

**PRATIQUES
PARTICIPATIVES
ET GESTION DE L'EAU :
UN ÉTAT DES LIEUX**

**contre
champ**

Sommaire

Introduction	p 4
1 Participation et gestion de l'eau, descendre le cours de l'histoire	p 7
L'eau : une antériorité de gestion collective locale	p 8
L'introduction d'un cadre institutionnel doté d'un modèle participatif original	p 8
L'essaimage d'une gestion pluripartite et pérenne à l'échelle des bassins versants	p 9
L'introduction de la participation du public par la DCE	p 9
De nouveaux besoins et des évolutions récentes impactant la participation	p 10
2 Quand la participation fait face à « l'âge du faire »	p 15
Un contexte marqué par des changements culturels et réglementaires	p 16
Des parties prenantes plus ou moins renouvelées	p 17
Des situations souvent conflictuelles et/ou bloquées	p 18
Des acquis guidant la participation	p 20
3 Entre « biotope participatif » et « itinéraires de concertation », un paysage foisonnant et complexe	p 23
D'un modèle paritaire formel à un « biotope participatif »	p 24
Les ressources de la consultation publique et de la participation citoyenne en question	p 25
La participation « empilée », entre dynamiques vertueuses et blocages	p 25
De « paysages » en « itinéraires »	p 26
Des dimensions socio-politique et technique contingentes	p 27
4 Au-delà de la participation institutionnalisée, plusieurs courants de pensée aux finalités différenciées	p 29
Des degrés d'engagement et d'inclusion déterminants	p 30
Des finalités divergentes et souvent peu assumées	p 30
Des animateurs naviguant entre différentes postures	p 32
5 Conduite de démarches participatives : quand la tactique prend le pas sur la stratégie	p 33
Le jeu des facteurs impactant la conception des démarches participatives	p 34
Les démarches participatives frappées d'injonctions paradoxales	p 36
Une tactique d'adaptation perpétuelle	p 36
L'expérimentation au cœur des pratiques	p 38
Un positionnement « en ligne de crête » requérant des compétences relevant de savoir-être	p 38
Recherche de marges de manœuvre et de ressources extérieures	p 39
Conclusion	p 41
Bibliographie indicative	p 43
Textes juridiques concernant l'information et la participation du public	p 44

Introduction

Depuis près d'une trentaine d'années, la participation, au sens large, constitue une toile de fond de la mise en œuvre des politiques publiques relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elle s'est principalement appuyée sur un principe dit « de gestion concertée » irriguant les différentes échelles de mise en œuvre de ces politiques (district, bassin versant, actions). Historiquement, le recours à la participation se limitait à définir le fonctionnement d'instances-clés et de laisser libre-cours à l'animation de leur agenda. Avec le temps, la participation apparaît de plus en plus guidée et cadrée, quand elle ne fait pas l'objet d'obligations réglementaires de fond et de forme, alors que les enjeux appellent, peut-être, à l'invention de nouvelles formes à venir.

Malgré ce resserrement institutionnel et le recours à un modèle dominant dit « paritaire », le champ dessiné par ce terme au cours des décennies précédentes n'en est pas moins suffisamment large pour avoir alimenté de vastes questionnements, débats et expériences, allant de questions pratiques relatives aux processus et dispositifs à des questions stratégiques et politiques sur l'intérêt et les limites d'un tel recours. Et bien que ces interrogations prennent source dans une expérience entamée dans les années 60, elles se trouvent ravivées par l'évolution des différents cadres s'imposant à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Qu'il s'agisse de restauration de milieux aquatiques ou de gestion de la ressource, la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau aboutit aujourd'hui à travailler sur des projets plus ambigus d'un point de vue écologique, mais également des objets plus concrets, plus proches des riverains et des usagers. Les pratiques et les équilibres participatifs trouvés jusqu'à présent en matière de planification ou de programmation à l'échelle de bassins versants ne paraissent plus suffire à répondre à cette nouvelle logique d'intervention. Les incantations en faveur d'une participation citoyenne accrue en sont témoins. Conjointement, la nouvelle compétence GEMAPI relative aux milieux aquatiques renforce le rôle gestionnaire des collectivités et bouscule ces instances paritaires traditionnelles (ex. commissions locales de l'eau, comité de rivières, etc.) qui privilégiaient, jusqu'à présent, la rencontre de représentants de divers intérêts -amont/aval, locaux/nationaux, publics/privés, profanes/experts- avec toutes les difficultés qu'on leur connaissait.

Dans ce contexte, l'Agence française pour la biodiversité a souhaité réaliser un état des lieux des pratiques participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques, confié aux cabinets Contrechamp et Cereg. Reposant sur une période d'une trentaine d'années, cette étude s'intéresse a priori à un éventail de pratiques allant d'initiatives de consultation publique à des démarches territoriales de gestion concertée, sans omettre le recours à la participation citoyenne. Portant sur un corpus méthodologique issu des sciences

sociales, elle repose sur près de 130 témoignages recueillis auprès d'acteurs impliqués dans le portage, l'animation ou le soutien à ces initiatives. Elle s'est également appuyée sur l'analyse d'un éventail d'une centaine de documents (guides méthodologiques, documents de référence, textes juridiques, rapports d'évaluation, articles scientifiques, etc.).

Le lecteur intéressé trouvera dans ce document original :

- Une mise en perspective historique du recours à la participation
- Des regards sur les pratiques actuelles observées en matière de gestion qualitative et quantitative de la ressource et de restauration des milieux aquatiques
- Une mise en évidence des modalités d'articulation des démarches participatives à l'échelle des territoires de gestion
- Une caractérisation des courants de pensée inspirant les pratiques observables
- Et une analyse de la conduite de démarches participatives, témoignant du poids des approches tactiques et pragmatiques.

Cette synthèse a été écrite par Jean-Baptiste Chémery, Gaëlle Gasc (Contrechamp) et Yannick Arama. Elle a bénéficié de la relecture attentive de Delphine Loupsans (Agence française de biodiversité).

Elle est issue de l'étude « État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques », commandée par l'Agence française de biodiversité et réalisée par les cabinets Contrechamp et Cereg.

Le rapport final de cette étude est accessible à l'adresse suivante :
https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/rapport_-_etat_des_lieux_gestion_de_leau_et_des_milieux.pdf

Graphisme et illustrations : Luc Estève

Publication : novembre 2019

PARTICIPATION ET GESTION DE L'EAU, DESCENDRE LE COURS DE L'HISTOIRE

Dans le cadre de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (GEMA), cette mise en perspective historique permet de remonter aux origines de la participation et de s'approprier ses particularités. C'est par son biais qu'il est possible de réaliser que bien avant les autres problématiques environnementales, l'eau a su mobiliser un modèle participatif original, puis le diffuser sur les bassins versants.

À l'heure de l'évolution des politiques de l'eau, cette perspective historique donne également à voir que ce modèle participatif se trouve aujourd'hui fortement interrogé.

► L'eau : une antériorité de gestion collective locale

La gestion de l'eau et des milieux aquatiques a longtemps bénéficié de pratiques de gestion collective, qu'il s'agisse par exemple de partage de la ressource entre usages ou de gestion d'ouvrages d'irrigation ou de protection.

Les premiers textes modernes relatifs au droit de l'eau remontent aux codes napoléoniens, avec pour objectif initial de déterminer le régime de propriété de l'eau. La gestion, quant à elle, priorise durant plus d'un siècle la qualité et l'accès à l'eau de consommation, alors que les milieux aquatiques subissent de profondes transformations liées à la maîtrise de techniques de plus en plus élaborées (aménagement des cours d'eau, drainage des milieux humides...). Durant la première moitié du 19^{ème} siècle, un régime de contrôle des usages est mis en place par l'État. À ce stade, aucun processus participatif formel n'est institutionnalisé.

► L'introduction d'un cadre institutionnel doté d'un modèle participatif original

C'est la loi sur l'eau de 1964 qui 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 d'une prise en compte timide des milieux aquatiques, via un système conjuguant prélèvement de redevances et distribution d'aides financières.

Les modalités de participation associées à ce système vont durablement marquer les pratiques. Si la mise en œuvre opérationnelle de ce système repose sur les futures agences de l'eau, l'association des parties prenantes concernées revient à la mise en place de comités de bassin. Ces instances consultatives disposent d'un pouvoir de régulation, au travers d'un avis sur les redevances et les aides. Généralement qualifiés de « parlement de l'eau », ces comités sont structurés autour d'un système tripartite associant représentants d'élus, d'usagers et de l'État. Cette organisation évoque les instances de « dialogue social » développées après-guerre dans les secteurs du travail et de l'emploi et associant syndicats, employeurs et État. Renforçant la portée politique de ces comités, la loi sur l'eau (1992) leur confie l'élaboration et le suivi de la programmation des politiques de l'eau au travers de Schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE).

Parallèlement à cela, à compter des années 1970 et à l'instar d'autres thématiques environnementales (installations nucléaires, grandes infrastructures...), l'eau connaît des mouvements de contestation concernant certains grands projets hydrauliques, aboutissant pour certains à leur abandon ultérieur (barrages, aménagements fluviaux...). Le recours à une participation institutionnalisée demeure cependant encore exceptionnel.

Au Parlement de l'eau,
on apprend à en mettre
(un peu) dans son vin.



Et vous y voyez
plus clair ?



► L'essaimage d'une gestion pluripartite et pérenne à l'échelle des bassins versants

Les années 80 et 90 voient émerger et se structurer une gestion concertée à l'échelle des bassins versants avec d'abord la création de contrats de rivière (1984), puis de Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à dater de la loi sur l'eau (1992). Ces procédures sont dotées d'instances dédiées de gouvernance -comités de rivière et commissions locales de l'eau (CLE)- déclinant le principe paritaire des comités de bassin à cette échelle infra. À la même époque et à une échelle comparable, les politiques d'aménagement du territoire se dotent, en lien avec un courant de décentralisation, de procédures et d'instances multi-acteurs (contrats de pays, chartes intercommunales...)

Ainsi, au début des années 90, les politiques de l'eau disposent d'un cadre générique de « concertation », territorialisé, pluripartite et pérenne, s'appliquant aux échelles bassins et bassins versants. Il va cependant falloir attendre la fin de la décennie pour voir se multiplier ces démarches territoriales de planification ou de programmation. Soutenue par le programme Emplois Jeunes, la création de postes d'animateurs, « chevilles ouvrières » de ces procédures jouera un rôle clef dans cette dynamique. Le début des années 2000, permettra d'accroître leur professionnalisation concernant le volet « participation », ceci en lien avec l'investissement méthodologique de scientifiques, prestataires et partenaires.

