HAL
open science

L'institutionnalisation du public-témoin comme forme de gouvernementalité : la consultation du public de la directive cadre européenne sur l'eau

Olivier Notte

To cite this version:

Olivier Notte. L'institutionnalisation du public-témoin comme forme de gouvernementalité : la consultation du public de la directive cadre européenne sur l'eau. Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2012. Français. NNT : 2012TOU20098 . tel-00817475

HAL Id: tel-00817475

https://theses.hal.science/tel-00817475

Submitted on 24 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse Le Mirail (UT2 Le Mirail)

Discipline : SOCIOLOGIE

Présentée et soutenue par

Olivier NOTTE

le jeudi 4 octobre 2012

L'institutionnalisation du public-témoin comme forme de gouvernementalité.

La consultation du public de la Directive Cadre européenne sur l'Eau.

JURY

Bernard BARRAQUÉ, Directeur de Recherche CNRS-CIRED, AgroParisTech, Rapporteur

Jean-Michel FOURNIAU, Directeur de Recherche IFSTTAR-DEST, Rapporteur

Claude MIQUEU, Président de la Commission Planification du Comité de bassin Adour-Garonne

Denis SALLES, Directeur de Recherche, IRSTEA, Directeur de thèse

Vincent SIMOULIN, Professeur de Sociologie, CERTOP-CNRS, Codirecteur de thèse

Marie-Gabrielle SURAUD, Professeur de Sciences de la Communication, CERTOP-CNRS

École doctorale : Temps, Espaces, Sociétés, Cultures (TESC)

Unité de Recherche : Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation et Pouvoir (CERTOP), UMR 5044

5 allées Antonio Machado 31058 Toulouse Cedex 9 (France)

Mes premiers remerciements vont à Denis Salles, pour son soutien, ses encouragements, ses conseils, son écoute, son amitié et sa disponibilité. Je veux ensuite remercier Vincent Simoulin de s'être associé à la direction de cette thèse, de m'avoir encouragé, ainsi que Denis Salles, à la porter jusqu'à son terme.

Je remercie très sincèrement Jean-Yves Nevers, pour tous nos échanges qui ont beaucoup apporté à cette recherche, ainsi que Didier Busca, sur qui j'ai toujours pu compter, tout comme les autres membres du pôle PEPS, du pôle TAPAS, et de l'ensemble du CERTOP-CNRS.

Je tiens à remercier également Pieter Leroy, ainsi que toute l'équipe Gouvernance and Places, et tout particulièrement Jacques Kraver, qui m'ont accueilli à l'Université de Radboud à Nimègue, lors de mon enquête de terrain aux Pays-Bas. A l'Agence de l'eau Adour-Garonne, je remercie Marie-Claire Domont et Robert Estrade.

Mes remerciements vont enfin aux doctorants et post-doctorants du CERTOP et du LISST-CERS, ainsi qu'à ma famille, pour leur relecture, leurs conseils, leur solidarité sans faille.

RESUME

Le 23 octobre 2000 le Parlement européen a adopté la Directive Cadre européenne sur l'Eau (2000/60/CE), directive qui règlemente pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne la protection globale de la ressource en eau. La DCE repose sur l'articulation étroite de trois principes généraux chargés d'organiser la gestion de l'eau des États-membres. Le premier principe est une *exigence de résultats* exprimée par l'obligation d'atteindre « le bon état écologique » des eaux à l'échéance de 2015, 2022 et 2027. Le second principe affiché par la DCE est la prise en compte explicite des enjeux économiques par une *internalisation des coûts* visant, – selon le principe pollueur-payeur – à faire assumer la charge financière des dégradations de l'eau par les usagers qui en sont jugés responsables. Le troisième principe de la DCE est celui d'une participation des parties prenantes à la définition des politiques de l'eau, exprimé par l'obligation de *consultation du public.*

Prévue dans l'article 14 de la DCE, cette consultation vise à ce que les Programmes De Mesures (PDM) de chaque bassin hydrographique soient systématiquement soumis aux observations du public à diverses étapes de l'élaboration et de l'évaluation des résultats.

La *prise à témoin du public* dans la politique de l'eau est interprétée à la fois comme réponse politique à la défiance des citoyens vis-à-vis autorités politiques (en particulier européennes) permettant de renforcer la réactivité des gouvernants, et également comme une composante de la *nouvelle gestion publique* visant à substituer à la régulation étatique classique des règles gestionnaires d'arbitrage entre les différentes parties-prenantes des enjeux environnementaux.

Le dispositif de recherche sociologique s'appuie sur plusieurs niveaux d'analyse : un examen comparé des déclinaisons nationales de la transposition de la DCE en France et aux Pays-Bas, analysées en termes de configurations institutionnelles, et une recherche portant sur la conception, le déroulement et les effets produits par la consultation – appréhendée comme un instrument d'action publique – telle qu'elle s'est déroulée, entre 2004 et 2009.

Mots clés : gouvernance de l'eau, directive cadre européenne, procédures participatives, prise à témoin du public, configurations, instruments d'action publique.

ABSTRACT

The European Parliament adopted in 2000 the European Water Framework Directive (2000/60/WFD), directive which regulates for all Member States of the European Union the overall protection of water resources. The WFD is based on the close linkage of three general principles responsible for organizing the water management of the Member States. The first principle is a demand for results expressed by the requirement to achieve "good ecological status" of waters in the 2015, 2022 and 2027. The second principle displayed by the WFD is the explicit consideration of economic issues in cost internalization - according to the *polluter pays principle* - to assume the financial burden of degradation of water users who are deemed responsible. The third principle of the WFD refers to a stakeholder participation in the definition of water policy, as expressed by the requirement for public consultation.

Provided for in the Article 14 of the WFD, we assume public consultation is to ensure that the programs of measures for each watershed are routinely shown to public comment at various stages of development and evaluation of results.

To witness the taking of public, in water policy, is interpreted both as a political response to the distrust of citizens *vis-à-vis* the political authorities (particularly European) to enhance the responsiveness of governments, and also as a component of "mind management" to substitute for state regulation of arbitration rules managers between different stakeholders on environmental issues.

The device of sociological research is based on several levels of analysis: a comparison of the national and local concerning the WFD transposition in France and the Netherlands, and a research on the design, the conduct and the effects produced by public consultation, seased as policy tools, between 2004 and 2009.

Keywords: water governance, european water framework directive, public participation, public witness devices, configurations, policy tools.

SOMMAIRE

SOMMAIRE 6
INTRODUCTION 9

PREMIERE PARTIE : La reconfiguration de la politique de l'eau 33
Chapitre 1 : De la gestion intégrée à la Directive Cadre sur l'Eau 35
Section 1. La gestion intégrée en France et aux Pays-Bas 37
Section 2. L'Europe et la Directive Cadre européenne sur l'Eau 53

Chapitre 2 : La participation politique face au pouvoir 79
Section 1. La participation des citoyens dans la démocratie moderne 82
Section 2. La critique de l'Etat Providence et le recours au public 93

Chapitre 3 : La transposition de la DCE en France et aux Pays-Bas 106
Section 1. La reconfiguration de la gouvernance de l'eau en France et aux Pays-Bas 108
Section 2. La consultation du public en France et aux Pays-Bas 124

DEUXIEME PARTIE : La prise à témoin du public à l'épreuve des jeux de coopération locaux 137
Chapitre 4 : La conception de procédures de consultation saisie depuis la perception locale des enjeux par les acteurs des bassins 139
Section 1. La consultation du public entre scepticisme et opportunisme dans le bassin Adour-Garonne 141
Section 2. La tension entre le local et le national aux Pays-Bas 180

Chapitre 5 : La visibilisation des enjeux du bassin Adour-Garonne 216
Section 1. La consultation DCE en Adour-Garonne : une expression du public encadrée 218
Section 2. La négociation autour de la visibilisation des enjeux du bassin 241

Chapitre 6 : L'opérationnalisation de la consultation en Adour-Garonne : les dispositifs, l'expression du public et le SDAGE 263

Section 1. La consultation du bassin Adour-Garonne en 2005 : des dispositifs orientés pour une expression du public encadrée 265

Section 2. La consultation de 2008 : une opération de validation du projet SDAGE-PDM et de son coût par le public 318

CONCLUSION GENERALE 347

TABLE DES MATIERES 359

TABLES SIGLES 365

TABLE DES FIGURES 367

BIBLIOGRAPHIE 370

INTRODUCTION

L'objectif de cette thèse est de rendre compte des stratégies identifiées, dans la politique de l'eau française et néerlandaise, par lesquelles des agents publics cherchent à légitimer leurs actions et leurs compétences à travers la mise en œuvre de procédures destinées à associer les « citoyens-usagers de la ressource en eau » à l'élaboration de ces politiques publiques.

a- Les défis de la gouvernance de l'eau

Aujourd'hui, les questions environnementales, dont celle de la préservation de la ressource en eau, représentent un défi colossal pour l'ensemble des sociétés, un défi que les solutions politiques et administratives classiques ne semblent plus en mesure de relever[1]. Les solutions classiques renvoient à la fois à un mode d'organisation de l'intervention de l'Etat (hiérarchisée, centralisée, verticale, spécialisée en secteurs cloisonnés[2]), et à une division sociale théorique entre les acteurs privés (les citoyens *ayants-droit*) et les acteurs publics (les pouvoirs publics)[3]. Dans les démocraties contemporaines, la première ressource politique dont disposent les acteurs privés est celle obtenue par le vote, au titre donc de *citoyens-électeurs* ; cette fonction est endossable, sauf cas particuliers, par l'ensemble du corps social national. Cette ressource renvoie à la capacité politique d'exprimer une opinion, une préférence en mandatant des représentants, ou bien à travers des procédures de référendum par lesquelles des options politiques sont soumises aux voix. Mais une fois que les individus se sont exprimés par ces biais, la traduction en mesures concrètes et opérationnelles de ces

[1] SALLES D. (2006), *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse.

[2] DURAN P., THOENIG J. C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4.

[3] VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P. (2000), « Political modernisation » in VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P.(dir.), *Political modernisation and the environment. The renewal policy arrangements*, Dordrecht Kluwer, Academic Publishers.

préférences ou de ces options politiques relève strictement des acteurs publics. Il revient ainsi aux *représentants-élus* d'élaborer les politiques publiques, de concert avec une administration hiérarchisée et verticale. Cependant, cette distinction théorique entre ces deux pans de la société caractérise de moins en moins l'activité politico-administrative[4], et particulièrement dans le domaine de l'environnement[5].

Les deux siècles qui nous ont précédés, et en particulier les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, ont été marqués par d'importantes transformations sociales, politiques et institutionnelles. Les sociétés occidentales ont d'abord réinventé le pouvoir politique fondé sur la souveraineté démocratique. Elles sont entrées, parallèlement, dans l'ère industrielle caractérisée par une division croissante de la société, interprétée comme un processus d'individualisation des rôles et de singularisation des identités sociales[6].

Les milieux ont en effet été fortement impactés par des phénomènes tels que la concentration urbaine d'une majorité de la population, le mode de vie consumériste, la modernisation de l'industrie et de l'agriculture (intégration de nouveaux procédés mécaniques et chimiques dans les modes de production), de nombreux aménagements du territoire (déforestation, modification morphologique des cours d'eau, artificialisation des sols …). Tout cela se traduit par d'importantes *externalités* dans les milieux naturels (pollutions, dégradation, épuisement des ressources, déséquilibres écologiques …). De son côté, l'accroissement de la division sociale s'est traduit par une multiplication des divergences d'opinions et d'intérêts, qui se cristallisent dans les politiques environnementales par des conflits d'usages, ou bien par des différends relatifs à des conceptions antagoniques du *bien commun*[7] (la modernité opposée à l'authentique, l'écologisme opposé au productivisme, la rationalité instrumentale de l'expertise opposée aux logiques sociales : sens commun, valeurs morales, etc.).

C'est l'agrégation de ces phénomènes, avec d'autres encore, que nous évoquerons dans cette recherche, qui semble avoir diminué les capacités des modes d'intervention classiques de

---

[4] DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ. ; CHEVALLIER J. (2004), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ.

[5] THEYS J. (2002), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement », in WACHTER S. (dir.), *L'Aménagement durable : défis et politiques*, Paris, Ed. de l'Aube.

[6] MARTUCCELLI D. (2010), *La société singulariste*, Paris, Armand Collin.

[7] LATOUR B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

l'action publique dans les sociétés modernes. Le défi auquel l'action publique est confrontée est de concilier différents niveaux d'exigence. Ce défi se traduit par la recherche de « *solutions composites qui soient à la fois supportables économiquement par les agents économiques ; administrables par une organisation collective concertée ; jugées justes et recevables par les publics-destinataires ; légales pour faire front aux risques de judiciarisation ; efficaces par rapport au problème posé ; évaluables quant aux résultats et imputables quant aux responsabilités*[8] ». L'administration des problématiques environnementales doit être en mesure de produire des solutions qui soient *acceptables*, en étant à la fois « *sensibles aux demandes sociales (capacité de réactivité), et efficaces dans le traitement des problèmes qui se posent à la collectivité (capacité de résolution des problèmes)*[9] ».

Pour relever ces défis, les réponses politiques se traduisent depuis plusieurs décennies par *l'institutionnalisation de l'action collective*[10] visant à élaborer des décisions collectives à l'intérieur d'un ordre local négocié. Il s'agit d'un élément essentiel du passage théorique du gouvernement à la gouvernance : l'Etat tend à se mettre en retrait des processus décisionnels et organise la concertation comme une modalité de négociation et d'adaptation des enjeux politiques à l'échelle locale[11]. La capacité de définir le bien commun et de représenter l'intérêt général, était autrefois exclusivement réservée aux institutions de l'Etat ; elle relève désormais de la négociation entre les pouvoirs publics et les acteurs privés[12].
L'action publique s'organise alors de manière séquentielle et descendante[13]. Une règle à portée générale (ex. la non dégradation des milieux aquatiques) est prescrite à un niveau *constitutif* (Europe, OCDE, Nations Unies …). Elle est ensuite adaptée à l'infrastructure politique et administrative (nationale ou / et locale) des sociétés où elle s'applique, sous la

---

[8] SALLES D. (2006), *Op. cit.*

[9] DURAN P. (1999), *Op. cit.*

[10] DURAN P., THOENIG J.C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4.

[11] DURAN P. (1999), *Op. cit.*

[12] LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures », *Politix*, n°42, vol 11.

[13] OSTROM E. (1992), *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press.

forme de cadres (lois ou mesures de transposition nationale, plan d'actions régional …). C'est le niveau *adaptatif*. Elle est enfin traduite en mesures et dispositifs qui la matérialisent, et qui constituent le contenu des cadres adaptatifs (niveau de *l'opérationnalisation*). On parle alors de gouvernance lorsqu'une négociation s'opère entre acteurs publics et privés dans au moins un de ces trois niveaux, et particulièrement quand sont associés, à des niveaux subsidiaires de l'Etat, les acteurs ou les organisations ciblés par les politiques[14].

Au niveau local, ces négociations se présentent sous la forme de partenariats à la fois multi-acteurs, multi-niveaux et multisectoriels[15], caractérisés par des *jeux de coopération* complexes et incontournables[16], à partir de la mobilisation de réseaux locaux[17]. Elles visent, de manière explicite, à co-construire les problèmes collectifs, selon un principe d'adaptation de règles générales au contexte local[18]: qualification ou requalification des enjeux, définition des modes d'intervention, des mesures et des instruments pour mettre en œuvre les décisions politiques[19], etc. Les procédures participatives, étudiées dans cette recherche, sont ainsi envisagées comme l'un des instruments caractéristiques du niveau de l'opérationnalisation de la gouvernance des problèmes collectifs[20].

Par ailleurs, les défis de la gouvernance sont d'ordre méthodologique concernant le travail de recherche à proprement parler. Les jeux d'acteurs complexes, l'élaboration de solutions politiques composites supposent, pour en rendre compte, une démarche analytique adaptée. Décider dans un ordre négocié signifie que l'orientation des politiques publiques doit être envisagée comme le produit complexe d'interactions stratégiques entre les autorités et les publics-destinataires des politiques[21]. De plus, la réalité sociale des problèmes collectifs co-construits ne fait pas simplement intervenir des acteurs singuliers dans les processus, mais un

[14] DURAN P., THOENIG J.C. (1996), *Op. cit.*

[15] VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P. (2000), *Op. cit.*

[16] DURAN P., THOENIG J.C. (1996),

[17] GAUDIN J.P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

[18] NEVERS J.Y. (1998), « Politiques publiques locales et action organisée », Environnement et société, n°20 Innovations rurales, FUL, Belgique.

[19] LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. 128.

[20] BHERER L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in *Participations*, n° 1

[21] STRAUSS A. (1992), La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste, Paris, L'Harmattan.

contexte-macro social marqué par l'état des connaissances et des savoir-faire techniques et organisationnels inscrits dans l'histoire, et par les contraintes d'ordre économiques et financières du présent[22]. Il est ainsi nécessaire d'articuler l'examen des jeux de coopération *in situ*, avec celui des éléments de contexte afin de saisir leurs rapports réciproques. De plus, l'institutionnalisation de l'action publique négociée tend à multiplier des liens de dépendance entre les acteurs impliqués dans les jeux[23].

Le concept de *configuration*, emprunté à Norbert Elias[24], permet de rendre compte de ces processus d'interactions entre des acteurs placés à différents niveaux de gouvernement (européen, national, local), ainsi qu'à l'intérieur de ces niveaux, et invite à saisir leur interdépendance[25]. Les configurations expliquent l'exercice du pouvoir par l'existence de liens d'interdépendances, de taille très variable, entre des acteurs et des organisations, des choix historiques, des calculs stratégiques selon un équilibre de tensions plus ou moins stabilisé. De la complexité et de la longueur des chaînes de relations dépend l'intensité du *pouvoir*, entendu comme la capacité d'obtenir d'autrui un comportement qu'il n'aurait pas eu spontanément[26]. Plus la dépendance est grande, plus la relation de pouvoir est asymétrique, et donc importante.

En l'occurrence, un phénomène de dépendance observé très fréquemment dans l'étude des politiques publiques est celle de la *dépendance au sentier* (*path dépendance*).

La *dépendance au sentier* souligne le poids des choix politiques effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes[27]. Les processus à l'origine de la dépendance sont des mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée, du fait de mécanismes de rendements croissants (*increasing returns*), liés au coût d'investissement, aux effets d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. Changer signifie perdre l'amortissement et les rendements croissants des

---

[22] *Ibid.*

[23] NAY O. (2002), « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/3 Vol. 9.

[24] ELIAS N. (1991b), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, La Tour d'Aigue, Ed. de l'Aube.

[25] WEISBEIN J. (2008), « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », *Politique européenne*, 2008/2 n° 25.

[26] FRIEDBERG E. (1993), Le pouvoir et la règle, Paris, Ed. du Seuil.

[27] NORTH D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

investissements de départ, et devoir investir à nouveau. Il faudrait aussi reprendre les processus d'apprentissage, rester coordonné avec les autres institutions, et changer d'anticipation, être capable de prévoir les nouveaux comportements adaptés.

La dépendance au sentier a pu expliquer en partie certaines limites dans la mise en œuvre du programme de la gouvernance dans les politiques environnementales[28]. Les effets de coordination et d'adaptation nécessitent de faire partager des représentations communes avec les autres acteurs sociaux[29]. Ces représentations sont liées aux identités propres des acteurs inscrits dans les jeux de coopération. Or une fois établies, les conceptions politiques préexistantes sont généralement tenaces et favorisent la continuité contre le changement. C'est ainsi que des réformes n'ont produit, du point de vue organisationnel, que des effets modestes, l'Etat ayant tendance à conserver une place prééminente dans des processus décisionnels multi-acteurs, faute pour les autres acteurs de disposer de ressources politiques nécessaires pour favoriser des arrangements plus horizontaux. Les travaux de Jean-Pierre Le Bourhis sur l'évolution de la politique de l'eau en France dans la période 1964-2003, ont montré que les réformes prescrites à un niveau constitutif (lois sur l'eau de 1964 et de 1992), qui affirmaient des principes pour engager des réformes importantes (unicité de l'eau, rationalisation de la gestion), n'ont connu qu'une application partielle et limitée du fait de la difficulté rencontrée par les acteurs administratifs pour accréditer « *les entités nouvelles, comme les milieux aquatiques ou les rivières, qui exigent une série de modifications dans les systèmes bureaucratiques de visualisation, eux-mêmes étroitement liés à la structure d'exécution des politiques*[30] ». Cette capacité d'accréditation consiste à évaluer la viabilité administrative et la faisabilité technique des réformes que les administrations sont chargées de mettre en œuvre, et *in fine*, d'en mesurer l'opportunité[31].

---

[28] LEROY P., ARTS B. (eds.), 2006, *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht. Springer Verlag Publishers.

[29] LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P (1998), *Op. cit.*

[30] LE BOURHIS J.P. (2004), *La Publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, thèse, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne.

[31] HALL P. (1989), *The political power of economic ideas : keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press. Référence citée dans : SIMOULIN V. (2000), *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, L'Harmattan.

Une explication avancée, autre que les sentiers de la dépendance, renvoie aux *dynamiques d'appropriation stratégiques* des acteurs préexistants dans les jeux de coopération, qui cherchent à renégocier les finalités des politiques définies au niveau constitutif, « *par la recherche permanente, d'une part, de compromis institutionnels visant à assurer les conditions de faisabilité organisationnelle des dispositifs [qui opérationnalisent le niveau constitutif], et d'autre part, par la capacité des acteurs destinataires à s'approprier et à transformer ces dispositifs dans le sens d'une préservation de leurs intérêts, par le poids de l'impact d'enjeux socio-économiques propres aux territoires sur lesquels se déploient les dispositifs*[32] ».

Dès la fin des années 1950, les pouvoirs publics se sont en effet penchés sur les problématiques de dégradation des ressources naturelles. En France, pour lutter contre la pollution croissante des cours d'eau, une réflexion conduite par des ingénieurs issus des Grands Corps d'Etat a proposé de remettre en cause l'organisation centralisée et cloisonnée de l'intervention politique dans ce domaine[33]. Des établissements publics décentralisés et autonomes, les Agences de bassin – qui deviendront plus tard les Agences de l'eau – ont été créés à la suite de l'adoption d'une loi sur l'eau en 1964. Outre le fait que la loi de 1964 a établi l'échelle décentralisée des bassins versants des grands fleuves (Loire, Rhône, Seine, Garonne …), elle a également fait entrer des acteurs-usagers de la ressource en eau dans les arènes d'élaboration de ces politiques décentralisées par le biais d'une instance parlementaire appelée le Comité de bassin, aux côtés d'élus locaux et de fonctionnaires issus des services déconcentrés de l'Etat. Ces acteurs-usagers n'étaient pas encore de « simples citoyens », mais des représentants de secteurs d'activité économique, de l'agriculture et de l'industrie principalement. On trouve d'ailleurs une évolution comparable dans d'autres pays européens, dont les Pays-Bas qui ont réanimé et modernisé l'institution ancestrale et très locale des wateringues[34].

---

[32] BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

[33] BARRAQUE B. (1997), « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE, A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

[34] BARRAQUE B. (1995), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte ; KUKS S. (2004), *Water governance and institutional change*, Universiteit Twente. ; BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

De façon générale, on avait estimé que l'intégration des acteurs-usagers de la ressource en eau dans l'espace public permettrait de renforcer les capacités d'actions des politiques, de les rendre plus efficaces. Or au tournant des années 2000, les avancées ont été réelles mais de nombreux problèmes persistent, et ce malgré l'adoption entre temps de nouvelles législations, qui ont doté les bassins de nouveaux moyens : dynamiques d'appropriation stratégique et dépendance au sentier[35]. Cette gestion intégrant des acteurs-usagers, aujourd'hui qualifiés « d'acteurs de l'eau », est également régulièrement montrée du doigt en France par la Cour des Comptes à propos de questions financières, en particulier le fait que certains usagers payent pour les pollutions des autres[36]. On a pu parler à ce propos de configuration *corporatiste* ou *néo-corporatiste* pour qualifier cette collusion entre les pouvoirs publics et ces groupes d'intérêts intégrés dans les instances de bassin[37]. Or ces partenaires des pouvoirs publics sont devenus incontournables, du fait de l'ancrage sur plusieurs décennies de ce mode de gestion, et on imagine mal un retour en arrière.

Qu'elle soit le fait de *sentiers de la dépendance* ou de *dynamiques d'appropriation stratégique*, la mise en œuvre de règles constitutives suppose d'interroger leurs conditions de réception par les institutions et les organisations destinataires. Aujourd'hui, les normes environnementales des pays européens sont, pour une grande partie d'entre elles, prescrites par des règles communautaires. Quel recours y envisage-t-on pour pallier ce déficit de capacité ?

b- La constitution d'un espace public européen et la question de réception locale des réglementations

Au même moment que fut décentralisée la politique de préservation de la ressource en eau, un espace public supranational européen se constitua, et les premières mesures environnementales européennes apparurent dès le début des années 1970. Progressivement, l'Europe devint le principal, sinon l'unique prescripteur de normes environnementales, sur

[35] WEALE A. (2003), *Environmental governance in Europe*, New York, Oxford University Press.

[36] http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24_instruments-gestion-durable-eau.pdf

[37] SZARKA J. (2000), « Environmental policy and neo-corporatism in France », *Environmental Politics*, n°9 (3).

lesquelles les législations nationales des Etats membres sont tenues de se fonder[38]. A partir des années 2000, c'est donc de l'Europe que vont émerger une grande partie des solutions, à partir de réformes transposées au niveau national, destinées à renforcer les capacités de la politique de l'eau des Etats membres.

En effet, l'investissement de l'Europe n'a cessé de s'affirmer durant les trois dernières décennies. Outre la couverture d'un ensemble de problématiques (eau, air, déchets, bruit, biodiversité etc.) par diverses directives durant les années 1990, l'environnement apparaît comme un terrain privilégié pour promouvoir des innovations en termes de règles procédurales et standards des politiques, incluant des mécanismes d'évaluation et de contrôle, et de participation politique des citoyens[39]. Ceci est dû en grande partie au fait que les nœuds corporatistes, ainsi que les routines bureaucratiques, localisés dans les territoires de gestion comme les bassins versants, aient affecté la mise en œuvre des premières générations de directives européennes, à défaut de dispositions capables de contrôler et de sanctionner les conditions de transpositions de ces directives. Les phases de transposition des directives, et davantage encore les processus d'opérationnalisation locale, ont ainsi donné lieu à des adaptations territoriales des prescriptions européennes liées aux jeux de coopération et de négociation propres aux modes de gouvernance multi-niveaux[40].

Comme nous l'avons vu, ces adaptations se caractérisent par des dynamiques d'accréditation administrative et de recyclage des règles constitutives. Ces dynamiques ont été éclairées depuis les travaux pionniers de Philip Selznick[41], qui a étudié le modèle de la « *grass-roots* » en interrogeant le fonctionnement de la *Tennessee Valley Authority* dans les années 1940. Il a pu constater que cette structure administrative était organisée par un système de réseaux comprenant des commis de l'Etat et des acteurs économiques locaux, qui ne pouvaient

---

[38] BERNY N. (2011), « Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ? », in BERNY N. (dir.), *L'Intégration européenne par l'environnement. Le cas français*, Revue *Politique européenne*, n°33.

[39] COSTA O., JAKBO N., LEQUESNE Ch. et MAGNETTE P. (2001), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? » *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre.

[40] PASQUIER R. et WEISBEIN J. (2004), « L'Europe au microscope du local : manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n° 12. ; PALIER B., SUREL Y. *et al*. (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan. ; MARCHAND-TONEL X. et SIMOULIN V. (2004), « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, n° 12.

[41] SELZNICK P. (1949), *TVA and the Grass Roots : A study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press

fonctionner qu'à condition de trouver un terrain d'entente, de faire entendre et faire accepter leurs conditions, de trouver des compromis, donc d'organiser un jeu de coopération. Par conséquent, pour qu'une réforme dépendante de la collaboration d'organisations et d'acteurs locaux puisse être mise en œuvre avec succès, elle doit être validée par les acteurs sur lesquels sa mise en œuvre repose, ce qui incite à poser le regard sur les conditions de réception des réformes par les acteurs qui en sont destinataires. Les dynamiques de *réception-traduction* des réformes au niveau infranational représentent, par conséquent, une clé de compréhension fondamentale de la mise en œuvre de ces législations émanant du niveau national ou supranational.

Parce que les territoires infranationaux ont été considérés comme le cœur des capacités de résistance vis-à-vis des normes environnementales, l'Europe est devenue attentive aux jeux de coopération et aux résultats des négociations locales. Avec l'adoption des traités de Rome (1987), de Maastricht (1993) et d'Amsterdam (1997), les institutions politiques européennes (Conseil, Commission et Parlement) représentent un niveau constitutif de pilotage des politiques sectorielles communautaires, capable de faire autorité sur les Etats membres, et le cas échéant, de les sanctionner en cas de non-respect des règles communautaires. C'est dans ces conditions qu'elle soumet les Etats membres et les territoires infranationaux à une exigence d'évaluation et de transparence, en leur demandant de rendre régulièrement des comptes aux autorités européennes. L'objectif implicite de ces dispositions est de limiter au maximum les capacités de résistance et de recyclage des règles européennes.

Cet impératif d'évaluation, de transparence et de redevabilité est inclus dans une règlementation dont la mise en œuvre est au cœur de notre recherche *: la Directive Cadre européenne sur l'Eau*.

c- La Directive Cadre européenne sur l'Eau et la prise à témoin du public

La Directive Cadre européenne sur l'Eau[42] (DCE), adoptée en 2000 par le Parlement européen, emblématique de cette évolution des formes de gouvernance dans le champ de l'environnement, repose sur trois principes généraux chargés d'organiser la gestion de l'eau

[42] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

des États membres. Le premier principe est une exigence de résultats exprimée par l'obligation d'atteindre « le bon état écologique » des eaux à l'échéance de 2015. La réglementation européenne soumet ainsi les États membres au respect de normes de qualité de l'eau plus strictes et plus variées (indicateurs physiques, chimiques, écologiques, morphologiques) et prévoit des mécanismes de mesure et de contrôle de l'atteinte des objectifs, ainsi qu'après épuisement de plusieurs dérogations, un possible recours à un arsenal de sanctions sous forme notamment de pénalités financières pour les États. Pour atteindre les objectifs DCE, les États membres sont tenus d'élaborer des Programmes de mesures[43] (PDM) explicitant l'ensemble des moyens mis en œuvre en vue de se conformer aux normes européennes.

Le second principe affiché par la DCE est la prise en compte explicite des enjeux économiques par une internalisation des coûts visant – selon le principe pollueur-payeur – à faire assumer la charge financière des dégradations de l'eau par les usagers qui en sont jugés responsables. Ce principe doit conduire à une transparence des coûts et à un équilibre financier de la gestion de l'eau dans les États membres.

Le troisième principe de la DCE, exprimé par l'obligation de « consultation du public », est celui d'une participation des parties prenantes à la définition des politiques de l'eau.

Prévue dans l'article 14 de la DCE, cette consultation vise à ce que les Programmes de mesures de chaque bassin hydrographique soient systématiquement soumis « aux observations du public » à diverses étapes de l'élaboration et de l'évaluation. Obligation de résultats, exigence de récupération des coûts et consultation du public constituent donc les principes structurants de la DCE.

La DCE désigne la Commission européenne pour l'évaluation de la politique mise en œuvre par les Etats membres. Elle peut appliquer des sanctions en cas de manquements aux objectifs à l'horizon 2015, et ultérieurement en 2022 et 2027. En principe, face aux risques de pénalités, les gouvernements des Etats membres sont encouragés à respecter les objectifs environnementaux de la DCE. Mais de quelles marges de manœuvre les Etats membres disposent-ils pour obtenir des acteurs et des organisations destinataires de ces mesures une collaboration plus étroite ?

[43] On trouve tout au long de ce manuscrit des expressions équivalentes pour désigner le Programmes de mesures, telles que le plan de bassin, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE, pour la France uniquement).

Nous faisons l'hypothèse dans cette recherche que l'impératif de consultation du public de la DCE, la troisième obligation que nous avons identifiée, peut viser plusieurs finalités ou effets simultanément. Si la consultation du public se présente avant tout comme un dispositif permettant à l'ensemble des citoyens-usagers d'exprimer un avis sur l'eau, et aux pouvoirs publics infranationaux de le recueillir en amont des processus décisionnels qui lui sont impartis, nous admettons qu'elle comporte, en même temps, une capacité destinée à contraindre les jeux de coopérations infranationaux, en faisant planer la menace d'une prise à partie contre les acteurs impliqués dans ces coopérations. Nous savons que les élus sont soucieux de leur image auprès de l'opinion publique, pour se maintenir aux responsabilités. Les administrations redoutent d'être débordées par les mouvements sociaux, et les groupes d'intérêts de perdre leurs positions avantageuses dans les jeux de coopérations, et de voir les arrangements qu'ils ont obtenus renégociés. L'exercice de la contrainte, que nous envisageons ici, serait donc moins le fait de la consultation elle-même, que de la crainte qu'elle suscite auprès des acteurs impliqués dans la déformation des règlementations mises en œuvre. Par conséquent, nous pouvons représenter cette capacité de la prise à témoin du public à susciter de la crainte comme un « effet d'épouvantail », destiné à rappeler aux acteurs inscrits dans les jeux de coopération que s'ils se ne conforment pas aux règlementations, les choses risquent de mal se passer pour eux.

Cette hypothèse est appuyée par les conclusions de Sandrine Rui, après son analyse de la *consultation nationale de l'eau* de 2003, conduite en France par le ministère de l'environnement, qui y a vu « *une stratégie de reprise en main, par l'Etat, de recentralisation de la politique de l'eau, contre une autonomie politique et financière jugée excessive des Comités de bassin, des Agences de l'eau, et contre le poids des intérêts organisés, sectoriels et territoriaux*[44] ». Concrètement, à travers cette consultation nationale, le ministère de l'environnement a cherché à prendre à témoin le public de l'insuffisance des politiques des bassins versants pour tenter d'affaiblir politiquement ces derniers en les discréditant, afin de revenir en partie sur leur autonomie, et de les préparer aux exigences et au rythme qu'imposera par la suite la mise en œuvre de la DCE.

A la suite de cette consultation nationale de 2003, l'objectif de cette thèse est d'examiner les effets de l'institutionnalisation de la consultation du public spécifiquement organisée dans le

[44] RUI S. (2006), « Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme», *Politix*, 75 (6).

cadre de l'application de la DCE, à partir d'une comparaison entre la France et les Pays-Bas. Nous aborderons la question du point de vue des agents publics chargés de mettre en œuvre la consultation du public au moyen de procédures saisies en tant qu'instruments d'action publique. L'idée défendue dans cette thèse est que, parce que les acteurs locaux de la politique de l'eau redoutent les effets que pourraient entraîner la prise à témoin du public à leurs dépens, ils tendent à rendre opaques les dispositifs qu'ils mettent en œuvre pour la consultation DCE.

Cette hypothèse, qui suppose de considérer l'expression démocratique du point de vue de son « effet d'épouvantail », est encore relativement peu explorée en sciences sociales, et ce malgré les travaux socio-historiques démontrant l'influence des craintes, suscitées par la perspective de troubles et de révolutions chez les classes dirigeantes aux XIXe et XXe siècles, dans la mise en place des régimes constitutionnels et la concession de droits civiques et d'acquis sociaux aux catégories qui les revendiquaient[45].

d- La mesure des effets de l'institutionnalisation de la consultation du public

Cette thèse s'inscrit donc parmi les recherches ayant pour objet la participation politique des citoyens au fonctionnement des démocraties. Dans la littérature abondante qui lui est consacrée, la participation des citoyens à la politique désigne un objet qui peut prendre une quantité importante de visages selon une multitude de critères le caractérisant[46] : l'époque, le lieu, le contexte de la mise en œuvre, l'instigateur des procédures, la place du public dans la prise de décision, la portée juridique des procédures … Nous aurons l'occasion d'évoquer dans la thèse les différentes facettes de la participation politique, et leur évolution. Précisons cependant ici que le type de participation politique, auquel la consultation DCE se rattache, se définit comme une participation dite « descendante »[47], c'est-à-dire instituée et pilotée par une

[45] ROSANVALLON P. (2011), *La société des égaux*, Paris, Ed. du Seuil.

[46] BLONDIAUX L., FOURNIAU J.M. (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien », in *Participations*, n°1.

[47] BLONDIAUX L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Ed. du Seuil,

autorité politique, prenant la forme de procédures plus ou moins standardisées, et susceptibles « *d'étendre les facultés de contrôle aux autorités qui la pilotent* »[48].

Pour interpréter l'instrumentalisation des procédures participatives, Laurence Bherer met en avant les théories critiques de l'analyse de l'administration et des politiques publiques (APP), qui se rapproche à la fois des dynamiques de dépendance au sentier et d'appropriation stratégique. Pour les théories critiques, l'examen des procédures participatives permet de mettre en exergue la non-neutralité de la rationalité instrumentale des procédures pilotées par les autorités politiques[49]. Les procédures de participation du public sont abordées par ces théories critiques d'un point de vue normatif, privilégiant la mesure de l'écart entre les modalités de participation observées empiriquement, et les normes délibératives relatives à une certaine conception de la démocratie directe[50], normes bien souvent conçues par les chercheurs eux-mêmes[51]. Selon cette perspective, on considère par exemple que la participation du public doit permettre de produire du consensus entre les participants[52], en postulant que « *les décisions sont meilleures et plus justes lorsqu'elles sont susceptibles de faire l'objet d'une approbation unanime*[53] ». On trouve également comme indicateurs normatifs le principe d'équité de la prise de parole selon le statut des participants ainsi que la non-discrimination de l'argumentation quelle qu'elle soit[54], la production de savoirs hybrides obtenus par la rencontre entre des logiques des « experts » et celles des « profanes[55] », etc.

Aussi ces effets préconçus par les chercheurs ont en commun de réintroduire la question de la démocratie dans les réflexions, et pas seulement celle de l'efficacité des politiques publiques[56], dans la mesure où les procédures participatives donnent le droit de cité aux

---

[48] BLONDIAUX L., FOURNIAU J.M. (2011), *Op. cit.*

[49] BHERER L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in *Participations*, n° 1

[50] SURAUD M.G. (2009), « Espaces publics intermédiaires et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in MERMET L., BERLAN-DARQUE M. (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan.

[51] BLONDIAUX L., FOURNIAU J.M. (2011), *Op. cit.*

[52] HABERMAS J. (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, Paris

[53] *Ibid.*

[54] BLONDIAUX L. (2008), *Op. cit.*

[55] CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Ed. du Seuil.

[56] BLONDIAUX L., FOURNIAU J.M. (2011), *Op. cit.*

catégories les moins bien représentées habituellement, et ainsi restaurent la confiance entre gouvernants et gouvernés[57].

Cette posture critique présente toutefois un inconvénient *a priori*: les effets des procédures participatives, attendus par les chercheurs, ne se produisent que rarement, du fait précisément de la tendance des autorités à en garder le contrôle. Plusieurs modalités de cette institutionnalisation contrôlée des procédures participatives reviennent régulièrement dans les conclusions des recherches :

- *La prise de décision n'appartient en dernier ressort qu'aux élus* : Les procédures participatives ont rarement la faculté de se substituer aux décisions des élites traditionnelles. Elles n'ont qu'un caractère consultatif, non seulement du point de vue du droit, mais également de part les effets du *design* des procédures[58]. Ainsi les modalités de prise en compte de l'expression des citoyens sont obscures, en témoignent les opérations de synthèse qui tendent à évacuer la mise en cause des projets et des coalitions qui en sont à l'origine[59]. En témoigne également l'importance de l'acteur jouant le rôle d'animateur durant les procédures, qui est en mesure d'influencer et d'orienter le débat[60]. Les élites politiques restent attachées, malgré leurs discours, à une pratique exclusivement représentative du pouvoir, dans laquelle la participation ne peut se concevoir que sous une forme extrêmement encadrée et comme un simple adjuvant de la démocratie représentative[61]. Ce faisant, les élites politiques ne font que chercher à préserver leur marge de discrétion et de liberté de prendre en compte, ou non, l'expression des citoyens[62].

---

[57] SUE R. (2003), *La société civile face au pouvoir*, Presses de Science Po, Paris.

[58] L'analyse du *design* concerne l'examen des conditions de conception, l'ensemble des options techniques et méthodologiques qui façonnent les procédures et permettent d'introduire cette dimension du pouvoir, en considérant les procédures participatives comme des instruments de gouvernementalité fondés sur des rapports de dépendance.

[59] BLATRIX C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, vol 15.

[60] SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.M., GARIEPY M., GAUTHIER M. (dir.), 2006, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

[61] BLONDIAUX L. (2008), *Op. cit.*

[62] MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

- *Les citoyens disqualifiés* : Une manière de discréditer les citoyens participant au débat est de les convoquer non pas en tant que citoyens vertueux capables de défendre l'intérêt général, mais en tant que citoyens interpelés pour un intérêt particulier (et donc égoïste) qui leur tient à cœur[63] : habitants soucieux de leur cadre de vie, usagers désirant en tant qu'acteurs rationnels profiter de manière optimale d'un service ou d'une ressource, etc. Les autorités organisent l'immaturité des citoyens en quelque sorte. D'un autre côté, la multiplication des procédures participatives, où la participation devient la finalité davantage que l'objet des débats, à tel point que les procédures en sont devenues incontrôlables, amène à une subversion de la participation[64].

- *La professionnalisation du débat public* : La procéduralisation de la participation du public a fait l'objet d'une standardisation spécifique, devenue l'affaire de professionnels et de spécialistes[65]. L'organisation de toute procédure de débat public suppose une ingénierie de la participation, qui repose sur des savoir-faire et des savoir-dire, une maîtrise du jeu stratégique, …, qui tend à pénaliser les individus qui n'ont pas fait l'apprentissage de ces éléments. Cela a pour effet de discréditer les modalités de participations fondées sur l'intimidation (ex. les manifestations), mais également les acteurs faiblement pourvus en capital culturel et symbolique nécessaire, ce qui a pour autre effet de reproduire les inégalités de départ entre les individus[66]. Que l'on soit élus, experts, universitaires ou usagers, tous les points de vue n'ont pas le même poids ni la même chance de se faire entendre : on ne débat pas à armes égales[67].

Compte tenu de la probabilité importante que la consultation DCE connaisse une institutionnalisation similaire, nous admettons qu'il y a finalement peu de chances qu'elle se traduise par une prise à témoin du public capable de contraindre le jeu de négociation du bassin. L'objectif de cette thèse consiste en revanche à saisir les stratégies locales par lesquelles les procédures observées se traduisent ou non par cette capacité de contraintes, en interrogeant ce qui se passe avant, pendant et après la consultation du public.

---

[63] BLONDIAUX L. (2008), *Op. cit.*

[64] BLATRIX C. (2002), *Op. cit.*

[65] SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.M., GARIEPY M., GAUTHIER M. (dir.), 2006, *Op. cit.*

[66] BLONDIAUX L. (2008), *Op. cit.*

[67] BLATRIX C. (2002), *Op. cit.*

e- La gouvernementalité et les instruments d'action publique

Pour saisir ces stratégies locales, il est nécessaire d'avoir recours à une approche analytique capable de saisir les logiques qui animent les acteurs situés autour et à l'intérieur de la mise en œuvre des procédures participatives. L'approche par les instruments d'action publique[68] permet d'appréhender simultanément la question de la conception de la participation et celle de ses effets[69]. Les instruments, outre le fait de signaler le passage du « gouvernement » à la « gouvernance », renvoient à des mesures, des procédures, des institutions, des règles, …, porteurs de logiques sous-jacentes, et capables d'imposer ces logiques sous-jacentes aux contextes dans lesquels ces instruments se mettent en œuvre, quelles que soient les contraintes susceptibles d'être rencontrées[70]. En d'autres termes, concernant la consultation DCE, cela revient à poser la question de l'impact de cette injonction européenne sur les jeux de coopération infranationaux.

Constatant que la plupart des cas de procédures participatives étudiés ont peu affecté la prise de décision, certains auteurs proposent de déplacer le regard, ou plus exactement de l'étendre à d'autres aspects de la participation[71]. Laurence Bherer propose notamment d'interroger l'apprentissage réalisé du côté des acteurs qui conçoivent et organisent les procédures participatives[72]. L'apprentissage se définit ici d'abord comme « *l'intériorisation de nouveaux savoirs par les acteurs lors d'un processus évaluatif visant à insérer les leçons du passé dans un nouveau cadre interprétatif*[73] ». Ce premier point souligne l'importance de l'expérience passée de ces acteurs, leur origine disciplinaire, culturelle, etc. A cette dimension cognitive, doit être ajoutée une dimension stratégique qui explique la tendance lourde à instrumentaliser les procédures participatives, mais qui nécessite d'adapter *l'art de gouverner* aux contraintes techniques, procédurales, voire morales, propres aux dynamiques participatives[74].

---

[68] LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

[69] BHERER L. (2011), *Op. cit.*

[70] LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Op. cit*.

[71] BLONDIAUX L., FOURNIAU J.M. (2011), *Op. cit.*

[72] BHERER L. (2011), *Op. cit.*

[73] HALL P.A. (1993), « Policy paradigms, Social learning and the State : the case of economic policymaking in Britain », Comparative Politics, 25(3). ; cite par BHERER L. (2011), *Op. cit.*

[74] BHERER L. (2011), *Op. cit.*

C'est à ce titre que nous concevons la prise à témoin du public comme une forme de *gouvernementalité*. Michel Foucault a défini la gouvernementalité par « *l'ensemble des institutions, des procédures, des analyses et des réflexions, des calculs et des tactiques qui permettent d'exercer un pouvoir ayant pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique (le mercantilisme), et pour instrument technique essentiel, les dispositifs de sécurité (la police)*[75] ». Cette définition correspond pour Foucault à l'art de gouverner caractéristique de l'Etat administratif en Europe (entre 1500 et 1800 environ). Ce que nous retenons dans cette définition, c'est d'une part l'articulation entre les différents éléments énumérés. C'est le fait, d'autre part, de considérer les forces de l'ordre, la police, comme un instrument essentiel de l'art de gouverner.

Que la prise à témoin du public soit envisagée par les autorités comme un dispositif de contrôle sur les jeux de coopération ou qu'elle serve à étendre la faculté de contrôle de ces autorités, elle vise dans les deux cas à produire de l'ordre social, y compris l'ordre négocié par les jeux de coopération que nous avons évoqués précédemment. Dans ce cas de figure, l'institutionnalisation du public-témoin, comme forme de gouvernementalité, serait un instrument de légitimation au service du pouvoir politique, destiné à maintenir l'ordre social préexistant contre les effets redoutés de l'évaluation, de la transparence et de la consultation demandées par la DCE, contre toute forme de débordement et de bouleversements qu'elles pourraient entrainer.

f- Méthodologie et organisation de la thèse

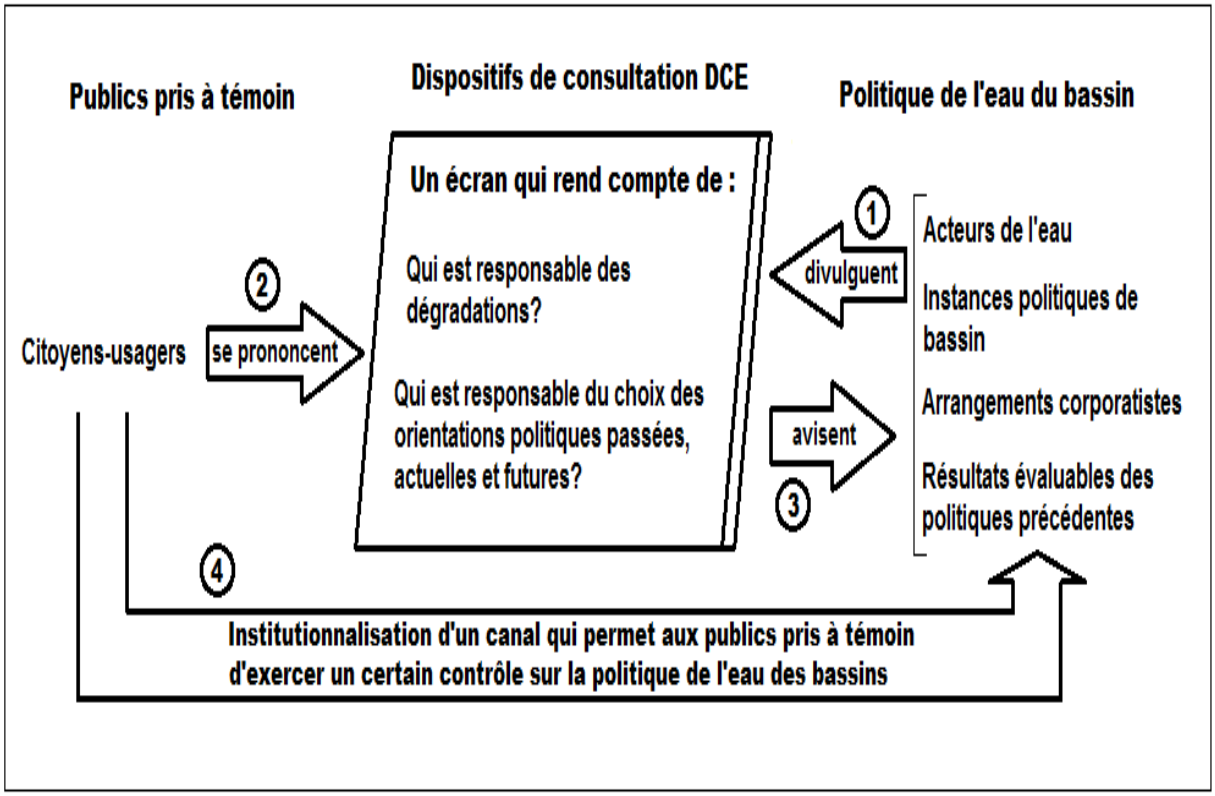
Dans quel sens la consultation du public demandée par la DCE s'institutionnalise-t-elle ? L'injonction européenne parvient-elle à trouver dans les territoires de mise en œuvre une traduction politique fidèle aux impératifs de transparence et de restitution des comptes ? Ou fait-elle l'objet d'une instrumentalisation ? Et si oui, par qui ? Selon quelles logiques et quelles stratégies politiques sous-jacentes ?

Le schéma ci-dessous (figure n°1) articule les différentes séquences de la dynamique du système d'interdépendances suscitée par une prise à témoin du public selon un strict impératif

[75] FOUCAULT M. (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Ed. du Seuil.

de transparence idéal-typique. Le schéma représente, face à face, le public pris à témoin tout à gauche, et tout à droite, les acteurs inscrits dans le jeu de coopération des territoires infranationaux, les autorités du bassin, les acteurs de l'eau, ainsi que les compromis (arrangements) qu'ils ont produits, et la visibilité des résultats des politiques précédentes. Entre les deux se situent les dispositifs de consultation DCE, que nous désignons à travers l'image de l'*écran*. Dans l'idéal, cet écran est totalement transparent, et doit rendre visibles tous ces éléments qui constituent la politique du bassin.

Figure n°1 La prise à témoin du public selon l'idéaltype d'un contrôle de l'opinion



La première étape consiste donc pour les autorités des bassins à divulguer les informations utiles qui vont dans ce sens①, et de manière suffisamment accessible pour que le grand public puisse se saisir de ces formations et se prononcer ② en connaissance des causes des problématiques environnementales et du fonctionnement institutionnel du bassin. Puis les autorités des bassins prennent connaissance de l'expression des publics pris à témoin, et avisent ③ quant aux suites à donner à cette expression, à son éventuelle prise en compte dans les Programmes de Mesures. Dans la DCE, rien n'oblige à tenir compte de l'avis du public.

Ce n'est donc pas la mesure entre l'expression du public et la prise de décision qui nous intéresse, mais la propension des autorités à rendre visible ce qui est problématique dans le bassin, de façon à permettre au public témoin de contraindre, jusqu'à un certain point, les jeux de coopération locaux. Dans l'hypothèse où les procédures se déroulent comme indiqué dans le schéma, nous pourrons conclure alors à l'institutionnalisation d'un canal permettant au public pris à témoin d'exercer un certain contrôle sur le jeu des coopérations territorialisées④.

*

La thèse est organisée en six chapitres répartis dans deux parties destinées à déconstruire respectivement, l'objet interrogée et les processus que nous avons examinés. La première partie, constituée des trois premiers chapitres, comprend des éléments de contexte en saisissant séparément les enjeux de la gestion de l'eau (chapitre 1), ceux de la participation politique (chapitre 2), et enfin les déclinaisons nationales de transposition de la DCE en termes de configurations institutionnelles et les procédures participatives de la DCE en France et aux Pays-Bas (chapitre 3). La seconde partie traite des trois séquences que nous avons identifiées pour la mise en œuvre de la consultation du grand public : une phase d'interprétation des règles communautaires, que les acteurs saisissent en fonction de la configuration locale de la politique de l'eau et des enjeux locaux (chapitre 4), une phase de cadrage des enjeux, et donc de formulation des responsabilités, à présenter au public, à travers une dynamique de négociation (chapitre 5), et enfin le déroulement de la consultation à partir de l'examen du *design* final des dispositifs, la place du public, son expression, et sa prise en compte dans les Programmes de mesures (chapitre 6). Dans la deuxième partie de la thèse, la comparaison France / Pays-Bas ne concerne uniquement le chapitre 4. Les chapitres 4 et 5 ne sont consacrés qu'au bassin Adour-Garonne dans le sud-ouest de la France, faute de disposer du matériau correspondant à ces chapitres aux Pays-Bas[76].

<u>Première partie : La reconfiguration de la politique de l'eau au prisme des interdépendances</u>

- Dans le premier chapitre, on cherche à expliquer et à interpréter l'introduction, au tournant des années 2000, d'une exigence de consultation du public dans une directive

[76] Les Néerlandais ont mis en œuvre des procédures de consultation DCE du grand public bien après celles observées en France. Au moment où nous réalisions notre enquête aux Pays-Bas, la participation ne concernait que les groupes organisés, et dans des espaces restreints.

européenne. Pour cela on rend compte des transformations, à l'époque contemporaine, de la gestion de l'eau en France et aux Pays-Bas, et de la politique européenne de l'environnement. Depuis la fin des années 1960, la France et les Pays-Bas ont fait émerger des modèles de gestion intégrée de l'eau, par lesquels, progressivement et selon des modalités singulières, une place a été faite aux usagers de l'eau parties prenantes dans les processus de décision, incarnés par des groupes d'intérêts organisés.

- Le second chapitre fournit des arguments pour lesquels la démocratie doit être envisagée ici, moins comme une finalité normative que comme un moyen d'exercer une pression en vue d'obtenir du pouvoir. Cette argumentation s'appuie sur un examen de l'évolution de la participation politique, dans l'histoire de nos sociétés, et sur une série d'exemples d'instrumentalisation de la démocratie.
- Le troisième chapitre représente la manière dont la France et les Pays-Bas ont décliné la DCE dans leurs configurations institutionnelles et leurs juridictions nationales. Ce chapitre a un statut un peu à part. Il sert principalement d'index pour exposer les traductions institutionnelles de la France et des Pays-Bas, sans les interpréter, afin de réserver cette interprétation au chapitre suivant, à partir des points de vue des acteurs interrogés. Sans être très dense, il n'est pour autant pas suffisamment synthétique pour apparaître en annexe. Il doit permettre au lecteur de ne pas s'égarer face à la multitude de procédures et d'institutions que compte la politique de l'eau à l'issue de l'application de la DCE, et dont la compréhension est fondamentale pour saisir les stratégies d'adaptation des autorités aux normes communautaires.

Deuxième partie : Les stratégies de mise en œuvre de la consultation du public

- Le quatrième chapitre porte sur une première phase de la conception des procédures participatives. Notamment la manière dont ont été sélectionnés les dispositifs utilisés pour consulter le public dans les bassins versants. Deux études de cas sont présentées ici. D'abord le cas du bassin Adour-Garonne à partir d'un corpus d'une trentaine d'entretiens (responsables Agence de l'eau, associations de protection de la nature, syndicats professionnels), et d'observations participantes de réunions de travail à l'Agence de l'eau, que nous avons réalisées à l'occasion d'un stage de six mois (avril-septembre 2004). Ce stage visait précisément à aider à la conception de la consultation du public. Pour les Pays-Bas,

l’examen est réalisé à partir de vingt-et-un entretiens auprès d’acteurs de l’eau et d’ingénieurs situés à différentes échelles administratives.

- Le cinquième chapitre rend compte de la seconde phase identifiée pour le design de la consultation : les négociations multi-acteurs autour de la formulation des problématiques à rendre visibles pour le grand public. A partir de l’observation d’une série de réunions dans le bassin Adour-Garonne, ce chapitre montre l’intérêt que représente l’étude in situ de cette négociation. Il s’agit non seulement d’une opération destinée à co-construire le niveau langage grand public, mais aussi une négociation à part entière où l’ensemble des acteurs de l’eau parties-prenantes sont attentifs à la manière dont ils seront représentés auprès du public-témoin, ainsi qu’à leurs responsabilités dans la dégradation des milieux.
- Le sixième chapitre articule, pour le bassin Adour-Garonne, un examen de la phase finale du *design* des procédures participatives (questionnaires, guides de discussion des tables rondes), que l’on déconstruit pour en saisir les effets recherchés, avec la manière dont le public s’est exprimé, et enfin, avec l’éventuelle correspondance de la parole du grand public avec les orientations du SDAGE. Ce chapitre comprend à la fois une analyse des questionnaires, leur dépouillement, ainsi qu’un compte rendu de l’observation de tables rondes délibératives (cercles d’échanges).

PREMIERE PARTIE

LA RECONFIGURATION DE LA POLITIQUE DE L'EAU

Une approche socio-historique du renforcement des interdépendances entre l'Union européenne, la gestion publique de l'eau et les citoyens

Chapitre 1

De la gestion intégrée à la Directive Cadre sur l'Eau

Ce premier chapitre examine la participation de la société dans la politique de l'eau contemporaine en France et aux Pays-Bas. Depuis les années 1960, une réflexion et des réformes ont été conduites pour promouvoir une gestion intégrée de l'eau selon des modalités et des paradigmes de gestion qui rompent avec les modèles classiques et centralisés qui avaient prévalu précédemment[77]. La politique de l'eau étatisée, centralisée et sectorielle, a progressivement fait l'objet d'un décloisonnement institutionnel en ouvrant les processus décisionnels aux acteurs de la société, face à la requalification des problématiques de l'eau désormais pensées en termes d'espaces et d'environnements à protéger[78].

Toutefois ces dernières décennies ont été paradoxalement marquées par un renforcement du cloisonnement et de l'opacité des circuits de l'eau, pour les utilisateurs de l'eau potable notamment, et pour les citoyens-contribuables plus généralement[79]. Dans l'ensemble l'ouverture de la gestion de l'eau à la société a plutôt profité à un cercle relativement étroit et fermé d'acteurs (notables locaux, parties prenantes, groupes d'intérêts, …), donnant lieu une gestion de l'eau de type *néo-corporatiste*[80]. La Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) propose de pallier ce déficit au moyen de dispositifs de transparence ouverts au grand public, et permettant l'évaluation de la politique de l'eau par les autorités européennes.

---

[77] KUKS, S. (2004), *Water governance and institutional change*, Universiteit Twente

[78] NARCY J.B. (2004), *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang ; GHIOTTY S. (2007), *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, CNRS Editions, Paris.

[79] LAIME M. (2003), *Le dossier de l'eau. Pénurie, pollution, corruption*, Le Seuil, Paris.

[80] SZARKA J. (2000), « Environmental policy and neo-corporatism in France » , Environmental Politics.

Adoptée en 2000, la DCE demande non seulement aux États européens de poursuivre des objectifs environnementaux ambitieux – selon une série de paramètres de qualité de l'eau plus stricts que précédemment –, mais elle impose également l'obligation de consultation du public au cœur de la gestion de l'eau. En quoi cette obligation de consultation du public demandée par la DCE consiste-t-elle et de quelle manière entend-elle intégrer le « grand public » à la gestion de l'eau ?

La première partie de ce chapitre examine les conditions d'incorporation de certains acteurs de la société dans la gestion de l'eau dans la période 1960-2000, acteurs que nous qualifierons tout au long de la thèse *« les acteurs du premier cercle de l'eau »*. Nous montrerons dans quelle mesure l'opacité et le déficit d'efficacité de la politique de l'eau peuvent être imputés aux configurations multi-acteurs qui se sont mises en place durant cette période. La deuxième partie du chapitre présente l'évolution de la politique européenne de l'environnement, afin de vérifier si son intention est bien de contourner les nœuds corporatistes et les routines bureaucratiques de la gestion de l'eau. La solution qui semble apparaître à cette fin consiste à opposer l'opinion du *grand public* aux arguments d'autorité des pouvoirs publics et des groupes d'intérêts, en rendant les mécanismes de construction des normes collectives plus transparents, plus réactifs et plus redevables à l'égard des préférences exprimées par le grand public censé mieux garantir l'intérêt général[81].

[81] GERSTLE J. (2003), « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 53, n°6

Section 1. La gestion intégrée en France et aux Pays-Bas

Au cours de la période 1960-2000, l'organisation de la politique de l'eau a évolué vers des modalités de gestion intégrées. La *gestion intégrée* est une notion qui comprend différentes dimensions et diverses acceptions, qui convergent vers un principe commun, à savoir la construction d'interdépendances entre différentes catégories d'acteurs, en faisant émerger une arène de co-construction des décisions collectives[82]. Les éléments suivants illustrent cette diversité sémantique de la gestion intégrée: prise en compte de l'ensemble des fonctions de la ressource et de l'ensemble des usages qui la concernent[83], combinaison optimale des deux éléments du régime institutionnel de ressources (système de droits de propriété/usage et politiques publiques de protection et d'exploitation de la ressource)[84], recherche de solutions aux conflits d'usage dans le domaine de l'eau et nécessité d'une transversalité des politiques publiques[85], intégration des politiques nationales et des politiques locales[86].

En appliquant ces éléments à la gestion de l'eau, ce processus complexe fait référence aux transformations des modes d'administration de la ressource en eau à partir des années 1960, en Europe occidentale et en Amérique du Nord. La gestion sectorielle, centralisée et concentrée entre les ministères de l'État, a progressivement laissé place à des formes inédites de coopérations et d'interdépendances entre les différents segments des autorités publiques, et des usagers de l'eau, afin de rendre les mesures prises plus efficaces et plus acceptables, et de façon à trouver les moyens nécessaires pour faire face aux risques de dégradation croissante de la ressource en eau[87]. Le contexte économique et social de l'après guerre est celui d'une forte croissance économique, caractérisée par la poursuite de l'industrialisation et de

---

[82] ROUSSARY A. (2010), *Vers la recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de sociologie, UTM

[83] REY-VALETTE H., ROUSSEL S. (2006), « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières **»,** *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable

[84] KUKS S. (2004), *Op. cit.*

[85] CALVO-MENDIETA I. (2005), *L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois*, Université de Lille, Thèse de sciences économiques.

[86] HARDY L. (2006), « Articulation et harmonisation des outils de gestion du littoral : la valeur ajoutée d'une démarche de GIZC », *Communication à la 1ère journée GIZC*. DIACT Paris, 22 Mars 2006.

[87] BARRAQUE B. (1995), *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Paris.

l'urbanisation, par la modernisation de l'agriculture et des territoires, par les grands projets d'aménagement, entrainant un accroissement des besoins en eau et impactant la ressource elle-même[88].

Durant cette période, l'État est particulièrement attentif à tout ce qui touche de près ou de loin au développement économique et social. Pour cela, il oriente et soutient la croissance économique. Cette intervention étatique reposait sur la prééminence d'une ingénierie publique incarnée par les experts des Grands Corps d'État et la Haute Administration. Or dès la fin des années 1950, ces mêmes experts prirent conscience de la nécessité de réformer ce régime centralisé au profit d'une gestion plus territorialisée. C'est ainsi que les gestionnaires publics de plusieurs de ces pays – la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas notamment – ont préconisé la mise en place de la gestion *intégrée* et *subsidiaire* de l'eau[89].

1.1 Gestion intégrée de l'eau et subsidiarité en France

Cette modernisation de la gestion de l'eau, amorcée depuis les années 1960, est marquée par la volonté de construire un régime de *subsidiarité*, qui consiste à la fois en un principe d'organisation, un principe d'efficacité et un principe politique[90]. En tant que principe d'organisation, la subsidiarité définit une répartition des rôles entre les pouvoirs publics et les usagers de l'eau (activités économiques, collectivités territoriales, usagers domestiques). Selon une double dynamique d'intégration et de décentralisation, l'ensemble de ces acteurs est incité à manifester davantage de coopération (à commencer par les ministères de l'État entre eux), à négocier des compromis entre les pouvoirs publics et les usagers de la ressource (quitte à assouplir les règles administratives, pourvu qu'une dynamique se mette en marche dans la bonne direction), à faire endosser à des acteurs extrapolitiques des responsabilités d'intérêt général (notamment à des acteurs situés à des échelons inférieurs revendiquant l'autonomie de gestion de l'eau).

---

[88] BARRAQUE B. (2007), « Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation », in *Responsabilité et e Environnement*, n°46, avril, pp. 73-80.

[89] BARRAQUE B. (1997), « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE, A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

[90] FAURE A. (dir.), (1997), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

En d'autres termes, l'organisation de la subsidiarité suppose un déplacement vers les territoires du centre de gravité des processus décisionnels et opérationnels. De ce principe d'organisation découle un principe d'efficacité qui repose sur *une conception pragmatique* de l'action publique d'inspiration anglo-saxonne, attentive aux conséquences concrètes des mesures prises en vue d'atteindre un objectif. Il découle également un principe politique selon lequel la participation des acteurs-usagers de l'eau (ou acteurs de l'eau) issus des territoires facilite leur adhésion et donc la mise en œuvre des politiques[91].

Dans cette perspective, la participation de la société à la gestion représente un gage d'efficacité, une solution envisagée pour résoudre les problématiques de dégradation de la ressource en eau. Cependant la mise en œuvre de cette norme d'action publique a dû composer, dans chaque pays où elle a eu lieu, avec les traditions administratives et les configurations institutionnelles préexistantes.

1.1.1 L'enrôlement des parties prenantes dans les bassins versants

En France, la gestion intégrée de l'eau a pris appui sur le territoire du bassin versant, via une gestion coordonnée de la ressource en eau entre les services de l'État, les collectivités territoriales, les usagers et les ONGE (Organisations Non Gouvernementales Environnementales). Si des éléments de la société civile participent à cette gouvernance, le *grand public* ciblé aujourd'hui par la DCE, ne fait pas encore partie de la configuration. Il y figure de manière indirecte, représenté par les élus, les syndicats professionnels, les chambres consulaires, les associations. La question de la participation explicite du grand public à la construction de cette gouvernance locale de l'eau n'était pas posée au début de ce processus. Au commencement, l'enjeu fondamental de la mise en place de la gestion intégrée de l'eau en France fut de faire émerger une « gestion patrimoniale de l'eau », une ressource à faire partager entre les usagers, mais pas encore à protéger pour elle-même[92].

En 1959, le Commissariat Général au Plan créa une commission de l'eau chargée de préparer une réforme et un code de l'eau, dont l'aboutissement fut la loi du 16 décembre 1964 (n°64-1245), intitulée « loi sur la répartition des eaux et la lutte contre les pollutions ». Cette

[91] *Ibid.*

[92] BARRAQUE B. (1998), « Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable ». *Annales des Ponts et Chaussées* (87), 24-32.

commission était composée d'un collège d'ingénieurs des Grands Corps de l'État, des fonctionnaires des Mines, des Ponts et Chaussées et du Génie rural[93]. La préoccupation principale qui émergea alors concernait le risque que les dégradations de la ressource eau freinent la croissance économique et le développement. Les enjeux proprement environnementalistes apparurent plus tard, au cours des années 1980 et 1990[94].

Il fut ainsi convenu de *territorialiser* la gestion de l'eau en établissant des coopérations institutionnelles et des interdépendances locales dans des territoires de gestion inédits. La loi sur l'eau de 1964 institua le territoire administratif des « bassins versants » dans un mouvement original de décentralisation. Six grands bassins versants divisent le territoire français, chacun étant administré par un Comité de Bassin et une Agence de l'Eau (cf. ci-dessous figure 2).

Le Comité de bassin est une instance décisionnelle composée d'un collège de représentants des services centralisés de l'État, de représentants des collectivités territoriales et de représentants des usagers de l'eau (une centaine de membres au total). Les membres du Comité de bassin ne sont pas élus, mais désignés par les organisations ou les opinions qu'ils représentent, de même que leur composition est donnée par la loi.

L'Agence financière de Bassin (devenue Agence de l'Eau depuis 1992) est une instance exécutive, un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle des ministères de l'Environnement et des Finances.

L'Agence de l'eau est chargée de fournir un appui technique et financier, en instaurant un système de redevances proportionnel à l'usage de l'eau et aux rejets polluants. Elle dispose d'un personnel qualifié qui fournit des conseils et des expertises aux collectivités territoriales et aux usagers. L'idée initiale fut de créer des communautés d'usagers, dans un champ limité aux collectivités locales et aux industriels, pour solidariser les usagers et mutualiser les investissements de mobilisation de la ressource et de lutte contre la pollution. Les Agences de l'eau ne disposent cependant pas du pouvoir de police, concernant le contrôle et la sanction des usagers. Ce pouvoir est réservé aux Préfets, et son exécution repose sur les services

[93] CHEVALLIER H. (2007), *L'eau, un enjeu pour demain*, Paris, Editions Elebore.

[94] NARCY J.B. (2004), *Op. cit.*

déconcentrés de l'État au sein de missions interministérielles (MISE), organismes aux capacités de contrôle cependant limitées[95].

Figure n°2 Les sept bassins versants de la France métropolitaine

La redevance perçue par l'Agence de l'eau porte sur tous les usages de l'eau (individuels et collectifs, économiques et domestiques) et est destinée à financer la politique du bassin (définie dans les programmes pluriannuels), ainsi qu'à soutenir des projets et des opérations ponctuelles correspondant aux orientations prioritaires : assainissement, économies d'eau, protection contre les inondations et aujourd'hui de restauration des milieux aquatiques. L'Agence de l'eau fonctionne comme une mutuelle ; les recettes de la redevance sont redistribuées sous forme de subventions ou de prêts pour financer les mesures programmées. Dès la loi de 1964 les redevances sont en principe établies selon le principe « usager de l'eau-

[95] CHEVALLIER H. (2007), *Op. cit.*

payeur », déclinaison du principe « pollueur-payeur », mais c'est en réalité, *in fine* le Comité de Bassin qui applique ce principe en fixant localement l'assiette de la redevance.

Le Comité de Bassin décide des grandes orientations de la politique du bassin et contrôle le produit de la redevance. Considéré comme un « parlement de l'eau », étant donné sa composition collégiale, il a autorité dans le bassin pour fixer non seulement l'assiette fiscale des redevances (le montant de la contribution pour chaque type d'usager), mais également pour définir l'utilisation de ces ressources financières. En principe, les intérêts sectoriels doivent être dépassés au nom de l'intérêt général. Il s'agit de faire endosser à ces acteurs locaux une responsabilité d'intérêt général qui repose sur une vision partagée des enjeux[96] et soit conforme aux objectifs généraux de préservation de la ressource en eau et plus récemment de préservation des milieux aquatiques.

1.1.2 Des règles adaptées par les jeux de coopération des bassins

Dans la réalité, l'expérience de cette forme de gouvernement local de l'eau a révélé une certaine difficulté de dépasser les intérêts sectoriels. Le système des redevances a été jugé trop favorable aux usages les plus polluants si bien que l'on a parlé pour le qualifier de principe « pollueur-payé » et « pollué-payeur »[97]. En première ligne, les activités agricoles et industrielles représentent les acteurs supposés favorisés par le système des redevances[98].

Cette entorse au principe pollueur-payeur est attribuée à la capacité de pression des secteurs économiques au sein du Comité de bassin qui sert de tribune à leurs arguments et permet, par la voie du *lobbying*, d'aménager à leur avantage les normes réglementaires lorsqu'elles leur paraissent porter atteinte à leur activité. Avec l'accroissement et la concentration des pressions sur l'eau, la compétition entre les usagers de l'eau a exacerbé les tensions entre les groupes d'acteurs de même que s'est aggravée la dégradation des milieux naturels. Une telle configuration territoriale corporatiste a été de fait peu favorable à la réalisation de compromis conformes à des objectifs « d'intérêt général ». A défaut, les acteurs ont élaboré des

[96] RANGEON F. (1986), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.

[97] CHEVALLIER H. (2007), *Op. cit.*

[98] A titre d'illustration, un rapport de la Cour des Comptes en 2003 a relevé que plusieurs Agences avaient largement soutenu des travaux de modernisation ou de construction d'ouvrages d'irrigation moins pour viser à économiser la ressource que pour étendre les surfaces irriguées. Autre exemple en 2007, les usagers ont contribué à hauteur de 80% de la redevance pollution, quand bien même ils n'étaient pas directement responsables des pollutions par phytosanitaires ou par les nitrates.

compromis aux objectifs environnementaux modestes au nom de l'économiquement acceptable [99].

Avec la décentralisation engagée en France à partir des années 1980, ont émergé la préoccupation de sortir des jeux implicites de la régulation croisée et du pouvoir périphérique[100] au profit d'une plus grande transparence des politiques publiques. La création et l'évolution des Agences de l'Eau, considérées au départ comme des instruments technocratiques par les élus locaux, sont donc emblématiques du processus d'institutionnalisation de l'action collective dans les années 1990[101].

1.1.3 Des acteurs territoriaux appelés en renfort dans les bassins versants

Prenant en compte les évolutions politiques et les attentes gestionnaires, la loi sur l'eau de 1992 est venue modifier l'édifice de la loi de 1964. Dès lors chaque Comité de bassin fut chargé de concevoir un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) pour orienter la gestion de l'eau dans chaque grand bassin hydrographique. Le SDAGE est conçu comme un guide programmatique dans lequel sont définis les mesures, les stratégies, et les outils financiers relatifs à la politique de l'eau du bassin. Il matérialise et rend visibles les compromis collectifs établis par le Comité de bassin.

La réalisation du SDAGE a nécessité d'enrôler davantage d'acteurs locaux, autrement dit de mobiliser des acteurs au-delà des membres du Comité de bassin. Ainsi dans le bassin Adour Garonne[102], la mise en œuvre du premier SDAGE, adopté en 1996 (et demeuré valide jusqu'en 2009), s'est appuyée sur des *commissions géographiques* (devenues *commissions territoriales* en 2008), établies en tant qu'instances de consultation à l'échelle des sous-bassins. Ces commissions sont composées, à l'image du Comité de Bassin, d'un tiers des représentants de l'État, d'un tiers des représentants des collectivités locales et d'un tiers des

---

[99] SALLES D. (2009), « Environnement: la gouvernance par la responsabilité », *Revue Vertigo*, hors série n°6 ; BARRAQUE B., THEYS J. (1998), *Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 1970-90, un essai d'évaluation*.

[100] GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, ed. du SEUIL, Paris.

[101] DURAN P., THOENIG J. C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4.

[102] Le bassin Adour Garonne est l'un des six bassins hydrographiques français. Il comprend trois principaux bassins versants que sont les bassins « Garonne », « Adour » et « Charente ». Il comprend les régions Aquitaine et Midi Pyrénées dans leur intégralité, et des communes des régions limitrophes (Poitou Charente, Limousin, Auvergne et Languedoc Roussillon).

représentants des usagers. En Adour Garonne, elles sont au nombre de huit, correspondant à huit subdivisions territoriales que sont les sous-bassins Adour, Charente, Garonne, Tarn-Aveyron, Lot et Dordogne, auxquelles s'ajoutent deux commissions thématiques, eaux littorales et nappes profondes.

Les huit *commissions territoriales* du bassin Adour Garonne regroupent environ 2000 personnes au total, élargissant ainsi le cercle des parties prenantes dans la gouvernance de l'eau par bassins versants. Leur statut juridique demeure purement consultatif, elles émettent un avis sur les propositions du Comité de bassin qui demeure *in fine* l'instance décisionnelle. Néanmoins les commissions territoriales ont progressivement acquis le statut de commissions techniques, reconnues parce qu'elles représentent des secteurs ou des domaines visés par la politique du bassin (collectivités, collectifs d'usagers), ou étant donné leurs capacités de comprendre les enjeux complexes liés à l'eau. Elles se sont ainsi imposées comme étant en mesure d'avoir une certaine influence sur les processus décisionnels.

Cet élargissement de la base des acteurs mobilisés pour la programmation de la gestion de l'eau a renforcé les interdépendances dans les bassins versants. De plus, la mise à contribution des commissions territoriales a décloisonné le cadre initial de construction des normes collectives en appelant l'instance décisionnelle, le Comité de bassin, à composer avec les acteurs locaux périphériques, qui se retrouvent en position de peser dans les débats.

Parallèlement au SDAGE, la loi de 1992 a prévu la possibilité de mettre en œuvre, à l'échelle des sous-bassins (1000 à 10000 km²), des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). La mise en œuvre de SAGE, permet de réaliser des programmes d'action volontaires, opposables aux administrations, considérés comme plus proches des contextes locaux. Le pilotage est assuré par des Commissions Locales de l'Eau (CLE), composées de représentants de l'État, des élus locaux, de représentants d'usagers et de défenseurs de la nature. Cette autre forme d'enrôlement de la société, si elle a vocation à responsabiliser les usagers de l'eau, à les inciter à surmonter les divergences d'intérêts, vise également à renforcer le crédit, l'autorité et le poids des acteurs périphériques face aux gestionnaires de l'eau et face au Comité de Bassin.

*

* *

Associant collectivités territoriales, ministères publics, représentants des usagers ou associations de protection de la nature, la gestion intégrée de l'eau à la française est une affaire de groupes organisés qui s'expriment au nom des secteurs ou institutions qu'ils représentent. L'enjeu de ce processus consistait jusqu'alors à intégrer dans un même processus décisionnel des secteurs et des acteurs peu coordonnés auparavant. Avec la décentralisation de la gestion de l'eau et la mobilisation des acteurs territoriaux et infra-territoriaux, la puissance publique (dont les Grands Corps de l'État) a conçu une plateforme d'expression et de négociation des normes collectives, dont elle attendait des acteurs investis dans le pilotage des plans d'action qu'ils troquent leur tenue de parties prenantes contre celle de *gardiens de l'intérêt général*.

En d'autres termes, l'élargissement de la gestion intégrée de l'eau à ces commissions territoriales, périphériques dans le bassin, a participé d'une diffusion horizontale du débat politique, ce qui avait pour effet théoriquement soit de soutenir ou au contraire de contester l'autorité du Comité de Bassin. Ces interdépendances territoriales entre le Comité de bassin et les commissions territoriales ont en somme tissé la toile de la gouvernance de l'eau. Cependant, le grand public demeure encore à l'écart.

Les comportements stratégiques manifestés, notamment dans la mise en place des dispositifs agri-environnementaux[103] par les acteurs parties prenantes, ont montré que les questions de démocratie, d'équité, d'efficacité sont longtemps restées en suspens dans les politiques de l'eau.

Il faudra analyser quels ont été les principes qui ont présidé aux compromis et arbitrages dans les politiques de l'eau et à l'émergence de nouveaux acteurs (les commissions territoriales et les CLE depuis la loi de 1992, le grand public depuis la DCE 2000). Il s'agira également de voir dans quelle mesure le mouvement récent d'interpellation du grand public participe ou non d'une gestion de l'eau plus démocratique, plus équitable, et *in fine* plus efficace.

[103] BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

1.2 Le modèle français comparé aux Pays-Bas

Une autre manière d'apprécier la gestion intégrée de l'eau de « première génération » et d'observer la transition suscitée par la DCE, consiste à prendre comme contrepoint d'étude un autre pays européen, comme les Pays-Bas, également soumis à la mise en œuvre de la réglementation européenne.

