéma aurait-il un impact négatif pour les opérations de gestion nécessitant un apprentissage des individus ?**

Une seconde configuration oppose les parties haute et basse du schéma :

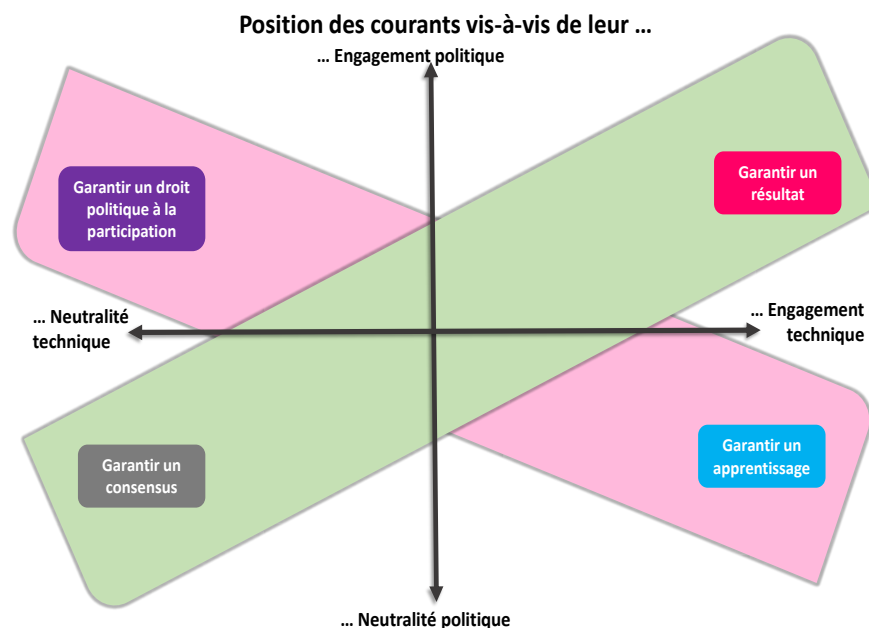


- En bas (jaune), une sphère ouverte à la population locale, fondée autour des ambitions de l'éducation à l'environnement et au développement durable, elles-mêmes témoins de celles de l'éducation populaire. La participation vise la formation d'un idéal commun renforçant la capacité au « vivre ensemble », tout en considérant qu'il relève d'un apprentissage spécifique d'ordre politique. Dans ce cadre, l'eau et les milieux aquatiques, objets vitaux et sensibles pour tous, sont conçus comme autant de « biens communs » et font figure de terrain favorable à la mise en œuvre et à l'atteinte de cet idéal.
- En haut (violet), une sphère dont l'enjeu principal est d'atteindre et de garantir un résultat technique, de l'ordre de l'ambition environnementale, tout en admettant que cela puisse réclamer si nécessaire de garantir un droit à la participation pour la population locale ou a minima d'en respecter formellement le principe. On se trouve ici dans une logique évoquant la recherche d'une certaine « acceptabilité sociale », via le recours à la participation, d'ores et déjà répandue dans les esprits.

Cette configuration ressemble à l'opposition actuelle entre les formes autonomes de participation, de type « zadiste » (autoformation, autogestion) par exemple et la gestion de type débat/enquête publique de l'autre.

- **La première dimension (jaune) peut-elle être instituée par les pouvoirs publics ? Quels sont les acteurs qui peuvent rechercher ou craindre l'ambition d'un intéressement politique large de cette population aux enjeux de la GEMA ?**
- **Dans ce cadre, on peut également se demander comment ces deux dimensions peuvent cohabiter ensemble à moyen terme. A partir du moment où la participation prétend rendre davantage « citoyenne » la population locale, celle-ci se suffira-t-elle de la recherche d'un consensus en son sein ou d'initiatives participatives relevant de la consultation ?**
- **Dans un scénario de ce type, quelle est la place des corps intermédiaires et de leur fonction représentative dans le cadre d'une telle configuration ?**

Enfin, une dernière figure offre une ultime articulation possible de ces différentes ambitions relevant de la participation :



- La diagonale verte incarne ce qu'il nous a été donné d'observer au travers de pratiques développées actuellement dans le cadre des instances de type CLE. Dans ce cadre, il s'agit de viser l'atteinte des résultats ambitionnés au titre de la DCE dans un cadre de représentation paritaire ouvert aux représentants des usages et intérêts en place; le tout en affichant autant que faire se peut un consensus. Les décisions qui concernent cette sphère sont plutôt du ressort de la stratégie territoriale.
- La diagonale rose est fondée sur une participation plus ouverte, intégrant de simples usagers, riverains et/ou pour la population locale. L'ambition d'un apprentissage à leur égard peut faire écho à celle de garantir qu'ils soient en capacité d'exercer leur droit à participation. Elle renvoie plutôt à la mise en œuvre de projets opérationnels.

Cette configuration oppose notamment la participation des corps intermédiaires et des citoyens, de l'arrangement entre parties et d'arbitrage citoyens informés.

Comment la logique descendante imprimée par les politiques publiques associées à la GEMA s'accommode-t-elle de cette confiance en la capacité à apprendre et à exprimer un avis éclairé de tout ou partie de la population ?

Quel est plus généralement le lien établi entre ceux deux sphères et qu'advient-il quand la population utilise son droit à participation pour contester des décisions bénéficiant d'un consensus dans le cadre de la sphère verte ?

Ces configurations archétypales sont d'ores et déjà plus ou moins présentes dans le paysage français de la gestion de l'eau et de l'environnement. Est-il envisageable que l'une d'elles prenne un avantage sur les autres en matière de GEMA dans les années qui viennent ?

Quel que soit les tournants à venir, il est certain que la participation observée sur le temps long n'est ni linéaire, ni complètement unifiée. En son sein, vivent et perdurent des considérations opposées avec lesquelles les animateurs, les participants et les pouvoirs publics jouent selon leurs intérêts. Au-delà, l'évolution de la participation semble connaître des périodes de remises en cause suivies de phases de réinvestissement et ceci de manière cyclique. Chacune de ces périodes de changements fait l'objet de conflits, de critiques, semant les germes de mobilisation politique inverse. Quel que soit les dynamiques actuelles, il semble que les acteurs de la participation doivent vivre avec ces dynamiques.

6.3. Les questions que posent l'Histoire¹⁹⁹

Enfin, il semble intéressant d'opérer une ouverture plus large mettant en relation cet état des lieux avec une perspective plus historique. En effet, la participation publique moderne recouvre une série de questionnements et d'enjeux qui se posent de manière sous-jacente depuis plusieurs siècles. Sans revenir à l'Agora athénienne, « tous » - prescripteurs, animateurs et participants -, se trouvent un peu « *coincés* » dans ce jeu historique qui les précède. Y revenir en quelques touches peut ainsi présenter l'avantage de relativiser certaines questions, voire d'en faire émerger qui sont toujours d'actualité.