Seriez-vous une personne
ayant un intérêt limité
aux problématiques de l'eau
et une influence réduite sur
les résultats politiques de l'eau ?



► L'introduction de la participation du public par la DCE

À partir des années 2000, la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) transposée par la loi du 21 avril 2004 soumet la politique de l'eau à une obligation de résultats en termes d'état des milieux aquatiques. La DCE (article 14) 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.

Mais dans l'esprit de la convention d'Aarhus (1998), elle introduit également 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 ». L'enjeu est de favoriser leur accès à l'information, leur participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dans une optique de « démocratie participative ». En pratique, l'élaboration des SDAGE donne ainsi lieu à trois temps de consultation lors de leur élaboration : calendrier d'élaboration, état des lieux/diagnostic et projet de SDAGE.

Une analyse consacrée aux deux premières vagues de consultation réalisées en France en 2005 et 2008 constate 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 d'un déficit d'expérience, les auteurs estiment que les administrations et les groupes d'intérêt organisés ont pu craindre cette consultation comme le vecteur d'une remise en cause des positions acquises et se prémunir de « l'émergence de contre-pouvoirs capables d'interférer avec les orientations de la politique de l'eau ».

C'est exactement cela !
Nous avons besoin
de vous !



► De nouveaux besoins et des évolutions récentes impactant la participation

Le cadre dessiné à dater de la loi de 1992 perdure avec des instances multi-acteurs pouvant être considérées comme la clef de voûte du système participatif actuel. Ces instances ne se révèlent pourtant pas toujours suffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins de participation et s'accompagnent d'une multitude d'initiatives participatives locales, plus ou moins formelles. Elles sont notamment consacrées à accompagner les priorités opérationnelles actuelles, telles que la protection de captages contre les pollutions diffuses, la restauration physique de cours d'eau ou encore le partage de la ressource entre usages et milieux.

Si le recours à la participation constitue aujourd'hui un principe généralisé, voire un passage obligé, le concept reste suffisamment flou pour laisser place à un large éventail de pratiques dotées de niveaux d'ambition très variables. En regard, l'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 de questions sur l'efficacité politique et environnementale de ces dispositifs participatifs, en termes de réduction des ambitions environnementales des projets, de perte de temps, de maintien des oppositions, voire des conflits en présence.

Par ailleurs, la démocratisation du dialogue environnemental, portée par l'État suite à des conflits emblématiques tels que celui du barrage de Sivens, a donné lieu à une ordonnance sur le dialogue environnemental (2016). Elle est essentiellement inspirée par l'approche participative associée au débat public (1995). Celle-ci est destinée « 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 ».

Le dialogue environnemental

L'article 7 de la charte de l'environnement définit la portée du dialogue environnemental : « 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 ». Le dialogue environnemental trouve notamment à s'appliquer au moment des décisions des autorités administratives, pour la mise en œuvre des projets de textes juridiques, de plans, programmes et de projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Démocratiser le dialogue environnemental nécessite notamment d'assurer la connaissance par le public de son droit à participation, de renforcer les dispositions opérationnelles permettant un accès facilité à l'information environnementale et aux mécanismes de participation du public.

Cette évolution renforce la participation en amont des processus décisionnels, la préconisant pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, plan ou programme. Elle crée des « garants de la concertation », assurant le bon déroulement de ces processus. Quant aux possibilités de saisine, elles s'ouvrent aux citoyens, aux parlementaires, aux collectivités territorialement intéressées et ou aux associations agréées. Et si elle concerne déjà les projets de création de nouvelles ressources en eau (retenues...), l'ensemble de ses conséquences sur la GEMA seront à observer dans les années à venir.

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

Vous avez dit dialogue environnemental ?



Mmm, vous avez une autre question ?



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 « flous et 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, ne serait-ce que par l'obligation qu'elles amènent de se situer et de réaliser des choix. Ce qui n'empêche pas pour « s'entendre » de donner ici écho à une lecture proposée. Le terme de **participation** décrit 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.

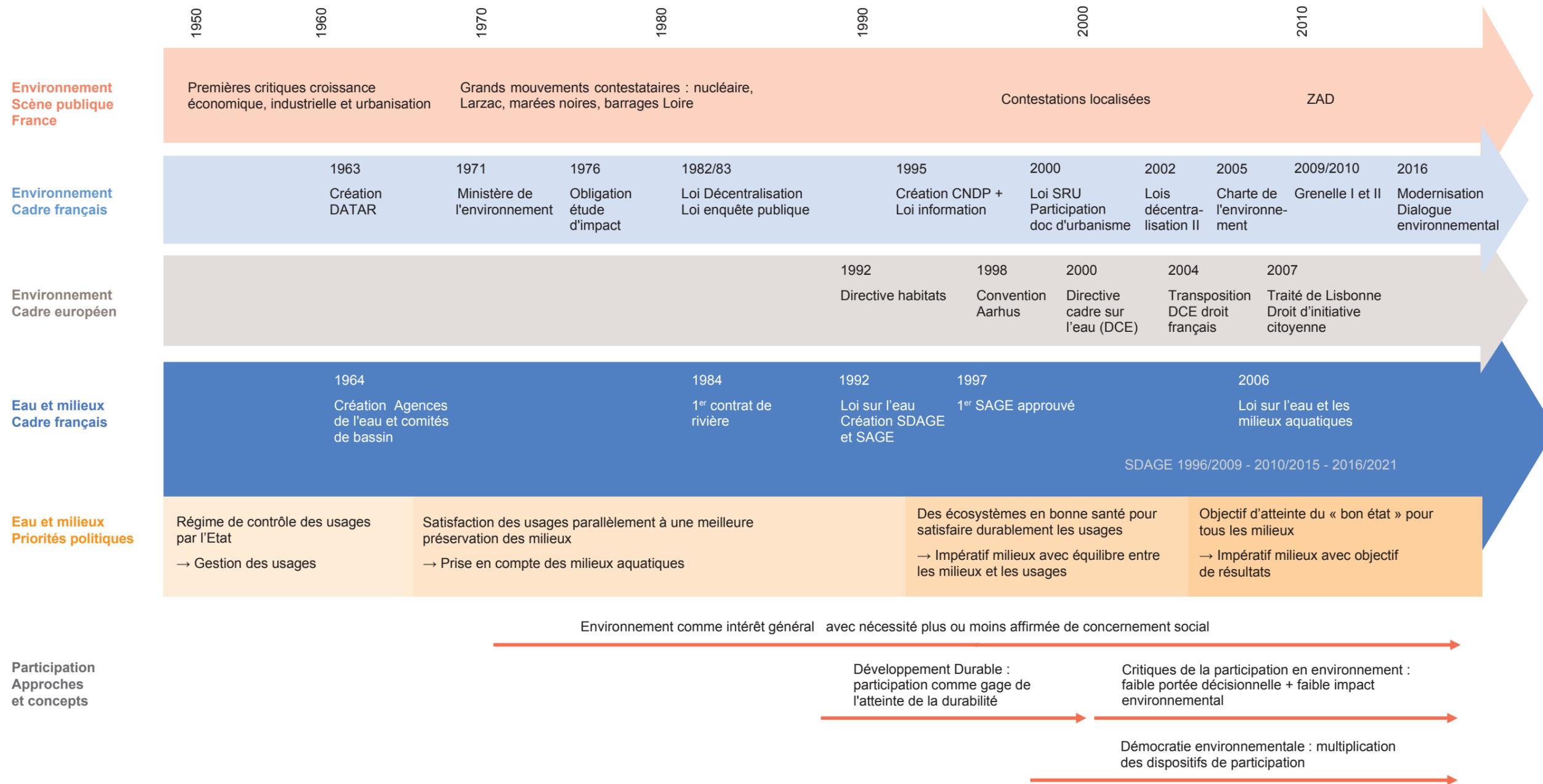
Cette lecture « citoyenne » de la participation n'exclut pas une conception orientée sur la mobilisation de porteurs ou représentants d'intérêts (ex. collectivités/élus, acteurs de la société civile, État), davantage développée en termes de pratiques dans le cadre de la gestion de l'eau. Dans le système 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 distingués dans l'ouvrage « Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau » publié par l'ONEMA :

- **L'information** considérée comme le premier stade nécessaire à ce que des citoyens puissent se forger une opinion, sans pour autant présupposer de réaction de leur part. 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** recouvre la mise en place de moyens permettant d'écouter et recueillir les points de vue d'un public jugé concerné par un projet ou une politique. Si ces opinions peuvent à terme inspirer le projet, ce n'est pas une exigence de la consultation ; le porteur de projet conservant tout pouvoir sur ses décisions. Elle peut être appliquée de façon individuelle ou collective.
- **La concertation** 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, autour des enjeux, des objectifs et/ou des moyens fondant le projet ou la politique en question.
- **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. Elle repose sur des cadres d'intervention et des pratiques spécifiques, a priori mobilisés le temps de résoudre le conflit en question. Ce type d'approche peut être convoqué, dans le cadre d'une crise lors d'une démarche participative.
- **La facilitation** recouvre l'ensemble des moyens, techniques et outils destinés à rendre plus aisée et efficace la participation au sein d'un groupe. Le facilitateur vise ainsi à favoriser la participation de tous les participants, l'écoute mutuelle, la créativité, l'intelligence collective...

Voir la partie 2
de ce guide
page 13

Voir l'encart
ci-dessous

Voir la frise
historique
page 10



Frise historique sur le lien entre participation et environnement

QUAND LA PARTICIPATION FAIT FACE À « L'ÂGE DU FAIRE »

En matière de gestion de l'eau, vouloir saisir les enjeux actuels de la participation réclame de se pencher sur « l'âge du faire », caractérisé par la mise en œuvre de projets de territoire résultant de la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau.

C'est l'occasion d'observer les pratiques mises en œuvre en matière de restauration physique et écologique des cours d'eau, de gestion quantitative de la ressource et de reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions diffuses.

► Un contexte marqué par des changements culturels et réglementaires

La participation en matière de **restauration des cours d'eau** s'insère dans un contexte de construction d'une nouvelle politique publique à l'échelle territoriale. Cela implique un changement de culture de gestion, sur un fond d'injonction à intégrer ces changements de manière rapide. À partir des années 2000, la restauration des cours d'eau a intégré les objectifs DCE, au sein desquels la restauration est conçue comme un levier d'action central du bon état. Par ailleurs, un accent est mis sur la restauration de la continuité écologique (transports de sédiment et circulation des poissons), dans le cadre du Plan national de restauration des cours d'eau (2009). Ce document oblige notamment l'équipement voire l'effacement des ouvrages transversaux faisant obstacles à la continuité.