Caractérisé par une tradition jacobine, l'Etat moderne et républicain français était défini à l'origine comme le seul garant de l'intérêt général, au nom du principe indivisible d'*égalité*. Les acteurs privés de la société, soupçonnés de ne défendre que leurs seuls intérêts, ont été écartés du jeu politique ce qui s'est traduit par un affaiblissement des corps intermédiaires et des tentatives de détachement des liens communautaires traditionnels[104]. De ce point de vue, la subsidiarité de l'eau à la française a représenté une rupture, du fait que les membres du Comité de bassin, des commissions territoriales et des CLE ne soient pas élus mais désignés en fonction des intérêts particuliers ou des institutions qu'ils représentent.

1.2.1 Une tension historique entre gouvernement central et pouvoirs locaux

Pour les Pays-Bas en revanche, la représentation publique des intérêts ne pose pas problème du point de vue de la déontologie ou de la Constitution. Un modèle de gestion ouvert à la société constitue au contraire une continuité de la tradition néerlandaise. En tant qu'institutions emblématiques de cette tradition, les wateringues sont des organismes de gestion locale de l'eau très anciens et qui reposent sur les principes de *communauté d''intérêts* et de *recherche de consensus* entre les usagers de l'eau[105]. Les wateringues sont apparues au XIIIe siècle pour mener à bien des travaux d'aménagement du territoire visant essentiellement la conquête de nouvelles terres (*polders*), l'aménagement des digues, de canaux, et de travaux d'irrigations. Aujourd'hui elles existent toujours en tant que collectivités territoriales fonctionnelles[106]. Elles sont reconnues pour leur savoir-faire technique et leur maîtrise d'ouvrage.

---

[104] ROSANVALLON P. (1990), *L'État de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.

[105] KUKS S (2004), *Op.cit.*

[106] BARRAQUE B. (2007), *Op. cit.*

Ces deux derniers siècles, la gestion de l'eau néerlandaise a synthétisé un *jacobinisme* à la française et un héritage de cette *communauté d'intérêts*[107]. Au début du XIXe siècle, la politique de l'eau a fait l'objet d'un rapide mouvement de centralisation avec la création du *Rijkswaterstaat* (RWS). Ce dernier avait pour compétence la gestion des rivières navigables et des canaux, des eaux côtières et des estuaires, et enfin de la mer intérieure Ijsselmeer. Les villes, les wateringues et les Provinces (les régions néerlandaises) furent compétentes pour les autres types de masse d'eau à caractère plus local. Aujourd'hui le RWS est associé au Ministère néerlandais des travaux publics et de la politique de l'eau (*Verkeer & Waterstaat*).

Inspirée du fonctionnement du modèle français des Grands Corps de l'État, éminent bastion d'ingénieurs polytechniciens, la création du RWS avait avant tout pour vocation d'organiser la gestion de l'eau à une échelle nationale, pour promouvoir une *vision d'ensemble* qui faisait défaut jusqu'alors[108]. Cette prérogative s'imposa pour faire face à l'intensité des transformations économiques et sociales au XIXe siècle. Ces transformations ont alors été encadrées par l'intervention de l'État, à travers le RWS.

De leur côté, les wateringues ont été maintenues au titre de leur savoir-faire et de leur expérience de la maîtrise d'ouvrage des digues, mais le pouvoir de police fut désormais confié au RWS. Or cette coexistence fît apparaître une tension entre le RWS et les wateringues. Autrefois autonomes, on reprocha à ce moment particulier aux wateringues une vision trop locale des problèmes, et trop proche des intérêts qu'elles représentent[109]. En 1891, une loi coordonna l'action territoriale en mettant les wateringues sous la tutelle du RWS. Les wateringues furent alors placées sous le contrôle de l'État, mises en réseau entre elles, et tenues d'exécuter les orientations nationales.

1.2.2 Une législation en faveur des usagers de la ressource

Parallèlement durant les XIXe et XXe siècles, on assista à un renforcement continu de la législation en faveur des usagers, au moyen d'un renforcement de la règlementation publique,

---

[107] Les Pays-Bas forment un État souverain à la fin du 16e siècle, et le pouvoir centralisé en matière de politique de l'eau ne s'affirme qu'au cours du 19e siècle. La création du Rijswaterstaat (RWS) à l'issue de l'occupation napoléonienne marque le passage vers la centralisation de la politique de l'eau.

[108] KUKS S. (2004), *Op. cit.*

[109] *Ibid.*

qui prévoyait des conditions d'indemnisation avantageuses en cas d'expropriation. En 1950 fut votée une loi sur les nuisances qui – couplée à un code du voisinage – permit à des individus de saisir les tribunaux en cas de dommage environnemental subi. Plus tard cette législation fut étendue aux eaux souterraines, posant les bases d'une distribution publique de l'eau, incitant l'exploitation des nappes phréatiques sous les propriétés privées afin de répondre à la hausse de la demande globale en eau, et proposant des dédommagements financiers en cas d'impacts négatifs sur les usages privés. Au fil de cette législation, les usagers privés se virent reconnus *un statut d'ayants droit de la ressource en eau*, leur permettant peu à peu d'exister politiquement.

1.2.3 Le retour au local et le passage à la subsidiarité

A partir des années 1960, ce système des compensations financières fut renforcé pour faciliter l'acquisition par les pouvoirs publics de surfaces à protéger ou à poldériser. L'aménagement du territoire a conduit à un remaniement agricole où les wateringues ont joué un rôle essentiel. En 1983 est adopté un amendement de la Constitution néerlandaise. Un article de loi établit une nouvelle répartition des attributions des différents niveaux administratifs concernant la protection de l'environnement et les milieux aquatiques. Les wateringues furent dotées de nouvelles compétences par lesquelles elles devinrent administrativement égales aux autres pouvoirs publics (État, Provinces et villes), mais uniquement pour la politique de l'eau.

Aujourd'hui la composition politique du bureau exécutif des wateringues est définie par un collège de représentants d'usagers et d'habitants élus au suffrage universel direct. Les collèges de représentants de chaque wateringue comptent une vingtaine d'élus désignés par les différents corps de la société dont ils sont originaires. Ils sont les descendants des communautés d'usagers de l'eau des wateringues originelles. Cette particularité qui associe étroitement démocratie locale et gestion de l'eau donnera pour la mise en œuvre de la DCE, une traduction originale de l'article 14 qui fixe les conditions de participation du public.

Plus tard la loi de 1989 sur la gestion de l'eau intégra les problématiques de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, introduisant des mesures écologiques parmi les prérogatives des wateringues. L'année 1992 fut marquée par la révision du Code civil. L'eau passe du statut de bien privé à celui de bien public ; personne ne peut prétendre en être le propriétaire, même pas l'État. On a assisté progressivement au cours du XXe siècle au

développement de la nationalisation de l’eau (échelle communale) et en même temps à de l’appropriation privée.

Aujourd'hui, la subsidiarité néerlandaise a ajouté une échelle intermédiaire entre l'État (RWS) et les wateringues / communes, il s’agit des provinces, qui ont une existence ancienne, mais qui n’étaient pas compétentes pour la gestion de l'eau. Entre les XIXe et XXe siècles, le développement de l'État interventionniste s'est réalisé au détriment des provinces et particulièrement dans la politique de l'eau depuis la création du RWS. Aujourd'hui les provinces trouvent un rôle politique majeur dans le cadre de la décentralisation, et elles sont précisément responsables de la coordination des mesures mises en œuvre pour répondre à la DCE. Les gouvernements provinciaux qui les pilotent sont responsables de la régie et de l’exécution de divers domaines politiques qui dépassent la portée des communes. Il s’agit, par exemple, de la protection de l’environnement, la gestion des eaux, l’aménagement du territoire, les transports publics, la politique économique et sociale, la politique rurale, le bien public, l’aide sociale à la jeunesse et la culture.

Au final, les Pays-Bas ont réparti les compétences de la politique de l'eau à quatre échelles administratives : l'État via le RWS, les Provinces, les wateringues et enfin les municipalités, ces dernières étant chargées de la distribution de l'eau potable et de l'assainissement. Le succès de la politique repose ainsi sur un effort de coordination entre ces quatre niveaux, dont la mise en cohérence suppose de pouvoir dépasser les clivages catégoriels et une capacité à produire du consensus social. Un enjeu particulièrement sensible explique cette politique affichée « d'union nationale » aux Pays-Bas, il s'agit de l'enjeu *inondation*.

1.2.4 La tradition d'une gouvernance fondée sur le consensus social

Aujourd'hui l'enjeu inondation est de premier ordre aux Pays-Bas, du fait de la topographie du pays, particulièrement plate et basse, et du fait du changement climatique annoncé qui expose une proportion importante de la population aux risques des crues.

Les Pays-Bas sont un « pays d’eau ». Dans la moitié sud du territoire des Pays-Bas se trouve un grand delta où se jettent d’importants fleuves dont les plus importants sont le Rhin, la Meuse et l’Escaut. Une mer intérieure, le lac d’Ijssel, couvre une partie du nord du pays. La surface totale des Pays-Bas actuels est de 41 526 km², dont 7 643 km² sont couverts par les eaux (lacs et cours d’eau) : près de 20 % du territoire néerlandais est aquatique.

Deuxièmement, les Pays-Bas présentent une topographie sans relief voire dépressionnaire puisque 30 % du territoire est situé en dessous du niveau de la mer, ainsi que 60% en zones inondables. Cette variable topographique est ici décisive pour saisir toute l'importance de l'enjeu *inondation* aux Pays-Bas.

Depuis le Moyen Age, les Néerlandais ont asséché les marais et gagné des nouvelles terres sur la mer et sur les lacs appelés polders. Pour pouvoir aménager des polders, les Néerlandais ont développé au fil du temps non seulement une ingénierie hydraulique (construction de digues, tracé de canaux et évacuation de l'eau par des procédés de pompage comme les moulins à vent), mais également une organisation sociale spécifique pour la gestion de la ressource et l'entretien des infrastructures, qui à terme a pris la forme des wateringues. Cette organisation est née d'une conscience collective dans laquelle les acteurs partagent des objectifs et des intérêts communs[110].

On a pu parler ainsi du phénomène de *poldérisation* pour désigner le rôle central de cette conscience collective qui s'est développée, parallèlement à la morale protestante, autour de la nécessité de *s'imposer face à la nature*[111] . Il s'agit d'un univers de significations rapporté à l'organisation corporatiste néerlandaise : l'intérêt général ne se définit pas par opposition aux intérêts particuliers, mais avec eux. Il s'agit pour l'État de rechercher un consensus au sein de la société et avec la société, ce qui engage des formes de dialogue entre acteurs publics et acteurs privés.

La recherche de consensus social est généralement présentée comme une « tradition politique nationale » qui remonte au début du XXe siècle au moment où les Pays-Bas renforcent les fondements de leur démocratie[112]. C'est l'ère dite de la *pacification* entre les « trois grands piliers de la société » (protestant, catholique, et « humaniste » subdivisé en libéraux et socialistes), où chacun des groupes conscient de l'avantage de la cohésion nationale, consent à prendre part aux questions collectives au côté des autres groupes.

A la différence de la France où la loi de 1901 limite le phénomène associatif aux domaines privés, l'État néerlandais institutionnalise et subventionne des organisations associatives largement impliquées dans le domaine public (enseignement, syndicalisme, partis politiques,

---

[110] *Ibid.*

[111] DE VOOGD C. (2003), *Histoire des Pays-Bas*, Paris, Fayard.

[112] *Ibid.*

hôpitaux, médias …). Rappelons qu'en ce début de XXe siècle, la politique de l'eau n'était pas un domaine accessible aux corporations. Il demeurait une prérogative exclusive de l'État et du RWS.

Cette forme de corporatisme, où les trois tendances sociales prennent publiquement part au fonctionnement de l'action collective publique est appelée *verzuiling* (de *zuilen* qui signifie piliers en néerlandais). Ce modèle d'organisation sociale dominera la société néerlandaise entre la fin de la première guerre mondiale et les années 1960.

Ainsi les Pays-Bas trouvent à l'origine de leur démocratie une *compartimentalisation* de la société mise en place par l'État dans le but avoué de maintenir la cohésion nationale en favorisant les liens entre le pouvoir politique et la société via ces corps intermédiaires. En revanche cette organisation sociale corporatiste ne convenait pas en réalité aux libéraux, favorables à l'émancipation des individus, encore moins aux socialistes désireux de voir disparaître le clergé et la bourgeoisie. En effet, la mise en place du *verzuiling* permit aux tendances confessionnelles de se maintenir dans les secteurs clefs de la société et de la politique, alors que leur représentativité diminuait.

Cependant, les Pays-Bas ont pu organiser de la sorte leur action collective jusqu'au troisième quart du XXe siècle, grâce à ces corporations dont les leaders poursuivaient des objectifs communs malgré leurs idéologies divergentes.

Or le *verzuiling* s'épuise à la fin des années 1960. Les Pays-Bas sont affectés, comme ailleurs en Occident, par la remise en cause profonde de l'organisation sociale. A sa place, l'État néerlandais dans les années 1980 instaure une autre manière de réaliser du consensus social : le *Polder Model*[113]. Dans le domaine de la protection de la nature, l'État inaugure en 1985 les premiers « comités directeurs par consensus » où les groupes-cibles, les acteurs économiques principalement, sont convoqués par les pouvoirs publics pour négocier avec eux les objectifs des politiques publiques et les conditions de leur mise en œuvre. Suivront bientôt les domaines du développement local, de l'agriculture et la politique de l'eau.

[113] HENDRIKS F., TOONNEN Th.A.J., (2001), *Polder politics. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Ashgate Publishing, Hampshire.

*

* *

La France et les Pays-Bas convergent aujourd'hui en ce qui concerne la gouvernance de la ressource en eau. La subsidiarité est devenue une norme d'action publique incontournable. Le *local* et les *usagers de l'eau* constituent des éléments essentiels pour faire émerger les problèmes collectifs et pour contribuer à leur résolution. Cependant la France et les Pays-Bas ont un héritage différent en termes d'organisation de la gestion de l'eau. La France, marquée par une tradition plus centralisée avait de longue date travaillé à éliminer les forces centrifuges de la nation. Aux Pays-Bas, la gestion communautaire et locale de la ressource en eau a survécu aux transformations économiques et sociales du pays, la création du RWS n'ayant pas entraîné la disparition des wateringues, qui ainsi ont pu se réaffirmer fortes de leur expérience. On constate par ailleurs la persistance de divergences décisives au sein de cette renaissance convergente des territoires de gestion depuis les années 1960, précisément concernant le rôle du public dans la gouvernance de l'eau. Si aux Pays-Bas, la plupart des représentants des usagers de l'eau au sein des wateringues sont élus par les habitants, ce n'est pas le cas des Comités de bassin en France, dont la composition est fixée par la loi. Et le fait qu'une instance publique non-élue puisse percevoir une taxe expose la gestion intégrée de l'eau française à un certain nombre de critiques, et principalement celle de favoriser certains usagers de l'eau au détriment de l'ensemble de la communauté d'usagers[114]. Depuis les années 2000, les État européens organisent la gestion intégrée de la ressource en eau en fonction de la DCE. Étant données ces spécificités nationales en matière de participation du public, on peut se demander si ces spécificités pèsent lors la transposition de la DCE, et notamment de l'article 14. La consultation prend-elle forme différemment dans chacun des cas? Nous observerons en effet des différences de transposition dans le troisième chapitre.

A présent nous proposons d'examiner la DCE en montrant qu'elle est elle-même le résultat des leçons tirées de l'échec relatif des règlementations européennes, ce qui donne à penser que le « recours au public » constitue une des solutions envisagées pour remédier au déficit d'implémentation des règles communautaires.

[114] http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24_instruments-gestion-durable-eau.pdf

Section 2. L'Europe et la Directive Cadre européenne sur l'Eau

La DCE représente aujourd'hui pour les États membres de l'Union, la réglementation de référence pour la gestion de la ressource en eau. Elle prévoit une harmonisation des objectifs en termes de préservation de la ressource en eau, ainsi qu'une harmonisation des méthodes en vue d'y parvenir. Elle comporte trois grands principes fondamentaux : *l'obligation de bon état écologique* (article premier), *l'obligation de récupération des coûts* (article 9) et *l'obligation d'information et de consultation du public* (article 14). Nous postulons que ce sont précisément ces trois obligations et leur articulation qui doivent normer la réforme de la gestion intégrée de l'eau des États membres, par le renforcement de la *redevabilité* des pouvoirs publics et des usagers de l'eau. En effet nous faisons l'hypothèse que l'obligation d'information et de consultation du public appelle des mécanismes, qui sans être nouveaux, conduisent de manière inédite les acteurs de l'eau à une plus grande responsabilité, en demandant que les enjeux et les compromis collectifs de la gestion de l'eau soient plus explicites, plus transparents, et plus accessibles au grand public. Et *in fine* le mécanisme de « prise à témoin du public » incarné par l'article 14 DCE est censé aboutir à une plus grande efficacité de la politique de l'eau en termes de bon état écologique de la ressource.

L'objectif de cette seconde section est de montrer que l'Union européenne a opté pour *l'obligation d'information et de consultation du public* en tirant les conséquences de l'échec relatif des réglementations européennes précédentes qui avaient rencontré des obstacles au moment de leur transposition par les États membres. Nous verrons que les obstacles envisagés ici, par l'Europe et par certains auteurs, sont situés dans les configurations corporatives de la gouvernance de l'eau, suspectées de dévier les objectifs environnementaux des directives européennes.

2.1 En quête du bon niveau d'intervention européen

A l'origine de l'Union européenne, le traité de Rome de 1957 ne comportait pas de politique commune dans le domaine de l'environnement. C'est à partir de 1972 que les gouvernements des États membres s'entendent pour définir une stratégie communautaire de l'environnement. Trois grandes phases marquent l'évolution de la politique européenne de l'eau (1973-1992,

1993-1999, et depuis 2000), comprenant au total six Programmes d'Action pour l'Environnement successifs (PAE)[115]. Sur ces PAE sont inscrits les objectifs que les États membres se sont engagés à tenir dans le domaine de l'environnement. Ils définissent des cadres d'action destinés à résoudre les problèmes environnementaux tels qu'ils ont émergé en Europe. Un retour sur les PAE montre dans quelle mesure, dans la période précédant la DCE, l'absence de la prise à témoin du public – et donc un déficit de redevabilité – a pu être perçue comme un maillon faible de la gouvernance européenne de l'eau.

2.1.1 Les premiers pas de la politique européenne de l'eau (1973-1992)

Cette première période précède l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en 1993, et les engagements internationaux pris en matière de développement durable, notamment la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Sommet de la Terre) qui s'est tenue à Rio en 1992. Dans le domaine de l'environnement, l'Union européenne introduisit de premières normes environnementales, mais elle était faiblement dotée en moyens nécessaires pour que les États membres les appliquent scrupuleusement. Pour autant les quatre PAE compris durant cette première période ont pris progressivement de l'importance.

Les deux premiers PAE (1973-1976 et 1977-1981) ont essentiellement cherché à normaliser la conduite des politiques nationales de l'eau en définissant des objectifs de qualité (*Water Quality Objectives*, WQOs), pour des types d'eau particuliers faisant l'objet de directives séparées: « eaux de baignade » (1976), « eaux piscicoles » (1978), « eaux conchylicoles » (1979), « eaux souterraines » (1980). Même si on commence à pointer du doigt les activités polluantes, l'essentiel des mesures à prendre consiste à traiter la pollution de manière curative.

Le premier PAE (JO C112, 20/12/73 ; 1973-1976) précise que les États membres doivent poursuivre *« l'amélioration de la qualité et du cadre de vie des habitants, […] et la conciliation de la croissance avec et au service de la nécessité de plus en plus impérieuse de préserver le milieu naturel […] ; en prévenant, réduisant et, autant que possible, éliminant la pollution et les nuisances […] ; en guidant le développement en accord avec les exigences de qualité, notamment en améliorant les conditions de travail et de vie ».* Pour cela trois

[115] ALCOLEA I., BOUSQUET M. (2001), *L'eau et l'Union européenne*, Paris, IFREMER.

domaines d'action ont été définis afin d'être traduits par les États membres par des mesures concrètes: *« des actions pour réduire et prévenir la pollution et les nuisances ; des actions pour améliorer l'environnement et les conditions de la vie ; des actions communautaires, et le cas échéant, des États membres au sein d'organisations internationales dédiées à l'environnement »*.

Les directives de ce premier programme sont toutes fondées sur le concept « d'objectifs de qualité ». Un exemple est la directive « concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade » (ou « *directive baignade* », 76/160/CE). La directive baignade imposait à l'origine aux États membres de surveiller dix-neuf paramètres (physiques, chimiques, microbiologiques). Cependant les valeurs guides figurant dans la directive baignade de 1976 n'étaient pas véritablement fondées sur des critères épidémiologiques, mais davantage sur des objectifs de gestion plus arbitraires[116].

En France la « directive baignade » a été transposée par le décret n°81-324 du 17 avril 1981 (modifié par le décret n°91-980 du 20 septembre 1991) qui limite l'application de la règle européenne au seul domaine sanitaire, alors que le premier PAE avait aussi une ambition environnementale (*« la préservation du milieu naturel »*). De plus cette transposition de la « directive baignade » en droit national a souffert d'un faible niveau d'ambition, en l'absence d'une véritable capacité de contrôle et de sanction au niveau européen et du faible investissement consenti par les États membres[117]. Le second PAE (JO C139, 13/6/77 ; 1977-1981) n'a pas apporté de modification majeure et il a été pour l'essentiel une simple reconduction du premier PAE.

Pour sa part, le troisième PAE (JO C46, 17/2/83 ; 1982-1986), s'il a lui aussi consisté en une reconduction des deux premiers PAE, y ajouta l'approche préventive devenue essentielle[118]. Cette prévention devait être intégrée en amont des mesures de la planification (urbanisme, aménagement du territoire), également dans les politiques publiques sectorielles socio-économiques. Pour cela les politiques publiques devaient être accompagnées de la réalisation d'études d'impact sur l'environnement. Par ailleurs, le troisième PAE a inauguré les premiers programmes de financement de projets dédiés à l'environnement : développement de

---

[116] RAMBAUD L. (2004), *Lutte contre la pollution des sites de baignade en eaux douces sur le bassin Loire Bretagne*, Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique.

[117] WEALE A. (2003), *Environmental governance in Europe*, Oxford University Press, New York.

[118] ALCOLEA I., BOUSQUET M. (2001), *Op. cit.*

technologies propres, de nouvelles techniques pour mesurer l'état de la ressource en eau, maintien ou réhabilitation des biotopes menacés.

A partir du quatrième PAE (JO C328, 7/12/87 ; 1987-1992), les directives européennes ont essentiellement visé à fixer des valeurs limites d'émission de produits polluants (Emission Limit Values, ELVs), bien que ce type de réglementation ait été adopté auparavant (directive « substances dangereuses » (76/464/CEE). Cette directive – recodifiée en 2006 en conformité avec la future DCE – visait préventivement à limiter, voire à supprimer, les pollutions causées en amont par des substances dites toxiques, persistantes et bioaccumulables. Dans le même registre on trouve durant cette période la directive « eaux résiduaires urbaines » (1991) et la directive « nitrates » (1991).

Par ailleurs, le lancement du quatrième PAE a coïncidé avec le renforcement des institutions politiques européennes, en particulier l'intégration de la politique environnementale dans le traité de l'Acte unique (ou Traité de Rome modifié) en 1987. Il y est inscrit que l'environnement doit désormais se situer au cœur des autres politiques communautaires, en référence principalement à la politique agricole et à la politique industrielle de l'Europe, et que désormais la Commission européenne doit jouer un rôle central de normalisation en fixant un plus haut niveau de protection de la ressource en eau.

L'objectif était de hisser la politique de l'eau et de l'environnement au premier plan des politiques économiques, industrielles, agricoles notamment, mais l'enrôlement de la Commission au cœur du programme a constitué l'élément inédit du quatrième PAE. Or la Commission a rapidement pris conscience des compétences qui lui manquaient pour tenir efficacement ce rôle, à savoir une véritable autorité capable de contrôler la bonne gestion de la ressource en eau conformément aux objectifs communautaires.

2.1.2 A la recherche d'une nouvelle stratégie (1993-2000)

Dans la seconde période, afin que la Commission puisse interagir avec les États membres et s'assurer que les règlementations communautaires soient bien appliquées, l'Union européenne s'est dotée de nouveaux instruments d'action. On assiste en effet à l'émergence d'une politique d'information et de suivi environnemental (*monitoring*) incarnée par la création de l'Agence européenne de l'Environnement (AEE) mise en place en 1993, après le Traité de Maastricht. L'AEE a eu pour mission la collecte, le traitement et l'analyse des données

environnementales au niveau européen, visant à fournir des informations exploitables et comparables permettant à l'Europe de prendre des mesures en « connaissance de causes » pour la protection de l'environnement.

Parallèlement le cinquième PAE (JO C138, 17/5/93, 1993-2000) a marqué le début d'une action communautaire présentée sous un jour nouveau. Elle repose sur plusieurs principes, notamment : *« l'adoption d'une approche globale et volontariste qui s'adresse aux différents acteurs et activités qui affectent les ressources naturelles ou portent atteinte à l'environnement […] ; la recherche du changement de comportements dans la société par un engagement de tous les acteurs concernés (pouvoirs publics, citoyens, consommateurs, entreprises …) ; l'établissement d'un partage de responsabilités ; l'utilisation de nouveaux instruments environnementaux ».*

On assiste ainsi avec le quatrième et le cinquième PAE à la normalisation d'une gestion intégrée de l'eau communautaire. Cette intégration comporte non seulement la coopération des différents secteurs d'intervention de l'État affectés par la gestion de l'eau, mais également l'implication et la responsabilisation des usagers de l'eau au niveau local.

A ce titre, cette seconde génération de PAE annonce d'ores et déjà les grandes lignes de la future Directive Cadre européenne sur l'Eau : une gestion de la ressource en eau globale et intégrée, le partage des responsabilités et l'implication de tous les acteurs. La DCE a été elle-même élaborée durant la seconde moitié des années 1990. On peut considérer de ce point de vue que la période 1993-2000 est en quelque sorte une phase transitoire d'élaboration de normes d'action, entre la période passée où l'Union européenne n'arrivait pas à faire appliquer les règles communautaires faute de moyens, et la période à venir où elle compte imposer son autorité en s'appuyant sur de nouveaux ressorts.

A cette époque, l'heure était à la construction préalable de l'autorité au niveau européen amenée à constituer le centre de pilotage des politiques des États membres en leur soumettant des dispositions législatives et des programmes d'actions à mettre en œuvre, en coordonnant les différents niveaux politiques (européen, national, régional, local), voire en étant en mesure de proposer ou d'imposer ses propres dispositifs d'action publique[119].

La formation de cette échelle européenne de pilotage des politiques nationales (*european-level governance*) a été pensée de façon à diminuer les effets des clivages entre pays et entre

[119] WEALE A. (2003), *Op. cit.*

institutions européennes et institutions nationales, qui pouvaient peser sur l'application du droit européen. Ce modèle de gouvernement européen s'est appuyé d'une part sur des accords internationaux concernant une normalisation des pratiques, d'autre part sur l'institutionnalisation d'arrangements visant la formulation, la conception et la mise en œuvre des politiques, de façon à produire une complémentarité entre les autorités européennes et les autorités nationales. L'opérationnalisation en somme d'une gouvernance « multi-niveaux ».

Le succès de cette configuration multi-niveaux repose sur la résolution des mêmes problèmes qui avaient été identifiés depuis les premiers PAE, notamment l'absence de transposition nationale ou la conformité partielle des textes nationaux d'application aux dispositions communautaires existantes[120] (absence d'élaboration et de mise en œuvre de programmes d'assainissement, absence de mesures individuelles coercitives à l'encontre des exploitants en infraction, absence de rapport sur la mise en œuvre transmis à la Commission européenne).

Si l'application des directives européennes était jusqu'à présent modeste, les États membres s'étaient justifiés en invoquant un accroissement jugé excessif des coûts financiers de ces mesures, et en constatant une résistance à la multiplication de procédures toujours plus complexes, qui contribuaient à freiner selon eux l'application du droit communautaire[121]. D'autre part, l'hétérogénéité des territoires européens, la diversification des activités, des intérêts et des enjeux, que traduit l'influence des lobbies sur les gouvernements nationaux, ont accentué la difficulté de l'Union européenne à faire appliquer le droit communautaire. Enfin, l'engagement ambitieux pris par l'Europe, qui a souhaité contrôler le pilotage de la politique environnementale, présentait le risque d'alourdir considérablement le travail d'élaboration des normes et des textes européens, comme cela a pu être observé lors de la mise au point des directives « eaux résiduaires urbaines » et « nitrates ».

Pour tenter de régler ces problèmes multiples, la Commission européenne travailla dès 1995 à la production d'un cadre réglementaire plus adapté, permettant de garantir l'application du droit en essayant de faire reposer le succès de la politique environnementale européenne sur d'autres acteurs que les seuls gouvernants nationaux, selon un renforcement du principe de subsidiarité. Ce cadre s'affirmera à l'orée du sixième PAE avec l'adoption de la directive

[120] CHARBONNEAU S. (2002), *Droit communautaire de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

[121] *Ibid*

cadre sur l'eau (2000/60/CE), qui cherche à faire intervenir des acteurs au sein des bassins hydrographiques.

2.1.3 L'implication des parties prenantes et du grand public (à partir de 2000)

Le sixième PAE (COM (2001)31, 24/1/01 ; 2001-2010) s'inscrit dans une démarche inspirée des préconisations du Sommet de la Terre, en matière de développement durable[122] : *« [La nouvelle] approche doit utiliser différents instruments et mesures pour influencer la prise de décisions dans les milieux des affaires, des consommateurs, de la politique et des citoyens […] et collaborer avec le marché, impliquer et modifier les comportements des citoyens*[123] *»*. Afin de rompre avec les conditions de mise en œuvre des PAE précédents, on cherche désormais à impliquer le plus largement possible les acteurs destinataires de ces politiques. Cette approche traduit le pari de l'Europe selon lequel l'implication des acteurs destinataires des directives européennes favoriserait l'appropriation, l'acceptabilité sociale et par là assurerait leur efficacité.

De leur côté les objectifs environnementaux du sixième PAE sont de même nature que ceux des PAE précédents (objectifs de qualité), à ceci près qu'ils reposent sur des paramètres plus ambitieux. En fait, le véritable changement provient davantage de la méthode et des instruments que les États membres doivent employer en vue de tenir ces objectifs. En plus de l'implication des publics destinataires, l'accent est mis sur l'établissement *« d'un régime de responsabilité pour les dommages causés à l'environnement au moyen de mesures fiscales conséquentes »*, ainsi que *« la création ou l'amélioration du système d'information des citoyens pour développer leur implication »*.

L'Europe considère que ce sont les pouvoirs publics nationaux et les lobbies qui sont pour l'essentiel responsables du déficit chronique d'application des règles européennes sur l'environnement. Pour remédier à ces obstacles, le sixième PAE cherche à associer et à prendre à témoin les acteurs destinataires comme garants de la bonne gouvernance de l'eau.

---

[122] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix" [Non publié au Journal officiel].

[123] http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l28027.htm

Ce pari d'une action environnementale européenne, axée sur les territoires infranationaux, avait déjà été observé lors de la mise en œuvre de Natura 2000 – transposition française de la directive européenne « habitat » – qui s'était essentiellement construite sur des systèmes de gestion locaux susceptibles d'arbitrer entre les acteurs publics et privés, entre les usages socio-économiques et les fonctionnalités naturelles des milieux. Au-delà des controverses suscitées, Natura 2000 donnait à voir des *régimes territorialisés d'action*[124], autrement dit des espaces de construction des normes collectives c'est-à-dire contextualisés, contingents et variables selon les enjeux et le portage politique de ces enjeux spécifiques à chaque territoire[125].

*

* *

En conclusion, on constate que finalement les objectifs européens varient peu d'un PAE à l'autre. Les États membres doivent protéger la ressource en eau d'une manière ou d'une autre. Ce qui change en revanche, c'est la méthode à mobiliser pour parvenir à cette fin. Là où les premières générations de mesures reposaient sur une configuration traditionnelle de l'action publique (verticale, technocratique et sectorielle), la nouvelle stratégie consiste dorénavant à s'appuyer davantage sur les leviers maintenant classiques de la gouvernance (horizontale, multi-acteurs, globale). Cette démarche est à rapprocher des dynamiques globales du *décloisonnement de l'État*[126] (mobilisation des services autour de projets de services, décentralisation des compétences et foisonnement des politiques contractuelles, assouplissement et coordination entre acteurs publics et acteurs privés).

[124] BECERRA S. (2003), *Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, thèse de sociologie, UTM, Toulouse.

[125] SALLES D. (2006), *Op. cit.*

[126] GAUDIN, JP. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

2.2 La Directive Cadre européenne sur l'Eau

Au tournant des années 2000, plusieurs textes européens ont introduit le principe et des modalités de participation du public. La Convention d'Aarhus[127], en 1998, engage les États membres à faciliter l'accès des citoyens aux informations en matière d'environnement. Cette obligation d'accès à l'information a été traduite en 2003 dans la directive « concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement » (2003/4/CE)[128]. En réponse à cette obligation, en France, la charte de l'environnement a introduit dans la constitution un droit d'accès « 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[129] ».

La DCE qui s'inscrit dans ce mouvement, a été le résultat durant la seconde moitié des années 1990, d'un processus de co-construction entre les institutions de l'Union européenne, des représentants de secteurs économiques et des représentants d'organisations non gouvernementales de protection de l'environnement. Une commission parlementaire *ad hoc* a piloté l'élaboration d'une directive sur l'eau, chargée de remédier au déficit des bons résultats des directives précédentes. L'accent a été mis sur des instruments de régulation capables de susciter une adhésion des acteurs[130].

Un élément central des discussions entre la Commission et les parties-prenantes fut l'introduction dans la DCE d'instruments économiques destinés à internaliser les coûts des pollutions de l'eau[131]. La Commission préconisait un régime de recouvrement des coûts de dépollution selon le principe pollueur-payeur. Les environnementalistes revendiquaient que la

---

[127] La convention part de l'idée qu'une plus grande implication et sensibilisation des citoyens par rapport aux problèmes environnementaux conduit à une meilleure protection de l'environnement. Elle a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Définitions de la commission nationale de terminologie et de néologie, vocabulaire de l'environnement, JORF n°0087 du 12 avril 2009

http://www.toutsurlenvironnement.fr/aarhus/la-convention-daarhus-pilier-de-la-democratie-environnementale

[128] Elle stipule que tout citoyen est en droit d'obtenir de l'État ou d'une collectivité locale qui la détient, toute information sur son environnement, sans devoir nécessairement en motiver les raisons.

129 Charte de l'environnement. Loi constitutionnelle n°2005-205 (article 7)

130 KAIKA M., PAGE B. (2003), « The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic european framework », European Planning Studies, vol. 11.

[131] DESTANDEAU F. et ROZAN A. (2008). « Évaluation économique de la directive-cadre sur l'eau. Le rôle central de la "dérogation" dans le succès futur de la politique », *L'Évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs*, Strasbourg, 2-4 juillet, 16 p.

récupération des coûts soit établie individuellement, autrement dit que chaque usager de l'eau s'acquitte d'une taxe proportionnelle à l'impact provoqué par son activité sur la ressource en eau (pollution, consommation, prélèvement).

De leur côté, les représentants des acteurs économiques, opposés à des mesures de taxation, ont poussé pour obtenir l'adoption d'un principe de recouvrement des coûts environnementaux attribué collectivement à plusieurs usagers ou groupes d'usagers. Une des contreparties de cette concession accordée aux intérêts économiques a été l'obtention, par les environnementalistes, d'une plus grande participation de la société civile à la politique de préservation de la ressource en eau.

Le relatif consensus sur l'introduction, dans l'article 14, de la consultation du public, visant à rendre plus transparente aux citoyens la politique de l'eau adoptée sur leur territoire, peut s'expliquer, pour les environnementalistes, par leur conviction de la confiance accordée par les citoyens aux messages des associations d'environnement[132] et, pour les acteurs économiques, par les capacités de communication que leur assure leur forte implantation locale via les organismes de représentation professionnelle (chambres consulaires et syndicats).

Ces éléments indiquent que l'Europe, dans une quête d'une meilleure efficacité des politiques environnementales, a privilégié la voie de la négociation entre les parties prenantes des territoires, afin de court-circuiter les compromis entre groupes d'intérêts organisés, niveaux ministériels et services administratifs centraux, considérés comme le nœud des blocages corporatistes et comme le lieu d'un recyclage des politiques environnementales. La prise à témoin du public par l'article 14 DCE vient donc compléter l'édifice normatif fondé sur l'exigence de résultats et l'internalisation des coûts.

Par ailleurs, lorsque l'on met ces dispositions en perspective avec l'évolution de la politique européenne de l'eau, la DCE est conçue comme une législation originale à travers l'affirmation de ses principes d'actions structurants. Elle comporte en premier lieu des normes de « bonne qualité de l'eau » conçues selon des paramètres établis par les sciences de la nature (biologie, physique et chimie, sciences de l'écologie, …).

Puis elle comporte deuxièmement des normes de « bonne gouvernance » renvoyant au travail d'organisation de la politique de l'eau elle même. La thèse s'intéresse particulièrement à la

[132] BOYER M., HERZLICH G., MARESCA B. (dir.), 2001, *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob.

mise en forme de cette deuxième catégorie de prescriptions, à savoir la manière dont les normes de « bonne gouvernance » sont mobilisées pour façonner la politique de l'eau et plus particulièrement le travail d'organisation de la consultation du public.

Cependant la consultation du public n'est pas le seul aspect normatif prescrit par la DCE. D'autres éléments doivent être intégrés dans la gouvernance de l'eau. La DCE prescrit en effet un certain nombre de règles qui, tenues ensembles, sont supposées produire une configuration inédite ou modifiée de la gestion intégrée de l'eau des États membres. Nous proposons à présent d'examiner les trois grands principes de la DCE susceptibles de structurer une nouvelle politique de l'eau.

2.2.1 L'obligation d'atteindre le bon état écologique

Le premier principe affiché par la DCE est une exigence de résultats exprimée par l'obligation d'atteindre « le bon état écologique » des eaux à l'échéance de 2015. La nouvelle réglementation européenne soumet ainsi les États membres au respect de normes de qualités de l'eau plus strictes et plus variées (indicateurs physiques, chimiques, écologiques, morphologiques) et prévoit des mécanismes de mesure et de contrôle de l'atteinte des objectifs ainsi qu'un arsenal de sanctions sous forme notamment de pénalités financières pour les États[133].

Pour atteindre les objectifs DCE, les États-membres sont tenus d'élaborer des Programmes de mesures (PDM) explicitant l'ensemble des moyens mis en œuvre en vue de se conformer aux normes européennes. Le PDM est directement inspiré du SDAGE que la France a mis en œuvre dans les bassins versants depuis la loi sur l'eau de 1992. Si l'élaboration d'un PDM est dans la DCE une obligation pour tous les bassins hydrographiques des États membres, la création d'une administration de bassins versants à l'image des Agences de l'eau françaises n'est pas obligatoire.

[133] En 2009 la France est passible d'une amende européenne de 150 millions d'euros pour non respect de la directive Eaux Résiduaires Urbaines (ERU ; 91/271/CEE). Cette dernière fixe des obligations pour l'assainissement collectif des agglomérations. Entre 2007 et 2011, ce sont près de 4 milliards d'euros qui doivent être investis en France pour mettre aux normes 146 stations d'épuration identifiées par la Commission européenne comme non-conformes et se soustraire à la sanction.

http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artJour/artJour&c=artJour&cid=1250258903418

Pour mener à bien les PDM, les États membres doivent améliorer la qualité de tous les milieux aquatiques – cours d'eau, lacs, eaux côtières, eaux souterraines – d'ici 2015. Il s'agit non seulement d'améliorer substantiellement la ressource en eau mais aussi de prévenir toute dégradation à venir des écosystèmes aquatiques, d'assurer un approvisionnement suffisant en eau potable de bonne qualité, de réduire la pollution des eaux souterraines, de réduire ou de supprimer les rejets de substances dangereuses (une liste de trente-trois substances a été définie à l'origine, soixante en 2007) et d'intégrer ces exigences à toutes les politiques qui ont des effets sur l'environnement.

La DCE demande également de contribuer à l'atténuation des effets des sécheresses et des inondations. Par ailleurs, elle demande de respecter les objectifs fixés par les directives précédentes, concernant notamment les zones protégées, et elle cherche enfin à harmoniser la politique de l'eau communautaire développée depuis 1975, ce qui représente l'incorporation de plus de trente directives ou décisions.

La DCE demande en outre de développer une politique de l'eau qui tienne compte de la vulnérabilité des écosystèmes aquatiques[134]. Elle vise à protéger à long terme les ressources en eau disponibles en établissant une gestion des eaux par bassin hydrographique, une évaluation des caractéristiques de chaque bassin versant, une surveillance de l'état chimique, écologique et quantitatif des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que des zones protégées dans chaque bassin. Aussi les PDM peuvent être complétés par des plans d'action plus détaillés et concerner des aspects spécifiques des bassins.

Enfin la DCE prévoit des mesures dérogatoires, sous la forme de mesures moins drastiques, que les États membres peuvent adopter s'ils parviennent à en motiver la raison auprès de la Commission (irréversibilité de la transformation des milieux, impossibilité technique ou financière d'assurer des aménagements, effets de circonstances imprévues ou exceptionnelles telles que les inondations ou la sécheresse,…). Si les objectifs de « bon état environnemental » ne peuvent pas être atteints à hauteur des exigences de la directive, les États membres ont la possibilité de fixer des objectifs environnementaux moins stricts.

La possibilité de déroger aux objectifs initiaux de la DCE et de produire des plans d'action complémentaires crée une marge de manœuvre pour la négociation territoriale des normes collectives en vue de l'adoption des PDM, et donne également du sens à la participation des

[134] ALCOLEA I., BOUSQUET M. (2001), *Op. cit.*

usagers de l'eau et du public au cours de cette négociation. Néanmoins la DCE a prévu un protocole précis structurant la négociation territoriale (comme indiqué sur la figure 3 ci-dessus) par lequel les États membres doivent rendre compte explicitement des facteurs responsables d'un éventuel mauvais état de la ressource en eau. Avant même d'envisager des dérogations à la règle européenne, les États membres doivent commencer par réaliser *un état des lieux* des bassins (effectué en 2004), en représentant les masses d'eau en bon ou en mauvais état.

Figure n°3 Protocole de mise en œuvre de la DCE soumis aux États membres

2003	- Identification des bassins versants et désignation des autorités compétentes
2004	- État des lieux des bassins versants et analyse économique. - Registre des zones protégées
2005	**- Première consultation du public sur le calendrier des questions importantes émanant de l'état des lieux**
2006	- Programme de surveillance de l'état du milieu
2008	**- Deuxième consultation du public sur les PDM**
2009	- Établissement du PDM - Publication du PDM pour chaque bassin versant (en décembre)
2012	- Tous les PDM sont opérationnels
2013	- Révision de l'état des lieux de chaque bassin versant
2015	- Réalisation des objectifs de bon état (sauf dérogation) - Révision des PDM tous les 6 ans (mêmes procédures 2008-2015)
2015	**- Troisième consultation du public sur l'évaluation des résultats du PDM**

Cet état des lieux présente la situation de référence de l'état de l'ensemble des ressources en eau de surface (cours d'eau, rivières, eaux côtières et eaux des estuaires) et souterraines. Il doit évaluer quelle sera la situation de ces ressources en eau à l'horizon 2015, sur la base d'un scénario d'évolution (projection des tendances actuelles d'évolution des activités industrielles, agricoles et domestiques). Il doit faire apparaître explicitement les facteurs ou les activités

responsables d'une ressource en eau jugée en mauvais état (cf. figures 4 et 5 pour le bassin Adour Garonne et pour les Pays-Bas).

Une fois réalisé, l'état des lieux des bassins versants doit être porté à la connaissance, non seulement des autorités européennes, mais aussi de la population. Dans un souci de transparence, il doit obligatoirement attirer l'attention du « grand public » sur les grandes lignes directrices de la directive européenne, sur la présentation générale du bassin versant, mais surtout sur l'état écologique de l'ensemble des milieux aquatiques du bassin selon un découpage de ces milieux en « masses d'eau » - comportant une évaluation des coûts, dommages et avantages supportés par le milieu naturel et de l'impact des trois grands groupes d'usagers - afin de connaître les contributions respectives des différentes catégories d'usagers.

L'ensemble de ces informations doit suggérer un scénario tendanciel pour 2015 ainsi que l'évaluation d'un *risque de non atteinte du bon état* de l'eau (RNABE) pour l'ensemble des masses d'eau (sur les cartes en rouge). Le risque de non atteinte du bon état écologique consiste en une estimation de la qualité de la ressource en eau en 2015, estimation établie selon l'hypothèse qu'aucune mesure supplémentaire aux mesures actuelles ne soit envisagée.

Cette évaluation permet d'indiquer les milieux pour lesquels il est nécessaire de renforcer la surveillance et toute action visant leur non-dégradation. Dans les faits cela demande la mise à niveau des connaissances sur les milieux. L'état des lieux doit enfin établir un registre des zones protégées au titre des directives en cours (zones sensibles à l'eutrophisation, zones vulnérables aux nitrates, baignade, AEP, Natura 2000).

C'est ensuite sur la base de cet état des lieux qui doit donner à voir les points sensibles du bassin que doit se mettre en place toute la programmation des PDM sur la période 2004-2010. Au terme de ces programmes d'action, la DCE exige des États membres de parvenir à la réalisation de ces objectifs pour lesquels les États membres sont tenus de rendre compte à l'Europe et face au public, à échéances fixées, de l'avancement et des effets des mesures qu'ils mettent en œuvre. De ce fait, nous examinerons de quelle manière les programmes de mesures et d'actions demandés par la DCE permettent aux autorités européennes de contrôler les politiques menées pour améliorer la qualité de l'eau.

Figure n°4 L'état des lieux des masses d'eau en Adour-Garonne

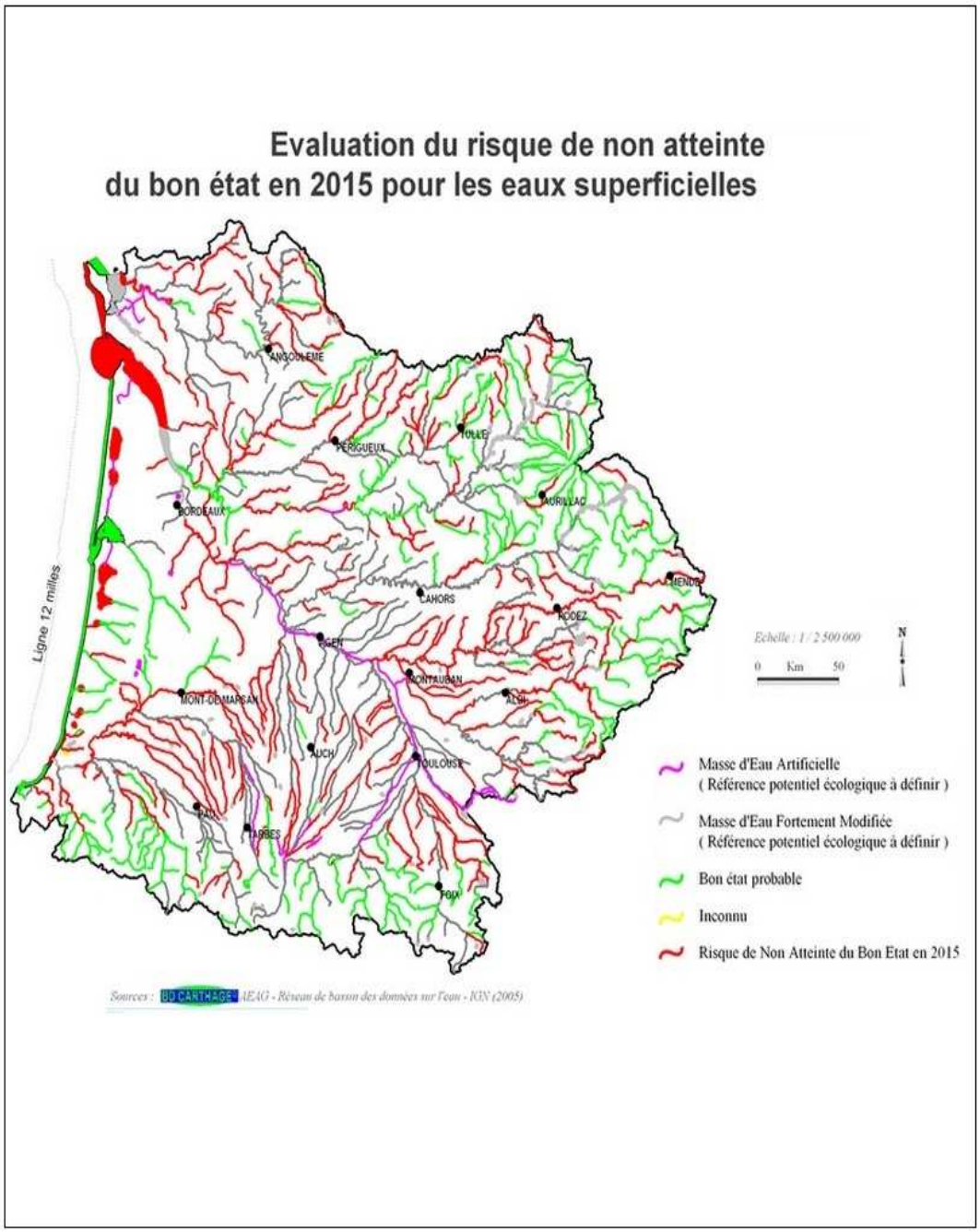
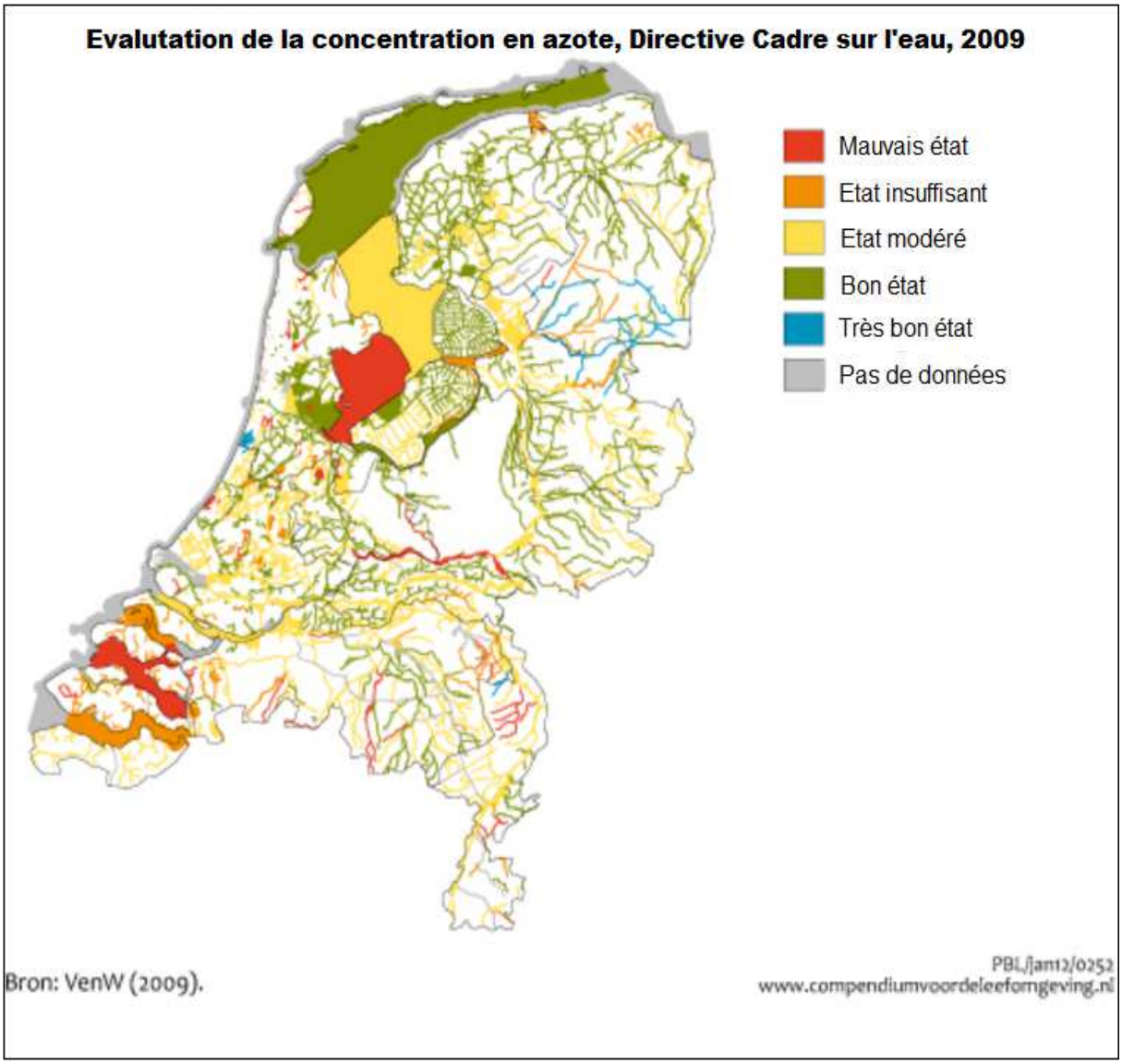


Figure n°5L'état des lieux des masses d'eau aux Pays-Bas (azote)



2.2.2 L'obligation d'internaliser les dommages environnementaux

Le second principe formulé par la DCE est le principe de récupération ou d'internalisation des coûts. Ce principe établit une règle particulière en matière de financement de la politique de l'eau. Dans l'absolu, le principe d'internalisation des coûts consiste à imputer aux usagers de l'eau une taxe consécutive à leurs usages considérés comme sources de dommages de la ressource (externalités). Il s'apparente au principe pollueur payeur qui vise à responsabiliser les usagers de l'eau, destiné en théorie à les inciter à modérer leur comportement en tant qu'acteurs rationnels (faire des économies d'eau, réduire les rejets polluants, investir dans des équipements d'épuration, …).

A l'origine, le principe d'internalisation des coûts est né d'une modélisation arithmétique de l'économie fondée sur la prééminence d'un équilibre général parétien comme régulateur des transactions économiques[135]. L'intégration de l'environnement dans le modèle d'équilibre général s'appuie sur la définition d'une méthode d'analyse des ressources naturelles et d'une méthode de gestion destinée à optimiser l'utilisation des ressources (cf. la méthode Hotteling[136] présentée en 1931 et ses approfondissements). En somme cette règle de financement de la politique de l'eau est apparentée au courant économique, qui en plus de postuler l'existence de comportements rationnels concernant les choix des acteurs, pose le principe d'une concurrence « loyale » entre les États-membres[137]. Cela signifie qu'en théorie, les finances publiques ne doivent pas fausser la compétition entre les États membres que l'Union européenne a mise en place dans le cadre du Marché Commun. En d'autres termes si l'État assiste les producteurs et les territoires en finançant à leur place les réparations des dommages qu'ils ont causés, cela constitue une entrave notable au principe de libre échange en faussant les prix et la fiscalité générale sur lesquels les taxes de l'eau sont répercutées.

Or la DCE n'exige pas une application aussi orthodoxe de l'internalisation des coûts. Comme nous l'avons déjà évoqué, des pressions corporatistes des acteurs économiques sont intervenues au cours de l'élaboration de la DCE pour obtenir l'adoption d'un principe d'internalisation des coûts attribué collectivement à plusieurs usagers, et non pas

---

[135] HARRIBEY J. M. (1998), *Le développement soutenable*, Economica, Paris.

[136] HOTTELING H. (1931), « The economics of exhaustible ressources », *Journal of PoliticalEconomy*, vol.39, n°2, pp. 137-175, cité par HARRIBEY J. M., *Op. Cit.*, p.32.

[137] HIX S. (2005) [2nd ed], *The political system of the European Union*, Palgrave, Londres.

individuellement. D'après *l'article 9*, la DCE autorise des mesures compensatoires dans le cas où une catégorie d'usagers démontre qu'elle n'est pas en mesure de s'acquitter d'une taxe proportionnelle aux dommages qu'elle a provoqués sur la ressource en eau, auquel cas la partie de la taxe qu'elle ne peut pas payer peut être reportée sur les autres usagers[138].

En d'autres termes, il est juridiquement autorisé dans la DCE que des usagers payent pour réparer des dommages auxquels ils sont étrangers, au titre d'une *solidarité* que la communauté des usagers est appelée à manifester dans chaque territoire : entre les usagers, entre les services de l'eau, entre les bassins ou à l'intérieur d'un seul bassin dans une optique amont-aval (les usagers urbains en aval aidant l'assainissement en amont et la protection des ressources et, en contrepartie, bénéficient de l'eau captée en amont).

Si la DCE ménage ainsi les activités économiques, on suppose que c'est surtout pour anticiper les résistances corporatistes comme cela a été le cas lors de la mise en œuvre des PAE et des directives européennes précédentes. Il n'est pas néanmoins acté que les activités économiques soient nécessairement ainsi ménagées au moment de l'élaboration des PDM dans les territoires. C'est en quelque sorte aux territoires de décider quels usages doivent être mis à contribution, et dans quelles proportions, et quels autres peuvent être aidés financièrement par la communauté d'usagers du bassin versant, pourvu qu'*in fine*, les mesures mises en place atteignent les objectifs environnementaux de la DCE.

C'est ici, selon notre hypothèse, l'un des points essentiels attendus de la participation du public dans l'élaboration des PDM. Pour faire face aux arguments corporatistes susceptibles de peser contre les objectifs environnementaux de la DCE, la prise à témoin d'un grand public -a priori non-affilié à ces groupes de pression- peut agir comme un *contrepoids*, en se faisant le relais au niveau local des arguments environnementalistes, ou bien en tant qu'*arbitre* devant trancher entre les arguments économiques d'un côté, et de l'autre côté les arguments environnementalistes portés par les ONGE. Un soutien du public auprès des arguments environnementalistes supposerait une taxation plus nette des activités à l'origine de la dégradation de la ressource en eau.

[138] « Les États membres tiennent compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, eu égard à l'analyse économique effectuée conformément au principe pollueur-payeur. […] Ce faisant les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques, ainsi que des conditions géographiques et climatiques de la région ou des régions concernées. » article 9 (DCE/2000/60/CE)

Examinons à présent quelles conditions sont prévues par la DCE pour la consultation du public, et dans quelle mesure celles-ci peuvent jouer en faveur d'une institutionnalisation d'un contrepoids ou d'un arbitrage citoyen.

2.2.3 L'article 14 et l'obligation de consultation du public

Concernant enfin, troisième principe, la consultation des usagers de l'eau pour l'élaboration des PDM, l'article 14 de la DCE définit deux grandes catégories d'usagers appelées à participer de deux manières distinctes. La première catégorie d'usagers identifiée est les *parties concernées*.

> « *Les États-membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des PDM.* »

La seconde catégorie est le *public*, appelé également *public au sens large* ou *grand public*.

> *« Les États membres veillent à ce que, pour chaque bassin hydrographique, [les programmes de mesures] soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs. »*

Si la participation active des parties concernées est encouragée sur toute la période de mise en œuvre de la DCE (2004 à 2010 pour l'élaboration du PDM), la consultation du grand public en revanche doit être organisée à deux étapes considérées comme essentielles. Une première consultation a été prévue une fois l'état des lieux des bassins versants réalisé (2005), sur la base des *questions importantes* qui émergent essentiellement autour des masses d'eau classées en risque de non atteinte du bon état. Une seconde consultation (2008) a été fixée une fois que le projet de PDM a été réalisé sur la base théorique des compromis collectifs consécutifs des premières étapes de la mise en œuvre de la DCE. Enfin une troisième consultation est programmée au moment de l'évaluation des résultats des PDM après 2015.
Bien qu'elle fixe des périodes de consultation du public, la DCE ne prescrit pas de méthode pour organiser ces consultations, comme c'est le cas pour « l'état des lieux » et « l'analyse

économique ». En fait les États membres disposent d'une importante marge de manœuvre pour organiser la participation des usagers.

2.2.4 Les procédures indiquées par l'Europe pour la participation des usagers

Pour organiser la consultation du public pour l'élaboration des PDM, des guides et des circulaires ont été régulièrement édités au niveau européen afin d'indiquer des recommandations et des retours d'expérience de procédures aux autorités chargées d'organiser la consultation. Un guide européen a été publié en décembre 2002 par les Directeurs de l'eau européens afin de proposer des bonnes pratiques de consultation du public[139]. Ce guide traduit les exigences de la DCE en définissant quelques notions clés : *l'engagement actif, la consultation* et *l'accès à l'information de base*. Ce sont les trois degrés de participation prévus par la DCE. Voici les définitions communiquées par ces guides.

- *L'engagement actif* regroupe les situations où les « parties intéressées » à la politique de l'eau participent activement au processus d'élaboration des programmes de mesures en discutant les problèmes et en contribuant à les résoudre. La possibilité pour les participants d'influencer le processus est vue comme essentielle pour un engagement actif, sans pour autant que les participants soient responsables de la décision concernant la gestion de l'eau.
- Par *la consultation*, le public peut réagir aux plans et aux propositions présentées par les autorités publiques. Celles-ci mettent à disposition certains documents aux fins d'observations écrites, organisent une audition publique ou sollicitent activement les commentaires ou les opinions publiques au moyen du sondage ou de l'interview par exemple.
- Enfin, *l'accès à l'information de base* consiste simplement à mettre à disposition du public de l'information sans que celui-ci soit appelé à réagir. L'accès à l'information est conçu comme le fondement de toute participation du public. Strictement parlant, seul l'accès aux données de base est rendu obligatoire par la directive européenne et

[139] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) : Public Participation in relation to the Water Framework Directive, Guidance document n.°8, European Commission, 2003

non pas la diffusion active de l'information ni l'engagement actif, bien qu'il soit considéré comme crucial pour le succès des programmes des mesures. Selon le guide européen, les États membres doivent faire un effort clairement exprimé pour promouvoir et faciliter un engagement actif. Seule la consultation aux « étapes clés » par l'accès à l'information nécessaire, est une obligation qui doit être respectée.

Ces définitions peuvent être rapportées aux distinctions qui sont faites entre les différents types de participation du public. En suivant une typologie des procédures réalisée par Jean-Eudes Beuret, cinq niveaux de participation peuvent être distingués par ordre croissant d'influence du public sur la décision[140] :

- *La communication* : elle fait passer un message afin d'obtenir l'adhésion du public cible à ce qu'affirme, propose ou décide l'auteur du message ; il s'agit de convaincre le citoyen que la décision qu'il a prise est la meilleure[141]
- *L'information* : elle met un groupe cible au courant des intentions et des décisions prises par un gestionnaire, mais sans attendre de réactions particulières de la part du public ; informer c'est déjà donner du pouvoir car cela renforce la capacité d'agir des protagonistes en consolidant leur connaissance du sujet[142]
- *La consultation* : elle permet au gestionnaire de collecter les avis des acteurs consultés ; il s'agit de créer un débat pour en retirer des suggestions, des réactions, des enseignements mais il n'y a pas de partage de pouvoir de décision[143]
- *La concertation* : elle va plus loin qu'une simple consultation en cela qu'elle tente d'adapter les décisions aux besoins des acteurs en tentant d'ajuster les intérêts de chacun ; elle est cependant moins avancée qu'une négociation car elle ne cherche pas forcément une prise de décisions d'un commun accord, le pouvoir de décision restant à l'initiative du maître d'ouvrage ou de l'administration[144]

---

[140] BEURET J.E. (2006), *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.

[141] GERSTLE J. (2001), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.

[142] ALTER C., GALLETY J.C., ROUSSET M. (2000), *La concertation en aménagement : éléments méthodologiques*. Ministère de l'Equipement, des Transport et du Logement, coll. Dossiers, ed. Tec et Doc, Paris.

[143] DZIEDZICKI J.M. (2001), *Gestion de conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation*, Université de Tours, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme.

[144] MERMET L. (1998), *Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes :*

- *La négociation* : elle est une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable ; la négociation a pour objectif l'obtention d'un accord sur une décision, ce qui n'est pas toujours le cas de la concertation[145].

A la lumière de cette typologie, on retrouve les trois niveaux de participation demandés par la DCE, et on peut d'ores-et-déjà suggérer les effets qu'ils peuvent produire. Si *l'accès à l'information de base* constitue le niveau minimum de participation, elle pourrait cependant avoir pour effet de renforcer les capacités d'agir des publics destinataires. La *consultation* selon la typologie de Jean-Eudes Beuret est très proche de celle définie par la DCE, où les participants ont la possibilité d'exprimer un avis durant les débats. Enfin l'engagement actif de la directive européenne se situe ici entre la concertation et la négociation. Les usagers participants au titre de l'engagement actif ont la possibilité d'influencer les processus de décision sans toutefois en être responsables.

Ainsi la DCE soumet des procédures qui ne donnent pas le même poids aux acteurs selon qu'ils aient un simple accès à l'information de base, qu'ils soient consultés ou qu'ils soient engagés activement. Il reste à présent un dernier point à éclaircir, à savoir la manière dont la DCE définit les types associés à chacun de ces trois niveaux de participation. On y retrouve formellement la distinction entre les usagers-parties prenantes et le grand public.

2.2.5 Les parties intéressées et le grand public selon la DCE

Le guide européen précise les types d'usagers de l'eau à associer dans chacun des niveaux de participation,

> *« L'engagement actif au niveau des bassins doit viser particulièrement ceux qui peuvent contribuer à donner des solutions » (administrations locales, services et sociétés des eaux, …), « ceux qui ont les compétences techniques dans le domaine » (acteurs institutionnels, ONG, scientifiques, …), « ceux qui payent pour les actions entreprises » (consommateurs / contribuables).*

---

situations et problématiques, Paris, coll. Connaître et pratiquer la négociation, Nathan.

[145] DUPONT C. (1994), *La négociation : conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz-Sirey.

- Par *parties intéressées*, le guide européen désigne toute personne, tout groupe ou toute organisation ayant un intérêt ou un enjeu sur la politique de l'eau, soit parce qu'il est directement touché, soit parce qu'il pourrait avoir une influence sur le résultat.
- Le *public* désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément aux législations ou pratiques nationales, leurs associations, organisations ou groupes[146].
- Enfin, le *public au sens large* comprend les membres du public ayant un intérêt limité sur le thème concerné, et une influence réduite sur le résultat. Collectivement, c'est-à-dire organisés, leurs intérêts peuvent être significatifs.

En somme le critère essentiel qui distingue les parties intéressées du public est leur inscription dans une organisation susceptible d'influencer le processus de décision. S'ils peuvent *de fait* influencer les décisions, parce qu'ils sont organisés, alors la DCE formalise *de droit* cette capacité. Il revient en d'autres termes aux usagers de déterminer de quelle manière ils se présenteront pour participer aux débats : dans un collectif ou seul en tant que simple citoyen. Les figures 6 et 7 ci-dessous résument le rapport que nous venons d'établir entre type d'usagers et degré d'influence sur la décision.

Figure n°6 Les degrés de participation active sur la décision selon l'art. 14 de la DCE

	L'engagement actif	**La consultation**	**L'accès à l'information de base**
Parties concernées	Doit être encouragé (pas obligatoire)	Obligatoire durant les *étapes clés*	Obligatoire tout au long de l'élaboration du programme de mesures
Public au sens large	Pas nécessaire (mais pas défendu)	Obligatoire durant les *étapes clés*	Obligatoire tout au long de l'élaboration du programme de mesures

Dans la figure *6*, les variables présentées en colonne représentent les différents types de participation, alors qu'en ligne sont représentés les différents types de public. On observe une hiérarchisation selon une implication plus ou moins importante du public – *l'engagement actif* étant le degré d'implication le plus fort et *l'accès à l'information de base* le moins important. Concernant le public, sont opposés les acteurs qui sont liés au PDM par un enjeu (les parties

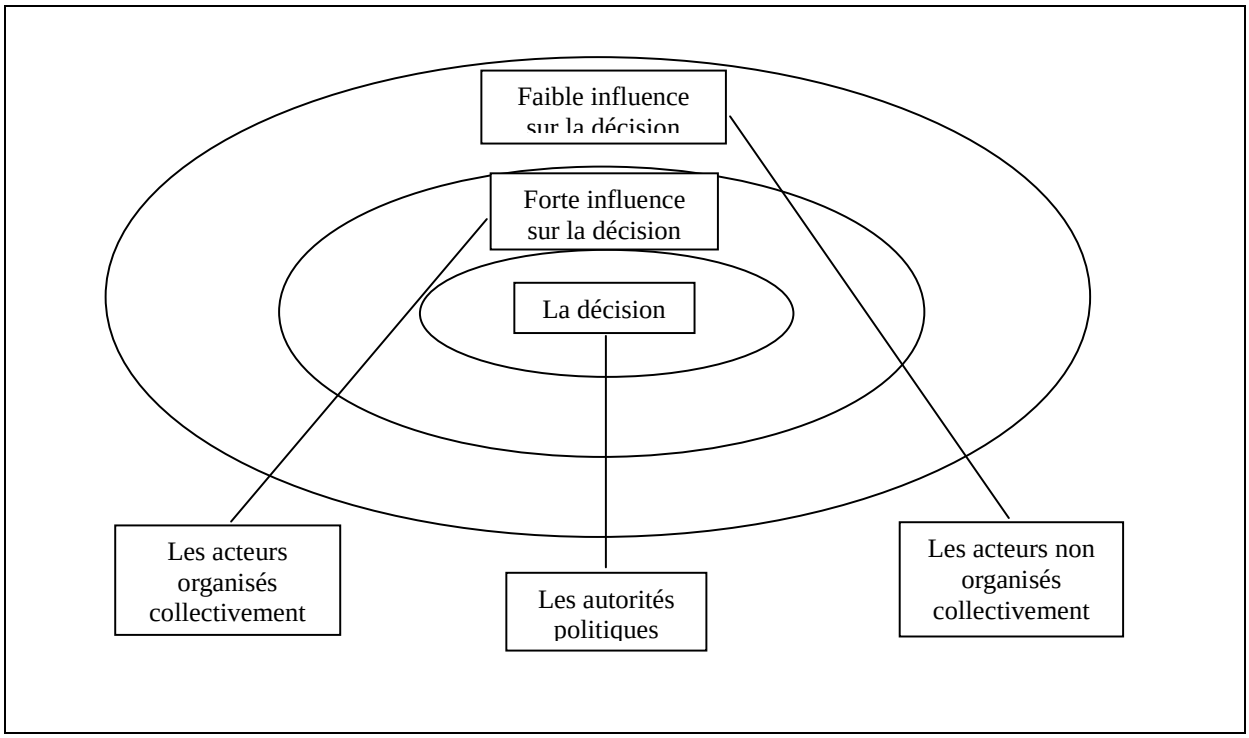
[146] Directive 2001/42/CE, Convention Aarhus, art. 2 (4)

concernées) et ceux qui ne sont pas liés à un enjeu (le public au sens large), bien que ces derniers puissent potentiellement l'être en s'organisant collectivement.

Ces mêmes acteurs apparaissent dans la figure 7 de manière concentrique. Au centre le *noyau* représente les acteurs qui ont la charge de prendre les décisions. Ce noyau correspond au moment où la décision se prend une fois que les préférences collectives ont été exprimées. Autour de ce noyau, il y a un *premier cercle de citoyens-usagers* qui correspond aux acteurs de l'eau qui, parce qu'ils sont très impliqués dans la politique de l'eau, peuvent davantage influencer les décisions.

Les capacités d'implication et d'influence sur la décision se mesurent relativement au *second cercle d'acteurs*, plus faiblement impliqués et plus faiblement susceptibles d'influencer directement les décisions, mais selon l'hypothèse d'un renforcement de la réactivité politique, il sont situés en position de témoins – on pourrait dire de « juges de touche » dans l'image s'un sport collectif- chargés de veiller à ce que les décisions qui s'élaborent entre le noyau et le premier cercle ne débordent pas de la légalité, soient bien conformes aux réglementations.

Figure n°7 Le degré d'influence sur la décision selon l'art. 14 de la DCE



Conclusion du chapitre1

En conclusion, l'examen des prescriptions de la DCE ne donne pas le sentiment que les États membres doivent revoir en profondeur leur gestion intégrée de l'eau. Bien au contraire, un certain nombre d'éléments préexistants sont confirmés telles la gestion planifiée inspirée des plans de bassin français ainsi que l'échelle des bassins hydrographiques qui trouvent dans la DCE une traduction proche. Le principe de gestion concertée est également confirmé, à ceci près que le public doit désormais entrer dans le jeu des interdépendances territoriales, quelque part aux côtés des acteurs déjà inscrits dans les processus de décision.

C'est cette prise à témoin du public qui mérite selon nous une attention particulière. Si on n'attend pas du public (*grand public*, *public au sens large*) qu'il prenne part aux processus de décision au même titre que des acteurs « mieux armés » parce qu'organisés, déjà implantés dans le tissu politique local, dotés des savoirs et des savoir-faire qui les autorisent à prendre une part plus directe à la coproduction des décisions. Le rôle du public-témoin consulté suppose toutefois qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour exercer une certaine fonction présumée de *contrepoids* ou *d'arbitres* face aux arrangements corporatistes. A ce titre, nous interrogerons dans le chapitre suivant les conditions nécessaires à l'institutionnalisation du rôle de public-témoin, de même que sera exposé le protocole d'analyse mobilisé pour l'examen de la consultation du public DCE.

Une remarque essentielle s'impose toutefois à ce stade. Si d'une part, au cours des décennies précédentes les configurations corporatistes ont détourné ou limité l'application des règlementations européennes, et que d'autre part ce sont ces mêmes configurations corporatistes qui sont chargées d'organiser la consultation DCE, il est également probable qu'à nouveau des obstacles se dressent face à une tentative d'institutionnalisation de la prise à témoin du public. Trois scénarios idéal-typiques sont envisagés pour l'interprétation nationale des termes de l'article 14 de la DCE :

- Premier scénario, la distinction entre *parties intéressées* et *public* est interprétée de manière à reproduire le *statu quo*. Afin de ménager les intérêts territoriaux et ne pas bousculer les interdépendances préexistantes, le public est maintenu à l'écart des

processus de décision, à une distance suffisante pour qu'il ne puisse pas exercer substantiellement son rôle de témoin.

- Deuxième scénario, une distinction est établie entre *parties intéressées* et *public*, ce qui est *a priori* favorable aux arrangements corporatistes, mais ces derniers sont soumis à des mécanismes de contraintes, les négociations devant être rendues explicites.
- Troisième scénario, il n'y a pas de distinction. Les *parties intéressées* et le *public* contribuent de la même manière aux processus décisionnels.

La seconde hypothèse est celle qui est suivie dans la thèse. Compte tenu du long processus qui a donné forme aux régimes intégrés dont nous avons fait état, de l'équilibre fragile sur lequel ils reposent, il semblerait surprenant de devoir les remettre en question radicalement, ce qui invaliderait d'emblée le troisième scénario. Par ailleurs, si l'échec relatif de l'application des directives européennes est imputable aux configurations corporatistes propres à ces régimes intégrés, le premier scénario devrait être également invalidé, le *statu quo* aurait pour effet de produire un nouvel échec. Néanmoins aucune de ces possibilités ne sera écartée dans cette recherche, elles seront caractérisées par des indicateurs que nous proposons d'exposer, ainsi qu'un cadre d'analyse général, dans le chapitre suivant.

Chapitre 2

La participation politique face au pouvoir

La consultation du public demandée par la DCE s'apparente à la nécessité pour les États membres d'intégrer des mécanismes de prise à témoin de la gestion intégrée de l'eau mise en place depuis plusieurs décennies, notamment par la France et les Pays-Bas. Selon cette perspective, le public est appelé à jouer un rôle de *public-témoin* dans les processus de décision, de façon à ce que les compromis collectifs obtenus entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêts (*configurations corporatistes*) soient conformes aux engagements communautaires concernant la protection et la préservation de la ressource en eau. Le public perçu en tant que tel serait ainsi pressenti pour servir la politique européenne de l'eau, parce qu'étant lui-même directement intéressé par les usages de l'eau, il serait mieux à même de garantir l'intérêt général que ne le font les groupes d'intérêts qui agissent pour protéger leurs intérêts en limitant la portée des mesures environnementales.

Cette reconnaissance d'une telle qualité du public, qui le présente comme capable d'exercer un *arbitrage vertueux*, pose cependant question au regard de la place que le public occupe habituellement dans l'espace politique.

Nous avons montré dans le chapitre précédent que la politique de l'eau a fait l'objet d'un décloisonnement institutionnel, d'une ouverture des processus de décision à la société, expliqués par l'entrée en scène de paradigmes gestionnaires attentifs à la question de *l'espace et de l'environnement*[147]. Selon cette interprétation, c'est la nature des enjeux à traiter qui impose non seulement un changement de gouvernance, mais également des modes d'arbitrage

[147] NARCY J.B. (2004), *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

où l'opinion publique est appelée à se prononcer dans sa plus grande diversité, parce que *la politique de la nature* n'est pas propre à produire un consensus social qui serait aussitôt incarné par l'administration classique des pouvoirs publics[148]. Par ailleurs, les enjeux environnementaux nécessiteraient que le débat politique s'ouvre aux citoyens car ils engagent des choix de société profonds et conséquents qui ne peuvent être réservés à la seule discrétion des experts, de l'État et des groupes d'intérêts.

Enfin la complexité des enjeux environnementaux (*transterritoriaux, transectoriels, source d'incertitudes, produisant des impacts diffus et différés*) imposerait aussi de reconsidérer leurs modes de gestion, en particulier les frontières administratives classiques, les temporalités des mesures engagées, les interdépendances entre acteurs, et imposerait enfin la nécessité de responsabiliser l'ensemble des parties engagées dans la dynamique collective, gouvernants comme gouvernés[149]. En somme, c'est l'ensemble de ces caractéristiques des problèmes d'environnement qui inciterait à « céder à la démocratie » la politique de la nature.

La participation du public est par essence au fondement de la démocratie, qui se définit de ce point de vue par opposition à tous les autres régimes politiques[150]. Toutefois, comme nous l'évoquerons ici, la démocratie s'est construite sans jamais parvenir à dissiper la méfiance réciproque entre gouvernants et gouvernés, et ce jusque dans la mise en œuvre récente des procédures dites de « démocratie participative ». Là où l'expression de cette défiance est souvent considérée comme un facteur de crise ou d'impasse dans la démocratie, nous considérons au contraire, à l'instar de Pierre Rosanvallon[151], qu'elle indique simplement la persistance d'un clivage très ancien entre deux formes de légitimité politique[152] : une légitimité *autoritaire* qui traduit la conviction selon laquelle les questions sensibles ne peuvent être arbitrées autrement que par une autorité supérieure aux préférences des citoyens, et une légitimité *démocratique* qui considère que ces arbitrages doivent à l'inverse s'appuyer sur la participation des citoyens. La question de la *responsabilité* est au cœur de cet

---

[148] LATOUR B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte

[149] SALLES D. (2006), *Les enjeux de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse.

[150] WINOCK M., (2009), *Le XXe siècle idéologique et politique*, Paris, Perrin.

[151] ROSANVALLON P. (2006), *La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Flammarion.

[152] WEBER M. 1995 [1971], *Economie et société*, Paris, Plon.

antagonisme idéologique, dans la mesure où pour réduire la défiance, il faut donner des gages, démontrer une capacité à contribuer positivement aux affaires collectives.