En guise de préalable, il nous semble important d'insister sur le fait que la participation publique est un enjeu rencontré par les dirigeants et leur population bien avant le XX^{ème} siècle. Les relations hiérarchiques entre les gouvernés et les gouvernants sont confrontés à des enjeux relatifs à la **légitimité du pouvoir, dont la participation politique est un élément**. Avant le 17^{ème} siècle, le pouvoir politique trouvait théoriquement sa légitimité dans la force physique et militaire et/ou religieuse et donc dans la perpétuation des traditions associées²⁰⁰. Même si elle n'est pas dénommée ainsi à l'époque, la notion moderne de participation politique émerge au 17^{ème} siècle pour s'épanouir lors du siècle des Lumières, avec pour idée fondamentale que tout pouvoir est légitime s'il agit pour l'intérêt général de ceux qui sont appelés à lui obéir. Pour définir cet « *intérêt général* », il doit exister **selon Rousseau**, une « *correspondance entre les auteurs de la loi et ceux* » qui vont y consentir²⁰¹. La participation est en réalité la dimension concrète de l'organisation de cette « *correspondance* ». La participation est donc loin d'être un enjeu nouveau contrairement à ce que la plupart des approches s'arrogeant le terme laisse entendre implicitement²⁰² ; Ces considérations philosophico-historiques posaient donc quelques questions dont la pertinence est toujours actuelle.

Comment faire participer à l'élaboration de la règle ceux qui la respecteront ? Et que doit-elle contenir pour être au service de l'Homme lui-même (et non plus du souverain ou de Dieu) ?

De cette logique philosophique originelle, la **légitimité du pouvoir** provenant de chaque individu et de leur liberté à consentir à la loi, le pouvoir se doit de protéger leur capacité d'exercer cette liberté. Pour se faire plusieurs sensibilités se sont révélées au fil du temps, chacune pensant que le pouvoir doit garantir :

- **La liberté individuelle et égale de participer librement à loi.** Pour garantir cette protection, les individus participent au pouvoir selon les mêmes droits de base et les mêmes modalités. Aujourd'hui, deux formes de participation témoignent de cette ambition : le suffrage universel liée à la participation électorale d'un côté, et la participation publique de l'autre.
- **L'égalité entre tous.** La loi doit garantir une distribution équitable des ressources entre les individus participants de manière à maintenir l'homogénéité socio-politique du groupe. C'est la participation sociale et la question dites distributive.

Ce qui ne va pas sans paradoxe, ni tensions. Rousseau, dans *Du contrat social*²⁰³ présentait à l'époque cette contradiction intrinsèque de la démocratie : alors que l'intérêt général a pour fonction de sauvegarder l'usage de la liberté individuelle, participer à la définition de ce dernier présuppose pour les participants soient mis sur un pied d'égalité politique et accepte d'abandonner au moins une partie de leurs intérêts particuliers et donc de leur liberté.

La participation est et sera toujours confrontée, tant pour le détenteur de pouvoir que pour le simple participant à **la tentation de ne pas renoncer à ses intérêts particuliers** (qu'ils soient politiques ou économiques ou autres), c'est-à-dire à minima à une parcelle de son pouvoir pour l'un et de ses intérêts pour l'autre. Tout l'enjeu de la participation réside donc dans sa capacité à « **vivre** » avec ce **paradoxe intrinsèque**.

¹⁹⁹ Cette partie ayant vocation à vulgariser des dimensions de philosophie politique avancée, nous limiterons les références à un ouvrage de grande vulgarisation de la place de l'Homme et de ses modes d'organisation sur Terre : Harari, Yuval Noah, « Sapiens », chapitres l'Unification de l'Humanité et la révolution scientifiques, Albin Michel, 2016

²⁰⁰ En France étant entendu, et plus globalement en Europe occidentale. Il faut néanmoins préciser que la participation au pouvoir est une question qui s'est posée aux souverains avant le 17^{ème} siècle, mais comme un principe secondaire de la légitimité de leur pouvoir. Par exemple, le système féodal et la vassalité sont une forme de participation au pouvoir, la cour du roi aussi. Une des différences ici repose sur le fait que la participation en démocratie repose sur chaque individu du groupe et qu'elle est le fondement du pouvoir politique et non pas seulement au bénéfice des individus les plus importants de sa hiérarchie et comme principe secondaire.

²⁰¹ Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social* – en accès libre sur internet, 1762

²⁰² En effet, la plupart des innovations politiques ont tendance à se construire en porte-à-faux des références dominantes précédentes. C'est ainsi le cas aujourd'hui par exemple de la démocratie participative critiquant la participation représentative. Or la démocratie représentative se base sur un principe de participation élective.... Voir Harari, Yuval Noah, « Sapiens », chapitres l'Unification de l'Humanité et la révolution scientifiques, Albin Michel, 2016

²⁰³ Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social*, Edition Marc-Michel Rey, Amsterdam, 1762

La participation doit-elle garantir l'égalité entre les participants ou seulement garantir la liberté de participer ? Jusqu'où l'intérêt général peut-il limiter la liberté et l'égalité des individus dans le cadre d'un processus participatif ? Et si elle subit un tel paradoxe, comment a-t-elle fait et fait-elle aujourd'hui pour convaincre les individus de participer à un processus qui à la fois protège et limite leur liberté ?

Dans cette perspective, la participation environnementale, intégrant la GEMA, apparaît comme la queue de comète ou l'incarnation actuelle de ces questions et principes fondateurs de notre démocratie moderne (le contrat social, la souveraineté populaire, l'Etat de droit, etc.). Au regard des questions qu'elle soulève, ce sont généralement les crises et revendications sociales et politiques qui ont favorisé son expression et ses déclinaisons formelles. Et depuis son émergence, le conflit est même devenu une expression concomitante de la participation, opposant les tenants du statu quo qui ne souhaitent pas voir changer le mode d'exercice du pouvoir et ceux qui expriment le besoin de le modifier. Toutes les innovations participatives viennent donc chambouler ce rapport de force. La perte de pouvoir demeure d'ailleurs un frein majeur à l'exercice de la participation.

L'évocation même de changer les modalités de participation recouvre une dimension conflictuelle. De fait, quand il s'agit d'intérêt général, faut-il assumer ce conflit ? Voire le provoquer ? Ou préférer une stratégie d'entre deux ?

Enfin, et pour clore cette conclusion, la participation présente a priori la spécificité d'être **une affaire strictement humaine**, au travers d'enjeux de pouvoir entre les hommes. De ce point de vue, la participation environnementale et en matière de GEMA se distingue des procédures de participations historiques autour du travail ou de la gestion urbaine. Elle introduit **un nouveau type de partie prenante : le non-humain**. Ceci s'explique principalement du fait du double impact des révolutions scientifiques en cours autour de la maîtrise des flux physiques et biologiques. D'un côté le pouvoir de nos sociétés sur les éléments de nature est en croissance continue. Ces derniers sont aujourd'hui comme autant de ressources à gérer, voire à partager. De l'autre, l'amélioration continue de la connaissance et de la compréhension des non-humains provoque culturellement un rapprochement entre la condition des hommes et celle de ces derniers, pouvant justifier aujourd'hui une prise en compte de leurs intérêts dans le jeu politique. Et même si ces non-humains sont aujourd'hui représentés par des représentants humains, s'exprimant en leur nom et interprétant leurs besoins fonction de leur manière de se les représenter (ressources versus individus à part entière), leur présence induit pour les animateurs des processus participatifs une complexité indéniable qu'il est intéressant d'approfondir.

Comment introduire les non-humains²⁰⁴ dans la participation ? Faut-il, pour eux aussi, protéger leur liberté politique ? Doivent-ils être intégrés dans cette recherche d'égalité ? Qui peut parler en leur nom ? Si la puissance publique considère que leur intégration est d'intérêt général, doit-elle être elle-même du de générer du conflit en faveur de leur intégration ? Et qui d'autre peut le faire et avec quelle légitimité ?