La participation en matière de **reconquête de la qualité de l'eau face aux pollutions diffuses** s'inscrit dans un contexte historique d'investissement initial en faveur de changements culturels et de pratiques portés par la profession agricole. Suite à un manque de résultats tangibles, elle est aujourd'hui associée à une politique centrée sur des zones prioritaires restreintes en lien avec l'enjeu d'alimentation en eau potable. En pratique, la démarche de protection de captages prioritaires est engagée depuis 2009, avec l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'actions volontaires contribuant à l'adaptation des pratiques agricoles en cause et/ou l'évolution des systèmes de production. La Loi Grenelle 1 adoptée en 2009 vise 500 captages prioritaires, porté à 1000 par la Conférence environnementale de 2013. Un outil réglementaire -les zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE L. 214-3 du code de l'environnement et L.114-1 du code rural)- peut être mobilisé en cas d'un déficit de mobilisation volontaire des agriculteurs concernés.

Concernant la **gestion de la ressource quantitative**, la participation s'inscrit dans une tentative de changement de paradigme, passant d'une logique de gestion de l'offre à une logique de gestion de la demande. Cette évolution implique la construction d'un pan entier de politique publique -connaissances, outil de régulation, émergence de maîtrise d'ouvrage...- ainsi que des tensions et résistances entre porteurs et usagers, mais aussi entre les régulateurs de la politique de l'eau.

Au cours des années 2000 face à un mécanisme national de gestion de crise jugé insuffisant pour répondre au déficit structurel de certains bassins, la recherche d'un équilibre offre-demande-milieu donnera la priorité à la baisse de prélèvements au détriment de la création de nouvelles ressources. À partir de 2008, des études destinées à définir un volume prélevable au regard des besoins des milieux sont réalisées sur des bassins en déficit et/ou en tension. L'étape suivante 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 si nécessaire de création de ressources. Ces démarches font face à des freins liés à une complexité technique objective, leur dimension réglementaire et surtout la mise en cause des rentes des préleveurs historiques qu'elles sous-tendent.

► Des parties prenantes plus ou moins renouvelées

La **restauration des cours d'eau** est emblématique d'un renouvellement des parties prenantes et des jeux d'acteurs associés. Elle contraint les gestionnaires à envisager de nouvelles modalités de participation. Les riverains, usagers et habitants sont ainsi perçus comme « *des acteurs qui, sans être de manière évidente intéressés au projet, sont susceptibles d'être impactés par sa réalisation, positivement ou négativement.* » (ASCA-Ginger AERMC, 2010). La diversité des motivations de ces nouveaux venus les rend difficilement représentables et mobilisables hors temps de crise (ex. crues, étiages...) ou de travaux (ex. suppression de seuils, restauration d'ouvrages de protection...).

En retour, les acteurs traditionnellement intégrés aux instances locales de gestion voient remise en cause leur capacité de représentation des intérêts en présence. S'y ajoutent des oppositions de points de vue au sein de groupes de décideurs locaux ou de partenaires techniques et financiers, par exemple à propos de l'effacement d'ouvrages.

Pour les gestionnaires, ces projets appellent un changement de posture et de rôle, principalement dans le cas d'actions réglementaires donnant une teneur « partisane » à leur action. Certains regrettent de ne pas être mieux accompagnés par les services de l'État pour appliquer ou interpréter la réglementation. Pour leur part, les élus sont confrontés aux points de vue d'administrés, dont ils sont d'ordinaire les porte-paroles, avec pour conséquence de les voir se soumettre à la volonté du terrain. Dans ce contexte, tirer parti des acquis antérieurs du territoire en matière de participation et de gestion concertée est loin d'être évident.

Concernant les **actions en faveur de la qualité de l'eau**, le Grenelle de l'environnement (2007) a promu un portage et une animation par les collectivités en charge de l'eau potable. Qu'elles soient spécialisées ou généralistes, celles-ci se sentent majoritairement peu compétentes pour porter des démarches dont les référents techniques et politiques ne leur sont pas familiers. Les animateurs partagent le constat d'un manque de soutien politique de la part de leurs élus et estiment qu'« *avant d'envisager de mobiliser un large partenariat, la priorité c'est que les élus de la communauté de communes s'intéressent au dossier.* »

Ce constat est à mettre en regard avec celui d'une étude consacrée à l'accompagnement des acteurs sur ce type de démarche et mentionnant que « *dans les cas 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 une double posture de membre d'une institution et porteur de ce projet.* » (Onema-Inra, 2014). Certaines réponses émergent, comme dans l'Yonne où, une Charte départementale a été signée en 2016, entre structures étatiques, organisations agricoles, représentants d'élus et de consommateurs, avec pour but de relancer une dynamique locale autour de cet enjeu.

Mais finalement la participation, ça sert à quoi ?



Oh pour nous, c'est simple, c'est le changement dans la continuité.



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.

Concernant la **gestion quantitative**, les acteurs impliqués sont apparentés à ceux présents dans les instances de bassins versants. En présence d'une CLE, celle-ci devient généralement l'instance de pilotage et de « concertation » de ces démarches. Ces acteurs siègent en qualité de représentants d'usages et d'intérêts divers. On y observe des jeux d'acteurs traditionnels, qui amènent par exemple sur les grands bassins d'Adour Garonne, les associations environnementales à être souvent mises en minorité face à une alliance élus-usagers économiques.

► Des situations souvent conflictuelles et/ou bloquées

Entre absence de légitimité des décisions collectives prises par les instances de participation existantes, complexité technique doublée d'incertitudes 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 entre parties prenantes.

Par exemple, de nombreux projets de **restauration de cours d'eau** se heurtent à d'importantes réticences de riverains que l'on peut attribuer à des différences de visions de la rivière.

Germaine et Barraud (2013) 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 ressource 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 ». Par ailleurs ces projets, par leur complexité technique, disqualifient la valorisation des expertises locales.

De manière plus fondamentale, ils viennent mettre en concurrence des intérêts qui tour à tour sont questionnés dans leur niveau de généralité : les uns défendent l'intérêt général de l'environnement primant sur les intérêts liés à la propriété privée, les autres privilégient l'intérêt général du cadre de vie ou des usages économiques et sociaux primant sur ceux de la protection des espèces animales ou végétales.

Pour de nombreux gestionnaires, l'opposition des riverains est liée à un attachement affectif aux ouvrages ou bien à la rivière telle qu'ils la connaissent. Les argumentaires qui sont mobilisés relèvent du registre du sensible et nécessitent une approche renouvelée de la négociation. Plusieurs gestionnaires affirment se trouver en limite de compétence lorsqu'ils sont confrontés à ce type de points de vue. Cela n'empêche toutefois pas certains opposants de s'organiser et de se documenter pour user d'arguments technico-scientifiques leur permettant de faire valoir leur position (ex. rapport coût/efficacité des aménagements, incapacité à retrouver l'état naturel des cours d'eau...). Ceux-ci finissent parfois par porter auprès des élus et d'acteurs nationaux qui préconisent une redéfinition des doctrines d'action quitte à ce qu'elles soient moins efficaces en termes de gain écologique. Certains acteurs

estiment cependant que le classement initial des ouvrages a manqué d'échanges suffisants, 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... 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 ».

Dans la pratique, la confrontation de ces visions et la difficulté des parties prenantes à se comprendre amènent à des situations qualifiées de « blocages » où chacune des parties prenantes s'attache à défendre ses positions. Pour en sortir, certains ont recours à une expertise technique destinée à arbitrer et à renforcer la légitimité technique du projet. Ce réflexe n'est pas l'apanage des gestionnaires, les riverains y font également appel, aboutissant à un jeu expertise vs contre-expertise.

Concernant la **gestion quantitative**, les études Volume Prélevable Global ont connu, « un certain nombre de blocages importants » autant au titre d'une « [in]justice procédurale (comment on décide) qu'au titre d'une [in]justice distributive (contenu des règles) » (Garin Irstea - entretien 2017). Certains gestionnaires ont dû retarder la validation des résultats et opérer une remédiation par le biais de tests collectifs, de visites sur le terrain, de nouvelles campagnes de mesure, voire de modélisation sous la forme de jeux participatifs. Ce dispositif d'étude a finalement oscillé entre deux conceptions de l'action publique, entre la légitimité de l'intérêt général défini par des instances supra-territoriales (services de l'État, agences de l'eau) et une inclusion voire une délégation partielle de ce pouvoir aux acteurs locaux, au titre du fait qu'ils sont relais d'une partie de la politique publique à l'échelle locale.

Parmi les autres obstacles au processus participatif, il faut d'abord souligner l'imposition d'un référentiel technique rigide et complexe, la délibération se heurtant à une domination des « experts » sur les « profanes ». S'y ajoute une défaillance d'animation, les services de L'État et les agences ayant éprouvé des difficultés à animer ces démarches 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. Enfin, le caractère trop restreint des instances de suivi a pu peser, certaines associant uniquement des acteurs issus de l'État et ses services et d'autres des représentants d'intérêts, sans mandat pour le faire.

Aussi, la façon de délibérer est demeurée relativement peu innovante, mettant en avant les savoirs experts de l'État et des bureaux d'études et privilégiant une information descendante sur les hypothèses, les données ou le fonctionnement des modèles. Cette asymétrie de pouvoir entre savoirs experts et savoirs profanes dépossède une grande partie des acteurs de tout pouvoir d'action et les participants acceptent le processus de modélisation, jusqu'à ce que des résultats leur semblant défavorables rendent palpables les conséquences des choix précédents.

Enfin, le partage du volume prélevable aboutit à la mise en tension des usages entre eux, avec plusieurs principes de partage observés. Patrice Garin estime ainsi que 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 en fonction de critères à définir. À cette approche théorique s'oppose une approche pragmatique, étudiant les moyens et possibilités de réaliser des économies d'eau sans empêcher

Plus expert que moi,
tu meurs !