Au sein même de la démocratie, le clivage entre ces deux légitimités s'incarne dans l'opposition entre les configurations propres à la *démocratie directe*, dans lesquelles les individus contribuent substantiellement aux processus de décision, et d'autre part dans les configurations propres à la *démocratie représentative*, dans lesquelles les processus décisionnels demeurent partiellement hors de portée des citoyens[153]. Nous montrerons dans cette partie que la perspective de l'établissement d'une démocratie directe non-institutionnalisée finit généralement par s'effacer, de par la crainte qu'elle suscite, ou bien par manque d'appui.

Dans un premier temps, à l'aide d'un examen historique de la construction de la démocratie, nous verrons comment les processus de démocratisation ont avancé à chaque fois qu'il a pu être démontré que les citoyens étaient capables d'endosser des responsabilités face aux problèmes collectifs, à chaque fois que les craintes suscitées par une progression de la démocratie ont pu être éludées. Cet examen est destiné à appuyer le postulat selon lequel le rôle de *public-témoin*, prévu selon nous par la DCE, s'inscrit à la suite de ce long processus de démonstration de la responsabilité des citoyens. Dans un deuxième temps, nous interrogerons cette notion de *responsabilisation* au regard des procédures participatives mises en œuvre dans le cadre de la gouvernance contemporaine.

[153] ROSANVALLON P. (2000), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.

Section 1. La participation des citoyens dans la démocratie moderne

En tant que corollaire de l'obligation de bons résultats de la DCE, la prise à témoin du public est pensée comme un élément de contrôle de la négociation des normes collectives par lequel les pouvoirs publics et les intérêts organisés des usagers de l'eau co-produisent les décisions politiques de façon à respecter les objectifs environnementaux des règlementations.

Dans l'absolu, l'idéal démocratique suppose le respect des principes de la souveraineté des citoyens, la prise en compte de la diversité des opinions, des règles partagées d'arbitrage des intérêts[154]. Cependant ces mêmes sociétés sont confrontées à des enjeux susceptibles de reléguer les citoyens à un rôle passif : des désordres environnementaux (changements climatiques, raréfaction des ressources naturelles, pollutions), des désordres économiques (récession structurelle, crises financières et instabilité des marchés, endettement de l'État et des ménages), ainsi que des désordres géopolitiques.

Ces défis posés à la démocratie sont sans cesse renouvelés non seulement du fait de ces désordres et des problèmes qu'ils posent (controverses, risques, incertitudes, ...), mais du fait également que les citoyens sont devenus *individus à part entière* (autonomes, singularisés, politisés, organisés, stratégiques, ...)[155] du fait de l'évolution des processus de socialisation[156], leurs capacités leur permettant d'accéder aux débats politiques et d'y jouer un rôle décisif. Parallèlement, un certain discrédit porté à l'endroit des institutions politiques (omniprésentes, étroites, partiales, …) pousse à redéfinir l'intérêt général. La légitimité de la démocratie représentative classique ainsi remise en question est appelée à reposer sur des bases renouvelées[157].

Nous estimons nécessaire d'examiner les circonstances qui ont historiquement façonné les contours de la démocratie moderne, entre un modèle démocratique représentatif et un modèle de démocratie plus direct. Cet examen est destiné à appuyer l'hypothèse selon laquelle la

---

[154] WINOCK M., (2009), *Op. cit.*

[155] MARTUCCELLI D. (2002), *Grammaire de l'individu*, Paris, Gallimard.

[156] Norbert Elias a expliqué la construction de l'individualisation comme étant le produit d'un « processus de civilisation ». La société est faite des interdépendances entre les individus qui équilibrent les rapports sociaux. Le changement social se produit lorsque les interdépendances anciennes s'effacent et au profit d'interdépendances nouvelles, ce qui génère de nouvelles configurations sociales. ELIAS N. (1991), *La société des individus*, ed. Pocket, Paris

[157] ROSANVALLON P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, SEUIL.

démocratie de représentation classique est à la recherche d'un nouveau souffle qui pourrait prendre la forme d'un plus grand accès des citoyens aux débats politiques, nécessitant la mise en place de *mécanismes de redevabilité* des pouvoirs publics envers les citoyens. Il permettra d'identifier des caractéristiques et des indicateurs pertinents pour l'analyse de la participation du public dans la mise en œuvre de la DCE.

L'examen à venir des conditions d'émergence de l'État libéral montre que si la démocratie s'est construite davantage à partir du modèle *représentatif* qu'à partir du modèle *direct*, c'est essentiellement parce que l'État postrévolutionnaire a poursuivi la dynamique qui était celle de l'État d'Ancien Régime. La révolution libérale a mis un terme au gouvernement des dynasties en Occident, mais elle n'a pas permis de soustraire les nations de leurs rivalités liées à de nombreux désordres géopolitiques, économiques et écologiques. Au mieux, les États tentent de mettre en œuvre des règles internationales visant à organiser une compétition « loyale » et à trouver des règlements diplomatiques aux différends, à travers des traités (Agenda 21, Protocole de Kyoto, …) et à l'intérieur d'organisations et d'institutions supranationales (Union Européenne, Organisation des Nations Unies, Organisation Mondiale du Commerce, …)[158].

Ces contraintes lourdes qui pèsent sur les démocraties tendent à maintenir une gouvernementalité par certains aspects encore dirigiste et autoritaire, ne serait-ce que pour éviter d'amplifier les désordres et pour respecter les engagements internationaux (par exemple les mesures d'austérité budgétaire mises en œuvre au nom des critères de convergence monétaire en Europe). Nous proposons ici de revenir sur la nature de ces contraintes qui ont longtemps relégué les citoyens à un rôle plutôt passif dans l'État libéral.

Au temps de la monarchie européenne, les luttes ont été nombreuses entre la noblesse et les classes roturières, sans pour autant que, jusqu'au XVIIe siècle environ, la monarchie et l'aristocratie soient véritablement remises en question. On cherchait simplement des avantages politiques ou fiscaux vis-à-vis du pouvoir. L'Angleterre et les Pays-Bas, acquis aux idées libérales de leur temps, mirent en place une représentation parlementaire dans le cadre de l'État-Nation et de la monarchie, conformément au principe de *séparation des pouvoirs*.

[158] MOREAU DEFARGES P. (2003), *La gouvernance*, Paris, Que sais-je?, PUF.

Puis au XVIIIe siècle, il fut prôné une rupture plus radicale avec la société traditionnelle, au nom du principe *d'égalité des citoyens* devant la loi et au nom de la *nation souveraine*, autrement dit au nom de la liberté (plus exactement au nom du *libre arbitre*). C'est à la charnière de ces principes que s'est construite la démocratie moderne.

Ce processus débuta lorsque les Treize Colonies américaines s'insurgèrent face la métropole britannique et fondèrent une république fondée sur la séparation des pouvoirs, la liberté et l'égalité des citoyens. Le *Congrès Continental de Philadelphie* rédigea en 1776 une Déclaration d'indépendance en vue d'instituer une démocratie représentative qui servit de modèle à l'Europe au cours de sa période révolutionnaire[159] (1789-1848). C'est à cette période clé des transformations politiques en Occident que les thèses favorables au gouvernement du peuple trouvent une première traduction concrète. Cette traduction est faite d'une tension permanente entre *démocratie directe* et *démocratie représentative* qui mérite d'être examinée préalablement.

1.1 Démocratie directe ou démocratie de représentation?

Benjamin Constant qui a comparé les démocraties antiques et les transformations politiques auxquelles il assista, jugea tout à fait inadapté d'organiser les républiques modernes selon le principe de la démocratie directe, et ce pour trois raisons[160].

Premièrement, l'échelle de l'État nation est trop vaste et les habitants trop nombreux, de ce fait l'influence de chaque individu ne peut être qu'un « *élément imperceptible de la volonté sociale* ». Deuxièmement si les citoyens libres de la *polis* grecque avaient du temps à consacrer pour délibérer, c'est parce que l'activité économique était assurée pendant ce temps par une population laborieuse, en particulier les esclaves. En abolissant l'esclavage, les citoyens sont tenus d'être en même temps actifs dans l'économie et ne peuvent théoriquement pas consacrer autant de temps à délibérer, en estimant que cela représente un investissement important en temps et en formation. Troisièmement, Constant évoque une incompatibilité entre une sorte « d'esprit du capitalisme » propre à l'ère moderne et une intervention publique

[159] COTTRET B. (2004), *La révolution américaine*, Paris, Ed. Perrin.

[160] « Le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même » (CONSTANT B. (1997), *Ecrits politiques*, Folio essais, Paris).

incarnant des intérêts contraires, car cette dernière tendrait à *« vexer les spéculateurs [qui pourtant, grâce au commerce], subviennent aux besoins des hommes, satisfont leurs désirs »*, autrement dit qui participent au bien commun dans son acceptation libérale[161]. Il rejoint en cela Adam Smith en étant lui aussi favorable à une autonomisation de la régulation économique.

En somme, au nom d'un principe de réalité, on suggère ici que le pouvoir politique soit délégué à un corps politique qualifié et représentant la volonté d'individus qui sont trop nombreux pour décider, trop accaparés par leur activité professionnelle et qui de surcroît ne doivent pas être entravés par un État trop interventionniste. Dans ce cadre, les révolutions américaines et françaises ont donné forme à des régimes représentatifs. Cependant la préférence pour la démocratie représentative au détriment de la démocratie directe, au-delà des arguments de Benjamin Constant, s'explique également par l'absence de consensus, à l'intérieur des nations et entre les nations, sur la forme à donner aux nouveaux appareils politiques et sur les objectifs assignés ces derniers.

1.2 L'État centralisé au cœur de la modernisation de la société

Au cours de leur révolution respective, le *Congrès Continental* américain comme *l'Assemblée Constituante* française ont rassemblé des représentants de citoyens formant un corps législatif qui a été le moteur essentiel de leurs transformations politiques. Toutefois, aux côtés de ces assemblées révolutionnaires coexistaient des rassemblements que l'on pourrait rapprocher de formes de démocratie directe. Ces assemblées avaient pour vocation d'alimenter le débat politique des organes parlementaires.

Si la Révolution française a fonctionné sous l'égide d'une assemblée rassemblant les députés du Tiers état, des *sociétés politiques* chargées d'animer la révolution « par le bas » se sont spontanément formées dès 1789, à Paris et dans les grandes villes, dont les plus emblématiques sont le Club des Jacobins, représentant l'élite du Tiers état, et le Club des Cordeliers, plus représentatif des couches populaires. A l'origine, les clubs auxquels pouvaient participer de simples citoyens, délibéraient et proposaient des lois et mesures à l'Assemblée constituante. Cette dynamique participative partait du principe que la

[161] CONSTANT B. (1997), *Ibid.*

Constitution en cours d'écriture devait prendre en compte la *volonté du peuple* qui s'exprimait durant ces rassemblements. Afin d'influer sur le pouvoir législatif, les clubs disposaient de milices armées exerçant un véritable contrôle sur l'Assemblée Constituante en utilisant la menace de l'insurrection. Durant les premières années de la décennie 1790, le pouvoir politique en France était constitué de l'autorité de l'Assemblée Nationale, représentation de la *multitude*, dont les membres faisaient remonter les délibérations des clubs.

Jusqu'à quel point la coexistence de ces pouvoirs pouvait-elle durer ? Dans les faits peu de temps. L'Assemblée Nationale élue en octobre 1791 représentait moins la tendance des clubs partisans de la révolution, qu'un parti conservateur qui souhaitait maintenir la monarchie, et donc rompre avec ces pratiques de démocratie directe. Étant élus au suffrage universel, les députés de cette assemblée estimaient ne plus avoir à rendre de comptes aux clubs et souhaitaient les dissoudre pour envisager le retour à l'ordre, renvoyer le peuple des villes aux ateliers et laisser le travail politique au corps des représentants élus[162]. Redoutant le retour de la noblesse au pouvoir, les clubs s'insurgèrent et s'installèrent majoritairement à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la Convention Nationale dès 1792.

Jusqu'en 1791, le club des Jacobins ne militait pas pour la constitution d'un État centralisé et comptait maintenir les réseaux de clubs dans les villes de la jeune République. Il était à l'origine favorable à une certaine décentralisation. Mais il devint favorable à la centralisation dès 1792 pour faire face aux troubles et à la crise économique. Pour régler ces désordres, la Convention pourtant acquise à l'idéologie libérale, s'appuya sur un État fort et centralisé, qui portera pendant les deux siècles suivants la dynamique de modernisation de la société. Les clubs furent dissouts en 1795, lors du renversement de la Convention et la mise en place du Directoire. Ainsi fut mise en route la république jacobine française sur le modèle d'un État centralisé.

Outre Atlantique, la révolution américaine s'est également appuyée sur un tissu « d'association de citoyens ». Le Congrès Continental de Philadelphie créa dès octobre 1774 une ligue, *l'Association Continentale*, qui fédéra dans chacune des colonies insurgées des comités de surveillance destinés prendre en main l'économie locale (notamment en boycottant

[162] BERTAUD JP., 2004 [1989], *La révolution française*, Paris, Perrin.

les produits importés par l'Angleterre) et à dispenser la moralité puritaine, de manière à rompre matériellement et spirituellement avec la métropole[163].

Au cours de l'insurrection contre la tutelle britannique, ces comités locaux devinrent l'instrument de la coordination et de la propagande révolutionnaire. Puis une fois l'indépendance acquise, ces comités révolutionnaires ne furent pas dissouts comme en France, mais se muèrent en un pouvoir local dit *associationniste* qui devint la base du système fédéraliste américain. C'est précisément cette forme de pouvoir local qu'admira Alexis de Tocqueville, lors de son voyage en Amérique dans les années 1830[164].

1.3 La participation des citoyens et l'État centralisé

Conscient des dérives de la Révolution française, Tocqueville déduit que tout régime politique, même avec des bonnes intentions, peut être amené à priver les citoyens de leur souveraineté lorsque le régime combine deux éléments précis : une *centralisation gouvernementale* et une *centralisation administrative*. L'organisation politique et administrative américaine qu'a observée Tocqueville est caractérisée par une centralisation gouvernementale, qui renvoie à la gestion des *« intérêts communs à toutes la nation »* (en matière de défense, de droits civiques), et une décentralisation administrative, destinée à gérer les questions locales (la vie communale)[165].

De surcroît, la décentralisation administrative offre un cadre pour éduquer les citoyens à la vie démocratique en les faisant participer directement à la vie locale, ce qui réduit le risque que les individus soient isolés et sans pouvoir face à une autorité centrale incarnant une opinion publique dominante, mais étouffant les particularismes, à l'instar du jacobinisme français[166].

Le risque majeur d'une démocratie dominée par les pouvoirs publics est donc la soumission plus ou moins volontaire de l'individu face à des institutions qui prétendent incarner la volonté

---

[163] COTTRET B. (2004), *Op. cit.*

[164] GUELLEC L. (2005), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Paris, Presses Sciences Po.

[165] TOCQUEVILLE A., 2007 [1835], *De la démocratie en Amérique. Livre I*, Paris, Gallimard.

[166] « On comprend que la centralisation gouvernementale acquiert une force immense quand elle se joint à la centralisation administrative. De cette manière elle habitue les hommes à faire abstraction complète et continuelle de leur volonté ; à obéir, non pas une fois et sur un point mais en tout point et tous les jours. Non seulement alors elle les dompte par la force, mais encore elle les prend par les habitudes ; elle les isole et les saisit un par un dans la masse » (Tocqueville, 2007, Livre I)

du plus grand nombre. Par conséquent, il estime que les associations et les sociétés politiques locales permettent d'établir un contre-pouvoir face aux risques de captation de la souveraineté des individus par un État centralisé, en offrant aux individus une tribune afin de mettre en œuvre concrètement la souveraineté du peuple. L'expérience de la démocratie consiste ici en un engagement régulier des individus dans la gestion des affaires collectives locales.

Aujourd'hui, les États américains ont conservé des compétences propres, en matière de droit pénal notamment, mais également à propos de l'organisation du pouvoir local, qui comprend les municipalités, les comtés et des *agences unifonctionnelles* qui mutualisent des moyens et fournissent des services locaux aux villes. Ainsi les règles de fonctionnement des services publics locaux, le partage des responsabilités et les systèmes locaux peuvent varier d'un État à un autre[167].

Ce qui demeure également de l'héritage de *l'associationnisme*, c'est un système de valeurs partagées que l'on retrouve dans une conception typiquement américaine du patriotisme. Cela consiste pour tout un chacun d'être partie prenante de questions collectives, en empruntant une figure centrale inspirée du mythe de l'origine de la nation américaine, le *Minuteman* (milicien), qui peut être sollicité à tout moment pour intervenir lui-même à propos de questions qui concernent la communauté locale : pour la sécurité intérieure (garde nationale, légalisation du port d'armes à feu pour l'auto-défense, patrouilles civiles le long du Rio Grande), pour la scolarité, pour l'environnement, pour les services religieux, etc. Cet héritage culturel représente une conception singulière de la citoyenneté américaine, par rapport à la citoyenneté française. La définition du citoyen se rapporte à sa participation à la vie de sa communauté et ne délègue pas systématiquement l'exécution des services publics à une autorité mandatée.

Un autre courant américain contemporain issu de l'héritage associationnisme, dans le domaine de l'environnement, est le *« civic environmentalism*[168] *»* qui désigne des expériences de participation des citoyens à la définition des règles et des normes des politiques environnementales (ex *Rolling Rules Regime*). Ce courant estime plus efficace ce recours à une définition négociée des normes plutôt que de s'en tenir à des prescriptions réglementaires

---

[167] CHAMPAGNE E. (2002), « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis », *Organisations et territoires*, automne, pp 111-118.

[168] SABEL C.F., FUNG A., KARKKAINEN B. (2000), *Beyong backyard environmentalism*, Boston, Beacon Press.

jugées inopérantes, du fait des réactions de type NYMBY[169] susceptibles de faire obstacle aux mesures environnementales.

Pour sortir de la confrontation entre prescriptions environnementales et revendications citoyennes, ces expériences cherchent à produire des normes intermédiaires[170] constituées d'objectifs environnementaux suggérés par les citoyens, conformément à leurs opinions et leurs intérêts, et validés par les pouvoirs publics qui en mesurent la performance environnementale tout en étant comptables des résultats des actions menées[171].

Ce dernier élément nous semble central dans cette recherche, car c'est à ce type de dispositif participatif que nous voulons comparer ceux qui sont mis en œuvre dans la DCE. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une relative *crise des démocraties* pour laquelle à la fois les règlementations étatiques classiques et les mécanismes correctifs du marché sont conçus comme des solutions insuffisantes pour résoudre les problèmes collectifs[172].

Ils cherchent à concilier l'affirmation de la société des individus avec de nouvelles formes de vie collectives, ou du moins la reconnaissance de l'utilité de la société civile aux côtés des pouvoirs politiques et des acteurs socio-économiques[173]. Toutefois, nous souhaitons éclaircir un dernier élément dans cet examen : si la construction de la démocratie a été en quelque sorte freinée ou retardée du fait des contraintes que nous avons citées, dont on pourrait dire qu'elles relevaient d'une adaptation ou d'une transition nécessaire au changement de régime, comment expliquer que les citoyens aient été maintenus dans un rôle plutôt passif longtemps au-delà de la dite période de transition ?

1.4 La socialisation à la citoyenneté et l'État Providence

Nous venons d'examiner les circonstances par lesquelles les démocraties représentatives modernes ont émergé en réduisant ou en évinçant l'autorité de mouvements qui pouvaient

[169] L'acronyme NYMBY provient de l'anglais *Not In My Back Yard* qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Il désigne un mouvement de résistance d'individus ou d'organisations opposés à la mise en place d'équipements ou d'infrastructures qu'ils jugent nuisibles à leur cadre de vie.

[170] LASCOUMES P. (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, vol40, pp. 43-71.

[171] SALLES D. (2006), *Op. cit.*

[172] *Ibid.*

[173] SUE R. (2003), *La société civile face au pouvoir*, Paris, Presses de Science Po.

relever de la démocratie directe. Ainsi issues de conflits historiques, les institutions représentatives se sont renforcées dans le cadre de l'État au cours des XIXe et XXe siècles.

D'une certaine manière, les pouvoirs qui ont gouverné durant cette période ont estimé que la masse des individus qui étaient devenus des citoyens par décret n'étaient pas devenus pour autant des « citoyens responsables » du jour au lendemain. Il restait à les instruire dans cette direction, à leur faire intégrer les règles et les codes du civisme afin de les dérouter des pratiques insurrectionnelles et contre-démocratiques considérées comme contraires au bien commun[174]. Le projet d'émancipation des individus a ainsi nécessité un travail de socialisation à la citoyenneté, dont l'État républicain a été le principal acteur.

En France, comme dans le reste de l'Europe, la démocratie moderne s'est construite au cours des deux siècles qui ont suivi la Révolution. Deux principales tendances ont dominé le théâtre politique[175]. Durant tout le XIXe siècle et la première moitié du XXe siècle a demeuré le parti dit de la *réaction*, partisan d'une société hiérarchisée. Face à lui, le parti de la *modernisation* de la société est porté d'abord par les héritiers de la Révolution, issus de la bourgeoisie nouvellement industrielle. Mais cette bourgeoise, après l'expérience de la Révolution, a appris à se défier de la masse sociale. Cette dernière est jugée turbulente et trop facilement entraînable comme instrument d'agitation politique. Elle est redoutable pour qui veut déstabiliser le pouvoir en place, et chaque bord politique disposait de ses sympathisants. Les révolutionnaires avaient avec eux le petit peuple des villes, tandis que les conservateurs se reposaient sur la paysannerie.

Mais entre les deux, la bourgeoisie s'est positionnée en tant que force politique plus modérée et a cherché à se soustraire peu à peu de l'influence de la rue. C'est ainsi que dans un premier temps, une partie de la bourgeoisie rejeta le principe du scrutin électoral au suffrage universel, car il faisait participer aux élections la paysannerie plutôt susceptible de soutenir le parti conservateur, et donc de bloquer la modernisation de la société[176].

La conséquence de cette méfiance des modernisateurs républicains vis-à-vis de la population fut d'accroître la distance entre les institutions du pouvoir et les individus et ainsi de renforcer la régulation jacobine. Néanmoins à terme, le fait d'avoir maintenu à distance les citoyens du

---

[174] ROSANVALLON P. (2000), *Op. cit.*

[175] BERSTEIN S., WINOCK M. (2002), *L'invention de la démocratie. 1789-1914*, Paris, Points.

[176] ROSANVALLON P. (2000), *Op. cit*

pouvoir, a limité l'attachement de la population vis-à-vis du régime démocratique, comme en ont témoigné les années 1930 et 1940. Pourtant un parti plus progressiste dès la naissance de la IIIe République (1875-1940) a entraîné un mouvement de *politisation* des masses, à travers les voies institutionnelles de l'instruction publique, mais aussi en autorisant le droit d'association et la formation des partis politiques[177].

Or, à la même époque, le capitalisme évolua vers une phase industrielle intensive, entrainant une série de bouleversements politiques et sociaux considérables. La société paysanne transite peu à peu vers le monde ouvrier au rythme de l'expansion industrielle. La question sociale s'immisce dans le débat politique à propos de la paupérisation de cette classe ouvrière et à propos de la récurrence des crises économiques *cycliques* liées à la difficulté d'ajuster durablement l'offre et la demande des marchés. Ainsi fut remise en cause la capacité des catégories ouvrières à *progresser* par elles-mêmes. Peu à peu, une nouvelle ligne politique prôna une version plus sociale du libéralisme, selon laquelle l'État devait veiller à une redistribution des richesses plus équitables entre les catégories sociales, et à réduire les incertitudes liés aux dynamiques économiques nouvelles[178]. On entra alors dans l'ère de l'État Providence.

Selon cette conception interventionniste, à la conception du marché autorégulateur, jugé à l'origine de désordres de nature économiques, doit être substituée une régulation où l'État est chargé d'orienter et soutenir la croissance. Karl Polanyi observa cette tendance se mettre en place durant la première moitié du XXe siècle, en parlant de *réencastrement* de la sphère économique dans la sphère de l'État[179]. Les règles du jeu en économie perdent en autonomie en étant désormais formulées par le pouvoir politique.

Le *réencastrement* a donné lieu à plusieurs traductions : dans les régimes démocratiques (sous la forme du *New Deal*), dans les régimes autoritaires, dans le fascisme et dans le collectivisme. Il lui est associé un type de gestion administrative propre, rapporté à *l'ère des technocrates*[180], consacrant la montée en puissance des ingénieurs de la haute administration dans la gestion des affaires collectives et creusant encore un peu plus le fossé entre les institutions politiques et les citoyens. Dès lors, un État toujours plus centralisé s'affirma en

---

[177] BERSTEIN S., WINOCK M. (2002), *Ibid*.

[178] ROSANVALLON P. (1990), *Op. cit*

[179] POLANYI K., 1983 [1944], *Op. cit.*

[180] THOENIG J.C. (1987), *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussée*, Paris, L'Harmattan.

tant que protecteur de la société, chargé de résoudre tous les problèmes publics, au titre de garant exclusif de l'intérêt général. La légitimité de l'action publique revint alors aux *experts*, catégorie sociale indiquée pour élaborer des mesures supposées techniquement complexes, au détriment des individus « ordinaires » non qualifiés.

*

* *

Au final, la construction de l'État libéral de première génération a été produite par une rationalisation croissante de l'action d'un État qui s'est maintenu au centre de la régulation des affaires collectives. Cet examen montre que la *légitimité autoritaire* a bien survécu à la Révolution libérale, au titre que les individus n'étaient pas jugés suffisamment mûrs pour endosser un rôle de citoyens participant véritablement aux processus décisionnels.

Toutefois, si les appareils administratifs de l'État d'Ancien régime étaient conçus par les penseurs libéraux comme des instruments au service du souverain, l'État Providence se présente comme une incarnation de la souveraineté des citoyens. Ici la sphère politico-administrative maîtrise la définition des fins et des moyens d'agir à partir d'une vision rationnelle instrumentale des problèmes à traiter[181]. Il s'agit de mettre au point des méthodes cohérentes, voire optimales, en vue d'atteindre les objectifs recherchés[182].

Cela s'est traduit notamment par la mise en place d'une intervention de l'État inspirée de la division scientifique du travail, par une spécialisation en autant de ministères que de secteurs socio-économiques nécessitant une prise en charge collective[183]. En effet la recherche de cohérence a supposé que chacun de ces secteurs repose sur une ingénierie qui lui soit propre en fonction des particularités de chacun des domaines. Toutefois, cette gestion étatique a été mise à mal durant la seconde moitié du XXe siècle, augurant un retour des solutions inspirées de l'idéologie libérale qui mettent en avant l'autonomie des individus selon des registres plus larges que les seules rationalités économiques.

---

[181] GIDDENS A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

[182] WEBER M. 1995 [1921], *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.

[183] GIDDENS A. (1994), *Op. cit.*

SECTION 2. La critique de l'État Providence et le recours au public

En orientant et en soutenant la croissance des démocraties libérales, l'État Providence a alimenté une prospérité économique importante durant la période des *Trente Glorieuses*, en prenant en charge la reconstruction et la modernisation de la société. Grâce à l'application de méthodes rationalisées dans les domaines économiques (investissements publics, infrastructures, organisation du travail…) et sociaux (planning familial, éducation, santé…), le niveau de vie moyen s'est considérablement amélioré au point d'entraîner les sociétés occidentales dans l'ère de la *consommation de masse*. Cette situation semblait indiquer la stabilité de l'État Providence. Or en peu de temps, le réencastrement du marché et de la société dans le politique est devenu de moins en moins acceptable. Que s'est-il passé, et en quoi la remise en cause de ce modèle a-t-elle coïncidé avec la question de la participation politique des individus ?

2.1 L'essoufflement de l'État Providence et la crise de la modernité

La période contemporaine est marquée par des transformations des manières de faire de la politique qui donnent lieu à un renouvellement et une diversification des formes et des outils d'intervention publique. Ces transformations, impulsées depuis les années 1980 par le constat de l'échec relatif des politiques interventionnistes de l'État Providence[184], sont alimentées par une série de référentiels qui dénotent une volonté de s'affranchir de la juridiction jacobine jugée trop rigide et trop dirigiste. Le local, le pragmatisme, la flexibilité, la transparence redéfinissent la légitimité d'une action publique renouvelée, entrainant une évolution vers un *droit subjectif* de plus en plus complexe et composite qui vise à satisfaire simultanément un certain nombre d'attentes, qui peuvent parfois s'avérer contradictoires.

Ces solutions doivent en effet « être jugées supportables par les agents économiques, administrables par une organisation collective concertée, justes et redevables par les publics-destinataires, légales pour faire front aux risques de judiciarisation, efficaces par rapport aux problèmes posés, évaluables quant aux résultats et imputables quant aux responsabilités » [185].

[184] LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. 128.

[185] SALLES D. (2006), *Op. cit.*

Cette évolution du droit et de la gouvernance est imputable à une série de facteurs qui convergent vers une impression de crise de la régulation propre à l'État Providence.

2.1.1 Les trois crises de l'État Providence : économique, idéologique et politique

Depuis la fin des années 1960, on considère l'État Providence *en état de crise*. Cette crise comporte au moins trois dimensions[186] : une dimension économique, une dimension sociale et une dimension politique. La dimension économique est liée à la difficulté de financer l'État Providence en raison du ralentissement de la croissance vivement ressenti à partir des années 1970[187]. Les mesures visant à soutenir la croissance économique via un investissement massif de l'État ne génèrent plus autant de retours sur investissement qu'auparavant, comme le montrent les indicateurs économiques qui depuis cette période témoignent d'un état de récession quasiment ininterrompu.

De même, plus récemment, la pression des pays émergents pratiquant le *dumping* grâce à des prix plus compétitifs, les faibles gains de productivité réalisés dans l'industrie de pointe domestique, la hausse du coût des matières premières importées ou encore la saturation de l'offre de travail, semblent avoir eu raison des solutions interventionnistes, provoquant le retour en force du modèle du marché autorégulateur conformément à l'approche économique orthodoxe. En conséquence, les acteurs se trouvent pénalisés par un déséquilibre chronique du budget de l'État limité dans ses dépenses et sont appelés à compter sur leur propres capacités pour se réaliser[188].

Deuxièmement, la dimension idéologique de la crise de l'État Providence renvoie au sentiment d'étouffement que les individus ont manifesté à l'égard à la fois d'une tutelle administrative d'un pouvoir politique jugée omniprésente, alliée à un *consumérisme* considéré comme une nouvelle forme d'aliénation et de domination des individus. La critique du consumérisme considère la consommation de masse comme une manière de rendre

---

[186] ROSANVALLON P. (1981), *La crise de l'État Providence*, Paris, Seuil.

[187] AGLIETTA, M. (1999), « Les transformations du Capitalisme contemporain », in CHAVANCE B., MAGNIN E., MOTAMED-NEJAD R., SAPIR J. (éd.), *Capitalisme et Socialisme en perspective*, Paris, La Découverte.

[188] HACHE E. (2007), *Op. cit.*

dépendants les individus de besoins matériels et superficiels[189] et qui limite leur rationalité en les façonnant d'après l'idéal type de l'*homo-œconomicus*. La contestation des années 1960 a été l'occasion d'exprimer un désir d'émancipation des individus vis-à-vis de l'aliénation étatique et marchande, notamment à travers les thèmes de « l'autogestion » et de la « croissance zéro », afin de trouver une issue à cette forme de régulation. Cette crise sociale a rapidement embrayé sur une crise politique, remettant en cause le fonctionnement des institutions de l'État, exprimant le sentiment que la gouvernementalité et les rationalités de l'État Providence n'ont finalement produit qu'une *démocratie inachevée*[190].

Enfin la crise *politique* de l'État Providence tient à deux aspects. Le premier aspect renvoie à une séparation estimée trop déséquilibrée entre les pouvoirs et jugée à l'origine d'un certain déficit démocratique. En France, ce déficit démocratique est dénoncé au tournant des années 1960 lorsque se mit en place la Ve République destinée à renforcer le pouvoir exécutif au détriment du pouvoir parlementaire. Cette *présidentialisation* du régime répondait à une crise politique menaçant les institutions et l'ordre social. Le régime parlementaire de la IVe République n'ayant pas résisté aux secousses engendrées par les guerres coloniales des années 1950 l'opinion a ainsi plébiscité, dans l'urgence, le retour du Général de Gaulle pour reprendre en main les responsabilités gouvernementales.

Si la Ve République a renforcé l'autorité du pouvoir exécutif, c'est donc avant tout pour rétablir l'ordre à l'intérieur du pays. Après le coup de force de mai 1958 à l'origine du changement de régime et de constitution, le Général de Gaulle fit valider par référendum en 1962 la présidentialisation du régime afin de court-circuiter l'autorité du Parlement. Le fait d'élire le Président de la République par les citoyens eux-mêmes renforça en effet la l'autorité de ce dernier désormais directement en phase avec la population dont il prétend incarner la sensibilité mieux que quiconque.

Or une fois que l'ordre fut retrouvé, la prééminence du pouvoir exécutif a été l'objet de controverses, considérée comme un abus de pouvoir notamment à gauche, qui opposa le principe de la *participation* en contrepoids de ce renforcement du pouvoir exécutif[191]. Cette

---

[189] LIPOVETSKY G., (1983), *L'ère du vide*, Paris, Folio essais.

[190] ROSANVALLON P. (2000), *Op. cit* .

[191] BLONDIAUX L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil.

critique de fond remit au jour la question de la *démocratie directe*¸ désormais formulée en termes de « participation » ou de « démocratie participative[192] ».

Le second aspect de la crise politique de l'État Providence est lié à un affaiblissement de la légitimité de l'intervention publique du fait des difficultés croissantes de l'État à tenir les objectifs d'efficacité assignés à son intervention[193].

Ce constat est commun à la plupart des domaines d'intervention de l'État : relance de l'économie, politiques de l'emploi, de la santé, de l'éducation, etc. Ce déficit d'efficacité peut avoir différentes origines. Ou bien les mesures mises en œuvre sont insuffisantes ou insuffisamment adaptées pour atteindre les objectifs assignés, ce qui suppose de repenser les méthodes de gestion. Ou alors ce sont les attentes des individus qui ont changé[194], ce qui suppose non seulement de redéfinir les objectifs politiques, mais aussi la manière de les définir, notamment en concertant les acteurs de la société.

2.1.2 Le recours aux réglementations négociées et le nouveau management public

Le domaine de l'environnement est particulièrement affecté par ces critiques de fond. Nous avons vu dans le premier chapitre les difficultés rencontrées depuis les années 1970 pour mettre en œuvre les directives européennes issues des premiers Programmes d'Actions Environnementales. Les modes d'arbitrage propres à l'action publique étatique n'ont pas permis une substantielle appropriation des objectifs environnementaux, du fait du coût que représente la mise en œuvre de ces mesures mais aussi du fait des groupes d'intérêts qui ont résisté aux prescriptions européennes.

L'argument régulièrement mobilisé pour justifier ces résistances renvoie au sentiment que les législateurs européens méconnaissent « la réalité des problèmes » et ainsi les textes européens ne peuvent s'appliquer que dans la limite de l'économiquement acceptable[195]. Dans cette perspective, la participation de la société à la production des normes collectives constituerait

---

[192] BLATRIX C. (2000), *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de science politique, Paris I.

[193] DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

[194] DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, SEUIL.

[195] WEALE A. (2003), *Environmental governance in Europe*, New York, Oxford University Press.

une manière de réduire le fossé présumé entre les législateurs et les groupes cibles, afin que ces derniers prescrivent eux-mêmes les normes qui leur semblent acceptables[196].

Ces nouvelles orientations de l'action publique déplacent inévitablement les rôles de chacun et tendent même à redéfinir l'État lui-même[197]. Dans l'idéal, les législateurs n'imposent plus mais proposent des objectifs aux acteurs qui les discutent, de manière à élaborer leurs propres propositions (ou contre-propositions) qu'ils soumettent aux pouvoirs publics chargés à leur tour de les évaluer et de les valider. L'État n'est plus qu'un simple régulateur, il est arbitre du jeu économique et doit composer avec de nouveaux acteurs. L'action publique n'est plus censée agir dans le sens de l'intérêt général, elle doit désormais prouver son efficacité et cette efficacité passe par la construction d'un management public calqué sur celui de l'entreprise privée (*New Public Management*). Désormais, le droit est placé au service d'une certaine efficacité et soumis au jugement critique[198]. Cette forme de contrôle du politique par la société suppose la consultation des différents acteurs, une culture de la négociation et la contractualisation de l'action publique : on cherche à privilégier la discussion plutôt que la contrainte[199].

*

* *

Ainsi la participation de la société à la gestion des affaires collectives s'inscrit de manière générale comme une solution à la crise de l'État Providence, une crise à la fois matérielle (les moyens impartis à l'action publique sont de plus en plus limités) et une crise idéologique (critique du *trop d'État*, discrédit porté à l'endroit des législateurs). En réponse, les solutions préconisées remettent sur le devant de la scène les référentiels du *marché*[200], ou plus exactement des modalités de gestion inspirées de la pensée libérale destinées à l'origine à assurer une concurrence loyale (*pure et parfaite*) entre les opérateurs économiques. Les

---

[196] BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

[197] CHEVALLIER J. (2004), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ.

[198] *Ibid*.

[199] GAUDIN J.P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

[200] MULLER P. (2007), « Peut-on (encore) penser le global à partir du rural ? Réflexions d'un politiste », *Économie rurale*, n° 300.

politiques publiques s'éloignent des « grands récits » qui prédéterminent une conception *clé en main* de l'intérêt général et donc des orientations collectives à suivre, et à la place, organisent la confrontation des acteurs afin de faire émerger des orientations pragmatiques qui reflètent les points de vue exprimés et incarnent des compromis sociaux[201].

Cependant, ce type de gouvernementalité a été soumis à plusieurs risques. Premièrement les compromis sociaux sont susceptibles de dévier par rapport aux finalités des réglementations (ici, l'amélioration de la qualité de l'eau). Deuxièmement, les acteurs et les points de vue sont susceptibles de peser inégalement lors de la réalisation des compromis sociaux, autrement dit, on risque de voir se reproduire au niveau participatif l'un des travers majeurs du régime représentatif.

C'est ainsi que plusieurs principes économiques de la concurrence pure et parfaite trouvent leur justification. La transparence des informations et la pluralité des acteurs lors des débats sont censées corriger ou anticiper ce type de travers de manière à ce que les compromis sociaux se réalisent loyalement : pour éviter un trop grand écart entre les réglementations et leur opérationnalisation d'une part, pour que la participation du public soit réalisée de manière équitable d'autre part. Ce sont ici les *effets de l'institutionnalisation de la participation du public*[202] que nous présumons pour la consultation DCE. Cependant, nous allons examiner à présent comment la participation du public qui a émergé et pris forme depuis plusieurs décennies, s'est heurtée aux rationalités et aux stratégies du pouvoir politique « historique ».

2.2 Vers une standardisation de la participation du public

La citoyenneté moderne, nous l'avons vue, peut être envisagée comme le produit de l'intervention d'un État tout autant libéral – pour ce qui est de la garantie des libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et la liberté d'élection de ses représentants – que dirigiste, dans la mesure où ce sont les organismes d'État qui déterminent les orientations des politiques. Néanmoins, si le citoyen a été la création d'un tel formatage, les éléments de crise que nous venons d'évoquer montrent qu'une fois suffisamment socialisés au

[201] CHEVALLIER J. (2004), *Op. cit.*

[202] BLATRIX C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, vol 15.

fait politique, les citoyens sont en mesure de déborder du cadre, autrement dit de devenir des acteurs autonomes en capacité d'interagir plus activement que le simple fait de mandater des représentants via l'élection[203].

La contestation qui se généralisa en Occident dans les années 1960 prôna dans certains cas la reconnaissance de modalités d'engagement politique fondées sur les thèmes de la mobilisation, du local, de l'autogestion, de l'alternatif notamment[204]. Autrement dit les citoyens ont en quelque sorte affirmé être prêts à assumer la responsabilité de tout ou partie des affaires collectives. Face à ces attentes sociales, les pouvoirs publics ont élaboré des espaces pour accueillir la participation, tout en veillant toutefois à maintenir leur ascendant sur cette citoyenneté revendiquée.

2.2.1 La participation spontanée et l'autogestion (années 1960/70)

Après mai 68, la crise sociale et la crise politique de l'État Providence convergent autour d'un phénomène participatif dans le cadre du pouvoir municipal[205]. Des expériences de participation du public en milieu urbain prennent la forme de *conseils de quartier* (Grenoble, Roubaix, …), conçus comme espaces de remise en cause d'une démocratie locale jugée comme trop paternaliste[206]. Une caractéristique essentielle de ces conseils de quartier, qui les distinguera de la participation du public de la DCE, est que cette participation du public dans le pouvoir municipal s'est construite par la mobilisation de manière ascendante[207].

A l'origine, ce sont ainsi des collectifs de citoyens spontanés qui ont plébiscité ces espaces participatifs, conformément aux aspirations de *mai 68* et le retour de l'idéal *d'autogestion*, qui traduisent une volonté de renouvellement des comportements politiques et sociaux (refus du trop d'État et refus des normes productivistes qui nuisent au cadre de vie). Ils y opposent une conception de la démocratie vécue au quotidien où ce sont les utilisateurs, les usagers, les travailleurs qui doivent détenir le pouvoir, prendre les décisions qui les concernent et inspirer

---

[203] SUE R. (2003), *Op. cit.*

[204] NEVEU E. (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.

[205] LEFEBVRE R. (2011), « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUE M.H., SIMTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.

[206] *Ibid.*

[207] BLONDIAUX L. (2008), *Op. cit.*

les politiques suivies[208]. L'autogestion a trouvé également une traduction dans la sphère professionnelle à l'image de l'entreprise LIP, alors sur le point de déposer le bilan, qui fut reprise en main par les employés afin d'éviter leur licenciement.

Dans le cas de la démocratie participative, les conseils de quartier ont bien eu vocation à rééquilibrer un pouvoir politique et administratif *top down* jugé trop dirigiste. Néanmoins, ces expériences participatives ascendantes dans le cadre du pouvoir municipal n'ont pas résisté à terme à l'essoufflement du mouvement social qui les avait portées. L'effervescence du début des années 1970 s'est tarie à la fin de la décennie et les espaces participatifs ont été réinvestis rapidement par les élus locaux, jusque là méfiants vis-à-vis de cette dynamique citoyenne spontanée sur laquelle ils n'avaient que peu de prise[209].

Parallèlement, la gauche institutionnelle qui se préparait à l'alternance politique, chercha à traduire la revendication participative dans le cadre des programmes gouvernementaux classiques. Les thèmes de l'autogestion et de la démocratie de proximité ont été ainsi progressivement réduits à de simples arguments mobilisateurs, annonçant le caractère réducteur des mesures de décentralisation à venir[210]. En effet, les lois de décentralisation depuis 1982 ont essentiellement procédé à un renforcement du pouvoir notabiliaire au détriment d'une plus grande prise des citoyens sur la politique locale[211].

2.2.2 Les lois de décentralisation (années 1980)

Les mesures de décentralisation des années 1980 ont été présentées comme une tentative de réaliser une *démocratie de proximité*, par le transfert de compétences de l'État central vers les élus locaux[212]. La notion de démocratie de proximité se réfère à des espaces de dialogue purement consultatifs entre les élus et les citoyens, par opposition aux scènes de la démocratie participative théoriquement décisionnelles[213]. Or, la plupart du temps, la mise en œuvre de la

---

[208] BERSTEIN S. (2003), « L'usage politique de l'autogestion », in GEORGI F., *Autogestion, la dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne.

[209] LEFEBVRE R. (2011), *Op.cit.*

[210] BERSTEIN S. (2003), *Op.cit.*

[211] RONDIN J. (1985), *Le sacre des notables. La France de la décentralisation*, Fayard, Paris.

[212] NEVERS J.Y (1992), « La décentralisation contre la société bloquée », in HIRSCHORN M. (dir.), *La décentralisation : une évaluation sociologique*, Université d'Orléans (article en ligne HALSHS)

[213] BACQUE M.H., SINTOMER Y. (2011), « Le temps long de la participation », in BACQUE M.H.,

décentralisation n'a même pas produit ce niveau minimum de consultation, se limitant à formaliser les *régulations croisées* qui existaient préalablement entre les représentants de l'État et les « grand élus[214] ».

Le projet des lois de décentralisation (loi Defferre, 1982) a consisté à rapprocher la décision politique des citoyens, en attribuant aux collectivités territoriales des compétences dans les domaines du développement économique territorial qui touchent particulièrement les individus. Cette conception de la décentralisation avait un caractère original dans la modernité républicaine, et dans l'histoire française de l'État plus généralement[215].

L'État Providence qui se renforça en France après 1945, développa son administration centrale dans une perspective similaire avec notamment le Commissariat au Plan, la politique d'aménagement du territoire, la modernisation du monde rural, le tout piloté depuis Paris à partir des Grands Corps administratifs (Ponts et Chaussées, École des Mines, …). En apparence, l'organisation politique et administrative de l'État Providence se présente comme une structure hiérarchique verticale qui exclut le pouvoir local de la définition des objectifs des politiques publiques.

Cependant, avant les mesures de décentralisation, le fonctionnement de l'État Providence reposait *de facto* sur la coopération et sur des arrangements, souvent informels, entre les services de l'État et les notables locaux afin de faciliter la mise en œuvre des politiques et d'assouplir la régulation des conflits potentiels entre centre et périphérie[216] : les régulations *croisées*[217].

Les notables occupaient ainsi, informellement, la fonction stratégique de médiateurs entre l'État central et l'environnement local, en position de négocier localement les objectifs et le contenu des politiques publiques. Forts de cette situation favorable, ce sont en réalité les « grands élus locaux » (députés-maires, sénateurs) qui ont élaboré au Parlement les lois de décentralisation, afin de formaliser à leur avantage leurs relations informelles avec l'État central, en établissant un transfert des compétences du pouvoir central vers le pouvoir local, et

---

SIMTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, Paris.

[214] NEVERS J.Y. (1992), *Op. cit.*

[215] RICHET D. 1999 [1973], *La France moderne : l'esprit des institutions*, Champs Flammarion, Paris.

[216] GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, Paris ; WORMS JP. (1966), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3

[217] CROZIER M., THOENIG J.C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16/1, janvier-mars.

ce au détriment des citoyens, malgré leurs discours prétendant mettre en œuvre la démocratie de proximité.

2.2.3 La participation du public institutionnalisée (1990/2000)

Après l'essoufflement de la participation *ascendante* à la fin des années 1970, et le renforcement du pouvoir des notables dans les années 1980, le thème de la participation réapparait dans les années 1990 et 2000, cette fois-ci de manière descendante par la voie institutionnelle. Désormais ce sont les gouvernements nationaux qui prescrivent la norme participative, en consacrant une série de législations qui renforcent les termes de la transparence et de la participation.

Plusieurs législations françaises ont progressivement inscrit la participation du public comme une norme légale dans l'action publique. En France, ce phénomène débute avec la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures. Cette circulaire prévoit une procédure de concertation *démocratique et transparente* sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures dès la conception des projets, en amont de l'enquête publique, afin de réduire l'opacité des processus de décision et de renforcer l'acceptabilité des projets et la légitimité des décisions[218].

A l'issue de cette première étape est adoptée la loi Barnier du 2 février 1995 qui a créé une instance permanente chargée d'organiser le débat public : la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). En complément de la loi Barnier, la loi de 2002 dite de « démocratie de proximité », promeut la CNDP en autorité administrative indépendante et reconnait la légitimité, lorsqu'elles se présentent, des demandes d'implications citoyennes au sein du processus décisionnel[219].

La concertation est également devenue un volet obligatoire dans le cadre de l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (loi sur la Solidarité et le Renouvellement urbain, décembre 2000). Le principe participatif fut finalement inscrit dans la Constitution française en 2004 avec la Charte de l'environnement qui précise que « *toute personne est en mesure de demander aux autorités publiques toute information relative à l'environnement qu'elle détient* » (art.7).

---

[218] BLATRIX C. (2002), *Op. cit.*

[219] MONNOYER-SMITH L. (2006), « La pratique délibérative comme invention politique », *Sciences de la société*, n°69

De plus, au niveau communal, on a assisté depuis les élections municipales de 1995, à une diversification des techniques et des procédures permettant d'établir le contact et le dialogue avec les habitants, présentées comme relevant de la démocratie participative[220] : conseils de quartier, référendums, questionnaires postaux, système de questions / réponses dans la presse locale, pratique des sondages, forums Internet, etc.

Ainsi s'est progressivement développée une législation qui gratifie d'un caractère obligatoire *la prise à témoin du public* durant la conduite de projets polémiques. Ce phénomène a déjà fait l'objet d'un nombre important de recherches consacrées d'une part à analyser le déroulement de débats publics et de procédures de consultation mis en œuvre autour d'études de cas devenus emblématiques (politique de la ville[221], définition de périmètres protégés[222], projets de barrages[223], de lignes électriques à haute tension[224], de voies ferrées pour le passage du TGV[225], de controverses autour des OGM[226], d'accidents industriels[227] …), et consacrées d'autre part à mesurer la robustesse et les effets de ces procédures dans le processus décisionnel.

L'analyse du déroulement des procédures interroge principalement les méthodes employées (modes d'expression et de production des compromis collectifs), le statut des acteurs ainsi que leurs capacités stratégiques (le rôle et le comportement de chaque catégorie d'acteurs ; en se focalisant particulièrement sur la société civile et les habitants / groupes-cibles / usagers ; sur la formation et la reformation des coalitions ; sur l'appropriation des enjeux ; et sur les effets

---

[220] LEFEBVRE R., NONJON M. (2003), « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », in *Démocratie locale et internet, Sciences de la société*, n°60

[221] LEFEBVRE R., NONJON M. (2003), *Op. cit.*

[222] BECERRA S. (2003), *Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, thèse de sociologie, UTM, Toulouse

[223] MARCANT O. (2005), « Le débat public Charlas : scène dramatique entre concertation institutionnelle et contestation associative », *Sud-Ouest Européen*, n°20

[224] SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.M., GARIEPY M., GAUTHIER M. (dir.), 2006, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

[225] BLATRIX C. (2002), *Op. cit.*

[226] CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

[227] SURAUD M.G (2007), *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, Paris, La documentation française.

de débordement), ou encore sur la production des savoirs et le déplacement des paradigmes gestionnaires.

*

* *

L'histoire de la participation du public ne donne pas à voir une évolution linéaire. Partie du succès populaire du thème de *l'autogestion* dans les années 1960 et 1970, en porte-à-faux avec le pouvoir étatique et le pouvoir local traditionnels, les protagonistes des mesures de décentralisation ont trouvé dans la revendication participative un prétexte pour réformer l'administration territoriale en faveur de conceptions fédéralistes longtemps honnies par les partisans du jacobinisme. La lutte entre ces deux conceptions de l'action publique, remontant à la Révolution française, n'a mobilisé pour l'essentiel que des acteurs politiques institutionnels et a fait perdre de vue que l'objectif initial de la réforme était de rapprocher les individus de leurs représentants. Ces éléments confirment la thèse de la coexistence de la *légitimité autoritaire* et de la *légitimité démocratique* au sein de l'État libéral, y compris après la recherche de dépassement de l'État Providence, compte tenu du peu de place accordé aux citoyens durant les processus de décision.

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que les procédures participatives ont trouvé un regain d'intérêt, devant l'inquiétude suscitée par la montée de la défiance des citoyens à l'égard de leur représentant légaux[228] et devant les défis posés par les enjeux environnementaux et territoriaux aux formes de gestion centrées sur la prépondérance des pouvoirs publics. Les recherches menées autour de l'institutionnalisation des procédures participatives ont précisément interrogé en quoi consiste ce *regain d'intérêt* manifesté par la sphère politique.

[228] SUE R. (2003), *Op. cit.* ; BALME R., MARIE J.L., ROZENBERG O. (2003), « les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, n°3, vol.10, De Boek

Conclusion du chapitre2

Il y a plusieurs manières d'analyser les dispositifs de consultation du public. Soit l'on n'examine que les aspects procéduraux des dispositifs en les confrontant à un idéal délibératif correspondant à des normes de sociabilité publique : *la démocratie revient à gouverner en bonne intelligence les uns avec les autres*. Soit on rapporte ces mêmes aspects procéduraux aux tendances lourdes de l'histoire, notamment à la tension permanente entre les deux légitimités (*autoritaire* et *démocratique*) qui ont balisé les changements de régime, et les modes de pensée qui ont alimenté ces changements de régimes.

Le parti pris dans cette thèse est de considérer l'institutionnalisation du public-témoin moins comme une fin en soi conformément à un idéal délibératif, que comme une dynamique qui, face à un essoufflement du politique cherche à articuler deux légitimités politiques : la légitimité représentative dans la mesure où les pouvoirs publics conservent *in fine* le dernier mot dans les processus de décision ; et la légitimité démocratique, dans la mesure où ces mêmes pouvoirs publics sont soumis à un effort de redevabilité vis-à-vis des citoyens-usagers.

Le protocole d'investigations suggéré ne vise pas à juger de la capacité ou de l'incapacité des pouvoirs publics à organiser la consultation du public conformément à un idéal normatif, mais bien à saisir les rationalités qui interviennent dans les dynamiques examinées : comment s'articulent-elles les unes aux autres dans les configurations observées ? Y-a-t'il des rationalités qui pèsent plus que d'autres dans cette articulation ? Cet examen vise à identifier où se situe la réalité du pouvoir au sein de ces configurations : les innovations procédurales sont-elles en mesure d'infléchir les processus décisionnels? Et au moyen de quel mécanisme : la délibération du public ? Ou bien la crainte que cette dernière suscite ?

Pour cela, les trois chapitres empiriques examinent respectivement les trois types de mécanismes susceptibles de renseigner où se situe la réalité du pouvoir (la reconfiguration globale de la gestion de l'eau, effets sur l'action publique elle-même et son contenu et effets de la prise à témoin du public).

Chapitre 3

La transposition de la DCE en France et aux Pays-Bas

La mise en œuvre de la DCE interroge les processus de reconfiguration organisationnelle et territoriale de la gestion de l'eau. La requalification des problématiques de l'eau en termes d'espaces et d'environnements à protéger[229] engendre de nouvelles territorialités où sont redéfinis les enjeux, les acteurs et les systèmes de gouvernance. Nous avons montré dans le chapitre 1 que cette dynamique de reconfiguration territoriale est à l'œuvre depuis plusieurs décennies, alimentée par l'introduction régulière de nouveaux enjeux, de nouveaux acteurs et de nouveaux dispositifs dans les processus décisionnels.

De la même manière, l'application de la DCE qui fixe de nouveaux caps pour la politique de l'eau (le bon état écologique notamment) et de nouvelles règles de gestion (internalisation des coûts et consultation du public), doit amener les États-membres à recomposer une nouvelle fois la gouvernance territoriale de leur politique de l'eau. L'objectif de ce chapitre est de rendre compte des stratégies de transposition mises en œuvre par la France et par les Pays-Bas pour appliquer la DCE, en se focalisant sur deux éléments spécifiques. Premièrement, selon une analyse multi-niveaux et multi-acteurs, il s'agit d'identifier comment sont réparties les compétences de la DCE dans les configurations de la politique de l'eau en France et aux Pays-Bas. Deuxièmement, il s'agira d'examiner la place qui est faite à la consultation du public au sein de ces configurations.

En somme, cet examen du premier niveau de transposition de la DCE, le niveau adaptatif, interroge la *gouvernance* de la politique de l'eau. Le recours à la gouvernance territoriale comme grille d'analyse est destiné à révéler les dynamiques d'institutionnalisation du cadre

[229] NARCY J.B. (2004), *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, PIE-Peter Lang . Bruxelles.

opératoire où se construisent les règles, les normes relatives au partage et à l'accès aux ressources en eau[230]. Le territoire constitue un lieu de plus en plus prégnant d'élaboration de nouvelles normes collectives qui contribuent à sa restructuration[231].

Comme nous l'avons vu, ces dynamiques de construction ou de recomposition territoriale sont porteuses d'enjeux sociaux, environnementaux et financiers importants. En effet, les questions du partage et de réallocation des ressources peuvent déboucher sur des situations de vives tensions, dans un contexte marqué par une complexité accrue des interdépendances territoriales et par une concurrence entre les espaces, les projets de développement et les acteurs qui les animent[232].

De plus, les territoires infranationaux, considérés par l'Europe comme le cœur des capacités de résistance vis-à-vis des normes environnementales, les jeux de coopération et les résultats des négociations locales sont désormais soumis à une exigence de transparence et de redevabilité vis-à-vis de l'Europe, mais également vis-à-vis des citoyens pris à témoin en vue d'exercer un hypothétique contrôle sur l'action publique. C'est pourquoi l'analyse de la manière dont les États membres ont interprété les principes de la DCE, pour ce qui est de la dynamique de recomposition territoriale, fournit une première série de résultats qui éclairent la façon dont le public est pris à témoin dans le jeu des interdépendances complexes.

Précisons par ailleurs que ce chapitre est destiné à montrer de quelle manière les États ont traduit la DCE en droit national, comme cela a pu être fait dans plusieurs autres recherches[233]. En partant des règlementations adoptées par les États et de la documentation fournie par les services compétents (Agences de l'Eau en France, *Rijkswaterstaat* [RWS] aux Pays-Bas), l'analyse des stratégies nationales procède dans un premier temps, par l'inventaire des organisations mobilisées dans les systèmes d'acteurs, dans un deuxième temps par l'examen des règles établies dans chacun des pays pour se conformer à l'articule 14 de la DCE sur la consultation du public.

---

[230] GHIOTTY S. (2010), « Le bon état écologique des eaux pour 2015 : une ambition qui bouscule la gestion des territoires en France », in SCHNEIER-MADANES G., *L'eau mondialisée : la gouvernance en question*, Paris, La Découverte.

[231] MAGGI-GERMAIN N. (2008), « La territorialisation du droit : l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue », in *Droit et société*, n°69/70.

[232] BILLET P. (2005), « La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la directive 2000/60 du 23 octobre sur l'eau », in La gestion locale des cours d'eau, Droit de l'environnement, n°125, n° spécial.

[233] WIERING M., UITENBOOGAART Y. et al. (2009), *Dealing with Complexity and Policy Discretion*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Section 1. La reconfiguration de la gouvernance de l'eau en France et aux Pays-Bas

Les dernières décennies ont été marquées, en France et aux Pays-Bas, par l'élaboration de territoires de gestion intégrée qui reposent sur des équilibres complexes entre toute une série d'acteurs aux intérêts souvent divergents : l'État central, les collectivités locales, les organisations professionnelles, les associations de protection de la nature, etc. Ces territoires sont par ailleurs régulés par des outils de planification, parfois déjà proches de ceux attendus au titre de la DCE, comme le SDAGE en France.

Autrement dit, les territoires de l'eau sont des espaces depuis longtemps « occupés » par un grand nombre d'acteurs ou d'organisations qui, de fait, ont acquis une expérience de cette gestion territoriale, ont tissé des liens en formant notamment des coalitions d'intérêts, ont parfois acquis des attributions en siégeant dans des commissions ou des assemblées diverses. Comment la DCE a-t-elle contribué à ré-agencer la gouvernance territoriale de l'eau ?

1.1 La transposition de la DCE en France : l'accréditation des bassins versants

La DCE demande que le bassin hydrographique soit l'échelle administrative de référence pour l'élaboration des Programmes de Mesures (PDM). Etant donné que la France disposait déjà de cette échelle de gestion, elle y a trouvé naturellement une validation de sa gouvernance de l'eau. Il manquait toutefois aux configurations françaises par bassins la participation directe du public. Conformément à la conception *représentative* de la démocratie française, les intérêts et l'opinion du public ne s'y exprimaient en effet jusqu'alors qu'à travers des représentants élus ou désignés (élus, services de l'État, organisations professionnelles, associations de protection de la nature, etc.). Avant d'examiner le rôle particulièrement dévolu au public, il faut préalablement saisir comment sont repositionnés ces différents représentants.

1.1.1 La transposition de la DCE dans le droit français

La transposition de la DCE apparaît formellement dans la législation depuis l'adoption de la «Loi 2004338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau[234]», suivie du «Décret no 2005-475 du 16 mai 2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux[235]» qui mettra en place les instruments de gestion, et sera finalement abrogé par le « Décret 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement[236] ».

Cette première législation transpose en droit français les obligations de la DCE. Elle impose notamment à la France l'obligation de résultats : atteinte de « bon état », réduction des rejets de substances prioritaires avec obligation de résultat, ainsi que ses moyens en intégrant la participation du public qui peut formuler ses observations durant la procédure d'élaboration des nouveaux « plans d'aménagement des eaux » (ou « SDAGE revisité »).

Ainsi la France a mis à contribution les Comités de Bassin et les Agences de l'eau pour élaborer les PDM prévus par la DCE. Elle s'est également fortement appuyée sur les outils de planification émanant de la loi de 1992 que sont les SDAGE et les SAGE car les outils de planification prévus par la DCE présentaient des similitudes nombreuses. De ce fait, le système français de gestion des eaux s'apparente sur plusieurs points à ce que demande de mettre en œuvre la DCE.

Cependant, l'obligation de résultats et l'obligation de consulter le public sont bien deux éléments inédits qui rompent sensiblement avec les pratiques observées jusque là[237]. En effet, jusqu'à présent, les instances de bassin (Agence de l'eau et Comités de bassin) étaient tenues à l'obligation de moyens à mettre en œuvre dans le cadre de programmes d'action et des SDAGE, en consultant les acteurs institutionnels pour fixer les grandes orientations des actions financées par les redevances.

Dans les faits, le ministère de l'Environnement n'avait pas attendu le vote de cette loi de transposition pour établir l'agenda national de mise en œuvre de la DCE, puisque celui-ci

---

[234] Publié dans le J.O. de la République française n° 95 du 22 avril 2004.

[235] Publié dans le J.O. de la République française du 17 mai 2005.

[236] Publié dans le J.O. de la République française du 23 mars 2007.

[237] GHIOTTY S. (2010), *Op. cit.*

avait été présenté aux Agences de l'Eau dès 2002. La figure 8 ci-dessous montre l'agenda DCE défini par le ministère de l'Environnement, dans lequel apparaissent (en grisé) les étapes de la consultation du public et des partenaires institutionnels du bassin, qui avait été alors établi. On y retrouve les échéances de 2005 et de 2008 prévues pour la consultation du grand public, qui seront organisées sous la forme de *campagnes médiatisées* de consultation. Nous reviendrons sur ces éléments en deuxième partie du chapitre.

Figure 8 : L'agenda de transposition de la DCE en Adour Garonne
2004 : Identification des masses d'eau, analyse économique, état des lieux et registre des zones protégées
Janvier 2004 : Réunion des commissions territoriales ; présentation de la DCE et soumission de l'état des lieux (des masses d'eau) réalisé par l'Agence + sollicitation pour relayer (à la marge)
Octobre 2004 – mars 2005 : Consultation des institutionnels sur l'état des lieux détaillés + formulation d'enjeux (directions proposées par l'Agence)
Avril – novembre 2005 : Consultation du public ; questionnaires, relais, débats publics
2006 : Programme de surveillance de l'état du milieu
2006-2007 : Production du projet du nouveau SDAGE (plans de bassin et PDM)
Avril – novembre 2008 : Nouvelle consultation du public sur le PDM
Novembre 2008 –printemps 2009 : Consultation des institutionnels sur le PDM
2009 : Établissement du nouveau SDAGE (plans de bassin et PDM)
2015 : Réalisation des objectifs de bon état ; Révision des SDAGE tous les 6 ans (mêmes procédures 2008-2015)
2015 : Nouvelle consultation du public et des acteurs institutionnels

La seconde législation transposant la DCE en droit national est une nouvelle loi sur l'eau qui se substitue à celle de 1992. Après une phase de concertation et de débats qui a duré près de

deux ans, la « loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques[238] » (LEMA) est adoptée par le Parlement. Elle fixe les objectifs généraux suivants :

- Donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre les objectifs de bon état écologique fixés par la DCE et retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins, dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain ;
- Donner aux collectivités territoriales les moyens d'adapter les services publics d'eau potable et d'assainissement aux nouveaux enjeux en termes de transparence vis-à-vis des usagers, de solidarité en faveur des plus démunis et d'efficacité environnementale.

La LEMA demande la poursuite de la dynamique de décentralisation et de réorganisation de l'État. Elle réforme les redevances des Agences de l'Eau, dans le sens d'une mise en conformité avec la Constitution et d'une déconcentration encadrée par le Parlement. Elle conforte et légitime les Comités de bassin à élaborer les plans de bassin (SDAGE) et les taux de redevances. Au niveau national, le Conseil Supérieur de la Pêche (CSP) est transformé en un Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) chargé des études et recherches de portée générale et de l'évaluation. L'ONEMA apporte un appui technique aux services centraux et déconcentrés de l'État ainsi qu'aux Agences de l'Eau et assure les connexions entre les bassins.

La LEMA clarifie par ailleurs les compétences des collectivités territoriales et des établissements publics gestionnaires des bassins et des sous-bassins, à l'issue d'un processus parlementaire où se sont exprimées des logiques territoriales et sectorielles multiples. On a pu ainsi considérer que la LEMA reflète les compromis obtenus entre différentes niveaux de responsabilité de la politique de l'eau : elle accorde aux Agences de l'Eau de nouvelles compétences (inondation, solidarité urbain / rural, …) et des moyens financiers accrus. De leur côté, les collectivités et les représentants d'usagers voient se renforcer leur représentativité au sein des instances de décision des Agences de l'Eau.[239]

---

[238] Publié dans le J.O. de la République française du 31 décembre 2006.

[239] ROUSSARY A. (2010), *Vers la recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de sociologie, UTM, Toulouse

1.1.2 L'organisation de la gouvernance territoriale de l'eau en France

Dans cette nouvelle gouvernance de l'eau, l'État, responsable devant l'Union européenne de l'efficacité de sa politique, est confronté à la difficulté de concilier les différents intérêts qui se manifestent dans le jeu de coopérations complexes dans les bassins[240]. A la lecture du SDAGE « revisité » adopté en décembre 2009 dans le bassin Adour Garonne, apparaît la redistribution des rôles entre les différentes institutions qui coproduisent la politique de l'eau.

Au niveau national : les services déconcentrés de l'État sont responsables de la politique nationale de l'eau (notamment transposition en droit français des directives européennes)

- **La Direction de l'Eau et de la Biodiversité** du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) définit et organise les interventions de l'État dans le domaine de l'eau en général, en liaison avec d'autres ministères, compétents pour des usages particuliers de l'eau (santé, agriculture, industrie, etc.).
- **L'ONEMA** (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques, établissement public de l'état à caractère administratif) a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole.

Au niveau des bassins : les instances de bassin sont toujours chargées de la planification (SDAGE, Schéma Directeur de l'Aménagement et de la Gestion des Eaux) et de politique de l'eau au niveau du bassin. Les sept Comités de Bassin, à l'échelle de chacun des sept bassins hydrographiques français, rassemblent les acteurs de l'eau : représentants des collectivités territoriales, des usagers, du monde associatif et de l'État. Ils ont trois missions :

- **Les Comités de Bassin** sont responsables de la définition et de la mise en œuvre de la réglementation et du contrôle de son respect (police de l'eau et de la pêche).
- **Les Agences de l'Eau** sont confirmées dans leurs attributions : prélèvement des redevances sur les usagers de l'eau, et allocation des aides financières permettant de

[240] GHIOTTY S. (2010), *Op. cit.*

lutter contre la pollution, de mieux gérer la ressource en eau et de restaurer les milieux aquatiques.

- **Les sept préfets coordonnateurs de bassin**, en s'appuyant sur les sept délégations de bassin, coordonnent à l'échelle du bassin les actions des différents services de l'État dans le domaine de l'eau. Ils ont approuvé les SDAGE élaborés par les Comités de Bassin.

Au niveau régional ou départemental : les services déconcentrés de l'État, placés sous l'autorité des préfets, mettent en œuvre la politique de l'État sous ses aspects réglementaires et techniques. Ils contribuent substantiellement à la définition et mise en œuvre de la réglementation et au contrôle de son respect (police de l'eau et de la pêche).

- Les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement **(DREAL)** au niveau régional, l'Agence Régionale de la Santé, **(ARS),** les Directions Départementales de l'Equipement et de l'Agriculture **(DDEA** reconfigurés dans les DDTM**)** au niveau départemental, sont responsables du contrôle de la qualité de l'eau potable et de la qualité des eaux de baignade.

- Les Comités Techniques Régionaux de l'Eau **(CTRE)** coordonnent leur action à l'échelle régionale et les Missions Inter-Services de l'Eau **(MISE)** à l'échelle départementale.

- **Les Voies Navigables de France** (établissement public sous la tutelle du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer) gèrent, exploitent, modernisent et développent le plus grand réseau européen de voies navigables (6 700 km de canaux et rivières aménagés, plus de 2 000 ouvrages d'art et plus de 40 000 hectares de domaine public).

- **Le Grand Port Maritime de Bordeaux** (établissement public de l'État) est le 6ème des grands ports maritimes français et a pour vocation première de gérer les différents sites portuaires de l'estuaire girondin, ainsi que de créer et d'aménager des zones industrielles. Il y exerce notamment des missions de police, de sûreté et de sécurité ainsi que d'aménagement, d'exploitation et d'entretien des accès maritimes, de gestion

et préservation du domaine public et des espaces naturels dont il est propriétaire (hormis le domaine public naturel dont il reste gestionnaire pour le compte de l'État).

Au niveau des bassins et sous-bassins : Les organismes gestionnaires de l'eau subsidiaires au Comité de Bassin, comme les Commissions Locales de l'Eau sont toujours chargés de l'animation technique locale, de la planification locale (SAGE, Contrats de Rivières).

- **Les commissions territoriales** sont composées de membres du Comité de Bassin, dont elles constituent une émanation directe et de personnes invitées. Elles visent, dans un rôle consultatif, à conforter les relations entre le Comité de Bassin et les acteurs locaux en associant ces derniers, le plus en amont possible, aux réflexions sur la politique de l'eau. Le mandat des membres de la commission est de 6 ans.

- Les établissements publics territoriaux de bassin **(EPTB)** sont des groupements de coopération des collectivités territoriales (syndicats mixtes ou institutions interdépartementales). Ils sont compétents pour faciliter la prévention des inondations, la gestion équilibrée des ressources en eau et la préservation et la gestion des zones humides. Ils peuvent se porter maîtres d'ouvrage sur leur territoire. Ils doivent être consultés lors de la révision des SDAGE et des SAGE.

- Les commissions locales de l'eau **(CLE)**, instances politiques rassemblant des usagers, des élus et des représentants des administrations, sont chargées d'élaborer les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) à l'échelle d'un territoire hydrographique pertinent. Le SAGE devient juridiquement opposable.

- **Les comités de rivière** rassemblent, à l'échelle d'un territoire hydrographique (200 à 2000 km2), un porteur de projets (conseil général, syndicat mixte, EPTB, syndicat intercommunal) et des financeurs (département, région, État, agence de l'eau) pour conduire, dans le cadre d'un contrat de rivière, un programme quinquennal d'actions (lutte contre la pollution, gestion du cours d'eau, restauration des milieux…)

Au final, la configuration de la gouvernance prévue par les lois de transpositions françaises de la DCE valide bien les modalités de gestion préexistantes en assurant un renforcement des attributions et des moyens financiers aux organismes de bassin. Les représentants des

territoires (élus locaux) et des usagers de l'eau (syndicats professionnels, chambres consulaires, etc.) voient leur influence s'affirmer. Et ce, compte tenu de la fonction technique et parfois décisionnelle des organismes dans lesquels ils siègent (Comité de Bassin, les commissions territoriales, les EPTB, les CLE, etc.) ou dans lesquels ils peuvent exercer une certaine influence. Globalement on peut interpréter cette orientation stratégique comme une interprétation conforme de l'article 14 de la DCE pour ce qui est de *l'engament actif* des parties intéressées. Examinons à présent quelle a été l'interprétation néerlandaise de ce principe.

1.2 La transposition de la DCE aux Pays-Bas : trouver un équilibre entre les échelles de gestion préexistantes

A l'image de la France, les États membres doivent établir le bassin hydrographique comme l'échelle administrative de référence. Or aux Pays-Bas, avant la DCE, il n'existait pas d'organismes de gestion de l'eau à l'échelle des bassins hydrographiques. La DCE ne rend d'ailleurs par obligatoire la création d'une autorité, les États sont simplement chargés de définir quelles sont les autorités compétentes chargées de coordonner les plans de bassin pour chacun des bassins sur leur territoire national. Ainsi les Pays-Bas ont choisi de solliciter quatre échelles administratives : l'État central (RWS), les Provinces, les wateringues et les communes. Si les Provinces ont été choisies pour coordonner les plans de bassin, elles ne sont pas comme les Agences de l'Eau en France le pivot central sur lequel repose la gouvernance de l'eau. Il y a au contraire une recherche d'équilibre entre les échelles de gestion, ce qu'exprime une répartition des tâches.

1.2.1 La transposition de la DCE dans le droit néerlandais

La transposition de la DCE aux Pays-Bas est inscrite dans la loi du 7 avril 2005[241] « portant modification de la Loi sur les cours d'eau et de la Loi sur la gestion de l'environnement au profit de l'implémentation de la directive n° 2000/60/CE ». La figure 9 ci-dessous illustre les conditions d'exécution de la directive selon cette loi de transposition.

[241] Journal officiel du Royaume des Pays-Bas 2005, n° 303 (JO L 327).

Figure 9 : L'agenda de transposition de la DCE aux Pays-Bas
2004 : Rapport sur la caractérisation du bassin hydrographique : • Identification des masses d'eau ; • État des eaux de surface et des eaux souterraines ; • Analyse économique ; • Registre des zones protégées.
2006 : Rapport sur le programme de surveillance
2006 : Calendrier et dispositif opérationnel pour l'élaboration **du plan de gestion de bassins hydrographiques.**
2006 : Publication et mise à disposition du public, durant six mois pour la formulation de remarques.
2007 : Aperçu des principaux problèmes liés à la gestion de l'eau
2007 : Publication et mise à disposition du public, durant six mois pour la formulation de remarques.
2008 : Projet des plans de gestion dans chaque bassin hydrographique
2008 : Publication et mise à disposition du public, durant six mois pour la formulation de remarques.
2009 : Adoption des plans de gestion
2012 : Rapport intermédiaire sur l'état d'avancement et sur l'exécution du programme de mesures
2015 : Réalisation des objectifs de bon état ; Révision des SDAGE tous les 6 ans (mêmes procédures 2008-2015) ; Actualisation de l'analyse et de l'évaluation
2015 : Publication et mise à disposition du public, durant six mois pour la formulation de remarques.

On retrouve bien les étapes clés exigées par la DCE (état des lieux, projet de plan de bassin, adoption et révision de plans de bassin) selon les délais impartis. Pour ce qui est de la consultation du public, elle prend la forme de la *publication* et de la *formulation de remarques*. Autrement dit, on ne retrouve pas comme en France, de campagnes médiatisées pour la consultation, mais il est davantage exprimé un impératif de rendre accessibles les informations dont disposent les gestionnaires de l'eau. Il n'est pas non plus fait état des *parties intéressées* dans cette organisation.

Cette absence de précision quant aux moyens concrets à mettre en œuvre pour la consultation du public et des parties intéressées tient essentiellement au fait, durant la période 2004-2005, que rien n'avait été véritablement décidé pour transposer l'article 14 de la DCE. Ce n'est que progressivement que des procédures au pied levé se mettront en place à chaque échelle de gestion, comme nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre.

La seconde loi qui transpose la DCE aux Pays-Bas est la loi sur l'eau du 22 décembre 2009 (*waterwet*). Cette dernière loi sur l'eau néerlandaise intègre dans une même législation tous les aspects de la politique de la politique de l'eau, en cherchant à gommer le découpage sectoriel préexistant. Elle intègre en effet neuf lois sur l'eau passées et introduit un *permis de l'eau* pour les rejets de polluants dans les eaux de surface, souterraines ou la construction de digues. La *waterwet* réglemente la gestion des eaux superficielles et souterraines, et améliore la relation entre la politique de l'eau et la planification. Elle fournit également une contribution significative aux objectifs du gouvernement tels que la simplification des procédures d''autorisation administratives. Examinons à présent comment sont réparties les tâches de la DCE entre les échelles administratives selon ces deux lois de transposition.

1.2.2 L'organisation de la gouvernance territoriale de l'eau aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la responsabilité de la mise en œuvre de la DCE appartient au Ministère des travaux publics et de la politique de l'eau (*Verkeer & Waterstaat*). Dans la *waterwet*, il existe une distinction entre la gestion des eaux au niveau national (grands fleuves, canaux, lacs et eaux côtières) et la gestion des eaux régionales. Chacune des quatre autorités historiques a reçu des attributions spécifiques.

Sur le plan régional, les Provinces sont les autorités compétentes pour la planification stratégique et pour la coordination des plans de bassin. La planification opérationnelle et la gestion de l'eau au niveau régional, sont de la compétence des wateringues. Enfin, les municipalités sont compétentes dans le domaine de la gestion des eaux urbaines, en particulier concernant les déchets, la collecte des eaux pluviales et la gestion des eaux souterraines en milieu urbain.

La répartition des compétences est par ailleurs incarnée par différents niveaux de plans d'actions (nationaux, régionaux, locaux) prévus par la *waterwet*, qui à ce propos stipule que

les plans de bassin de la DCE se déclinent en différents plans, et que chaque autorité doit reprendre sa partie du programme de mesures DCE dans son plan de l'eau :

- Le Plan National de l'Eau. Les quatre plans de gestion de bassins hydrographiques font formellement partie du PNE ;
- Le Plan de Gestion des Eaux Nationales ;
- Le Plan provincial de régime des eaux ou les plans provinciaux d'environnement ;
- Le Plan de gestion de l'eau des wateringues.

Au niveau national : le Ministère des travaux publics et de la politique de l'eau (*Verkeer & Waterstaat*) travaille en collaboration avec le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) et le Ministère de l'agriculture, la nature et la qualité des aliments (LNV) pour remplir les missions suivantes :

- La définition de la contribution des Pays-Bas au plan de gestion de bassin international et la définition du plan de gestion pour la partie néerlandaise du bassin international ;
- La coordination et l'exécution partielle du contrôle ;
- La coordination et l'exécution partielle de l'élaboration du programme de mesures ;
- La régularisation et l'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau de surface ;
- La régularisation pour des activités en rapport avec les masses d'eau souterraine ;
- La coordination des informations et de la consultation du public réalisées à des niveaux subsidiaires (provinces, wateringues et municipalités).

Ces missions sont précisées dans le Plan National de l'Eau et dans le Plan de Gestion des Eaux Nationales.

Le Plan National de l'Eau (PNE)

Dans la *waterwet*, il est stipulé à l'article 4 que les lignes directrices de la politique nationale de l'eau et des aspects de la politique nationale d'aménagement du territoire qui y sont liées sont déterminées dans un Plan National de l'Eau. Les lignes directrices d'un Plan National de l'Eau incluent :

- Une indication, à la lumière des objectifs légaux et des normes légales, du développement, du fonctionnement et de la protection souhaités des systèmes aquatiques, ainsi que des délais correspondants ;
- Une énumération des mesures et dispositions nécessaires en vue de favoriser ce développement, ce fonctionnement et cette protection ;
- Une indication des conséquences financières et économiques attendues de la politique à mener.

Sont en outre reprises dans le Plan National de l'Eau :

- La partie néerlandaise des plans de gestion des bassins hydrographiques internationaux pour les bassins hydrographiques du delta du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut et de l'Ems ;
- La Politique de la Mer du Nord ;
- Les fonctions des systèmes aquatiques gérés par l'État central.

Le Plan National de l'Eau proposé en 2008 et rendu définitif en 2009 à fixé, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi sur l'eau, l'orientation de l'élaboration des plans de bassin. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'eau, c'est cette dernière qui sert de référence au Plan National de l'Eau jusqu'à ce qu'il doive être revu en 2015 (révision tous les 6 ans). Le plan inclut également une annexe qui résume les principaux éléments des quatre plans de gestion de bassins hydrographiques néerlandais.