²⁰⁴ Gramaglia Christelle, « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas », Politix 2008

7. Bibliographie

7.1. Documents méthodologiques

7.1.1. SAGE

- Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux – ACTeon – MEDDE – Les agences de l'eau – Juillet 2008, Mise à jour septembre 2015 http://www.gesteau.fr/sites/default/files/guidesage_2015.pdf
- Guide pratique pour la mise en œuvre d'analyses socio-économiques en appui à l'élaboration de SAGE et contrats de rivière, ACTeon, Juin 2013
- Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : Guide méthodologique - Ministère de l'environnement et Agences de l'eau et Conseil supérieur de la Pêche avec le concours du cabinet Titane – Octobre 1992 / Version résumée disponible sur Gest'eau
- Pour le SAGE, animer la concertation et la communication , Agence de l'eau Loire-Bretagne, Août 2001
- SAGE mode d'emploi 1, application au bassin Rhône-Méditerranée-Corse - 81 pages - Mars 1997 - Agence de l'eau RM&C et SAGE mode d'emploi n°2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi n°1 - 82 pages – Septembre 2002 - Agence de l'eau RM&C
- Apprendre ensemble pour gérer ensemble - améliorer la participation à la gestion de l'eau, Harmonising collaborative Planning, HarmoniCOP, 2005

7.1.2. Restauration de la qualité de la ressource

- Captages : comment favoriser la coopération entre producteurs d'eau potable et acteurs agricoles pour la mise en place de démarches de protection des aires d'alimentation de captages ?, ONEMA « Comprendre pour Agir », Amblard Laurence, Loupsans Delphine, 2016
- Délimitation des bassins d'alimentation des captages et cartographie de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique BRGM. Rédigé par J.F. Vernoux, A. Wuilleumier, N. Dörfliger. Rapport BRGM RP-55874-FR, septembre 2007
- Délimitation des aires d'alimentation de captages en eaux de surface et caractérisation de leur vulnérabilité vis-à-vis des pollutions agricoles diffuses par les pesticides : guide méthodologique Guy Le Henaff, Christine Gauroy. Rapport Irstea, MEEDDM/MAAP, 2012
- Diagnostic socio-économique agricole sur une aire d'alimentation de captage, Ecodecision et Agristem, pour Agence de l'eau Seine-Normandie, 2010
- Guide méthodologique pour la mise en œuvre de plans d'actions agricoles sur les aires d'alimentation de captages Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Ministère de l'écologie. Rédigé par Catherine Gibaud, Philippe Nouvel. 2010
- Guide pour la restauration pérenne de la qualité de l'eau des captages pollués par les nitrates et les pesticides Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse – Tercia consultants. septembre 2015
- Guide pratique d'aide à la réalisation du diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles (DTPEA) – INRA/ONEMA, Version projet, 2016
- Etat des lieux concernant l'utilisation du DTSE et quelques-unes de ses utilisations, Anne-Paule Mettoux-Petchimoutou, OIEau-Onema, 2014. Insertion des diagnostics territoriaux socioéconomiques pour construire des plans d'actions sur les captages.
- Insertion des diagnostics socio-économiques pour construire des plans d'actions sur les captages (Oieau 2013)
- L'agriculture biologique, l'alternative pour protéger l'eau durablement : des outils pour susciter et accompagner les changements de pratiques agricoles sur les zones à enjeu eau Fédération nationale d'agriculture biologique. 2013

- Protection d'aire d'alimentation de captage en eau potable contre les pollutions liées à l'utilisation de fertilisants et de pesticides. Guide méthodologique Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. 2013
- Protection des aires d'alimentation de captage d'eau potable vis-à-vis des pollutions diffuses. Guide méthodologique : recommandations de bonnes pratiques partenariales Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA), Fédération professionnelle des Entreprises de l'eau (FP2E). Rédigé par Laura BLASQUEZ, 2010
- Protection de captages d'eau potable, préservation de la ressource en eau : comment passer à l'action ? Guide pratique. Agence de l'eau seine-Normandie, Alterre Bourgogne. janvier 2011
- Restauration pérenne de la qualité de l'eau des captages pollués par les nitrates et les pesticides : Guide pour impulser une démarche locale efficace (AERMC/2015)

7.1.3. Restauration hydromorphologique et continuité écologique

- Accompagner la politique de restauration physique des cours d'eau - éléments de connaissance, AERMC, 2016
- ARPE, Actes du réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques, « la continuité écologique des cours d'eau, guide des bonnes pratiques » 25/10/2012
- Guide d'accompagnement des porteurs de projet dans les opérations d'effacement ou d'arasement de seuils en rivière, fnppma, 2017
- Guide ReViTeR : diagnostic territorial et plan d'actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations, DREAL Rhône-Alpes Mission Rhône, 2015
- Guide technique, détermination de l'espace de liberté des cours d'eau, AERMC, 1998
- Guide technique du SDAGE - Délimitations des espaces de bon fonctionnement des cours d'eau, AERMC, 2016
- Manuel de restauration hydromorphologique des cours d'eau, AESN, 2007
- Pour une meilleure gestion des rivières à l'heure de la GEMAPI, AERMC, 2016
- Restauration des cours d'eau, communiquer pour se concerter, AELB, 2011
- Restauration hydromorphologique et territoires : concevoir pour négocier, AERMC, 2011

7.1.4. Participation citoyenne

- Accompagnements des démarches de développement durable des collectivités, Les Livrets de l'IFREE n°3, 2011
- Collectivités et participation. Décider autrement, IFREE, 2016
- Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de PNR, Carnet méthodologique et pratique, AERMC et groupement des Amis des PNR du Sud-Est, 2016
- Démocratie participative. Guide des outils pour agir, Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, 2015
- Dispositifs et outils pour le dialogue territorial, Dialter, 2013
- Eau et citoyenneté. Repères pour la sensibilisation et l'animation du débat public sur l'eau, Dominique Cottereau, Echos d'images, 2005
- Fiches méthodes et étapes du projet « Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? » Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, IRSTEA, UMR G Eau, Mars 2017
- Guide pratique du dialogue territorial : concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, Philippe Barret, 2012
- La participation de tous. Pourquoi ? Comment ?, Recommandations d'AIP2France aux praticiens, 2011
- Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur, Fondation Roi Baudoin, 2006
- Nature biodiversité, tous concernés ! Impliquer les citoyens dans la préservation de la biodiversité, Réseau Ecole et Nature, 2013
- Participation et éducation à l'environnement, le point sur participation et démarches participatives, Fiche thématique n°35, IFREE, 2012

- Sciences participatives et biodiversité, Livrets de l'IFREE n°2, 2010
- Sensibiliser pour engager : associer psychologie sociale et sensibilisation pour un changement durables des comportements en réponse aux défis écologiques, Guide méthodologique et pratique CPIE, 2014

7.1.5. Méthodes de facilitation

- CNDP 2002 – 2012, Le cahier de méthodologie
<https://www.debatpublic.fr/file/350/download?token=eJgaTugW>
- Guide de concertation territoriale et de facilitation, Lisode, 2017
- Guide Pratique CPIE « Sensibiliser pour engager, Associer psychologie sociale et sensibilisation pour un changement durable des comportements en réponse aux défis écologiques », décembre 2014
- Von Korff, Yorck. 2017. Les compétences clés du Facilitateur. Manuel de Formation. flow-ing. Montpellier.
- Von Korff, Yorck. 2016. Animer, accompagner des dynamiques collectives : Quelle posture et quelle place pour les émotions ? Manuel de formation. flow-ing. Montpellier