Ok,
je meurs...



les usagers de minorer leurs marges en termes d'économie d'eau ou d'en appeler au financement de réserves de substitution. Les animateurs font ainsi face à un débat associant le volume prélevable, son partage, les économies d'eau et les retenues de substitution, à traiter plus ou moins de concert. Certains éléments sont parfois abandonnés pour en sécuriser d'autres et certains arbitrages se jouent en dehors des instances intégrant *a posteriori* certains jeux politiques, 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**, l'arrivée tardive d'animateurs dédiés -généralement après l'élaboration des plans d'actions- leur absence d'expérience, leur isolement au sein de collectivités tournées vers le petit cycle de l'eau, la précarité de ces emplois sont à souligner comme autant de facteurs affectant la capacité et l'efficacité d'intervention attendue. Bien que jugée déterminante par les animateurs, l'élaboration des plans d'actions sans animation dédiée constitue le « point aveugle » de la participation. 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 acteurs en présence, ni de s'appropriier les mesures du plan. Ce « retard » d'animation apparaît comme pénalisant lors de la mise en œuvre de plans d'actions, sans réel cadre participatif, car bon nombre d'animateurs préfèrent travailler avec les agriculteurs les plus réceptifs.

► Des acquis guidant la participation

En matière de **gestion quantitative**, les tensions suite aux premières études, les spécificités d'un partage très concret de la ressource ou l'attente de maîtrises d'ouvrage volontaires ont pu amener les animateurs à identifier de nouveaux principes ou pratiques par rapport aux cadres obligatoires (ex. travail sur la représentativité via des temps ou instances organisés autour d'usages ou de territoires spécifiques). Le but est qu'un accord global se fonde sur une réelle représentativité de chaque groupe en présence. Face à la difficulté de délibérer sur les résultats et les modalités de gestion, on relève aussi des partenariats avec des chercheurs ou des facilitateurs, 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. Le processus peut être temporisé, en retardant l'utilisation des résultats, via de nouvelles campagnes de données et des tests/suivis grandeur nature, associant les acteurs concernés.

Pour la **gestion qualitative**, le recours à différents leviers favorables à une évolution des agriculteurs est répandu. La « menace » du passage d'une démarche volontaire à une obligation réglementaire de mise en œuvre des actions programmées en est un, rarement mis à exécution. Quant à la perspective d'envisager la démarche sous l'angle d'un « projet de territoire », elle est en revanche peu répandue. Nombre d'animateurs en appréhendent la complexité au regard notamment du manque de portage politique dont les démarches souffrent. En revanche, les actions de réduction des pressions engageant d'autres utilisateurs d'intrants, telles que des opérations « Zéro phyto » destinées aux collectivités, sont souvent considérées comme un facteur de la mise en dynamique des agriculteurs. De même, la mise en place d'une communication auprès des usagers de l'eau potable est parfois mobilisée, avec à la clef un retour d'image jugé également favorable à cette dynamique.

La critique concernant le pilotage ouvert des démarches 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 un bilan formel. Plus exceptionnellement, la mise en place d'un second comité plus technique, véritable lieu de débat et d'orientation entre acteurs avec un niveau élevé d'ambition, peut apporter une réponse adaptée à certaines collectivités ambitieuses. L'adossement à une instance située à un niveau supérieur, comme une CLE, peut offrir les mêmes perspectives.

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 par l'élaboration de ces plans d'action, elle n'est généralement mise en œuvre que lors d'une seconde programmation grâce à la présence d'une animation dédiée.

L'examen des pratiques en matière de **restauration de cours d'eau** relève certains éléments déterminant du succès des stratégies de terrain, tels que la légitimité du porteur, en lien avec son inscription dans le territoire et l'ancienneté de son intervention (Bouni, 2014). L'engagement des élus porteurs de ces démarches est aussi nécessaire à la mise en œuvre d'une dynamique de participation. Un animateur de Haute-Loire évoque ainsi le rôle d'un maire et d'une association foncière « qui ont contacté les gens pour les convaincre. Ils y ont consacré énormément de temps et ont débloqué les refus ». Ces projets de proximité exigent généralement 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. Enfin, les stratégies mises en œuvre résultent souvent de tâtonnements, inspirés par l'expérience acquise sur d'autres projets ou les échanges entre pairs. Cette posture « en expérimentation » s'explique en partie par le déficit d'expérience de certains chargés de mission sur ce type de projet.



ENTRE « BIOTOPE PARTICIPATIF » ET « ITINÉRAIRES DE CONCERTATION », UN PAYSAGE FOISSONNANT ET COMPLEXE

Les processus participatifs peuvent être associés à différents enjeux, époques et échelles de mise en œuvre. Ces processus se recoupent et entretiennent entre eux de nombreuses relations, formalisées ou non. Il en résulte un paysage complexe méritant un décryptage spécifique.

► D'un modèle paritaire formel à un « biotope participatif »

Le registre paritaire décliné sur les bassins versants vise à inscrire la participation suivant deux principes conjoints -le paritarisme et la représentativité- et à assurer une mise en scène consensuelle de sa vocation décisionnelle.

Ces démarches participatives ont eu et continuent à receler des vertus incontestables, en matière de mise à l'agenda local des enjeux de la GEMA, de co-apprentissage et d'évolution des parties prenantes associées (connaissances des enjeux, interconnaissance des acteurs, conscience de bassin versant, expérience démocratique...), ainsi que 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 la qualifier de forme « instituante ».

Cependant pour fonctionner « en pratique », c'est-à-dire faire en sorte que les décisions émanant de ces processus résultent d'échanges, de délibérations puis d'accords entre les parties en présence, cette participation a dû s'appuyer sur des instances, temps et lieux plus ou moins formels et permanents, complémentaires des assemblées instituées (CLE, comités de rivière...). S'est ainsi créée une forme de « biotope » au sein duquel les idées peuvent émerger et s'exprimer, avant d'être l'objet d'échanges, d'évaluations et éventuellement d'adaptations, en vue d'alimenter ou non les processus décisionnels rendus publics dans le cadre des instances paritaires « officielles ».

Dans cet esprit, il importe de noter l'importance de pratiques et scènes dites « adhocratiques ». Mises en évidence notamment dans le cadre d'un SAGE par Gilles Massardier (2009), « *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. (...) 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 Parc naturel régional (porteur du SAGE) ».*

On est également tenté de parler de processus « composites », combinant différents registres, instances et modalités, aux propriétés plus ou moins synergiques. Une démarche peut ainsi articuler un travail de négociation avec les partenaires techniques et financiers en comité technique, de mobilisation des élus dans les instances politiques des collectivités, de co-construction associant des acteurs divers dans le cadre d'un comité pilotage, de consultation d'usagers ou de riverains directement concernés et enfin d'information auprès d'un public local plus large.

Ces différents temps et modalités 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 d'approche rend la participation difficilement lisible a priori, sauf pour les dispositifs strictement réglementés, mais souffrant généralement d'une inadaptation chronique à leur contexte de mise en œuvre.

Voir le
tableau
page 26

Mon capitaine !
Je ne sais pas pourquoi,
mais vos pratiques
adhocratiques me vont
comme un gant.



La coordination
globale ne vous
convient pas ?



A vrai dire,
j'ai toujours préféré
le bricolage baroque.



► Les ressources de la consultation publique et de la participation citoyenne en question

Face à ces enjeux et aux blocages rencontrés, les gestionnaires sont tentés d'aller s'inspirer d'approches de la participation, au sein desquelles la consultation et la participation citoyenne paraissent en capacité de s'ouvrir à un large public.

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 jusqu'à maintenant toutes initiées par l'État et s'inscrivent dans des cadres réglementaires formels stricts. Elles reposent généralement sur la présentation d'un projet et le recueil d'avis à son sujet, mettant en relief l'absence de réels débats sur les projets et leurs motivations et de liens assurés avec la décision finale. Le renouvellement du dialogue environnemental tente d'ailleurs depuis 2016 de pallier, au moins pour partie, ces critiques. Mais surtout ces différentes pratiques n'ont connu que très peu d'échos auprès des gestionnaires de terrain de la GEMA, sans doute en lien avec les conflits potentiels de légitimité avec les formes et instances de participation déjà en place (ex. CLE). Autrement dit, pourquoi consulter largement tout ou partie de la population si la CLE ou le comité de rivière sont censés représenter l'ensemble des usages et intérêts du territoire ? Et surtout pourquoi prendre le risque de voir les décisions de ces instances remises en cause ? Sauf à vouloir que ces décisions se trouvent confrontées à des contestations capables d'en bloquer la mise en œuvre.

Quant aux pratiques de **participation citoyenne**, elles émanent pour l'essentiel du mouvement associatif, avec lesquels de nombreux gestionnaires de la GEMA entretiennent des liens parfois anciens au titre de l'éducation à l'environnement. Si l'accès aux outils développés par les réseaux associatifs ne pose pas de problèmes, le respect de valeurs et d'ambitions formelles, visant à favoriser l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté de tout participant est soumis à davantage de contraintes. Il peut s'agir de la crainte pour certaines parties prenantes des instances de bassins versants de voir leur légitimité contestée ou d'élus de voir ainsi se cristalliser les oppositions. En outre, le manque de marges de manœuvre sur des projets généralement très cadrés en amont par les exigences des partenaires réglementaires et financiers constitue une autre limite, comme l'appréhension de voir les projets s'appesantir dans d'interminables débats n'améliorant pas la qualité technique ou environnementale des projets.

Et ça fait longtemps
que vous évoluez
dans ce biotope
participatif ?



Oh c'est
bien simple.
J'y suis né...



► La participation « empilée », entre dynamiques vertueuses et blocages

L'ensemble de ces processus de participation situés à différentes échelles, -bassin versant ou territoire de mise en œuvre des actions se recoupant ou non-, entretiennent entre eux de nombreuses relations, dans le temps et dans l'espace. Ces relations peuvent être vertueuses, notamment si les acquis de la planification à l'échelle des bassins versants étayent ces démarches plus opérationnelles, en termes de portage politique, de décisions résultant d'un consensus solide ou de compétences de pilotage et d'animation. Mais à force de croire ou de laisser croire que ce qui est légitime pour certains acteurs ou dans certains cercles l'est forcément pour d'autres, ces démarches peuvent se parasiter ou aboutir aux blocages des actions. Ce risque est également patent quand ces initiatives participatives mettent en jeu plusieurs porteurs de démarches intervenant sans coordination, sans cohérence, voire en concurrence.

Au-delà, les enjeux de la GEMA croisent sur le territoire des thématiques autres que l'« eau » mais également des démarches de gestion qui reposent elles aussi sur leurs propres dispositifs participatifs (SCOT, PLUi, Natura 2000, Pays...). Là encore, les enjeux de complémentarité, d'autonomie ou de concurrence sont prégnants, même quand le portage est assuré par une même collectivité. La cohésion des services concernés s'avère parfois tout aussi délicate que les coopérations entre collectivités porteuses distinctes. En cela, si l'attribution de la compétence GEMAPI par un EPCI généraliste devrait faciliter la cohérence transversale de certaines décisions, elle ne garantit pas forcément une ouverture et une cohérence accrue des processus participatifs associés.