Le Plan de Gestion des Eaux Nationales (PGEN)

Un plan de gestion est élaboré pour les eaux de surface gérées par l'État central (système aquatique principal). Le Plan de Gestion des Eaux Nationales (PGEN) concerne les volets suivants :

- Les fonctions des eaux de surface ;
- Le programme de mesures et de dispositions nécessaires pour le développement, le fonctionnement et la protection des systèmes de régime des eaux ou des parties de ces systèmes d'une part et pour la protection de l'environnement, avec indication des délais visés à cet effet d'autre part ;
- La façon dont la gestion est assurée en cas de circonstances normales et divergentes;
- Les moyens financiers nécessaires pour la réalisation du programme et la gestion.

- Le plan est revu au minimum une fois tous les six ans. Les nouvelles mesures ou *mesures revues* entrent en vigueur au plus tard trois ans après qu'elles aient été reprises dans le plan.

Au niveau provincial : Les États provinciaux veillent, en collaboration avec les états des provinces limitrophes, à ce que les plans régionaux de régime des eaux se rapportent tous au territoire complet de toutes les provinces. Lors de l'élaboration du plan provincial, il convient de tenir compte du plan de l'eau du niveau supérieur : le Plan National de l'Eau. Les États Provinciaux ont pour missions :

- La contribution à la participation des Pays-Bas dans le plan de gestion de bassin international et le plan de gestion pour la partie néerlandaise du bassin international ;
- L'exécution partielle du contrôle ;
- L'exécution partielle de l'élaboration du programme de mesures ;
- La régularisation et l'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau de surface ;
- La régularisation et l'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau souterraine ;
- L'information et la consultation du public.

Les provinces peuvent choisir de déterminer leur politique de l'eau dans un Plan d'environnement ou dans un Plan de régime des eaux. Un Plan d'environnement connaît une portée plus large que la seule question de l'eau. Les deux plans sont détaillés dans les paragraphes ci-dessous.

Plan Provincial d'Environnement (PPE)

Le Plan Provincial d'Environnement reprend les orientations nationales, le Plan de politique environnementale et le Plan de mobilité de toute la province. Par rapport à la politique de l'eau décrite dans le PPE, les mêmes lignes directrices sont applicables que celles du Plan Provincial de Régime des Eaux.

Plan Provincial de Régime des Eaux (PPRE)

Les États provinciaux déterminent dans un ou plusieurs plans des eaux, les lignes directrices de la politique de l'eau à mener dans la province et les aspects correspondants de la politique provinciale d'aménagement du territoire. Les lignes directrices incluent dans tous les cas :

- Le statut des eaux régionales ;
- Une indication, à la lumière des objectifs légaux et des normes légales et en conformité avec les fonctions précitées, du développement, du fonctionnement et de la protection souhaités des eaux régionales, ainsi que des délais correspondants ;
- Une énumération des mesures et dispositions nécessaires en vue de favoriser le développement, le fonctionnement et la protection ;
- Une indication des conséquences financières et économiques attendues de la politique à mener.

Au niveau des wateringues : Les conseils des wateringues qui sont situés entièrement ou partiellement dans chaque bassin hydrographique, ont pour missions :

- La contribution à la participation des Pays-Bas dans le plan de gestion de bassin international et le plan de gestion pour la partie néerlandaise du bassin international;
- L'exécution partielle du contrôle ;
- L'exécution partielle de l'élaboration du programme de mesures ;
- La régularisation ainsi que l'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau de surface ;
- La régularisation ainsi que l'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau souterraine, à l'exception de l'octroi des autorisations pour certaines catégories de captage dans les eaux souterraines et les infiltrations ;
- L'information et la consultation du public.

Les wateringues élaborent un Plan de Gestion de l'Eau (PGE) pour les eaux dont ils assurent la gestion. Pour les eaux régionales, il est également tenu compte du Plan régional de régime des eaux qui se rapporte à ces eaux régionales. Il revient également aux wateringues d'harmoniser leurs plans de gestion avec ceux des autres gestionnaires. Le plan inclut :

- Le Programme Des Mesures et les dispositions nécessaires en vue d'assurer le développement, le fonctionnement et la protection des eaux régionales, avec les délais correspondants. Il s'agit d'un complément concernant la réalisation de ce qui est repris sur le plan régional ;
- Une attribution complémentaire de fonctions aux eaux régionales, pour autant que le plan national, respectivement régional, en offre la possibilité ;
- Les projets relatifs à la façon dont la gestion est assurée dans le cas de circonstances normales d'une part et en cas de calamités d'autre part ;
- Un aperçu des moyens financiers nécessaires pour la réalisation du programme et la gestion.

Au niveau communal : Les conseils communaux des communes qui sont situées entièrement ou partiellement dans chaque bassin hydrographique ont pour missions :

- La contribution à la participation des Pays-Bas dans le plan de gestion de bassin international et le plan de gestion pour la partie néerlandaise du bassin international, ainsi que l'élaboration du programme de mesures ;
- L'octroi des autorisations pour des activités en rapport avec les masses d'eau souterraine.
- L'information et la consultation du public.

Les communes sont également responsables de la qualité de l'eau dans leur rôle de gestionnaire du réseau d'assainissement. Les mesures et la politique d'assainissement sont fixées dans le Plan Communal d'Assainissement (PCA). Les plans communaux ne sont pas légalement requis dans le cadre de la mise en œuvre de la DCE. Si des mesures qui s'inscrivent dans le champ d'activités des communes contribuent à la réalisation des objectifs DCE et si ces mesures sont efficaces au niveau du rapport coûts /efficacité, il est alors souhaitable que les communes les adoptent. Les mesures communales sont adoptées sous la forme d'un arrêté du conseil municipal dans des plans d'assainissement communaux, dans des visions structurelles communales ou dans des plans de l'eau urbains (par exemple des berges écologiques sont généralement reprises dans des plans de l'eau urbains).

*

* *

En somme la transposition de la DCE s'est effectuée selon un découpage multi-niveaux très formel. Contrairement à la France, la mise en œuvre de la DCE ne repose pas sur un seul plan d'action situé au niveau du bassin versant, mais repose sur trois niveaux de planification (RWS, Province, wateringues), auxquels il faut rajouter les mesures prises par les communes. Si les Pays-Bas ont décidé de ne pas fusionner d'emblée leurs différentes échelles de gestion, c'est qu'ils ont estimé que cette modalité est contraire à leurs valeurs, à leur histoire et surtout à leur manière de fonctionner. Toutefois au final, les Pays-Bas doivent produire un PDM qui soit l'équivalent du SDAGE français, autrement dit un plan de bassin qui synthétise les quatre niveaux de planification initiaux. Or cette synthèse intensifie la complexité de la gouvernance néerlandaise.

Cette complexité tient essentiellement au fait que chaque plan est le produit d'un processus de décision réalisé à un seul niveau territorial, et que la synthèse finale doit pouvoir accorder les orientations décidées à chacun des niveaux. En réalité rien ne garantit, par exemple, qu'un plan adopté au niveau wateringue s'accorde avec les orientations prises dans le plan de la Province. De la même façon que les plans de bassin néerlandais se déclinent en plusieurs plans correspondant aux quatre échelles administratives historiques, la consultation du public est elle aussi répartie entre ces quatre niveaux. Mais comme nous le verrons plus bas, chaque niveau est responsable d'un type de public ou d'usager en particulier, et plus on descend vers le local, moins les procédures sont formalisées.

Une conséquence fondamentale de cette transposition de la DCE en plusieurs niveaux, c'est la tension qu'elle créée, ou plutôt qu'elle maintient, entre les différentes échelles administratives que traduit une forme de « coopération forcée », voire de compétition entre elles. Dans cette configuration, nous montrerons dans le chapitre suivant que ces éléments sont décisifs pour comprendre comment la consultation DCE est interprétée aux Pays-Bas.

Section 2. La consultation du public en France et aux Pays-Bas

Nous venons de dresser un rapide inventaire des acteurs et des espaces institutionnels qui ont été définis en France et aux Pays-Bas pour mettre en place l'agenda DCE. La différence fondamentale entre les deux transpositions est qu'en France les organismes (Agence de l'Eau et Comité de Bassin) sont situés au cœur du dispositif général, tandis qu'aux Pays-Bas, il y a une recherche d'équilibre des échelles de gestion. En revanche les deux transpositions ont en commun de présenter des configurations complexes et massivement occupées par les organisations institutionnelles et socioéconomiques. De ce fait on présume que le grand public ne peut jouer qu'un rôle secondaire dans cette configuration. Pour le vérifier, examinons comment la consultation du public se présente dans chacun des deux pays.

2.1 Les figures de la consultation en France

En France, les conditions de consultation du public ont été précisées dans une circulaire nationale sur « l'information, la consultation et la participation en matière de planification de l'eau par bassin versant[242] », rédigée par la Direction nationale de l'eau en 2004 (une sous-direction du Ministère de l'Environnement). Cette circulaire peut se présenter également comme une méthodologie destinée à fournir des pistes pour orienter la consultation du public, en ciblant davantage sur la spécificité du modèle français, à savoir la révision du SDAGE.

2.1.1 Le public selon le Ministère de l'Environnement

Deux types de public sont distingués dans la circulaire, les mêmes que ceux de la DCE : les *parties concernées* qui sont des acteurs qui possèdent un intérêt ou un enjeu parce qu'ils seront affectés par les décisions ou parce qu'ils peuvent influencer le résultat, et le *public* qui se définit par l'existence d'individus organisés ou non. La catégorie *parties concernées* correspond à la catégorie *parties intéressées* du Guide européen, de même que le *public* renvoie au *public au sens large*.

[242] Circulaire nationale relative à la mise en oeuvre de l'article 14 de la directive cadre européenne sur l'eau (2000/60/CE), Direction de l'Eau, avril 2004

Plus loin, la circulaire définit les notions de *participation active*, *consultation*, et *information*, correspondant respectivement à *l'engagement actif*, la *consultation* et *l'accès à l'information de base* du Guide européen. La participation active est réservée aux parties concernées dans la mesure où ces dernières sont supposées disposer d'une capacité supérieure tant en termes de temps que de compétences. La circulaire souligne que les *parties concernées* sont non seulement intéressées par les domaines en question, mais que cet intérêt leur permet d'investir du temps, des compétences, et certainement des moyens matériels pour participer activement à l'élaboration des plans de bassin. Ainsi, les acteurs qui sont reconnus comme ayant des intérêts sont ceux qui sont capables de les honorer en mettant à disposition des moyens humains et matériels pour contribuer, entre autres, à la mise en œuvre de la participation du public. La circulaire, comme le Guide européen, souligne la nécessité de consulter le public au-delà des groupes organisés. Les *parties concernées* ont été sollicitées durant les phases de consultation des acteurs institutionnels dès 2004 et le grand public le fut dès 2005.

2.1.2 Les figures imposées et les figures libres de la consultation du public

En France, la transposition de la DCE est pilotée par un Secrétariat Technique de Bassin (STB) dans chaque bassin versant, composé de personnels de l'Agence de l'eau et des DIREN concernées. Le travail mené par chaque STB répond avant tout à des orientations déterminées par une autorité qui regroupe la direction des six Agences de l'Eau, sous la tutelle de la Direction de l'eau, appelée « l'interbassin ». Cette autorité réunit à échéances régulières, un Comité National de Pilotage (CNP) chargé de définir les directions que les STB doivent suivre afin de répondre aux objectifs de la DCE. Ce sont donc les STB qui, en France, conçoivent et opérationnalisent les dispositifs de participation du public. Leur activité doit être approuvée par les Comités de bassin.

Le CNP a demandé à chaque STB de répondre à deux niveaux d'exigence[243]. Le premier niveau est fixé par la réglementation européenne et nationale (« les figures imposées »), et le second niveau doit être élaboré localement par le STB et le Comité de Bassin (« les figures libres »). Les « figures imposées » consistent en des recueils d'avis en mairies et préfectures, au moyen d'un questionnaire. Cependant, redoutant la faible capacité du questionnaire à

[243] Séminaire de Millau, *Consultation du public*, Comité National de Pilotage, Direction de l'Eau, 8 et 9 avril 2004

mobiliser le public, le CNP a demandé à chaque Agence de l'eau de mettre en place un système de partenaires-relais DCE capable de faire de l'information et de recueillir des avis. Ces acteurs relais doivent être mobilisés parmi les acteurs déjà impliqués dans la politique de l'eau, via les SDAGE.

2.1.3 Le travail du STB Adour Garonne

Le STB du bassin Adour Garonne a donc organisé la participation du public en répondant aux deux niveaux d'exigence. Il a répondu au premier niveau d'exigence en élaborant son propre questionnaire destiné à l'ensemble des résidents du bassin Adour Garonne. Entre le printemps et l'automne 2005, le questionnaire a été mis à la disposition du public dans les préfectures et sous-préfectures du bassin. Il a été élaboré sur la base de l'état des lieux du bassin dont il avait vocation à valider le contenu (ou obtenir une légitimité publique). Chaque bassin a du suivre cette procédure. Concernant les « figures libres », les bassins ont eu la possibilité de tirer profit des dispositifs préexistants. En l'occurrence, chaque année depuis 2002, le STB Adour Garonne convoque ses huit commissions territoriales pour, d'une part, adapter le SDAGE défini en 1996 aux exigences européennes et, d'autre part, pour permettre au second cercle d'acteurs de participer à la politique de l'eau. La contribution des acteurs institutionnels du bassin à la production des dispositifs de consultation du grand public doit reposer sur un système de relais entre les instances de bassin et le grand public. Par ailleurs, le STB Adour Garonne a recommandé d'organiser des procédures dialogiques visant à faire se prononcer le grand public sur l'objet de chacune des deux grandes phases de consultation. Pour cela, elle s'est inspirée de dispositifs existants en les évaluant du point de vue de leur capacité à faire participer le grand public.

En Adour Garonne, la participation a reposé sur une série d'instruments techniques (questionnaires, courriers ou courriels), de procédures dialogiques et par la formation de réseaux d'acteurs territoriaux. Ces dispositifs étaient *a priori* destinés à intégrer le second cercle d'acteurs (le grand public) à la politique de l'eau de manière à ce qu'il exerce sa fonction présumée de publics-témoins.

*

* *

En Adour-Garonne, les acteurs « déjà impliqués dans la politique » (en dehors du Comité de bassin) se retrouvent dans les Commissions Territoriales. Les Commissions Territoriales s'apparentent à des assemblées d'acteurs impliqués dans la politique de l'eau. Chacune d'entre elles rassemble plusieurs centaines d'acteurs appartenant à huit subdivisions territoriales. La composition des Commissions Territoriales est semblable à celle du Comité de Bassin avec un tiers de représentants des services de l'État, un tiers de représentants des élus et des collectivités territoriales, et un tiers de représentants des usagers (parmi lesquels on trouve des laboratoires de recherche, des étudiants, …).

La présence des Commissions Territoriales a permis au STB de se mettre directement en relation avec un premier cercle des acteurs de l'eau. Les autorités du Bassin en Adour-Garonne, disposaient d'une certaine expérience et d'un savoir-faire en matière de mise en relation avec des acteurs institutionnels, dont on sait qu'il s'agit de groupes d'intérêts, des représentants de l'État et de ses services, des collectivités territoriales, des secteurs d'activité économique, ou de grandes fédérations associatives. En revanche, l'Agence de l'eau Adour Garonne, n'avait pas d'expérience particulière de la consultation du grand public et a dû mettre au point des dispositifs originaux et spécifiques (qui seront examinés dans le chapitre suivant).

2.2 Les figures de la consultation aux Pays-Bas

Pour coordonner les différents plans de gestion néerlandais, les wateringues, les communes, les provinces et le Rijkswaterstaat (RWS, l'office central des travaux publics et de la gestion des eaux) ont travaillé ensemble, dans le cadre d'un grand nombre de processus régionaux, et ils y ont impliqué de manière intensive les groupes d'intérêt. L'information, la consultation et l'implication active ont été interprétées de manière différenciée selon l'échelle territoriale de gestion auxquelles elles se sont greffées.

Cette section décrit dans quelles conditions il est prévu que le public soit impliqué dans la réalisation du projet de plan de gestion.

2.2.1 L'implication active aux Pays-Bas

Selon les lois de transposition de la DCE néerlandaises, *l'implication active* signifie que les parties intéressées et les citoyens sont invités à contribuer de manière active au processus et à jouer un rôle dans les recommandations faites aux autorités compétentes.

L'implication active au niveau national

En 2004, en vue d'assurer une implication active de la société dans le processus de planification de la DCE, il a été convenu d'impliquer les organisations via deux voies :

- L'implication active dans les grandes lignes de la préparation de la politique est organisée par l'organe de concertation pour l'eau et la mer du Nord (*Overlegorgaan Water en Noordzee-aangelegenheden - OWN*). En complément, une communication et une concertation plus spécifiques ont eu lieu pour chaque étape importante dans le processus décisionnel ;

- L'implication active réservant une place centrale à l'apport de connaissance et d'expertise a été organisée par la participation à des groupes de travail et à des représentants du conseil administratif national pour l'eau (*Landelijk Bestuurlijk Overleg Water*).

Afin d'encourager non seulement l'implication active des organisations de la société, mais aussi celle des particuliers, les initiatives suivantes ont été lancées en 2007 :

- La sensibilisation à la qualité de l'eau dans le cadre de la campagne « *Nederland leeft met water* » (Les Pays-Bas vivent en harmonie avec l'eau) dans le but d'une prise de conscience de qualité et d'une implication de tous les Néerlandais dans la politique de l'eau. Indépendamment des messages radio et télévisés et des publicités dans les journaux et les magazines ont été diffusés[244] ;

- Une enquête sur l'expérience des citoyens en matière de qualité de l'eau (enquêtes d'opinion). L'objectif était d'étudier ce que les citoyens jugent important par rapport à

[244] Tous les moyens de communication disponibles se trouvent également sur le site Internet www.nederlandleeftmetwater.nl

la qualité de l'eau. Parallèlement à cela, trois réunions ont eu lieu avec les citoyens afin de prendre connaissance de leurs préoccupations et avis.

Depuis 2004, des organismes de représentation de la société (essentiellement des groupes organisés représentant les corps professionnels et le milieu associatif) ont été invités à donner régulièrement leur avis sur le choix des mesures et le lien entre les programmes de mesures pour l'amélioration de la qualité de l'eau. Des réunions ont été organisées pour toutes les autorités et les organisations de la société au sujet de l'implémentation de la DCE. Depuis lors, des réunions ont régulièrement été organisées au cours desquelles les autorités et les organismes représentant des intérêts socioéconomiques ont, d'une part, été informés de l'état d'avancement des projets et, ont eu d'autre part, l'opportunité de donner leur avis sur l'évaluation de la problématique de l'eau et les mesures possibles.
Le débat au sein des groupes de travail a porté sur les conséquences pour la société des objectifs et des mesures. Ensuite, des objectifs appropriés et des mesures acceptables en ce qui concerne les eaux souterraines et les eaux de surface, ont été étudiés en collaboration avec les participants. Les résultats de ces réunions ont été traduits en notes destinées au *Regionale Ambtelijke Overleg* (RAO) (Conseil des représentants des autorités régionales sur l'eau), ou au *Regionaal Bestuurlijk Overleg* (RBO) (Conseil des élus régionaux sur l'eau) ainsi qu'au panel d'intérêt dans le sous-bassin hydrographique du delta du Rhin.

L'implication active au niveau régional

Les *processus régionaux DCE* ont été mis en œuvre visant l'implication active des diverses organisations parties prenantes. Dans la période allant de fin 2006 à l'été 2007, se sont notamment tenues des réunions et des visites de terrain, des ateliers, afin d'informer et de rendre accessibles les connaissances en matière d'enjeux sur l'eau. Les wateringues y ont joué un rôle de premier plan. Les provinces ont également organisé un certain nombre d'activités spécifiquement axées sur l'implication dans le processus de planification relatif aux eaux souterraines. L'approche et l'impact de ces activités sur les résultats finaux diffèrent selon les bassins hydrographiques (travail personnalisé selon les régions).

2.2.2 La consultation aux Pays-Bas

La consultation au niveau national

Dans la législation néerlandaise de transposition, il est défini que les conditions de participation contenues dans *l'Algemene Wet Bestuursrecht* (Droit administratif général) sont applicables à la consultation du public. Celles-ci ont trait :

- au programme de travail et au calendrier ;
- aux questions les plus importantes en matière de gestion de l'eau ;
- au projet de plan de gestion de district.

Le 4 juillet 2006, une procédure de consultation nationale a été lancée portant sur le programme de travail ainsi que sur la liste des questions les plus importantes en matière de gestion de l'eau. Jusqu'au 3 janvier 2007 inclus, le public a eu la possibilité de faire part de ses réactions. Les réactions du public se rapportaient notamment au calendrier, aux répercussions, à l'harmonisation au niveau international, au soutien à la participation, au calcul d'impact lors de l'évaluation des mesures et à la situation spécifique des Pays-Bas. Cette procédure de consultation fait partie d'un ensemble d'activités centrées sur l'éducation, l'information, la contribution des acteurs de la société dans le processus de décision et l'implication active des parties intéressées. La procédure de consultation sur le projet de plans de gestion proprement dit a débuté le 22 décembre 2008, et a duré jusqu'au 22 juin 2009.

Le projet de plan de gestion doit harmoniser les projets de plans et/ou les décisions du Rijkswaterstaat, des provinces, des wateringues et des communes. Un délai de six semaines est cependant nécessaire pour la consultation de ces projets de plans de gestion avant le travail d'harmonisation. Afin de faciliter la participation, une fonction de recherche a été prévue sur le site Internet[245] sur la base du code postal, si bien qu'un participant intéressé peut demander un aperçu des plans pertinents dans son environnement, pour lesquels une consultation est possible. De plus, il est également possible de consulter les plans concernés (via les liens Internet) et d'exprimer un avis. Ce n'est qu'après la fin de la consultation qu'il sera donné suite à l'obligation de la DCE de reprendre dans le plan de gestion de district les modifications du plan, qui doivent intégrer les avis du public.

[245] www.nederlandleeftmetwater.nl

La consultation du public a également été organisée en grande partie via l'organe de concertation pour l'eau et la mer du Nord (*Overlegorgaan Water en Noordzeeaangelegenheden* - OWN) et dans les structures de réflexion régionales (panels d'intérêt par bassin hydrographique) et dans les processus régionaux.

La consultation au niveau régional

Les organisations de la société et les groupements d'intérêts parties prenantes ont été impliqués dans la préparation des concertations des RAO et des RBO, via *des panels d'intérêt* et des *processus régionaux*, Les panels d'intérêt, dirigés par un président indépendant, réunissent tous les acteurs importants en matière de gestion de l'eau : sociétés de distribution d'eau, gestionnaires des zones naturelles, agriculteurs, amateurs de pêche sportive, pratiquants de sport nautique, industries et organisations environnementales. Les conclusions émanant des panels d'intérêt sont rapportées au sein des RBO, soit par le biais d'une courte note, soit oralement. Tout au long de la procédure, la contribution des autres autorités et acteurs de la société a été intégrée aux fondements régionaux pour la rédaction des notes RBO finales en 2008. Les notes RBO communiquent la vision commune des gestionnaires de l'eau dans le bassin hydrographique du delta du Rhin à propos des parties les plus importantes du plan de gestion. Elles servent à la préparation des projets de plans individuels et/ou des décisions des gestionnaires de l'eau dans les bassins hydrographiques.

2.2.3 L'accès à l'information aux Pays-Bas

Sur le plan international et national

Dans le processus d'implémentation de la DCE le public et les élus locaux ont été informés par étapes et impliqués dans les choix à faire. Au niveau national, différentes notes, programmes et points de vue ont été successivement émis et exprimés (qui englobaient également l'implication des Pays-Bas dans la collaboration internationale à l'intérieur du bassin hydrographique du delta du Rhin). Le projet de plan de gestion peut être consulté aux points de participation du Rijkswaterstaat, auprès des provinces, des wateringues et des communes situés dans chaque bassin hydrographique.

Au niveau régional

L’information au niveau régional est en grande partie fournie par les gestionnaires de l’eau (les wateringues, les provinces, les communes et le Rijkswaterstaat). La majorité des informations disponibles porte sur les autorités et les organisations de la société concernées. Les publications des rapports finaux des processus régionaux sont publiques, mais ne sont pas spécifiquement destinées à un large public. L’information destinée aux citoyens se transmet principalement via les informations régulièrement fournies par les gestionnaires de l’eau au sujet de leurs projets pour l’eau, avec une attention particulière pour la qualité de l’eau et la DCE.

L'information au niveau régional circule surtout via des sites Internet, la publication de bulletins d’information (sous forme numérique), la production de brochures d’informations générales et destinées à des groupes cibles particuliers ainsi que l'organisation de réunions d’information. Un livre de bord est tenu à jour dans tous les bassins hydrographiques (dont celui du delta du Rhin). Il contient toutes ces publications, ces bulletins et réunions d’information par gestionnaire de l’eau.

Conclusion du chapitre 3

La mise en œuvre de la DCE présente en France et aux Pays-Bas des visages différents en termes de *configuration institutionnelle*. Dans quelle mesure la DCE est-elle venue transformer ces deux configurations nationales ? La réponse à cette question révèle à la fois une validation, partielle, des configurations préexistantes mais également l'apparition d'éléments inédits.

La transposition de la DCE aux Pays-Bas a favorisé le renforcement des interdépendances entre les échelles territoriales (RWS, Provinces, wateringues, communes). Jusqu'à présent si ces différentes échelles interagissaient les unes avec les autres, c'était dans le cadre d'une politique essentiellement nationale, pilotée au niveau central et le local était, à quelques réformes tardives près, le niveau de l'exécution des décisions nationales. Désormais avec la DCE, le centre de gravité de la planification s'est déplacé au niveau régional. La Province, qui était des quatre échelles la moins expérimentée en termes d'ancienneté et d'expertise pour la politique de l'eau, a été choisie pour coordonner l'ensemble des plans d'actions (nationaux, provinciaux, locaux). Et au final, le plan de bassin demandé par la DCE n'est autre que la synthèse de ces différents plans d'actions.

Tout compte fait, cette réorganisation multi-niveaux représente le principal chantier pour la mise en œuvre de la DCE aux Pays-Bas. Cette réforme d'envergure suppose par ailleurs un travail colossal de réorganisation institutionnelle qui justifie, d'après les gestionnaires de l'eau néerlandais, un moindre investissement dans la consultation du public. En effet, chaque plan d'actions conçu à chacune des échelles est élaboré en concertation entre les pouvoirs publics, les élus et les groupes d'intérêts. Autrement dit, cela représente un compromis élaboré à chaque niveau, ce qui suppose des allers et retours entre les échelles territoires, exigeant un important investissement en temps et en négociation. Dans ces circonstances, nous verrons dans le chapitre suivant qu'une grande partie des gestionnaires de l'eau néerlandais considèrent qu'un élargissement au grand public n'est pas nécessaire et ne ferait que différer et fragiliser les compromis. Les informations et les projets sont rendus publics pour qui souhaite s'en enquérir. En somme, la consultation du grand public DCE aux Pays-Bas a

consisté à organiser une information par des réunions entre des acteurs institutionnels et des représentants de la société civile.

En France, la reconfiguration proprement dite fut moins importante. La plupart des pièces étaient déjà sur l'échiquier : les organismes et les plans de bassins, la concertation au niveau territorial avec les usagers de l'eau, le système des redevances et les paradigmes spatiaux et environnementaux. Les deux principaux éléments novateurs de la DCE auront été l'obligation de résultats et la consultation du grand public. Ainsi les lois de transposition en France ont-elles proposé des solutions pour pallier ces deux absences. Pour l'obligation de résultats, la France s'en tient aux procédures d'évaluation prévues par l'Europe : évaluation des plans de bassin avant, pendant et après leur mise en route. Le formalisme procédural français s'oppose en somme au pragmatisme néerlandais appuyé sur les institutions existantes, étant donné que l'interprétation française de la DCE valide en très grande partie la gouvernance de l'eau préexistante.

Si les deux pays, aux traditions politiques distinctes, ont opté pour des déclinaisons distinctes pour transposer DCE en l'adaptant aux configurations préexistantes, il est nécessaire à présent d'examiner comment les acteurs, impliqués dans les jeux de coopération, se sont représentés l'impératif de consultation du public, quel design la consultation du public a-t-il pris et selon quelles logiques et produisant quels effets. Y-a-t-il vraiment un lien entre le *design* des dispositifs et la reconfiguration de la politique que nous avons exposée ici ?

DEUXIEME PARTIE

LA PRISE A TEMOIN DU PUBLIC A L'EPREUV E DES JEUX DE COOPERATION LOCAUX

Une analyse des stratégies d'adaptation locale de la DCE à travers l'examen du *design* et des effets des procédures de consultation

Chapitre 4

La conception de procédures de consultation saisie depuis la perception locale des enjeux par les acteurs des bassins

La première partie de la thèse a montré qu'en France et aux Pays-Bas, malgré des configurations territoriales et institutionnelles différentes, la politique de l'eau a évolué ces dernières décennies en faveur d'un modèle de gestion intégré et décentralisé. Puis nous avons interrogé la DCE en admettant, selon toute vraisemblance, que l'injonction à la consultation du public (art. 14) vise à promouvoir un principe de transparence pour la gestion de l'eau, au moyen de la prise à témoin du public. La seconde partie de la thèse montre à présent de quelle manière la règle européenne de la consultation du public est interprétée et mise en œuvre dans deux études de cas : le bassin Adour-Garonne en France et les Pays-Bas d'un point de vue général.

Ce chapitre prévoit d'examiner le *design* de la consultation à partir des configurations propres à chacune des deux études de cas, et à partir du point de vue des acteurs impliqués dans l'organisation de la consultation, d'après l'hypothèse suivante : les acteurs destinataires de la DCE valideront les règles inhérentes à la consultation du public en les adaptant aux représentations, aux stratégies, ainsi qu'aux intérêts qu'ils défendent localement. Il s'agit de saisir la manière dont ont été interprétés les impératifs de transparence et d'évaluation conformément aux dynamiques en jeu localement. Pour ce faire, nous mobiliserons *l'analyse*

des cadres de l'action collective[246], qui souligne l'importance des significations que donnent les acteurs à leur mobilisation au sein d'une arène publique. Ces significations représentent les définitions que donnent les acteurs aux problèmes collectifs, ainsi que les solutions qu'ils envisagent, conformément à des répertoires de justification et de légitimation précis. Tous ces éléments renseignent sur la manière dont les acteurs locaux appréhendent et valident les règles européennes, et *in fine*, expliquent comment la consultation du public a été organisée dans chacune des deux études de cas.

De cet examen de la consultation du public à partir de l'analyse des cadres de l'action collective se dégagent deux principales tendances développées dans la première section du chapitre pour le cas Adour Garonne. La première tendance (campagne de consultation de 2005) renvoie à des innovations procédurales principalement motivées par une recherche de *constitutions de causes*[247] destinées à faire pièce aux coalitions dominant jusqu'alors la gestion de l'eau. La seconde tendance (campagne de consultation de 2008) représente précisément l'inverse de la tendance précédente, à savoir une mobilisation de techniques de consultation qui donnent une impression de régression procédurale. Cette seconde tendance semble en revanche motivée par la volonté, de l'acteur public qui en est à l'origine, de conserver une certaine maîtrise du débat public (informations) d'une part, et du jeu politique (coalitions) d'autre part.

La deuxième section du chapitre traite du *design* de la consultation du public aux Pays-Bas. Le matériau produit dans cette deuxième étude de cas est fort différent, pour la bonne raison que l'organisation de la consultation du public s'est faite sur une base très différente de la France. En plus d'avoir été retardée au maximum dans l'agenda DCE, nous montrerons que la consultation du public concerne pour l'essentiel les parties concernées, selon les termes de la DCE, c'est-à-dire les parties organisées, et que les dispositifs visant le grand public sont contingents et variés sur le territoire.

[246] CEFAÏ D., TROM D. (dir.), 2001, Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques, Paris, Ed. de l'EHESS.

[247] SABATIER P. & JENKINS-SMITH H. (Eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.

Section 1. La consultation du public entre scepticisme et opportunisme dans le bassin Adour-Garonne

Au début des années 2000, face à la DCE, il y a un contexte national qui rend en 2005 l'adoption des *figures libres et imposées* obligatoires. Ce contexte est notamment caractérisé par l'inscription dans la législation de plusieurs textes prépondérants. En effet, c'est en 2004 que la Charte de l'Environnement[248] a été adoptée. Elle a révisé la Constitution française en y intégrant les principes de prévention, de précaution et de pollueur-payeur, et insiste notamment sur la dimension participative des politiques environnementales. Ce choix de *constitutionnaliser l'environnement* a fait écho à la préoccupation montante dans l'opinion vis-à-vis des problématiques environnementales : marées noires (naufrage de l'Erika en 1999), changement climatique (la grande tempête en décembre de la même année, incendies annuels des forêts du midi, inondations ou périodes de sécheresse critique), les pollutions par les pesticides et les nitrates que nous avons déjà évoquées, et les autres nuisances liées aux conséquences des modes de vie contemporains et aux conditions climatiques (déchets, bruit, qualité de l'air, risques industriels comme l'explosion du site d'AZF à Toulouse en 2001, voire radioactifs comme l'inondation de la centrale nucléaire du Blayais en Gironde provoquée par la tempête de 1999).

En réponse à ces préoccupations, on a pu assister à un accroissement des recours en justice afin d'établir une « responsabilité pénale » dès que des acteurs pouvaient être objectivement mis en cause. L'impératif de désigner des coupables, ou à défaut des responsables des dommages environnementaux, répondrait au besoin de maintenir un *contrat démocratique* entre les élites et les citoyens, en évitant que ne se diffuse dans l'opinion un sentiment d'impunité et d'inefficacité de la puissance publique face à ces défis[249] – outre évidemment l'opportunité de réclamer des réparations financières. De même, la difficulté à traduire en justice des groupes industriels qui représentent par ailleurs des secteurs clés de l'économie

[248] Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 : [art.2] *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » ;* [art.7] *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 politiques ayant une incidence sur l'environnement.*

[249] DOMINGO B., (2005), « Décideurs et personnes morales : extensions de la responsabilité pénale et actualisation du contrat démocratique », XXXIVe Congrès français de criminologie.

(ex. le groupe Total pour les affaires de l'Erika et de l'AZF), appellerait des compensations démocratiques dans les arènes politiques[250] : une plus grande participation des citoyens, organisés collectivement ou ayant-droits individuels. En somme, en France, au début des années 2000, étant donné ces circonstances, le contexte politique semblait plutôt favorable au renouvellement de la participation citoyenne dans le domaine de l'environnement, mais dans un sens essentiellement compensatoire. Nous avons déjà traité dans le chapitre 2 de la défiance traditionnelle des élites françaises à l'égard de la démocratie directe et de la tendance à instrumentaliser les démarches participatives pour renforcer la légitimité du système représentatif classique.

L'adoption de la Charte de l'environnement au cours du second mandat présidentiel de Jacques Chirac avait intrigué dans la mesure où, précédemment, il avait défendu les intérêts de l'agriculture intensive, donc polluante, enterré le projet de loi sur l'eau, laissé peser des restrictions budgétaires sur la protection de l'environnement, et repris les essais nucléaires dans le Pacifique. Rapidement des critiques se sont fait jour. Certains observateurs ont estimé qu'il s'agissait d'une manœuvre électorale destinée à diviser la Gauche en débauchant les écologistes, tandis que les juristes ont souligné la faiblesse de la portée juridique de la Charte. Qu'en est-il pour la politique de l'eau ?

Face à la critique, on peut imaginer l'intérêt du MEDD de soigner, au moins dans la forme, les procédures mises en place au nom de la consultation DCE. En suivant la métaphore de « l'alignement des astres » destinée à caractériser le phénomène des fenêtres d'opportunité[251], on voit bien converger ici un problème politique (la dégradation de l'eau), un instrument d'action publique (la consultation du public) cherchant à se greffer sur le problème politique et un agenda politique national (la politique électorale) favorable à l'adoption des programmes européens.

Nous allons voir à présent qu'en France, dans le bassin Adour-Garonne, la consultation du public demandée par la DCE a oscillé entre ces deux logiques : une volonté objective de faire s'exprimer des publics nouveaux dans le débat sur l'eau, et la mainmise des autorités sur la conception, le déroulement et l'usage de cette expression. Ce chapitre étant consacré à l'examen de la phase de la conception de la consultation, le *design*, nous montrerons les

[250] LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, Ed. de La Découverte.

[251] KINGDON J. (1984), Agendas, alternatives, and public policies, Boston, Little & Brown.

circonstances qui ont favorisé *l'innovation participative*, et jusqu'à quel point (campagne de 2005), puis celles qui ont remis en question ces innovations en limitant fortement les capacités de prise à témoin du public.

1.1 Une injonction nationale en faveur de dispositifs innovants, mais un contexte bassin peu favorable

L'année 2003 représente en France le véritable point de départ de la réflexion autour de l'organisation de la consultation du public pour la politique de l'eau. En préalable et en préparation de la *loi transposition de la DCE*, le ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD, ex-ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) a organisé en 2003 un *débat national sur l'eau*[252]. Ce débat décentralisé, visant les acteurs de l'eau et le grand public, avait pour but de définir une stratégie partagée sur les aménagements qui devaient être apportés à la politique de l'eau pour faire face aux enjeux de la DCE. Officiellement, il s'agissait d'une phase préliminaire de la consultation DCE, destinée à préparer les acteurs de l'eau aux nouvelles normes européennes, et à tester les capacités organisationnelles des agences de l'eau et de leurs partenaires à organiser le débat public. Cependant, ce débat national de 2003 a été par ailleurs interprété comme l'un des éléments clés de la stratégie de reprise en main par l'État et de la recentralisation de la politique de l'eau contre une autonomie politique et financière jugée excessive des Comités de bassin, des Agences de l'eau et contre le poids des intérêts organisés, sectoriels et territoriaux. Le MEDD a conçu le débat sur l'eau comme un moyen de contrôle et de formation de l'opinion publique qui apporterait un contrepoint à l'expression néo-corporatiste des acteurs institutionnels classiques de la gestion de l'eau et permettrait de construire une justification aux orientations de la future gouvernance de l'eau[253].

Ce premier débat national sur l'eau confirme donc la forte capacité de captation de la consultation du public par les acteurs institutionnels de la politique et de la gestion de l'eau. Il

[252] Dans le débat national sur l'eau de 2003 en France, un volet visait notamment la consultation du grand public *via* un sondage national, un questionnaire en ligne pour les 10-14 ans, des réunions d'usagers et une conférence de citoyens sur le problème particulier des boues d'épuration. L'enquête d'opinion révélait notamment que l'eau arrivait en deuxième position des enjeux cités comme préoccupants par le panel (après la qualité de l'air).

[253] RUI S. (2006), « Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme», *Politix*, 75 (6)

montre que pour le MEDD, la consultation du public est en grande partie conçue comme un levier pour tenter d'infléchir la gestion décentralisée des agences de l'eau. Nous pouvons y voir un signe avant-coureur d'instrumentalisation dont la consultation DCE fera l'objet par la suite, en France comme aux Pays-Bas. Ce précédent de 2003 suscitera la méfiance des secteurs économiques représentés dans le Comité de bassin, qui y verront une remise en question de leur autorité.

Un second événement, local cette fois-ci, est venu ajouter à cette méfiance. Il s'agit du débat public autour du projet de réservoir de Charlas[254], toujours en 2003, organisé selon la procédure de la *Commission Nationale du Débat Public*, prévue par loi Barnier (1995). L'Agence de l'eau Adour-Garonne était alors partenaire pour l'organisation des débats publics. Il y eut neuf réunions publiques entre les mois de septembre et de décembre 2003, autour du linéaire de la Garonne. Or, au lieu de trouver des compromis partagés, ces manifestations ont servi de tribune aux arguments virulents des partisans (agriculteurs) et des opposants (environnementalistes) du projet, et ont donc été le théâtre de leur affrontement, sans qu'aucune solution n'ait été acceptée mutuellement. L'expérience du débat public de Charlas a donc produit des effets pervers contraires aux finalités de la procédure : une cristallisation des points de vue et une dramatisation des enjeux[255]. Débordée, l'Agence de l'eau Adour-Garonne gardera une mauvaise impression de cette expérience de débat public. Un sentiment qui pèsera lors de l'organisation de consultation du public l'année suivante.

Ainsi l'année qui a précédé la conception des dispositifs pour la consultation DCE de 2005 en Adour-Garonne a montré aux acteurs du bassin quels effets pervers elle pouvait produire à nouveau : une manœuvre gouvernementale destinée à recentraliser la politique de l'eau, ou bien une opportunité pour les groupes de pression locaux d'exacerber les tensions dans le

[254] Le projet de réservoir d'eau, dans la vallée de Charlas en amont de la Garonne dans les Pyrénées, était mené par le SMEAG (Syndicat Mixte pour l'Aménagement de la Garonne) et la CACG (Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne), deux établissements publics opérant pour les intérêts économiques locaux. Le projet prévoyait d'inonder une surface de 625 hectares, comprenant cinq communes de la vallée, afin d'y stocker 110 millions de m^3 d'eau pour soutenir les étiages en été. Une digue de 60 mètres de haut sur 1,3 km de long aurait été construite. Les associations de protection de la nature ainsi que les riverains ont manifesté fermement leur opposition, en suggérant à la place des mesures d'économie d'eau. Ces opposants considéraient que le projet de réservoir visait à satisfaire uniquement les besoins de l'irrigation agricole du bassin de la Garonne. Ils suggéraient ainsi de remplacer la culture du maïs, dominante, pas des cultures moins consommatrices d'eau.

[255] MARCANT O., 2005, « Le débat public Charlas : scène dramatique entre concertation institutionnelle et contestation associative », Revue *Sud-Ouest Européen*, n°20

bassin. Comme nous allons le voir à présent, pour la campagne de consultation de 2005 comme pour celle de 2008, l'Agence de l'eau sera à nouveau confrontée à ces contraintes.

1.1.1 Le rôle des services de l'Agence de l'eau Adour-Garonne

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, la stratégie nationale pour la consultation DCE de 2005 en France consiste, pour les agences de l'eau, à concevoir des dispositifs conformément aux critères des *figures imposées* (questionnaires pour sonder l'opinion) et des *figures libres* (procédures interactives innovantes). Cette règle nationale a été imposée aux agences de l'eau en même temps que l'adoption dans la législation nationale de la loi de transposition de la DCE (21 avril 2004), dont l'article 3 affirme le principe de participation dans la politique des bassins versants[256]. Or, d'après notre hypothèse, nous considérons que les *figures libres* sont davantage en capacité que les *figures imposées* de générer la prise à témoin du public attendue, et donc de renforcer la redevabilité des décideurs politiques, parce qu'elles permettent, en théorie, de mieux faire s'exprimer le grand public. Par conséquent, les *figures libres* sont probablement davantage exposées à la méfiance des acteurs soucieux de maintenir un *statu quo* politique ou organisationnel.

Or, l'Agence de l'eau et le Comité de bassin Adour-Garonne disposent de *marges de discrétion*, faites de capacités de *validation de la faisabilité technique, financière et organisationnelle*[257] concernant l'Agence de l'eau d'une part, et de capacités de *validation politique et sectorielle* concernant le Comité de bassin d'autre part. Ces capacités de validation mettent en œuvre des *dynamiques d'appropriation stratégique* qui se construisent à partir de la lecture que font les acteurs du jeu organisationnel et des enjeux auxquels ils sont attachés[258]. Toutefois, comme nous le montrerons tout au long de ce chapitre et dans le

---

[256] Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 - JORF 22 avril 2004: [Art. 3, Aliéna II] *Le comité de bassin recueille les observations du public sur le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Il soumet ensuite le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations du public, à l'avis des conseils régionaux, des conseils généraux, des établissements publics territoriaux de bassin et des chambres consulaires concernées. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de quatre mois suivant la transmission du projet. Le comité de bassin peut modifier le projet pour tenir compte des avis formulés.* [Art. 3, Alinéa III] *Le SDAGE est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative. Il est tenu à la disposition du public*.

[257]HALL P. (ed.), (1989), *The political power of economic ideas : Keynesianism across nations*, Princeton University Press.

[258] BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-*

suivant, les acteurs gestionnaires de l'eau (Agence de l'eau, wateringues) ont tendance à anticiper les prises de position des acteurs de l'eau, et donc à s'octroyer des capacités de validation politique et sectorielle, en principe réservées aux représentants socio-économiques (élus, groupes d'intérêts …). Et par conséquent, à concevoir la consultation à partir de ces deux catégories de critères de validation.

Au mois d'avril 2004, lors du colloque à Millau (cf. chapitre 3), la Direction de l'eau nationale – une sous-direction du MEDD – a présenté aux agences de l'eau les stratégies de consultation du public à poursuivre. L'Agence de l'eau Adour Garonne et le Comité de bassin avaient déjà entamé la réflexion autour des dispositifs de consultation à mettre en œuvre dans le bassin. En effet, quelques semaines auparavant, entre janvier et février, l'Agence de l'eau avait convoqué les huit *commissions géographiques* (cf. chapitre 1) du bassin. Rappelons qu'il s'agit d'assemblées purement consultatives, dont la composition collégiale est à l'image du Comité de bassin, et qu'elles ont été créées dans le bassin Adour-Garonne pour appuyer l'élaboration du premier SDAGE.

Cette fois-ci, elles ont été convoquées pour qu'elles donnent leur avis sur le diagnostic du bassin selon l'agenda prévu par la DCE. Elles ont été aussi l'occasion, accessoirement, de solliciter en fin de séance les membres de ces assemblées pour qu'ils contribuent à l'organisation de la consultation du public à venir… Mais à quel titre ? Comme nous nous en sommes rendu compte les semaines suivantes, l'Agence de l'eau n'avait pas à ce moment de stratégie très claire à propos du type de dispositifs de consultation à adopter, et du rôle que pourraient jouer ces « relais territoriaux ». Elle n'en avait à ce stade qu'une vague idée, en fonction des informations officieuses qui circulaient entre les services et les tutelles ministérielles, mais également en fonction de ses expériences en matière de concertation avec les acteurs de l'eau du bassin, et en fonction des sentiments personnels de ses membres. Nous allons montrer à présent que si le principe des *figures libres* de la consultation a bien été validé par l'Agence de l'eau, cette validation a fait l'objet de beaucoup de réserves parmi les responsables des services. Et par la suite, ce faible crédit initial aura des conséquences sur la pérennité de ce type de dispositifs de consultation.

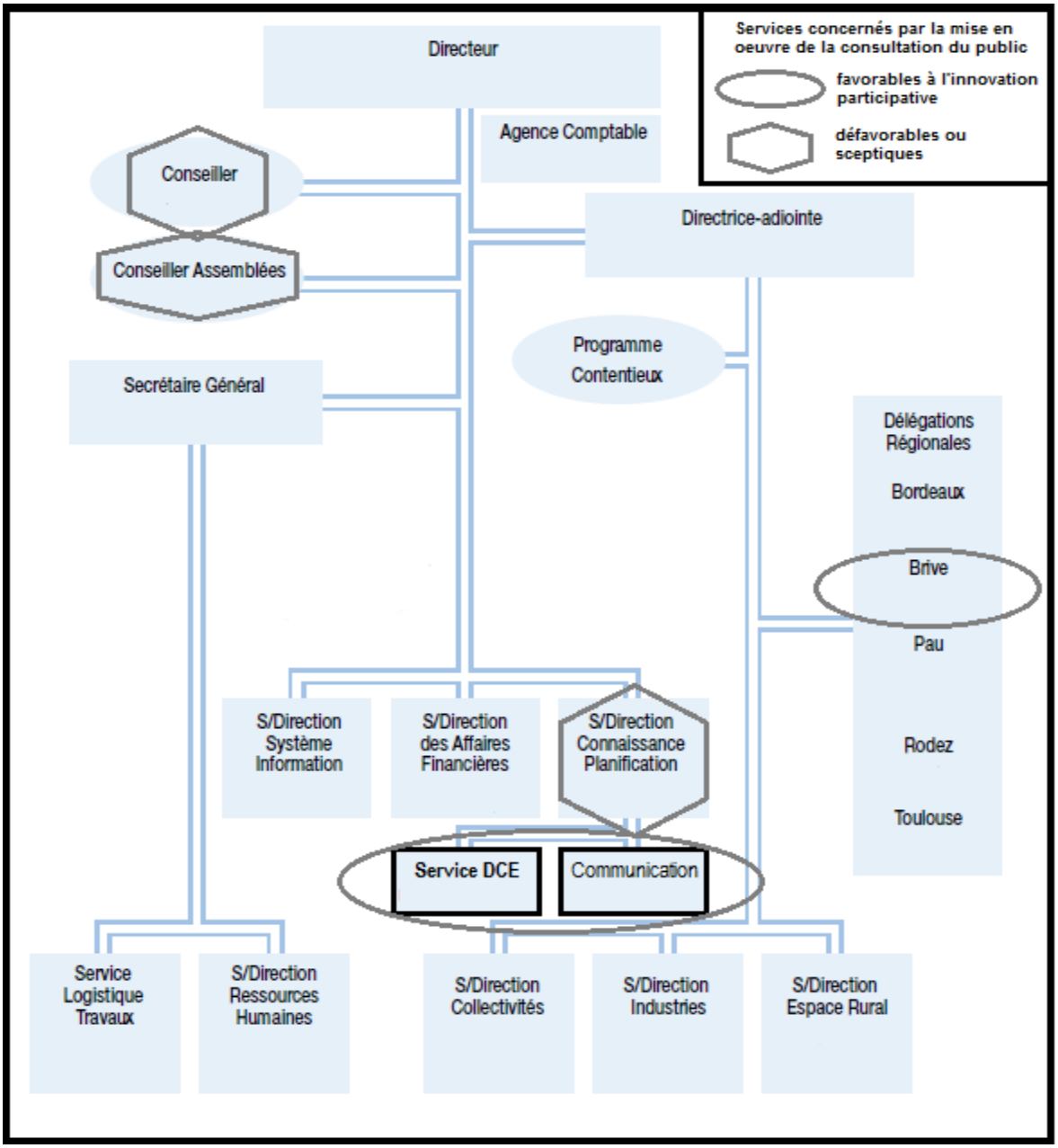
En fait les services de l'Agence de l'eau sont partagés entre d'un côté, des acteurs favorables à une *innovation participative*, et de l'autre, des *acteurs sceptiques* sur l'utilité de la

---

environnementaux, Paris, L'Harmattan.

consultation grand public. Au sein des organes exécutifs du bassin versants (le Conseil d'Administration de l'Agence), le rapport de force a penché plutôt en faveur des acteurs sceptiques, si bien que l'adoption des figures imposées de la consultation, et surtout celle des figures libres, ont fait l'objet d'importantes réserves. La figure 10 montre quels ont été les services désignés en 2004, à l'issue de cette réflexion, pour organiser la consultation DCE sur le bassin.

Figure 10 : Organigramme 2004 de l'Agence de l'eau Adour Garonne



La sous-direction *Connaissance et Planification* représente le principal service impliqué dans la mise en œuvre de la DCE, notamment parce que c'est elle qui centralise (depuis 2002) les informations nécessaires à la réalisation du diagnostic du bassin demandé par la directive européenne (classement des masses d'eau en *bon état* ou en *risque de non-atteinte du bon état*). Si l'Agence de l'eau produit une partie de ces informations, elle dépend par ailleurs des collectivités territoriales du bassin pour lui fournir celles dont elle ne dispose pas, ainsi que des activités économiques, ou encore des ONG. C'est ainsi que pour faciliter la transmission de ces informations, plusieurs autres services ont été associés à la sous-direction *Connaissance et Planification*, en comptant principalement sur l'implantation territoriale (Délégations régionales), sur l'expérience de la concertation (Service DCE, Conseiller du Directeur), la compétence (Service Communication) ou le tissu de relations publiques (Conseiller Assemblées) des responsables de ces services. Or toutes ces personnes ne partageaient pas le même point de vue à propos de la pertinence de la consultation du grand public, et nous avions constaté que les acteurs sceptiques étaient généralement plus proches de la direction de l'Agence de l'eau que les autres. Comme nous le verrons plus bas, ce déséquilibre a eu une influence substantielle sur la manière dont la consultation du public a été conçue pour 2005 et pour 2008. Examinons la posture de chacun de ces acteurs.

- **Les acteurs sceptiques au sein de l'Agence de l'eau Adour-Garonne**

Le *Conseiller Assemblées* remplit un rôle d'intermédiaire entre le Comité de bassin et les services techniques de l'Agence de l'eau. Sa fonction est essentiellement celle d'un médiateur qui cherche à faciliter le règlement des différends au sein du Comité de bassin, ou bien entre le Comité de bassin et l'Agence de l'eau. Le travail qu'il mène dans ce sens avec les élus des collectivités territoriales s'avère décisif. C'est pour cette raison qu'il juge inutile de chercher d'autres moyens de consultation du public. C'est une conception de la démocratie représentative classique qui est défendue ici. Cette posture est justifiée autant pour des motifs idéologiques que du fait de l'expérience pratique du Conseiller Assemblées qui affirme bien connaître, depuis plusieurs décennies, les élus locaux du bassin. Pour lui, ce procédé vaut davantage que la meilleure des procédures participatives qui pourrait être mise en œuvre, car la parole d'un élu engage davantage de responsabilité et de crédibilité, et donc de garantie, que celle des individus qui s'expriment librement.

> *« Lorsque vous êtes élu par les habitants, vous disposez de certaines latitudes, mais pas au-delà de ce que permet votre mandat. Et ce mandat représente une garantie pour nous. Un gage de responsabilité. Car les élus sont des représentants de l'Etat. Ils ne peuvent pas faire tout ce qu'ils veulent. […] Quand vous connaissez des élus depuis plusieurs années, parce que vous les croisez régulièrement dans des réunions, ou parce qu'ils sont vos partenaires, c'est plus facile de travailler qu'avec des habitants que vous découvrez à chaque nouvelle réunion. Et en plus il n'est pas toujours possible de satisfaire ce que veulent les habitants. Ils n'ont pas toujours la mesure du prix à payer pour répondre à leurs attentes ».* [Conseiller Assemblées, Adour Garonne, 2004]

Au fond, sont mis en avant le professionnalisme et la responsabilité des élus, qualités dont le grand public semble dépourvu. La démocratie représentative traditionnelle est défendue d'abord avec l'argument juridique : un élu mandaté est responsable légalement, tandis que l'opinion librement exprimée des individus ne les engage pas formellement. Deuxièmement le mandat suppose une relation institutionnelle durable entre l'Agence de l'eau et les collectivités, dans laquelle les protagonistes, en plus d'être des personnes morales, apprennent à se connaître, à se faire confiance, à traiter ensemble, etc. Enfin, les élus sont présentés comme mesurés et réalistes quant aux possibilités financières de leur territoire. Par conséquent, l'attachement aux formes de représentations institutionnelles traditionnelles est justifié par un argument *pragmatique* – on ne change pas une méthode qui marche – par opposition à l'idéal d'une démocratie élargie susceptible d'entraver ce long travail de mise en relation avec le tissu des notables locaux.

On pourrait nuancer ces propos en rappelant que les élus, de par les suffrages qui les ont nommés, doivent aussi satisfaire les intérêts de leurs électeurs. Le fait de ne pas évoquer ouvertement cette nuance donne à penser que la coordination entre l'Agence de l'eau et les élus du territoire n'irait pas autant de soi que ce qui est affirmé. Elle est en fait le fruit de longues années de travail en commun, que ce soit dans le cadre de la planification de la politique des bassins versants (programmes d'intervention pluriannuels, SDAGE), ou que ce soit dans le cadre de la décentralisation en général. Les partenariats représentent des interdépendances complexes, dont la mission de l'Agence de l'eau consiste principalement à moderniser les équipements collectifs (stations d'épurations, canalisations…), conformément aux réglementations en vigueur, contre aides et subventions. En d'autres termes, l'Agence de l'eau joue à la fois le rôle de prescripteur et de « banque mutualiste[259] » au service des acteurs

[259] Rapport de la Cour des comptes, 2010

locaux, et les relations qu'elle a établies pourraient être fragilisées, voire balayées par de nouveaux instruments chargés d'incertitudes.

Le grand public est conçu d'emblée comme incapable d'appréhender le registre savant des experts de l'Agence de l'eau. L'article 14 de la DCE prévoit que le public s'exprime sur le diagnostic du bassin, puis sur le projet de plan de bassin, qui comprennent tous les deux une importante quantité de données techniques et jargonneuses. Or les législateurs européens avaient anticipé cette difficulté, et pour cette raison ils avaient recommandé la rédaction d'un *document de consultation* à destination du public réalisé localement[260]. Pour le réaliser, l'Agence de l'eau a créé au début de l'année 2004 une Commission DCE réunissant d'un côté l'ensemble des responsables des services associés à l'organisation de la consultation du public, et de l'autre les représentants des différents collèges du Comité de bassin. Le Conseiller du Directeur général était membre de cette commission[261]. Le Conseiller du Directeur général a livré son sentiment à propos du travail réalisé par la commission.

> *« Il a été décidé en Conseil d'Administration que nous [la Commission DCE] devions produire un document grand public en vue de la consultation de l'an prochain. […] Mais il y a un énorme travail à faire. Il faudrait presque repartir de zéro. Il faut expliquer ce qu'est une masse d'eau, ce qu'est le bon état de référence, … et même expliquer ce que nous faisons, nous, l'Agence de l'eau. Parce que ce n'est pas évident que le grand public sache bien qui nous sommes exactement, et ce que demande la directive européenne. Alors, je ne sais pas si on pourra tout faire passer en un seul coup : expliquer qui nous sommes et ce que nous faisons, et demander l'avis du public sur l'état des lieux [le diagnostic]. »* [Conseiller du Directeur général, 2004]

Ainsi, avant même que les premiers contacts ne soient établis avec le public, un certain nombre de présomptions ont été émises à son endroit et, ce qui est remarquable, par des hommes proches du Directeur de l'Agence de l'eau. Cela signifie qu'au moment où l'organisation de la consultation du public a été confiée à la sous-direction Connaissance Planification, ainsi qu'aux services sous sa tutelle (Service DCE et Service Communication), cette démarche ne fut pas accueillie avec beaucoup de considération, étant donné la réserve dont elle fut l'objet. D'ores-et-déjà, peu de personnes parmi la direction prêtent de vertus à cette prise à témoin du public.

---

[260] Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) : Public Participation in relation to the Water Framework Directive, Guidance document n.°8, European Commission, 2003

[261] Le contenu de ce document sera analysé dans le chapitre 5, et particulièrement le rôle joué par les représentants du Comité de bassin de la Commission DCE dans la rédaction du document.

Le *Sous-Directeur Connaissance et Planification* n'avait pas à ce moment fait connaître son sentiment à propos de la consultation du public. On a confié à ses services l'organisation de la consultation du public. Il était donc tenu d'une certaine manière à un « devoir de réserve ». En revanche, il se libèrera de ce devoir après la première campagne de consultation dès 2006, et se positionnera ouvertement parmi les sceptiques. Pour l'heure, il a donné carte blanche à deux services de l'Agence de l'eau. L'un est permanent, c'est le service Communication de l'Agence. Celui-ci est ordinairement chargé de produire des supports de communication de deux natures : d'une part des mallettes publicitaires pour sensibiliser les scolaires, d'autre part le poster annuel pour annoncer la Journée mondiale de l'eau. Ce n'est pas l'objet ici de porter des jugements de valeur à l'encontre de ces deux services de l'Agence de l'eau. Cependant, le fait d'attribuer la consultation du public à des équipes qui occupent une position fragile ou secondaire au sein de l'Agence de l'eau traduit *a priori* le scepticisme partagé par les principaux responsables de l'Agence. Néanmoins, de leur côté, les deux services chargés d'organiser la consultation du public ont accueilli assez favorablement leur mission, en cherchant à concevoir des procédures qui sortent de l'ordinaire de la gouvernance du bassin Adour-Garonne.

- **Les acteurs favorables au sein de l'Agence de l'eau Adour-Garonne.** Le service DCE a en fait constitué le principal groupe de travail chargé d'organiser la consultation. Le service Communication est intervenu ponctuellement et à la fin de la démarche pour finaliser la matérialisation des supports papiers à soumettre au grand public (documents de consultation, questionnaires). Cependant, un acteur inattendu a rallié le groupe de travail. Il s'agit de la Délégation régionale de Brive. Au début de l'année 2004, durant les semaines qui ont précédé l'organisation de la consultation du public, des acteurs locaux du sous-bassin de la Dordogne ont manifesté leur volonté d'être associés à la consultation du public, ce qui a encouragé le Directeur de la Délégation de Brive à participer au groupe de travail. Nous allons aborder à présent la manière dont chacun de ces collectifs a appréhendé la mission qui lui a été confiée. Il ne s'agit pas encore de présenter les dispositifs qu'ils ont adoptés, examen dont il est question dans la section suivante, mais de montrer leur engagement dans la dynamique et en quoi leur engagement a permis de produire des dispositifs de consultation innovants dans le bassin.

Le *Service DCE* a représenté le centre de gravité de l'ensemble du collectif qui a participé en Adour-Garonne à l'organisation de la consultation du public. Le responsable de ce service « pratique la concertation » depuis le commencement de l'Agence de l'eau, mais une concertation limitée aux acteurs de l'eau : dans un premier temps les membres du Comité de bassin au début des années 1970, puis à partir des années 1990 les membres des Commissions géographiques (devenues Commissions territoriales en 2008) qu'il a l'habitude d'animer. Pour lui, le dialogue avec les acteurs de l'eau ne fonctionne qu'à la condition que l'Agence de l'eau parvienne à communiquer ses prescriptions aux acteurs de l'eau, et qu'en retour, ces derniers parviennent à être entendus auprès de l'Agence. Concernant le grand public, il ne pouvait en être autrement.

> *« Ce que nous voulons, c'est mettre en place une consultation qui fonctionne comme une sorte d'ascenseur avec le public. De haut en bas, nous leur communiquerons les informations relatives au diagnostic et à nos préconisations. De bas en haut, nous recueillerons leurs avis et leurs questions. Mais pour cela, il faudrait trouver les bons relais ».* [Responsable Service DCE, 2004]

A l'instar du *Conseiller Assemblées*, le Responsable du Service DCE met en avant son expérience pour défendre la conception de la consultation qu'il imagine le mieux convenir à la mission qui lui a été confiée. Toutefois, le fait que le public ne comprenne ni des *experts* de la politique de l'eau, ni des *habitués* des arènes de concertation, n'est pas un problème. L'important est d'élaborer avec soin les instruments qui permettront de construire le dialogue avec le public. De fait, il avance lui aussi un argument de nature pragmatique en s'appuyant sur sa propre expérience de la concertation avec les acteurs du territoire.

Par ailleurs, toujours fort de son expérience, il est conscient qu'un tel dispositif nécessite l'enrôlement de « bons relais », autrement dit, comme nous le verrons dans la section suivante, des acteurs suffisamment loyaux pour transmettre au public les prescriptions de l'Agence de l'eau et les réactions du public avec le moins de déformation possible. Or nous verrons dans la dernière section de ce chapitre que ce dernier point pose problème pour la plupart des acteurs concernés. En effet, certains relais potentiels redoutent que cet enrôlement soit une manœuvre destinée à faire taire les forces oppositionnelles du bassin, ou tout au moins, à orienter le débat public selon les seules vues de l'Agence de l'eau et des groupes d'intérêts supposés la gouverner. Un élément justifiait ces craintes. Au début de l'année 2004, le Conseil d'Administration du bassin avait décidé qu'aucune autre structure de concertation que celles

qui existaient déjà ne pouvait être créée. Ce qui limite de fait les marges de manœuvre données aux futurs relais enrôlés.

> *« Les relais que nous souhaitons engager recevront de notre part des moyens s'ils le souhaitent. Des supports de communication [kit DCE], des affiches, des power points, … même de l'argent si nous estimons que c'est nécessaire. Nous aurons un budget pour cela. […] Mais il n'y aura pas de nouvelle structure locale pour la consultation du public. Les Commissions géographiques resteront les structures consultatives de référence pour la concertation avec les acteurs des sous-bassins. Mais les relais ne seront mobilisés qu'au titre d'intermédiaires avec le grand public ».* [Responsable Service DCE, 2004]

Par conséquent, si le Responsable DCE ne pose pas le problème du grand public en soi, il tente de prévenir les débordements que les acteurs de l'eau enrôlés pourraient manifester. Ce qui transparaît derrière cette précaution, c'est la crainte pour l'Agence de perdre le contrôle sur le déroulement de la consultation du public.

Le *Service Communication* de l'Agence de l'eau a pris part dès le début au groupe de travail, bien qu'il n'ait véritablement participé à l'organisation de la consultation du public qu'à la fin du chantier. La raison en est que ses compétences ne correspondent pas au type d'instruments de consultation du public que l'Agence souhaitait mettre en œuvre pour 2005.

> *« Le service Communication à l'Agence de l'eau existe depuis pas mal d'années. Déjà lorsque le premier SDAGE a été adopté [en 1996], on souhait rendre visibles les programmes d'interventions au grand public, en expliquant le système de redevances, que l'argent récolté est utilisé pour financer les équipements dont tout le monde bénéficie. […] Alors on a mis en place des campagnes publicitaires dans les rues, les lieux publics, dans les journaux, ... Mais on s'est rendu compte que le public réagissait peu ou pas du tout à nos affichages. Alors on a réduit la voilure, et on a décidé de cibler principalement les jeunes publics, les scolaires, à partir d'une mallette destinée à les sensibiliser dès le plus jeune âge. […] On réalise aussi chaque année une affiche pour la Journée mondiale de l'eau. Peut-être que vous l'avez déjà vue ? »* [Service Communication, 2004]

Le service Communication produit habituellement des supports de communication qui renvoient à une conception très *marketing* des relations avec le public. Il s'agit de faire passer des messages, des prescriptions, ce qui convient sans doute pour la sensibilisation, pour l'éducation à l'environnement, mais qui s'avère moins adapté pour transmettre l'expression du public à l'Agence de l'eau. C'est à ce titre que ce service n'interviendra qu'à la fin de l'élaboration de la campagne de consultation de 2005, principalement pour la conception de l'affiche destinée à faire la publicité de la consultation.

La *Délégation régionale de Brive* a pu prendre part au groupe de travail DCE grâce à l'initiative de certains acteurs locaux qui ont manifesté leur intérêt pour participer à la consultation du public au titre de relais, tel que présenté précédemment. En fait au sein du groupe de travail DCE, le représentant de la délégation de Brive relaye les propos de ces acteurs locaux, précisément les conditions qu'ils soumettent à leur éventuelle contribution à la consultation du public. Et comme nous le verrons dans la section suivante, ces conditions convergent avec celles du Conseil d'Administration de l'Agence de l'eau.

> *« Le principal risque est que certains groupes soient sur sur-représentés au sein des instances de consultation. Pour cela nous effectuons en ce moment [avec une stagiaire] un recensement des acteurs locaux du sous-bassin de la Dordogne. Pour mesurer ce que chaque tendance représente dans le territoire, mais aussi pour connaître quelles sont les dispositions de chacun et quels rôles ils pourraient jouer à l'avenir ».* [Délégation de Brive, 2004]

Ce qui est ajouté ici aux mécanismes de transmission vus plus haut, c'est la nécessité de dresser des cartes des territoires qui donnent à voir la composition sociologique des forces en présence, en vue de produire des instruments de consultation du public qui reflètent au mieux la représentativité de chaque catégorie de public. Or ce chantier ne sera conduit que partiellement et localement, dans le sous-bassin de la Dordogne. Mais il ne sera pas généralisé à tout le bassin, étant donné le travail et le coût supplémentaires que cela aurait représenté, et que l'Agence ne voulait pas consacrer.

*

* *

L'examen des points de vue des responsables de l'organisation de la consultation du public à l'Agence de l'eau Adour-Garonne, montre un clivage entre des acteurs plus sceptiques quant à la pertinence de la démarche elle-même, et des acteurs qui sont *a priori* plus favorables. Ou, plus exactement, qui n'y voient pas d'inconvénient, qui ne donnent pas leur avis sur le fond. En revanche, ces acteurs favorables anticipent les risques de débordement dont la consultation du public pourrait faire l'objet du fait des tensions locales autour de la gestion de l'eau. Au fond, les sceptiques et les favorables ne s'opposent pas selon la dualité idéologie/pragmatisme, comme on aurait pu s'y attendre. Les arguments défendus par l'un et l'autre bord renvoient

tous à l'expérience des acteurs. On retrouve notamment, du côté des deux catégories d'acteurs, les leçons tirées du débat public autour de projet de réservoir de Charlas. Un critère qu'on retrouvera tout au long de la procédure est le principe de *représentativité* de la population du bassin, pour éviter que certains groupes ne soient surreprésentés, notamment ceux qui sont montés au créneau durant les débats. L'argument selon lequel il est préférable de fonctionner avec des *habitués*, des élus notamment, avec qui on travaille sur le long terme, va dans le même sens. C'est pensé comme une garantie, un garde-fou, contre une dramatisation potentielle des débats. Il y a donc de ce point de vue un consensus entre les deux parties sur la nécessité de prévoir des restrictions pour la consultation du public à mettre en œuvre.

D'un autre côté, les deux parties divergent sur l'intérêt même de consulter le grand public. Les sceptiques sont persuadés que cela ne produira pas grand-chose d'intéressant. Mais il n'est pas utile qu'ils interviennent à ce stade pour y faire obstacle. Pour l'heure, l'Agence de l'eau est tenue de respecter les consignes du MEDD. Il n'y a qu'à attendre que les figures libres se discréditent elles-mêmes.

Ces observations montrent bien à quel point l'innovation en matière de consultation du grand public n'était en réalité pas acquise, alors même que le contexte général y était a priori favorable. Pour la direction et le Conseil d'Administration de l'Agence de l'eau, les figures libres seront attendues au tournant, supprimées en cas d'évaluation peu concluante, et remplacées par des méthodes de consultation de type *marketing* plus classiques. Et c'est précisément ce qui se produira avant la campagne de consultation de 2008 comme nous le verrons plus bas. Pour la consultation de 2005, l'état d'esprit était encore à l'ouverture procédurale.

1.1.2 Les figures libres et les figures imposées du bassin Adour-Garonne

Pour la campagne de consultation du public de 2005, on observe en effet plusieurs innovations procédurales. En plus d'une enquête grand public par questionnaire destinée à une large audience, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a cherché à introduire des procédures qui donnent une place plus importante à la délibération de la société civile : des tables rondes délibératives ont été organisées et l'organisation de débats sur la DCE a été, sous certaines conditions de sélection, transférée à des organismes privés et associatifs. A l'occasion de la

campagne de consultation du public de 2005, l'Agence de l'eau Adour Garonne s'est donc attachée à la sélection de dispositifs de consultation correspondant aux *figures imposées* et aux *figures libres* décidées au niveau national par le MEDD. Trois dispositifs ont été sélectionnés en fonction de différents critères convergents entre les préconisations de l'Europe et du MEDD et les points de vue des responsables de l'Agence de l'eau que nous venons d'examiner : critères de faisabilité, de représentativité, de proximité et de coût (débat public par cercles d'échanges et désignation de relais DCE).

1.1.2.1 Les « figures imposées » : le sondage d'opinion par questionnaire

Les *figures imposées* DCE ont emprunté leur forme à l'obligation légale de procéder à la mise en place d'une enquête publique en amont de l'adoption du Programme de Mesures (PDM) : mise à disposition de documents à consulter et cahiers de consultation dans des lieux publics. La consultation DCE, a d'autre part, pris la forme d'une enquête d'opinion classique adressée par voie postale et par accès Internet aux citoyens usagers de l'eau. La mise en place d'une consultation via une enquête par questionnaire s'est imposée au sein de la Direction de l'eau nationale comme susceptible de constituer un dispositif commun à l'ensemble des bassins hydrographiques. Le questionnaire comportait un tronc commun de questions pour l'ensemble des bassins français et des questions spécifiques élaborées par chaque Agence de l'eau[262].
Une partie du document proposait une série d'informations sur l'eau, destinées à éclairer le public sur le diagnostic DCE dans le bassin. Une autre partie était constituée du questionnaire Adour-Garonne, réalisé dans un cercle très fermé entre le *Conseiller du Directeur*, très sceptique sur la pertinence de la consultation du grand public, et le service communication de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne. D'un point de vue méthodologique, tout spécialiste de l'enquête est frappé par le manque de rigueur et la maladresse du questionnaire qui a essentiellement été construit dans un souci de ménager les critiques à l'égard de certains usages potentiellement visés par la DCE (agriculture, industrie). Un second volet du questionnaire cherchait à recueillir les dispositions des usagers au consentement à payer la restauration de la qualité de l'eau par le biais d'outils de marché ou de taxes. Un troisième

[262] Le contenu du questionnaire et des documents de consultation est examiné dans le chapitre 5, tout comme les réponses et les avis exprimés.

volet cherchait à mesurer le degré de confiance des usagers à l'égard des pouvoirs publics en matière de gestion de l'eau.

Au printemps 2004, le questionnaire est considéré par le MEDD comme le vecteur majeur par lequel doit s'opérer la consultation tout en recommandant la mobilisation d'autres dispositifs complémentaires. Si l'on estime que le questionnaire doit être complété, c'est qu'il n'est pas à lui seul suffisant pour répondre à l'ambition du MEDD d'implication du grand public. Pourtant on lui reconnaît des avantages dont notamment celui de mettre en place une forme d'objectivation chiffrée et quantifiée de l'opinion publique. Le pari a été que l'édition en grand nombre du questionnaire permettait de toucher le plus grand nombre d'usagers de l'eau. Les limites énoncées de l'enquête par questionnaire ont essentiellement concerné son manque d'interactivité et la contrainte pour les enquêtés de voir leurs préférences bornées par les thèmes proposés par des experts issus des organismes gestionnaires.

1.1.2.2 Le premier dispositif des figures libres : la consultation par cercles d'échange

Parallèlement à l'enquête par questionnaire, l'Agence de l'eau, après une étude exploratoire de plus de quarante formats de méthodes participatives, a défini en 2004 la stratégie de consultation du public qui lui semblait la mieux indiquée. Son premier critère, affiché comme prioritaire, était *la facilité d'accès du grand public au débat*. Cet appel au pluralisme par un élargissement des bases sociales du public visé par la consultation induisait le second critère qui cherchait à éviter la cristallisation de la contestation au sein des procédures de consultation. L'expérience en 2003, du débat public sur le barrage réservoir de Charlas en Région Midi-Pyrénées, avait marqué les esprits et suscité des appréciations controversées sur cette forme de participation du public marquée par une forte confrontation des différentes positions[263].

De nombreux acteurs s'inquiétaient de voir les dispositifs de consultation DCE servir de tribune aux arguments des organisations environnementalistes et aux militants écologistes. Cette inquiétude se révélait d'ailleurs moins parmi les techniciens des organismes de gestion de l'eau, pour qui les ONG environnementalistes jouent souvent un rôle d'alliés de terrain

[263] ALLAIN S. (2009), « Décrypter l'activité délibérative dans la négociation territoriale par la négociation » *Négociations*, 2009/2, n° 12.

pour la protection de la ressource, que pour les élus et les représentants des intérêts socioéconomiques dans le Comité de bassin. Un troisième critère renvoyait aux aspects logistiques, organisationnels et financiers. L'Agence de l'Eau a notamment insisté pour que le format de débat ne dépasse pas une centaine de personnes et pour que la méthodologie de concertation adoptée puisse être transférable ou sous-traitée à des opérateurs divers (collectivités, associations…) sous la tutelle de l'Agence de l'eau qui en assurerait le financement.

La recherche de méthodes pour consulter le public a fait l'objet d'une étude spécifique par l'Agence Adour-Garonne. Le travail a consisté à identifier les méthodes de consultation publique existantes en France mais aussi à l'étranger, plus particulièrement au Canada ou dans les pays du Nord de l'Europe, où la pratique de la consultation était supposée mieux ancrée qu'en France. A cette fin, une sélection de dix-neuf procédures a été présentée sous forme de fiches retenant dix critères : origines de la procédure, type de public ciblé, définition et objectifs, déroulement de la procédure, conditions, atouts, faiblesses, exemples d'application, perspectives, coût. L'analyse des atouts et des faiblesses a été réalisée pour l'essentiel en fonction des critères affichés suivants (figure 11).

Figure 11 Les critères du choix de la méthode participative pour la consultation de 2005

La mesure du *dialogisme* des procédures :

- Un critère d'intensité
- Un critère d'ouverture
- Un critère de qualité
- Un critère de transparence et de traçabilité
- L'évaluation des moyens mis en œuvre et des résultats obtenus

La mesure du *dialogisme* des procédures : L'Agence de l'Eau souhaitait que les procédures de consultation puissent instaurer un débat ouvert, intense et de qualité, que des échanges soient privilégiés sans discrimination entre participants. La pluralité attendue des participants, conçue alors comme une condition clé du succès, visait à permettre un enrichissement des

débats. Le degré de dialogisme des procédures fut apprécié selon des critères directement empruntés aux travaux sur les *forums hybrides*[264].

Un critère d'intensité : Une procédure est qualifiée d'intense si elle permet d'atteindre un certain degré d'échanges tout au long du processus et si elle favorise l'écoute mutuelle. Le degré d'interaction, d'échanges entre participants, est destiné à connaître les différents points de vue afin que des solutions nouvelles et originales puissent émerger. Afin de faciliter les échanges, il convenait de faire naître chez les participants le sentiment d'avoir une part de responsabilité dans la décision. L'intensité se traduit également par une délibération devant aboutir à des positions partagées.

Un critère d'ouverture : Ce critère permet de mesurer si la procédure est accessible au plus grand nombre, si elle accueille une réelle diversité de participants, et si ces derniers sont indépendants de groupes ou institutions de l'eau. Le degré d'ouverture sera faible si la procédure est d'accès retreint et difficile, et si les participants sont figés dans des rôles prédéfinis. Le critère d'ouverture permet de faire le tri entre les procédures qui restreignent l'accès et celles qui l'augmentent. Pour évaluer le degré d'ouverture des procédures, il convenait d'apprécier le degré de représentativité, les participants devant refléter la société civile sur différentes bases tant géographiques, démographiques, politiques, que communautaires et être indépendantes d'institutions porteuses d'intérêts.

Un critère de qualité : Ce critère renvoie au sérieux du contenu de la décision, des prises de parole, ainsi qu'à la continuité et au caractère cumulatif des débats. La procédure est considérée favoriser ce critère de qualité lorsqu'elle permet une réflexivité des participants, lorsque ces derniers disposent d'une réelle capacité d'argumenter et de contre argumenter. Les discussions doivent dépasser le simple cadre d'identification des problèmes : les participants doivent pouvoir faire partager leur vécu, leurs expériences, mais aussi leurs savoirs et leur vision de l'avenir. La qualité d'une procédure s'apprécie également en fonction du sérieux des prises de parole (pertinence et exhaustivité des arguments, réponses aux objections) et du degré de continuité de la prise de parole

[264] CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.

(ponctuelle, fréquente,...). Il était considéré comme primordial que les participants puissent intervenir à toutes les phases de la consultation, leur participation au processus devait être constante : pour cela, les temps de parole devaient être équitables entre participants.

Un critère de transparence et de traçabilité : Les procédures doivent répondre à des impératifs de clarté afin que le public se les approprie. Pour cela, il s'agit de présenter l'objectif de manière claire et réaliste (*pourquoi consulter ?*), de s'assurer de l'impartialité des animateurs, organisateurs, et de préciser les sources des informations. Par transparence, il est attendu que la procédure respecte un caractère public, assurant la mise à connaissance du public. Le critère de traçabilité exige que les prises de parole soient régulièrement restituées et que la décision finale tienne compte des avis recueillis. Des comptes-rendus, synthèses, doivent être réalisés pour garder une trace écrite de chaque intervention.