7.2. Productions scientifiques (articles, thèses et ouvrages)

- Allain Sophie, « Les Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : une procédure innovante de planification participative de bassin », Géocarrefour vol 76 n°3, 2001
- Allain Sophie, « Décrypter l'activité délibérative dans la régulation territoriale par la négociation », De Boeck Supérieur Négociations, 2009/2 n°12, p 229-243
- Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri, Sintomer Yves, « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative. Paris, La Découverte, « Recherches », 2005, p. 9-46.
- Badour Ali, « Les modèles économiques en entrepreneuriat social : Proposition d'un modèle intégrateur », La Revue des Sciences de Gestion 2012/3 (n° 255-256)
- Barraqué Bernard, Les Politiques de l'eau en Europe, La Découverte, Paris, 1995.
- Barraud R., « Rivières du futur, wild rivers ? », VertigO, Hors-série 10, 2012
- Barbier Rémi, Larrue Corinne, « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », Participations, 2011/1 (N° 1), p. 67-104
- Barbier Rémi, « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », Natures Sciences Sociétés, 3/2005 (Vol. 13), p. 258-265.
- Barataud, F., A. Durpoix et C. Mignolet, 2013, « Captages Grenelle : au-delà de leur diversité, quels caractères structurants pour guider l'action ? » Onema. Collection Comprendre Pour Agir, 12 pages, <http://www.onema.fr/IMG/pdf/captages-double-16-10-13.pdf>.
- Barataud F., Benoit M., Beguin P., Havet A., Le Bail M., Martin P., Mathieu A., Reau R., Remy B., Vial-Coutarel L. « Accompagner les acteurs dans des démarches de protection de la ressource en eau - Analyse d'éléments clés et moyens mis à disposition »- ONEMA/INRA – 2014
- Barone Sylvain, Sannier Bastien, Campardon Myriam, Guérin-Schneider Laetitia, « Les élus des syndicats de gestion de l'eau (grand cycle). Profils, implications, perceptions et préoccupations », IRSTEA, AERMC 2017
- Berelson Bernard.R., et alii, Voting, Chicago, University of Chicago Press, 1954 ; Sartori Giovanni, Théorie de la démocratie, Paris, Armand Colin, 1973
- Berge Manon, Mémoire de stage de Master 2ème année : « Contextes, structures et dynamiques d'acteurs dans les SAGE : quels facteurs de contrainte et de succès à la démarche ? », Université Montpellier 2, Département des Sciences de la Terre, de l'Eau et de l'Environnement de Montpellier, 2013
- Beuret Jean-Eudes, Pennanguer Stéphane, Tartarin Fanny, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », Natures Sciences Sociétés 14, 30-42 (2006)
- Bigot R. et Hoibian S., « Les Français avancent à grands pas sur la longue route écologique », Cahier de recherche du CRÉDOC, n° 272, décembre 2010.

- Blanc Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville » in « La démocratie locale représentation, participation et espace public », actes du colloque d'Amiens des 5 et 6 février 1998, op. cit. pp. 177-196
- Blatrix Cécile, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Cécile Blatrix et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte « Recherches », 2007, p. 43-56.
- Blatrix Cécile, « La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes », Sorbonne, thèse soutenue en Aout 2012
- Blatrix Cécile, « Vers une « démocratie participative » ? Le cas de l'enquête publique, Chevallier J.(éd.) », *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- Blondiaux Loïc, Sintomer Yves, « L'impératif délibératif » In: *Politix*. Vol. 15, N°57. Premier trimestre 2002. pp. 17-35.
- Bonaccorsi Julia et Nonjon Magali, « « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, 79 | 2012, 29-44.
- Busca Didier, « Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique », In : *Ruralia* 12/13 20033
- Bush, Robert A. Baruch; Folger, Joseph P., « The Promise of Mediation. The Transformative Approach to Conflict », Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- Maryse Bresson, « La participation : un concept constamment réinventé », *Socio-logos* [En ligne], 9 | 2014
- Callon Michel, « Eléments 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* 36 : 169-208, 1986
- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Editions du Seuil, Paris, 2001
- Cantard Timothee, Juigné Lorianne, « La mobilisation des propriétaires de moulins et des associations locales de pêcheurs vis-à-vis des politiques de restauration de la continuité écologique », *Irstea Bordeaux*, 2015
- Carrel M., Neveu C., Ion J., *Les intermittences de la démocratie, formes d'action et visibilités citoyenne dans la ville*, L'harmattan, Paris, 2009, p.49
- Charvolin Florian, « 1970 : L'année clef pour la définition de l'environnement en France », *La revue pour l'histoire du CNRS* [En ligne], 4 | 2001, URL : <http://journals.openedition.org/histoire-cnrs/3022>
- Charvolin Florian, « L'invention du domaine de l'environnement », *Strates*, 9 | 1997. Mise en ligne en octobre 2005 URL : <http://strates.revues.org/636>
- Chignier-Riboulon Franck. Les conseils de quartier à Lyon, entre progrès de la démocratie participative et nouvelle territorialisation de l'action politique /. In: *Géocarrefour*, vol. 76, n°3, 2001. Les territoires de la participation. pp. 191-197, 2001
- Couraud Geoffrey et Petit Katell (OIEau), Michon Janik (Onema), « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : vingt ans d'existence » – Office national de l'eau et des milieux aquatiques, juillet 2014
- Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil 1963
- Crozier Michel, Huntington Samuel, Watanuki Joji, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* New York, New York University Press, 1975
- Debril T., Théron O., 2012, « Les difficultés associées à la gestion quantitative de l'eau et à la mise en oeuvre de la réforme des volumes prélevables : le cas du bassin Adour-Garonne », *Agronomie. Sociétés et environnement*, vol. 2, n° 2, p. 127-137.
- Erdlenbruch Katrin, Loubier Sébastien, Montginoul Marielle, Morardet Sylvie, Lefebvre Marianne, « La gestion du manque d'eau structurel et des sécheresses en France », *Sciences Eaux & Territoires*, 2/2013 (Numéro 11), p. 78-85.
- Farinelli Cédric, « Etude de perception auprès des acteurs de 3 projets du bassin Rhône Méditerranée », *IRSTEA*, 2014
- Ferraton Mélanie, « L'approche participative au service de la gestion intégrée de la ressource en eau : L'expérience des Parcs naturels régionaux du sud-est de la France » – Thèse de doctorat en géographie – Novembre 2016
- Figureau Anne-Gaëlle, « Gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 », *BRGM*, 2013