► De « paysages » en « itinéraires »

Pour décrire la participation telle qu'elle se pratique aujourd'hui en matière de GEMA, il est tentant de convoquer deux métaphores : **le paysage et l'itinéraire**.

L'ensemble de ces démarches dans le temps et dans l'espace peuvent être assimilées à un « **paysage** » plus ou moins riche et étoffé. Ces paysages varient en effet du tout au tout, entre la « luxuriance » de 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 ne présentant qu'une seule strate participative.

Si une observation rapide peut laisser craindre qu'une multiplication des instances au fil de l'émergence des projets aboutisse à une sursollicitation des acteurs et à une concurrence entre démarches, cet état des lieux constate que cette diversification favoriserait une « *culture de la participation* ». Ceci permettrait ainsi à davantage d'acteurs de participer et d'acquérir les 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). De même, si la légitimité de représentants au sein d'instances telles que les CLE est souvent interrogée, l'absence de telles instances constitue rarement un atout pour l'ouverture d'échanges autour d'actions de terrain.

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.

Jean-Eudes Beuret et al (2006) développent pour leur part 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 considérer les démarches participatives comme des processus dont l'évolution peut s'arrêter, reprendre

ailleurs, ralentir, accélérer au rythme des préoccupations des acteurs, d'éventuels évènements extérieurs, voire de l'évolution des cadres.

Concernant la participation, je propose une période d'abstinence de 3 ans avant les prochaines municipales...



D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire

Dans cet article consultable sur Cairn, les auteurs défendent la thèse selon laquelle la concertation se développe le plus souvent hors des procédures qui lui sont initialement dédiées. Pour cela, ils s'appuient sur des exemples diversifiés d'expériences de gestion de biens environnementaux soumis à des usages concurrents. Ils en concluent que la concertation déborde constamment des formes instituées et qu'il importe, pour l'accompagner, d'en identifier les contours et configurations évolutifs, rarement définis à l'avance. Le recours original à la métaphore de la scène, probablement à rapprocher du concept d'arène utilisé par certains politologues et anthropologues, offre des perspectives méthodologiques intéressantes pour la décrire et l'analyser.

Ainsi considérant la concertation « *comme un processus de construction collective de questions, de visions, d'objectifs et de projets communs relatifs à un objet* », ils envisagent que sa circulation entre sphères ou instances, dans ou hors du monde de l'eau, peut même être considérée comme un indicateur de résultat de la participation. 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'un captage prioritaire. 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 réinvestie par la Chambre d'agriculture ou par le SCOT. Le lien entre ces démarches s'opère par les participants eux-mêmes qui sont souvent les seuls à intervenir dans le monde de l'eau et en dehors de lui.

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.

► Des dimensions socio-politique et technique contingentes

Enfin, il apparaît difficile de définir ce que recouvre l'animation de la participation au sens strict. À 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, expliquant leurs missions relatives à la participation, mêlent ainsi systématiquement les activités qui sont liées à la mise en œuvre du projet technique, illustrant cette difficulté à distinguer ces deux dimensions techniques et socio-politiques. Par exemple, la négociation avec les partenaires techniques et financiers peut être envisagée d'un côté ou de l'autre. 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.

Donc à votre droite, les restes encore luxuriants d'une très belle jungle participative...



...qui évolue sur ces marges vers une savane, manquant singulièrement de controverses et d'échanges.

De fait, si le travail de celui qu'on appelle communément « animateur » 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 (2008) sur les profils des animateurs de bassin versant montre d'ailleurs qu'un panel d'animateurs plaçait en 2008 les compétences relationnelles et d'animation à la fois en tête de celles requises dans leurs missions et de leur besoins, reflétant également leurs profils techniques dominants.

Modèle	PARITAIRE	CONSULTATIF
Rapport à la décision	Intégration de la décision	Consultation avant décision
Rapport au temps	Pérenne / long terme	Projet ponctuel / court terme
	Dès l'amont et tout au long du processus	Plus à l'aval sans intégrer la décision
Rapport aux participants	Représentant d'intérêts	Citoyens sans distinction
	Petit nombre	Grand nombre
	Relations suivies et interconnaissance	Citoyens sans distinction
Finalité	Capacitation / acculturation	Expression et mesure d'une acceptabilité
Posture d'animation des échanges	Retrait et gestion intégrée	Recours à un tiers extérieur (ex. commissaire enquêteur, garant du débat public...)
Points critiques	<ul style="list-style-type: none"> • Système rigide mettant du temps à opérer puis à renouveler son mode de fonctionnement • Tend à figer les équilibres politiques et les rapports entre acteurs • Représentation affectée par un absentéisme récurrent associé à la dimension technique de la GEMA, au renouvellement périodique des élus et par une légitimité socio-politique de représentants parfois discutables 	<ul style="list-style-type: none"> • Application formelle de la consultation répandue, associée à son caractère obligatoire • Enquêtes publiques : déficit d'échanges et d'acculturation des participants, déconnexion de la sphère décisionnelle, absence de mise en débat d'intérêts concrets • Consultations associées au SDAGE : absence d'impact sur les orientations et décisions et suspicion d'instrumentalisation à des fins de communication
	<ul style="list-style-type: none"> • L'hybridation de ces modèles est une gageure spécifique à la GEMA, dont est témoin la gestion quantitative de la ressource, avec l'émergence de « projets de territoire », associés à la création de ressources de substitution • Elle conjugue la mise en place de processus de participation au long cours, la création d'instance tripartite de pilotage, l'ambition d'association large d'usagers et l'intégration en parallèle de la présence d'un « garant » de la concertation. Le tout sur des territoires qui disposent généralement d'un SAGE et d'une CLE à une échelle supra 	

Approche comparative des principales dimensions des modèles participatifs paritaire et consultatif

AU-DELÀ DE LA PARTICIPATION INSTITUTIONNALISÉE, PLUSIEURS COURANTS DE PENSÉE AUX FINALITÉS DIFFÉRENCIÉES

Au-delà du modèle paritaire, incarné par les comités de bassin ou les CLE des SAGE, et du modèle consultatif, renvoyant aux enquêtes et débats publics, plusieurs courants de pensée viennent inspirer, voire renouveler les pratiques participatives. Sans vouloir les opposer, ils méritent d'être distingués au regard de leurs présupposés et de leurs vertus afin de mieux les conjuguer.

Voir le tableau page 26

► Des degrés d'engagement et d'inclusion déterminants

Alors que l'État dessine les grands principes des modèles paritaire et consultatif dans les années 1960 à 1980, très vite, leur mise en œuvre va voir apparaître des questions sans réponses claires. Comment piloter stratégiquement ces processus ? Quelle est la posture que doit adopter l'animateur ? Quels objectifs sous-jacents la participation doit-elle satisfaire ? etc.

De ces questionnements émergent quatre grandes voies se distinguant sur les objectifs ou les moyens à mettre en œuvre. Leur césure s'organise autour de deux questions. La participation doit-elle être neutre ou engagée ? Et dans quelle mesure doit-elle être inclusive ou exclusive ? C'est dans ce cadre qu'émergent différents courants de pensée défendant des options distinctes :

- Le **courant délibératif** prône une animation neutre du débat et acceptant toutes les parties intéressées à y prendre part ;
- Le **courant stratégique** milite pour une animation engagée du débat, en faveur de la cause environnementale. Il assume des moments où l'animation limite ou oriente stratégiquement l'accès au processus participatif, et notamment celui de la définition du projet ;
- Le **courant de la capacitation politique** défend un rôle actif de l'animateur notamment en ce qui concerne l'inclusion aux débats des acteurs les plus « faibles ». Il s'agit de personnes qui n'ont pas les connaissances nécessaires, ni assez de pouvoir pour peser autant que les autres parties et qu'il faut aller chercher si besoin en les formant au préalable ;
- Le **courant performatif** estime que le débat n'est pas la seule voie de la participation. Ce courant organise des projets coopératifs, généralement concrets et pratiques.

Une participation...	... Neutre vis-à-vis de l'environnement	... Engagée pour l'environnement
... Inclusive	Courant délibératif (inclusion passive, acceptent les publics qui veulent rentrer) Courant de la capacitation politique (inclusion active, vont chercher les publics)	Courant performatif
... En partie exclusive		Courant stratégique

Situation des courants de la participation à l'aune de leurs finalités environnementale et participative

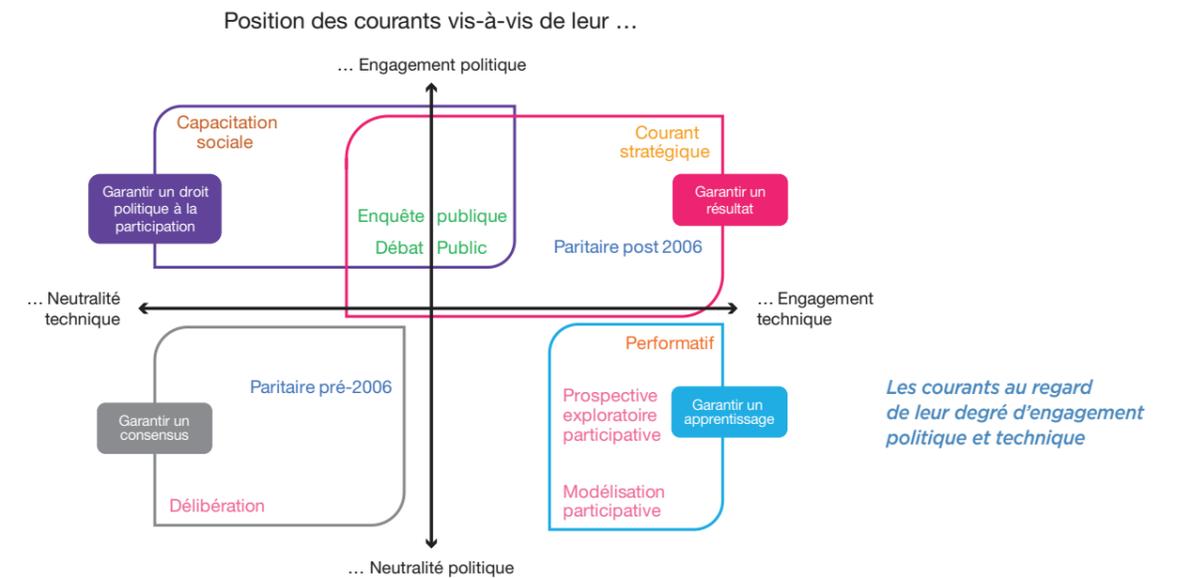
► Des finalités divergentes et souvent peu assumées