L'évaluation des moyens et des résultats obtenus : Après avoir réalisé une première évaluation qualitative, une évaluation quantitative a été exigée pour donner un aperçu des moyens techniques, humains et financiers à mobiliser, ainsi que pour quantifier les résultats obtenus et apprécier ainsi le niveau de participation. Cette évaluation quantitative a reposé sur les moyens et coûts de mise en œuvre de ces procédures. Sur le nombre de participants variable selon la taille d'organisation, selon le public cible, etc. Plusieurs paramètres étaient donc à prendre en compte, ce qui ne permettait pas de dégager un coût fixe pour une même procédure.

Ainsi une vingtaine de procédures ont été sélectionnées dans un premier temps, puis au fil des réunions du service communication DCE de l'Agence de l'Eau, celles qui paraissaient les moins appropriées ont été écartées. Le dispositif sélectionné *in fine* fut celui des *cercles d'échange*, inspiré de méthodes de concertation appliquées par la mission d'animation des *Agrobiosciences*, structure d'ingénierie en débats publics cofinancée par le ministère de l'Agriculture et le Conseil régional Midi-Pyrénées, pour mettre en débat des controverses sociales (sécurité alimentaire, réintroduction de l'ours dans les Pyrénées...). Les *cercles*

d'échange consistent à réunir une centaine de personnes pour participer à une discussion collective organisée dans des conditions codifiées et partagées par tous.

Après une présentation des règles du jeu (disposition du lieu et des rôles, temporalités, attitude à adopter) et un exposé magistral par un expert (de l'Agence de l'eau pour la DCE), les participants, sélectionnés selon leur statut de profane ou d'expert, selon leur connaissance du territoire, sont placés par table de dix et répartis pour moitié d'experts de l'eau et pour moitié de profanes du grand public. À chaque table sont désignés un animateur (un expert) et un rapporteur chargé de présenter une synthèse des discussions de la table à tout l'auditoire en fin de débat. Le parti pris de cette procédure est de permettre à toutes les personnes présentes de prendre part au débat, alors qu'inversement les réunions publiques classiques se caractérisent par un très faible nombre d'interventions et le plus souvent des mêmes catégories de personne.

1.1.2.3 Le second dispositif des figures libres : les relais territoriaux DCE

La seconde « figure libre » sélectionnée par l'Agence de l'eau a été le dispositif des *relais DCE*. Suivant une recommandation du MEDD, la démarche visait à mobiliser, au sein du premier cercle de l'eau (collectivités locales, chambres et syndicats professionnels, associations diverses, organismes pédagogiques, etc.), des médiateurs chargés d'une part de relayer le message DCE vers le public et d'autre part de recueillir des avis du public sur le diagnostic et les orientations envisagées. La sélection des acteurs relais par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a fait l'objet de critères précis afin notamment d'assurer un certain contrôle sur le respect des messages définis par l'Agence.

Entre les mois d'avril et septembre 2004, le service communication DCE de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a déterminé une stratégie d'enrôlement des relais. Elle a déterminé un profil des organismes à sélectionner, ainsi que les modalités de leurs interventions auprès du public. Elle commença par recenser des relais potentiellement capables d'informer et de consulter le public, en évaluant les moyens matériels dont ces organismes disposaient déjà, et en sondant leurs besoins et leurs attentes en termes de formation, de supports de communication et de soutien technique. Voici les critères retenus par l'Agence de l'Eau pour le recrutement des relais (figure 12).

Figure 12 Les critères de recrutement des relais DCE pour la consultation en 2005

- La facilité d'appropriation des questions à sensibiliser
- La portée géographique des relais
- La diversité des outils de sensibilisation et de débat
- La capacité à travailler avec d'autres structures locales
- La possibilité d'évaluer leurs activités
- L'autonomie de gestion financière

A son terme, ce travail a donné lieu à un plan d'action destiné à donner une meilleure visibilité du bassin en termes d'acteurs pouvant s'inscrire dans cette fonction de « relais DCE ». Ainsi des acteurs locaux connus des services de l'Agence de l'Eau, étant tous inscrits dans ses registres en tant que membres du Comité de Bassin ou des Commissions territoriales, ont été appelés à se constituer en tant qu'intermédiaires entre les autorités du bassin et le grand public. Les relais sélectionnées devaient être le plus représentatif possible de la géographie et des enjeux du territoire Adour-Garonne, afin d'identifier les qualités (multiples) de ces acteurs. Cette mission a permis de mettre au point une méthode de mise en réseau de ces acteurs en fonction de leurs qualités déclarées.

L'Agence de l'Eau a rencontré près de quatre-vingt acteurs qui ont fait état de leurs ressources et de leur disposition à jouer le rôle de relais et rapidement, ces derniers ont indiqué la manière dont ils se représentaient la participation du public, à travers leurs positions vis-à-vis du Comité de bassin, des autres acteurs organisés du bassin et du public. La diversité des prises de position des différents types d'acteurs relais traduisait les enjeux du territoire, et a permis à l'Agence de l'eau de connaître par ce biais les acteurs les plus susceptibles de transformer l'information à diffuser. A travers cette démarche, l'Agence de l'eau a fait le pari de confier à des acteurs territoriaux l'organisation de plateformes locales d'information et leur a confié des responsabilités inédites en leur déléguant une partie de la consultation du public.

*

* *

La conception des dispositifs de consultation du public pour l'année 2005 a témoigné d'une véritable recherche d'innovations procédurales. A l'exception du questionnaire étroit et peu pertinent, les dispositifs mis en place ont révélé une mise en œuvre de la consultation adaptée à la prise à témoin du public. Celui-ci a non seulement eu accès aux enjeux des débats et aux informations importantes, mais également, grâce aux procédures dialogiques (*cercles d'échanges*) sélectionnées par l'Agence de l'Eau et l'action des relais DCE, le public disposait théoriquement de possibilités de faire entendre son opinion, de faire partager les savoirs, de telle sorte que son avis puisse être pris en compte dans les processus de décision. D'un autre côté, les critères qui ont déterminé la préférence en faveur des cercles d'échange montrent bien la recherche de neutralisation d'éventuels « débordements », pour ne pas reproduire l'expérience de Charlas.

Nous analyserons dans le chapitre suivant comment le public s'est exprimé à travers ces dispositifs, et dans quelle mesure cette expression a impacté l'élaboration du Programme de Mesures (PDM) d'Adour-Garonne. Mais auparavant, il est nécessaire de montrer ce qu'il est advenu de ces dispositifs adressés au grand public. Pourquoi, pour la campagne de consultation de 2008, a-t-on conservé la formule du questionnaire, mais pas celle des cercles d'échange ?

1.2 Une consultation du public resserrée en 2008 : un indicateur de la recentralisation de la politique de l'eau

La consultation du public de 2008 en Adour-Garonne n'a pour l'essentiel reconduit que le questionnaire parmi les dispositifs mobilisés en 2005. La volonté affichée de susciter des échanges dans le public a disparu. Le format de la consultation a été également changé. En lieu et place des cercles d'échange et des manifestations organisées par les acteurs-relais, se sont tenus des *forums locaux*. Cette appellation désigne en réalité la simple convocation des commissions géographiques, rebaptisées *commissions territoriales* en 2007, et ont été

exclusivement l'occasion pour l'Agence de communiquer ses messages aux acteurs de l'eau. Comment en est-on arrivé là ?

1.2.1 Bilan de la consultation DCE de 2005 : la disgrâce du service DCE

Durant le premier semestre 2006, les six agences de l'eau ont chacune rendu un bilan de la campagne de consultation de 2005. Il s'agissait à la fois de porter à la connaissance des tutelles ministérielles les résultats de la consultation, c'est-à-dire l'expression du public, et d'évaluer le déroulement de la consultation. Le bilan d'Adour-Garonne[265] a d'abord permis, de manière prévisible, de formaliser la distinction européenne entre les *parties concernées* d'une part, et le *grand public* d'autre part, répartis respectivement entre le « premier cercle » et le « second cercle de l'eau ». Le premier cercle était déjà établi depuis les lois de 1964 et de 1992. La consultation des acteurs de l'eau a assuré leur position préalable de parties concernées dans le bassin, soit au titre de membres des *commissions géographiques*, puis *territoriales*, soit au titre de relais-DCE sollicités pour la consultation du grand public.
Le bilan de la consultation en Adour-Garonne a été ensuite l'occasion d'évaluer les relais-DCE eux-mêmes, et par conséquent, les dispositifs pour lesquels ils ont joué un rôle. Rappelons l'importance de cette évaluation, étant donné que du succès des *figures libres* dépend leur reconduction pour 2008, voire au-delà. Or ce bilan en Adour-Garonne s'est avéré réservé.

1.2.1.1 Les figures libres de la consultation en porte-à-faux

Les acteurs de l'eau ont rempli plusieurs fonctions de relais-DCE lors de la consultation du public de 2005. Ils ont d'abord contribué à la diffusion territoriale du questionnaire, souvent grâce à leurs propres outils (revues, bulletin d'information, plaquettes, site web…). Ils ont ensuite, dans certains cas, organisé eux-mêmes les « cercles d'échanges ». Ils ont enfin réalisé en parallèle leurs propres manifestions, mais toujours à partir de documents fournis par l'Agence de l'eau (CD-ROMs, dépliants…).
Le grand public est censé apparaître dans chacun des cas de figure. Or le bilan de la consultation prévient que *« rien n'a garanti dans les faits que les individus qui ont été*

[265] Bilan général de la consultation du public 2005, Service Communication – Agence de l'Eau Adour-Garonne – décembre 2005

consultés en tant que grand public aient aussi novices qu'ils étaient censés l'être ». On redoute ici que trop de groupes d'intérêts aient parlé au nom du grand public. Comme si les dispositifs avaient été « corrompus ». Cette mise en doute a d'ailleurs rapidement été reprise par des membres du Comité de bassin proches des sceptiques de l'Agence de l'eau. Les représentants du secteur agricole au Comité de bassin avaient même annoncé, au cours d'une réunion du Comité (national) de suivi et d'évaluation de la consultation du public[266], qu'ils avaient réalisé leur propre enquête d'opinion auprès de la profession. Cette initiative n'a eu en réalité aucune valeur face à la consultation menée par l'Agence de l'eau, qui n'a d'ailleurs donné aucune suite. Mais le message adressé aux sceptiques de l'Agence était bien passé. Ces derniers savent que désormais le rapport de force a basculé en leur faveur, ce qui sera déterminant pour définir la stratégie de consultation DCE de 2008.

Une autre évaluation a été réalisée, mais cette fois-ci par les services ministériels de la Direction (nationale) de l'eau, qui a souligné d'autres limites[267]. Le Comité de Suivi a signalé la faiblesse de l'effort de médiatisation et de diffusion des dispositifs. Il a recommandé entre autres, *« de s'appuyer plus substantiellement sur des acteurs qui entretiennent des liens plus étroits avec la population »*. Il cite notamment *« les municipalités [qui] seraient des meilleurs relais de la population que les organisations et les établissements publics [pourtant] spécialisés sur les questions de gestion de l'eau »*. Ils ont également souligné les lacunes dues à la rédaction du contenu du questionnaire, limites qui, d'après eux, ne sont pas spécifiques à Adour Garonne. Cette évaluation nationale, contrairement aux critiques internes de l'Agence de l'eau et du Comité de bassin, ne remet pas en question la stratégie adoptée, mais elle propose en fait des solutions pour l'améliorer à l'avenir. Nous sommes encore en 2006, autrement dit, un an avant le changement d'équipe gouvernementale. Nous verrons plus bas que la position ministérielle évoluera à partir de 2007, à la faveur du nouveau ministère de l'environnement, et du Grenelle 1.

Pour le moment, nous proposons de revenir sur le détail de l'évaluation de consultation DCE réalisée par l'Agence de l'eau Adour-Garonne, afin de comprendre ce qui a été reproché aux relais-DCE et aux cercles d'échanges.

---

[266] Comité de suivi et d'évaluation de la consultation du public, Direction de l'Eau, MEDD, 1er février 2006

[267] Colloque de Restitution « Consultation du public 2005 sur les enjeux pour l'eau » (DCE), MEDD, 13 juin 2006

Du point de vue du dispositif relais DCE, les 23 organismes sélectionnés en 2005 en Adour-Garonne (parmi les 50 candidats) ont obtenu de l'agence un financement de 80 % des manifestations organisées ainsi qu'un appui technique en termes de supports d'information (Tableau 1). Au terme de la consultation 2005, l'Agence de l'eau a évalué les relais-DCE sur leur performance en termes de capacité de consultation du public afin notamment d'envisager la poursuite d'un partenariat. Les relais DCE ont été évalués selon trois catégories. Une catégorie de relais jugés comme satisfaisants (deux associations de protection de la nature, quatre Centres Permanents d'initiation à l'environnement (CPIE), une association de veille scientifique, un syndicat agricole, une régie municipale de l'eau et une municipalité). Une catégorie de relais aux résultats jugés moyens (deux associations de protection de la nature, deux associations de défense des consommateurs et deux CPIE). Enfin une catégorie de relais évalués comme insuffisants, au titre d'un déficit d'animation grand public ou au titre d'une utilisation des subventions à des fins de financements de dépenses courantes (trois associations de protection de la nature, une CPIE, un syndicat agricole et une régie municipale de l'eau). Le statut des acteurs relais ne constitue pas un facteur déterminant de la qualité de la prestation évaluée par l'Agence de l'eau.

Tableau 1 : Représentation et évaluation des structures relais

Structures relais	Bonne évaluation	Evaluation moyenne	Evaluation mauvaise
8 associations de protection de la nature	3	2	3
2 associations de consommateurs	0	2	0
1 association scientifique	1	0	0
7 CPIE	4	2	1
2 chambres agricoles	1	0	1
1 Conseil Général	1	0	0
2 Syndicats mixtes d'aménagement territorial	1	0	1
Total	11	6	6

Source : Bilan général de la consultation 2005

Cette évaluation des relais-DCE en Adour-Garonne, réalisée par le service DCE, n'est pas particulièrement sévère. La moitié des relais ont été bien évalués et ont satisfait aux conditions requises. Alors pourquoi considérer que l'évaluation est négative ? Ce qu'on constate à partir du tableau, c'est qu'à l'exception des CPIE, il n'y a pas de type de relais qui soit significativement bon ou mauvais. C'est assez équilibré un peu partout. L'inconvénient relevé pour les CPIE, c'est qu'il n'y en a pas dans tous les départements. Autrement dit, le service DCE n'a pas réussi à identifier un profil-type de « bons relais » à convoquer systématiquement, et qui pourrait donner lieu à la formalisation d'une méthodologie standard à l'avenir. Au contraire, cette évaluation équilibrée suppose de l'incertitude quand au recrutement des futurs relais, ce qui représente un argument à charge contre cette forme de consultation du public.

1.2.1.2 Le manque de soutien des acteurs de l'eau pour la consultation du grand public

Pour la consultation de 2005, l'Agence de l'eau Adour-Garonne a réussi à s'appuyer sur une vingtaine de relais qui ont été volontaires pour l'opération, même si au final tous n'ont pas mené leur mission comme ils l'auraient dû. Pour ces acteurs-là, on peut supposer qu'ils ont été ravis de participer à l'opération pour diverses raisons : pour l'intérêt général, par intéressement financier ou politique, etc. Toutefois, nous nous étions rendu compte que dans l'ensemble, les acteurs de l'eau étaient eux-aussi plutôt réservés sur la pertinence de cette consultation grand public, et ce quel que soit le « parti » qu'ils représentaient. Et sans doute ce manque de soutien des acteurs de l'eau envers la démarche du service DCE a t-il desservi ces derniers.

Plusieurs arguments ont été relevés parmi les réserves des acteurs de l'eau. Pour les représentants sectoriels, la consultation du grand public est non seulement inefficace du point de vue de la prise de décision, mais elle est également conçue comme un instrument de pression politique à l'usage des élus ou de l'administration. De ce fait, la démarche de consultation du public sera représentée davantage comme une menace que comme une opportunité ou une plus-value démocratique.

« Il suffit que dans le cadre de « l'enquête publique », comme ça s'est produit récemment dans le Tarn-et-Garonne, vous ayez des gens qui soient un peu virulents, qui montrent un peu les dents contre le projet. Que le maire du village, qui pèse un poids très lourd dans la décision finale, fasse ce qu'ont fait plusieurs maires dans le Tarn-et-Garonne il n'y a pas très longtemps, c'est-à-dire monte un référendum municipal en disant : « moi, je m'en lave les mains, je demande l'avis de ma population ». Est-ce que vous connaissez un village en France où on demande l'avis à la population : « est-ce que vous voulez une carrière ? Est-ce que vous voulez une usine ? ». Les gens vous répondront « non » à 80 %, c'est logique.» [Syndicat de producteurs de graviers, 2004]

Pour les acteurs socio-économiques, le grand public ne dispose pas des connaissances nécessaires, et en plus il aura tendance à se prononcer en fonction de préoccupations personnelles, notamment selon le phénomène NYMBY, quand il ne s'agit pas de positions irrationnelles. Ainsi ils ne reconnaissent aucune capacité du public à défendre l'intérêt général. Par ailleurs, ils conçoivent l'importance d'une certaine *maîtrise de la connaissance* du public.

« Ensuite, on ne manquera pas de trouver des gens qui ont des choses à dire sur la DCE, que ça soit des gens qui s'expriment à titre strictement personnel, ou d'autres qui s'expriment au nom d'associations diverses, de protection de l'environnement, du « bien être des animaux » puisqu'on trouve ça aussi, que sais-je, de consommateurs, … Alors, pourquoi ça nous pose problème ? C'est parce qu'on ne maîtrise rien de tout ça. On ne maîtrise pas la connaissance qu'ont les gens, l'approfondissement qu'ils en ont fait.» [Chambre Régionale d'Agriculture, 2004]

Que faut-il entendre ici par *maîtrise de la connaissance* du public ? S'agit-il d'une volonté de contrôler ou de censurer les informations données au public ? Cela semblerait déplacé de le déclarer publiquement, et d'ailleurs c'est désormais contraire à la loi. En revanche, il est probable que cela exprime les lacunes présumées du public concernant la politique de l'eau, rejoignant ainsi les arguments des sceptiques de l'Agence de l'eau. Un autre argument en commun avec l'Agence est la crainte de la non-représentativité des publics consultés.

« On ne maîtrise pas non plus quel est le degré de représentativité de leur expression. Et dans le débat public, il est difficile de mesurer le caractère représentatif de ces expressions. La parole de celui qui représente 5000 personnes et la parole de celui qui ne représente que lui-même, on ne fait pas trop la différence. Je ne sais pas comment exactement cela se fera, mais en réunion publique, entre un bon orateur qui ne représente que lui, et un orateur médiocre qui représente 5000 personnes, c'est plutôt le bon orateur qui sera entendu, même si son opinion n'est pas très partagée, que celui qui a une représentativité.» [Chambre Régionale d'Agriculture, 2004]

Comme à l'Agence de l'eau, le problème de la non-représentativité fait immédiatement écho à l'expérience Charlas, à la confrontation âpre entre les partisans et les opposants au projet de réservoir. Au fond, plus qu'un problème de représentativité, on redoute des pratiques extrêmes de débordement, notamment des formes « sabotage » sciemment préméditées.

> *« On a été un peu échaudé lors du débat public sur la réserve de Charlas. On a été un peu échaudé dans la façon dont ça s'est passé. […] Quand vous avez des gens endoctrinés, quels qu'ils soient aussi bien chez les agriculteurs que chez les autres. Pour mettre une réunion par terre, c'est vite fait. Il suffit que vous ayez trois ou quatre grandes gueules dans la salle, voire des groupes organisés – il y a des techniques pour ça – qui veulent mettre par terre la réunion, c'est tout à fait faisable.»* [Chambre Régionale d'Agriculture, 2004]

On voit bien ici converger le point de vue des sceptiques de l'Agence de l'eau et celui des représentants des secteurs économiques. La consultation du public est susceptible d'être détournée par des acteurs qui désirent davantage exacerber les divisions, pour imposer radicalement leur point de vue, au lieu de générer un espace *d'intercompréhension*, de discussion, et de production de compromis. Face à ce risque, le recours à des élus mandatés semble une garantie plus sure pour le fonctionnement de la démocratie.

> *« Je crois qu'il conviendra de bien distinguer, lorsqu'on tiendra compte de ces consultations, de ce qui est la représentation d'une instance élue, avec des gens qui ont un mandat de ceux qui s'expriment à titre personnel. […] On les a élus pour qu'ils prennent les moyens de réfléchir à l'horizon 20 ans, qui n'est pas forcément très facile. On considère qu'ils l'ont bien fait ou qu'ils l'ont mal fait, la prochaine élection il faut en tenir compte. C'est le principe même de la démocratie.»* [Chambre Régionale d'Agriculture, 2004]

Or malgré cette convergence de points de vue entre les sceptiques de l'Agence de l'eau et ces représentants sectoriels, les derniers ont tendance à se méfier des premiers, du fait la succession des réformes et des nouvelles mesures dont ils sont régulièrement porteurs.

> *« Ce que craignent les industriels, c'est tout simple. En mettant bout à bout, la DCE, la Charte Nationale sur l'Environnement, la nouvelle loi sur l'eau, et cetera. Que demain il n'y ait plus moyen en France de développer le moindre projet industriel. Vous comprenez que le « principe de précaution », le « principe de non dégradation » qui est dans la DCE, les milieux, comment on appelle ça ? Il y a tellement de nouveaux vocables. […] Tout ça, c'est quand même des choses qui sont des espèces d'épées de*

Damoclès, suspendues au dessus de la tête de tous ceux qui travaillent, que ce soit les industriels ou les agriculteurs. » [Syndicat de producteurs de graviers, 2004]

Pour les représentants sectoriels, l'Europe, la consultation du public ne sont que des prétextes pour taxer et contraindre l'activité économique. Pour eux, les écologistes ont pris le pouvoir et avancent masqués sous le couvert de la rhétorique *a priori* neutre de la nouvelle gouvernance. Face à cette « main invisible » mais bien réelle, ces groupes de pression justifient leur lobbying au nom d'une résistance bien légitime, victimes qu'ils sont d'une bureaucratie jugée malveillante ou peu capable.

« Nous la DCE, on ne la sent pas bien. […] Il faut quand même savoir qu'il y a des antériorités. Il y a le SDAGE, bon en Adour Garonne, ça ne s'est pas trop mal passé. On a réussi à faire prendre en compte nos préoccupations, et cetera. Mais d'une manière générale, on a été obligé pendant toute la procédure d'élaboration du SDAGE de marquer à la culotte les gens qui tenaient le porte plume, pour surveiller au cas par cas, que les choses qu'on avait réussi à faire sauter dans un chapitre ne se retrouvaient pas dans un autre. […] On appelle ça la « théorie des bosses ». Vous savez, vous enfoncez une bosse quelque part, elle ressort ailleurs. » [Syndicat de producteurs de graviers, 2004]

En somme, les activités économiques, principales destinataires des mesures de dépollution prévues par la DCE au même titre que les ensembles urbains, soupçonnent la consultation du groupe de jouer contre leurs intérêts d'une part, mais également contre l'intérêt général, dans la mesure où elle ouvrirait la porte à des formes de contestation contraires aux principes d'équité et de bienséance. Dans cette perspective, on peut supposer que, de leur côté, les acteurs et les collectifs traditionnellement opposés aux groupes d'intérêts économiques, et désignés par eux comme étant les saboteurs potentiels de la consultation, accueillent très favorablement la consultation du grand public. Or si le principe de consulter les habitants ne pose pas de problème pour les Organisations Non-Gouvernementales Environnementales (ONGE), en revanche, elles redoutent elles-aussi que l'expression du public soit utilisée contre les ONGE qui représentent déjà les habitants au Comité de bassin.

« Nous, ça fait déjà un moment qu'on met en place des manifestations pour le grand public. A Toulouse, on anime une exposition quasiment en permanence au rez-de-chaussée de l'ARPE[268]. En ce moment c'est justement sur la thématique de l'eau, pour

[268] Agence Régionale Pour l'Environnement – Créée en 1991 à l'initiative de la Région Midi-Pyrénées et des associations régionales de l'environnement, l'ARPE Midi-Pyrénées, réunit plus de 90 représentants institutionnels, associatifs et / ou socioprofessionnels, répartis sur tout le territoire régional. Elle a pour objectif

les particuliers. Et il arrive souvent qu'on réalise ce genre d'expositions en région. A ce moment-là, c'est une mairie ou un syndicat qui fait appel à nous. On leur amène le matériel, les panneaux, les brochures, … C'est pour mener ce type d'activité que nous percevons des subventions. […] Je ne crois pas que la consultation du public soit la meilleure chose que l'Agence de l'eau puisse faire. Le grand public je veux dire. Je ne parle pas des associations comme nous. Bon je ne peux pas dire que la mécanique fonctionne parfaitement, mais ça tient la route. Et ça tient parce que nos représentants connaissent bien les dossiers, siègent à la plupart des comités, et nous tiennent informés de ce qui se décide. Maintenant, si vous faites appel au public, qu'est-ce qui va se passer ? Est-ce qu'ils vont voir tous les tenants et les aboutissants de la politique du bassin. Est-ce qu'ils sont au courant de comment ça fonctionne ? De qui tire les ficelles, notamment les agriculteurs ? [ONGE, 2004]

De la même manière que les représentants des secteurs économiques soupçonnent l'Agence de l'eau de faire le jeu des environnementalistes, les ONGE suspectent la consultation DCE de servir les intérêts économiques. Le grand public n'est pas considéré comme manifestant un comportement irrationnel ou nimbiste, mais tout simplement pas suffisamment armé pour prendre position dans le débat public. A défaut d'être suffisamment formé et informé, il est présumé manipulable et donc à la merci des intérêts corporatistes. D'ailleurs, ce point de vue converge avec celui de la plupart des responsables à l'Agence de l'eau : toute consultation du public nécessite au préalable un travail substantiel de sensibilisation, pour ne pas que le jugement des individus se limite à l'économiquement acceptable.

« Parce que, l'Agence de l'Eau, comme toutes les autres agences que ce soit, ce sont des gens compétents, même parmi les adversaires, ce sont tous des gens compétents. Le problème de la participation de la population dans ces grands projets, c'est un leurre si on ne lui donne pas les moyens équivalents pour diffuser les opinions et les défendre, sinon les opinions sont à peine connues et sont phagocytées si elles ne sont pas rejetées purement et simplement. Et après au bout du dossier, on voit une liste d'associations, des pages entières des associations qui ont été consultées. Ça fait sérieux, mais en fait ces associations ont apporté à mon humble avis, pas grand-chose. Ne serait-ce que parce qu'elles n'avaient pas grand-chose à dire, mais même si elles avaient des choses à dire, le fait est que le relais médiatique, le relais institutionnel n'est pas suffisamment tourné vers nous, pour que ça puisse effectivement être positif.
L'élu a les moyens puisqu'il est légitimement le monsieur qui représente la population. L'associatif, lui n'a aucun moyen. C'est un long travail de conviction sur plusieurs années, et sur l'eau il y a beaucoup de choses à faire. » [ONGE, 2004]

---

de contribuer à la généralisation du développement durable sur les territoires de Midi-Pyrénées.

A aucun moment les ONGE ne rejettent le principe d'une consultation du public. Mais ils considèrent qu'ils ont un rôle central à jouer en tant que relais indispensable de la sensibilisation du public, pourvu qu'à la fin ils en sortent politiquement grandis. La consultation du public représente une opportunité dont ils pourraient tirer un avantage se traduisant par un contrepoids face aux intérêts corporatistes.

> *« Si on veut justement pouvoir équilibrer et contre balancer, il faut aussi qu'il y ait les moyens de sensibiliser un certain nombre d'acteurs, parce qu'ils se trouvent dans ces commissions des représentants de différents secteurs socioprofessionnels. Donc c'est aussi par ce biais là, c'est aussi un autre vecteur de sensibilisation, de vulgarisation, de diffusion de l'information. Il y a une carence de mesure de l'opinion, de représentativité de ce que pourrait être l'opinion générale. Il y a aussi des difficultés des intérêts, de la politique. Donc là on est dans des secteurs qui peuvent partir un peu dans tous les sens. Des problèmes de citoyenneté, de préoccupation de ce qu'il se passe, de qui fait quoi, comment évolue notre environnement. Il y a aussi un souci à ce niveau là, de redynamisation de la vie citoyenne. C'est vrai que dans l'ensemble, les gens ne s'en préoccupent pas. Si on ne règle pas aussi ça. Bon après, on avance petit à petit. Je ne sais pas si ces différents axes de réflexion, ces différents niveaux ça rentre dans ce cadre-là.»* [ONGE, 2004]

La position des ONGE est partagée dans le bassin avec certains secteurs d'activité, notamment ceux qui ont un intérêt pour la bonne qualité de la ressource en eau. C'est le cas du secteur des loisirs et de la pêche. Ici, on souhaite que l'Agence de l'eau prenne position plus ouvertement en faveur des mesures qu'elle met en œuvre, et donc qu'elle sorte de l'opacité qui profite aux intérêts corporatistes. On considère que le seul relais des associations et des organisations locales ne suffira pas à mettre en avant la politique de l'Agence.

> *« Les associations vont plus loin. C'est elles qui sont habituées, plus habituées que nous, à faire de l'information, elles ont des réseaux. Les environnementalistes sont quand même bien structurés au point de vue réseau. Je pense que l'information générale va être donnée par les Associations de Protection de la Nature (APN), à mon point de vue. Mais il faudrait quand même qu'il y ait une information, même des Agences de l'eau, au public. On s'aperçoit que l'Agence de l'eau est très mal connue. Donc c'est le moment que l'Agence de l'eau fasse des communiqués pour faire connaître le travail qu'elle fait, à quoi ça correspond, et la liaison entre la DCE et la loi de l'eau. […] L'Agence de l'eau est peu connue ou mal connue. Elle n'est connue que pour toucher des redevances, elle n'est pas reconnue dans un certain travail d'intérêt général, et elle n'a pas fait les communications « grand public » – ils trouvent que ça coûte trop cher.».* [Syndicat de pêcheurs, 2004]

La principale raison invoquée pour justifier que les relais associatifs ne peuvent pas suffisamment peser à eux-seuls, c'est leur manque de moyens pour la consultation du public. Le non-engagement de l'Agence semble trahir la pression exercée par les groupes d'intérêts.

> *« Le relais, c'est important. Mais ils n'ont peut être pas compris qu'ils ont un rôle à jouer, ou ils ne veulent pas, ou ils attendent. […] Donc on va relayer le travail de l'Agence gratuitement. Les APN n'acceptent pas ça et considèrent qu'ils doivent avoir une participation financière. Et pourquoi ne l'aurions-nous pas non plus nous ? Parce que c'est bien gentil, tout le monde touche de l'argent à droite à gauche, et on s'appuie sur les gens qui sont gratuits. C'est dans les habitudes françaises ça.* [Syndicat de pêcheurs, 2004]

En effet, le défaut d'engagement politique de l'Agence de l'eau est perçu comme un handicap pour peser face aux groupes d'intérêts. La personne interrogée ici siège depuis de nombreuses années dans les instances de bassin. Elle témoigne en effet des manœuvres habituelles qui sont pratiquées pour contourner les « contraintes environnementales », et anticipe avec beaucoup de lucidité ce qu'il risque d'advenir de la consultation du public demandée par la DCE.

> *« Donc faire de l'information. Nous on va faire de l'information sur la DCE, la valeur de nos masses d'eau, la qualité et la quantité de l'eau. Tout ce domaine là. Mais on sera toujours contrecarré par les études de service, qui ne correspondront pas à ce que nous disons. […] Et quand il y a une thèse qui ne leur plaît pas, on n'en parle pas. Donc on est obligé pendant des années de répéter la même chose, et on nous dit que ce n'est pas vrai. Donc on passe pour des gens qui sont fourbes, qui sont tendancieux. Alors que quand les textes sont faits, on ne veut pas les mettre sur la place publique. Donc c'est ça, c'est les fonds de tiroirs qu'il faut sortir. Les fonds de tiroir, personne ne veut les sortir. Là on sent qu'avec la DCE, vous l'avez vu, il y a quand même du personnel de l'Agence qui sont quand même très intéressés par ce travail, et qui sont moteurs. Jusqu'au jour où on va leur dire … »* [Syndicat de pêcheurs, 2004]

*

* *

Au fond, le propos des acteurs, qu'il s'agisse des représentants des « pollueurs » ou de leurs détracteurs environnementalistes, est alimenté en fonction de leurs propres expériences d'acteurs de l'eau, autrement dit d'expériences de coopération et de négociation dans les arènes collectives du bassin. Tous font état du jeu stratégique dans lequel ils sont inscrits, et pour lequel la consultation DCE est exclusivement conçue, soit comme un atout mais

généralement comme une contrainte. C'est considéré comme un atout lorsqu'il s'agit de renforcer la position des acteurs de l'eau déjà là : en leur assignant un rôle politique, celui de relayer, de sensibiliser et de porter la parole du public. C'est considéré comme une contrainte quand on présume que la consultation du public affaiblira la position de ces acteurs. Or à aucun moment la consultation du public n'est envisagée pour elle-même, comme mécanisme de redevabilité qui ferait du public un contrepoids supplémentaire dans l'arène collective. Au contraire, le public est exclusivement conçu pour ce qu'il contribuerait à renforcer les contrepoids existants. Il ne jouerait que le rôle d'un renfort auxiliaire sur un théâtre secondaire. La conséquence de cette sous-évaluation des capacités du public se traduit par un faible enthousiasme des acteurs de l'eau, une absence de ferveur collective qui a certainement pesé sur la qualité de l'exercice des relais durant la consultation DCE de 2005.

A travers son bilan d'évaluation, le service de l'Agence de l'eau a donné à voir un succès en demi-teinte. Il a tenté de montrer que malgré des lacunes objectives, il y avait tout de même de bons relais sur lesquels l'Agence pouvait se reposer.

Sans doute le service DCE aurait-il dû vanter davantage sa méthode. Sans doute aurait-il dû être moins critique à propos de l'évaluation des relais, trouver des éléments à leur décharge. Il n'avait probablement pas saisi que son existence-même dépendrait du succès des figures libres de 2005.

1.2.2 La disgrâce du service DCE et la stratégie pour la consultation de 2008

En avril 2006, au cours d'une réunion de travail, le service DCE de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a achevé de dresser le bilan de la première campagne de consultation 2005. Cette fois-ci, il est question de figures imposées, à savoir le questionnaire. Le point fut fait sur le nombre de questionnaires retournés à l'Agence de l'Eau (27 000), et plus particulièrement sur la proportion d'avis libres formulés par 10 000 répondants à l'enquête par questionnaire. Pour une grande part, ces avis libres étaient des questions adressées au Comité de bassin à propos de la politique de l'eau en général ou d'un problème local particulier, ou bien à propos de la gouvernance proprement dite du comité de bassin. D'autres avis, nous le verrons (chapitre 5), formulent des critiques à l'égard des pouvoirs publics et suspectent l'influence masquée des groupes d'intérêts dans le processus.

Le service DCE de l'Agence de l'Eau s'est interrogé sur les conditions de traitement de l'ensemble de ces avis libres. Trois alternatives ont été explorées. La première consistait à répondre individuellement à chaque personne (lorsqu'elle était identifiée). Cela supposait un investissement important pour l'Agence, en termes de charge de travail et de budget. La seconde alternative consistait à ne produire qu'une seule réponse commune à tous les répondants, soit en la renvoyant à leur adresse, soit en la mettant en ligne sur le site Internet de l'Agence. Cette solution économique et minimaliste perdait en interactivité, mais l'Agence respectait un engagement de réponse dans la mesure où le lien était tout de même maintenu. La troisième alternative consistait à ne rien répondre du tout au public, et à laisser les avis libres sans suite.

A l'origine, le service DCE de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne n'envisageait même pas cette troisième solution. Il fallait selon lui, pour se conformer à la DCE et maintenir un dialogue avec le public, apporter une réponse même réduite. Cependant, tout le monde à l'Agence de l'Eau ne partageait pas cette opinion. Au cours de cette même réunion de bilan en 2006, le Directeur du service Connaissance et Planification de l'Agence est venu faire connaître une décision qui venait d'être prise durant une autre réunion des directeurs de services qui avait lieu simultanément : *« il n'y aura aucune suite à donner aux questions formulées par les répondants, admet le responsable de la planification de l'Agence »* Avec cette décision, il était convenu de ne plus accorder de crédit aux avis libres … du moins pas avant 2008.

Ce petit coup de force à l'intérieur de l'Agence de l'Eau préfigurait la suite des événements. Non seulement le Service Communication jouera un rôle central durant la seconde campagne de consultation, celle de 2008, suite à la disgrâce du service DCE et de la mauvaise évaluation qui a été faite des instruments innovants (relais et tables rondes) mobilisés en 2005 mais ses membres furent remplacés par des personnels peu acquis aux procédures dialogiques et interactives qui avaient été dénigrées par le Comité de Bassin, laissant place à des formes classiques de la communication et du marketing institutionnel. Cette volonté du Comité de Bassin de limiter l'expression du public donnait la mesure du poids de groupes d'intérêts inquiets des conséquences d'une trop grande place accordée à la prise à témoin du public. Les associations de la nature se sont elles-mêmes défiées de la prise à témoin du public, considérant qu'il était manipulable et que les collectifs associatifs étaient mieux à même de porter la voix de la *société civile*.

1.2.2.1 L'enquête par questionnaires en 2008 : un effort essentiellement esthétique

La consultation du public de 2008 s'est effectuée par la reconduite d'une enquête par questionnaire, un recueil des observations sur internet, une exposition itinérante et des conférences ponctuelles. Tout cela a constitué un dispositif 2008 sans réelle recherche d'innovation par rapport à l'expérience 2005. Un effort financier important a été mis sur l'envoi postal systématique du questionnaire à tous les foyers du bassin Adour-Garonne. Les dispositifs de consultations de type dialogique, comme les cercles d'échanges ou les relais DCE, qui constituaient des innovations locales en 2005, n'ont pas été reconduits.

Et puis, à la différence du premier questionnaire, le MEEDDAT est intervenu directement dans la conception du questionnaire, tout comme le *Grenelle 1 sur l'environnement* est intervenu pour insérer des exigences supplémentaires dans la politique de bassin en fixant à 66% le seuil des masses d'eau devant atteindre le bon état en 2015[269]. La consigne principale du MEEDDAT pour la consultation du public de 2008 était de tout recentrer sur le questionnaire, à condition de consacrer des moyens considérables à sa médiatisation.

Pour commencer, le questionnaire devait être envoyé à la totalité des foyers sur le territoire national. Ainsi l'enquête par questionnaire vise à un statut symbolique d'universalité d'expression citoyenne.

Par ailleurs, l'essentiel de l'investissement a été placé dans l'esthétique du dispositif. Le *packaging* du document est soigné. On trouve des illustrations naïves : les couleurs sont agréables, l'ambiance est rassurante (cf. ci-dessus figure 13). D'autant plus rassurante que cette seconde campagne de consultation du public donne le sentiment que tout est désormais sous contrôle par le bais du PDM. On peut considérer qu'à partir du moment où l'État a repris en main la procédure, il faut au moins donner le sentiment que la puissance publique est capable de réduire les incertitudes qui entourent la problématique de l'eau.

[269] Le Comité de bassin Adour-Garonne, conformément à ses prérogatives, avait élaboré un projet de plan de bassin avec pour objectif l'atteinte du bon état pour 52% des masses d'eau du bassin d'ici 2015. En 2008, après l'épisode du Grenelle I organisé par le MEDAD l'année précédente, le ministre de l'environnement imposa aux bassins l'objectif de 66% des masses d'eau en bon état d'ici 2015. Cet élément illustre la reprise en main par l'État central de la politique des bassins au détriment des pouvoirs subsidiaires.

Figure 13 Le questionnaire Adour-Garonne pour la consultation du public en 2008

1.2.2.2 La sensibilisation de la consultation via un bus itinérant

Le MEEDDAT avait insisté pour que le questionnaire bénéficie d'une médiatisation importante. Pour cela L'Agence de l'Eau a organisé une exposition itinérante présentée dans un bus de l'Eau qui a sillonné tout le bassin Adour-Garonne de mars à novembre 2008. En commençant sa tournée le 22 mars à Toulouse, à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Eau, il a fait des haltes dans plus de 50 villes du bassin Adour- Garonne, sur les places publiques, généralement face à la mairie, ou bien dans des lieux dédiés aux foires ou aux expositions.

D'après nos observations à Toulouse, cette exposition avait essentiellement vocation à produire de la sensibilisation des publics ainsi représentés comme des *visiteurs* qui se comportent à l'intérieur du bus comme on visite un musée. Par conséquent, ce n'est pas un espace où l'on débat et l'on délibère au contraire des *cercles d'échange* organisés en 2005.

A l'intérieur du bus, un animateur scientifique jouait le rôle du *guide* et présentait les différents panneaux et supports vidéo que les visiteurs pouvaient manipuler. Ces supports avaient bien vocation à informer les citoyens sur les grandes lignes du projet de SDAGE : la restauration des milieux aquatiques, les pollutions diffuses, l'évolution de la ressource en eau.
Les visiteurs ne faisaient que s'informer sur la faune et la flore, sur la qualité de l'eau, sur les effets des polluants sur les nappes et sur l'eau potable, sur les phénomènes de sécheresse et d'inondations… Ils apprenaient combien de litres d'eau consomme une chasse d'eau ou une douche, comment la recherche publique (INRA, CEMAGREF…) a permis de trouver des solutions pour lutter contre les pollutions diffuses et pour restaurer les milieux.
En somme, l'exposition était conçue pour que les visiteurs repartent avec le sentiment que les mesures collectives étaient bien encadrées et sous contrôle. Concernant les pratiques domestiques, les messages invitaient les visiteurs à intégrer les « bonnes pratiques » au niveau individuel, pour devenir ainsi de véritables *Aquacitoyens*.
Le seul moment lié à la consultation se situait à la fin de la visite. Là les visiteurs étaient conviés à remplir le questionnaire de l'Agence de l'Eau, mais dans un format distinct de celui envoyé par la Poste ou disponible sur Internet. Les questions étaient les mêmes, mais les pages préliminaires étaient absentes ainsi que la référence à toute la démarche de consultation et du processus de mise en œuvre de la DCE. Si d'aventure le public n'en avait pas entendu parler, ce questionnaire réduit aurait eu simplement une valeur d'enquête de satisfaction comme on en trouve régulièrement à l'issue des expositions. Le dispositif avait finalement davantage la configuration d'une animation scientifique que celle d'un espace de débat.
Si l'on observe le profil des visiteurs, on a pu remarquer en semaine la présence importante de scolaires dans le cadre de visites pédagogiques, et de personnes adultes venues spontanément par curiosité. Pour les adultes, il ne s'agissait pas en somme d'une visite programmée comme c'était le cas pour les participants des cercles d'échanges, qui étaient invités par avance.

*

* *

L'étude de la conception des deux campagnes de consultation du public, en 2005 et en 2008, réalisée dans le bassin Adour-Garonne, révèle différentes interprétations des obligations européennes au sein d'un même territoire. Si les autorités du bassin ont bien respecté la

programmation établie d'après l'Agenda DCE en 2004, on a pu observer une liberté d'interprétation de la portée dispositifs de consultation. En 2005, le ministère de l'environnement (MEDD), avait demandé aux Agences de l'eau de concevoir des dispositifs de consultation capables de produire du dialogue avec le public, de sorte que les usagers de ces dispositifs puissent accéder aux informations données par les pouvoirs publics tout en exprimant leur avis dans une logique d'échange, de partage et d'intercompréhension. Il s'agissait bien d'une *consultation* (niveau 2) selon l'échelle proposée par Jean Eudes Beuret[270], dans la mesure où les dispositifs étaient conçus pour être attentifs à la production collective des savoirs, afin d'élever les citoyens à un rang de public-témoin des processus de décision.

Les dispositifs de consultation mis en œuvre en 2005 ont pris la forme de procédures participatives, ayant vocation à la mise en place d'un dialogue ouvert entre les gestionnaires de l'eau et le grand public, conformément à l'injonction ministérielle de réaliser des figures libres de consultation. En revanche, il n'a plus été nécessaire pour 2008 de rechercher cette ouverture et ce dialogue inédits avec le grand public. En quelque sorte, des dispositifs qui, sur le papier, étaient destinés à consulter le public sont devenus, dans les faits, des dispositifs visant à produire de l'éducation au développement durable.

Les autorités du bassin, en suivant les consignes du nouveau ministère de l'environnement (MEEDDAT), mais aussi de leur propre chef, ont opté pour des dispositifs qui pour l'essentiel consistent à produire de la *communication* (niveau 1) en cherchant à convaincre le public du bien fondé des décisions prises par le Comité de Bassin lors de la réalisation du projet de SDAGE. L'examen en chapitre 5 du contenu des dispositifs des deux campagnes montre une évolution semblable.

[270] BEURET J.E. (2006), *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.

Section 2. La tension entre le local et le national aux Pays-Bas

Dans la première partie de la thèse, nous avons établi le statut de la comparaison de la mise en œuvre de la DCE en France et aux Pays-Bas. Si les deux pays avaient modernisé leur gestion de l'eau dès les années 1960 dans un sens plus intégré (chapitre 1), en revanche, les configurations administratives adoptées ont pris des formes différentes. La France a adopté la configuration par bassins versants, alors que les Pays-Bas avaient renforcé l'autonomie de gestion des wateringues, établissements publics de gestion de l'eau encore plus décentralisés. Mais dans les deux cas, les arènes collectives ont été investies par les groupes d'intérêt représentant les activités économiques locales, industrielles et agricoles. Dans les deux cas, nous avons établi que la DCE ne remet pas en question sur le papier l'autonomie de gestion de ces arènes, mais leurs dérives présumées, compte tenu du déficit d'efficacité des politiques environnementales constaté depuis plusieurs décennies. En revanche, les gouvernements nationaux, en transposant la DCE dans leurs législations respectives, ont profité de cette ouverture pour mettre en cause cette autonomie de gestion, en France en fixant nationalement les objectifs des nouveaux SDAGE (Grenelle1), aux Pays-Bas en confiant aux Provinces la coordination des plans de bassin, étant donné que les Provinces néerlandaises sont subordonnées au gouvernement central, comme l'attestent l'allocation du budget provincial par l'Etat central, ainsi que la présence au gouvernement des Provinces des partis politiques nationaux.

Concernant cette fois les problématiques de l'eau, nous avions signalé que les Pays-Bas sont particulièrement attentifs aux multiples risques d'inondation, principalement liés à leur topographie souvent dépressionnaire, mais aujourd'hui aggravés par les alertes climatiques pessimistes. Toutefois, les Pays-Bas ne sont pas moins concernés qu'ailleurs par des problématiques qualitatives (pollutions diffuses d'origine agricole, métaux lourds …). Il apparaît ainsi que c'est moins la nature des enjeux qui distingue fondamentalement les Pays-Bas de la France, que les traductions organisationnelles découlant de leur configuration politico-administrative d'origine d'une part, et de considérations proprement politiques, au sens partisan du terme, d'autre part.

A propos de la configuration politico-administrative de la politique de l'eau néerlandaise, nous avons vu qu'il n'existait pas préalablement, comme en France, de découpage par bassin

versant. La raison en est que les Pays-Bas avaient préféré réactiver à un niveau plus local les wateringues qui étaient donc disponibles, et susceptibles d'être mieux acceptées par la population en tant qu'éléments du patrimoine sociétal néerlandais. Par ailleurs, rappelons qu'il y a une disproportion concernant la taille des quatre bassins néerlandais. Le Delta du Rhin occupe la majeure partie du territoire national, alors que les trois autres bassins hydrographiques (Escaut, Meuse et Ems), également internationaux, sont géographiquement moins importants. Dès lors, la superposition de l'échelle par bassin versant sur celle des wateringues n'est pas apparue pertinente hors contexte européen.

A propos des facteurs qui renvoient cette fois aux clivages partisans, il est question de sujets qui divisent l'opinion. Il s'agit notamment de la tension entre les ministères responsables du succès de la DCE, les collectivités locales veillant à satisfaire les besoins de leurs administrés, et les groupes d'intérêts défendant leurs vues respectives. Or comment parvenir à conclure des accords avec les acteurs de l'eau qui soient satisfaisants au regard des objectifs de la DCE ? Pour résoudre cette équation, la transposition néerlandaise de la DCE a misé sur une configuration multi-niveaux dont le centre de gravité se situe au niveau des Provinces, à l'intermédiaire de l'Etat et des wateringues (chapitre 3). La Province est ainsi chargée d'une part de coordonner les plans d'action des wateringues qui lui sont subsidiaires, et de veiller à leur conformité vis-à-vis des normes européennes et nationales. D'autre part, elle est tenue d'organiser des arènes de consultation avec les acteurs de l'eau de son territoire afin de réaliser cette coordination. Cette fonction de coordination n'est pas présentée dans les textes de la transposition de la DCE comme une attribution d'un pouvoir décisionnel aux Provinces. Cependant, l'ensemble des acteurs s'accordent pour y voir une remise en cause conséquente du système précédent fondé sur une autonomie des wateringues, traditionnellement dominées par les intérêts économiques et fonciers.

La DCE a ainsi représenté aux Pays-Bas une opportunité pour construire une configuration multi-niveaux pour la politique de l'eau. Cependant, il se pose le problème de la légitimité des Provinces. Bien qu'elles soient historiquement à l'origine des Pays-Bas – puisqu'ici *Pays* et *Provinces* sont synonymes – nombreux sont les détracteurs qui leur reprochent leur inexpérience en matière de gestion de l'eau. On invoque pour cela l'argument selon lequel cette réforme remettant en cause l'indépendance des wateringues serait à la fois contre-productive et anti-démocratique.

Nous allons voir à présent qu'aux Pays-Bas, à ce stade de la reconstruction de la politique de

l'eau, l'organisation de la consultation est conçue essentiellement, voire exclusivement de manière stratégique par les acteurs de l'eau. Pour pallier l'incertitude suscitée par la réforme de la politique de l'eau – incertitude quant à la recomposition des mécanismes d'arbitrage politique et de prise de décision – la consultation s'organise de façon à, comme en France, d'une part renforcer le poids des acteurs de l'eau, d'autre part marginaliser les capacités du grand public, à moins que ce dernier puisse servir les acteurs de l'eau.

Nous verrons notamment que différents niveaux de représentation du public sont exprimés par les acteurs. Au niveau du Rijkswaterstaat (RWS), qui soutient l'activation des Provinces, l'image du public est celle de la nation dans son ensemble, sans attache territoriale particulière. Le public est représenté de manière abstraite comme une opinion qui doit être travaillée au moyen d'actions pédagogiques, afin qu'il « s'approprie naturellement » les problématiques environnementales et prenne position contre les calculs des wateringues, présumés étroits et utilitaristes. Au niveau des wateringues en revanche, dont les membres du comité directeur se considèrent comme la *vox populi*, le public est *stricto sensu* la somme des habitants situés dans la juridiction des wateringues. C'est donc, à la différence de la conception précédente, un public défini à partir d'usages et d'intérêts concrets que les wateringues ont la responsabilité de défendre.

2.1 Les usages anticipés de la consultation du public d'un point de vue stratégique

Aux Pays-Bas comme en France, il y a bien un contexte général de remise en cause d'une trop grande autonomie de gestion de l'eau, selon les modalités décentralisées qui avaient été mises en œuvre précédemment. Ce contexte est perçu par les acteurs qui portent des jugements sur la reconfiguration de la gestion de l'eau en cours. Par les membres des bureaux exécutifs des wateringues, qui redoutent que cette reconfiguration réduise ou supprime leur pouvoir local. Par les services du RWS qui y voient une occasion de faire souscrire les acteurs locaux de l'eau aux nouvelles obligations européennes.

En France, la gestion des organismes de bassin (Agences de l'eau et Comités de bassin) est régulièrement dénoncée par des organisations de citoyens, mais également par la Cour des comptes qui déclara dans son rapport annuel de 2010 que « *[les Agences de l'eau]*

s'apparentent toujours plus à des banques mutualistes chargées de faciliter des initiatives locales de gestionnaires et d'usagers de l'eau qu'à des instruments d'une politique nationale soumise à des obligations de résultats » [271]. Aux Pays-Bas, malgré des différences en matière d'organisation, d'usages et d'enjeux, un climat similaire de défiance règne à l'égard de la gestion des wateringues. Grâce à la DCE, le RWS et ses soutiens politiques se sentent suffisamment en mesure de contraindre ce pouvoir local, et espèrent pouvoir en limiter ces qu'il considère comme des dérives.

Maintenir l'autonomie des wateringues ou les reprendre en main : voici un antagonisme décisif révélé par l'examen de la politique de l'eau néerlandaise. Il s'agit d'une part d'une opposition classique entre environnementalisme et productivisme, mais aussi d'un débat plus général sur le fonctionnement et la forme de la gouvernance de l'eau. Qui doit gouverner: l'administration qui possède le savoir-faire, ou les partis politiques portés par l'opinion? Ceux qui s'expriment au nom de l'ensemble des citoyens sont-ils réellement plus légitimes que ceux qui représentent les activités directement concernées par les débats?

Nous allons voir dans cette partie que les acteurs de l'eau sont, comme en Adour-Garonne, divisés sur l'opportunité de consulter le grand public. A cette différence près qu'aux Pays-Bas, la reconfiguration multi-niveaux de la gestion de l'eau doit être envisagée comme une clé de compréhension décisive des choix de *design* de la consultation DCE.

2.1.1 La main invisible de l'Etat derrière la participation du public

Aux Pays-Bas, la reconfiguration de la politique de l'eau suscite des réserves ou des objections, lorsqu'elle est vécue comme source de contraintes par les acteurs, mais également pour ceux qui y voient une opportunité pour améliorer leurs positions dans l'arène collective. Le gouvernement des Pays-Bas a souhaité mettre en œuvre la DCE en répartissant les responsabilités entre les différentes échelles administratives, et en prenant le temps nécessaire à la négociation à l'intérieur et entre chacune des échelles, de façon à réduire au maximum les désaccords politiques potentiels (chapitre 3). En théorie donc, il n'y pas de compétition entre les autorités compétentes, qu'elles soient nationales, régionales ou locales. En référence à la « culture du consensus » héritée de la *compartimentalisation* proto-démocratique du début du

[271] http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24-instruments-gestion-durable-eau.pdf

20e siècle (chapitre 1), cette imbrication institutionnelle est présentée pour la DCE comme une combinaison complémentaire, où la répartition des rôles respecte les équilibres et les prérogatives de chacun.

La reconfiguration de la politique de l'eau est bien perçue par l'ensemble des acteurs comme une tentative de recentraliser la politique de l'eau au détriment des arrangements néo-corporatistes préexistants (chapitre 3). Dans le discours, la consultation du grand public est généralement considérée comme peu utile en soi, parce que le public n'y trouverait pas d'intérêt, ou bien parce qu'il ne serait pas au niveau des débats. Cependant, dès que les acteurs se sentent menacés par cette réforme, du point de vue des fonctions qu'ils occupent, le public devient une ressource pour légitimer sa position. Dans ces conditions, parce que la réforme est conçue comme une contrainte, parce qu'elle incarne la remise en cause de l'autonomie de la gestion locale de l'eau, alors la consultation du public est envisagée selon des modalités qui doivent satisfaire à la fois les autorités compétentes mises en situation de rivalité, et un certain respect du principe de prise à témoin énoncé en première partie de la thèse. Il s'agirait alors de l'exercice d'un contrôle par l'opinion des négociations et des décisions prises entre pouvoirs publics et acteurs de l'eau.

A l'automne 2006, des élections législatives à la chambre basse[272] ont eu lieu aux Pays-Bas, marquées par un succès relatif de la gauche radicale (SP) et de la droite libérale et souverainiste (respectivement VVD et PVV), au détriment des partis modérés, les sociaux-démocrates (PvdA) et les démocrates-chrétiens (CDA). La constitution des Pays-Bas étant parlementariste, la formation du gouvernement dépend uniquement de l'existence d'une majorité à la chambre basse. Or le recul relatif des sociaux-démocrates et des démocrates-chrétiens en 2006 les a incités à former ensemble un gouvernement de coalition centriste (*Cabinet Balkenede IV*, du nom du Premier Ministre, leader du CDA), face aux partis situés sur leurs ailes respectives, moins favorables au respect des engagements européens, entre autres divergences. Cette situation a ainsi permis d'intégrer des ministres de gauche dans le gouvernement de Jan Peter Balkenede, qui dirigeait déjà le gouvernement depuis 2003, mais ce dernier gouvernement était alors soutenu par une coalition de droite à l'assemblée (CDA et

[272] La *tweede kamer* ou *chambre basse* équivaut à l'Assemblée nationale en France, les députés y sont élus au suffrage universel direct. En revanche, les membres de la *eerste kamer*, ou *chambre haute*, sont des sénateurs élus par les membres des Provinces. Liste des principaux partis néerlandais : CDA (Appel démocrate-chrétien), PvdA (Parti travailliste), VVD (Parti populaire libéral et démocrate), PVV (Parti pour la liberté), SP (Parti socialiste).

VVD).

Ainsi, à l'issue des négociations qui ont suivi les élections législatives de 2006, plusieurs ministères sont occupés par des sociaux-démocrates, dont le *VROM* (Ministère du Logement, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire), ministère clé pour la mise en œuvre de la DCE. Rappelons que le *Rijkswaterstaat* (RWS), l'imposante direction de l'eau néerlandaise, est alors sous la tutelle du VROM. Or cette alternance politique aura un impact sur la conduite de la réforme de l'eau aux Pays-Bas, la ministre sociale-démocrate (Jacqueline Cramer, PvdA) défendant davantage que ses prédécesseurs (Sybilla Dekker, Pieter Winsemius VVD) le principe de participation du public.

> *« Je dois préciser [que notre approche de la participation du public] a changé lorsque nous avons changé de ministre du VROM. Et ça c'est important. L'actuelle ministre a une haute estime de la participation du public. Donc je suis sûre que désormais – elle est entrée en fonction au printemps dernier – nous aurons à impliquer le public plus fréquemment que par le passé. Donc c'est également important la manière dont les responsables politiques se représentent la participation. »* [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Nous pouvons interpréter ce changement de perspective de plusieurs manières. Tout d'abord selon la ligne idéologique des partis. Les partis de gauche modérés sont a priori davantage marqués que la droite par une culture de *démocratie de proximité*, et ce depuis les années 1960 (chapitre 2), moment à partir duquel les sociaux-démocrates ont rompu avec la ligne marxiste à l'origine de l'internationale ouvrière. Dans les faits, la mise en œuvre des programmes de gauche, marqués par un désir de décentraliser l'Etat, s'est généralement traduite depuis les années 1970 et 1980 par la récupération des référentiels libertaires et régionalistes par les pouvoirs et les arrangements locaux. Or lorsque nous parlons de l'autonomie de gestion des wateringues, ou des Comités de bassin en France, c'est bien de cela dont il s'agit. Nous estimons donc qu'aujourd'hui, les sociaux-démocratiques ont à cœur de *corriger le tir* des réformes précédentes en tentant de trouver un équilibre entre les arrangements locaux, les engagements européens garantis par l'Etat et la participation du grand public. Mais il leur fallait pour cela trouver une stratégie qui soit politiquement « réaliste », autrement dit acceptable pour les principaux intéressés.

> *« Aux Pays-Bas, nous avons une discussion sur l'organisation formelle de la gestion de l'eau. Au cours des dernières élections nationales (automne 2006), un parti (PvdA) a*

proposé – et les gens en ont été effrayés – la fin des wateringues. Les Provinces les auraient intégralement remplacées. » [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

L'idée défendue par la gauche pendant la campagne électorale consistait en effet à transférer intégralement les compétences des wateringues en faveur des Provinces. Derrière cette proposition, on trouve un héritage de la culture jacobine, qui caractérisait les partis de gauche dès la formation des républiques modernes. En somme un retour de l'Etat, mais en respectant la tradition fédéraliste des Pays-Bas par la désignation des Provinces. Néanmoins, vu des wateringues, on estime que l'implication des Provinces ne présente aucun intérêt sur le plan pragmatique, que ce choix serait contre-productif. On n'hésite pour cela à souligner leur incompétence et leur ineptie présumées.

« Les Provinces obtiennent leur budget de l'État central. Et ce qu'elles décident dans leur plan de mesures, nous devons le mettre en œuvre. Et c'est très facile de faire un plan de mesure quand vous n'avez pas à le financer. Souvent les Provinces sont très ambitieuses. Et en plus, elles n'y connaissent rien en matière de gestion de l'eau. C'est mon opinion. Elles écrivent des choses très idiotes. C'est toujours un problème, nous devons toujours nous battre. Parce qu'elles croient qu'elles sont capables de s'occuper de la gestion de l'eau. […] Et comme elles pensent que les intérêts économiques sont sur-représentés dans les wateringues, elles fixent des objectifs environnementaux élevés. » [Administrateur wateringue, 2007]

Ainsi les Provinces sont qualifiées d'irresponsables au sens où elles n'auraient pas de compte à rendre à propos des budgets à allouer aux mesures décidées, et par leur manque d'expérience et de savoir-faire en matière de gestion de l'eau. Pour les responsables des wateringues, non seulement confier aux Provinces la responsabilité de la gestion de l'eau serait une erreur de calcul, mais cela masquerait par ailleurs une volonté de l'Etat central de gouverner la politique de l'eau à distance. Le gouvernement des Provinces relaierait la logique jacobine du VROM, selon lequel l'exercice d'un pouvoir local trop autonome ne serait pas en mesure de garantir l'intérêt général. Selon cette perspective, les Provinces sont envisagées comme une sorte d'autorité fantoche au service du gouvernement et du RWS. D'ailleurs, les responsables des wateringues considèrent que les Provinces sont dominées par des individus originaires d'un univers différent du leur et désignés comme l'adversaire : *les partis politiques*. Et ils redoutent que ces derniers parviennent déjà à neutraliser les wateringues en les noyautant.

> *« Les comités exécutifs des wateringues sont de plus en plus investis par les partis politiques. Les partis créent des listes à partir desquelles ils sont élus. Jusqu'à présent, les wateringues étaient des organisations fonctionnelles. Notre travail consiste à faire ce qui doit être fait, et les politiciens de droite comme de gauche ne sont pas en mesure de faire cela. Nous, nous le faisons de la meilleure manière qui soit. Or sans doute à l'avenir, il y aura une influence plus grande des partis politiques. Si vous êtes liés à un membre du gouvernement ou du parlement, vous aurez certainement plus d'influence. Mais cela coutera de nouvelles taxes! Par exemple, le niveau de l'eau est très important pour les agriculteurs. Or parfois cela va à l'encontre des intérêts de la nature. Alors vous devez faire un choix : la nature ou le revenu des agriculteurs ? Et je pense qu'à l'avenir la nature sera plus importante. »* [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

On retrouve l'argument central qui oppose les rationalités pragmatiques associées à une vision idéalisée des wateringues de l'origine, aux visées politiciennes, presque démagogues, qui menacent de prendre le dessus. Ici le représentant du monde agricole de la wateringue désigne les partis « de droite comme de gauche » sans distinction *a priori*, or par la suite, il invoque l'argument plutôt à droite selon lequel la domination des partis politiques se traduira non seulement par une augmentation des taxes, mais aussi par un *verdissement* des décisions qui seront prises. Nous relèverons donc cette ambigüité entre la défense des acquis de la décentralisation au nom de la démocratisation de la société, et la défense des intérêts particuliers au nom de l'enrichissement personnel. A ce stade, nous pourrions ainsi affirmer, comme le RWS, que la réticence des wateringues à l'égard de la reconfiguration de la politique de l'eau exprime en réalité une forme de protectionnisme sectoriel masqué.

> *« Si vous regardez au niveau très local, c'est compliqué. Les wateringues doivent définir les objectifs qu'ils comptent atteindre pour satisfaire les impératifs de la DCE. Et à ce niveau, les groupes d'intérêts sont appelés à apporter leur savoir, et donc, à influencer le processus de décision. Cependant, leur vision est limitée par une interprétation locale des enjeux. […] On pense que cela sera difficile de trouver des accords qui satisfassent à la fois les impératifs de la DCE et les groupes d'intérêts. »* [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Pour le RWS, il n'y a aucun doute. Les wateringues ne sont pas capables toutes seules d'adopter un niveau « d'interprétation globale » des problématiques de l'eau, c'est-à-dire conforme aux cadres normatifs de la DCE. Le concours des Provinces servira alors à pallier ce déficit. Le rôle des partis politiques ne consisterait donc pas à empiéter sur le travail des

wateringues, mais à vérifier qu'elles aillent bien dans la bonne direction. Or c'est précisément cette fonction de *gendarme* que les wateringues appréhendent. Et cette appréhension est en réalité partagée par d'autres acteurs que les intérêts sectoriels au niveau des wateringues. En effet, contrairement à ce que le RWS considère, la réticence des wateringues à l'égard de la reconfiguration de la politique de l'eau ne traduit pas seulement du lobbying agricole ou industriel. Cette réticence est partagée par des organisations qui sont des adversaires traditionnelles de ces derniers (ONGE, bureaux d'expertise environnementalistes), et qui elles non plus n'apprécient pas de devoir rendre des comptes aux Provinces. Cette prise à partie, inattendue de la part du RWS sans doute à la recherche d'alliés situé au niveau local, s'explique par la préférence en faveur d'une gouvernance *bottom-up* menacée par la réforme.

> *« Les wateringues sont très indépendantes. […] Parce que sans cette gestion de l'eau, il n'y aurait pas de Pays-Bas. Le pays serait inondé. C'est pour cette raison que nous pouvons taxer et être plus ou moins indépendants […], et [que] les mesures que nous prenons sont bottom-up. Ce que les personnes disent dans les groupes de travail est pris en compte dans les plans de mesure. Et en principe, l'Etat central accueille favorablement nos propositions. Mais les Provinces cherchent à nous imposer leurs décisions, de manière plus top-down, et avec lesquelles nous ne sommes pas d'accord. Or l'un des principes de la DCE est de fonctionner de manière bottom-up ».* [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

De la même manière que le RWS invoque la DCE pour dénoncer l'incapacité des wateringues à envisager globalement les problématiques de l'eau, cet élu de la wateringue de *De Stichtse Rijnlanden* fait appel à cette même directive pour justifier le maintien de l'autonomie des wateringues. La finalité est encore une fois pragmatique. Sans les wateringues, l'intégrité même du pays serait menacée. Les Provinces doivent donc rester à l'écart, ou du moins ne pas s'opposer aux décisions des wateringues qui sont plus qualifiées. Comment trancher entre l'option de la Province et celle des wateringues ?

*

* *

En somme, la reconfiguration multi-niveaux de la politique de l'eau aux Pays-Bas fait apparaître un antagonisme bien compris par les acteurs interrogés, qui expriment des réserves ou des craintes à propos du bien-fondé de la réforme. De la même façon que nous avions relevé pour Adour-Garonne une distinction entre les acteurs *sceptiques* et les acteurs *favorables* à la participation du grand public au sein de l'Agence de l'eau, nous pouvons distinguer aux Pays-Bas les partisans de la *rupture* avec l'ancien système, des partisans du *statu quo*. Toutefois cette distinction, à la différence de la première, s'explique par la configuration originale multi-niveaux de la gestion de l'eau. C'est elle et son devenir qui focalisent toute l'attention des acteurs. Le tableau ci-dessous résume les éléments que nous venons de relever qui caractérisent chacune des deux catégories d'acteurs.

Tableau 2. Les stratégies différenciées des Provinces et des wateringues

	Parti de la Province (rupture)	**Parti des wateringues (statu quo)**
Identité des acteurs	Elus classiques (partis politiques) [soutenus par les fonctionnaires du RWS]	Divers acteurs locaux : élus, ONG, socio-économiques[273]
Arguments relevés	Vision globale (conforme DCE) Légitimité publique ancrée Capacité à coordonner (réseaux) [Soutien du gouvernement de centre-gauche, et donc du RWS]	Savoir-faire Indépendants et financièrement responsables Représentatifs et attentifs aux questions locales
Stratégies	Communiquer global et local Resserrer les réseaux politiques Noyauter les wateringues	Résister et contre-attaquer : ◆ Démontrer au public ses savoir-faire ◆ Former des coalitions rivales

[273] On retrouve des représentants élus ou nommés par les chambres consulaires, ou bien directement par des entreprises, des bureaux d'études, des ingénieurs, des universitaires.

D’abord à propos de l’identité des acteurs, nous avons noté que les partisans de la rupture sont essentiellement des membres du RWS qui soutiennent que les élus des partis politiques sont capables de jouer le rôle qui leur est dévolu dans la nouvelle configuration. La raison probable de ce pari tient certainement aux capacités attendus des professionnels de la politique : capacités d’ordre charismatique, capacités à mobiliser autour d’eux, à activer leurs carnets d’adresse (au niveau local, au niveau des partis politiques), à jouer la légitimité historique des Provinces (17e siècle) contre celle encore plus ancienne des wateringues (12e siècle) … Face à eux, les partisans du *statu quo* fédèrent l’ensemble des membres des wateringues, indépendamment des intérêts qu’ils défendent (productivistes ou environnementalistes). Ils se considèrent les seuls capables de remplir les objectifs assignés par la DCE, de par leur identité de professionnels ou d’experts qui leur procure le savoir-faire et la connaissance tangible des problématiques de l’eau. Mais déjà, malgré cette certitude, ils ont le sentiment d’avoir marqué le pas. Leurs adversaires issus des partis politiques commencent à occuper les positions stratégiques : ministères, Provinces et même les sièges des bureaux exécutifs des wateringues. Il leur faut donc trouver la parade pour ne pas se laisser complètement déborder.

Dans cette optique, nous allons voir à présent que plusieurs membres de wateringues interrogés ont choisi de résister en utilisant les mêmes armes que leurs adversaires. Ils ont en effet décidé de combattre sur le terrain de *l’opinion publique*. Puisqu’ils sont assurés de leur supériorité en termes de savoir-faire et de maîtrise d’ouvrage, il faut donc en faire la démonstration auprès des habitants, ne serait-ce que pour obtenir leur soutien, et à travers eux, le soutien des acteurs et des groupes qui pèsent politiquement. De la sorte ils pourront former leurs propres coalitions et ainsi faire jeu égal avec les Provinces et leurs alliés du RWS.

2.1.2 La consultation du public comme stratégie de reconquête de l’opinion

D'un côté, les wateringues s’estiment injustement placées sous la tutelle des Provinces, considérant que ces dernières sont incapables techniquement et politiquement de porter cette responsabilité. De leur côté les Provinces, mais surtout le *Rijkswaterstaat* (RWS), jugent inapproprié de maintenir la trop grande autonomie des wateringues, compte tenu de leurs tendances présumées à recycler les normes environnementales au profit des groupes d'intérêts. Ce contexte est ainsi propice à une controverse autour de la légitimité du nouveau régime, et comme en démocratie la stabilisation du pouvoir politique repose en grande partie sur la

capacité à gagner le soutien de l'opinion du public (chapitre 2), la consultation est naturellement envisagée comme une source de légitimation à l'usage des pouvoirs publics en compétition. Deux déclinaisons de cette dynamique de légitimation ont été identifiées ici. Premièrement, la *prise à témoin du public* comme dispositif destiné à faire la démonstration de son savoir-faire, et à arbitrer entre les pouvoirs, en plus de sa capacité officielle à informer/sensibiliser l'opinion sur les problématiques environnementales. Deuxièmement une fois le public rallié grâce aux dispositifs de consultation mobilisés, on considère envisageable de gagner à travers lui ceux dont on souhaite la participation active (élus, organisations), en vue de former des coalitions nouvelles, afin de maintenir un rôle actif et indépendant dans la configuration politique.

En tant que destinataires des services publics, les habitants sont de fait bien placés pour évaluer la prestation des services dont ils bénéficient et qu'ils financent en vue de répondre à des besoins précis : protection contre les crues, alimentation en eau potable (même si ce sont les municipalités qui en sont comme en France responsables), irrigation, travaux d'aménagement, entretien des équipements collectifs …

> *« Moi je suis de cette école : "Laissons-nous faire notre travail, mettons-le en œuvre, suivons la procédure. Ne consacrons pas trop d'énergie en réorganisation et en discussion, mais essayons de faire du bon travail et l'organisation suivra". […] La légitimité démocratique et la transparence sont les deux éléments sur lesquels nous devons investir à présent. Et je ne suis pas effrayé de ces discussions […] car les échelles d'action sur lesquelles nous travaillons sont bien plus pertinentes que celles des collectivités. »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Dans le cadre d'une concurrence organisée entre plusieurs types de prestataires, notamment après l'activation des Provinces, les wateringues sont soucieuses de la qualité de leur service et de leur réception par le public. Il s'agit pour elles, en l'occurrence, de faire leur démonstration de leur savoir-faire, de leur supériorité, de leur réactivité vis-à-vis du *feedback* renvoyé par le public. Ici, la légitimité démocratique n'est pas assurée d'emblée, elle se gagne et se mérite en vertu de la qualité du travail accompli. Sur ce terrain-là, persuadés que les « bureaucrates » des Provinces ne seront pas à la hauteur étant dépourvus du savoir-faire nécessaire, les membres des wateringues sont persuadés qu'ils auront l'ascendant à partir du moment où le public pourra évaluer le travail des uns et des autres.

> *« Il est important que les habitants soient au courant de ce que nous faisons ici, de la manière dont nous utilisons leurs taxes. Il est important qu'ils sachent que cet argent est utilisé pour répondre à leurs besoins, que nous essayons de ne rien gaspiller, que nous faisons bien notre travail. […] [C'est pourquoi] nous envoyons ces lettres d'information aux habitants. […] Les habitants sont les seuls à qui nous devons rendre des comptes. »* [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

Il est donc admis que l'exigence de transparence et de redevabilité due au public passe par la mise à disposition d'outils qui permettent l'évaluation des services publics. Nous verrons plus bas la manière dont ces autorités conçoivent ces outils, et par quels biais elles tentent de convaincre l'opinion. Nous avons relevé par ailleurs un autre élément susceptible d'être pensé pour gagner les faveurs du public. Il s'agit pour les wateringues de diversifier leurs activités en vue de mieux servir les habitants, en s'inspirant d'une entreprise de séduction selon une démarche *marketing*.

> *« Nous venons de différentes origines. Et nous cherchons encore notre voie. Nous étions hier la plus grande wateringue et la plus avancée. Aujourd'hui nous sommes devenus une wateringue moyenne. […] Et nous faisons désormais d'autres choses que de gérer la qualité et la quantité de l'eau. Nous nous occupons des questions de la nature, du loisir, de la propriété privée, de la voirie, du ramassage des ordures … Nous sommes à la recherche de diversifier nos activités. »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Quitte à prendre des initiatives pour assurer sa survie, autant faire des choix qui dépassent les prérogatives traditionnelles de l'institution. Depuis qu'elles existent, les wateringues sont destinées à trouver des règlements aux problématiques de l'eau. Qu'il s'agisse de l'allocation de la ressource pour répondre aux besoins des habitants, ou qu'il s'agisse de se prémunir contre les crues. Plus récemment, elles se sont penchées sur des problématiques plus qualitatives (assainissement, lutte contre les pollutions, sanctuarisation d'espaces aquatiques protégés …), et désormais elles ont quasiment toute latitude pour le choix des services publics qu'elles comptent mettre en œuvre. Le savoir-faire dont elles se prévalent consiste pour une part importante en de la maîtrise d'ouvrages, de l'organisation de marchés publics, de la gestion d'équipements collectifs, de la régulation croisée avec les autres pouvoirs publics … Ce qui est réalisé dans le domaine de l'eau peut être reproduit dans d'autres domaines où les démarches à conduire sont similaires. Alors autant en tirer partie si cela peut renforcer la légitimité des wateringues.

Par ailleurs, les wateringues savent qu'en réalisant leurs propres programmes de mesure, elles seront également évaluées par les autorités européennes qui en mesureront la validité. Loin d'être perçue comme une épée de Damoclès supplémentaire, cette autre évaluation est représentée comme une opportunité de se soustraire de la tutelle provinciale, de passer outre son jugement.

> *« En 2008, nous aurons à achever le plan de bassin du "Rhine west", et en 2009 le public pourra donner son opinion. Et ensuite nous l'enverrons à Bruxelles. […] Vous avez ici tout le processus gouvernemental interne pour définir le définir le niveau de qualité de l'eau que nous envisageons. Ils nous diront alors si nos propositions sont conformes à leurs attentes. […] [Cela permettra aussi de déterminer si] les propositions des Provinces sont nécessaires ou non. Si les objectifs des Provinces sont trop élevés compte tenu de nos moyens réels, l'Europe nous demandera sans doute de modérer leurs ambitions. »* [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

Espérer que l'Europe serve davantage d'évaluateur et de référent que les tutelles de wateringues dans la configuration néerlandaise, les Provinces et les ministères, revient effectivement à affaiblir l'autorité de ces derniers, notamment leurs capacités à s'imposer auprès des wateringues. Dans un même esprit, l'adoption de *l'impératif de bons résultats*, loin d'être appréhendée comme une contrainte, est envisagée comme une opportunité de renforcer l'autorité des wateringues en les dotant d'une responsabilité nouvelle.

> *« Aux Pays-Bas, nous avons le "Polder Model". Cela provient des wateringues. Le Polder Model signifie que toutes les autorités publiques discutent jusqu'à ce qu'elles trouvent un règlement aux problèmes. Or désormais les wateringues sont responsables de la plupart des traitements qualitatifs de l'eau, et ce au nom de l'obligation de résultats. […] Si les services de l'eau ne sont pas assez performants, nous serons pénalisés. C'est nouveau. Parce qu'autrefois, nous étions seulement obligés de faire de notre mieux. Par conséquent, cela nous procure une nouvelle autorité. Parce que quand vous êtes responsables de quelque chose, les autres doivent coopérer avec vous. »* [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

*

* *

Devoir rendre des comptes aux habitants d'une part, à l'Europe d'autre part, devoir investir dans sa communication, diversifier ses activités, être réceptif aux besoins des habitants, tout ce qui d'ordinaire serait apparu comme contraignant, contre-productif, comme des *lourdeurs*

bureaucratiques, est perçu comme autant d'opportunités de renforcer sa légitimité et son autorité au sein de la configuration de l'eau et du jeu stratégique. Pour l'illustrer, arrêtons-nous un instant sur l'argument défendu dans le dernier verbatim : « *quand vous êtes responsables de quelque chose, les autres doivent coopérer avec vous.* ». Cette réflexion explique cet optimisme inattendu à l'endroit de l'injonction européenne à la redevabilité. On peut ainsi supposer que les responsables des wateringues cherchent, pour maintenir leur autonomie, à recomposer des liens d'interdépendances qui les positionnent à leur avantage, tout en acceptant les conditions de la DCE. Cette recomposition nécessite précisément de constituer ou de renforcer le tissu de coalitions qui leur permettra de retrouver une place de choix dans la gouvernance de l'eau.

2.1.3 La recherche de coalitions nouvelles pour faire face aux Provinces

Les wateringues chercheraient ainsi à former des « coalitions de causes » pour mieux résister aux dynamiques de recentralisation de la politique de l'eau. Cela se traduit par une recherche de formation des coalitions de cause dans l'arène publique, destinée à préserver au maximum leur autonomie, voire à la renforcer. Étant attentifs au fait que les lignes peuvent aussi bien bouger dans leur sens que dans celui de leurs adversaires, les wateringues tendent à percevoir le public également comme un « appât » destiné à attirer des acteurs qui pèsent politiquement dans le jeu traditionnel.

En tant qu'électeurs des wateringues, les habitants sont également envisagés du point de vue des voix qu'ils sont susceptibles de donner à tel ou tel représentant. Dans cette perspective, ils sont attendus pour appuyer au sein des wateringues les coalitions adéquates capables de peser contre les tutelles étatiques. La première étape consiste à mettre en place une action collective multisectorielle à partir d'une démarche concertée.