- Flaminio Silvia, Cottet Marylise, Le Lay Yves-François, « A la recherche de l'Yzeron perdu : quelle place pour le paysage dans la restauration des rivières urbaines ? », 2015
- Fusi Mathieu, « Enquête publique : entre "information publique" et "communication politique" », Sciences de l'information et de la communication, 2013
- Germaine Marie-Anne, Barraud Régis, « Les rivières de l'Ouest de la France sont-elles seulement des infrastructures naturelles ? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive cadre sur l'eau », Natures Sciences Sociétés, 2013
- Germaine Marie-Anne et Lespez Laurent, « Le démantèlement des barrages de la Sélune (Manche). Des réseaux d'acteurs au projet de territoire ? » Développement durable et territoires, vol 5, n°3, 2014
- Ghiotti Stéphane, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », Développement durable et territoires, Dossier 6 | 2006
- Gourgues Guillaume, « Les politiques de démocratie participative, Grenoble », Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours », 2013, 148 p.
- Gramaglia Christelle, « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas », Politix 2008
- Grand Isabelle et Salvador Juan, « La technocratie en France, Une nouvelle classe dirigeante ? », Le bord de l'eau, 2015
- Godet, Michel, « Méthode des scénarios », revue Futuribles n°71, 1983
- Gourgues Guillaume, « Critique de la participation », in Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL: <http://www.dicopart.fr/fr/dico/critique-de-la-participation>.
- GREP – « Vers une gestion concertée de l'eau » – Revue Pour N° 157 – Mars 1998
- Habermas Jürgen, *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris, 1997
- Harari Yuval Noah, « Sapiens », chapitre l'Unification de l'Humanité, Albin Michel, 2017
- Herreros Gilles, « Pour une sociologie d'intervention », Toulouse, ERES, « Sociologie clinique », 2009, p. 97-123
- Julliard Virginie, « Pour une intégration du genre par les sciences de l'information et de la communication », Questions de communication, 16 | 2009, 191-210.
- Kiesler, Charles A. & Sakumura, Joseph, « A test of a model for commitment » In Journal of Personality and Social Psychology, 3, 349-353(1966).
- La Branche Stéphane, « L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », Vertigo, 2009
- Leboucher Bertrand, « Les outils de gestion quantitative des ressources en eau : bilan des évaluations existantes sur certains outils », Engref, 2006
- Le Calvez Caroline, « Rétablir la libre circulation piscicole dans les vallées fluviales : mise en perspective des enjeux et des aménagements à partir du cas de l'Aulne (XIXe-XXIe siècles) », *Noréis*, 2015/4 (n° 237), p. 33-50
- Macpherson Crawford Brough, Principes et limites de la démocratie libérale, Mont Royal, La Découverte-Boréal Express, 1985, 157 pages
- Mansotte François, Margueron Thomas, Maison Dominique, « L'alimentation en eau potable en Guyane, problématique et solutions appropriées », santé publique, 2010/2
- Marquet Vincent, « Les voies émergentes de l'adaptation au changement climatique dans la gestion de l'eau en France et au Québec », Thèse universitaire, Université de Bordeaux, 2014
- Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009 URL : <http://vertigo.revues.org/8993>
- Mazeaud Alice, « Quel est le bon débit de l'eau ? Les régulations territoriales sur les usages de l'eau à l'épreuve de la DCE », Pôle Sud, 2011/2
- Menard M., Poux X., Lumbroso S., Zakeossian D., Housse J.P., Guichard L., Gascuel-Oudou C., « Protection des captages contre les pollutions diffuses agricoles : diagnostic, démarches et acteurs. Perspectives pour un centre de ressources », Rapport de contrat, Inra/Inra Transfert/Asca/Epices. Convention Inra-Onema, 86p. 2014

- Mermet Laurent, Dubien Isabelle, Emerit Alexandre, Laurans Yann, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. », In: Politiques et management public, vol. 22, n° 1, 2004. pp. 1-22
- Mermet Laurent, Billé Raphaël, Leroy Maya et al., « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », Natures Sciences Sociétés, 2005/2 (Vol. 13), p. 127-137
- Mermet Laurent, Salles Denis, *Environnement : la concertation approuvée, contestée, dépassée ?*, Deboeck Supérieur, 2015
- Mettoux-Petchimoutou Anne-Paule, « Insertion des diagnostics territoriaux socio-économiques pour construire des plans d'actions sur les captages », ONEMA et OIEau, 2013
- Michel Charlotte, SPAMP, « Scénarios pour les aires Marines protégées, prospective et concertation », Concertation décision environnement, 2011.
- Monnoyer Smith Laurence, « Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne », Concertation, Décision, Environnement, Rapport final et synthèse – 2012
- Moreau Clémence, Rinaudo Jean-Daniel, Garin Patrice, « La justice sociale dans la construction du jugement d'acceptabilité. Analyse des réactions d'agriculteurs face à différentes règles de partage de l'eau souterraine », Économie rurale, 2015/2 (n° 346), p. 31-48
- Muller Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs » Revue de Science Politique (n°55/2005)
- Munier Paul, « Entre crainte et consentement. Le rapport du citoyen au souverain chez Hobbes », Tracés. Revue de Sciences humaines [En ligne], 14 | 2008, mis en ligne le 30 mai 2009
- Narcy Jean-Baptiste, « Regard des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau », Guide ONEMA, Comprendre pour Agir, 2013
- Nonjon Magali et Mazeaud Alice, Le marché de la démocratie participative, CHERPA-SCIENCES PO AIX, CEJEP, Sociopo, Du Croquant, 2018
- Notte Olivier et Salles Denis, « La prise à témoin du public dans la politique de l'eau. La consultation directive-cadre européenne sur l'eau en Adour-Garonne », In Politique Européenne – 2011
- Oedeman Olivier & Kishimoto Satoko, « L'eau, un bien public. Alternatives démocratiques à la privatisation de l'eau dans le monde entier », Editions Charles Léopold Mayer, 2010
- Prieur Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation. » In: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1988. pp. 397-417.
- Rawls John, *Théorie de la justice*, seuil, 1971
- Revel Martine, et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris 2007
- Richard-Ferroudji Audrey, « L'animateur de bassin-versant : Insuffler vie à une communauté de l'eau » - in : Cosmopolitiques, 2008
- Richard-Ferroudji Audrey, Bouleau Gabrielle, Barreteau Olivier, « Ce qu'apporte la prospective à la gestion locale de l'eau : l'exemple de Thau », Sciences Eaux & Territoires, 2017/1 (Numéro 22), p. 36-41.
- Rogers, Carl, *On Becoming a Person. A Therapist's View of Psychotherapy*, Constable & Robinson Ltd. London, 1961
- Rosenberg, Marshall B., *Nonviolent Communication: A Language of Life*. Second Edition. PuddleDancer Press. Encinitas CA, 2005
- Rousseau Jean-Jacques, *Du contrat social*, Edition Marc-Michel Rey, Amsterdam, 1762
- Sarrasin Bruno, Lacoste-Bédard Élyse et Augier Dominique, « Le parc amazonien de Guyane française et la mise en tourisme de la nature. L'intégration de la cogestion adaptative », Études caribéennes [En ligne], 33-34 | Avril-Août 2016, mis en ligne le 25 juillet 2016
- Sauvé L. (dir.), *L'éducation à l'environnement. École et communauté : une dynamique constructive*, Hurtubise HMH Ltée, Canada, 2001, p. 162-163
- Schumpeter Joseph, *Capitalisme socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1963
- Sebillotte Michel, « Ferti-Mieux - Les agriculteurs s'engagent pour préserver la qualité de l'eau », Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Paris - 1996

- Taglioni François et Guiltat Sébastien, « Le risque d'attaques de requins à La Réunion », EchoGéo [Magazine en ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 29 avril 2015
- Vergotte Marie-Hélène et Petit Sandrine, « Du futur à aujourd'hui, mettre la gestion de l'eau sous tension », Développement durable et territoire, Vol 7, n °2, 2016
- Vincent Audrey, « L'agriculture biologique comme réponse à la pollution de l'eau : apports de la géographie pour comprendre les dynamiques en cours » - Thèse de doctorat en Géographie, aménagement et urbanisme, 2016
- Seguin Laura, « Les apprentissages de la participation. Regards croisés sur un dispositif institué et une mobilisation contestataire », thèse soutenue à Tours en 2016
- Warren Mark, « Democratic Theory and self-transformation », American Political Science Review, mars 1992,
- Zask Joëlle, *Participer, Essai sur les formes démocratiques de la participation*, Le bord de l'eau, Lormont, 2011