Au-delà de l'ambition particulière à chacun de ces courants, ils s'appuient sur des moyens et/ou pratiques spécifiques :

- Le **paritaire** s'exprimant dans le cadre réglementé des CLE et comités de bassin, avec cependant une évolution de ses ambitions avant et après la réforme 2006, à travers l'intégration de l'objectif de bon état des masses d'eau, introduit par le DCE
- Le **consultatif** reposant sur la mise en œuvre d'enquêtes et de débats publics, dans des cadres là-encore régis par la loi

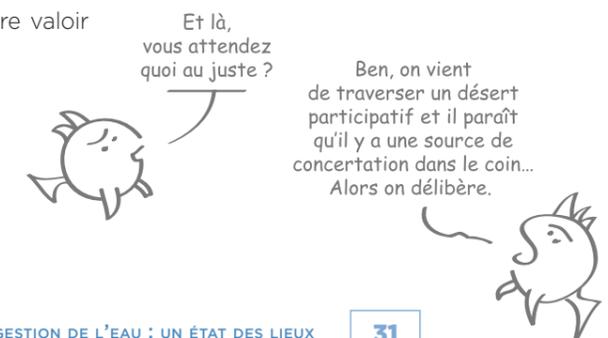
- Le **délibératif** engendrant ses propres ateliers et lieux de débats suivant nécessités et opportunités
- Le **performatif** par le biais d'actions de terrain impliquant les parties prenantes (ex. nettoyage de plage, de cours d'eau, création de parcours zones humides, jeux de simulation coopérative, modélisation d'accompagnement...)
- La **capacitation** via le travail d'acteurs issus de l'éducation populaire et incarnée notamment par les CPIE (ex. valorisation des usages et savoirs profanes, concours photos forums citoyens, comités de bassin pour les jeunes...)

Le schéma suivant intègre l'ensemble des courants répertoriés et certaines pratiques spécifiques associés au regard de leur degré d'engagement technique et politique :



Cette configuration met en évidence dans chacun des cadrans une finalité prioritaire, caractérisant plus ou moins ces courants :

- **Garantir un consensus** : le résultat de la participation entend refléter les zones d'accords collectifs sans porter aucun jugement de valeur sur ce résultat
- **Garantir un résultat** : le résultat de la participation doit permettre d'atteindre un objectif environnemental clair
- **Garantir un apprentissage** : le résultat de la participation est de garantir que les parties prenantes développent un regard et aient une compréhension plus complète des enjeux à gérer.
- **Garantir un droit politique à participer** : le résultat de la participation est jugé au regard de sa capacité à intéresser et à donner les moyens aux groupes les plus éloignés de la vie politique de faire valoir leurs intérêts.

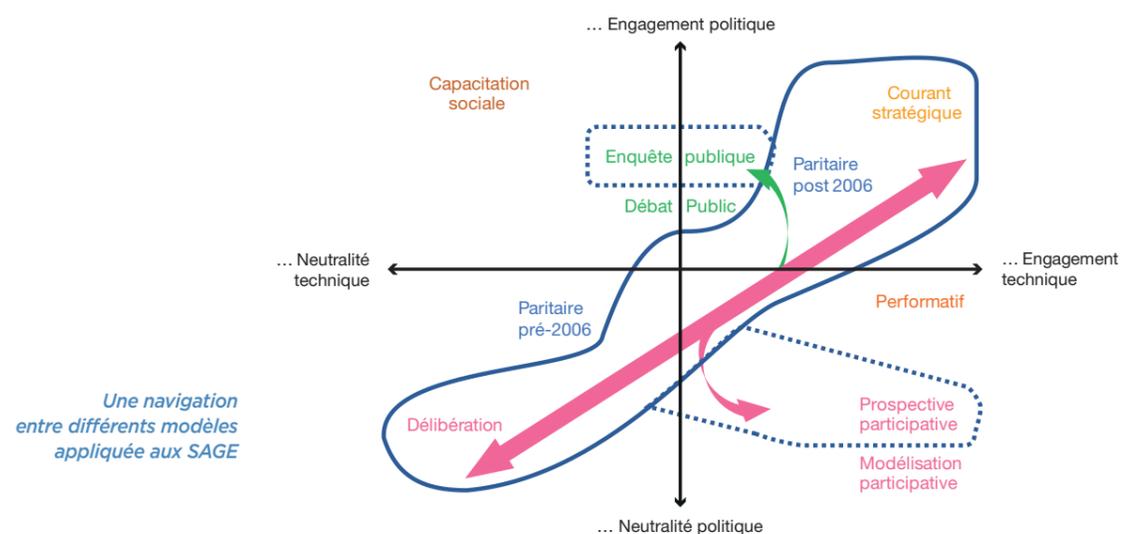


► Des animateurs naviguant entre différentes postures

Idéalement, un processus participatif devrait conjuguer ces quatre objectifs. C'est d'ailleurs l'ambition portée dans les nombreux documents de cadrage produits aux échelles régionales et nationales ; sans généralement préciser que ces objectifs sont souvent contradictoires entre eux et clivant politiquement.

L'observation du terrain montre que les animateurs territoriaux, principaux artisans des initiatives participatives, jonglent aujourd'hui avec cette multitude de positionnements possibles. Pour entretenir la dynamique du processus, ils passent tactiquement au gré des avancées du projet d'une posture à l'autre. Cette situation instaure de facto une tension structurelle au sein de la participation qui la rend complexe à lire.

La représentation graphique proposée ci-dessous concerne un SAGE. L'animateur peut « jouer » entre l'instance paritaire principale, la CLE, qui valide les choix, et la mobilisation d'ateliers délibératifs ad hoc, qui alimentent ces choix et intègrent également les spécificités et attentes d'acteurs n'appartenant pas à cette CLE. S'y ajoutent le recours à des conjectures prospectives élaborées plus ou moins collectivement (les scénarios contrastés) et le passage obligé par la modalité consultative de l'enquête publique. Enfin, l'animateur peut opter pour une approche plus instrumentale de la participation se rapprochant du marketing raisonné, au sein de laquelle la communication stratégique est fortement mobilisée.



Animer un processus participatif relèverait donc plus d'une recherche d'équilibres que de l'atteinte d'un idéal-type, pourtant généralement vanté par les promoteurs de ce nouveau champ professionnalisé. Dès lors, une partie des déceptions et critiques est consubstantielle à la participation elle-même. Elle ne peut pas porter tous les objectifs qu'on lui octroie, ni assumer la réalisation de tous à la fois.

Confrontés à la réalité, les animateurs jonglent intuitivement avec ces options. La plupart des enjeux auxquels elles peuvent prétendre répondre n'ont pour autant 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. Il reste donc à appréhender comment ces animateurs circulent concrètement entre ces approches et comment ils gèrent empiriquement les tensions entre des objectifs théoriques parfois très divers.

CONDUITE DE DÉMARCHES PARTICIPATIVES : QUAND LA TACTIQUE PREND LE PAS SUR LA STRATÉGIE

Appréhender le pilotage des démarches participatives nécessite de s'interroger sur les facteurs, les cadres, contraintes et injonctions paradoxales caractérisant les contextes d'intervention. Ce n'est qu'à partir d'une telle lecture que l'on peut se rendre compte qu'adaptations tactiques, recherche de marges de manœuvre, expérimentations in situ, mobilisation de ressources externes constituent le quotidien des animateurs de ces démarches.

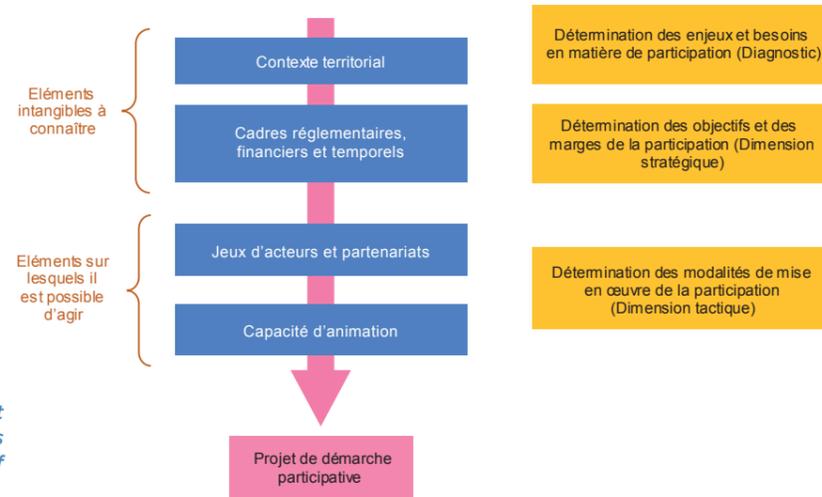
► Le jeu des facteurs impactant la conception des démarches participatives

L'observation des pratiques participatives laisse apparaître une très grande variété d'approches et de méthodes, doublées d'une place inégale accordée à la participation, y compris dans le cadre de projets techniques apparemment comparables. Il est donc difficile d'expliquer simplement à l'échelle des démarches observées, la façon dont, à situations équivalentes (enjeux, objectifs, contraintes techniques...), la participation est mise en œuvre et les résultats auxquels elle donne lieu, sachant que :

- **Des choix méthodologiques distincts** peuvent aboutir à **des résultats proches** en termes de dynamique participative
- **Des choix identiques** peuvent donner lieu à **des résultats fondamentalement différents**.

Pour dépasser ces paradoxes apparents, l'enjeu consiste à mettre à jour les catégories de facteurs pesant sur la détermination de la dimension participative de tel ou tel projet. Il est possible de considérer que ces catégories sont au nombre de quatre :

- **Des facteurs contextuels** essentiellement associés au territoire (histoire, géographie, échelle territoriale, enjeux GEMA...), sur lesquels il est a priori difficile d'agir et qu'il est d'autant plus nécessaire de bien appréhender
- **Des cadres s'imposant au projet/action** (cadre réglementaire, moyens financiers, délais...) à propos desquels les animateurs subissent différentes formes de contraintes, imposées de l'extérieur et plus ou moins contournables
- **Des 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
- **Des facteurs relatifs à l'animation** (ex. expérience, compétences, ressources méthodologiques...), conçus comme autant de ressources bénéficiant directement au processus participatif.