> *« Nous avons un système qui permet d'organiser une majorité (coalition). Et pour cela je procède en sélectionnant les items à intégrer à l'agenda, en définissant les buts précis que nous défendons, et en consultant par internet, par email les autres personnes qui partagent mon opinion. Et ceci représente un avantage par rapport à autrefois, où les individus isolés tentaient de peser dans la décision, mais n'étaient pas suffisamment organisés pour changer les choses! Donc nous (traduisons) politiquement ce que les techniciens suggèrent. […] Et pour cela, il arrive parfois que les organisations vertes coopèrent avec l'agriculture. Nous parvenons à porter les mêmes enjeux. Nous*

défendons la "nature", mais nous tâchons de rallier les intérêts des loisirs, du canoë, de la pêche également. En sachant que la pêche représente un groupe très important. […] De cette manière, nous essayons d'obtenir un appui important, de construire un intérêt commun pour préserver une eau de qualité. » [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Voilà un autre aspect inattendu de la gouvernance multi-acteurs de l'eau : parvenir à s'entendre entre ennemis jurés autour des questions environnementales, les agriculteurs et les environnementalistes. Certainement des concessions sont à envisager pour que les décisions prises d'un commun accord soient opérationnelles d'un point de vue technique. Certes les temporalités nécessaires à ces dynamiques risquent d'être allongées. Mais on voit à quel point on est prêt à accepter ces contraintes, pourvu qu'*in fine*, on parvienne à se constituer en front uni et cohérent, en minimisant les liaisons internes. Dans cette mesure, l'expression *« construire un intérêt commun »* est synonyme de cette recherche de coalitions multi-acteurs.

« Nous avons besoin les uns des autres, et personne ne peut prétendre ceci : "nous allons procéder de cette manière et nous savons comment". C'est le modèle néerlandais. Nous n'aimons pas qu'un tel décide tout seul. Nous n'avons pas la garantie qu'ils en feront assez. […] Cela demande (en revanche) de fonctionner en réseaux. » [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

Les réseaux envisagés ici au niveau des wateringues s'apparentent comme des contre-mesures aux réseaux politiques que le RWS et les Provinces veulent mettre en place à leurs niveaux. Ils constituent le fer de lance de la résistance de ces partisans du *statu quo* organisationnel. Toutefois les acteurs interrogés sont conscients qu'au-delà des contraintes évoquées, il y a des conditions à observer qui garantissent *a priori* le succès de la démarche. Il faut d'abord trouver de bons leaders, quitte à mobiliser des professionnels de la politique. Il s'agit là encore d'une nouvelle concession.

« L'an dernier (2006), nous avions nommé un "ambassadeur de l'eau". Ce n'était pas un politicien, car quand vous êtes un politicien, vous fonctionnez à un niveau trop bas. Donc nous avions organisé quatre réunions réparties dans quatre secteurs du territoire du De Dommel. L'objectif étant la réalisation du programme de mesures de la wateringue, nous avions appelé les communes à prendre des décisions, en déterminant des ambitions et les budgets consacrés. Or nous n'avons pas atteint ce que nous avions planifié. Le temps est désormais très serré. Nous avons alors décidé de clôturer ce processus et de prendre des décisions plus formellement. […] (Au fond), je pense que c'est plus efficace quand ce sont les politiciens qui pilotent ce processus pour les

autorités locales. Parce que vous êtes en situation de l'influencer. Vous devez inspirer les autres, vous devez justifier ce que vous faites, pourquoi vous avez décidé telle législation. Et c'est mieux pour les habitants quand vous faîtes cela bien.» [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Malgré les risques que les politiciens récupèrent encore une fois les dynamiques participatives, les acteurs de l'eau sont conscients qu'il est difficile de se passer de leurs vertus charismatiques qui ne s'improvisent pas. Le second intérêt que représentent les élus est leur légitimité à clôturer les débats et à prendre des décisions tranchées. Quitte encore une fois à réduire le temps normalement accordé au dialogue et à la négociation. En outre, de par leur expérience, les acteurs de l'eau ont certainement beaucoup appris des « paradoxes de l'action collective[274] » (Olson, 1965), et notamment du risque que représente la recherche d'accord auprès d'un grand nombre d'acteurs. En d'autres termes, plus il y a d'individus en situation de négociation, plus les divergences seront nombreuses, et l'unité recherchée compromise.

« C'est très compliqué, car nous englobons 35 communes. Et chacune d'entre elles a sa propre démocratie à son niveau. Parfois les discussions sont techniques, sinon c'est la guerre ! […] Du fait de l'indépendance entre les communes et les WS, et du fait des sommes importantes dont nous disposons, nous pouvons optimiser la gestion de l'eau. Et c'est comme cela que nous procédons avec la démocratie locale, en les intéressant financièrement à l'eau.» [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

Face aux risques de dissension, il existe schématiquement deux solutions en empruntant à la métaphore des fractions en mathématiques. Soit on réduit le numérateur, autrement dit le nombre des protagonistes autorisés à prendre part à la prise de décision. Soit on cherche un dénominateur commun qui mette tout le monde d'accord. L'intéressement financier est présenté comme particulièrement indiqué pour remplir ce rôle.

*

* *

Dans l'ensemble, la consultation du public est représentée aux Pays-Bas de manière très stratégique, en fonction des contraintes et des opportunités que les acteurs se projettent

[274] OLSON M. (1978), *Les logiques de l'action collective*, Paris, PUF.

concernant la réforme en cours de la politique de l'eau. Si le principe de redevabilité est bien intégré par les acteurs de l'eau, c'est essentiellement pour usage destiné à maintenir ou renforcer sa position dans le jeu stratégique. Dans ces conditions, on imagine les conséquences directes que ces interprétations auront sur l'organisation de la consultation du public elle-même. On suppose en effet que toutes ces manœuvres vont prendre une telle place dans le processus général, qu'il ne restera plus grand chose pour le grand public. Nous allons montrer à présent dans quelle mesure cette supposition est proche de ce qui a été observé.

2.2 Une consultation du grand public laissée à la discrétion des collectivités locales

Au moment où la mise en œuvre de la DCE a été lancée, un certain nombre de problèmes techniques devaient être réglés. Outre la construction de la configuration multi-niveaux, il n'existait aucune méthodologie nationale sur la façon d'évaluer l'état des masses d'eau conformément à la DCE[275] (Junier & Moster, 2011). Dès lors à partir de 2007, la priorité sur l'agenda de la mise en œuvre de la DCE était donnée à la conception d'outils de mesure et d'évaluation des masses d'eau. Ce travail fut mené au sein de plateformes de consultation à chacun des niveaux administratifs (cf. chapitre 3 ; national : NWO, régional : Provinces, local : wateringue). Dans les faits, l'initiative de l'opération releva de la responsabilité des wateringues selon une logique *bottom-up*. Leurs propositions ont ensuite été envoyées aux Provinces, qui les ont généralement acceptées, et à partir de quoi elles ont pu élaborer leurs plans à leur propre niveau. Enfin, les plans des provinces ont été transmis au gouvernement national, chargé par la suite d'élaborer le plan national. Or en cas de litiges entre les différents niveaux administratifs dans ce processus, la transposition néerlandaise de la DCE a prévu un nouveau cycle de négociation en repartant du bas, afin de résoudre les désaccords.

Ce point est déterminant pour comprendre les raisons pour lesquelles la consultation du grand public a été relativement mise de côté durant cette période 2007-2009 : la procédure est déjà tellement lourde et tellement complexe, pour les acteurs, qu'il est difficile sur un plan pratique d'y intégrer le grand public.

[275] JUNIER S.J., MOSTER, E., (2011), *« The implementation of the Water Framework Directive in The Netherlands: Does it promote integrated management? »*, J. Phys. Chem. Earth

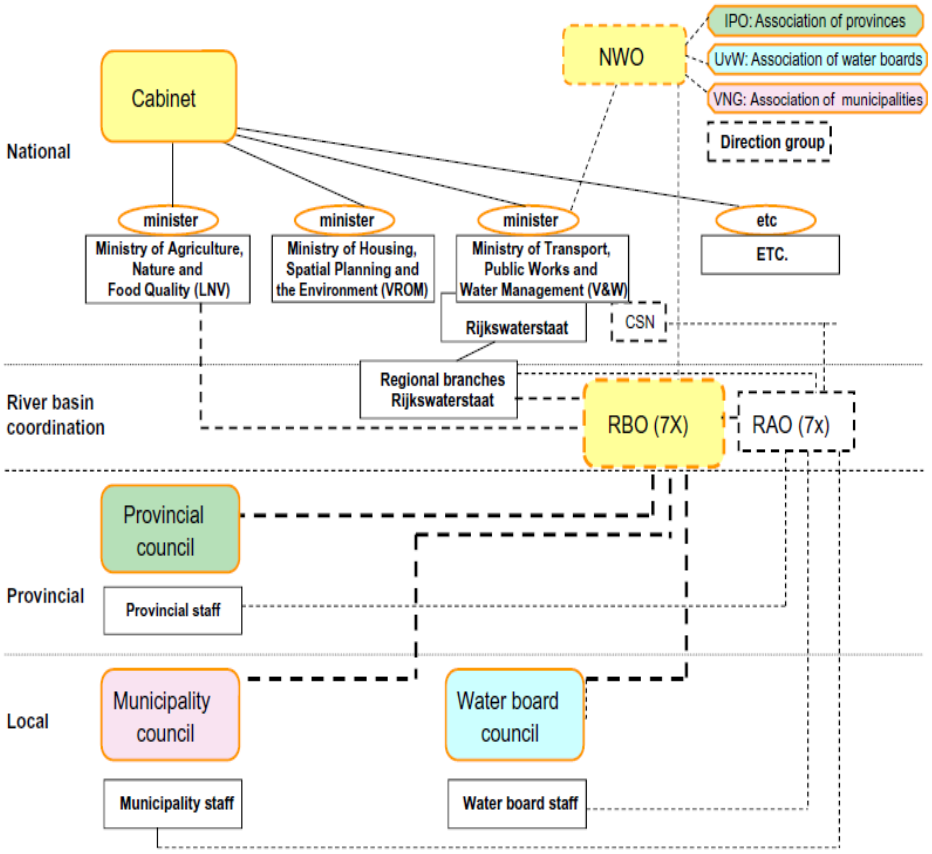
> *« Nous sommes en train de concevoir notre plan actuellement (novembre 2007). Les Provinces font la même chose aussi. Je ne sais pas exactement quand, mais vers Mars 2008, les trois échelles administratives se réuniront pour mutualiser leur plan de mesures. […] Ainsi l'État central a un plan de mesures, de même que les Provinces, et nous aussi. Et à partir de 2008, nous devrons être sûrs du contenu de notre plan, de manière à l'intégrer dans notre agenda. Enfin les trois plans seront achevés pour décembre 2009. Par conséquent nous devrons travailler collectivement en 2008 et 2009. Le problème, c'est qu'il faudra beaucoup de temps pour qu'on se mette d'accord les uns avec les autres. On risque même de dépasser les délais prévus. »* [Administrateur wateringue, 2007]

Dès le début de la mise en œuvre de la DCE, les autorités compétentes avaient anticipé les difficultés organisationnelles occasionnées par la complexité et l'effort supposés par la configuration multi-niveaux qui devait être réalisée.

Face à la dimension colossale de ce chantier institutionnel, les dispositifs prévus pour le grand public sont organisés à la marge de ceux prévus pour les acteurs de l'eau dans le cadre du processus que nous venons de décrire. Dès lors, par souci d'assouplissement procédural, l'interprétation néerlandaise de l'article 14 de la DCE a donné la primeur à la consultation des *parties concernées*. Les mesures prises pour consulter le grand public sont voisines de celles identifiées pour la campagne 2008 de consultation du public d'Adour-Garonne (informations sur courriers ou sur Internet, expositions), sans toutefois y inclure de sondage d'opinion.

Nous commencerons ici par examiner un dispositif qui concerne la consultation des parties concernées, mais qui semble pertinent au regard de l'impératif de redevabilité dont nous présumions le développement ici. Il s'agit tout simplement d'un compte rendu, en libre accès sur internet, par lequel plusieurs wateringues et provinces, dans le bassin du Delta du Rhin, ont laissé transparaître les débats qu'ils ont organisés. Compte tenu de la place centrale occupée par la construction multi-niveau des plans de bassin, et de la nécessité pour les néerlandais de positionner les secteurs socio-économiques au cœur de la démarche, nous considérons que le dispositif qui lui est relatif pourrait prendre lui aussi, aujourd'hui et à l'avenir, une place tout aussi centrale parmi les standards néerlandais de la consultation du public pour la politique de l'eau. Les dispositifs dédiés spécialement au grand public seront abordés par la suite. Nous verrons qu'ils sont destinés, pour l'essentiel, à informer et sensibiliser l'opinion plutôt que la sonder. Ils sont considérés à ce titre comme fortement normatifs.

Figure 14 : Organigramme de la consultation DCE aux Pays-Bas



Source : Junier, S.J., Mostert, E. The implementation of the Water Framework Directive in The Netherlands: Does it promote integrated management? J. Phys. Chem. Earth (2011)

2.2.1 La recherche de standards pour la participation des parties concernées

Au dire de la plupart des acteurs rencontrés dans la politique de l'eau aux Pays-Bas, la « vraie consultation » est celle des parties concernées, celle des groupes organisés. C'est celle qui est rendue obligatoire par l'Europe. La consultation du grand public doit être encouragée … Ce n'est pas une priorité. Il y a tout un tas de problèmes à régler d'abord. Pour commencer, il faut

parvenir à rendre opérationnelle la configuration multi-niveaux. Autrement dit coordonner, négocier, trouver des terrains d'entente entre les niveaux institutionnels verticalement, horizontalement. Or tout cela ne semble pas aller de soi. On anticipe alors des difficultés organisationnelles et décisionnelles. Mais on se résigne face à la réforme attendue, parce que chacun a le sentiment que rien ne peut être décidé – *a fortiori* bien décidé – sans implication substantielle des différents protagonistes dans le système.

> *« Les wateringues sont des organisations très compliquées et en cours d'évolution, mais nous devons travailler avec les autres autorités. Ce pourquoi c'est compliqué, c'est que nous avons besoin les uns des autres, et personne ne peut prétendre ceci : "nous allons procéder de cette manière et nous savons comment". C'est le modèle néerlandais. Nous n'aimons pas qu'un tel décide tout seul. […] Certains sont bons, mais d'autres ne sont pas intéressés. Et c'est un problème quand vous devez concevoir un plan de bassin. L'an prochain (2008) nous aurons à prendre des décisions. Et je pense que les autorités locales, à l'exception de celles qui participent formellement au processus, ne savent pas vraiment ce qui se passe. »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Par conséquent, indépendamment du vocabulaire européen de la DCE, la notion de *parties intéressées*, ou de *parties concernées*, est représentée comme un gage du succès de la politique. De quelle manière ? L'implication des *parties intéressées*, à savoir les acteurs de l'eau quels qu'ils soient, est conçue comme une nécessité, voire une opportunité, de mettre ces acteurs à niveau afin qu'ils intègrent les nouvelles normes, les nouvelles exigences, les nouvelles contraintes, faute de quoi la réforme dans son ensemble serait vouée à l'échec.

> *« Le problème concerne surtout la synchronisation avec les autres échelles administratives. Nous devrons nous accorder en 2009 avec le niveau central sur un programme de mesures nationales selon la DCE. Mais en même temps, la Province fera de même, ainsi que les WS. Et nous sommes bientôt en 2008. […] Les communes ne sont pas encore dans la même phase. Elles décident des choses étranges, sans la moindre vue à propos de qu'elles signifient. Toutefois, j'espère que les choses s'ajusteront par la suite. »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Pour pallier ces difficultés, le premier niveau de mise en conformité institutionnelle a concerné des modifications d'ordre ministériel. Désormais, trois ministères[276] interviennent

[276] La direction de l'eau (*Rijkswaterstaat*) est traditionnellement sous tutelle du ministère des Transports, des Travaux Publics et de la gestion de l'eau (*V&W*), le ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (*VROM*), et le ministère de la qualité de l'Agriculture, la Nature et des aliments (*LNV*). En 2010, *V&W* a fusionné avec *VROM* pour former le ministère de l'Environnement et de l'Infrastructure (*E&I*), et

dans la gestion de l'eau et supervisent ainsi la mise en œuvre des plans de bassin, en relation avec les représentants politiques des associations, des municipalités, des wateringues et des provinces. Ce remaniement réalisé au niveau national est supposé faciliter la coordination à l'intérieur et entre les *plateformes de consultations nationales* (NWO), les *plateformes de consultations régionales* (RBO), provinciales et locales, de sorte à maintenir de manière ininterrompue la conduite des plans de bassins (Junier &Moster, 2011). Cependant, au-delà d'un simple problème de coordination entre les pouvoirs publics, l'enjeu de cette reconfiguration consiste à « attirer » certaines catégories d'acteurs bien précises dans ces arènes de négociation, afin de trouver un règlement à de nombreux désaccords autour de sujets brûlants. Comme en Adour-Garonne, les problématiques agricoles figurent parmi les questions prioritaires.

> *« C'est très compliqué pour nous, la DCE. Mais le plus difficile est la discussion entre les WS et les autres stakeholders importants comme les communes, les Provinces. Et surtout les stakeholders qui sont responsables des grandes dégradations de l'eau, comme l'agriculture. [Par conséquent] avec les agriculteurs, nous essayons davantage de discuter au niveau national. […] Cependant la communication représente un point difficile. Parce que nous, nous ne sommes toujours pas mis d'accord sur l'identification des problèmes.* [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

Tout se passe comme si, malgré la déclinaison multi-niveaux de la consultation, le niveau national de consultation était vraiment déterminant pour la réforme de la politique de l'eau en cours. En effet, les groupes d'intérêts socio-économiques exerçaient traditionnellement leur influence au niveau local, en quelque sorte hors de portée des pouvoirs nationaux. Le fait de les convier à des arènes de négociation situées à des niveaux supérieurs est analysé ici comme un élément clé de la stratégie de reprise en main, par les autorités nationales, voire régionales, de la politique de l'eau. Toutefois, on redoute que la manœuvre ne soit pas suffisante à elle-seule.

> *« Nous avons identifié des problèmes liés à l'agriculture et aux pesticides. Ce sont les principaux enjeux. Tout ceci est discuté au niveau régional, avec organisations régionales, principalement avec des stakeholders tels que les villes, les Provinces. Nous discutons avec l'agriculture au niveau national, nous essayons d'établir une politique agricole d'envergure nationale. Parce que nous pensons que le niveau régional ne représente pas le meilleur niveau pour trouver des accords avec les agriculteurs. J'ai*

---

de son côté, *LNV* a fusionné avec le ministère des Affaires économiques pour former le ministère de l'Économie, de l'agriculture et de l'innovation (*AE&I*).

pris part à ce type de discussion ce matin-même (wateringue), mais je pense que le lobby agricole est également puissant au niveau national. Dans notre pays, nous avons ce principe : "celui qui est responsable d'une pollution payera!" Or quand vous regardez qui paye pour le traitement de l'eau, ce n'est pas la personne responsable de la dégradation. Par exemple si vous regardez les nitrates, tout le monde paye pour cela. Pas seulement l'agriculture. » [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

Dès lors, la priorité donnée aux règlements à trouver avec les problématiques agricoles, et l'anticipation de toutes les difficultés, politiques ou simplement organisationnelles, a eu pour principale conséquence de concentrer l'essentiel des efforts dans une stratégie visant à amadouer les groupes d'intérêt sensibles, et ce pour le moment, au détriment d'une consultation du grand public.

« Concernant cette fois la participation active des citoyens, c'est un sujet qui est à l'agenda à l'heure actuelle (2007), mais nous avons de sérieux doutes sur son utilité. Selon notre interprétation, nous devons commencer par communiquer au public ce qui a déjà été réalisé. Or comme vous l'avez dit, les wateringues et nous ne sommes pas très connus du grand public. Et nous avons peur que ça ne soit pas possible de lui parler de la politique de l'eau. » [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Pour que ce dernier accède tout de même à ces débats, nous avons relevé dans certains cas l'usage d'un dispositif qui permet de rendre compte du contenu de ces arènes de négociation. Durant la période 2008-2009, après que les différents niveaux institutionnels aient arrêté le diagnostic des masses d'eau et défini les outils d'évaluation demandés par la DCE, les différentes plateformes se sont penchées sur les mesures à prendre pour les plans de bassin. Un dispositif a été privilégié pour rendre compte publiquement des débats qui ont été menés à ce moment-là. Il se présente sous la forme de comptes rendus de consultation (*inskpraaknota* ; littéralement : comptes rendus de la participation), accessibles au grand public sur les sites Internet de certaines Provinces et wateringues. C'est le cas dans le bassin du Delta du Rhin.

Comme nous l'avons vu plus haut, les Pays-Bas comprennent quatre bassins versants, qui sont tous internationaux : le Rhin, l'Escaut, la Meuse et l'Ems. La partie néerlandaise du Rhin, le Delta, qui représente une très grande partie du territoire a été divisée en quatre sous-bassins. Il y a donc en tout sept unités administratives requérant sept plans de bassin aux Pays-Bas. Pour chacune d'entre elles, des *commissions de consultations régionales* (RBO) ont été établies, et au niveau de chacune d'entre elle, il s'agit surtout de voir comment on peut

rendre compatibles les décisions entre des territoires interconnectés, décisions qui ont été obtenues en concertation avec les parties *concernées locales*, et accessoirement avec les habitants. L'*inspraaknota* semble opérer une prise à témoin du public, à l'image de celui réalisé par la wateringue Rhin et Ijssel (*Rijn en Issel*) en 2009 (cf. ci-dessous).

Figure 15 : Inspraaknota du Plan de bassin Waterchap Rijn en Ijssel

INSPRAAKREACTIES OP ONTWERP-WATERBEHEERPLAN 2010-2015 WATERSCHAP RIJN EN IJSSEL

No.	Naam / Organisatie	Inhoud zienswijze	Reactie waterschap	KRW	WBP
1.0	Provincie Gelderland	Supplement: Naar verwachting is er in april duidelijkheid over de EHS-maatregelen die tot 2014 uitvoerbaar zijn en de beschikbare middelen. Wij gaan er vanuit dat u deze maatregelen opneemt in het WBP. Het gaat om de EVZ's, de TOP-lijst gebieden, sprengen en beken, HEN- en SED-wateren, bovenwettelijke maatregelen rwzi's, waterbodemsanering en cultuurhistorische objecten.	Het waterschap neemt deze maatregelen op in het definitieve waterbeheerplan, met een voorbehoud voor de aanpak van de TOP-gebieden (met uitz. van het Groote Veld - Onderlaatse Laak). De financiering van de maatregelen en grondverwerving voor deze gebieden kan door de provincie nog niet worden gegarandeerd en is daarom geen onderdeel van de waterovereenkomst die tussen het waterschap en de provincie wordt gesloten.		x
1.1		Onze ambitie is om ook het resterende deel van de EHS-maatregelen voor 2015 uit te voeren en gaan op zoek naar aanvullende financiering. Wij verzoeken u deze voorwaardelijk op te nemen in het WBP.	Het waterschap handhaaft vooralsnog het landelijke doeljaar 2018 voor realisatie van de EVZ's. Als de provincie de middelen voor een vroegtijdiger realisatie kan verwerven zal het waterschap daar aan meewerken.		
1.2		Wanneer in 2010 zou blijken dat er geen aanvullende financiën beschikbaar komen, gaan wij er vanuit dat u tenminste de KRW- en waterbergingsopgave voor 2015 tot uitvoering brengt.	Het waterschap zal tenminste de KRW en waterbergingsopgave voor 2015 tot uitvoering brengen. De waterbergingsopgave vult het waterschap in landelijk gebied in middels de trits vasthouden, bergen en afvoeren.	x	
1.3		Pag.6: Toevoegen 'en in 2015 ten minste realiseren van de kwaliteitsdoelstelling "aanvaardbaar" en zo veel als mogelijk realiseren van de kwaliteitsdoelstelling "goed" of "uitstekend" voor de aangewezen zwemwateren.	Het waterschap neemt deze aanvulling over.		x
1.4		Pag.19: In de tabel op blz.19 en en ook op blz. 34 staat ten onrechte dat de waterschappen de doelen voor de KRW vastleggen in hun waterbeheerplan. Het waterschap doet voorstellen voor de doelen en de provincie legt deze vast in het Waterplan.	Het waterschap past de bedoelde zinsneden aan; "vastleggen" verandert in "opnemen".		x
1.5		Pag.21: Hier wordt onder het kopje Chemische toestand vermeld dat voor 30 chemische stoffen in het oppervlaktewater een Europese norm geldt. Dit moet zijn voor 41 chemische stoffen. Voorts zijn de gegevens voor algen niet weergegeven in de beschrijving van de Ecologische beoordeling.	Het waterschap past de tekst aan. Voor waterflora is de beoordeling inclusief fytobenthos (voor beken). Voor de M-typen zijn er (nog) geen algengegevens, daarom zijn deze gegevens niet opgenomen in het waterbeheerplan.	x	x
1.6		Par.1.4: Naar aanleiding van de studie over KRW en Natura2000 doelen voor de Rijnstrangen is overleg nodig over de mogelijke noodzakelijke aanpassing van de KRW-typering van het waterlichaam "Oude Rijn".	Het gewenste overleg heeft inmiddels plaatsgevonden met als resultaat dat het waterschap de KRW-typering van de Oude Rijn wijzigt in een M-type.	x	x
1.7		In het Nationaal Waterplan staan ook acties die door de waterschappen in de planperiode uitgevoerd moeten worden, zie de Waterwet (art 4.6). Enkele voorbeelden zijn: herijking beschermingszones primaire waterkeringen; met een gericht monitoringsprogramma controleren of de aannamen die bij de toelating zijn gehanteerd, in de praktijk leiden tot aanvaardbare gehalten in het oppervlaktewater; toetsingskader voor waterbodems (als basis voor evt. sanering).	Het waterschap is zich bewust van de acties die genoemd staan in het ontwerp Nationaal Waterplan en de Waterwet. De tekst van bijlage 4 is hierop aangepast.		x
1.8		De toestandbeschrijving in het WBP is alleen gericht op waterkwaliteit en waterkeringen. De waterkwantiteit is niet beschreven. Wij verzoeken u dit alsnog op te nemen in het plan.	Het waterschap neemt in de toestandbeschrijving een passage op over de waterkwantiteit.		x

Ce dispositif se présente sous la forme d'un tableau où figure une représentation synthétisée des débats. On trouve ainsi, à gauche du document, le nom de l'organisation (collectivités, organisations socio-économiques, associations, ...) qui a formulé des avis (questions ou remarques), et tout à gauche la numérotation de ces questions. Ensuite, plus à droite, on trouve deux colonnes contenant du texte. Celle de gauche reprend le contenu des avis

formulés par les organisations en question, et celle de droite indique la réaction de l'autorité compétente (ici la wateringue Rijn en Ijssel), lue en ligne du tableau. Il existe à ce niveau deux cas de figure. Soit l'autorité compétente accepte l'avis qui lui est adressé, et la colonne de droite précise la nature des modifications portées sur les plans de bassin. Soit l'avis est refusé, et dans ce cas l'autorité compétente fournit les justifications du refus. Enfin les deux petites colonnes de droite indiquent, au moyen d'un astérisque, si la modification concerne le plan de bassin (KRW), le plan de gestion local (WDI), ou les deux.

Figure 16 : Inspraaknota Plan de bassin Provincie Gelderland

Volgnummer: 1	Afzender: Waterschap Veluwe Ir. J. van Kempen Postbus 4142 7320 AC APELDOORN Mede namens : Waterschap Vallei & Eem Waterschap Rivierenland Waterschap Rijn en IJssel	
Kernpunt(en) van de inspraak:	Reactie van Bevoegd Gezag:	Wijzigingen t.o.v. ontwerp
1 De Gelderse waterschappen stellen vast dat het waterplan nog niet volledig is. Bepaalde onderwerpen zoals de financiën zijn onvoldoende uitgewerkt en in de loop van 2009 worden de resultaten van de realisatie en de nieuwe begrenzing van de EHS pas opgenomen	1 Het ontwerp-Waterplan is gebaseerd op de gegevens die op het moment van vaststellen beschikbaar waren. Dit betekent dat gegevens die pas in 2009 beschikbaar komen, zoals bijvoorbeeld de nieuwe grenzen van de EHS, nog niet verwerkt kunnen zijn. In het definitieve plan zal dit wel het geval zijn.	In het definitieve plan worden de geactualiseerde onderdelen daar waar mogelijk toegevoegd.
2 De waterbeheerplannen en het waterplan wijken op onderdelen van elkaar af. (verdere uitwerking per waterschap)	2 Bij het opstellen van de ontwerp-plannen is zo goed mogelijk afgestemd. Helaas zijn door de parallelle opstelling van de ontwerp-plannen afwijkingen niet volledig te voorkomen. Door de verdere afstemming bij het definitief maken zullen de afwijkingen zoveel als mogelijk worden weggewerkt. Verder wordt verwezen naar de beantwoording bij de reacties per waterschap.	Geen
3 De Gelderse waterschappen hebben afspraken gemaakt met de provincie over de realisatie en financiering van verdrogingsmaatregelen, evz's, herstel HEN- en SED-wateren en KRW-maatregelen. Zij verwachten dat de ambities in het waterplan aangepast worden nu blijkt dat een groot deel niet conform afspraak is te financieren.	3 Wij hebben medio 2009 met de waterschappen meerjarenovereenkomsten afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over uitvoering van maatregelen en over de financiering daarvan. Deze overeenkomsten hebben een looptijd tot eind 2013. Met de afgesloten overeenkomsten wordt onze ambitie voor 2013 nog niet volledig gerealiseerd. Wij zijn nog met de waterschappen in overleg over bijvoorbeeld een haalbare en betaalbare prioritering van de TOP-lijst om zo mogelijk tot aanvullende overeenkomsten te komen. De ambities die in het Waterplan Gelderland zijn opgenomen gelden tot en met 2015. Voor de periode na 2013 zullen opnieuw afspraken met het Rijk gemaakt worden over een uitvoeringsopgave in het kader van de tweede ILG-periode, inclusief de bijbehorende financiering. In afwachting daarvan schrappen wij onze ambitie nog niet.	Geen

Le second exemple ci-dessous est extrait de l'i*nspraaknota* des débats organisés par la Province de la Gueldre (*Gelderland*) en vue de la réalisation de son plan provincial. Cette

fois-ci, on trouve les coordonnées complètes de l'organisation qui a adressé un avis dans l'entête du tableau, et les informations relatives aux éventuelles modifications sont réduites à une seule colonne tout à droite (*Geen* signifiant « aucune modification »). Or à ces nuances près, le tableau est représenté à l'identique, comme si cette procédure allait de soit dans l'esprit des autorités mises en ligne sur le web. Cependant dans le bassin du Delta du Rhin, seules quelques provinces et wateringues ont effectivement mis en place ce dispositif.

> *« Chaque échelle administrative est responsable à son niveau, [notamment] sur la manière dont elles doivent réagir aux questions du public. A l'heure actuelle, le gouvernement national, les gouvernements provinciaux et les wateringues, ainsi que les communes, se réunissent dans une structure formelle dans laquelle ils discutent des enjeux importants qu'ils ont en commun. Et ils discutent également à propos de comment ils pourraient coopérer à l'avenir. Toutefois […] il y a de grandes différences selon les régions, parce qu'elles ont leurs propres habitudes pour organiser les discussions avec les partenaires. »* [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Les Pays-Bas ont effectivement décidé de ne pas brusquer les autorités locales, concernant la manière d'organiser la discussion avec les acteurs de l'eau. Nous supposons que si les autorités nationales, incarnées ici par le RWS, ont concédé cette faveur aux acteurs de l'eau, c'est parce qu'elles espèrent obtenir en retour une collaboration des pouvoirs locaux, ou *a minima*, que ces derniers ne fassent pas obstacle à la réforme. Dans certains cas, des acteurs de l'eau ont fait l'objet d'un recrutement de type *relais DCE*, à l'image de ce qui a été vu en Adour-Garonne, mais cette fois depuis le niveau national. Cette initiative appuie l'argument selon lequel les autorités nationales néerlandaises tentent de débaucher les acteurs de l'eau qui exerçaient traditionnellement leur influence au niveau local.

> *« Comme vous [en Adour-Garonne], j'ai été l'une de ceux qui ont aidé le gouvernement à organiser la participation active. Or on ne savait pas par où commencer pour organiser la participation active – j'entends la participation active de toutes les parties intéressées. Pour cela j'ai réalisé un inventaire important. Environ 65 organisations socio-économiques ont été conviées pour la participation active. Et nous avons décidé de quelle manière les impliquer : soit au niveau national (NWO), soit au niveau régional (RBO) ou au niveau local. »* [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

A l'avenir, il est probable que cette pratique à ce stade sporadique, se généralise à l'ensemble des autorités gestionnaires de l'eau, par effet de transfert de compétence, si toutefois on

parvient à en démontrer l'utilité. Mais cette supposition reste subordonnée à l'incertitude générée par la reconfiguration multi-niveaux encore instable de la politique de l'eau. Le principal intérêt d'une telle démarche est qu'elle rend transparent le contenu des débats, en obligeant les différents protagonistes à assumer ouvertement leurs positions face au public, en obligeant également les autorités compétentes à fournir des justifications à propos des décisions qu'ils ont prises. Mais surtout, on attend de cette démarche qu'elle produise des résultats satisfaisants et conformes aux normes de la DCE.

Il s'agit en somme d'un dispositif qui se prête à la définition que nous avons donnée de la redevabilité, dans la première partie de la thèse. C'est bien la fonction d'un compte rendu que de rendre des comptes. Or celui-ci, avec le système des deux colonnes avis/réactions tend à systématiser la pratique de la redevabilité ainsi retranscrite.

Nous pouvons cependant opposer plusieurs réserves à cette conclusion. Premièrement, nous ne savons rien de la manière dont ces avis ont été rapportés sur le compte-rendu. Ont-ils été retranscrits intégralement, sans sélection ni modification fondamentale? Comme nous le verrons dans le chapitre 5 pour le cas Adour-Garonne, tout ce qui concerne la publication d'éléments relatifs à la consultation fait l'objet d'une attention importante de la part des autorités compétentes qui y en sont responsables – l'Agence de l'eau pour le cas échéant. Opérations de sélections des contenus, effets d'estompage ou de gommages des données en vue de minimiser les responsabilités des certaines activités polluantes ou par crainte de réveiller les antagonismes latents ; on y trouve toute une palette de procédés susceptibles de filtrer les informations utiles pour le débat, et donc de fausser l'impératif de transparence.

Une seconde réserve est plus classique. Elle est liée à la capacité présumée ou réelle du public à accéder aux informations rendues disponibles sous cette forme de comptes-rendus. Même si techniquement, tout le monde peut télécharger et lire ces documents, le contenu ainsi que la présentation s'adressent surtout à des spécialistes et à des initiés. C'est la raison pour laquelle les gestionnaires de l'eau rencontrés ont estimé nécessaire de distinguer ces deux activités. La première activité est la consultation des parties intéressées, qui pour ainsi dire constitue la véritable consultation DCE. Ils assument que seuls les individus ou les organisations déjà initiés et savants sont légitimes pour donner un avis qui mérite d'être entendu et examiné.

> *« Est-ce que les habitants comprennent ces questions ? Et savent-ils quoi répondre, et particulièrement, ont-ils conscience des conséquences lorsqu'ils payent la facture après coup ? […] Le risque de faire appel aux habitants, sans qu'il leur a été expliqué au préalable ce que nous faisons, et surtout en quoi en quoi c'est important, c'est qu'ils exigent des choses auxquelles nous ne pouvons pas répondre, ou bien qu'ils ne trouvent pas d'intérêt à prendre part au débat »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Pour les non-initiés, il est toujours possible de se diriger vers des dispositifs grand public, dont la vocation consiste précisément à réaliser cette initiation, et à terme, dans le meilleur des cas, à générer des individus instruits qui pourront prendre part à la véritable consultation. En somme, les dispositifs dédiés au grand public, que nous allons examiner à présent, ont moins vocation à créer des passerelles entre les habitants et les acteurs de l'eau, dont les autorités compétentes, qu'à promouvoir des individus *lambda* au rang de parties *intéressées*.

2.2.2 La consultation du grand public dans les Provinces et les wateringues

Concernant la consultation du grand public à présent, il n'y a eu pas de consignes homogènes sur tout le territoire à l'image de la France. Seule la consultation des parties intéressées a fait l'objet d'une organisation formelle et systématique. Comme pour les *parties concernées*, la consultation des habitants varie d'une région à une autre, et très généralement, comme en France, elle consiste à réaliser de l'éducation au développement durable. Le plus souvent, les collectivités et les établissements locaux (wateringues) qui s'en sont chargés n'ont pas créé de nouveaux dispositifs, mais ont mobilisé des instruments de consultation ou d'information préexistants, notamment des lettres d'informations jointes aux factures des redevances envoyées aux habitants. Dans certains cas, des réunions ont été organisées.

> *« Tous les ans, voire deux fois par an, tous les habitants reçoivent nos courriers par la Poste. Là encore (en pointant une brochure), une réunion d'information. Et également plus de 70% de tout ce que nous décidons est communiqué. Vous le trouvez sur le site web de la WS. Nous sommes une organisation publique, vous pouvez toujours suivre ce que nous décidons. Vous pouvez toujours demander des informations, mais ceux qui n'en demandent pas ne reçoivent rien, bien qu'ils soient invités aux réunions. […] Nous pouvons seulement indiquer ce sur quoi nous nous sommes mis d'accord (70%), et ce que nous ne publions pas sont des éléments qui restent encore à trancher. […] Quand nous avons pris une décision, nous la communiquons dans une brochure comme celle-ci, et nous la publions sur le site (annexes). Mais quand nous avons à organiser une réunion, nous recherchons un domaine où le public peut discuter avec nous. Et nous*

publions toujours ces informations avec beaucoup de détails.» [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

Parfois, les wateringues ont même remobilisé des arènes de débat public qui avaient été créées précédemment pour d'autres programmes que la DCE (Natura 2000, mesures de dépoldérisation, etc.). Cette opération a été rendue possible dans la mesure où des objectifs communs ont été identifiés entre la DCE et ces autres programmes. Ici le programme Natura 2000 concerne la définition partagée de zones protégées, en vue de la conservation de la biodiversité.

« Nous avons aussi à intégrer Natura 2000, en définissant des zones appelées "water diamonds". […] Et nous devons l'intégrer avec la DCE dans un seul programme de mesures. Pour cela, nous avons ajouté la DCE dans l'agenda des discussions de Natura 2000» [Représentant des agriculteurs, wateringue, 2007]

Un autre exemple de remobilisation de dispositifs préexistants concerne le cas d'un débat tout à fait localisé, à propos du réaménagement de la mer intérieure des Pays-Bas : l'Issejmer. Ce débat a fait partie d'un vaste programme de communication en vue de dépoldériser (inonder) une partie des terres émergées néerlandaises, face aux risques de crues chroniques. Dans le cas de la Province du Flevoland, qui constitue un immense polder réalisé au 20e siècle, le sujet était évidemment sensible. Et comme la plupart des habitants qui l'ont colonisé étaient des agriculteurs inquiets de cette marche en arrière, les réunions publiques organisées par le RWS ont été effectivement débordées, à l'image de celles organisées à Charlas en 2003.

« Il y a eu quelques expériences de participation du grand public, mais seulement à titre expérimental. Par exemple il y a 4 ou 5 ans, un jury de citoyens a été organisé dans la région de l'Ijsselmer. Les citoyens y ont été invités pour conseiller les décideurs politiques au niveau provincial à propos de l'Ijsselmer. A propos de ce qu'ils pensaient devoir être fait, ou devoir être la priorité de la politique de la Province du Flevoland. Il y avait un site web consacré à ce projet appelé: "River dialogue". […] Mais la plupart du travail a été réalisé avec les groupes d'intérêts. Et nous n'avons pas trouvé d'accord avec eux. […] Donc les prochaines années seront consacrées à trouver une manière d'impliquer le grand public. La communication portera surtout sur la qualité de l'eau, et comment les habitants peuvent participer à l'améliorer dans leur voisinage.» [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Nous relevons ainsi au niveau national, au *Rijkswaterstaat*, des voix en faveur d'un rôle à attribuer au grand public, face aux groupes d'intérêt. Mais reste le problème de la manière d'intéresser ce public aux problèmes posés. Durant les années 1990, les Néerlandais avaient

de leur propre initiative mis en place des dispositifs participatifs pour la gestion de l'eau : le *Polder Model* (Chapitre 1). Or de cette expérience, certains gestionnaires de l'eau situés au niveau local rappellent la faible mobilisation du grand public, tout en assumant une négociation exclusive avec les groupes d'intérêts.

> *« Au cours de notre première expérience de participation, nous avons invité des représentants de l'Etat et des représentants socio-économiques, de même que toute personne qui souhaitait venir était la bienvenue. […] Toutefois, dès le départ nous n'avons pas trouvé vraiment utile d'avoir des habitants qui ne connaissent rien du tout concernant la gestion de l'eau. […] Nous avons tiré des enseignements de cela, et par la suite nous n'avons plus invité toute sorte de personnes. (Nous privilégions désormais) les représentants des collectivités, les syndicats agricoles, les associations de protection de la nature, les syndicats, des producteurs d'eau potable, les représentants du RWS responsables des grands fleuves … Toute sorte de personnes liées à la gestion de l'eau. ».* [Administrateur wateringue, 2007]

Ainsi le grand public ne peut pas être, selon eux, engagé activement dans la politique de l'eau. On retrouve le même scepticisme constaté à l'Agence de l'eau Adour-Garonne, et au nom duquel les innovations participatives ont été sacrifiées. Or, le fait de maintenir au niveau local une arène exclusivement constituée de *parties concernées* peut être envisagé comme une stratégie de résistance face à l'attraction exercée par le niveau national, par laquelle le RWS tente de fixer les groupes d'intérêt à portée de main dans les plateformes NWO et RBO.

Pour les détracteurs de ces groupes d'intérêt, il faut donc trouver coûte que coûte des arguments et une méthode qui permettent de légitimer la participation du grand public. Il faut pour cela mettre en œuvre une stratégie de communication qui parle au public. Dans ce domaine, deux principaux écueils ont été identifiés au-delà de l'argument-prétexte selon lequel le grand public est soit trop désintéressé, soit trop profane pour s'impliquer dans les débats. Le premier écueil est une communication trop générale, le second renvoie aux hésitations des autorités politiques à fixer des objectifs qui soient identifiables par le public.

> *« Quand vous parlez de la participation des citoyens individuels, ils ne sont pas vraiment impliqués dans le processus. La principale raison à cela est que jusqu'à présent, le processus était trop général et trop abstrait. Et nous ne l'avions pas relié à des questions qui pourraient intéresser les citoyens individuels. »* [Responsable pour la participation du public au RWS, 2007]

Concernant le premier écueil, il s'agit ici d'une relecture des expériences de Polder Model, où de l'avis général, la défection du grand public était due à un manque d'intérêt par essence des citoyens *lambda* aux « fastidieuses » problématiques environnementales. Pour cette responsable du RWS, le problème est davantage lié à la manière dont on expose les données au public. Au lieu de communiquer selon les logiques et les préoccupations propres à la sphère institutionnelle, il s'agit de se mettre à la place du public, comprendre ses préoccupations, de manière à capter efficacement son intérêt. De son côté, le second écueil concerne la responsabilité des représentants politiques et leur prise de position.

> *« Nous avions donc organisé des réunions. Avec les organisations formelles, c'est la base de la démocratie représentative. Cela fonctionne un peu, mais vous n'atteignez pas le grand public. Parce que les gens ne vous connaissent pas, et ne savent pas pour qui voter. […] Ils ne savent pas si vous avez vraiment fait ce que vous aviez promis. Or la plupart des responsables ne promettent rien. Ils sont juste assis là en essayant de construire des compromis. »* [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Il est fait allusion ici à la *culture néerlandaise du consensus social* (chapitre 1), à cette habitude qu'ont les pouvoirs publics de privilégier la recherche du « juste milieu » entre des options antagonistes, plutôt que de trancher franchement entre elles, et ce au nom de la préservation de la paix sociale. Pour ce représentant des Organisations Non Gouvernementales Environnementales (ONGE), les élites doivent rompre avec cette habitude. Elles doivent, au contraire, ouvertement prendre parti pour des options claires afin que les habitants sachent avec davantage de certitude quelles sont les directions poursuivies par les programmes d'actions en cours de réalisation ou en projet. De manière générale, le fait d'imposer aux élus d'afficher publiquement les options qu'ils défendent, et d'assumer les décisions qu'ils ont prises, correspondrait au mécanisme de redevabilité tel que nous l'avons envisagé dans la première partie de la thèse.

Pour ce faire, ces partisans de la *rupture* suggèrent plusieurs niveaux de modifications de la mise en relation du grand public. Le premier niveau renvoie à la qualité et à la quantité des informations à transmettre. Il faut avant tout simplifier le message.

> *« Quand je suis arrivé à la wateringue il y a 3 ans, les relations avec le public étaient la tâche prioritaire : communiquer, communiquer, communiquer … Nous devions expliquer. […] Or seules les informations simples sont communicables. Vous ne pouvez pas communiquer sur des éléments trop techniques. Les gens ne sont pas du tout intéressés. (En revanche), nous communiquons sur des projets, et nous avons réalisé un*

gros investissement pour cela. Vous pouvez le voir dans les gares, il y a là de grandes publicités. Et aussi des articles dans les journaux. » [Représentant des ONGE, wateringue, 2007]

Un peu à l'image de la campagne de consultation de 2008 en Adour-Garonne, on considère ici qu'il est fondamental de procéder à une phase préliminaire de publicité via les outils du marketing, afin que la question de l'eau gagne le débat public au sens classique du terme. Il s'agit de préparer le terrain, de préparer les esprits, de sorte que les réunions publiques organisées, ou toute autre manifestation, n'arrivent pas sur la place publique de manière brutale et inattendue. Pour que les problématiques de l'eau soient appropriées par les individus, il faut se donner les moyens qu'elles ne leur soient pas étrangères.

Ensuite, la seconde étape consiste à faire appel aux préoccupations du grand public. Or sur ce point, les gestionnaires de l'eau sont évidemment conscients que tous les individus ne partagent pas les mêmes opinions. Pour les partisans du *statu quo*, la divergence d'opinion rend difficile la prise de décision dans le cas où le grand public serait associé aux arènes de négociation.

« *Lorsque vous êtes agriculteurs, et plus généralement propriétaires fonciers, vous avez d'autres objectifs que les simples citoyens". Les habitants des villes sont généralement plus de gauche sur la ligne générale. Ils résident en ville et souhaitent profiter de la campagne pour les sorties, donc ils sont favorables à l'écologie. Tandis que les propriétaires fonciers sont davantage … c'est difficile à dire. Ils sont plus de droite dans le sens où ils disent toujours : " ne dépensons pas autant d'argent! ". Mais il y aussi des écologistes dans ce groupe. Parfois c'est un groupe étrange. Mais le plus difficile est de trouver un terrain d'entente entre toutes ces parties. Quand on traite avec les représentants, on y arrive parce que c'est aussi dans leur intérêt que des décisions finissent par être prises. En revanche, si on doit traiter avec les habitants, je pense que ce serait plus compliqué.* » [Administrateur wateringue, 2007]

De fait, les partisans du *statu quo* partagent le même sentiment que les *sceptiques* identifiés en Adour-Garonne. Les uns et les autres défendent la conception traditionnelle de la représentation démocratique, au nom d'un certain pragmatisme dans la prise de décision. Pour les partisans de la *rupture*, il s'agit donc premièrement de dépasser les consensus mous et d'oser évoquer au public les sujets qui fâchent. Au premier chef d'entre eux, se situe la problématique de la *qualité de l'eau*, délaissée au profit des domaines plus quantitatifs, tant elle peut froisser la susceptibilité des secteurs polluants. Or il faut trouver un format de

communication qui puisse retenir l'attention du public. C'est ainsi que le second pré-requis pour la consultation consiste à modéliser des préconisations alternatives, de telle sorte que les publics seront capables d'arbitrer entre elles.

> *« Nous pensons qu'il est important, pour la communication destinée au public, qu'elle traite des questions de la qualité de l'eau, du fait de la monoculture. […] Très prochainement nous commencerons la communication avec les contribuables : industries, agriculteurs et citoyens. Et avec les citoyens, ce sera plus difficile de leur expliquer ce qui se passe. Parce que tout est très mathématique. […] Nous souhaitons leur expliquer de combien de nouvelles végétations nous avons besoin, combien de nouveaux poissons, ou si les poissons reviendront ou pas et lesquels. Donc je pense que nous avons besoin d'une sorte de modèle prévisionnel pour le public, afin qu'ils puissent s'approprier ces informations. »* [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

Au fond, la conception de la communication qui est défendue ici évoque la démarche de toute *mise en œuvre de projet*, au sein d'une entreprise ou d'une administration par exemple. Des porteurs de projets argumentent auprès de bailleurs de fonds (ici les contribuables) le bienfondé de leur programme de mesures, et pour ce faire, ils présentent de manière très codifiée un modèle prévisionnel comportant des objectifs, un budget, un agenda, etc. Il s'agit en quelque sorte de l'importation dans la démocratie d'une pratique managériale aujourd'hui répandue dans la sphère professionnelle. Cette possibilité évoque dès lors, en montant en généralité, l'influence du *New Public Management* dans la reconfiguration de la démocratie. Dans cette perspective, le choix démocratique se traduit par la sélection entre des scénarios construits selon les des paliers progressifs, selon lesquels plus les budgets consentis sont importants, plus les objectifs sont ambitieux.

> *« Nous avons pensé à établir quatre scénarios. Et nous devons déterminer pour quel scénario nous opterons. Nous pouvons proposer ceci : "Ok, pour 12 millions d'euros, nous pouvons avoir ceci". Ce n'est pas le meilleur plan (pour atteindre les objectifs de la DCE), mais alors il faudrait doubler le montant. Mais si nous doublons le montant, nous perdrons l'accord du public. D'autre part, vous devrez traduire (les données techniques) en éléments tangibles pour le public : "l'eau sera-t-elle plus claire? Y aura-t-il davantage de poissons?". »* [Représentant des entreprises, wateringue, 2007]

*

* *

De cet examen émergent deux conceptions de la consultation du grand public, conformément aux divergences exprimées respectivement d'une part par les partisans d'un certain *statu quo* dans la gouvernance de l'eau, et d'autre part, par les partisans d'une *rupture*. Cette distinction rappelle assez clairement celle observée à l'intérieur de l'Agence de l'eau entre les *sceptiques* et les *favorables* à l'innovation participative. Les partisans du statu quo, situés au niveau local (wateringues), considèrent inopportuns de réitérer ce qu'ils considèrent comme la dimension manquée du *Polder Model*, à savoir la recherche de l'implication du grand public. Les partisans de la *rupture*, situés au niveau central de la configuration (RWS), reconnaissent également les limites de cette expérience précédente, mais affirment que le problème provenait moins du public lui-même que de la méthode employée pour appréhender des individus non-initiés.

Conclusion du chapitre 4

Comme nous l'avions envisagé, la mise en œuvre de la consultation DCE est soumise à un risque de recyclage, et ce, par l'ensemble des acteurs ou des pouvoirs parties prenantes dans le processus. De plus, on trouve à ce niveau des convergences entre la France et les Pays-Bas, malgré la différence d'enjeu et la différence de configuration préexistante. Concernant le rôle de l'État central, on a relevé des conséquences liées, dans les deux cas, au changement de gouvernement, qui soulignent le poids du niveau national dans la mise en œuvre de la consultation. Dans les deux cas, l'État central cherche à revenir sur l'autonomie précédemment accordée aux organismes locaux de gestion de l'eau, et utilise la consultation du public à cette fin. Concernant le changement de gouvernement, nous relevons également un point commun. En France, les élections nationales de 2007 ont été marquées par le passage d'un gouvernement de centre-droit à un gouvernement positionné plus nettement à droite. Une évolution des directives nationales a eu lieu : pour la campagne de consultation de 2005, l'heure était à l'innovation procédurale, à l'expérimentation d'une nouvelle génération de démocratie participative, tandis que pour la consultation de 2008, l'ambition participative s'est considérablement réduite. Aux Pays-Bas, à l'issue des élections de 2006, c'est quasiment le mouvement inverse qui a eu lieu (de droite à centre-gauche). L'occupation du poste de ministre du VROM, précédemment tenu par la droite, par une élue travailliste, s'est traduite par une plus grande considération à l'égard de la consultation du public. Nous examinerons dans les chapitres suivants quels impacts ont eu ces changements d'équipe gouvernementale sur la consultation elle-même.

Concernant maintenant les principaux destinataires de la DCE, à savoir les acteurs de l'eau et les autorités gestionnaires locales, on ne trouve pas la même réception dans les deux pays, pour autant que les contraintes perçues par les acteurs divergent. Mais il semble bien qu'*in fine,* les appréhensions et les finalités des acteurs soient relativement similaires. Pour les *sceptiques* de l'Agence de l'eau Adour-Garonne, l'organisation de la consultation du public expose à un risque de sabotage des dispositifs par des groupes d'intérêts quels qu'ils soient, ou *a minima* à une faible mobilisation des habitants, ce qui dans tous les cas traduirait un nouvel échec du débat public (après celui de Charlas organisé en 2003). Le manque de moyens

alloués à l'organisation de la campagne de consultation DCE de 2005, s'est logiquement traduit par un échec relatif des *figures libres* de la consultation (tables rondes, relais DCE), ce qui est venu conforter les arguments des *sceptiques*, et privilégier par la suite une consultation centrée sur les « grands acteurs » (élus, représentants, organisations). Aux Pays-Bas, l'intérêt porté par l'ensemble des acteurs aux conséquences redoutées de la reconfiguration mobilise toutes les énergies, désormais consacrées à la consolidation d'un front ouvert entre d'un côté, les Provinces et leurs alliés du Rijkswaterstaat, et de l'autre, les acteurs locaux impliqués dans le fonctionnement des wateringues. Dans cette perspective, ce qui semble la véritable finalité des acteurs de l'eau intéressés par la mise en œuvre de la consultation du public, c'est d'atteindre, comme en Adour-Garonne, les « grands acteurs », ceux qui pèsent politiquement.

Enfin nous relevons une distinction importante entre les deux cas étudiés. En Adour-Garonne, les acteurs de l'eau qui jouent traditionnellement le rôle de la contestation, les ONGE notamment, sont plutôt marginalisés dans le Comité de bassin, ainsi que dans toutes les autres instances où ils pourraient siéger, et qui sont de toute manière, des émanations du Comité de bassin. Aux Pays-Bas en revanche, le découplage de la gouvernance de l'eau en plusieurs niveaux fait que les wateringues, quand elles sont dominées par une coalition opposée aux directives nationales ou provinciales, peuvent se constituer elles-mêmes comme un espace de contestation, ou comme n'importe quel espace, en vertu de ce qui aura été défini localement. Malgré les suspicions de recyclage corporatiste, elles sont toutefois emblématiques d'un fonctionnement véritablement autonome, et qui sans doute n'a pas son pareil en France. C'est probablement pour préserver cette liberté qu'au niveau local, les membres des wateringues sont prêts à concéder beaucoup de choses, y compris de s'allier avec des adversaires traditionnels.

Si la reconfiguration de la politique de l’eau semble donner l’avantage au couple RWS-Provinces, parce qu’eux et leurs relais sont parvenus à occuper des positions stratégiques à tous les niveaux, les wateringues conservent des marges de manœuvre qui semblent difficiles à leurs enlever. Premièrement, parce que le niveau central refuse de voir le public comme des individus légitimement attaché à leurs intérêts. Deuxièmement, parce qu’il semblerait politiquement très compliqué de remettre en question ces arènes décentralisées dans un pays traditionnellement attaché à ces formes de *démocratie de proximité*, mêmes imparfaites. Il reste à présent, pour la France et les Pays-Bas, à voir dans quelle mesure le déroulement de la consultation telle qu'elle a été observée répond aux attentes des acteurs exprimés ici.

Chapitre 5

La visibilisation des enjeux du bassin Adour-Garonne

L'objet du chapitre est d'examiner le *design avancé* des dispositifs de consultation du public, à partir des stratégies locales de négociation de la formulation des enjeux et du contenu écrit des supports de la consultation. Cette phase de la conception est essentielle, car c'est à ce niveau qu'est déterminée la manière de rendre les enjeux visibles.

Nous avons vu dans le chapitre 4 les réticences, les réserves et les stratégies envisagées par les acteurs impliqués localement dans la mise en œuvre de la DCE et la consultation du public. Cette prise de position semble tenir pour beaucoup aux craintes des acteurs de perdre du terrain dans le jeu stratégique (les Comités de bassin et les wateringues étant menacés politiquement dans leurs pays respectifs). Nous avons par ailleurs constaté, en examinant le *design général* des dispositifs, que les choix des instruments qui ont été faits correspondaient bien à cet état d'esprit dominant dans ces administrations. En Adour-Garonne, qui est le cas étudié dans ce chapitre comme dans le suivant, la méfiance à l'égard d'une trop grande innovation participative, du fait des conflits latents, s'est traduite par la préférence en faveur d'une approche de la consultation inspirée du *marketing* (*figures imposées*), qui tend à réduire la rationalité des publics visés, et ce après une mise à l'épreuve des autres formules (*figures libres*). Aux Pays-Bas, les tensions nées entre les différentes échelles de gestion, appelées à coopérer malgré leur méfiance réciproque, focalisent une grande part de l'attention des

acteurs de l'eau, et tendent à réduire la consultation des habitants à une simple source de légitimation au sein de cet antagonisme.

Désormais nous proposons d'interroger plus en détail ces dispositifs adoptés, en centrant sur leur contenu écrit. De la même manière que les instruments ne sont pas neutres, que leurs caractéristiques techniques renferment, tel que nous l'avons vu, des postures et des rationalités orientées[277], le contenu de ce qui est transmis au public est également révélateur de logiques des acteurs inscrits dans des jeux de coopération, notamment au moment de la conception des dispositifs de consultation du public.

De la même manière, les supports de la consultation ont pour fonction principale de présenter au public les questions mises en débat (la qualité de l'eau, les impératifs européens), ainsi que les domaines d'intervention concernés (assainissement urbain, protection des milieux naturels, agriculture, industrie, etc.). Mais ce faisant, à travers ces domaines concernés, on désigne *de facto* les responsables des dommages causés sur la ressource en eau : les agriculteurs, les industriels, les villes, les usagers domestiques, les touristes … Rappelons que la DCE insiste pour que les Etats membres veillent à une application plus rigoureuse du principe pollueur-payeur. La règle veut que ceux qui polluent doivent payer, doivent rendre des comptes à la collectivité. La consultation du public est précisément là pour montrer qui sont les responsables, qui doit rendre des comptes et *in fine*, qui doit payer pour financer les mesures destinées à se mettre aux normes européennes.

Cependant, étant donné le poids des groupes d'intérêt, susceptibles de déployer des *dynamiques d'appropriation stratégiques*, et le scepticisme de l'administration, qui correspond en partie à une *dépendance au sentier*, nous allons montrer à présent que l'encadrement serré de la consultation ne procède pas seulement du choix des instruments (chapitre 4). Cette opération de cadrage s'observe dans la manière de présenter les problématiques du bassin au public, de façon à empêcher le public-témoin d'exercer une contrainte sur les jeux de coopération locaux. Ainsi, les éléments transmis au public présentent-ils une dimension au moins aussi stratégique que le choix des dispositifs, le type de public consulté, ou encore la temporalité de la consultation dans l'agenda prévu par la DCE.

[277] LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Section 1. La consultation DCE en Adour-Garonne : une expression du public encadrée

Conformément au calendrier national fixé par le MEDD, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne a organisé deux consultations DCE, en 2005 et en 2008, la première relative à l'état des lieux des masses d'eau et au diagnostic, la seconde relative au projet du nouveau SDAGE. Ce fut la première fois que l'Agence de l'eau mit en œuvre une consultation adressée au grand public, et non plus seulement aux partenaires habituels, les acteurs de l'eau. Nous avons vu précédemment que durant la période 2003-2005, le contexte national en France était assez favorable à la mise au point de dispositifs participatifs innovants. En effet, à l'instar de la *consultation nationale sur l'eau* de 2003, le MEDD souhaitait reprendre en main la politique des bassins en opposant l'expression démocratique des Comités de Bassin à celle du grand public en guise de contre-pouvoir. Déjà l'acquisition à sa cause de l'opinion publique était envisagée, dans la politique de l'eau, comme une modalité de légitimation de son autorité.

Pour la consultation DCE cette fois-ci, l'Agence de l'eau devait à son tour recueillir l'expression du grand public, mais à quelles fins ? Rappelons la position ambigüe de l'Agence de l'eau, qui est à la fois redevable du pouvoir central et redevable du pouvoir local. En tant qu'établissement public sous tutelle du gouvernement, utilisa-t-elle la consultation du public contre le Comité de bassin, afin de faciliter l'intégration des normes européennes ? Ou bien en tant qu'exécutrice des décisions votées par le Comité de bassin, chercha-t-elle à modérer les injonctions européennes et nationales ?

A partir de l'examen du contenu écrit de la consultation DCE, nous allons montrer à présent que l'Agence de l'eau a cherché à se situer entre ces deux postures. Si les aspects réglementaires de la DCE ont bien été respectés, s'agissant de l'intégration des normes environnementales et qualitatives et s'agissant des obligations organisationnelles, d'un autre côté, la manière dont s'est réalisée l'imputation de la responsabilité des dommages environnementaux aux différentes catégories d'usagers de l'eau, démontre la pérennité des arrangements corporatistes dans le bassin.

L'examen que nous présentons ici procède essentiellement de l'analyse de documents écrits, et dans certains cas, d'observations de réunions de travail durant lesquelles ces documents ont

été réalisés, et qui donnent à voir la mesure de l'influence des groupes d'intérêts dans la production de ces documents.

1.1 Les Neuf Enjeux du bassin Adour-Garonne : le guide officiel de la consultation 2005

Avant la campagne de consultation de 2005, conformément au calendrier européen, l'Agence de l'Eau a été chargée d'établir un diagnostic sur la base de l'état des lieux du bassin réalisé entre 2002 et 2003. Pour rappel, le diagnostic a valeur de références pour définir et mettre en œuvre les programmes de mesures destinés à répondre aux objectifs de la DCE (chapitre 1). L'article 14 de la DCE précise que le public doit être consulté dès la publication du diagnostic dans les bassins, à partir d'une « synthèse des questions importantes » soulevées par le diagnostic[278]. Autrement dit, les pouvoirs publics chargés de la consultation DCE doivent traduire en enjeux à débattre avec le public l'état des lieux relatif à la bonne ou la mauvaise qualité des masses d'eau sur le bassin. Or, on saisit bien là tout l'enjeu de cette démarche du point de vue des *parties concernées*. En effet, nous avons relevé précédemment (chapitre 4) que les acteurs de l'eau attendent surtout de la consultation du grand public un ralliement de l'opinion pour légitimer les arrangements préexistants, ou les discréditer, selon l'état des rapports de force dans les arènes collectives. Si en revanche, la consultation du grand public est davantage perçue comme un risque politique qu'un atout, il leur est alors préférable de le tenir à distance raisonnable de la prise de décision, et de laisser faire les « acteurs responsables » (élus, experts, organisations formelles, etc.).

Les considérations exprimées par les acteurs de l'eau à propos de la consultation du public sont capitales étant donné que dans la transposition française de la DCE, comme dans la transposition néerlandaise d'ailleurs, ces *parties concernées* contribuent aux côtés des administrations à la formulation des « questions importantes » soumises au public. Conformément à l'hypothèse d'appropriation stratégique déjà vérifiée à propos du choix des formats de la consultation (chapitre 4), on peut se demander dans quelle mesure ces questions importantes sont orientées en fonction des intérêts et des stratégies des acteurs de l'eau. Pour

[278] « *Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soit publié et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs, […] une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau.* » art. 14 (2000/60/CE)

le vérifier, nous proposons à présent d'analyser les conditions dans lesquelles ont été élaborés les documents qui ont servi de support à la première consultation DCE (2005) en Adour-Garonne, avant d'aborder plus en détail le contenu des deux questionnaires correspondant respectivement aux deux campagnes de consultation sur le bassin (2005 et 2008).

1.1.1 Les commissions territoriales en amont de la consultation du public

En décembre 2003, l'Agence de l'eau Adour-Garonne dispose d'un état des lieux provisoire du bassin, qu'elle entend soumettre aux acteurs de l'eau, avant de le dévoiler sous quelque forme que ce soit au grand public. Pour ce faire, l'Agence de l'Eau a convoqué les *commissions territoriales*, appelées alors *commissions géographiques*, entre janvier et février 2004. A cette date, les modalités de consultation du public à venir ne sont pas arrêtées au niveau du bassin[279]. Autrement dit, en ce début 2004, on se concentre davantage sur le contenu de la consultation, sur ce qui doit être dit au public.

Tableau 3 Réunion des commissions territoriales avant la consultation du public de 2005

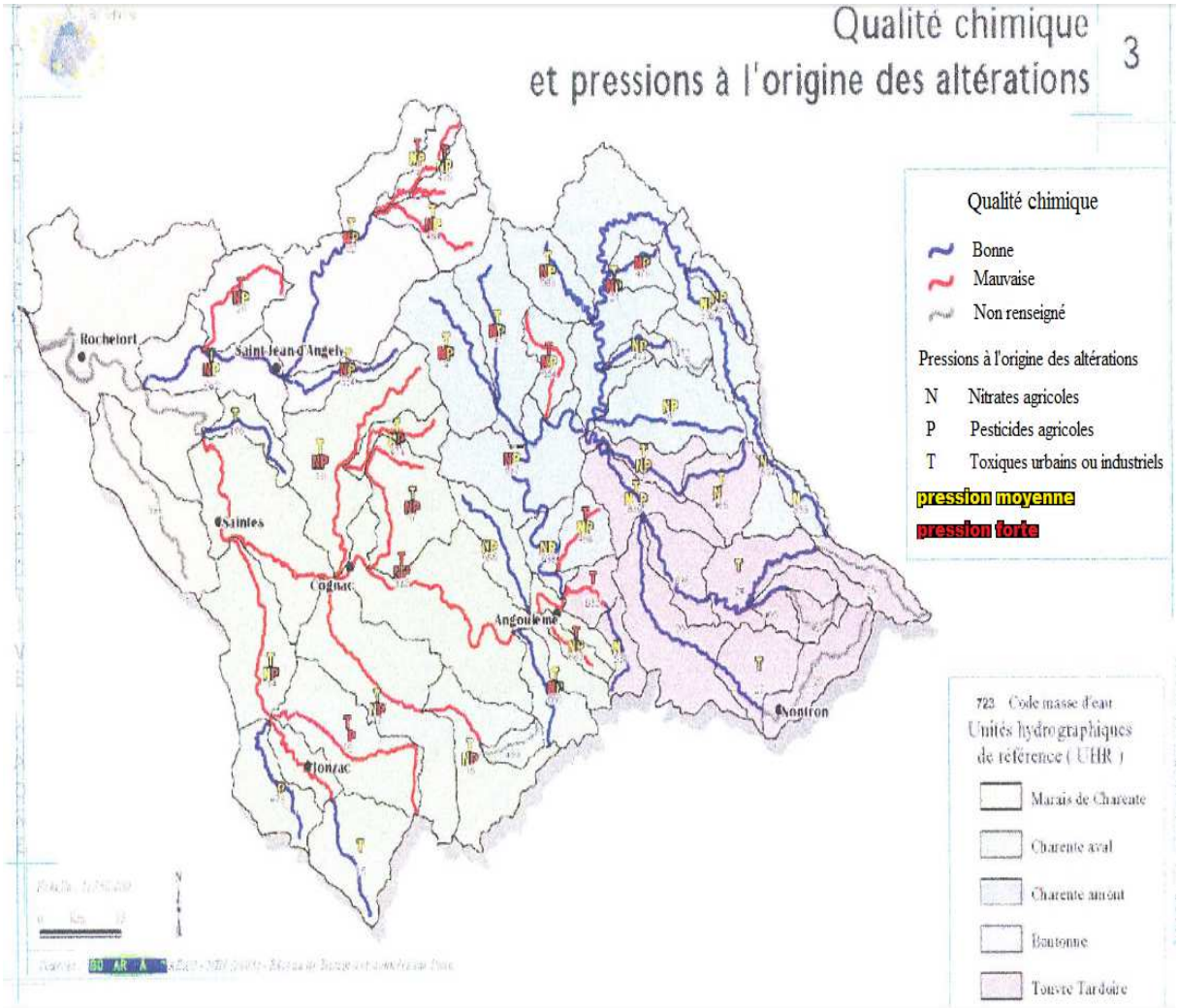
Commissions territoriales	**Lieu de la réunion**	**Date**
Tarn-Aveyron	Albi (81)	20/01/2004
Lot	Cahors (46)	21/01/2004
Adour	Salies-de-Béarn (64)	03/02/2004
Garonne	Colomiers (31)	05/02/2004
Charente	Saintes (17)	10/02/2004
Dordogne	Brive (19)	12/02/2004
Littoral	Lacanau (33)	17/02/2004
Nappes profondes	Agen (47)	19/02/2004

Pour chacune des huit commissions territoriales sur le bassin Adour-Garonne, l'Agence de l'Eau organisa une séance plénière d'une journée, rassemblant en moyenne une centaine de

[279] Les recommandations nationales parviendront aux bassins en avril 2004, via les guides européens et nationaux, dont la règle des *figures libres* et des *figures imposées*.

membres par commissions. A cette occasion, il fut présenté aux acteurs de l'eau, d'une part, ce que la DCE suppose de revoir dans la politique de l'eau dans les grandes lignes (ambitions, calendrier, notions et obligations nouvelles), et d'autre part, une représentation graphique et cartographiée de l'état des lieux pour chaque sous-bassin. Une donnée importante que nous avons retenu de cette présentation, qui à première vue peut paraître tout à fait banale, est qu'en exposant sur des cartes l'état de la qualité des milieux aquatiques, l'Agence de l'eau indiquait quelles étaient les activités responsables des éventuelles dégradations (cf. figure 17). En d'autres termes, cette convocation des commissions territoriales a été l'occasion de désigner des responsables parmi les publics-cibles, en vue de la construction de nouveaux compromis collectifs.

Figure 17 . Origine des pressions chimiques dans le sous-bassin de la Charente



Source : Commission territoriale de la Charente, document d'accompagnement, 10/02/2004

En vue également de la recherche des financements des mesures qui seront prises, avec en arrière-pensée l'application du principe *pollueur-payeur* selon lequel les responsables doivent payer pour recouvrir leurs propres dégradation. Dans la figure ci-dessous, on retrouve en effet désignées les catégories d'usagers agricoles, industriels et domestiques. Nous verrons tout au long de ce chapitre à quel point cette sorte de *mise en accusation* représente un enjeu central de la rédaction des supports de la consultation DCE. Les acteurs de l'eau demeureront attentifs, tout au long de la démarche, à la manière dont on évoque au public ces problématiques de pression anthropique sur la ressource en eau, à la manière dont on désigne les responsables.

Revenons pour le moment sur le déroulement des commissions territoriales. Dans l'ensemble, chacune des séances s'est tenue en respectant un ordre du jour relativement similaire d'une commission à l'autre. Une tribune de cinq ou six experts de l'Agence faisait face à aux acteurs de l'eau, selon la configuration d'une assemblée générale. Les experts de l'Agence présentaient sensiblement la même information d'une commission à l'autre. Cependant, par effet d'apprentissage, la manière de communiquer l'information a progressivement évolué, au fil des sept commissions observées, de janvier à février, dans le sens d'une plus grande clarté et d'une meilleure accessibilité des informations pointues. Arrêtons-nous un instant sur cet effet d'apprentissage, car il sera déterminant par la suite, lorsque l'Agence de l'eau concevra ses supports de consultation.

L'apprentissage d'une communication adaptée à l'auditoire concerne la manière dont les experts ont expliqué la DCE durant la projection des diaporamas, également lorsqu'ils répondaient aux questions de l'assistance. Prenons un exemple. Durant la première séance qui a eu lieu à Albi, les exposés de l'Agence de l'Eau furent réalisés par de jeunes chargés de mission de l'Agence de l'eau, peu expérimentés dans la communication publique : leurs propos paraphrasèrent les diaporamas sans les rendre plus compréhensibles, tout en s'appuyant sur un jargon très spécialisé et technique. De la sorte, les premières présentations ont suscité de la part de l'auditoire de l'incompréhension, des malentendus, voire une absence de réaction. Afin de pallier ce problème au cours des réunions suivantes, plusieurs cadres plus chevronnés de l'Agence de l'eau ont remplacé les plus jeunes, forts de leur plus grande expérience, notamment en matière de relations publiques. Ils prirent sur eux de descendre de plusieurs crans dans l'échelle de la vulgarisation. Un élément qui illustre bien cette évolution du discours est « l'anecdote du poisson ».

Dans la DCE, la richesse de la faune et de la flore des milieux aquatiques représente le principal indicateur du bon état écologique. La politique de restauration des milieux et de protection de la biodiversité n'était pas nouvelle en soi, mais était nouveau le fait de considérer le biotope comme l'un des indicateurs statistiques en vue de procéder aux évaluations formelles prévues par l'Europe. Cette nouveauté représente l'un des points pour lesquels les experts de l'Agence ont eu du mal à se faire comprendre dans leurs premières tentatives, c'est-à-dire en ne mobilisant que le jargon de spécialistes. C'est alors que, dès la première réunion à Albi, un cadre chevronné de l'Agence est venu au secours du communiquant en difficulté. Il fit apparaître sur le diaporama un dessin infantile représentant un poisson dans un cours d'eau[280]. Improvisant, il s'est exprimé exactement en ces termes :

> *« Vous voyez le poisson ? S'il est content [comme sur le dessin], alors l'eau est en bon état écologique. S'il n'est pas content, alors l'eau n'est pas en bon état … »* [sous-directeur Connaissance et planification, Adour-Garonne, 2004]

Précisons qu'il y avait tout de même du second degré perceptible dans cette intervention, doublé d'un certain humour, provoquant dans l'assistance la réaction attendue : un rire homérique, recherché sans doute pour masquer la gêne qu'un tel niveau d'explication n'aurait pas manqué de susciter. Voilà un exemple caractéristique de l'expérience en matière de relations publiques dans ce type de situation. Rappelons par ailleurs que ce responsable de l'Agence de l'eau fait partie des *sceptiques* à propos de l'utilité de la consultation du grand public (chapitre 4), qui considèrent que les « habitués » et les « profanes » ne peuvent pas être consultés sur le même pied d'égalité. Pour eux, plutôt que mettre le public à niveau, il est ainsi préférable de se mettre au niveau du public. Dans ces conditions, à partir de ce moment-là, la communication s'est sensiblement améliorée, les experts de l'Agence ayant trouvé les mots et le ton « justes ». Un registre profane qui leur sera utile par la suite, lorsqu'ils rédigeront les documents de consultation selon cette même démarche de vulgarisation. Ces mêmes directeurs de services, notamment le sous-directeur Connaissance et Planification de l'Agence de l'Eau, joueront un rôle clé dans le déroulement et le suivi de la consultation jusqu'en 2009.

[280] Cette illustration n'était pas prévue à l'origine pour expliquer ce que sont les indicateurs du bon état écologique, mais avait été utilisée précédemment pour établir le bilan des aménagements des passes à poisson réalisés.

Cependant, si les échanges ont été plus clairs, les antagonismes entre les acteurs de l'eau sont demeurés, en témoignent leurs postures classiques de groupes de pression, déjà soucieux d'influencer les débats en vue de l'adoption du futur programme de mesures. Mais surtout, malgré leur déficit de compréhension que l'Agence de l'eau présumait, les acteurs de l'eau qui sont intervenus dans l'ensemble ont montré qu'en réalité ils ont bien saisi à la fois la portée des enjeux de la DCE, et le jeu stratégique dans lequel ils ont été conviés.

D'un côté, les associations environnementalistes ont jugé approximatives et insuffisantes les analyses sur les milieux aquatiques mobilisés pour l'état des lieux, et ont explicitement proposé d'apporter leur contribution. Entrées plus récemment que les groupes d'intérêts économiques (agriculture, industrie, AEP…) dans le jeu de la négociation explicite, les associations environnementalistes, ont clairement tenté de consolider une position d'experts autant que de défenseurs des milieux naturels, revendiquant une capacité à collaborer presque d'égal à égal avec les experts institutionnels. C'est dans ce sens que doit être saisie cette stratégie destinée à renforcer l'attention sur la dimension qualité des milieux et ainsi à *verdir* les compromis collectifs réalisés au sein des bassins.

De leur côté, les représentants des acteurs économiques ont critiqué le classement *en mauvais état* d'un trop grand nombre de masses d'eau, classement susceptible par conséquent de faire l'objet de mesures de normalisation et de taxation plus drastiques dont les acteurs économiques constituaient le public-cible potentiel. Compte tenu du caractère construit de la notion de *bon état écologique*, l'enjeu de la consultation des commissions territoriales fut l'occasion, pour les représentants économiques, de peser sur le niveau d'exigence en termes de qualité de la ressource et de déterminer un degré de normalisation acceptable pour la pérennité des activités économiques.

Les commissions territoriales, conformément à leur vocation, ont donc été clairement mobilisées par leurs membres comme une tribune pour faire entendre des préférences liées à des intérêts. Elles ont constitué une arène où se sont confrontés, par la médiation interposée des experts de l'Agence, des groupes aux intérêts antagonistes. Ces derniers ont ainsi apprivoisé ces dispositifs depuis qu'ils ont été mis en place à l'origine en 1996, à l'occasion du premier SDAGE. Ayant intégré ces modalités de fonctionnement, la codification de la prise de parole, ils savent à présent quels leviers actionner pour tenter d'exercer de l'influence.

Ils ont notamment saisi l'avantage d'adopter une posture pragmatique plutôt qu'idéologique. On dénonce l'approximation du diagnostic établi par l'Agence de l'eau, on met en doute les outils et les méthodologies utilisés – à l'image de la notion « d'état de référence » qui crée la polémique dans les sphères politique et scientifique. Mais on laisse au vestiaire les doctrines environnementalistes ou productivistes, plus adaptées dans d'autres arènes, les manifestations de rue par exemple. D'ailleurs les quelques prises de parole qui transgressent cette règle sont tombées rapidement à plat durant les échanges. En témoignent ces deux interventions, qui ont davantage mis mal à l'aise l'assistance que trouvé du soutien, y compris auprès des groupes alliés.

> *« Il faut appeler un chat un chat. Les agriculteurs qui utilisent des phytosanitaires, moi j'appelle cela des empoisonneurs ! »* [Agriculteur biologique, Commission territoriale du Lot, janvier 2004]

> *« Il faut arrêter d'accabler le monde agricole. Nous jouons un rôle important dans la société. C'est nous qui entretenons les paysages, les forêts, les cours d'eau. Si on n'était pas là, la nature serait sauvage. Il y aurait du désordre. »* [Agriculteur productiviste, Commission territoriale du Tarn-Aveyron, janvier 2004]

En somme, l'expérience des commissions territoriales de 2004 donne à voir des acteurs qui ont su adapter leurs stratégies aux règles du jeu. Ces vétérans de la concertation multi-acteurs devancent de peu les experts de l'Agence, alors encore en phase de rodage pour ce qui est de l'explication au public des obligations de la DCE. Mais au fil des réunions, ces derniers ont trouvé progressivement le niveau de communication adapté pour que les messages soient bien transmis. Toutefois, les experts de l'Agence étaient conscients que seulement une première marche était atteinte. La seconde marche était le grand public.