7.3. Etudes et rapports

7.3.1. Evaluations de politiques

- Audit préalable à la révision / modification du SAGE Sevre Niortaise Marais Poitevin, Contrechamp, Cereg, avril 2017
- Evaluation de la mise en œuvre des protocoles Etat-profession agricoles conclus en 2011 dans le bassin Adour Garonne, CGEDD/CGAAER, octobre 2015
- Evaluation de la politique agence RMC des actions de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole sur les bassins d'alimentation des captages d'eau potables (2007)
- Evaluation de la politique « contrat territorial » AESN 2011
- Evaluation de la politique de l'eau : Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau (2013) sous la responsabilité opérationnelle d'A-M. Levraut - Conseil général de l'environnement et du développement durable, 96 p. - 2013
- Évaluation de la politique "gestion territoriale" de l'Agence (2013) - Elodie PUCHEU (chargée d'évaluation RISA) et Christophe BESLAY (sociologue) – Agence de l'eau Adour Garonne
- Évaluation de la politique d'accompagnement des Sage en Loire-Bretagne – Agence de l'eau Loire Bretagne - 2016
- Evaluation de la politique d'entretien et de restauration des rivières, AEAG, 2011
- Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse – 2012
- Evaluation de l'incitativité des interventions de l'Agence auprès des collectivités locales dans le domaine de la restauration physique des cours d'eau et des plans d'eau, AERMC, 2012
- Evaluation de l'outil contrat (7/8/9èmes programmes) – Epices/Asca – Agence de l'eau Seine Normandie, AESN, 2015
- Evaluation des actions de lutte contre les pollutions diffuses agricoles, Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, Synthèse et recommandations, 20 pages + annexes - 72007
- Evaluation du contrat territorial Outil d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (2015) – Epices/Asca – Agence de l'eau Loire Bretagne
- Evaluation du dispositif de concertation développé dans le cadre du volet "Inondations" du Plan Rhône, DREAL RA, 2016

7.3.2. Evaluations de démarches concertées

- Accompagnement de l'évaluation de 45 procédures de gestion concertée du bassin breton, Agence de l'eau Loire Bretagne, 2013-2014
- Bilans sociologiques des contrats globaux Armançon aval et Auxois Morvan, SIRTAVA, 2015

- Etude, bilan, évaluation du contrat de rivière Gresse, Lavanchon, Drac aval ; perspectives du contrat de rivière du bassin versant Drac Isérois, SIGREDA, 2014
- Etude bilan, évaluation et perspectives Contrat de rivière Drôme/Roubion et SAGE Drôme – Asconit/Géoplus/Contrechamp – 2006 / Etude bilan, évaluation et perspectives du SAGE et du Contrat de Rivière Calavon – EMA Conseil/Contrechamp – 2009
- Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivières du bassin Sud Ouest du Mont Ventou, EPAGE BSOMV, 2014
- Etude bilan, évaluation et perspectives du 2ème Contrat de rivière Brévenne-Turdine, Syndicat de Rivières Brévenne Turdine, 2015
- Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de bassin Basse Vallée de l'Ain, SBVA, 2013
- Etude bilan, évaluation et perspectives du contrat de rivières Seine amont Syndicat Intercommunal des Cours d'Eau du Châtillonnais, 2012
- Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivière transfrontalier du Genevois Communauté de Communes du Genevois, 2011
- Etude bilan et perspectives des SAGE et Contrat de rivière Calavon/Coulon, PNR du Lubéron, 2008
- Etude bilan et perspectives du Contrat de bassin versant Lac du Bourget, CISALB 2008 -2009
- Etude bilan et perspectives des SAGE et Contrat de rivière Drôme Communauté de communes du Val de Drôme, 2006
- Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivière Véore-Barberolle, SMBV Véore, 2010
- Etude bilan, évaluation et prospective du contrat de rivière Azergues, SMRPCA, 2010
- Evaluation du Contrat de rivière Orb Syndicat mixte des vallées de l'Orb et du Liron 2009- 2010
- Etude bilan et perspectives des SAGE et Contrat de rivière Drôme Communauté de communes du Val de Drôme, 2006
- Etude bilan et perspectives du Contrat de rivière Guiers, Syndicat intercommunal d'aménagement du Guiers et affluents, 2006
- Etude bilan et perspectives du Contrat de rivière Reyssouze, Syndicat intercommunal d'aménagement de la Reyssouze et affluents, 2004
- Etude bilan et perspectives du Contrat de rivière Brévenne Turdine, Communauté de commune du Pays de l'Arbresle, 2003
- Etude bilan et perspectives du Contrat de rivière de l'Ay, Syndicat intercommunal de l'Ay, 2002
- Etude d'évaluation des Contrats Globaux de la Brie des Etangs et du Canton de Condé en Brie Communauté de Communes de la Brie des Etangs, Communauté de Communes du Canton de Condé en Brie, 2015
- Evaluation du dispositif de concertation développé dans le cadre du volet "Inondations" du Plan Rhône, DREAL RA, 2016

7.3.3. Etudes d'opportunité démarches gestion territoriale concertée

- Accompagnement pour la mise œuvre d'une stratégie de concertation pour l'élaboration du Schéma d'aménagement global du bassin versant de la Bourbre, Syndicat Mixte du Bassin de la Bourbre (38), 2011
- Etude de faisabilité d'une ou plusieurs procédures contractuelles de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, Conseil général du Jura, 2008
- Etude d'opportunité d'une procédure de gestion de l'eau concertée bassin versant Aix et Isable Communauté de communes des Vals d'Aix et d'Isable, 2013
- Etude d'opportunité pour la mise en œuvre d'une gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin des Usses, Conseil général de Haute Savoie, 2008
- Etude d'opportunité pour la mise en œuvre d'une gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin du Fier et du lac d'Annecy, Conseil général de Haute Savoie, 2004
- Etude d'opportunité pour la mise en place d'une procédure de gestion de l'eau concertée à l'échelle des bassins versants du Furans et du Gland, Communauté de communes Belley Bas Bugey, 2011-2012
- Etude d'opportunité pour la mise en œuvre d'une gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques, CDRA Tarentaise Vanoise , 2003

- Réalisation d'un diagnostic de 5 territoires du bassin Rhin Meuse dans le but de dynamiser la création d'un SAGE, Agence de l'eau Rhin Meuse, 2014