Les types de facteurs pesant sur la définition des différentes dimensions d'un projet participatif

Lorsque l'on examine les stratégies de participation, il apparaît que ces facteurs jouent différemment sur leurs constructions.

En effet, **les facteurs contextuels** sont les « données d'entrée » du projet et déterminent les enjeux et 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. contestation autour de la destruction d'un seuil sur un bassin versant touchant le public d'un territoire plus large) ou des opportunités (ex. enjeux relatifs à l'eau potable très appropriés localement en lien avec des arrêtés sécheresse récents). Leur prise en compte permet 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 choix stratégiques. 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 de cet ordre. Si elle intervient dans un cadre réglementé répondant à des objectifs précis, une démarche de co-construction ne pourra pas être envisagée, et il s'agira plutôt de se rabattre au mieux sur un processus consultatif. Les moyens financiers et les délais accordés interviennent également fortement sur l'ouverture faite aux participants en termes de proposition et d'accès à la prise de décision. Ces cadres sont à considérer comme des éléments intangibles (cadres réglementaires) ou difficilement négociables (délais et financement).

=> Ces deux premiers éléments 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 processus et dispositifs participatifs. Ils contribuent à déterminer 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 types de facteurs déterminent davantage les choix tactiques prévalant à la mise en œuvre de la démarche participative notamment les modalités d'association des parties prenantes et de mise en débat du projet.

Ainsi même s'il n'existe généralement pas de prescription stricte en matière de participation de la part des partenaires réglementaires et financiers, l'observation des faits démontre que leurs priorités techniques, leurs cadres d'intervention, ainsi que les délais qu'ils accordent aux projets, constituent de fait une forme de prescription encadrant strictement la participation et les marges de manœuvre qui lui sont octroyées.

► Les démarches participatives frappées d'injonctions paradoxales

Au-delà, l'analyse permet de mettre à jour l'aspect paradoxal des injonctions qui pèsent sur les démarches participatives. La « participation » se trouve de plus en plus encouragée dans les projets par les partenaires réglementaires ou financiers, par ailleurs promoteurs de cadres qui la contraignent fortement.

Il en ressort chez les animateurs interrogés des discours convaincus par le bien-fondé d'approches participatives suffisamment ouvertes et aussi peu prédéterminées que possible pour laisser le champ libre à une réelle « co-construction », doublé du sentiment d'une incapacité à atteindre cet idéal en œuvrant à appliquer les directives s'imposant aux territoires. Ces contradictions amènent une certaine frustration chez ces animateurs, certains en arrivant même à considérer qu'ils ne font pas de la « vraie » participation, pris dans un dilemme entre défense des projets de planification et redéfinition participative de ceux-ci.

Or, comme le souligne Laurent Mermet (2005), 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, perçus comme autant de contraintes, donne aux acteurs le sentiment que les démarches participatives qu'ils mènent se résument à un « pis-aller » de concertation, les discussions ne pouvant de toutes manières pas remettre en cause le projet dans ses fondements.

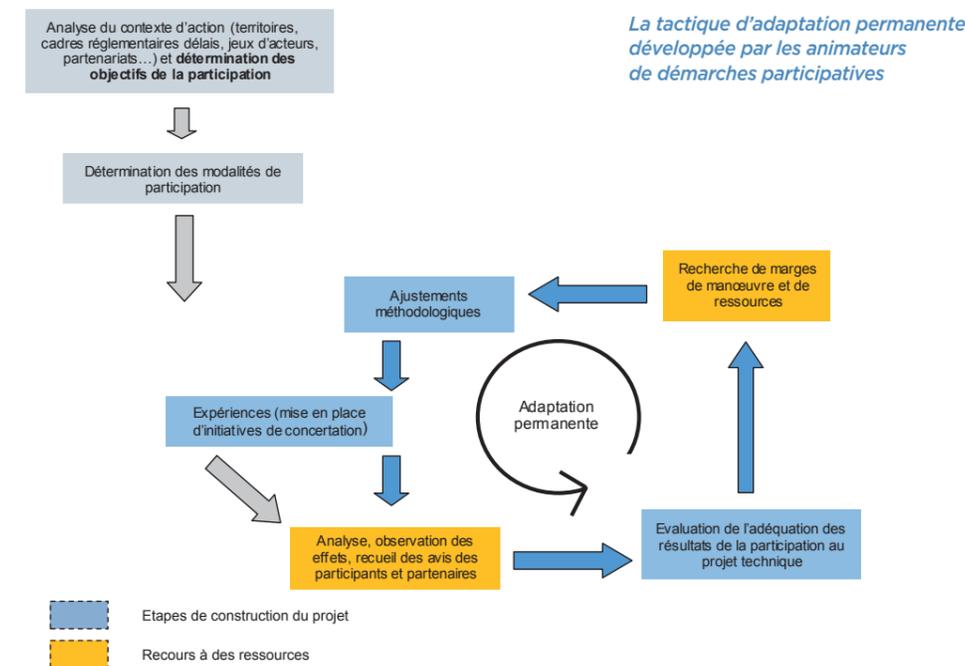
Coexistent ainsi deux logiques au sein des démarches : celle, sociale et politique, de la mise en mouvement d'une pluralité d'acteurs vers une destination commune, et celle, technique, de l'atteinte d'objectifs d'amélioration en matière de gestion environnementale. Dans les discours, la participation est valorisée pour sa valeur démocratique, mais dans les faits elle est largement instrumentalisée au service d'enjeux techniques, dont il faut favoriser l'acceptabilité sociale et politique.

► 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 ne relève pas de la stratégie, c'est à dire pas de la définition d'objectifs et de moyens sur lesquels l'animation n'a pas de prise. Elle est d'ordre « tactique », avec pour objet de déterminer les méthodes et modalités du processus de participation.

L'analyse des pratiques des animateurs de bassin versant montre que cette approche tactique est basée sur une analyse et sur une adaptation en continu aux éléments de contexte observés et à leur évolution.

Le schéma ci-après illustre la trajectoire de réflexion tactique menée autour d'une démarche participative.



La tactique d'adaptation permanente développée par les animateurs de démarches participatives

Cette posture d'adaptation permanente 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 vis-à-vis des cadres en présence, mais plus souvent des jeux d'acteurs ou via un recours à des ressources extérieures. La mise en œuvre de ce type de tactique dépend pour beaucoup des capacités d'analyse et d'adaptation des animateurs.

Les récits de conduite 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.



► L'expérimentation au cœur des pratiques

Expériences et ajustements méthodologiques

Dans les récits de projets participatifs est souvent mise en valeur une approche analytique basée sur une série de séquences articulant expériences/observations/ajustements qui exigent de l'animateur une analyse constante. À force d'expérience et d'analyse, nombreux sont les animateurs « expérimentés » qui sont en mesure d'adapter la méthodologie mise en place. Ces aménagements en cours de projet peuvent concerner de nombreux aspects : format des réunions (ex. thématique et/ou géographique, multi et/ou mono-acteurs, politique et/ou technique, individuelle et/ou collective...), modalités d'organisation (ex. lieux, fréquence, horaires, nombre et diversité de participants, pilotage et suivi...), ambitions relatives à la participation (ex. niveaux de validation et de prise de décision attendus, niveaux de questionnement et d'expression associés, modalités et format de diffusion des productions...). On note en effet que plus les animateurs ont d'expérience de participation, mais surtout, plus ils sont en mesure d'analyser ces facteurs, plus ils estiment avoir pu éviter des 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 : « Quand le syndicat de bassin a disparu et que la démarche de bassin a été portée par un 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 ».

► Un positionnement « en ligne de crête » requérant des compétences relevant de savoir-être

Au cœur d'injonctions contradictoires, les animateurs sont partagés entre un rôle de défenseur du projet technique dont ils ont la charge et leur fonction d'animateur de la concertation. Compte tenu de la faible marge de manœuvre dont ils disposent généralement 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 ambitieuse qui entamerait l'ambition du projet technique ou d'un projet insuffisamment concerté qui risquerait de rencontrer des blocages lors de sa mise en œuvre...

Il en découle le développement de compétences en apparence contradictoires marquées d'un côté par l'écoute, la transparence, la disponibilité, et de l'autre, par la conviction et la capacité à trancher. Avec encore une fois comme ressources essentielles : la pratique et l'expérience. Difficile à tenir et passant pour de la manipulation selon certains, cette posture offre cependant la garantie pour ces animateurs de tenir ensemble des logiques et des objectifs différents voire antagonistes :

- **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 arriérés en se 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 ». Celle-ci concerne à la fois le fond et la forme de la démarche, le projet que le processus participatif.
- **La disponibilité.** 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-Ferroudji (2008) 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.

Pour les animateurs, cette posture « en ligne de crête » réclame la recherche d'un équilibre difficile à trouver et avec lequel ils se sentent plus ou moins à l'aise. Pour certains, leur intervention relève d'un rôle qu'ils jouent au sein du jeu d'acteurs au même titre que d'autres (réglementaire, politique, lobbyiste, expertise...), et ils conçoivent leur intervention comme un calcul habile pour arriver à leurs fins, celles-ci étant souvent l'aboutissement d'un projet ambitieux. Pour d'autres, cette posture est vécue comme inconfortable : « 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... ».

La participation, c'est un peu comme la marine à voile, tu fais ta route avant de partir...

Et après, tu fais à la « va comme je te pousse ».



► Recherche de marges de manœuvre et de ressources extérieures

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 débloquer ce type de situation.

Celles-ci peuvent être de plusieurs ordres :

Négociation des cadres ou de nouveaux partenariats et alliances

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. 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. Par ailleurs, 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.

Recours à des guides et, préférablement, à l'échange de pratiques et la formation

De nombreux guides pratiques prodiguent des conseils sur l'organisation de la concertation. 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.

Une étude de l'Office international de l'eau sur le renforcement des compétences des animateurs de SAGE et de contrats de milieu (2015) permet de constater les limites du recours aux guides. 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 enquêtés. Les formations viennent ensuite 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. 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. animation de réunions...). Chez les plus anciens, le suivi de formations centrées sur des approches stratégiques, de type dialogue territorial, est plus répandu.

Mobilisation d'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. Les raisons évoquées lors des entretiens pour mobiliser un accompagnement de la concertation 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.

Conclusion

Le tour d'horizon dispensé par cet état des lieux aboutit à la mise en exergue de différents enjeux et questions, auxquels la participation associée à la GEMA doit aujourd'hui faire face.