De la même manière, la consultation du public de 2008 a été précédée de la convocation des huit commissions territoriales aux mois de mai et juin. L'objet des discussions a concerné, à cette étape, les grandes lignes du Programme De Mesures (PDM), en vue de sa finalisation prévue pour décembre 2009. Les débats ont porté sur deux points essentiels : le changement des priorités d'action en matière de lutte contre les pollutions de l'eau et les difficultés de financement du surcoût du PDM.

Sur le premier point, le SDAGE adopté en 1996 en Adour-Garonne donnait priorité à un effort financier conséquent de l'Agence de l'eau et des collectivités, et à la lutte contre les pollutions d'origines industrielles et urbaines afin de satisfaire aux exigences de la Directive

eaux résiduaires urbaines (ERU, 91/271/CEE). En 2008, le PDM du bassin Adour-Garonne a fixé comme priorité la lutte contre les pollutions diffuses, notamment d'origine agricole, pour satisfaire aux exigences de bon état écologique de la DCE, suscitant les inquiétudes des collectivités concernant la poursuite du financement des infrastructures d'assainissement.

Le deuxième point important de discussion a concerné le financement du PDM, qui affichait un déficit d'environ 150 millions d'euros par an. Une augmentation des redevances semblant inévitable, il restait à arbitrer sur quels usages porteraient les augmentations avec un certain consensus sur une contribution accrue des usagers domestiques. Comme nous le verrons, la campagne de consultation du public de 2008 fut orientée en grande partie sur la résolution de ce dilemme financier, sans véritablement l'expliciter au grand public.

*

* *

La convocation préliminaire des commissions territoriales en 2004, comme en 2008, a donné le ton des consultations du public respectives qui allaient suivre. Elles ont d'abord incité le service communication DCE de l'Agence de l'Eau, à dessaisir les experts techniques d'une trop grand exclusivité dans les présentation et à trouver un niveau d'expression des enjeux de la politique de l'eau, plus accessible du grand public. Elles ont été ensuite l'occasion pour les acteurs déjà initiés à la politique de l'eau de se positionner et de défendre leurs intérêts dans les configurations établies, en envoyant des signaux forts aux experts de l'Agence. En ce sens, ce volet de la consultation DCE renvoie à une forme de prise à témoin d'acteurs ciblés pour élaborer les orientations DCE du bassin.

A propos de la consultation du grand public, la question n'avait que rapidement été évoquée par l'Agence de l'Eau durant les commissions de 2004. Cela avait été présenté comme une obligation légale, la loi de transposition de la DCE du 21 avril 2004 étant en effet sur le point d'être adoptée au Parlement. Tout au plus, l'Agence de l'Eau avait-elle conclu chacune des huit séances en invitant les membres des commissions territoriales à contribuer à cette consultation, au titre de « relais DCE ». Cette fonction était alors, pour l'Agence de l'Eau, encore vague et ne fut formalisée qu'au cours de l'été 2004 (chapitre 4). Mais l'expérience des commissions territoriales contribua beaucoup à l'élaboration de la consultation à venir.

Les interventions improvisées de l'Agence, fondées sur une simplification et une vulgarisation des éléments techniques de la politique de l'eau, seront reprises et formalisées au moment de l'élaboration des documents de consultation, à commencer par le document qui a donné à voir au public les « questions importantes » du bassin issues du diagnostic, document intitulé : *Enjeux pour l'eau, questions pour tous*.

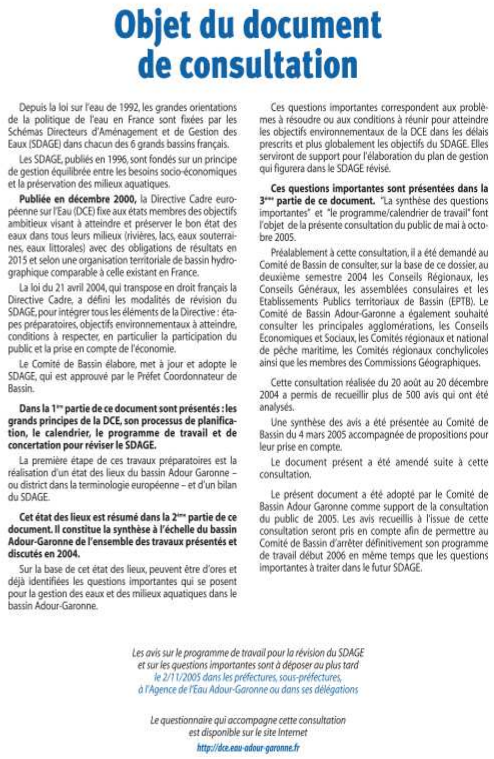
1.1.2 La publication des questions importantes du bassin : un dispositif négocié

Au cours des semaines qui ont suivi les commissions territoriales de 2004, l'Agence de l'eau s'est lancée dans la rédaction du document qui servira de référence pour la consultation DCE à venir. Le document achevé s'intitule *Enjeux pour l'eau, questions pour tous* (cf. documents 1 et 2), ou les *neuf enjeux* selon la dénomination commune – nous utiliserons par commodité cette seconde appellation. Les *neuf enjeux* constituent ainsi une sélection hiérarchisée et vulgarisée des problématiques soulevées dans le bassin Adour-Garonne, à l'issue de l'état des lieux. Nous venons de voir que la convocation des commissions territoriales en 2004 a incité le service communication DCE de l'Agence à se livrer à un exercice de clarification des propos pour les adapter à un auditoire relativement initié. Désormais, il s'agit de trouver un niveau adapté au grand public. L'examen du contenu du document fournit des indications sur la manière dont les autorités du bassin ont envisagé de communiquer au public les problématiques de l'eau.

L'objectif essentiel des *neuf enjeux* était de porter à la connaissance du public l'état des masses d'eau, ainsi que les responsabilités lorsque le mauvais état est avéré. Ce rapport sur le diagnostic devait par ailleurs faire apparaître les préconisations établies par l'Agence pour atteindre le bon état écologique des eaux préconisé par la DCE. Ce document est capital, car il sera le guide de référence pour lesquels le questionnaire DCE et les supports des cercles d'échange seront des déclinaisons.

La particularité de ce document est qu'il fut réalisé en deux temps. D'abord en interne par les seuls services de l'Agence attachés à la mise en œuvre de la DCE, le service DCE élargi du service communication de l'Agence, ainsi que des responsables de la DIREN. Ensuite, une fois la version interne achevée, elle fut soumise à la lecture d'une délégation du Comité du bassin appelé *Groupe DCE*, composée de vingt membres.

Document 1 : Les neuf enjeux du bassin Adour-Garonne pour la consultation 2005 (1)



Objet du document de consultation

Depuis la loi sur l'eau de 1992, les grandes orientations de la politique de l'eau en France sont fixées par les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) dans chacun des 6 grands bassins français.

Les SDAGE, publiés en 1996, sont fondés sur un principe de gestion équilibrée entre les besoins socio-économiques et la préservation des milieux aquatiques.

Publiée en décembre 2000, la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) fixe aux états membres des objectifs ambitieux visant à atteindre et préserver le bon état des eaux dans tous leurs milieux (rivières, lacs, eaux souterraines, eaux littorales) avec des obligations de résultats en 2015 et selon une organisation territoriale de bassin hydrographique comparable à celle existant en France.

La loi du 21 avril 2004, qui transpose en droit français la Directive Cadre, a défini les modalités de révision du SDAGE, pour intégrer tous les éléments de la Directive : étapes préparatoires, objectifs environnementaux à atteindre, conditions à respecter, en particulier la participation du public et la prise en compte de l'économie.

Le Comité de Bassin élabore, met à jour et adopte le SDAGE, qui est approuvé par le Préfet Coordonnateur de Bassin.

Dans la 1ère partie de ce document sont présentés : les grands principes de la DCE, son processus de planification, le calendrier, le programme de travail et de concertation pour réviser le SDAGE.

La première étape de ces travaux préparatoires est la réalisation d'un état des lieux du bassin Adour Garonne – ou district dans la terminologie européenne – et d'un bilan du SDAGE.

Cet état des lieux est résumé dans la 2ème partie de ce document. Il constitue la synthèse à l'échelle du bassin Adour-Garonne de l'ensemble des travaux présentés et discutés en 2004.

Sur la base de cet état des lieux, peuvent être d'ores et déjà identifiées les questions importantes qui se posent pour la gestion des eaux et des milieux aquatiques dans le bassin Adour-Garonne.

Ces questions importantes correspondent aux problèmes à résoudre ou aux conditions à réunir pour atteindre les objectifs environnementaux de la DCE dans les délais prescrits et plus globalement les objectifs du SDAGE. Elles serviront de support pour l'élaboration du plan de gestion qui figurera dans le SDAGE révisé.

Ces questions importantes sont présentées dans la 3ème partie de ce document. "La synthèse des questions importantes" et "le programme/calendrier de travail" font l'objet de la présente consultation du public de mai à octobre 2005.

Préalablement à cette consultation, il a été demandé au Comité de Bassin de consulter, sur la base de ce dossier, au deuxième semestre 2004 les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux, les assemblées consulaires et les Etablissements Publics territoriaux de Bassin (EPTB). Le Comité de Bassin Adour-Garonne a également souhaité consulter les principales agglomérations, les Conseils Economiques et Sociaux, les Comités régionaux et national de pêche maritime, les Comités régionaux conchylicoles ainsi que les membres des Commissions Géographiques.

Cette consultation réalisée du 20 août au 20 décembre 2004 a permis de recueillir plus de 500 avis qui ont été analysés.

Une synthèse des avis a été présentée au Comité de Bassin du 4 mars 2005 accompagnée de propositions pour leur prise en compte.

Le document présent a été amendé suite à cette consultation.

Le présent document a été adopté par le Comité de Bassin Adour Garonne comme support de la consultation du public de 2005. Les avis recueillis à l'issue de cette consultation seront pris en compte afin de permettre au Comité de Bassin d'arrêter définitivement son programme de travail début 2006 en même temps que les questions importantes à traiter dans le futur SDAGE.

Les avis sur le programme de travail pour la révision du SDAGE et sur les questions importantes sont à déposer au plus tard le 2/11/2005 dans les préfectures, sous-préfectures, à l'Agence de l'Eau Adour-Garonne ou dans ses délégations

Le questionnaire qui accompagne cette consultation est disponible sur le site Internet
http://dce.eau-adour-garonne.fr

On y trouvait *grosso modo* un ou plusieurs représentants de chaque grande tendance, et généralement il s'agissait des chefs de file des « groupes parlementaires » du Comité de bassin, autant dire des personnes charismatiques et expérimentées. Lorsque les directeurs *sceptiques* de l'Agence de l'eau affirment qu'il est plus sensé de traiter avec des personnes sûres et compétentes (chapitre 4), c'est qu'ils attachent beaucoup d'intérêt au dialogue avec ces grands acteurs de l'eau.

En avril 2004, le service DCE élargi de l'Agence de l'eau a organisé une rencontre avec le Groupe DCE du Comité de bassin, durant laquelle il a été question d'examiner la version de l'Agence des *neuf enjeux*. Pendant une demi-journée, le document fut scrupuleusement étudié, page après page, paragraphe après paragraphe. L'occasion était donc donnée aux délégués du Groupe DCE de donner librement leur avis sur les formulations des problématiques suggérées par l'Agence de l'eau.

Document 2 : Les neuf enjeux du bassin Adour-Garonne pour la consultation 2005 (2)

Pour identifier ces questions importantes, la méthode utilisée a consisté :

1- à se fonder sur les objectifs de la DCE et sur les orientations du SDAGE « 1996 » en vigueur jusqu'en 2009 pour identifier une série de thèmes pouvant conduire aux questions principales.

2- à exploiter les résultats de l'état des lieux et du bilan du SDAGE pour présenter la situation du bassin sur le thème concerné et balayer les différentes pistes d'enjeux/questions/actions à développer ultérieurement.

Sur ces principes, une liste de thèmes a été établie.

Pour chaque thème, une fiche synthétique est présentée qui identifie :

- le constat résultant de l'état des lieux
- le bilan du SDAGE et des actions engagées
- les enjeux et questions qui se posent et les premières orientations d'actions
- la localisation géographique des problèmes

Ces premières orientations d'actions sont des pistes à minima ; elles seront définies plus en détail et discutées ultérieurement, dans le cadre de la révision du SDAGE.

Cette analyse a été aussi conduite par commission géographique et a permis de territorialiser par bassins versants locaux, et par Unités Hydrographiques de Référence du SDAGE, les principaux enjeux.

Le résultat fait l'objet d'un livret des questions importantes par commission géographique annexé à ce document de consultation.

Les 16 thèmes des questions importantes

A Résorption des derniers foyers importants de macro-pollution domestique et industrielle *(p35)*

B Réduction et suppression des substances toxiques d'origine urbaine et industrielle *(p36)*

C Réduction de la pollution par les nitrates *(p37)*

D Réduction des pollutions par les produits phytosanitaires *(p38)*

E Restauration des fonctionnalités naturelles des zones humides, rivières et lacs *(p40)*

F Pour une gestion des aménagements hydroélectriques qui contribue au bon potentiel des eaux *(p42)*

G Gestion des eaux en période d'étiage pour répondre aux besoins socio-économiques dans le respect du bon état des eaux *(p42)*

H Gestion patrimoniale des eaux souterraines *(p44)*

I Préserver les ressources en eau nécessaires à l'alimentation en eau potable *(p45)*

J Restauration et préservation des eaux pour les loisirs aquatiques hors littoral (baignade, pêche, loisirs nautiques…) *(p47)*

K Adaptation des stratégies de restauration des eaux aux spécificités du littoral : milieux et activités *(p48)*

L Adaptation des stratégies de préservation et de restauration des eaux aux spécificités des "piémonts et montagnes" : milieux et activités dans les têtes de bassin *(p49)*

M Politique de prévention du risque inondation *(p50)*

N Organisation et moyens (information, gouvernance, police, institution) des acteurs de l'eau pour répondre

O Pour l'amélioration des connaissances et des outils d'aide à la décision *(p53)*

P Définition des politiques d'incitation financière pour atteindre les objectifs en fonction de leurs priorités *(p54)*

La synthèse des questions importantes : enjeux pour l'eau – questions pour tous

A l'issue de l'identification des 16 thèmes de questions importantes, une synthèse a été réalisée autour de 9 grands enjeux qui interpellent tous les acteurs de l'eau :

LES 9 ENJEUX DU BASSIN	Thèmes associés de questions importantes*
1 – Villes et industries : supprimer les points noirs	A - B
2 – Pesticides et nitrates : un enjeu majeur du Bassin	C - D
3 - Zones humides, rivières, lacs : préservation et restauration indispensables	E - F
4 – Rivières et nappes : un patrimoine à gérer solidairement	G - H
5 - L'alimentation en eau potable, la baignade, les loisirs aquatiques : une exigence de qualité	I - J
6 – Des eaux stratégiques et fragiles : montagnes et littoral	K -L
7 – Inondations : une politique de prévention à faire partager	M
8 – Vers une meilleure gouvernance : mieux connaître et mieux écouter pour mieux décider	N - O
9 – Le recours à l'analyse économique : pour plus de transparence et de réalisme	P

Ces 9 enjeux recouvrent les objectifs de la Directive :

- pour le bon état et la non détérioration (enjeux n° 1-2-3-4)
- pour les zones protégées (enjeux n° 3 et 5)
- pour les substances prioritaires (enjeux n° 1 et 2)
- pour la participation du public et l'analyse économique (enjeux n° 8 et 9)

et répondent aux orientations stratégiques et territoriales du bassin déjà identifiées dans le SDAGE de 1996 :

- pour les dépollutions prioritaires (enjeux n° 1-2-6)
- pour la protection des milieux aquatiques (enjeu n°3)
- pour la gestion quantitative (enjeu n° 4)
- pour la protection des aquifères destinés à l'AEP (enjeux n° 2-5)
- pour les inondations (enjeu n° 7)
- pour la gestion intégrée et territoriale des eaux (enjeux n° 4-6-8-9)

Cette synthèse est intégrée à ce dossier de consultation sous forme détachable.

Dans la mesure où nous avions eu accès aux deux versions du document, et que nous avions assisté à cette rencontre entre le service et le groupe DCE, nous proposons d'examiner le document selon l'ordre suivant. Nous proposons d'abord de l'examiner dans sa version finale, afin de saisir, dans les grandes lignes, de quelle manière les problématiques sont abordées et

les responsabilités établies. Puis dans un deuxième temps, en remontant légèrement le temps, nous reviendront sur la rencontre entre le *service DCE* (Agence de l'eau) et le *groupe DCE* (Comité de bassin), en montrant comment ce dernier a concrètement exercé son influence sur la formulation des enjeux donnée au public.

1.1.3 Les fonctions politiques du diagnostic

La DCE demande de faire une synthèse des problèmes et des enjeux retenus à la suite de l'examen de l'état des masses d'eau superficielles et souterraines. Pour réaliser ce rapport sur le diagnostic du bassin, le service communication DCE chercha à éviter le recours à un jargon trop spécialisé ou technique. Le choix des enjeux à soumettre à la consultation, et qui a donné lieu au document intitulé les *neuf enjeux*, a relevé d'une décision politique adoptée en Comité de bassin et renvoie à deux principales catégories (cf. document 2 ci-dessus, encadré rouge) : les « usages de l'eau » des groupes ciblés par la DCE (enjeux 1 à 7), d'une part et les « modes de gouvernance » de l'eau d'autre part (enjeux 8 et 9).

La version définitive des neuf enjeux, celle qui a été mise à la disposition du public en 2005, est un document de cinquante-cinq pages, organisé en trois parties. La première partie (pp. 3-8) introduit les grandes lignes de la démarche (idées force de la DCE, contenu de la planification, la révision du SDAGE, les acteurs et le calendrier). La seconde partie synthétise l'état des lieux du bassin (pp. 10-32) au moyen de cartes, de schémas, de tableaux statistiques et de définitions, mais également de courtes explications qui dressent brièvement le bilan des actions déjà engagées sur le bassin. Enfin la troisième partie (pp. 33-55) présente un bilan plus dense de l'état des lieux, entièrement sous la forme de texte, et organisé en seize thématiques numérotées en lettre de A à P (cf. document 2 ci-dessus). Il s'agit des seize *questions importantes* définies par l'Agence de l'eau et le Comité de bassin, elles-mêmes regroupées dans les *neuf enjeux* (cf. document 2, encadré rouge).

La version finale des *neuf enjeux* a donc été adoptée après la rencontre avec le Groupe DCE. Nous avons relevé deux tendances que nous identifions comme des dynamiques d'appropriation stratégique: 1) un *diagnostic-plaidoirie* à l'usage de l'Agence de l'eau, par lequel elle cherche à défendre son bilan des actions passées ; 2) un *diagnostic-réquisitoire*, qui tend à minimiser les responsabilités du secteur agricole et à amplifier en contrepartie celles des usagers domestiques et urbains de la ressource en eau. La finalité de ce procédé

consisterait a priori à ne pas fragiliser les compromis obtenus localement avec les acteurs de l'eau. Examinons ces deux dynamiques.

- **La fonction de diagnostic-plaidoirie**

L'Etat des lieux a avant tout vocation à mesurer l'état de la ressource en eau, ce qui revient à demander aux gestionnaires de l'eau d'établir le bilan des actions passées, de réaliser en quelque sorte leur autocritique. Nous savons par ailleurs que l'Agence de l'eau est régulièrement visée par des accusations de clientélisme sectoriel provenant autant de l'Etat (la Cour des Comptes), que de la société (associations de consommateurs, associations de protection de la nature …). Ces accusations fragilisent son autorité, tout comme les wateringues aux Pays-Bas, et comme elles, elle tend à utiliser la consultation du public comme une tribune par laquelle elle exprime son plaidoyer. En d'autres termes, la prise à témoin du public est *de facto* conçue ici comme une modalité défensive de l'Agence de l'eau. Prenons le cas d'un domaine que l'Agence met en avant comme un succès de sa politique passée : la lutte contre les politiques industrielles et domestiques.

L'extrait ci-dessous (figure 18, pollutions domestico-industrielle) montre de quelle manière est affiché ce succès. Il s'agit d'un bilan succinct se trouvant dans la seconde partie des *neuf enjeux*. Sur la colonne de gauche se trouve le *constat*, qui consiste à désigner les usagers responsables de la dégradation en question (*diagnostic-réquisitoire*), et sur la colonne de droite sont précisées les *actions engagées*, où plus exactement le bilan qu'en fait l'Agence de l'eau (*diagnostic-plaidoirie*). Ce bilan est dressé sous un jour favorable, dans la mesure où effectivement, on a pu établir significativement la réduction de ce type de pollution. En revanche, cette même tonalité optimiste est relevée dans des domaines où cette fois-ci le bilan est nettement plus mitigé.

Figure 18 : Etat des lieux de la pollution domestico-industrielle dans les neuf enjeux (p24)

10

Une pollution par les substances toxiques d'origine industrielle et domestique modérée mais à réduire et supprimer

Les constats

Les activités domestiques, industrielles et artisanales sont à l'origine de rejets de substances potentiellement dangereuses pour l'environnement : métaux et produits organiques de synthèse dont certaines font partie des substances dangereuses définies dans la DCE.

Le recensement des émissions de substances visées par la DCE est actuellement en cours auprès de 400 établissements industriels et agglomérations du bassin. Les premiers résultats seront disponibles en 2005.

Certains sites abandonnés ainsi que les décharges sauvages ou contrôlées peuvent contaminer l'environnement.

Par ailleurs, les déchets toxiques produits en petites quantités par les Petites et Moyennes Industries et artisans, sont susceptibles de provoquer des dysfonctionnements sur les stations d'épuration urbaines ou de contaminer les sols. La production annuelle de ce type de déchets est évaluée à 70 000 tonnes par an.

La présence de métaux est détectée en aval des pôles artisanaux ou industriels du traitement de surface, du cuir ou de la métallurgie. On citera par exemple Brive et Tulle, Figeac, Graulhet, Millau, Tarbes, Rodez, Villefranche de Rouergue, Mende, Mercus,…

On observe également une contamination notable de l'ensemble du Gave de Pau, provenant d'anciennes mines ou de sites industriels.

La présence significative de cadmium et de zinc dans les eaux et les sédiments du Lot reste un des enjeux importants du district dans la mesure ou leur impact est perceptible jusqu'en Gironde et dans la baie de Marennes Oléron.

Les mesures réalisées sur les mollusques du littoral confirment bien, dans ces secteurs et notamment en Gironde, une contamination par le cadmium, mais aussi par le cuivre et le zinc. Cette contamination est en réduction depuis quelques années.

La contamination des eaux par les substances organiques de synthèse autres que les pesticides reste très modérée, y compris pour les eaux littorales.

Les actions engagées

Le SDAGE avait retenu la lutte contre les pollutions toxiques dans ses priorités.

Sur l'ensemble du bassin, les pollutions toxiques générées par les activités industrielles et domestiques sont éliminées à plus de 80 % par des dispositifs de traitement.

Le SDAGE avait aussi fixé comme objectif de réduire de 90% par rapport à la situation 1991 les émissions de substances toxiques d'origine industrielle dans des zones prioritaires qui représentent 87% des émissions de métaux et 64% de la toxicité globale émise sur l'ensemble du district.

En 2001, le taux de réduction atteignait 81%.

Par ailleurs, des actions ont été entreprises pour la surveillance et la réhabilitation des sites et sols pollués de même que pour la récupération des déchets toxiques industriels spéciaux (sur les 100 000 t produites par an, plus de 95 % suivent une filière règlementaire d'élimination) et des déchets toxiques en petites quantité (sur les 70 000 t produites par an, 2300 t ont fait l'objet d'une filière d'élimination aidée par l'Agence de l'Eau).

Les pollutions diffuses d'origine agricole et non agricole dans le bassin Adour-Garonne constituent une problématique majeure aux vues des normes de la DCE. Peu d'améliorations ont été constatées à l'issue des programmes de mesures précédents, comme l'illustrait plus haut la figure 17 à propos des pressions chimiques relevées dans le sous-bassin de la Charente (p. 223). La lutte contre ces pollutions, comprenant l'utilisation de fertilisants azotés (nitrates) et de produits phytosanitaires, deviendra un domaine d'intervention prioritaire du SDAGE qui sera adopté fin 2009 (chapitre 6). Mais pour l'heure, comment communiquer au public des résultats insuffisants ?

Figure 19 : Etat des lieux de la pollution par nitrates dans les neuf enjeux (pp.21-22)

8

Des nitrates présents mais des actions correctives engagées

Les constats

Les nitrates présents dans les eaux superficielles et souterraines ont pour principale origine les apports diffus issus des pratiques agricoles.

Ces apports résultent essentiellement des fuites d'azote non consommé par les cultures (les surplus d'azote).

L'intensité de l'impact dépend de certains types de pratiques de fertilisation, mais aussi de la nature des cultures, des sols, du relief, de la fréquence des épisodes pluvieux et de la part des sols nus en hiver.

Les rejets domestiques et industriels contribuent également à l'enrichissement des eaux en nitrates, mais dans une moindre mesure.

Les nitrates apparaissent en quantités importantes, dans les zones de grandes cultures de printemps et du maïs : bassin de la Charente, pays de l'Adour et rivières de Gascogne, basse vallée de l'Ariège, bassin du Dropt et certains secteurs du Lauragais et du bassin du Tarn/Aveyron aval. Ils contribuent aux proliférations d'algues vertes dans le bassin d'Arcachon.

Ils sont également présents dans des secteurs où l'élevage est dense comme les bassins de l'Aveyron/Viaur et du Tarn.

Les actions engagées

Les objectifs du SDAGE intègrent l'application de la Directive Européenne sur la réduction des pollutions par les nitrates d'origine agricole et la mise en conformité des bâtiments d'élevage.

La réduction des apports d'azote nitrique des collectivités et des industriels, engagée dans certains secteurs, a également contribué à la lutte contre cette forme de pollution.

La mise en application de la Directive nitrates à conduit à définir des zones vulnérables. Celles-ci, en 2002, recouvrent plus de 32 300 ha où les eaux superficielles et souterraines sont notablement contaminées et où sont mis en place des programmes d'action à l'échelon départemental pour les pratiques culturales.

Par ailleurs des opérations contractuelles, couvrant des superficies parfois conséquentes, ont permis de mettre en œuvre, dans certaines zones, des pratiques de fertilisation et de gestion des sols en interculture limitant les fuites. L'évaluation de ces opérations a démontré leur bonne efficacité.

La mise aux normes des bâtiments d'élevage concourt, notamment par les capacités de stockage mises en place, à une réduction de l'impact de la fertilisation azotée en favorisant une meilleure gestion des effluents.

Cela permet, en épandant au cours des périodes favorables, de limiter le ruissellement des effluents vers les eaux superficielles, lorsqu'il pleut ou quand les sols sont saturés, et de contenir les volumes excédentaires.

25% des exploitations d'élevage sont engagées par contrats dans des programmes de mise en conformité, ce qui représente 338 000 UGBN (Unités de Gros Bétail 'Azote') assainies.

Avec ces actions et la mobilisation de la profession agricole, les teneurs en nitrates des eaux superficielles et souterraines semblent globalement stabilisées, mais avec des concentrations qui restent élevées dans certains secteurs.

Alors que la planche relative à la lutte contre les pollutions domestico-industrielles souligne les résultats des actions engagées, comparés aux objectifs prévus par le premier SDAGE, on ne trouve pas de tels éléments dans les planches relatives aux pollutions diffuses. Ces dernières se contentent d'évoquer les partenariats engagés avec la profession agricole, assurent que les mesures prises avec elle vont dans le sens des règlementations, sans fournir d'éléments de vérification précis qui permettraient au public de faire sa propre opinion.

En d'autres termes, à l'issue du diagnostic, l'Agence et le Comité de bassin ont mobilisé deux principes d'évaluation distincts. A propos de la lutte contre les pollutions domestico-industrielles, dont le bilan est satisfaisant au regard du premier SDAGE, le compte rendu est

exprimé selon le principe de *l'obligation de résultats*, alors que pour la lutte contre les pollutions diffuses, talon d'Achille du bassin, on est plus proche de *l'obligation de moyens*.

Figure 20 : Etat des lieux de la pollution par phytosanitaires dans les neuf enjeux (pp.22-23)

9

Des pesticides dans les secteurs d'agriculture intensive et spécialisée : un enjeu majeur pour l'eau potable et l'environnement

Les constats

Les pesticides présents dans les eaux douces superficielles et souterraines et dans les eaux côtières, proviennent en grande partie des activités agricoles. Certains font partie des substances dangereuses listées par la DCE.

Leur utilisation non agricole contribue aussi à la contamination des milieux aquatiques, mais dans une moindre mesure, bien que leur transfert vers les écosystèmes soit plus rapide qu'ailleurs (entretien des fossés, voies ferrées, autoroutes, etc.).

Les pesticides présentent une forte toxicité pour la flore et la faune aquatique, variable selon la substance active considérée. Ils peuvent également gêner la production d'eau potable et leur présence induit des traitements spécifiques onéreux pour produire une eau conforme aux normes.

L'incidence des activités agricoles dépend des pratiques de lutte phytosanitaire mises en œuvre au sein des exploitations, mais aussi de la nature des cultures, du sol et du relief, du climat, des capacités de transfert et de dégradation naturelle des substances vers les milieux aquatiques.

Les pesticides sont essentiellement détectés :

- en zone de monoculture de maïs (bassin de l'Adour) : traitements limités mais sur une surface importante pendant une période courte,
- en zone de grandes cultures associant des céréales à paille et des cultures industrielles (rivières de Gascogne et Charente) : traitements en nombre moyen,
- en zone de cultures spécialisées, avec notamment la viticulture et l'arboriculture (Val de Garonne et Tarn) : quantités importantes de pesticides sur des surfaces significatives.

Les concentrations mesurées dans les cours d'eau peuvent perturber les équilibres biologiques, notamment en Gascogne, dans les vallées de la Garonne, du Tarn et du Dropt.

On observe aussi une contamination marquée dans les eaux souterraines dépendant des zones citées ci-dessus, notamment les aquifères des bassins de la Charente et de l'Adour, nappes alluviales de la Garonne, de l'Ariège, du Tarn, de l'Agout…

Les actions engagées

Dans le cadre du programme national en faveur de la réduction des pollutions par les produits phytosanitaires, des actions partenariales ont été initiées dans les régions, notamment sous l'égide des groupes régionaux regroupant l'ensemble des partenaires, pour mieux évaluer l'impact de l'utilisation des pesticides sur les eaux superficielles et souterraines et proposer des méthodes de lutte phytosanitaire plus respectueuses de l'environnement.

Par ailleurs, des actions de recherche développement sont conduites par la profession agricole, en partenariat ou non, pour améliorer les pratiques et limiter leurs impacts sur l'environnement.

Des actions ont également permis la sensibilisation et la formation des utilisateurs pour de meilleures pratiques, tant dans le monde agricole qu'auprès des utilisateurs institutionnels et des particuliers.

L'adoption de l'un ou de l'autre principe d'évaluation semble ainsi commandée par les niveaux de résultats constatés dans chacun de ces deux domaines d'intervention majeurs des autorités de bassin. Mais en réalité, même les moyens mis en œuvre à l'époque pour lutter contre les pollutions diffuses sont sujets à caution. La mobilisation de la profession agricole, les partenariats contractés, soulignés à maintes reprises, sont présentés comme la garantie du bienfondé de la politique du bassin en Adour-Garonne. C'est en tout cas les arguments par lesquels l'Agence et le Comité de bassin ont élaboré leur défense. Sans les nommer, ils font

référence à des programmes d'actions mis en œuvre dans le bassin dans les années 1990/2000 (Fertimieux, PMPAOA[281]), dont l'efficacité a été atténuée précisément sous l'effet *« d'une dynamique d'appropriation stratégique, d'arrangements incessants (avec la profession agricole) qui ont contribué, par des jeux de négociation sur les moyens, à altérer la finalité environnementale initiale de l'action publique »* (Busca, 2011). Se retrouvant en quelque sorte complices d'un déficit de résultats, parce que les moyens investis dans l'entreprise ont été alors minimisés, l'Agence et le Comité de bassin semblent s'être entendus pour taire cet élément à charge. L'examen de la rencontre entre le service et le Groupe DCE confirmera cette connivence. Mais auparavant, un autre aspect de la plaidoirie doit être pris en compte. C'est la manœuvre par laquelle les autorités du bassin cherchent à passer du banc des accusés au banc plus confortable des accusateurs, dotés de la légitimité nécessaire pour désigner les bons et les mauvais usagers de l'eau, en vue de distribuer les bons et les mauvais points sous la forme de subventions, de prêts et de redevances.

- **La fonction de diagnostic-réquisitoire**

Nous allons toujours nous appuyer ici sur les trois planches ci-dessus relatives à la lutte contre les pollutions domestico-industrielles, les pollutions par les nitrates, et les pollutions par les phytosanitaires. Dans la perspective de l'évaluation, l'objet de l'état des lieux demandé par la DCE est d'inciter les autorités publiques du bassin à faire le bilan de leur propre politique, de réaliser leur autocritique dans la mesure où l'état de la ressource en eau dépend en grande partie des mesures adoptées jusqu'alors pour la préserver ou la protéger. L'Agence de l'eau et ses partenaires du Comité de bassin sont ainsi pris à partie par la DCE en étant soumis à cette évaluation à destination des commissaires européens d'une part, à destination du public pris à témoin d'autre part.

Or en même temps que partie, les autorités du bassin occupent la fonction de juges, en identifiant dans le diagnostic les usagers responsables de la dégradation de la ressource en eau. Cette dernière fonction est particulièrement délicate pour l'Agence de l'eau, car par son biais, elle expose au grand jour les arrangements négociés avec les acteurs de l'eau, et notamment à la critique des groupes oppositionnels dont les autorités de bassins redoutent la participation (chapitre 4). Elle suscite dans tous les cas la crainte, à l'Agence de l'eau comme

[281] Programmes de Maîtrise de Pollutions d'Origine Agricole

au Comité de bassin, de fragiliser ou de remettre en question les compromis collectifs durement obtenus entre les pouvoirs public et les acteurs de l'eau (en particulier la profession agricole dans le bassin Adour-Garonne).

Dans ces conditions, le diagnostic semble avoir été conçu dans la perspective d'éluder cette crainte. Une manière de parvenir à préserver des accords qui ne vont pas de soi entre un monde agricole intraitable, bien organisé, rompu à la négociation collective, et une administration grossièrement considérée par ce dernier comme le Cheval de Troie des environnementalistes, est de fournir des garanties aux agriculteurs, de les rassurer en trouvant d'autres usagers de l'eau qui devront adosser plus qu'ils ne devraient la responsabilité des dégradations de la ressource en eau : la population urbaine. L'Europe demande qu'on lui désigne des responsables ? Et bien autant lui donner un bouc émissaire qui soit situé en dehors des habituels acteurs de l'eau. Justement, la population urbaine est très commode, car elle constitue une grande part de ce grand public habituellement tenu à l'écart de ces arrangements. Le tout est de parvenir à déplacer la représentation d'une responsabilité partagée entre les usagers, vers une représentation où l'on impute aux usagers domestiques en général, et aux populations urbaines en particulier, une part démesurée de leur responsabilité réelle.

Précisons que ce point est fondamental puisqu'il constitue une clé de lecture décisive de la consultation DCE dans le bassin Adour-Garonne. Pour ce qui est du diagnostic, nous avons relevé plusieurs formulations qui contribuent à cette attribution particulière des responsabilités.

Premièrement, la tendance à désigner ensemble, dans la communication, les pollutions domestiques urbaines et les pollutions industrielles, alors qu'elles correspondent à des usages très différents. Sans doute cette association est à l'origine liée à des facteurs techniques, aux modalités des raccordements similaires à des équipements d'épuration, ou bien à des substances de même nature[282]. Toutefois, pour le débat public, le fait que les villes soient rarement distinguées des industries non seulement les stigmatisent d'emblée comme des pollueurs en puissance, mais aussi fait écho aux préjugés du monde rural qui tend à concevoir la ville comme un espace hostile (dangereux, immoral), donc à réprimer. Autrement dit, c'est

[282] Nous verrons plus bas que durant la rencontre entre le service et le groupe DCE, les représentants des élus locaux ont dû insister pour que cette distinction soit établie. Le service DCE a accédé à cette demande en présentant les chiffres séparément, mais toujours sous les mêmes entêtes et dans les mêmes phrases.

une première manière de caresser la profession agricole dans le sens du poil. Une seconde manière consiste à livrer des éléments à décharge aux responsabilités identifiées. A ce titre, on constate la présence d'un paragraphe très proche à propos des pollutions par les nitrates et des pollutions par les phytosanitaires.

Pollutions par les nitrates :

> *« L'intensité de l'impact dépend de certains types de pratiques de fertilisation, mais aussi de la nature des cultures, des sols, du relief, de la fréquence des épisodes pluvieux et de la part des sols nus en hiver. »* [Les neuf enjeux, p 21]

Pollutions par les phytosanitaires :

> *« L'incidence des activités agricoles dépend des pratiques de lutte phytosanitaire mises en œuvre au sein des exploitations, mais aussi de la nature des cultures, du sol et du relief, du climat, des capacités de transfert et de dégradation naturelle des substances vers les milieux aquatiques. »* [Les neuf enjeux, p 22]

D'un côté, ces pollutions sont présentées comme des usages tout à fait légitimes et nécessaires : *pratiques de fertilisation*, *pratiques de lutte phytosanitaire*. Les dégradations de l'eau sont conçues par conséquent comme les effets pervers de pratiques présentées comme incontournables, voire même comme tout à fait louables. D'un autre côté, on mobilise des *facteurs naturels* avancés comme prétextes ou comme excuses (*sol, relief, climat, capacités de transfert et de dégradation par la nature des substances en question*), atténuant *de facto* la responsabilité humaine des dégradations constatées. En somme, il s'agit toujours de déculpabiliser la profession agricole.

Toutefois, il ne faut pas pour autant représenter l'Agence de l'eau comme une administration pervertie. Quelles que soient les impressions que donnent la manière dont elle conduit la consultation du public, nous ne doutons pas qu'elle reste fidèle à sa mission qui consiste à normaliser les usages pour préserver la ressource en eau et les milieux naturels. D'ailleurs la responsabilisation des usages agricoles apparaît dans le diagnostic : *les impacts dépendent des pratiques, dépendent de la nature des cultures*. L'Agence de l'eau laisse ainsi entre-ouverte la porte par laquelle elle entend poursuivre la négociation autour de l'évolution des pratiques agricoles. Mais elle tient à conduire cette négociation à sa façon, sans précipiter les choses, sans introduire trop brutalement un grand public, dont elle ne sait pas par ailleurs quel rôle il

pourrait bien jouer. Dans l'urgence et dans l'incertitude, un second rôle paraît approprié. On fera mieux la prochaine fois.

Ce qui est prioritaire pour le moment, c'est de préserver les liens de confiance durement tissés avec ce monde agricole à la fois méfiant et tenace. Les environnementalistes et les autres voix de la société civile ne sont jamais loin non plus de rompre cette entente fragile au sein du Comité de bassin. L'Agence de l'eau sait qu'elle marche sur des œufs. Lorsqu'elle évoque les pressions d'origine agricole, elle s'attire l'hostilité des exploitants et la sympathie des environnementalistes. Lorsqu'elle minimise la responsabilité des activités agricoles, c'est l'inverse qui risque de se produire. Comment résoudre alors ce dilemme ? Encore une fois, en amplifiant la responsabilité des populations urbaines. Les urbains ont la particularité d'être à la fois dans le collimateur des agriculteurs, du fait de préjugés culturels tenaces, et dans celui des environnementalistes de par les doctrines qui font de l'urbanisation l'oppresseur par essence de la nature. En somme, la responsabilisation des urbains rassemble les acteurs de l'eau du fait des sentiments qui correspondent à leur identité professionnelle et politique.

L'Agence de l'eau, dont la priorité est de faire en sorte que les compromis qu'elle a difficilement construits ne s'affaiblissent pas sous le coup des injonctions européennes, sait donc qu'elle doit évoquer la responsabilité des usagers agricoles avec beaucoup de tact, de diplomatie et de précaution. En revanche, on ne trouve pas autant de précaution à l'égard des populations urbaines. Prenons un autre enjeu exposé dans le diagnostic, l'enjeu inondation.

Nous savons que les effets des crues peuvent être amplifiés par plusieurs facteurs (Chevalier, 2007). Premièrement, des facteurs que l'on peut ranger dans la catégorie de l'urbanisation : bâtir en zone inondable en exposant les populations directement aux crues, et réduire le lit des cours par des aménagements qui en accélèrent le débit. Deuxièmement, des aménagements agricoles comme le démembrement, ou la poldérisation (aux Pays-Bas), qui créent des couloirs et des espaces accessibles aux inondations. Or dans le diagnostic, il n'est question que des facteurs urbains.

Figure 21 : La problématique inondation dans les neuf enjeux (p19)

6

Des risques d'inondations à prévenir

Les constats

Le bassin est soumis aux aléas climatiques à l'origine de crues et d'inondations, notamment dans les grandes vallées mais aussi sur de petits bassins versants.

La réduction des risques encourus par les biens et les personnes passe essentiellement par des actions de prévention, notamment en réglementant l'occupation des sols et l'urbanisation, bien qu'une meilleure gestion des espaces naturels puissent contribuer à les réduire.

La domestication des rivières par des travaux lourds a montré ses limites à la fois techniques et financières.

L'oubli de l'extension des crues historiques a pu entraîner des choix d'urbanisation inadaptés.

Les priorités restent l'élaboration, inscrite dans le SDAGE, d'une cartographie informative et publique des zones inondables et la réalisation de plans de prévention des risques d'inondation (PPRI).

L'élaboration de schémas de prévention à l'échelle des bassins hydrographiques et des grandes vallées est encore limitée.

Il en est de même de la restauration et de l'entretien des capacités de régulation des infrastructures naturelles que sont les couloirs fluviaux et leurs zones d'expansion, ainsi que les zones humides dont le pouvoir tampon est prouvé.

Les actions engagées

En 2002, près de 9000 km de rivières ont été cartographiés, soit plus de 300 000 ha de zones inondables. La cartographie est disponible pour l'ensemble de la région Midi-Pyrénées. Elle reste à généraliser pour le reste du bassin.

42% des communes ont un PPRI prescrit et celui-ci est approuvé pour 26% des communes.

La réforme et la modernisation des dispositifs d'annonce et de prévision des crues est en cours.

Dans cette politique de prévention et de sécurité, le rôle de l'Etat est déterminant mais la participation active des populations et des élus locaux est à encourager : information, culture de prévention des risques naturels, mémoire des événements passés.

A propos des inondations, le diagnostic mentionne le PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation), dispositif créé en 1987[283] et rendu obligatoire en 1995 depuis la loi Barnier.

Le PPRI s'adresse aux élus communaux afin de normaliser la politique d'occupation des sols. Ici le diagnostic fait ainsi l'état des lieux de l'avancée de la mise en œuvre du PPRI, et rappelle la règle commune : *réglementer* (mettre aux normes) *l'occupation des sols et l'urbanisation, meilleure gestion des espaces naturels*. De leur côté, ces espaces naturels (*zones humides*) sont envisagés du point de vue de leur faculté à absorber les crues (*pouvoir tampon*). Tout en ayant une portée générale, l'évocation des zones humides vise particulièrement les populations rurales, en rappelant leurs fonctionnalités reconnues.

[283] Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile et à la prévention des risques majeurs.

*

* *

L'examen de ces grandes lignes du principal support de la première consultation DCE réalisée en Adour-Garonne donne ainsi à voir l'image que l'Agence et le Comité de bassin cherchent à communiquer au public. On constate que ces derniers se prêtent bien à l'exercice de transparence demandé par l'Europe, par lequel ils sont tenus d'identifier les sources de dégradation des milieux aquatiques, et à travers elles, les activités qui en sont à l'origine. Agriculture, industries, usagers domestiques, personne n'est oublié. Cependant, un peu à la manière d'une affaire portée en justice, des éléments à charge ou à décharge viennent aggraver ou bien atténuer la responsabilité des activités désignées. Il semble clair qu'on a cherché à ménager le secteur agricole, et en contrepartie, l'urbanisation est tenue de jouer les mauvais rôles dans cette représentation de la politique du bassin.

Pourquoi fallait-il donner cette contrepartie au public ? Nous tâcherons au long des parties à venir d'élucider cette question. Pour le moment, nous pouvons faire l'hypothèse que le peu de précautions et la quasi absence d'éléments à décharge concernant les usagers urbains sont liés au sentiment des *sceptiques*, à l'Agence et au Comité de bassin, selon lequel la consultation n'atteindrait pas beaucoup de monde. Ou plutôt, comme si cette consultation atteindrait pour l'essentiel des populations rurales. Et ce serait l'expérience de terrain des autorités de bassin, en termes de relation publique, qui les empêcherait de prononcer une diatribe contre le secteur agricole. Toutefois nous pourrions plus simplement invoquer le facteur politique, c'est-à-dire les rapports de force corporatistes préexistants du bassin, reflétés dans cette communication. Nous pourrions encore expliquer ces aménagements par les *chemins de la dépendance* suscités par les incertitudes ou les craintes de devoir bouleverser trop vite les modalités de concertation avec les habitants, comme l'ont montré dans le chapitre précédent les discours tenus par les responsables de la mise en œuvre de la consultation.
Pour étayer ces hypothèses, nous proposons de revenir légèrement dans le temps, et d'examiner dans le détail les négociations qui ont été menées entre les acteurs clés de la réalisation de ces supports de la consultation : la rencontre entre le Service et le Groupe DCE.

Section 2. La négociation autour de la visibilisation des enjeux du bassin

En avril 2004, le Service DCE de l'Agence de l'eau Adour-Garonne rencontre le Groupe DCE, et soumet à ce dernier une version provisoire des *neuf enjeux* pour la consultation à venir. Le document soumis consiste plus exactement en une *synthèse des neuf enjeux*, dans un premier temps destinée à la consultation des *partenaires institutionnels*. Cette première consultation précédant celle du grand public a été prévue pour une période de six mois, d'août à décembre 2004. Les partenaires institutionnels représentent l'ensemble des organisations, des services, des administrations, des collectifs et des collectivités qui composent les acteurs de l'eau du bassin. Cette synthèse doit dans un deuxième temps servir de base à la rédaction du document complet pour le grand public, celui dont nous venons d'examiner les grandes lignes. En d'autres termes, du point de vue de la vingtaine d'acteurs de l'eau qui composent le Groupe DCE, l'enjeu de cette rencontre est double. Il s'agit de négocier la formulation des problématiques de telle sorte qu'elles soient « présentables » pour, premièrement, leurs pairs alliés ou adversaires parmi les acteurs de l'eau, et deuxièmement, pour le grand public.

L'objectif de cette sous-partie est de rendre compte du déroulement de cette réunion, d'une demi-journée, à partir de la manière dont les membres du Groupe DCE ont réagi au document provisoire soumis par l'Agence de l'eau. On s'attend à ce que chacun se comporte conformément à ses intérêts, à savoir, adopte une posture défensive en fournissant des éléments à décharge, ou offensive en portant des accusations sur des usagers adversaires ou pris pour cibles. Le tableau 4 ci-après établit les membres du Groupe DCE ayant participé à la réunion ce jour-là. Il classe ces acteurs de l'eau par grandes catégories que sont les mêmes trois grands collèges du Comité de bassin dont ils sont issus, puis par des sous-catégories listées dans chacune des colonnes.

2.1 La formulation des enjeux : un jeu de coopération observé *in situ*

Cet examen est destiné à tester l'hypothèse de l'influence des groupes d'intérêts sur la conception de la consultation du public. Nous avons identifié sept points de discussion au cours de cette réunion, pour lesquels les réactions des acteurs de l'eau ont été significatives

selon cette hypothèse. Nous procéderons ici par l'examen de ces éléments dans sept tableaux successifs, et comprenant chacun quatre colonnes. La première colonne présente des extraits du contenu de la version provisoire de la synthèse des neuf enjeux, ayant fait l'objet de réactions significatives. La seconde colonne montre quelles ont été ces réactions pour les extraits choisis, et quels acteurs les ont émises. A partir de la version finale de *la synthèse des neuf enjeux*, la troisième colonne donne à voir les modifications portées à l'issue de cette rencontre sur les mêmes extraits. Enfin, la quatrième colonne consiste en une analyse des effets présumés de ces différentes modifications sur la manière d'aborder les problématiques du bassin, et sur la consultation DCE en général.

Tableau 4 : Composition du Groupe DCE Adour-Garonne en avril 2004

GROUPE DCE		
Collège des services déconcentrés de l'État	**Collège des collectivités territoriales**	**Collège des usagers**
DRIRE (industrie)	Conseils Régionaux	Chambres agricoles
DRASS (sanitaire et social)	Conseils Généraux	Chambres du Commerce et de l'industrie
DRAF (agriculture et forêts)	Communes et intercommunalités	Association de Protection de la Nature
Tourisme	Commissions Locales de l'Eau	Associations de défense des consommateurs
Affaires maritimes		

Une fois ce parcours réalisé, nous conclurons cette sous-partie en déduisant de cette réunion un mini *système d'action concret*[284] qui donnera à voir les positions *in situ* des différents acteurs de ce jeu stratégiques. Dans la section précédente, nous avons déduit de la lecture de certains passagers de la version complète du document des *neuf enjeux*, qu'il y avait une forme de consensus entre les acteurs de l'eau pour ménager la responsabilité des activités agricoles et amplifier, en contrepartie, celle des usagers domestiques, et notamment les populations urbaines.

La rencontre entre le Service et le Groupe DCE a été l'occasion d'examiner les *neuf enjeux* relatifs au diagnostic du bassin. Chacun de ces neuf enjeux a ainsi fait l'objet d'un débat l'un après l'autre. Toutefois, les réactions des acteurs de l'eau ont été nettement plus importantes pour cinq de ces enjeux, considérés ici comme les enjeux sensibles de la politique du bassin. Ces cinq enjeux sensibles seront étudiés ici plus amplement que les quatre autres, qui seront abordés brièvement en suivant.

2.2 Les enjeux critiques : les usagers urbains opposés aux usagers ruraux

En respectant la numérotation des enjeux, la réunion a porté dans un premier temps sur le diagnostic des pressions d'origine urbaine et industrielle, suivies des pressions d'origine agricole (enjeux 1 et 2). En bref, l'Agence de l'eau a décidé que soient présentées en premier lieu les questions qui renvoient à l'antagonisme le plus sensible du bassin, en organisant l'opposition entre les usagers domestico-industriels et les usagers agricoles. Nous avons observé précédemment, dans la version complète et définitive des neuf enjeux, que l'Agence de l'eau a tenté de ménager les usagers agricoles et d'amplifier la responsabilité des usagers domestiques et industriels. L'observation de la réunion montre bien la véracité de ce rapport de force.

[284] CROZIER M., FRIEDBERG, E., (1977), *L'Acteur et le système*, Paris, Ed. du Seuil.

2.2.1 La défense des usages domestiques et de l'industrie

Le premier enjeu, intitulé *Villes et Industries: supprimer les points noirs*, fait référence à un domaine traditionnel de la politique du bassin, à savoir pour l'Agence de l'eau le financement des équipements d'assainissement et de traitement des rejets urbains et industriels. Ces équipements concernent tout particulièrement les collectivités locales (principalement les communes) et les sites industriels.

Tableau 5. État des lieux des pressions d'origine urbaine et industrielle

Enjeu n°1 : « Villes et industries : supprimer les points noirs »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
Les rejets industriels et domestiques sont impliqués dans 20% des cas de risque de non atteinte du bon état écologique pour les masses d'eau de rivières, et les métaux, essentiellement d'origine industrielle, dans 17% des cas de risque de non atteinte du bon état chimique.	→ **DRIRE** : Demande un peu plus de précision, notamment d'expliquer la combinaison avec d'autres facteurs de pollution. Demandent que les pressions d'origine urbaine soient distinguées des pressions d'origine industrielle. → **Elus communaux** : Demandent aussi que les pressions d'origine urbaine soient distinguées des pressions d'origine industrielle. Demandent plus de détail.	*Sur les 114 masses d'eau de rivières identifiées comme risquant de ne pas atteindre l'objectif de bon état écologique, les rejets domestiques sont impliqués dans 12% des cas et les rejets industriels dans 18%, soit seuls, soit associés à d'autres causes (agriculture, morphologie, régime des eaux, …)* *Par ailleurs, sur les 62 masses d'eau identifiées comme risquant de ne pas atteindre l'objectif de bon état chimique, les rejets toxiques d'origine domestique et industriels sont impliqués dans 34% des cas. (paragraphe ajouté)*	→ **Distinction** opérée entre les usagers domestiques et les usagers industriels à propos de l'état écologique des masses d'eau (20% → 12% et 18%). → **Ajout d'éléments à décharge**, notamment la combinaison des pressions d'origine agricole. → **Mais regroupement** des usagers domestiques et industriels à propos de l'état chimique (17% → 34%). → **Accentuation** de la stigmatisation des pressions d'origine domestique (*rejets toxiques*).

Face à une certaine pression du secteur agricole favorable à l'inculpation du public de ces domaines pris pour cibles, les représentants qui sont intervenus pour les défendre sont ceux des services déconcentrés de l'État (DRIRE, DRASS) et ceux des collectivités locales. Comme nous l'avions observé précédemment, une ligne de tension importante concerne le fait d'associer les usages domestiques aux usagers industriels (tableau 6). Dans la version initiale du document, peu de détails apparaissent à propos de l'origine des pressions d'origine domestiques et industrielles. On indique simplement, sans les distinguer, qu'elles sont responsables pour 20% du RNABE[285] écologique, et les usages industriels seuls sont responsables de 17% du RNABE chimique.

Pour les acteurs de l'eau concernés ici, l'amalgame entre les deux catégories d'usage et le manque de précision sont ressentis comme préjudiciables. Ils sont ainsi intervenus pour défendre leur parti, mais chacun de son côté. Pour les représentants des usagers industriels (DRIRE), il était nécessaire premièrement de distinguer davantage leur part de responsabilité de celle des usagers domestiques. Deuxièmement, ils ont jugé important d'apporter des explications techniques à propos des effets liés à la combinaison de leurs propres substances, avec d'autres facteurs. Il peut s'agir de facteurs naturels (caractéristiques des milieux), mais aussi de la réaction chimique des substances industrielles avec des substances qui ont d'autres origines, notamment agricoles. Autrement dit, les représentants des usagers industriels tentent de se décharger sur les usagers agricoles dont ils ont conscience du poids politique dans le bassin.

De leur côté, les représentants des collectivités locales et des communes, en tant que bénéficiaires des aides de l'Agence de l'eau depuis les précédents programmes d'intervention, et redoutant de les perdre, adoptent une stratégie similaire en demandant que soient portées les mêmes modifications. Ils se retrouvent ainsi *de facto* alliés aux représentants de l'industrie, alors même qu'ils cherchent à s'en désolidariser. Cette manœuvre a-t-elle porté ses fruits?

Dans le document final, les modifications répondent partiellement aux sollicitations de ces deux catégories d'acteurs de l'eau. Les responsabilités sont bien distinguées entre les usagers industriels et les usagers domestiques concernant le RNABE écologique. De la même manière, les éléments à décharge souhaités ont été ajoutés, à savoir l'association de ces

[285] Risque de Non Atteinte du Bon État.

pressions à d'autres facteurs. Néanmoins, d'autres modifications ont été apportées, comme pour neutraliser l'effet positif qu'auraient ces éléments à décharge sur ces usagers de l'eau.

Tableau 6. Mesures prises pour réduire les pressions d'origine urbaine et industrielle

Enjeu n°1 : « Villes et industries : supprimer les points noirs »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
Fiabilisation des ouvrages d'épuration et des réseaux d'assainissement, amélioration de la collecte des effluents, développement de l'assainissement individuel. *La finalisation de l'inventaire des apports de substances prioritaires permettra de définir les actions à mettre en œuvre pour une mise en conformité avec les exigences de la DCE (suppression des apports de substances ou respect des normes de qualité environnementales) dans la perspective d'atteindre le bon état chimique des eaux.*	→ **DRIRE** : Demande d'insister sur le fait que beaucoup d'investissements ont été déjà réalisés, et que les méthodes employées ont fait leurs preuves. → **DRASS / communes** : Demande de mieux expliquer que la suppression de ces pollutions domestiques et industrielles est une priorité de la DCE.	*Les moyens sont connus et largement mis en œuvre par les collectivités et les industriels. (paragraphe ajouté)* *Fiabilisation des ouvrages d'épuration et des réseaux d'assainissement, amélioration de la collecte des effluents, fiabilisation de la filière boues, développement de l'assainissement collectif.* *La suppression des rejets de substances toxiques particulièrement nocives est un objectif explicite de la DCE. (paragraphe ajouté)* *L'inventaire complet des rejets de ces substances dites prioritaires permettra de les réduire fortement ou de les supprimer pour les plus dangereuses et de contribuer ainsi à l'atteinte du bon état chimique des eaux.*	→ **Meilleure évaluation** des usagers domestiques et industriels au premier paragraphe ajouté, qui accroît le sentiment que leurs pollutions sont maîtrisées ou sur le point de l'être. → **Contrebalancée** par l'ajout plus bas de d'une grammaire plus sévère à l'égard de ces pollutions (*substances toxiques particulièrement nocives, les plus dangereuses*).

Alors que dans la version provisoire, il n'était question que des pressions d'origine industrielle concernant le RNABE chimique, les usagers domestiques sont cette fois-là associés aux usagers industriels dans la version finale. Comme si cet amalgame devait figurer dans le document coûte que coûte. De plus, un qualificatif peu avantageux a été ajouté pour qualifier ces types de pression : *ces rejets toxiques*.

En somme, les modifications apportées dans ce premier tableau sont à double effet. Dans un premier temps, elles allègent la responsabilité des usages domestiques et industriels de l'eau, pour ensuite l'amplifier à nouveau. Ne perdons pas de vue qu'il y a à la clé de cet antagonisme la question du choix des mesures à consacrer dans le SDAGE en cours d'élaboration, ainsi que le financement de ces mesures. Ces éléments sont appréhendés dans le tableau suivant.

Le deuxième tableau relatif à l'enjeu *villes et industries* évoque le type de mesures prises pour atteindre les objectifs de la DCE. La particularité de cet enjeu est qu'il représentait le domaine d'action prioritaire, en termes de financement, dans le premier SDAGE et les programmes d'intervention précédents. Or la DCE fixe des objectifs supérieurs au premier SDAGE, en tout cas supérieurs aux résultats constatés jusqu'à présent, même s'ils ont été jugés assez satisfaisants par les autorités dans le bassin Adour-Garonne.

La question du financement des politiques publiques étant vitale pour tous les partis concernés, les représentants des usagers domestiques et industriels ont fait remonter deux préoccupations. La première préoccupation est liée aux mesures adoptées jusqu'alors. Ce sont surtout les représentants des intérêts industriels (DRIRE) qui ont insisté pour que soit communiqué au public le fait que des efforts ont été déjà consentis, et que des résultats tangibles ont été atteints. La seconde préoccupation, partagée par la DRASS et les représentants des communes, est que la lutte contre les pressions d'origine industrielle et domestique figure comme une action prioritaire parmi l'ensemble des mesures du futur SDAGE.

Pourquoi considérons-nous qu'il y a derrière ces deux préoccupations la question sensible du financement de la politique de l'eau? En tant que domaine prioritaire du SDAGE de 1996 du bassin Adour-Garonne, la lutte contre ces pollutions s'est traduite par des aides et des financements conséquents dont ont bénéficié les communes et certains sites industriels. Ce qu’ils redoutent à présent, c'est qu'une éventuelle mise en cause des mesures précédemment adoptées, et un très probable déclassement de l'enjeu *villes et industries* au profit de la lutte

contre les pollutions diffuses d'origine agricole, ne se traduisent par une réduction des moyens qui leur ont été attribués auparavant. Par ailleurs, un autre élément ajoute à ces préoccupations, et qui concerne les collectivités qui ont la responsabilité de l'entretien des équipements d'assainissement et de l'approvisionnement de l'eau potable. Il s'agit de ce que cache le terme *fiabilisation*.

L'état des lieux du bassin a identifié le problème de la vétusté d'une grande part du réseau d'approvisionnement de l'eau (tuyaux), qui se traduit par d'importantes fuites dans la nature de l'eau traitée et ainsi gaspillée. Cela fait désormais partie des obligations nationales et européennes pour les communes de présenter un réseau remis à neuf et fiabilisé. Or cela représente un coût considérable, et la plupart des collectivités ne sont pas en mesure de s'en acquitter. Pour cette raison, elles sont particulièrement attentives au rang occupé par ces questions dans le débat, et au fait de ne pas se faire trop déborder par d'autres enjeux susceptibles de les déclasser et de siphonner les deniers publics.

Concernant maintenant les effets sur la visibilité des responsabilités des usagers domestiques et industriels, nous pouvons considérer que les modifications apportées suite à ces préoccupations produisent une image plus positive des ces usagers, en les faisant apparaître comme de bons élèves de la politique de l'eau. Toutefois, une ambiguïté demeure, comme pour le tableau précédent, concernant l'ajout de qualificatifs négatifs : *substances toxiques particulièrement nocives, les plus dangereuses*. S'agit-il encore une fois d'une volonté de neutraliser l'effet positif produit par les modifications relatives aux mesures et à leur financement? Ou bien s'agit-il, inversement, d'un effet dramatique accepté volontiers par les représentants domestiques et industriels, afin que la lutte contre ces pollutions conserve son rang? Quoi qu'il en soit, nous admettons que l'usage de cette grammaire produit un préjudice largement susceptible de laisser des traces dans l'imaginaire collectif. Nous allons voir à présent que la formulation de l'enjeu relatif aux pollutions diffuses d'origine agricole n'est pas aussi équivoque.

2.2.2 La réplique des usagers agricoles

Le second enjeu (*pesticides et nitrates*) est alors en passe de supplanter l'enjeu villes et industries en tant qu'enjeu prioritaire du bassin. La principale raison en est que, outre l'instance de la DCE, la lutte contre les pollutions diffuses d’origine agricole est un domaine,

à la différence de l'enjeu précédent, pour lequel les mesures adoptées jusqu'alors n'avaient produit que des résultats modestes et supposaient davantage d'investissement.

Les défenseurs du secteur agricole (DRAF, chambres agricoles) ont globalement adopté une posture similaire à celle de leurs homologues du secteur industriel. Ils ont ainsi aligné leur stratégie argumentative sur leurs adversaires, en mobilisant comme eux des arguments techniques et d'experts.

Tableau 7. État des lieux des pollutions diffuses d'origine agricole

Enjeu n°2 : « Pesticides et nitrates : un enjeu majeur du bassin »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
La réduction des pollutions diffuses apparaît comme un des enjeux majeurs : Sur les cours d'eau, parmi les 166 masses d'eau risquant de ne pas atteindre le bon état en 2015, ce sont les pressions liées aux pesticides qui déclassent 41% d'entre elles, et pour 35% des problèmes liés aux nitrates ; *Sur les eaux superficielles (cours d'eau, lacs, littoral), les nitrates contribuent à leur eutrophisation et aux développements excessifs d'algues, dont certaines sont toxiques pour l'homme.*	→ **DRAF/ chambres agricoles** : Demande que ne soit mentionné que le bon état chimique à propos du Risque de Non Atteinte du Bon État (RNABE) lié aux pesticides et aux nitrates. → **CRA** : Demande que les nitrates n'apparaissent pas comme le facteur d'eutrophisation.	*La réduction des pollutions diffuses apparaît comme un des enjeux majeurs : Sur les cours d'eau, parmi les 62 masses d'eau risquant de ne pas atteindre le bon état chimique en 2015, les pesticides et les nitrates, seuls ou ensemble constituent un facteur de risque pour près de 70% d'entre elles ;* *Les nitrates, associés à de fortes teneurs en phosphore contribuent à l'eutrophisation et au développement excessif d'algues (dont certaines toxiques pour l'homme), dans les eaux superficielles (cours d'eau, lacs, littoral).*	→ **Réduction** de la responsabilité agricole à propos du RNABE, en ne retenant que les masses d'eau concernées par le RNABE chimique. → **Invocation** de la responsabilité des utilisateurs de phosphore (domestiques / industriels).

D'abord, ils ont considéré que les pollutions diffuses d'origine agricole ne sont responsables que du RNABE chimique, et non pas du RNABE global. Par conséquent, certainement à défaut de disposer à l'époque des connaissances nécessaires, l'Agence de l'eau a accédé à cette demande (tableau 7) en n'évoquant plus que les masses d'eau concernées par le RNABE chimique, ce qui les a fait passer de 166 à 62. Concernant la communication au public, cette requête a évidement pour effet de réduire l'étendue de la responsabilité du secteur agricole concernant ses pollutions diffuses.

Ensuite, ces représentants agricoles ont également contesté l'idée selon laquelle les nitrates seraient l'unique facteur d'eutrophisation. Comme dans le cas précédent, ils ont souhaité que figure l'association avec d'autres facteurs ayant un effet amplifiant, comme les phosphores, ce qui permet de convoquer dans le procès des nitrates les usagers industriels et domestiques, utilisateurs de ces substances, tout en se dédouanant partiellement.

Abordons à présent le second tableau relatif aux pollutions diffuses d'origine agricole (tableau 8). Cette seconde partie est caractérisée par une importante réduction du contenu à communiquer au public. Dans la version originale du document, il était fait référence aux mesures expérimentales, telles que les dispositifs agro-environnementaux, les techniques d'agriculture raisonnée, prises dans le cadre des précédents programmes d'intervention pour lutter contre les pollutions diffuses. Avant cette rencontre avec le Groupe DCE, l'Agence de l'eau proposait de développer ces mesures à une plus grande échelle, pour atteindre les objectifs de bon état chimique du bassin, dans la mesure où elles donneraient lieu à des résultats satisfaisants. Cependant les représentants des usagers agricoles, ainsi que les autorités publiques affiliées à l'agriculture, ont émis des réserves concernant la généralisation de ces mesures et ont demandé à l'Agence de faire preuve de prudence. L'agriculture conventionnelle, incarnée ici par l'expression des chambres, est elle aussi généralement réservée vis-à-vis des pratiques agricoles alternatives ou expérimentales.

Par conséquent, la version finale du document présente un message beaucoup plus lapidaire qui ne s'encombre pas de précisions controversées, et laisse ainsi le champ libre pour que soit précisé le contenu de ces actions dans d'autres arènes que la consultation DCE.

On remarque également la suppression particulièrement significative d'un dommage collatéral des pollutions diffuses : l'alimentation en eau potable des populations. Le retrait de cet élément à charge dans la version finale du document est encore une fois révélateur du poids politique du secteur agricole dans le Comité de bassin.

Tableau 8 Mesures prises pour réduire les pressions diffuses d'origine agricole

Enjeu n°2 : « Pesticides et nitrates : un enjeu majeur du bassin »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
Beaucoup d'actions ont montré leur intérêt. Mais il importe aujourd'hui d'en dresser le bilan en vue de leur application à une plus grande échelle, et ce sur l'ensemble du bassin, notamment dans les secteurs les plus affectés, pour atteindre les objectifs de la Directive Cadre et préserver la qualité de la ressource en eau, <u>et en particulier pour l'alimentation des populations</u>. (partie supprimée) *En effet, si les principes pour l'amélioration des pratiques et les outils sont aujourd'hui connus (agriculture raisonnée, mesures agroenvironnementales notamment), l'atteinte des objectifs environnementaux de la DCE et du SDAGE, <u>nécessitera un déploiement renforcé de ces programmes sur l'ensemble du bassin</u> et ce afin d'aboutir à une réelle efficacité des dispositifs en place. (paragraphe supprimé)*	→ **DRAF** : Demande que les impacts de ces pollutions sur la production et l'alimentation en eau potable ne soient pas ajoutés une deuxième fois. Demande de préciser que des mesures existent déjà et que leurs résultats sont à l'étude. → **CRA** : Demande de ne pas faire référence à l'agriculture raisonnée, ni aux mesures agro-environnementales, en considérant qu'il s'agit de secteurs particuliers de l'agriculture qui ne sauraient se substituer totalement à l'agriculture conventionnée.	*Beaucoup d'actions ont montré leur intérêt. Mais il importe aujourd'hui d'en dresser le bilan en vue de leur application à une plus grande échelle, et ce sur l'ensemble du bassin, notamment dans les secteurs les plus affectés.*	→ **Réduction** de la responsabilité de l'agriculture en cherchant à minimiser les risques sur la population. → **Fermeture du débat** du fait de la suppression de l'énumération des propositions alternatives à l'agriculture conventionnelle.

On préfère ainsi ne pas trop insister sur les responsabilités des pollutions diffuses d'origine agricole, étant donné qu'il en a déjà été fait mention dans le tableau précédent. Grossir le réquisitoire contre l'agriculture risquerait de dégrader son image, et pire que tout, en faire un moins bon élève que les usagers industriels et domestiques.

En somme, le traitement de l'enjeu *Pesticides et Nitrates* est très révélateur des tensions entre les usagers de l'eau observables dans le bassin, et alimente la thèse du fonctionnement corporatiste du bassin Adour-Garonne. Si les intérêts agricoles sont déjà bien représentés dans les instances consultatives et décisionnelles du bassin, sans parler du concours du monde politique local et national à leur égard, cette relation étroite entre la profession et l'Agence de l'eau s'observe également à partir de la facilité avec laquelle le Service DCE a accédé aux demandes de modification du document émises par les usagers agricoles. De leur côté, lorsque les usagers industriels et domestiques réclamaient des modifications destinées à améliorer leur image, on a pu constater d'autres modifications venues neutraliser l'amélioration de l'image souhaitée.

2.2.3 La poursuite de l'antagonisme par thématiques interposées

A travers les deux premiers enjeux que nous venons d'examiner, la réunion entre le Service et le Groupe DCE a passé en revue les responsabilités des deux principaux antagonistes : les usagers domestico-industriels et les usagers agricoles. Tour à tour, les représentants de ces deux catégories d'usagers ont eu l'opportunité de constituer leur défense, en tentant de convaincre l'Agence de l'eau d'apporter des modifications susceptibles d'améliorer leur image vis-à-vis du public. A partir du troisième enjeu débattu durant la réunion, il n'était plus question *a priori* de traiter ces questions-là. Cependant, les deux adversaires ont poursuivi leur antagonisme en le déplaçant dans le débat autour de ces autres thématiques. Nous avons sélectionné trois de ces thématiques restantes, à partir d'interventions particulièrement significatives de cet affrontement par thématiques satellites interposées.

Premièrement, concernant l'enjeu n°3 (*Zones Humides, Rivières et Lacs*), nous observons des modifications importantes à propos de l'identification des responsabilités. Alors que la version initiale n'évoquait que la responsabilité des secteurs énergétiques, des barrages, des industries (granulats), des transports et des aménagements fluviaux, la seconde version y ajoute la responsabilité de l'urbanisation, et donc du citadin.

Tableau 9. État des lieux de l'enjeu zones humides, rivières et lacs

Enjeu n°3 : « Zones humides, rivières et lacs : la préservation et la restauration indispensables »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
De nombreux cours d'eaux ont été aménagés pour satisfaire les usages de l'homme ou le protéger [...] Des zones humides ont disparu, d'autres sont perturbées et déconnectées des fleuves. *Il ressort de cet état des lieux que la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques, la protection et la restauration des zones humides sont des enjeux fondamentaux pour atteindre le bon état des eaux ou leur bon potentiel écologique, compte tenu de leur rôle important dans le maintien des équilibres biologiques et de la biodiversité.*	→ **APN** : Demandent que soit ajoutée la responsabilité de l'urbanisation parmi les facteurs aggravants le risque d'inondation. Demandent que soit ajoutée la nécessité de renaturaliser les espaces délaissés.	*De nombreux cours d'eaux ont été aménagés pour satisfaire les usages de l'homme ou le protéger des crues [...] Des zones humides ont disparu, d'autres sont perturbées et déconnectées des fleuves. <u>L'urbanisation artificialise les bassins versants et le lit des rivières, imperméabilise les sols …</u> (partie ajoutée)* *Il ressort de l'état des lieux que la restauration des fonctionnalités des milieux aquatiques, la protection et la restauration des zones humides, <u>ainsi que la renaturalisation des espaces délaissés par l'activité humaine</u>, sont des enjeux fondamentaux pour atteindre le bon état écologique des eaux ou leur bon potentiel écologique …*	→ **Invocation** de la responsabilité de l'urbanisation là où elle n'apparaissait pas précédemment.

Cette modification est intervenue après l'intervention des Associations de Protections de la Nature (APN), venues jouer leur rôle classique de défenseur de l'environnement, mais ce faisant, elles sont devenues malgré elles les alliées du secteur agricole dans l'antagonisme qui oppose ce dernier au milieu urbain.

De la même façon, les APN ont insisté pour que soient mentionnés les efforts de *renaturalisation des espaces délaissés*. Dans l'absolu, il s'agit de permettre à la nature de recouvrer ses fonctionnalités naturelles, telles que l'absorption des substances nocives ou la dérivation des crues. La nature opposée à l'urbanisation semble donc constituer le point de ralliement, volontairement ou involontairement, entre l'agriculture conventionnelle et les environnementalistes.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que les acteurs de l'eau néerlandais siégeant dans les instances locales de l'eau avaient fait part de l'importance, selon eux, de faire concorder les intérêts divergents, afin de résister aux réformes qui pourraient menacer leur autonomie de gestion. Le fait est que l'urbanisation représenterait un adversaire commun aux agriculteurs, qui ont besoin de faire assumer le coût du traitement de leurs dégradations sur une catégorie d'usagers tiers, et aux environnementalistes, du moins ceux qui siègent dans les instances, qui ne voient pas d'inconvénient à ce que les usagers urbains s'acquittent de ces dépenses. Nous reviendrons sur cette supposition ultérieurement. Mais il se pourrait que l'Agence de l'eau ne soit pas étrangère à cette recherche de concordat.

- Deuxièmement, l'enjeu *Rivières et Nappes souterraines* est une thématique transversale à plusieurs volets de la DCE (pollutions, étiage, morphologie, pénuries, solidarité amont-aval, etc.). Ceci du fait des relations de cause à effets entre ces différents types de phénomènes.

Cet enjeu relie les besoins anthropiques aux impacts sur l'environnement (épuisement des fleuves et des nappes, éventuellement aussi la pollution, bien qu'aucun acteur en particulier ne soit désigné). L'agriculture irriguante (la maïsiculture dans le bassin) est particulièrement visée ici, du fait des problématiques de surconsommation d'eau au moment où la ressource se tarie. Dans la première version du document (tableau 10), au second paragraphe, on observe la suppression de la référence à un certain débat : il ne peut s'agir que du débat de Charlas qui s'est tenu en 2003 (création d'un grand réservoir en amont de la Garonne pour soutenir les étiages). La reformulation du paragraphe, qui semple aplanir les divergences qui s'y étaient

manifestées, donne cependant du poids aux arguments de l'agriculture irriguante, dont témoigne l'ajout de la formule controversée *« pour répondre aux différents usages »*.

Tableau 10. État des lieux de l'enjeu rivières et nappes

Enjeu n°4 : « Rivières et nappes : un patrimoine à gérer solidairement »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
L'exploitation des rivières et des nappes pour répondre aux besoins socio-économiques ne doit pas se traduire par une dégradation du capital quantitatif et qualitatif qu'elles représentent. Une gestion équilibrée s'impose particulièrement sur le bassin pour les rivières en période d'étiage et pour les eaux souterraines. *Mais les débats sur certains secteurs en déséquilibre chronique pour la limitation des prélèvements et pour la mobilisation de réserves de soutien d'étiage posent des problèmes de fond.*	→ **CRA** : Demande de retirer le terme « exploitation », connoté péjorativement dans le sens commun, et suggère les termes « d'utilisation », « d'usage ».	*L'utilisation des rivières et des nappes pour répondre aux besoins socio-économiques ne doit pas se traduire par une dégradation du patrimoine quantitatif et qualitatif qu'elles représentent. Une gestion équilibrée s'impose particulièrement pour les rivières en période d'étiage et pour les eaux souterraines.* *La situation de certains secteurs en déséquilibre chronique pose des questions de fond (réduction des prélèvements autorisés, création de nouvelles réserves) pour répondre aux divers usages sans dégrader le milieu.*	→ **Réduction** de l'impression de responsabilité des activités sur l'origine des pollutions diffuses (principalement l'agriculture). → **Renforcement** de la légitimité de ces mêmes activités (*répondre aux usages*).

La seconde modification significative fait suite à l'intervention des représentants du secteur agricole qui ont jugé le terme *exploitation* trop incriminant pour les usagers concernés. Il a donc été remplacé par les termes *utilisation* et *usages*, plus neutres.

- Enfin, l'enjeu *Alimentation en Eau Potable* représente pour l'Agence de l'eau une occasion de communiquer sur une problématique traditionnellement insoluble : la protection des périmètres de captage des eaux brutes pour la production de l'eau potable.

Tableau 11. État des lieux de l'enjeu alimentation en eau potable

Enjeu n°5 : « L'alimentation en eau potable, la baignade, les loisirs aquatiques : une exigence de qualité »			
Document initial des services de l'Agence de l'eau	**Interventions des membres du Groupe DCE (avril 2004)**	**Document final après négociation avec le Groupe DCE**	**Implications de ces interventions sur la responsabilisation des usagers de l'eau**
Les pollutions diffuses (nitrates et/ou pesticides) posent de plus en plus de problèmes pour la production d'eau potable à partir des nappes libres et génèrent des abandons de captage (200 captages abandonnés en 10 ans) ou la mise en place de traitements curatifs onéreux. La mise en place des périmètres de protection, même lorsqu'elle est effective, n'est pas une solution efficace pour préserver les captages des pollutions diffuses […]	→ **DRASS** : Demandent que soient ajoutées les mesures d'alertes et les dispositions existantes destinées à pallier les pénuries le cas échéant.	*Les pollutions diffuses (nitrates et/ou pesticides) posent de plus en plus de problèmes pour la production d'eau potable à partir des nappes libres et génèrent des abandons de captage (200 captages abandonnés en 10 ans) ou la mise en place de traitements onéreux. La mise en place des périmètres de protection, même lorsqu'elle est effective, n'est pas une solution efficace pour préserver les captages des pollutions diffuses […]* *La sécurisation des installations prélevant en rivière doit être systématisée : dispositifs d'alerte de pollution accidentelle et ressource alternative de secours. (partie ajoutée)*	→ **Réduction** de l'impression de responsabilité des pollutions diffuses, compte du changement de stratégie générale vis-à-vis de la politique de protection des captages.

L’Agence de l’eau profite ainsi de l'occasion pour introduire à nouveau, dans une autre thématique, grâce à la DCE, la problématique des pollutions diffuses. A l’origine, la loi sur l’eau de 1964 avait pour ambition de protéger la totalité des captages d’eaux brutes des impacts qu’ils pouvaient subir. Or depuis plusieurs années, un changement de stratégie a été envisagé, qui repose désormais sur une sélection des captages à protéger et sur des modalités d'interconnexion des systèmes d'alimentation[286]. En contrepartie de cet assouplissement de la réglementation, les pouvoirs publics demandent que soient mis en place des dispositifs d'alerte et d'alimentation d'eau de secours, en cas de pollutions accidentelles, ce qui représente évidemment une dépense supplémentaire pour les collectivités. Ces éléments ne figurant pas dans la version initiale du document (tableau 11), les autorités sanitaires (DRASS) ont demandé à l'Agence de l'eau qu'ils soient ajoutés. De leur côté, les collectivités espèrent que la mise en place des mesures sera financièrement soutenue dans le cadre du SDAGE et des programmes d'intervention à venir.