7.3.4. Etudes et retours d'expériences

- Accompagner la politique de restauration physique des cours d'eau - éléments de connaissance, AERMC, 2016
- Accompagner les acteurs dans des démarches de protection de la ressource en eau Analyse d'éléments clés et moyens mis à disposition - ONEMA/INRA, 2014
- Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences, Office National de l'Eau, Décembre, 2015
- Bilan de la concertation sur la qualité de l'eau de l'AAC du Vivier/ONEMA (Poitou Charentes, 2016)
- Blocages et jeu d'acteurs dans les SAGE du bassin Loire-Bretagne, bilan de l'enquête menée en 2011, France Nature Environnement
- Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de Parcs Naturels Régionaux, Carnet méthodologique et pratique, Mélanie Ferraton, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Septembre 2016
- Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Public Participation in relation to the Water Framework Directive, Guidance document, n.° 8, European Commission, 2003
- Concertation et environnement : les acquis des expériences locales, Comédie, coordonné par Pierre-Yves Guihéneuf & Alexandra Villarroel, 2017
- Concilier la continuité écologique des cours d'eau avec la préservation des moulins patrimoniaux, la très petite hydroélectricité et les autres usages - Pour un développement durable et partagé, CGEDD, 2016
- Démocratie environnementale : débattre et décider - Rapport de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental, Alain Richard, Juin 2015
- Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau : rapport sur la mise en place des Commissions locales de l'eau - Bruno Latour ; Jean-Pierre Le Bourhis ; Centre de sociologie de l'innovation (Paris), France. Ministère de l'environnement. Centre de sociologie de l'innovation, 1995
- Etat de la connaissance in « Quelle stratégie participative pour la gestion locale de l'eau avec les citoyens ? » - IRSTEA-AERMC 2017
- Etude comparative de projets de restauration des cours d'eau - Analyse transversale des études de cas européennes et françaises, ONEMA, Bouni Christophe et al, 2012
- Expression des besoins des animateurs (trices) pour renforcer leurs compétences - Rapport final, OIEau, 2015
- Gestion quantitative de l'eau d'irrigation en France : Bilan de l'application de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, BRGM, 2012
- L'enquête publique. Rapport au ministre de l'environnement, Bouchardeau Huguette, miméo, Paris, décembre 1 993, 30 pages et annexes
- Les ateliers du climat du bassin versant de l'Armançon - Synthèse d'échanges - HYCCARE Bourgogne, 2016
- Les ateliers du climat des bassins versants de la Tille, de l'Ouche et de la Vouge - Synthèse d'échanges - HYCCARE Bourgogne, 2016
- Les outils de gestion quantitative des ressources en eau : bilan des évaluations existantes sur certains outils, Bertrand le boucher, Engref, janvier 2066,
- Note du Secrétariat technique du SDAGE-RMC : plan de gestion quantitative de la ressource en eau, principes et gouvernance, sept 2014
- Note du Secrétariat technique du SDAGE-RMC : Suite des études EVPG et SAGES, quelles articulations, sept 2014
- Opinion et pratiques environnementales des français en 2015, Commissariat général au développement durable, n° 750 avril 2016

- Où en est-on de la protection des captages ? Comment aller plus loin ? - Marjorie Ménard, Xavier Poux, Dikran Zakeossian, Laurence Guichard, Patrick Steyaert, Claire Billy et Chantal Gascuel-Oudou – 2015 - Collection Comprendre pour agir – ONEMA
- Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau (Parce) - Diagnostic de mise en œuvre, Ministère EDDE 2012
- Plan de gestion quantitative de la ressource en eau, principes et gouvernance », secrétariat technique du SDAGE RMC, 2014
- Pour une meilleure gestion des rivières à l'heure de la GEMAPI, AERMC, 2016
- Protection des captages contre les pollutions diffuses agricoles : Diagnostic, démarches, acteurs, Rapport de contrat, Inra/Inra Transfert/Asca/Epices. Convention Inra-Onema, 86 pp, 2014
- Rapport Analyse des jeux d'acteurs et de la perception des enjeux, SAGE du Couesnon, AFIP, avril 2010
- Rapport Démocratie environnementale : Débattre et décider, Commission spécialisée du Conseil National de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par Alain Richard, juin 2015
- Rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, Senat, Rapport d'information n° 807 (2015-2016) de M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 20 juillet 2016.
- Rapport d'observation synthétique Garonne 2050, Denis Salles, 2014
- Rapport final du projet HYCCARE Bourgogne (HYdrologie, Changement Climatique, Adaptation, Ressource en Eau en Bourgogne), avril 2016
- Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau - Jean-Baptiste Narcy – ONEMA – Comprendre pour agir, 156 pages, février 2014
- Sondage « le citoyen et la décision publique », Commission Nationale du Débat Public, mai 2014
- Suites des études EVPG et SAGE, quelle articulation ?, secrétariat technique du SDAGE RMC, 2014

7.4. Sites internet

- **CNDP** : <https://www.debatpublic.fr/>
- **CRESEB** : <http://www.creseb.fr/index.php/les-travaux-du-creseb-en-cours/modelisation-daccompagnement>
- **Co-CLICK'eau**, Une démarche participative pour la protection de la ressource en eau : <http://coclickeau.webistem.com/bac/>
- **Gest'eau** : <http://www.gesteau.fr/presentation/sage>
- **Fiches méthodes** - Quelle stratégie participative pour la gestion de l'eau ?, Agence de l'eau RMC/ IRSTEA : http://www.eaurmc.fr/fileadmin/documentation/guides_acteurs_eau/dimensions_sociales_economiques/Fiches_Methodes_Participatives_IRSTEA-AERMC_09-10-17.pdf
- **La restauration des cours d'eau recueil d'expériences sur l'hydromorphologie**, ONEMA- régulièrement enrichi depuis 2013 : <http://www.onema.fr/recueil-d-experiences-sur-l-hydromorphologie-23-nouvelles-fiches-disponibles>
- **Ministère de la transition écologique et solidaire** : <http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>
- **Outil METE'EAU** : <http://www.sad.inra.fr/Toutes-les-actualites/METE-EAU-un-outil-pour-faire-dialoguer-autour-de-l-eau>
- **Projet « Envie de Loire »** : <http://enviesdeloire.com/fr/public/> et <http://enviesdeloire.cartice.com/>
- **Projet Hyccare** : <https://www.alterrebourgognefranche-comte.org/>
- **Projet « Loire et Nous »** : <https://www.nanteslaloireetnous.fr/>
- **Quelques initiatives labellisées** : Théâtre forum, l'écriture participative, world café, le forum ouvert, 21st century town meeting à retrouver sur <http://www.dicopart.fr/fr/dico/dispositifs>
- **10 fiches Changeons de point** de vue sur l'eau consacrée à la protection de captages aep France entière : <http://www.onema.fr/changeons-de-point-de-vue-sur-l-eau-5>

7.5. Autre : Séminaires, journées d'échanges, articles de presse

7.5.1. Séminaires, ateliers, journées d'échanges

- Actes de la journée technique d'échanges « Plan de gestion de la ressource en eau » de Montpellier, AERMC, 2017
- Actes de la journée technique d'échanges « Plan de gestion de la ressource en eau » de Valence, ARRA2, 2016
- Atelier de travail du 12 mai 2016 : Place des sciences humaines et sociales dans les démarches de protection des aires d'alimentation des captages- DEB/GR1 et GR4 et DGPE/ BESEC
- Critique de la concertation : amorcer un bilan à partir de trente ans de recherches, Séance no 12, lundi 19 janvier 2004, Concertation, Décision, Environnement
- Extrait d'une enquête réalisée par l'AERMC dans le cadre d'une journée sur la participation auprès d'une quarantaine d'animateurs SAGE/Contrat (2017)
- Journée de l'AERMC "L'atteinte des objectifs techniques avec l'aide des démarches participatives", mars 2017
- Premier colloque du nouveau cycle de conférences du Conseil d'État : La démocratie environnementale. 2010
- Relevé des échanges des ateliers captages SHS et Filières
- Sintomer Yves, interview sur la notion de gestion citoyenne de l'eau, Kiagi, 2012 : http://www.kiagi.org/kiagi_le_mag/fiche/simplifier-dans-la-gestion-de-leau/53
- XIIIèmes journées internationales sur la communication, l'éducation et la culture scientifiques et industrielles, Chamonix, les 29, 30 et 31 janvier 1991, DIRES, 653 p.