C'est d'abord la confrontation relativement récente d'un modèle paritaire, fondé sur la participation de représentants d'intérêts authentifiés, avec des systèmes plus ouverts, intégrant des usagers, riverains et autres populations à une échelle plus fine qui suscite différentes questions :

- Comment ces deux modalités, traditionnelle paritaire et usagers-riverains peuvent-elles s'articuler dans le cadre de processus participatifs au long cours, allant de la planification à l'action de terrain ? Quels atouts ou risques comporte cette articulation, notamment au regard des finalités décisionnelles de ces processus ?
- Le recours à une forme de participation citoyenne ou au dialogue environnemental est-il susceptible de répondre à la nécessité d'intégrer dans les processus participatifs des acteurs jusqu'ici absents et dont les codes culturels et les connaissances diffèrent des acteurs jusqu'ici impliqués ? En écho, comment peut-on faire face à l'essoufflement de nombreuses instances paritaires de planification ?
- Face à la croissance des ambitions de la GEMA et de l'expertise technique associée, peut-on encore envisager des démarches participatives ouvertes et équilibrées, offrant de réelles opportunités d'échange entre experts et profanes ?
- En tant que levier favorable à des évolutions de perceptions et de pratiques des acteurs concernés, la participation est destinée à cohabiter avec d'autres leviers -réglementaires et financiers- de plus en plus en prégnants. Entre la tentation d'un surplus de cadrage des processus participatifs destiné à préserver leur essence et l'abandon de toute ambition participative, existe-il une voie médiane permettant de valoriser conjointement ces différents leviers ?
- Comment les acteurs disposant d'un pouvoir réglementaire ou financier peuvent-ils eux-mêmes envisager leur influence sur les processus participatifs et veiller à la subsistance de marges de manœuvre en leur sein ?

Par ailleurs, les évolutions institutionnelles relatives aux compétences et au fonctionnement des collectivités territoriales auront nécessairement des répercussions sur la participation. Le renforcement du poids et du pouvoir des élus dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI pourrait ainsi disqualifier les démarches et instances paritaires présentes sur les bassins versants. Cette hypothèse est d'autant plus patente que les élus n'ont pas toujours réussi à trouver leur place dans ces instances pluripartites. En écho, le choix d'une association large des habitants de ces territoires pourrait permettre d'évacuer les débats autour des questions jugées trop polémiques ou problématiques. Quant aux services techniques de ces collectivités, ils peuvent être tentés par une gestion technique « en boîte noire », telle qu'on l'observe pour le petit cycle de l'eau. Et face à ces hypothèses minimalistes du point de vue de la participation, peut-on envisager des scénarios plus utopiques où la capacitation des citoyens deviendrait un enjeu en soi, l'eau constituant de ce point de vue un terrain de choix ?

Enfin, de façon plus prospective, si la participation environnementale, intégrant la GEMA, apparaît comme une des incarnations actuelles des questions et principes fondateurs de notre démocratie moderne, elle présente cependant la spécificité d'introduire un nouveau type de partie prenante : le non-humain. Sous ce terme générique, on distingue naturellement les poissons ou les plantes, mais au-delà la rivière ou le fleuve, dont certains viennent d'accéder au statut de « personnalité juridique » en Inde et Nouvelle-Zélande, qui en font des entités vivantes en matière de droit. Dans un double mouvement, les révolutions scientifiques en cours ont d'un côté accru le pouvoir de nos sociétés sur les éléments de nature, conçus comme autant de ressources à valoriser, et de l'autre amélioré la connaissance et la compréhension des non-humains, favorisant, via un rapprochement avec la condition humaine, une recherche de prise en compte de leurs intérêts dans le jeu politique. Du point de vue de la participation, la question subsidiaire, qui ne l'est pas... consiste alors à s'interroger à la suite de Christelle Gramaglia (2008) sur les modalités de représentation de ces non-humains aux processus participatifs les concernant au premier chef.



Bibliographie indicative

- 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 » Rapport INRA ONEMA, 2014
- Barraqué Bernard, « Les Politiques de l'eau en Europe », La Découverte, Paris, 1995
- Beuret Jean-Eudes et al., « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », Natures Sciences Sociétés 2006/1 (Vol. 14)
- Bouni C, Comment développer un projet ambitieux de restauration d'un cours d'eau, Comprendre pour agir, Onema, 2014
- Figureau A-G., « 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
- Germaine M-A., Barraud R., « Les rivières de l'Ouest de la France sont-elle seulement des infrastructures naturelles ? Les modèles de gestion à l'épreuve de la directive cadre sur l'eau », Natures Sciences Sociétés, 2013
- Ghiotti S., « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », Développement durable et territoires, 2006
- Gramaglia C., « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas », Politix, 2008
- Massardier G., « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « ad hoc ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », Vertigo, 2009
- 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 Inra-Onema, 2014
- Mermet Laurent, « Les porteurs de projets face à leurs contradictions : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », 2005
- Narcy Jean-Baptiste, « Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau », Comprendre pour agir, Onema 2014
- Notte O., et Salles D., « 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
- Richard-Ferroudji A., « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref, 2008
- Vergotte M-H., et Petit S., « Du futur à aujourd'hui, mettre la gestion de l'eau sous tension », Développement durable et territoire, 2016
- Actes du réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques, « la continuité écologique des cours d'eau, guide des bonnes pratiques », ARPE, 2012
- 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, Onema, 2015
- Compétences GEMAPI, la loi et ses décrets d'application - <http://www.rhonemediterranee.eaufrance.fr/gestion/locale/gemapi/loi-decrets.php>
- 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

Textes juridiques concernant l'information et la participation du public

Conventions internationales

- 2007, 13 décembre : Traité de Lisbonne, article 11 introduisant le droit d'initiative citoyenne
- 1998, 25 juin : Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public, au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (voir le texte complet)
- 1992, 3-14 juin : Déclaration de Rio, conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (voir le texte complet)

Règlement Europe

- Règlement n° 401/2009/CE du 23/04/09 relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement
- Règlement n°1367/2006 du 06/09/06 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Directive Europe

- Directive 2003/35/CE sur la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement
- Directive n° 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

Lois

- Loi n° 2013-1005 du 12/11/13 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens
- Loi n° 2000-321 du 12/04/00 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Loi n° 78-753 du 17/07/78 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

Ordonnances

- Ordonnance n° 2016-1060 du 03/08/16 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
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1060 du 03/08/16 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
- Rapport du 07/11/14 au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique
- Ordonnance n° 2014-1330 du 06/11/14 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-1328 du 06/11/14 relative à la communication des avis préalables

- Ordonnance n° 2014-1328 du 06/11/14 relative à la communication des avis préalables
- Ordonnance n° 2013-714 du 05/08/13 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement
- Rapport du 05/08/13 au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2013-714 du 05/08/13 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement
- Ordonnance n° 2005-1516 du 08/12/05 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-1516 du 08/12/05 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives

Décrets

- Décret n° 2015-1452 du 10/11/15 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12/04/00 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites, sur le fondement du II de cet article (organismes chargés d'une mission de service public)
- Décret n° 2015-1459 du 10/11/15 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sur le fondement du 4° du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12/04/00 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites sur le fondement du II de cet article
- Décret n° 2015-1461 du 10/11/15 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » ainsi qu'aux exceptions au délai de deux mois de naissance des décisions implicites pour les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12/04/00 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Décret n° 2015-1408 du 05/11/15 relatif aux exceptions à l'application du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique (ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)
- Décret n° 2013-1303 du 27/12/13 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement
- Décret n° 2011-2021 du 29/12/11 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement
- Décret n° 2002-1275 du 22/10/02 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public
- Décret n° 2002-1187 du 12/09/02 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998
- Décret n° 2011-2021 du 29/12/11 déterminant la liste des projets, plans et programmes devant faire l'objet d'une communication au public par voie électronique dans le cadre de l'expérimentation prévue au II de l'article L. 123-10 du code de l'environnement
- Décret n° 2002-1275 du 22/10/02 relatif à l'organisation du débat public et à la Commission nationale du débat public

- Décret n° 2002-1187 du 12/09/02 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998

Arrêtés

- Arrêté du 23/08/16 relatif à la mise en œuvre d'un téléservice de saisine par voie électronique des services du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, et du ministère du logement et de l'habitat durable
- Arrêté du 16/04/12 définissant les modalités d'affichage sur le site concerné par une demande d'enregistrement au titre du titre Ier du livre V du code de l'environnement
- Arrêté du 24/01/11 relatif au calendrier de mise en œuvre des modalités d'application de l'interopérabilité prévu à l'article L. 127-3 du code de l'environnement

Circulaires

- Circulaire n° 2015-205 du 25/11/15 relative au plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs
- Circulaire n° 5B24/SG du 06/11/15 relative à l'entrée en vigueur du droit de saisir l'administration par voie électronique
- Circulaire n° 5749/SG du 12/11/14 relative à l'entrée en vigueur du principe « le silence vaut acceptation ».
- Circulaire du 17/07/13 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation
- Circulaire du 20/02/13 relative à la mise à disposition sur Internet de documents relatifs aux installations classées
- Circulaire du 03/08/11 relative à la participation des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale au portail de l'information publique environnementale « www.toutsurlenvironnement.fr »
- Circulaire du 18/10/07 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement
- Circulaire du 12/04/06 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement
- Circulaire UHC/PA2 n° 2006-16 du 06/03/06 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement
- Circulaire du 26/06/03 relative à la politique du ministère de l'écologie et du développement durable vis-à-vis du monde associatif

Avis

- Avis du 28/02/15 relatif à trois consultations du public sur l'eau, les inondations et le milieu marin

Avec ou sans eau,
c'est sûr,
on y voit vraiment
plus clair !



Cette synthèse est issue de l'étude « État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques » réalisée pour l'Agence française de biodiversité. Elle s'appuie sur un inventaire des différents types de pratiques participatives mobilisées dans les politiques de gestion de l'eau, complété d'une consultation de la littérature afférente, sur un pas de temps d'une trentaine d'années à l'échelle nationale.

Mise en perspective historique, analyse des pratiques actuelles, influence des différents cadres et modèles de pensée en présence permettent de porter un regard étayé sur un paysage marqué par une grande diversité. Et dans un contexte en pleine évolution tant en matière de gestion de l'eau que de participation, cette lecture permet également d'appréhender certains des enjeux auxquels cette participation se trouve aujourd'hui confrontée.

Mots clés : gestion de l'eau et des milieux aquatiques, participation, démarches participatives, démarches de gestion, animation territoriale, projets de territoire.