7.5.2. Articles de revues et de presse

- Associations d'éducation à l'environnement et collectivités publiques : Faire de l'EEDD un partenariat, et non une prestation ! Déclaration du CA du GRAINE Rhône-Alpes – juin 2008
- Le Journal de Mayotte, « L'Eau à Mayotte, un problème de gouvernance », par Anne Perzo-Lafond, juin 2015
- Reportage paru dans la revue Géo en avril 1983 et consacré à l'état du Calavon dans le Vaucluse et intitulée « La rivière assassinée »
- Tour de France des "grands projets inutiles", Le Monde, 2013

Liste des figures

Figure 1 : Répartition des enquêtes par bassins hydrographiques.....	15
Figure 2 : Répartition des enquêtes par thématiques de projets	15
Figure 3 : Frise historique participation et environnement	29
Figure 4 : Organisation du terrain d'investigation de l'étude	31
Figure 5 : exemple de démarche participative dans un PNR. Extrait de Comment impliquer les citoyens dans la gestion de l'eau ? Retours d'expériences de Parcs Naturels Régionaux, Carnet méthodologique et pratique, Mélanie Ferraton, Agence de l'eau RMC	81
Figure 6 : Compétences et qualités requises pour le poste d'animateur de bassin versant. Extrait de Richard- Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008	83
Figure 7. Représentation des descripteurs pour chaque courant par couple d'oppositions et synthétisés dans un diagramme de type "radar"	88
Figure 8. Le courant paritaire décrit sous forme de radar	89
Figure 9. Le courant consultatif décrit sous forme de radar	91
Figure 10. Origines et filiations globales des modèles paritaire et consultatif autour de la GEMA.....	95
Figure 11. Le courant délibératif décrit sous forme de radar	96
Figure 12. Le courant instrumentaliste ou stratégique décrit sous forme de radar	104
Figure 13. Origine et filiation des courants délibératif et instrumentaliste autour de la GEMA.....	108
Figure 14. Le courant performatif décrit sous forme de radar	109
Figure 15. Le courant de la capacitation décrit sous forme de radar	111
Figure 16. Origine et filiation des courants performatif et de capacitation autour de la GEMA.....	114
Figure 17. Origine et filiation globales des courants et pratiques participatifs autour de la GEMA	117
Figure 18. Représentation graphique des complémentarités entre modèles sur l'ensemble des dimensions d'ingénierie participative	118
Figure 19. Tensions et objectifs contradictoires entre les modèles et courants participatifs de la GEMA	118
Figure 20. Naviguer entre les modèles : représentation graphique du pilotage de l'animation de la participation	120
Figure 21 : Schéma de l'impact des différents facteurs pesant sur la détermination du projet participatif	133
Figure 22 : Illustration de la tactique d'adaptation permanente des animateurs de démarches participatives.....	135
Figure 23 : Ressources privilégiées par les animateurs de bassin versant pour renforcer leurs compétences. Extrait de l'étude : « Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences », Office National de l'Eau, Décembre 2015	139
Figure 24 : Vision de leur rôle par les animateurs de bassin versant. Extrait de l'étude Richard-Ferroudji Audrey, « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref 2008	140

Liste des tableaux

Tableau 1. Une présentation possible des différents modèles et courants de pensées influençant les pratiques participatives en matière de GEMA.....	86
Tableau 2. Rappel du positionnement global du modèle paritaire dans l'ensemble du chapitre	89
Tableau 3. Rappel du positionnement du modèle consultatif dans l'ensemble du chapitre	91
Tableau 4. Comparaison des modèles paritaire et consultatif	94
Tableau 5. Rappel du positionnement global du courant du dialogue territorial dans l'ensemble du chapitre	97
Tableau 6. Rappel du positionnement global du courant sociotechnique dans l'ensemble du chapitre	99
Tableau 7. Rappel du positionnement global du courant « d'accompagnement par la simulation » dans l'ensemble du chapitre.....	100
Tableau 8. Rappel du positionnement global du courant prospectif dans l'ensemble du chapitre	101
Tableau 9. Rappel du positionnement global du courant transformatif dans l'ensemble du chapitre .	102
Tableau 10. Rappel du positionnement global du courant instrumentaliste dans l'ensemble du chapitre	104
Tableau 11. Comparaison des modèles délibératif et instrumentaliste	107
Tableau 12. Rappel du positionnement global du courant dans l'ensemble du chapitre	109
Tableau 13. Rappel du positionnement global du courant dans l'ensemble du chapitre	111
Tableau 14 : tableau comparatif de la mobilisation des instances du SAGE selon 4 cas différents ..	123
Tableau 15 : Tableau comparatif de la mobilisation des instances liées au Contrat de bassin selon 4 cas différents	124
Tableau 16 : Résultats d'une enquête par questionnaire réalisée par l'AERMC dans le cadre d'une journée sur la participation auprès d'une quarantaine d'animateurs de bassin versant sur le temps de travail accordé à la participation	130
Tableau 17 : Spécialité des diplômés des animateurs de bassin versant. Extrait de l'étude : « Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences », Office National de l'Eau, Décembre, 2015.....	131

Liste des acronymes

AAC : Aire d'alimentation de captage
AFB : Agence française pour la biodiversité
APNE : Association de protection de la nature et de l'environnement
ARRA : Association rivières Rhône Alpes
ASGE : Analyse Stratégique de l'Environnement
BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières
CEN : Conservatoire d'espaces naturels
CGEDD : Conseil générale de l'environnement et du développement durable
CLE : Commission locale de l'eau
CLIS : Commission locale d'information et de surveillance
CLIC : Comité local d'information et de concertation
CNDP : Commission nationale du débat public
CPIE et URCPPIE : Centre permanent d'initiatives pour l'environnement et Union régionale des CPIE
CRESEB : Centre de ressources et d'expertise scientifique sur l'eau de Bretagne
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCE : Directive cadre sur l'eau
DCR : Débit de crise
DIG : Déclaration d'intérêt général
DMB : Débit minimum biologique
DOE : Débit objectif d'étiage
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DDT : Direction départementale des territoires
DTPEA : Diagnostic territorial des pressions et émissions agricoles
DTSE : Diagnostic technique socio-économique
DUP : Déclaration d'utilité publique
EBF : Espace de bon fonctionnement
ENS : Espace naturel sensible
EPAGE : Etablissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPTB : Etablissement public technique de bassin
EVP : Etude volume prélevable
EVPG : Etude volume prélevable global
FNE : France nature environnement
GEMA : Gestion de l'eau et des milieux aquatiques
GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GRAINE : Réseau régional pour l'éducation à l'environnement vers un développement durable
ICE : Initiative citoyenne européenne
IFREE : Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement

INRA : Institut national de la recherche agronomique

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

LEMA : Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

LPO : Ligue pour la protection des oiseaux

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MISEN : Mission inter-services de l'eau et de la nature

NOTRe : Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la république

ODE : Office départemental de l'eau

OIEau : Office international de l'eau

ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques

OUGC : Organisme unique de gestion de collecte

PAEC : Projets agro-environnementaux et climatiques

PAPI : Programmes d'actions de prévention des *inondations*

PDM : Programme de mesures

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

PPC : Périmètre de protection de captage

PGE : Plan de gestion de la ressource quantitative en eau

PNGRE : Plan national de gestion de la rareté de l'eau

PNR : Parc naturel régional

RMC : Rhône Méditerranée Corse

ROE : Référentiel national des obstacles à l'écoulement des eaux

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SAR : Société d'Aménagement Régional

SCoT : Schéma de cohérence territorial

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SHS : Sciences humaines et sociales

SLGRI : Stratégie locale de gestion du risque inondation

SMEAG : Syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne

SPAMP : Scénario pour les aires marines protégées

VP : Volume prélevable

VPG : Volume prélevable global

WWF : World Wildlife Fund

ZRE : Zone de répartition des eaux