*

* *

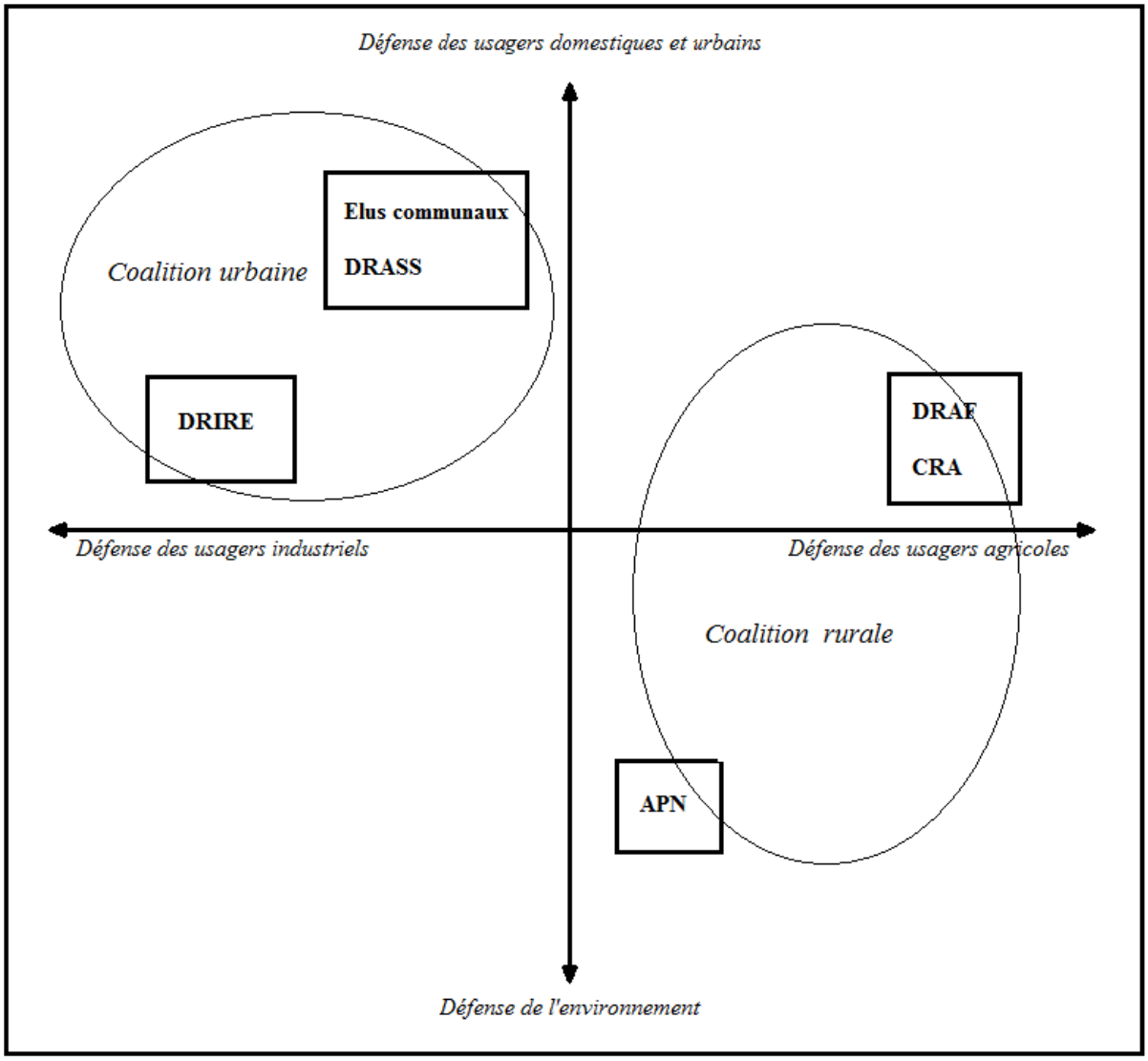
L'observation de cette rencontre entre l'Agence de l'eau (Service DCE) et les acteurs de l'eau délégués du Comité de bassin (Groupe DCE) est riche d'enseignements. Son principal intérêt est qu'elle donne à voir le jeu des parties prenantes au concret à travers des dynamiques de négociation qui ont cadré le ton et le contenu de la consultation DCE menée dans le bassin Adour-Garonne dans les mois qui ont suivi. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de généraliser une configuration politique à partir d'un seul événement, aussi central soit-il dans le processus de conception de la consultation DCE. En effet, une représentation systémique de la gouvernance du bassin comprendrait tout un ensemble d'éléments complexes, multiples et composites, formels et informels. Nous admettons cependant que cette rencontre entre le Service et le Groupe DCE est d'une part emblématique des clivages entre les acteurs de l'eau représentés dans le Comité de bassin, et d'autre part, elle révèle l'attitude que tend à adopter l'Agence de l'eau à leur égard.

---

[286] ROUSSARY A. (2010), *Vers la recomposition de la gouvernance de la qualité de l’eau potable en France. De la conformité sanitaire à l’exigence de qualité environnementale*, Thèse de sociologie, UTM, Toulouse.

Le comportement des acteurs de l'eau nous apparaît rationnel vis-à-vis des intérêts qu'ils ont la mission de défendre, et conforme à ce que les cadres *sceptiques* de l'Agence de l'eau avaient annoncé (chapitre 4) : cette négociation s'est déroulée de manière courtoise et diplomatique. Autrement dit, nous sommes loin des débordements et du chahut qu'ils redoutaient après le débat public manqué l'année qui a précédé, à propos du projet de réservoir à Charlas.

Tableau 12. Le positionnement des membres du Groupe DCE d'après leurs interventions



Or dans cette recherche, c'est davantage le comportement de l'Agence de l'eau qui nous intéresse en tant que moteur de la construction de la consultation DCE. Nous avons vu dans ce

chapitre, que les personnalités et les services engagés dans cette mission ont pris un soin particulier à réaliser cette tâche. Afin de réduire les risques de débordement, et finalement de perte de contrôle de la consultation du public, comme cela avait été le cas pour Charlas, le processus a été conduit de manière très encadrée concernant la manière de « *faire participer activement les parties intéressées* », entre la convocation des commissions territoriales en janvier et février 2004, et la conception ici du principal support de la consultation DCE pour la campagne de 2005. La question que nous posons à présent est la suivante : quelles finalités l'Agence de l'eau poursuit-elle à travers ce luxe de précautions ?

Le tableau 12 ci-dessus représente les différentes postures des membres du groupe DCE lors de la réunion observée, d'après les tableaux proposés dans cette section. En synthétisant, quatre tendances distinguent ou rassemblent les interventions de ces acteurs de l'eau : la défense des usagers agricoles, la défense des usagers industriels, la défense des usagers domestiques et la défense de la nature. Nous avons délibérément choisi d'opposer les usagers industriels aux usagers agricoles (axe horizontal), et les usagers domestiques à la défense de l'environnement (axe vertical). Le premier clivage est déduit de la rivalité entre les industriels et les agriculteurs, qui attendent les uns et les autres de meilleurs avantages financiers dans le cadre du nouveau SDAGE. Le second clivage renvoie à l'antagonisme presque idéologique, entre l'urbanisation honnie et la nature honorée, relevé à maintes reprises dans la réaction des *neuf enjeux*. Nous considérons que ce double antagonisme résulte de la stratégie de l'Agence de l'eau dans sa volonté de contrôler étroitement le déroulement de la procédure.

Ce double antagonisme parvient à attirer peu ou prou les acteurs de l'eau dans deux coalitions, et sans doute malgré eux, ne serait-ce que le temps de la réunion. D'un côté, une *coalition urbaine* regroupe ceux qui ont défendu les intérêts des usagers industriels et domestiques, même séparément, mais qui ont en commun d'être visés par cette stigmatisation que nous avons signalée (*substances toxiques, nocives, dangereuses* ...), et regroupés sous les mêmes intitulés et souvent dans les mêmes paragraphes des *neuf enjeux*. De l'autre côté, la *coalition rurale* est, certes, tout à fait improbable étant donné qu'elle regroupe l'agriculture et les associations de protection de la nature, ceux-là mêmes qui s'étaient affrontés durant le débat public de Charlas. Or l'Agence de l'eau, en faisant de l'urbanisation un adversaire, voire un bouc émissaire désigné, est parvenue au moins le temps de cette phase préparatoire de la consultation DCE à calmer le jeu entre les acteurs, en équilibrant les forces du bassin. En effet, d'après le tableau 12, nous observons bien un équilibre en suivant la diagonale *nord-*

ouest / sud-est. Compte tenu de nos interrogations initiales, et de ce que nous avons déjà relevé dans le chapitre précédent, que peut signifier cette recherche d'équilibre dans la construction de la consultation du public ?

Conclusion du chapitre 5

Durant le premier semestre 2004, l'Agence de l'eau Adour-Garonne a démarré l'élaboration de la consultation du public en s'entourant des acteurs de l'eau qu'elle côtoie depuis déjà un certain temps, dans le cadre des instances et des procédures préexistantes (délégations du Comité de bassin, commissions territoriales …). De cette manière, la norme européenne de la *participation active des parties concernées* (art.14 de la DCE) se traduit comme prévu par l'Agenda européen. L'Agence de l'eau soumet le diagnostic du bassin aux acteurs de l'eau *consultés* dans les commissions territoriales, puis *élabore avec* les membres parmi les plus éminents du Comité de bassin le document qui servira de support à la consultation du public de 2005. En somme, la *participation active* des acteurs de l'eau se traduit par une contribution à deux niveaux, consultative pour les commissions territoriales, quasi-décisionnelle pour le Groupe DCE dans la mesure où leurs interventions ont donné lieu à des modifications visibles dans la version finale des *neuf enjeux*, qui fut envoyée aux partenaires institutionnels au cours du second semestre de 2004.

Or nous avons vu que ces modifications obéissaient à certaines logiques. A première vue, l'Agence de l'eau veille à particulièrement ménager la manière dont on présente la responsabilité des dégradations issues de l'agriculture. Nous pouvons supposer que ceci est lié au fait que les intérêts de la profession agricole sont particulièrement bien représentés dans le Comité de bassin en Adour-Garonne. Ce ménagement de l'agriculture et de ses potentielles responsabilités peut donc être vu comme le reflet de la réalité des rapports de force des régions très rurales du sud-ouest de la France. Dès lors, la forte présence et la très bonne organisation de l'agriculture conventionnelle représentent une contrainte pour l'Agence de l'eau qui ne disposerait que de très peu de marge de manœuvre pour mettre en œuvre les programmes et les règlementations dont elle a la responsabilité. Et en particulier si ces programmes ciblent les pratiques des usagers agricoles, et sont perçus par ces derniers comme contraires à leurs intérêts. En ne retenant que cette interprétation, les manœuvres de l'Agence de l'eau que nous avons décrites dans ce chapitre ne correspondraient qu'à une série

« d'actions sous la contrainte », la réalité du pouvoir se situant dans l'expression quasi exclusive des représentants politiques, étatiques et professionnels de l'agriculture.

Or les observations que nous avons analysées dans ce chapitre donnent davantage à voir un Service DCE qui conserve l'initiative durant l'essentiel du processus. Durant les commissions territoriales, c'est lui qui guide l'explication du diagnostic ainsi que la manière d'interpréter les obligations européennes, et ce, conformément aux directives du MEDD (Ministère de l'environnement), donc de l'Etat. Lors de l'élaboration des *neuf enjeux*, c'est lui encore qui établit l'organisation thématique du document et veille, avec une certaine souplesse, à équilibrer les rapports de force entre les acteurs de l'eau du bassin. En fin de compte, l'Agence de l'eau réalise ce qui avait été relevé dans le chapitre 4, à savoir pacifier les tensions entre les acteurs, quitte à ménager les intérêts de ceux qui sont particulièrement incriminés par la DCE.

L'observation de jeux de coopération *in situ* donne la mesure de l'influence des acteurs dans l'activité de formulation des enjeux pour le grand public. Les représentants des groupes d'intérêts savent comment exercer de l'influence, en négociant sur des points techniques de diagnostic. Du côté de l'Agence on observe qu'elle ne s'oppose pas frontalement, notamment aux représentants de la profession agricole, alors même qu'elle est déterminée à faire en sorte que les agriculteurs changent leurs pratiques. Pourquoi manifester une telle bienveillance à leur égard, et accepter parallèlement d'amplifier la responsabilité des usagers urbains ?

Nous faisons l'hypothèse que, indépendamment de la DCE, l'Agence de l'eau Adour-Garonne a sa propre stratégie pour résoudre les dégradations provoquées par l'agriculture. Mais deux conditions sont nécessaires pour mener à bien cette stratégie. Premièrement, l'Agence de l'eau doit gagner et maintenir une relation de confiance avec la profession agricole. Deuxièmement, elle doit à tout prix faire en sorte que le public ne s'exprime pas massivement contre l'agriculture, précisément pour ne pas entamer cette relation de confiance. Dès lors, les problématiques agricoles n'apparaissent pas comme des questions très sérieuses dans le document. Le public non-initié à ces problématiques ne peut probablement pas, en théorie, exercer une quelconque prise à partie contre ces acteurs ainsi ménagés. Il nous reste à présent à examiner ce qu'il en est des dispositifs de consultation à proprement parler.

Chapitre 6

L'opérationnalisation de la consultation en Adour-Garonne: les dispositifs, l'expression du public et le SDAGE

Ce dernier chapitre rend compte de la manière dont la consultation DCE s'est déroulée dans le bassin Adour-Garonne. Conformément au calendrier prévu par la directive, deux campagnes de consultation ont été organisées. La première campagne de consultation du grand public s'est tenue entre les mois d'avril et de novembre 2005, précédée d'une consultation des *partenaires institutionnels* (dénomination de l'Agence de l'ensemble des acteurs de l'eau) au cours du second semestre 2004. A travers cette première campagne de consultation, l'Agence de l'eau chercha à obtenir l'avis du public à propos du diagnostic du bassin qui venait d'être réalisé, et à propos de ses premières préconisations destinées à atteindre le bon état des masses d'eau conformément aux objectifs de la DCE. La seconde campagne de consultation du grand public s'est déroulée entre les mois d'avril et d'octobre 2008, et a été suivie de la consultation des *partenaires institutionnels* durant le premier semestre 2009. Elle visait à soumettre au public des propositions plus précises en vue d'établir le futur Programme de Mesures (PDM) du nouveau SDAGE. Puis le Comité de bassin a adopté ce nouveau SDAGE au cours des mois qui ont suivi.

L'objectif de chapitre est d'examiner de quelle manière les autorités du bassin (Agence et Comité de bassin) se sont adressées au public, comment le public s'est exprimé, et de mesurer l'influence théorique de l'expression du public sur la prise de décision tout au bout du processus (grandes orientations du SDAGE). Pour cela nous procéderons en deux temps.

Dans un premier temps, nous nous concentrerons sur l'étude des dispositifs de la campagne de consultation de 2005. Outre la mise au débat du diagnostic, nous avons vu dans les deux chapitres précédents que l'Agence de l'eau a cherché à travers la consultation DCE à « pacifier » le déroulement des échanges, en anticipant au maximum les débordements et les dérapages que ne manqueraient pas de provoquer des éléments jugés indésirables par les cadres *sceptiques* de l'Agence. Pour cela, le Service DCE a été très vigilant au moment de la sélection des dispositifs dédiés à la consultation (chapitre 4), en se gardant la possibilité de filtrer les relais et les participants des débats. En plus du format, le Service DCE s'est aussi préoccupé de formuler avec soin les problématiques du bassin qui, de fait, sont censées établir les responsabilités des dégradations de la ressource en eau (chapitre 5). Toujours dans un souci de maintenir la paix sociale, nous avons pu constater que les différentes responsabilités sont envisagées dans les supports de consultation (*neuf enjeux*) de manière équilibrée, à l'exception toutefois de la désignation relativement abstraite de *l'urbanisation* comme un bouc émissaire commode pour atténuer les tensions entre les agriculteurs conventionnels et les environnementalistes. Nous allons voir dans ce chapitre que la consultation du grand public de 2005 s'est déroulée dans ce même esprit, et que cela a eu pour conséquence de produire un débat orienté, et qui n'a laissé que peu de place à une véritable expression libre du public. Dans ces conditions, l'hypothèse de la prise à témoin du public comme instrument de contrôle de l'action publique se trouve assez compromise.

Dans un deuxième temps, nous aborderons la seconde campagne de consultation en Adour Garonne. Nous présenterons brièvement les grandes orientations du SDAGE adoptées en 2009, et qui fixent le cap pour toute la politique du bassin pour la période allant de 2010 à 2015. Un changement de priorité entre les enjeux depuis le SDAGE de 1996 : la protection des milieux aquatiques et la lutte contre les pollutions diffuses ont supplanté la lutte contre les pollutions industrielles et urbaines. Nous montrerons que le questionnaire conçu pour la consultation du public de 2008 tente de rallier les répondants à ces options prédéterminées, plutôt que de poser le débat de manière neutre. Pour cela, le dispositif de consultation du public mobilise essentiellement des outils de communication, de sensibilisation, et de culpabilisation des usagers domestiques (et urbains).

Section 1. La consultation du bassin Adour-Garonne en 2005 : des dispositifs orientés pour une expression du public encadrée

Dans cette première sous-partie, nous allons examiner les différents dispositifs mis en œuvre dans le bassin Adour-Garonne en 2005 pour recueillir l'avis du public sur le diagnostic et les préconisations de l'Agence de l'eau. Nous avons vu précédemment toutes les précautions et toute l'attention portées par les autorités du bassin (administrateurs et acteurs de l'eau) en vue d'organiser une consultation du public cordiale, sereine et qui cherche à ménager les intérêts agricoles au détriment des usagers domestiques. L'examen dans le détail des différents dispositifs donne à voir des tendances similaires qui confirment les interprétations établies dans les chapitres précédents.

1.1 Le questionnaire 2005 : diffuser des messages plus que recueillir des avis ?

La consultation du public par le biais du questionnaire est le dispositif générique qui a été adopté en France pour répondre au niveau minimum d'exigences européennes et nationales en matière d'information et de consultation du public. Nous avons abordé précédemment les étapes successives de son élaboration, à savoir les interprétations qui ont conduit à retenir un certain nombre de dispositifs de consultation. Si le principe du questionnaire était une règle nationale, les autorités des bassins ont eu en 2005 la liberté de définir leurs propres questions à poser au public. En Adour-Garonne, l'Agence de l'eau et le Comité de bassin ont été amenés à conduire une enquête par questionnaire, ainsi que par d'autres moyens, alors même qu'ils étaient peu aguerris en termes de communication politique en direction du grand public. La formulation des questions, conforme à un sondage d'opinion, laisse entendre une vision pluraliste de la politique de l'eau. La revendication d'une forme de neutralité ne résiste pourtant pas à un examen approfondi du questionnaire qui comporte tant sur la forme que sur le fond de nombreux signes d'une forte imprégnation des choix politiques du Comité de bassin. Examinons ces questions.

Figure 22 La une du questionnaire 2005 de la consultation DCE en Adour-Garonne

Quelle eau voulons-nous en 2015 ?

Donnez votre avis

Le Comité de Bassin Adour-Garonne vous consulte

Depuis 1964, la France est partagée en groupements de bassins fluviaux (ou Bassins), suivant les lignes de partage des eaux. Dans chacun d'eux :

- un Comité de Bassin délibère sur la politique de l'eau pour son territoire. Il est composé de trois groupes : représentants des élus locaux, des services de l'Etat et des différentes catégories d'usagers de l'eau.
- une Agence de l'Eau, établissement public de l'Etat, perçoit des redevances pour prélèvements et pollution de l'eau, auprès de tous les usagers, afin d'apporter des aides financières et des conseils techniques aux communes, industriels, agriculteurs et usagers divers qui réalisent des travaux et actions d'aménagement et de protection de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques..

Sur quoi ?

En application d'une loi européenne de 2000, la loi du 21 avril 2004 a chargé le Comité de Bassin d'organiser la consultation du public avant les grandes décisions relatives à la politique de l'eau sur son territoire. L'Agence de l'Eau et la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) du Bassin Adour-Garonne assistant le Comité de Bassin pour cela.

Après l'étude approfondie de l'état de ses ressources en eau, celui-ci a retenu une série de "questions importantes", auxquelles il devra répondre pour actualiser le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) adopté en 1996. Ces thèmes essentiels sont évoqués par le présent questionnaire.

Pour quoi ?

Le plus large public est invité à donner son avis sur les priorités et les moyens de conduire toutes les ressources en eau au bon état écologique prescrit par les lois européenne et française, ainsi que sur le "programme de travail" préparant la révision du S.D.A.G.E (voir en dernière page). Le Comité de Bassin tiendra compte de ces avis et consultera à nouveau les citoyens en 2007, sur ce projet.

Cette procédure a le mérite de donner la parole et l'écrit – pour la première fois, sur le vaste sujet de l'eau – à tous les citoyens, en tant qu'usagers, acteurs et futurs bénéficiaires de "bon état écologique" de toutes les ressources en eau à l'horizon 2015. Ne manquez pas l'occasion de vous exprimer : c'est votre droit et votre devoir.

Jean FRANCOIS-PONCET
Président du Comité de Bassin Adour-Garonne

Exprimez-vous

Vous disposez de six mois (mai à octobre 2005) pour parcourir les documents mis à votre disposition dans les Préfectures, Sous-préfectures et dans les services de l'Agence de l'Eau (à Toulouse, Bordeaux, Brive, Pau et Rodez), ainsi que sur **Internet** :

http://dce.eau-adour-garonne.fr

Vous êtes également invité à participer à des débats locaux et à présenter un avis écrit, notamment en **répondant au questionnaire ci-après, soit sur Internet, soit en l'adressant (enveloppe affranchie jointe) à :**

M. le Président du Comité de Bassin Adour-Garonne

Agence de l'Eau Adour-Garonne - 90 rue du Fénétra 31078 Toulouse Cédex 4

Pour demander une documentation et tout autre renseignement, vous pouvez téléphoner (appel facturé au prix d'une communication locale) au :

0811 655 755

Comité de Bassin Adour Garonne

Le questionnaire 2005 (figure 22) a été diffusé à 700 000 exemplaires sur le bassin Adour-Garonne, non directement aux habitants, mais aux préfectures, sous-préfectures et à un certain nombre de mairies chargés de le distribuer localement. Au total, 21 000 questionnaires papiers ont été retournés à l'Agence de l'eau à la fin 2005, auxquels se sont ajoutés 6 000 questionnaires complétés sur Internet.

La réalisation du questionnaire pour Adour Garonne a été conduite par un cadre (Conseiller du Directeur en Communication et Relations internationales) présent dès la création de l'Agence de l'eau en 1969, et faisant partie des sceptiques de l'Agence de l'eau (cf. Chapitre 4). Alors qu'il était initialement prévu de recourir à une aide extérieure pour élaborer le questionnaire selon des principes méthodologiques rigoureux, le Conseiller du Directeur en Communication décida finalement de prendre en charge la réalisation du questionnaire conjointement avec plusieurs représentants du Comité de Bassin, dont la présidence.

Ainsi la démarche individuelle d'élaboration du questionnaire n'a pas permis de respecter quelques exigences méthodologiques minimales (rédaction de plusieurs versions, test du questionnaire…). La version finale du questionnaire comporte deux parties. La première partie comporte des informations sur la politique du bassin et la DCE et la deuxième partie énonce les questions. Nous proposons de commenter ici la première partie introduite par le slogan : *« quelle eau voulons-nous en 2015 ? Donnez votre avis »*.

1.1.1 Des informations préliminaires sur le bassin Adour-Garonne

La une du questionnaire (figure 22) consiste à présenter brièvement au public le contexte politique du bassin, ainsi que le sens de cette démarche de consultation du public. Cette présentation est organisée en trois points :

- **Le Comité de bassin et l'Agence de l'eau**

Le Comité de bassin –organisme méconnu du public- est présenté comme l'initiateur de la campagne de consultation dont le but est également de saisir l'opportunité d'accroitre sa notoriété dans le public, comme « parlement » de l'eau. En médaillon, on trouve également un message du Président du Comité de bassin :

« Cette procédure a le mérite de donner la parole pour la première fois […] à tous les citoyens […]. Ne manquez pas l'occasion de vous exprimer. C'est votre droit et votre devoir. » (mot du Président du Comité de Bassin en 2005)

L'appropriation de la démarche de consultation du public par le Comité de bassin lui assure l'image d'un organisme démocratique et attentif à l'expression des citoyens. Toutefois, cette appropriation de la consultation ne peut pas être considérée à ce stade comme un détournement de la procédure à des fins de communication politique. Tout au plus peut-on relever un réel changement de posture d'une institution composée de partie-prenantes et affichant une volonté de visibiliser son action vers le public des usagers de l'eau.

- **L'Europe**

« Les pays de l'Union européenne ont pour objectif commun de rendre toutes les ressources en eau en bon état, d'ici à 2015. Que pensez-vous des priorités et des moyens proposés pour y parvenir dans notre bassin Adour-Garonne ? »

Le questionnaire précise le sens de la démarche européenne sans toutefois rentrer dans le détail de l'agenda DCE, on retrouve ici la référence aux objectifs de bon état et le diagnostic du bassin suivant l'état des lieux réalisés précédemment.

- **L'objet de la consultation**

« En application d'une loi européenne de 2000, la loi du 21 avril 2004 a chargé le Comité de Bassin d'organiser la consultation du public avant les grandes décisions relatives à la politique de l'eau sur son territoire […]. Après l'étude approfondie de l'état des ses ressources en eau, celui-ci a retenu une série de « questions importantes », auxquelles il devra répondre pour actualiser le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'eau adopté en 1996 … »

Visant toujours à éclairer la démarche de consultation, le propos apporte des précisions supplémentaires : « nous, Comité de Bassin, sommes sur le point de prendre des grandes décisions et nous avons besoin de votre avis ». Mais l'information trouve ses limites quand

elle évoque le SDAGE puisque celui-ci n'est pas supposé être connu du public. Et d'ailleurs aucun renseignement exhaustif n'est donné à ce stade pour rendre compréhensible la façon dont la politique de l'eau est organisée.

> *« Le plus large public est invité à donner son avis sur les priorités et les moyens de conduire toutes les ressources en eau au bon état écologique prescrit par les lois européenne et française, ainsi que le « programme de travail » préparant la révision du SDAGE. Le Comité de Bassin tiendra compte de ces avis et consultera à nouveau les citoyens en 2007 sur ce projet ».*

La formulation laisse ici clairement entendre que les avis du public seront pris en compte par le Comité de Bassin à l'issue de la consultation, sans toutefois présenter les modalités de cette intégration. Le volet questionnaire (dont le contenu sera examiné au chapitre 5) est introduit par un court préambule qui vise à inciter les répondants à participer à cette enquête au nom de principes de solidarité et de responsabilité.

> *« Nous somme tous usagers de l'eau […] donc nous sommes tous concernés par les précautions à prendre et les remèdes à adopter […] solidairement. Nous sommes tous responsables, chacun à sa mesure de l'état de la ressource. »*

Ce préambule constitue un appel à la mobilisation et l'on peut considérer que les termes *solidairement* et *responsables à sa mesure* font référence implicitement au système financier de récupération des coûts dont la DCE préconise le renforcement.

1.1.2 Les questions fermées : un dispositif particulièrement orienté

Le document comporte neuf questions qui reprennent en grande partie la formulation du diagnostic du bassin exprimé dans le document des *neuf enjeux*. Elles recouvrent six problématiques de la politique de l'eau comme indiqué ci-dessous (tableau 13). Pour chacune de ces questions figuraient diverses modalités de réponse, vis-à-vis desquelles les répondants devaient exprimer leur accord sur une échelle de quatre (d'accord, moyennement d'accord, pas d'accord, ne sais pas).

Tableau 13 Les thèmes du questionnaire 2005 en Adour-Garonne

- 1- L'eau, notre patrimoine commun
- 2- Solidaires d'amont en aval
- 3- Préserver les milieux aquatiques
- 4-5-6 Nos rejets polluent encore les eaux
- 7-8 L'eau potable : sûre et non-gaspillée
- 9- Maîtrisons l'eau et nos demandes

Nous proposons à présent d'analyser chacune de ces neuf questions à partir de leur contenu, du lexique employé, de sens des messages diffusés, afin d'établir le degré d'orientation des questions et selon quelles logiques. Mais avant cela, nous souhaitons faire une dernière remarque. A la quatrième et dernière page du questionnaire, on demande aux répondants d'indiquer des éléments qui renseignent leur profil social (figure 23)

Figure 23 Variables sociodémographiques demandées dans le questionnaire 2005

Merci de bien vouloir donner les indications ci-après :

☐ Femme ☐ Homme

Votre âge :

☐ Moins de 25 ans ☐ 25-39 ans

☐ 40-65 ans ☐ 65 ans et plus

Code postal

Commune

Nombre de personnes composant votre foyer :

Votre profession :

☐ Agriculteur

☐ Artisan, commerçant, chef d'entreprise

☐ Cadre, profession libérale

☐ Ouvrier, employé, technicien

☐ Etudiant

☐ Inactif ou retraité

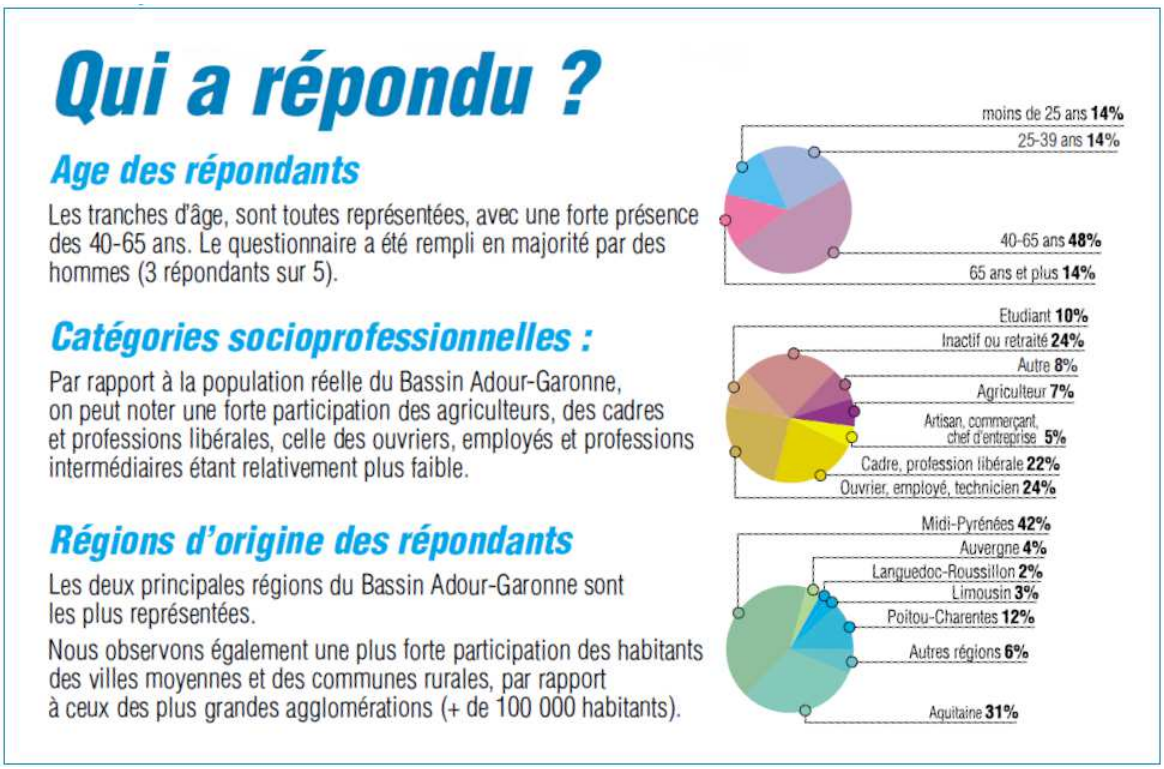
☐ Autre

En obtenant ces informations sociodémographiques, l'Agence de l'eau avait à sa disposition des données qu'elle aurait pu croiser avec les réponses des questions fermées examinées en suivant, afin d'établir des corrélations statistiques qui lui aurait permis d'interpréter les significations des réponses, par exemple en mesurant les liens théoriques entre les préférences exprimées et la profession des répondants. Mais à l'issue de cette enquête par questionnaire, au printemps 2006, le Service DCE a délibérément choisi de ne pas réaliser ce traitement approfondi – alors que nous lui avons personnellement proposé de l'effectuer à titre gracieux – et s'est contenté de présenter ces éléments sous la forme de tris à plat, et de manière

succincte dans un petit encart présenté ci-dessous (figure 24), et mis en ligne sur leur site Internet.

Par conséquent, le statut de ces informations apparaît quasiment comme anecdotique, à ceci près que le Service DCE l'utilise pour rendre compte du manque de représentativité de la population interrogée. Elle indique donc que sont surreprésentés : les 40-65 ans, les hommes, les agriculteurs, les cadres, les professions libérales, les habitants des communes moyennes, et les communes rurales. Ce point est tout de même intéressant pour nous, car il confirme une déduction que nous avons émise dans le chapitre 5, lors de l'analyse de la réalisation du document des *neuf enjeux* : il nous semblait que cette consultation s'adressait avant tout à une population plutôt rurale compte tenu de la grammaire employée (anti-urbaine). On peut également interpréter cette surreprésentation du monde rural par les modalités de diffusion du questionnaire, où furent sollicités les relais DCE dont beaucoup sont implantés en milieu rural ou sont en contact avec les agriculteurs (chapitre 4). Dans tous les cas, le questionnaire de 2005 exprime davantage la parole du monde rural, que celle des villes importantes.

Figure 24 Traitement du questionnaire 2005 par l'Agence de l'eau Adour-Garonne



Source : Quelle eau voulons-nous en 2015 ? Rapport sur la consultation du public de 2005, Agence de l'eau Adour-Garonne (juin 2006)

Abordons à présent l'examen des questions fermées. Le contenu et le ton employés donnent globalement le sentiment qu'à travers le questionnaire, le Service DCE tente d'orienter les réponses de façon à ménager l'agriculture et faire valider les préconisations négociées dans les instances décisionnelles du bassin.

❖ **L'eau, un patrimoine commun**. Cette première thématique est d'ordre général. L'introduction présente le dilemme entre préservation du milieu et les usages de l'eau. Le questionnement cherche à savoir si les répondants sont d'accord sur le principe de préserver les milieux. Dans la partie introductive, il est clairement établi la nécessité d'un *« effort de préservation individuel et collectif »*. Il s'agit de donner le ton en appelant à la responsabilité de chacun pour la préservation de la ressource en eau.

L'eau, notre patrimoine commun

Fleuves, rivières, lacs, littoral, zones humides, eaux souterraines et paysages façonnés par l'eau constituent notre **patrimoine commun,** que nous devons transmettre aux générations futures, sans l'avoir appauvri, ni dégradé.
C'est un objectif du **développement durable.**
Conscients que l'eau est absolument nécessaire à tous les êtres vivants et pour toutes les activités économiques, ainsi que source de plaisir, nous devons assumer le coût de sa protection et éviter ou réparer les nuisances causées. **Cet effort individuel et collectif doit être durable et s'intégrer dans la vie économique.**

1 Pour être en accord avec ce comportement, quelle priorité attribuez-vous à chacune des propositions suivantes ?

- Satisfaire les besoins en eau présents et faire confiance au progrès technique pour préserver l'avenir ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Eliminer les pollutions produites et accepter d'en assumer collectivement le coût ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Intensifier dès aujourd'hui les économies d'eau, la prévention et la lutte contre les pollutions. ☐ ☐ ☐ ☐

- La première modalité de réponse représente une vision utilitariste, au sens économique, puisqu'elle convient d'une part que les besoins humains doivent être satisfaits de façon maximale. Il n'y a pas de restriction, les besoins humains sont conçus comme illimités. D'autre part, les problèmes liés aux usages sont supposés être réglés par le recours à la technique. Cet item renvoie à un référentiel gestionnaire « technique », largement dominant dans une gestion palliative de l'eau depuis l'après guerre et qui fait de la technique le garant ultime face aux problèmes de l'eau. Cela

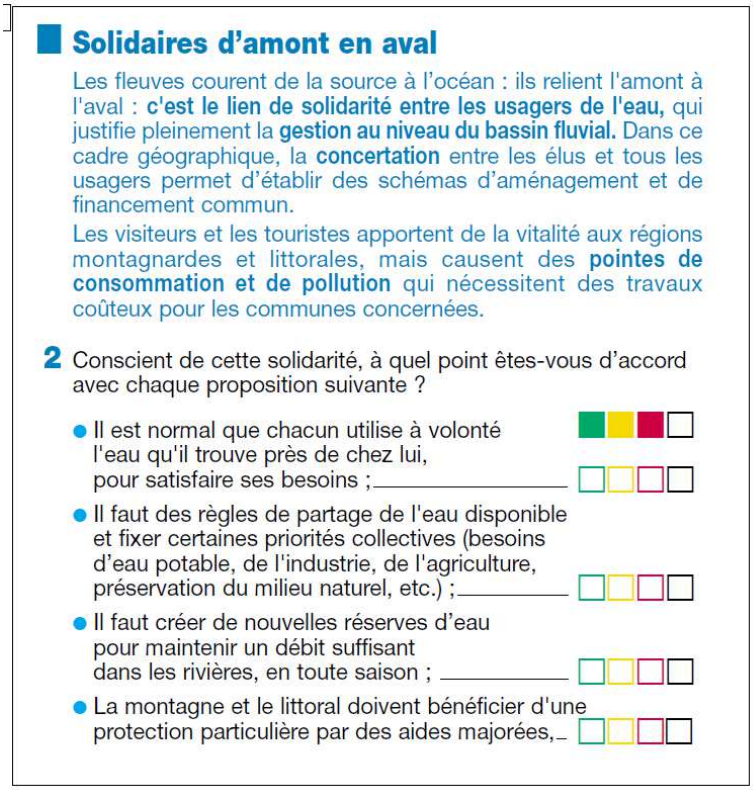
revient en somme à poser la question d'un maintien de modes de gestion traditionnels utilisés depuis l'après guerre. *32% des répondants sont d'accord, 24 % sont moyennement d'accord et 40% ne sont pas d'accord.* La répartition des positions est relativement équitable, ce qui renvoie à une pluralité des opinions, entre ceux qui défendent les pratiques anciennes et ceux qui plaident pour le renouvellement des modes de gestion.

- La seconde modalité présente le principe, inscrit dans la DCE, de solidarité de financement des plans de bassin entre les acteurs. Il s'agit de tester l'adhésion des répondants à ce principe désormais institutionnalisé. *46% des répondants sont d'accord, 36 % sont moyennement d'accord et 19% ne sont pas d'accord*. Ici les réponses sont également partagées. C'est précisément le même élément qui faisait débat lors de l'élaboration de la DCE avant sont adoption par le Parlement européen. Faut-il faire assumer la dépollution collectivement à l'ensemble des usagers (selon des systèmes d'imposition) ou individuellement en fonction des usages qui impactent la ressource ? On retrouve ici au niveau bassin le même clivage apparu dans les débats au niveau européen.
- La troisième modalité concerne les *bonnes pratiques* que les usagers de l'eau sont tenus d'adopter. Elle réunit des propositions très diverses (domaine quantitatif et domaine qualitatif), ce qui ne permet pas de choisir l'une ou l'autre de ces propositions. *89% des répondants se retrouvent en accord avec cette modalité.* D'autre part, réaliser des économies d'eau, prévenir et lutter contre les pollutions fait appel au « bon sens moral » de tout un chacun. D'autant plus qu'on ne précise pas qui est ciblé ici. On peut être d'accord avec ces propositions dans l'absolu, mais le serait-on autant si on est soi-même désigné par ces restrictions ?

On retrouve derrière ces modalités trois manières d'orienter les programmes d'actions du bassin Adour-Garonne. On peut supposer qu'il s'agit d'une première manière de faire adhérer le public aux choix politiques définis dans les instances. Par ailleurs, les modalités, qui se présentent comme des grands ensembles de mesures, ne permettent pas d'exprimer des avis précis, mais seulement de valider des orientations générales et qui font appel au sens moral des individus. Nous verrons que ce tout dernier point capital revient très régulièrement dans tous les dispositifs de consultation : le grand public est généralement interpelé au moyen de

grandeurs qui s'inscrivent dans le cadre de la *cité civique*[287] (prééminence de l'intérêt général et du collectif sur les intérêts particuliers et l'individuel).

❖ **Solidaires d'amont en aval**. La seconde thématique fait directement allusion à l'enjeu n°6 du document de vulgarisation préliminaire : *des eaux stratégiques et fragiles : littoral et montagnes*. On présente la « solidarité amont-aval » à la fois comme un impératif moral et comme le produit de la concertation entre acteurs, matérialisée par des schémas d'aménagements. Comme pour l'enjeu n°6, on désigne la fréquentation touristique comme la principale responsable des dégradations de la montagne et du littoral, justifiant que les acteurs territoriaux ne puissent à eux seuls s'acquitter des coûts de restauration. Cela pose la question du partage des coûts avec d'autres acteurs extérieurs au territoire.



Solidaires d'amont en aval

Les fleuves courent de la source à l'océan : ils relient l'amont à l'aval : **c'est le lien de solidarité entre les usagers de l'eau,** qui justifie pleinement la **gestion au niveau du bassin fluvial.** Dans ce cadre géographique, la **concertation** entre les élus et tous les usagers permet d'établir des schémas d'aménagement et de financement commun.

Les visiteurs et les touristes apportent de la vitalité aux régions montagnardes et littorales, mais causent des **pointes de consommation et de pollution** qui nécessitent des travaux coûteux pour les communes concernées.

2 Conscient de cette solidarité, à quel point êtes-vous d'accord avec chaque proposition suivante ?

- Il est normal que chacun utilise à volonté l'eau qu'il trouve près de chez lui, pour satisfaire ses besoins ; _____
- Il faut des règles de partage de l'eau disponible et fixer certaines priorités collectives (besoins d'eau potable, de l'industrie, de l'agriculture, préservation du milieu naturel, etc.) ; _____
- Il faut créer de nouvelles réserves d'eau pour maintenir un débit suffisant dans les rivières, en toute saison ; _____
- La montagne et le littoral doivent bénéficier d'une protection particulière par des aides majorées, _

- Comme pour la thématique précédente, la première modalité introduit une vision utilitariste justifiant la satisfaction des besoins humains sans restriction. L'expression

[287] BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris.

« *chacun trouve à volonté l'eau près de chez lui* » suggère une approche individualiste négative de l'usage de l'eau (consommation et prélèvement selon ce qui est disponible chez soi), que les conventions sociales relevant de la *cité civique* tendent à condamner. On peut supposer qu'il s'agit là d'une manière d'interpeler ce sentiment de justice des répondants pour qu'ils réfutent d'emblée cette première proposition. En effet, *seuls 14% des répondants sont d'accord avec cette modalité, 26% moyennement d'accord et 57% ne sont pas d'accord.*

- Ainsi, en réaction, la seconde modalité propose d'apporter une solution en termes de « solidarité » pour corriger cette injustice, en instituant des règles de partage de l'eau et en fixant des priorités (règles qui existent déjà, cf. les différentes lois sur l'eau, les arrêtés et les programmes d'action, …). De ce fait *75% des répondants sont favorables à cette solution, 21% moyennement d'accord et seulement 3% ne sont pas d'accord.* De la sorte, le questionnement oriente les répondants vers les règlementations et les choix politiques portés par le Comité de Bassin.

- La troisième modalité renvoie directement à la proposition de réaliser des réservoirs destinés à pallier les pénuries d'eau en période d'étiage. Il n'est pas précisé le format des ouvrages et la destination vers des usages plus particulièrement concernés par le problème. Pourtant, en seconde lecture, la proposition fait implicitement référence au projet de grand réservoir de Charlas qui avait fait l'objet du débat public du même nom en 2003, l'année précédant l'élaboration du questionnaire. Ainsi, interroger le public sur la solution des réservoirs peut être interprété comme une manière de prendre à défaut ceux qui avaient fait obstacle au projet. Sur le principe général de créations de nouvelles réserves, *56% des répondants sont d'accord, 24% sont moyennement d'accord et 14% ne sont pas d'accord.* Rappelons que les agriculteurs très favorables au projet et le monde rural en général sont surreprésentés parmi les répondants.

- Enfin la quatrième modalité de réponse revient sur les risques particuliers de la montagne et du littoral et interroge pour savoir si ces milieux doivent bénéficier de régimes de gestion particuliers, en mentionnant, en creux, un principe de solidarité financière. Les collectivités mieux loties doivent-elles subvenir aux besoins de ces territoires vulnérables ? *51% des répondants sont d'accord, 29% moyennement*

d'accord, 12% ne sont pas d'accord.

Dans l'ensemble, la question 2 présente un principe de « solidarité » de manière très consensuelle. Il s'agit encore une fois de sonder le public pour estimer s'il est en accord sur le fond de la politique du Comité de Bassin. Rappelons cependant que si la solidarité renvoie dans le sens commun à la cité civique, elle renvoie également au régime de financement de la politique des bassins (ex. assouplir le principe pollueur-payeur en faisant porter sur les uns le coût de mesures qui profitent à d'autres, et souvent sans que les premiers en soient conscients).

❖ **Préserver les milieux aquatiques.** Cette troisième thématique renvoie à l'enjeu n°3 (*« zones humides, rivières, lacs : une restauration indispensable »*) du document synthétique des *« enjeux pour l'eau, des questions pour tous »*. Le milieu naturel aquatique est présenté ici selon des figures que le grand public est supposé capable d'identifier : les poissons en bonne santé, la richesse de la biodiversité, les zones humides… le tout envisagé comme autant d'indicateurs du bon état écologique exigé par la DCE. Il est question de maintenir le caractère naturel et fonctionnel des milieux.

Préserver les milieux aquatiques

Nos rivières, comme les autres milieux aquatiques, sont des lieux de vie pour les poissons, les insectes et les plantes… à condition que soit maintenu un bon équilibre entre la qualité de l'eau, la diversité biologique du lit et la richesse végétale des berges. **On appelle cet équilibre, le "bon état écologique":** il permet la baignade, entre autres.

Les poissons migrateurs remontent le cours des rivières pour se reproduire en amont (saumons, aloses, lamproies…) lorsqu'ils n'en sont pas empêchés par des obstacles ou la pollution. Leur présence est aussi la preuve d'un bon état écologique.

Longtemps considérées -à tort- comme malsaines, les zones humides (marais, tourbières) sont de mieux en mieux reconnues pour leur richesse en espèces animales et végétales, ainsi que pour leur rôle régulateur du régime des eaux.

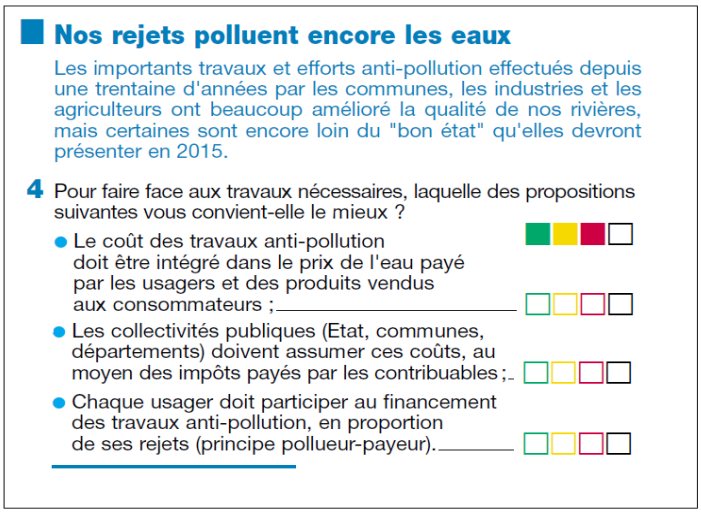
3 Quelle importance donnez-vous à chaque action suivante ?

- Rendre franchissables les obstacles sur les rivières, pour permettre aux poissons de retrouver leur parcours vers l'amont ; ____
- Aider les agriculteurs à entretenir les zones humides ; ____
- Interdire le drainage et le remblaiement de ces zones par des déchets ou gravats. ____

- La première proposition fait intervenir la libre circulation des poissons dans les rivières, pour assurer leur reproduction et leur développement. Cette mesure existe déjà par endroits, souvent portée par les associations locales. Notamment des acteurs de l'énergie hydroélectrique (dont EDF) se sont vus imposer d'installer des « passes à saumons » sur les ouvrages hydroélectriques. Pour cette nouvelle proposition consensuelle, *78% des répondants sont d'accord, 17% sont moyennement d'accord et 3% ne sont pas d'accord*.
- Comme pour la thématique n°2 *« solidaires d'amont en aval »*, la seconde modalité concerne les agriculteurs qu'il conviendrait de soutenir financièrement pour leur permettre d'assurer l'entretien des zones humides. Ce qui est remarquable, c'est que deux modalités sont associées d'emblée (1) aider les agriculteurs, 2) les agriculteurs doivent entretenir les zones humides), sans qu'il soit possible de les dissocier. Nous pouvons interpréter cette formulation comme très orientée en faveur des agriculteurs. *61% des répondants sont d'accord, 28% sont moyennement d'accord et 7% ne sont pas d'accord.*
- La troisième modalité se réfère à des détériorations qui concernent la plupart des usages : agricoles (drainage), domestiques (déchets et rejets), industriels (granulats). Il s'agit dès lors de réglementer des pratiques sans pour autant que leur énumération ne soit exhaustive au regard de toutes les pratiques qui ont un impact sur le milieu. Sont notamment absents la référence aux pressions liées aux pesticides, nitrates, métaux lourds, contaminations diverses, etc. *72% des répondants sont d'accord, 11% sont moyennement d'accord et 11% ne sont pas d'accord.*

La troisième thématique aborde la question du financement de la préservation des milieux naturels remarquables. Elle fournit des indicateurs du « bon état écologique » selon des critères de vitalité de la faune et de la flore, d'après des éléments « sensibles » ou « visibles ». De même, les mesures préconisées pour préserver les milieux relèvent de solutions « visibles » et communément admises. En quelque sorte, la qualité de l'environnement s'évalue par ce qui se donne à voir : libre circulation des poissons, biodiversité abondante, absence de déchets. Inversement, des facteurs de dégradation non perceptibles ne sont pas suggérés parmi les propositions soumises au questionnement. La modalité concernant l'agriculture apparaît nettement orientée.

❖ **Les rejets polluent encore les eaux.** La thématique n°4 se réfère à l'enjeu n°1 du document des *neuf enjeux*. Elle désigne implicitement les ouvrages destinés à traiter la pollution de manière curative : équipements d'épuration, réseaux d'assainissement, collecte des effluents, etc. Les propositions suggérées soulèvent la question du financement de ces équipements indispensables au maintien de la qualité de l'eau.



Nos rejets polluent encore les eaux

Les importants travaux et efforts anti-pollution effectués depuis une trentaine d'années par les communes, les industries et les agriculteurs ont beaucoup amélioré la qualité de nos rivières, mais certaines sont encore loin du "bon état" qu'elles devront présenter en 2015.

4 Pour faire face aux travaux nécessaires, laquelle des propositions suivantes vous convient-elle le mieux ?

- Le coût des travaux anti-pollution doit être intégré dans le prix de l'eau payé par les usagers et des produits vendus aux consommateurs ;
- Les collectivités publiques (Etat, communes, départements) doivent assumer ces coûts, au moyen des impôts payés par les contribuables ;
- Chaque usager doit participer au financement des travaux anti-pollution, en proportion de ses rejets (principe pollueur-payeur).

- Dans la première modalité, les coûts des ouvrages sont imputés selon les mécanismes du marché selon une logique individualisante. Autrement dit, quand les usagers économiques sont responsables des dommages causés au milieu, donc on leur impute individuellement le coût en le répercutant sur le prix des services et des produits mis sur le marché. De la sorte, les consommateurs et usagers sont principalement visés pour s'acquitter des coûts de réparation induits. En général, ce principe est surtout redouté de la part des acteurs économiques, qui considèrent que les consommateurs risquent de se tourner vers les produits concurrents, moins chers car non soumis à la même réglementation. *Seuls 24% des répondants sont favorables à cette perspective, 32% le sont moyennement et 39% ne le sont pas.*

- Pour la seconde modalité, ce sont les collectivités qui doivent assurer le financement des équipements d'assainissement. Ce qui signifie que les financements seront issus de taxes versées par les contribuables locaux. Au final, les usagers particuliers s'acquitteront de la même manière via l'impôt du surcoût mais à la différence du premier cas, les produits locaux resteraient compétitifs. Et surtout, cela fait référence au principe de solidarité par lequel on collectivise le recouvrement des dépenses. Les

répondants sont ici partagés : *35% des répondants sont d'accord, 35% sont moyennement d'accord et 27% ne sont pas d'accord.*

- Enfin la troisième modalité suggère une application stricte du « principe pollueur-payeur ». Comme pour la thématique n°2 du questionnaire, cette modalité arrive en dernière option après deux propositions plutôt impopulaires. Ainsi, *74% des répondants sont d'accord, 14% sont moyennement d'accord et 10% ne sont pas d'accord*. A la différence des deux premières modalités, le principe pollueur-payeur fait appel au sens moral des individus selon, encore une fois la *cité civique*. Mais dans la pratique, nous ne voyons pas quelle différence il y a entre cette modalité et la première, si ce n'est la manière de présenter les choses en faisant appel à une grandeur civique.

Cette quatrième section pose la question du traitement de la pollution de manière curative (*« qui doit payer les frais de réparation ? »*). Il manque clairement une modalité posée en termes de traitement préventif (*« comment réduire en amont le volume des polluants ? »*). En somme, le questionnaire part du principe que ce qui est au cœur de la problématique des mesures de dépollution est moins la modification des usages de l'eau que le coût de leur traitement curatif. De même que le débat semble se réduire à la question de qui doit financer les mesures.

❖ **Responsabiliser l'usage des produits toxiques.** Cette cinquième section introduit un lien entre les polluants d'origines domestiques et la dégradation des milieux d'une part, et la santé d'autre part. L'objet de ce questionnement est de connaître le sentiment des répondants à l'égard de deux types de mesures *a priori* complémentaires.

Des produits polluants sont utilisés pour certaines fabrications, le nettoyage et la désinfection. Leurs résidus peuvent atteindre les rivières et l'eau souterraine et leur présence dans les denrées consommées peut nuire à la santé. Plusieurs moyens peuvent se combiner **pour rendre plus efficace la lutte contre la pollution et préserver la santé :**

5 Quelle efficacité attribuez-vous à chaque proposition suivante ?

- Il est **nécessaire** que les consommateurs soient **informés** de ce risque, pour qu'ils puissent **choisir** les produits - même plus chers - fabriqués en respectant l'environnement et la santé ; ____
- L'Administration doit **interdire** l'usage des produits nuisibles et **contrôler** le respect de cette interdiction. ____

- La première proposition suggère, comme pour la thématique précédente, de laisser faire le marché afin que les consommateurs informés puissent exclure eux-mêmes les produits incriminés. Cela suppose un important effort de sensibilisation, mais au final ce sont les consommateurs qui endossent la responsabilité de choisir les « bons produits ». La question est orientée dans la mesure où il est précisé que la préférence en faveur de produits de meilleure qualité pourrait générer une hausse des prix des produits sur le marché. *75% des répondants sont d'accord, 19% sont moyennement d'accord et 4% ne sont pas d'accord.*

- La seconde modalité évoque une solution réglementaire, qui consiste à interdire la mise sur le marché de produits dangereux. C'est par exemple le cas de l'interdiction des phosphates dans les lessives et du plomb dans les peintures. Par essence, cette solution se substitue à la précédente et fait assumer la sélection des produits par la réglementation. *84% des répondants sont d'accord, 10% sont moyennement d'accord et 5% ne sont pas d'accord.*

Entre faire reposer la régulation des produits dangereux sur le choix des consommateurs (mécanisme lié au *libre arbitre* et à la transparence de l'information) ou sur l'interdiction règlementaire (mécanisme *autoritaire*), les répondants sont favorables aux deux options bien qu'elles soient contradictoires. Sans doute l'auteur du questionnaire s'attendait-il à ce que les répondants tranchent plus nettement entre l'une ou l'autre de ces modalités.

❖ **Les pollutions d'origine agricole.** On aborde maintenant la question capitale dans le bassin des pollutions diffuses d'origine agricole, les nitrates et les pesticides. Le ton est particulièrement orienté. L'énoncé met en avant les bénéfices économiques et sociaux que la société tire de l'activité agricole visant les meilleurs produits obtenus au moindre coût. Les pollutions liées à l'agriculture intensive sont d'emblée présentées comme un mal nécessaire.

L'utilisation des engrais, insecticides et désherbants a pour but d'améliorer les rendements, la qualité des produits agricoles, le revenu des agriculteurs et de réduire les prix payés par les consommateurs. **Mais lorsque la pluie les entraine, ces produits causent ou aggravent la pollution des rivières et des eaux souterraines.**

6 Quel degré de priorité accordez-vous à chaque proposition suivante ?

- Réduire l'usage de ces produits et limiter leur ruissellement ou infiltration dans l'eau ; ____
- Fabriquer des insecticides et désherbants inoffensifs pour l'environnement et la santé ; ____
- Informer les consommateurs sur les différents modes de production et leurs risques, pour qu'ils sélectionnent les denrées résultant des meilleurs procédés. ____

- La première modalité suggère deux choses différentes. La première propose de limiter l'usage des produits chimiques. La seconde de limiter leur ruissellement. Il y a donc ici une association discutable entre deux options de nature différente. La première option pourrait se traduire par une réglementation plus stricte concernant l'usage des produits dangereux, tandis que la seconde option pourrait simplement se substituer à la première. Le fait d'associer ces deux options, qui visent les agriculteurs, ne permet pas de choisir entre l'une ou l'autre, ce qui rend l'interprétation de cette modalité inopérante. D'autre part, la seconde option suppose qu'il existe des moyens sûrs pour limiter l'infiltration des pollutions diffuses. Ce qui n'est pas le cas, mais l'idée séduit et suscite l'adhésion des répondants. *78% des répondants sont d'accord, 14% sont moyennement d'accord et 5% ne sont pas d'accord.*

- Dans la seconde proposition, on s'en remet aux fabricants de produits chimiques pour qu'ils mettent sur le marché des solutions miracles. Sans doute les répondants sceptiques sont ici des individus qui redoutent que ces produits inoffensifs soient en même temps inefficaces. *81% des répondants sont d'accord, 11% sont moyennement d'accord et 6% ne sont pas d'accord.*

- Selon la troisième modalité, il ne s'agit plus de réglementer les pratiques agricoles, mais de s'en remettre une nouvelle fois aux mécanismes du marché afin que les consommateurs assument la sélection de produits issus de pratiques respectueuses de l'environnement. Il s'agit donc d'imputer la responsabilité des mesures sur les consommateurs eux-mêmes. De ce fait le consensus, encore large, est cependant moins net. *68% des répondants sont d'accord, 21% sont moyennement d'accord et 9% ne sont pas d'accord.*

Cette thématique qui concerne l'agriculture est particulièrement sujette à caution, dans la mesure où les répondants doivent choisir entre s'en remettre à la technique (dispositifs contre l'infiltration, produits inoffensifs), ou s'en remettre aux consommateurs. L'éventail des propositions est en somme quelque peu mince. Notamment il n'y pas grand-chose concernant les changements de pratiques agricoles, ou en tout cas, ce n'est pas exprimé assez clairement.

❖ **L'eau potable sûre et non-gaspillée.** Cette question fait allusion à l'enjeu n°5 des *neuf enjeux*, et plus particulièrement à la thématique de la qualité sanitaire de l'eau. Un élément dans la partie introductive renvoie à la qualification des normes de potabilité de l'eau : *« satisfaire des normes de qualité de plus en plus sévères »*. Cet item fait référence aux exigences croissantes en matière de qualité sanitaire de l'eau et notamment la nécessité de préserver l'eau à la source. Cette question permet de mettre en balance la problématique de la qualité sanitaire avec celle du prix à payer pour assurer cette qualité. Dans cette perspective, le prix de l'eau du robinet correspond aux différents coûts de traitement dans la production d'eau potable.

L'eau potable : sûre et non-gaspillée

La qualité de l'eau du robinet est contrôlée chaque jour, pour satisfaire à des **normes de sécurité de plus en plus sévères**. En moyenne, cette eau coûte moins de 3 € /m³ (1000 litres !) : de 50 à 200 fois moins cher que l'eau vendue en bouteilles ! **Ce prix comprend tous les coûts** de production, de potabilisation, de distribution, puis de collecte et d'épuration des eaux usées, ainsi que les mesures de sécurité pour la santé.

Dans certaines régions, **les eaux souterraines remplacent les eaux de surface** (rivières et leurs nappes), pour l'alimentation, l'hygiène et la vie économique. Il faut **préserver ce capital** de toute forme de gaspillage et de dégradation.

7 Pour augmenter la sécurité et limiter le coût de l'eau potable, quel niveau d'efficacité attribuez-vous à chaque proposition suivante ? :

- Eliminer tout rejet de pollution à proximité des prises d'eau (rivières, sources et nappes souterraines) ; ____
- Sensibiliser les consommateurs pour qu'ils évitent de gaspiller l'eau et de rejeter des déchets polluants ; ____
- Bien entretenir les réseaux de distribution d'eau pour éviter les fuites ; ____
- Réserver l'usage des eaux souterraines de bonne qualité, prioritairement à la production d'eau potable. ____

8 Quel est votre degré de confiance dans la sécurité sanitaire de l'eau du robinet ?

- Chez vous ____
- En France (en général) ____

- La première suggestion préconisée se réfère à la protection des sources d'eau servant à la production d'eau potable. Cela revient à protéger systématiquement les périmètres de captage, ce qui est difficile sur les plans technique, financier et politique. Mais la question est posée dans l'absolu, alors dans l'absolu, on adhère au principe. *87% des répondants sont d'accord, 8% sont moyennement d'accord et 4% ne sont pas d'accord.*

- La seconde suggestion évoque une fois de plus le mécanisme qui passe par l'information des consommateurs, donc des instruments du marché comme régulateurs des « bonnes pratiques ». Cela suppose qu'une meilleure information améliorerait la rationalité des consommateurs, et qu'automatiquement, ils adopteraient un comportement plus respectueux de la ressource en eau. Diffuser une information ne présente aucun caractère contraignant, et donc suscite l'adhésion des répondants. *87%*

des répondants sont d'accord, 11% sont moyennement d'accord et 1% ne sont pas d'accord.

- La troisième proposition présente la problématique de l'entretien du réseau d'adduction pour limiter les fuites. Cela soulève le problème du coût très lourd du renouvellement du patrimoine des adductions d'eau dont l'horizon se rapproche, étant donné que l'essentiel des équipements est désuet et en mauvais état. *83% des répondants sont d'accord, 14% sont moyennement d'accord et 1% ne sont pas d'accord.* Mais on ne précise pas que la fiabilisation du réseau coûterait extrêmement cher. Sans doute les tendances auraient variées si on avait apporté cette précision.
- Enfin la quatrième proposition invoque la problématique de la surexploitation des eaux souterraines, et préconise de les réserver prioritairement ou uniquement à la production de l'eau potable. Le problème est celui des litiges potentiels entre les principaux usagers des nappes souterraines dont en particulier les usages agricoles et industriels. Mais on n'évoque pas ces autres usages. *81% des répondants sont d'accord, 13% sont moyennement d'accord et 3% ne sont pas d'accord.* Là encore, les tendances auraient peut-être variées avec de plus amples informations.

La thématique présente le problème de l'eau potable comme un enjeu fondamental du bassin. Les propositions, telles qu'elles sont formulées, sont très consensuelles. Bien qu'il ne soit pas explicitement mentionné ainsi, cela fait référence à un enjeu de santé publique dont les pouvoirs publics sont traditionnellement les garants. Le questionnaire en appelle à la responsabilité des usagers, complémentaire de celle des pouvoirs publics, par le biais de *bonnes pratiques* à adopter. Mais une dimension est omise dans cette présentation, à savoir les modalités de production d'eau potable. Par exemple, le public n'est pas interrogé sur le type de gestion à privilégier entre régie publique ou délégation à des sociétés privées.
De son côté, la question 8 présentée ci-dessous apparaît comme un appendice de la question précédente sur la problématique de l'eau potable. Elle tente de mesurer une dimension subsidiaire à la santé publique, celle de la confiance en l'eau distribuée.

- Ainsi les deux modalités pourraient dans une certaine mesure constituer un indice de confiance des consommateurs dans l'eau du robinet. Pour la première modalité, *50% des répondants font confiance à la sécurité sanitaire de l'eau du robinet à domicile,*

38% font moyennement confiance et 10% ne font pas confiance. Pour la seconde modalité, *ils ne sont plus que 28% de répondants à faire confiance à la sécurité sanitaire de l'eau du robinet en France en général, 52% font moyennement confiance et 13% ne font pas confiance.*

La distinction entre les risques « chez vous » et « en France en général » introduit la variable d'un écart potentiel de perception de la qualité de l'eau d'une région à une autre. Si on connaît la qualité de l'eau chez soi, en l'occurrence parce que les autorités locales informent en cas de problème, en revanche il est moins évident d'accéder à cette information ailleurs. C'est probablement l'occasion dans l'enquête de mesurer le degré de confiance, et donc d'attachement, des populations à leurs administrations de tutelle dans la gestion de la qualité de l'eau.

- **Maîtrisons l'eau et nos demandes.** Après la problématique de la qualité de l'eau, la neuvième et dernière thématique aborde la question de la quantité. Les deux grands enjeux évoqués sont les « graves sécheresses » et les « crues violentes ». Il est précisé que les sécheresses sont amplifiées en été au moment où l'irrigation, ainsi qu'une plus forte demande liée à l'activité touristique, prélèvent davantage de ressource dans les rivières et les nappes souterraines. D'emblée la solution de rétention d'eau est préconisée comme une voie évidente. Il reste à tester l'acceptabilité des autres mesures mise en débat.

Maîtrisons l'eau et nos demandes

Dans le Bassin Adour-Garonne, le contraste est fort entre :

- de **graves sécheresses** en été, au moment où l'irrigation des cultures et l'afflux des touristes augmentent les prélèvements d'eau et aggravent la faiblesse des débits des rivières. Mais celle-ci se prolonge au-delà de ces usages de pointe. Des barrages peuvent retenir de l'eau en hiver et au printemps pour réalimenter les rivières en période de pénurie. Mais il importe également d'économiser l'eau et de mieux utiliser les ressources existantes.
- des **crues violentes** et soudaines causent des inondations, parfois meurtrières et dévastatrices, en d'autres saisons. Des digues peuvent protéger des constructions existantes, mais on doit aussi empêcher d'en créer de nouvelles en zone inondable.

9 A quel point êtes-vous d'accord avec chaque proposition suivante ?

- Economiser sur tous les usages de l'eau et bien utiliser toutes les ressources existantes ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Réduire les surfaces irriguées, avec le risque de faire disparaître de nombreuses exploitations agricoles ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Constituer et stocker des ressources nouvelles, (réserves) au moins dans certaines régions très déficitaires ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Construire des ouvrages de protection contre les crues (retenues d'eau,digues...) ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Renforcer la prévision et l'annonce des crues pour réduire les dégâts des inondations ; ☐ ☐ ☐ ☐
- Interdire d'installer des habitations et des activités économiques en zone inondable. ☐ ☐ ☐ ☐

- Pour la première proposition, l'économie de l'eau rassemble toutes les catégories d'usagers et pose un principe général formulé de façon à susciter une approbation générale. *83% des répondants sont d'accord, 12% sont moyennement d'accord et 4% ne sont pas d'accord.*

- La seconde modalité représente l'une des propositions les plus orientées en faveur des activités agricoles. On présente d'emblée la réduction des surfaces irriguées comme un facteur de disparition des exploitations agricoles. Dès lors, l'effet recherché est sans doute de rendre moralement inacceptable l'option consistant à limiter l'irrigation, en faisant passer les individus favorables à cette option pour des bourreaux. Ainsi, ils n'y a plus que *32% des répondants à être d'accord, 37% à être moyennement d'accord et 24% à être d'accord.*

- La troisième modalité préconise la solution des retenues d'eau, les « réserves » indiquées en introduction, au moins dans les régions les plus déficitaires. L'auteur ici

revient sur ce point avec un argument de compromis. Si on n'envisage pas un grand réservoir, autrement dit à la place du projet de Charlas, on pourrait en réaliser plusieurs à plus petite échelle, dans les zones les plus exposées à la sécheresse. *66% des répondants sont d'accord, 22% sont moyennement d'accord et 9% ne sont pas d'accord*.

Pour les trois dernières modalités, il est proposé des solutions destinées à limiter les risques ou l'exposition aux inondations. Les modalités mettent en balance la protection et la prévention.

- Pour la construction d'ouvrages de protection contre les crues (digues, retenues d'eau), *53% des répondants sont d'accord, 27% sont moyennement d'accord et 15% ne sont pas d'accord.*
- Pour le renforcement de la prévision et l'annonce des crues, *70% des répondants sont d'accord, 24% sont moyennement d'accord et 4% ne sont pas d'accord.*
- Pour l'interdiction d'installation d'habitations et d'équipements en zone inondable, *88% des répondants sont d'accord, 9% sont moyennement d'accord et 2% ne sont pas d'accord.*

Ces différentes propositions pour limiter les risques liés aux inondations sont formulées de telle sorte que les répondants sont conduits à valider la règlementation en vigueur, à savoir l'interdiction d'aménager en zones inondables, sans d'ailleurs que cette règle ne soit toujours appliquée de manière rigoureuse dans les documents d'urbanisme. On peut aussi considérer qu'il s'agit d'une stratégie pour indiquer aux maires que leurs administrés, répondant ici au questionnaire, sont majoritairement hostiles à une application assouplie de cette règle.

*

* *

Le questionnaire de 2005 reprend ainsi les thématiques établies dans le document des *neuf enjeux*, adopte également l'esprit qui était celui des négociations entre les autorités du bassin et les acteurs, qui consista à ménager les intérêts agricoles en orientant les questions et en jouant sur le sens moral des répondants des questionnaires, en invoquant les grandeurs de la

cité civique. Alors qu'on s'attendait à ce que le questionnaire soit l'occasion de prendre à témoin le public de la politique du bassin, nous avons plutôt l'impression que le dispositif met à l'épreuve la moralité des répondants afin de s'assurer les réponses souhaitées par le Comité de bassin. D'autre part, des propositions sont parfois présentées comme non-contradictoires quand elles le sont effectivement, et inversement, de même que certaines informations ont été omises alors qu'elles auraient pu produire des résultats différents.

En outre, les propositions renvoient à des mesures *tout azimut*, les participants devant se prononcer *dans l'absolu* : *« (dans l'absolu), êtes-vous d'accord pour exiger des économies d'eau, de limiter des rejets, d'interdire des pratiques, d'informer les usagers … »*. Dès lors, les répondants tendent à accorder un avis favorable à la plupart des préconisations qui leur semblent moralement acceptables *dans l'absolu*, avec souvent de larges majorités (entre 65 et 90% d'opinion favorable). En revanche, les avis sont moins favorables lorsque la formulation des préconisations est orientée de manière moralement inacceptable. La seconde modalité de la thématique « Maîtrisons l'eau et nos demandes » est particulièrement significative de ce procédé : *« Est-vous d'accord pour réduire les surface irriguées, avec le risque de faire disparaître de nombreuses exploitations agricoles ? »*. Ici il n'y a plus que 32 % de répondants favorables.

En bref, le questionnaire est très orienté. Le public semble avant tout avoir été mis à contribution pour appuyer des décisions négociées dans les instances du bassin. Nous allons voir à présent que les avis libres, retournés par une partie des répondants en même temps que ce questionnaire, présentent un visage tout à fait différent.

1.2 Les avis libres du public en 2005 : un bilan des critiques adressées à la politique du Comité de Bassin Adour-Garonne

En accompagnement des 27.000 questionnaires retournés à l'issue de la campagne de consultation 2005, figuraient 10.200 « avis libres » dont l'analyse révèle sous un autre jour le caractère contraint du questionnaire, les prises de position des répondants vis-à-vis de la

gestion de l'eau. On peut y voir une volonté de débordement du cadre étriqué de l'enquête initialement prévue par l'Agence de l'eau[288].

Les avis libres expriment clairement des réserves sur les modalités de la consultation et des critiques à l'égard des acteurs jugés responsables du déficit d'efficacité de la politique de l'eau. De nombreuses remarques dénoncent une partialité, un défaut de transparence dans la formulation des questions et soupçonnent l'influence des groupes d'intérêts. Les avis pointent également la responsabilité des usagers économiques de l'eau et plus particulièrement (pour 2/3 des observations) l'impact de l'agriculture (dont la maïsiculture) dans la pollution et l'exploitation de l'eau et, en retour, la faible contribution financière de cette profession aux redevances sur l'eau. L'unanimité affichée par le jeu de l'agrégation des réponses au questionnaire est ainsi fortement nuancée par les critiques des avis libres.

Trois grandes tendances apparaissent à la l'analyse détaillée d'un échantillon de 1 000 avis libres sélectionnés sur les 10 000 recueillis. L'expression du public procède d'un retournement de la désignation des responsabilités. Les usagers économiques de l'eau sont mis en avant, ainsi que les pouvoirs publics qui d'ailleurs n'apparaissaient pas explicitement dans le questionnaire. Une catégorisation permet de caractériser les niveaux de critiques :

1) 17,8% des avis mettent en avant la responsabilité des pouvoirs publics

2) 60,9% mettent en avant la responsabilité des acteurs économiques

3) 21,3% dénoncent l'organisation de la consultation

Nous proposons d'examiner de plus près les thèmes exprimés suivant ces trois catégories.

1.2.1 Les avis qui pointent la responsabilité des pouvoirs publics

Dans l'ensemble, 17,8 % des interrogés ont mis en évidence le rôle des acteurs politiques, qu'il s'agisse des élus, des administrations et des gestionnaires publics ou privés de l'eau.

[288] Les questions fermées et les avis libres de la consultation du public en Adour-Garonne de 2005 ont été analysés par un bureau d'étude qualifié dans les domaines du marketing et du développement commercial, qui pour l'essentiel s'est limité à exploiter des distributions de fréquences (tris à plat) des réponses au questionnaire.

- *La perception d'une réglementation mal appliquée ou mal adaptée (6,8%)*

Premièrement on constate que 6,8 % du total des interrogés pensent que les problèmes rencontrés dans la politique de l'eau sont précisément liés à des manquements concernant la réglementation (mauvaise application ou mauvaise adaptation des règlements aux problèmes). Cela traduit le sentiment d'un manque de volonté politique face à aux groupes d'intérêts soupçonnés de peser sur les décisions. Le bon niveau d'argumentation de certaines critiques à l'égard du poids du corporatisme dans la gestion de l'eau du bassin, donne à penser que certains des avis libres ont été exprimés par des acteurs initiés à la gouvernance de l'eau.

> *« Beaucoup de vos propositions ont déjà été mises en place. Il faut s'attacher à ce qu'elles soient vraiment efficaces ! »*

> *« Il est primordial de responsabiliser chaque utilisateur d'eau et non pas de diluer les responsabilités avec les collectivités publiques. Vous ne parlez pas des constructions de piscines privées qui augmentent... ? L'eau c'est notre santé et celle des animaux, sommes nous prêts à payer plus pour notre santé et la vie, ou valorisons nous le profit et les loisirs (piscine privée + +) ? »*

> *« Que font les pouvoirs publics contre le gaspillage de l'eau en période de sécheresse : - des terrains de golf ; - des pelouses municipales ; - des pelouses privées ; (arrosages automatiques) de certains particuliers sans scrupules ? »*

- *La perception d'une politique de l'eau opaque et peu accessible (6,4%)*

En relation avec l'impression que les responsables politiques « auraient des choses à cacher », 6,4 % des interrogés demandent que ces derniers s'engagent à rendre des comptes à propos des modalités des choix collectifs, et ceci en évoquant le principe de transparence. Il est également attendu que soient justifiés les engagements pris avec les partenaires de la gestion de l'eau présentés comme des lobbies ou des compagnies privées sans scrupules.

> *« La faiblesse des pouvoirs publics laisse les sociétés privées et les différents "lobbies" agricoles et industriels trop souvent dominer le marché. Jusqu'à quand? »*

> *« Les élus (municipaux, en particulier) devraient mieux informer leurs administrés sur les problèmes de l'eau et sur la gestion des syndicats de l'eau et se montrer très vigilants dans leurs discussions avec les Sociétés privées qui ont un véritable monopole sur le service des Eaux. »*

- *La question du prix de l'eau et le débat latent entre gestion publique et gestion privée de l'eau (4,6%)*

De fait, le grand public lie rapidement l'exigence de transparence à celui du prix de l'eau. Justifier ses choix pour un responsable politique revient en grande partie à justifier le coût de l'eau et les éventuelles augmentations de prix. Dans les représentations collectives, l'augmentation du prix de l'eau est associée à une gestion des opérateurs privés qui chercheraient à maximiser leurs profits. Comme nous le verrons plus loin, ce sentiment peut être interprété par le fait que la question du coût important de la rénovation des réseaux d'adduction n'a pas été présentée comme un enjeu majeur. En l'absence d'une information sur cet investissement à venir, l'augmentation du prix de l'eau est considérée comme un simple gain financier pour les opérateurs.

> *« Il faut restaurer une gestion de l'eau par le service public. »*

> *« Pourquoi y a-t-il des disputes énormes sur le prix de l'eau ? Le fait de déléguer à des sociétés privées le soin de distribuer l'eau en lieu et place des communes me paraît être un facteur aggravant quant au prix de l'eau... »*

> *« En " 1 " à la question : Eliminer les pollutions produites... je reste réservé sur ma réponse car le coût peut être différent selon que la gestion de l'eau est assurée par un service public ou un service privé. Le privé ayant pour préoccupation première de faire des profits. »*

1.2.2 Les avis qui pointent la responsabilité des acteurs économiques

Dans un deuxième temps, les interrogés ont souligné la responsabilité des acteurs économiques. Il s'agit des réactions les plus fréquentes puisqu'au total elles concernent 60,9 % des expressions rencontrées.

- *Une lourde mise en cause des pratiques agricoles dominantes dans le bassin et de la faiblesse de leur contribution financière (41,2%)*

L'élément le plus caractéristique de cette catégorie est que les deux tiers des expressions qui mettent en avant la responsabilité des acteurs économiques concernent directement les pratiques agricoles intensives. Le profil de ces pratiques renvoie explicitement à la culture du maïs, jugée très gourmande en eau, voire gaspilleuse, polluante et peu disposée à s'acquitter des redevances qu'elle doit acquitter en vertu du principe pollueur-payeur. Ainsi dans le

détail, 13,4 % du total des interrogés réclament une application équitable du principe pollueur-payeur ; 10,9 % demandent une réduction de la culture du maïs ; 5,6 % la réduction de l'irrigation (au nom de la maîtrise des gaspillages) ; 4,8% la réduction de l'utilisation des intrants agricoles (nitrates, pesticides) …

Cette expression du public évoque un type d'agriculture, de manière souvent caricaturale, dont les pratiques feraient obstacle à l'amélioration de la qualité de l'eau. Cette surreprésentation des critiques vis-à-vis de l'agriculture irriguée souligne l'incompréhension entre l'agriculture irriguée et ses détracteurs.

> *« Pourquoi ne sommes-nous pas égalitaires sur la consommation, pourquoi l'agriculture qui en consomme 80 % et qui la pollue le plus ne la paye pas et ne paye que 1 % de dépollution. »*
>
> *« Il n'est pas normal que le coût des travaux antipollution soit assumé par les seuls citoyens sous forme d'impôts ou répercuté sur les produits. C'est aux pollueurs d'assumer le coût ; il faut aussi taxer le capital et la bourse. »*
>
> *« Réduire les surfaces irriguées, en "" réadaptant "" les cultures à l'environnement. Privilégier les cultures ne nécessitant que peu d'irrigation. L'irrigation devrait se faire obligatoirement la nuit (problème d'évaporation). * Améliorer le "" pH "" des terres agricoles pour limiter les pertes par lessivage des éléments (azote...). »*
>
> *« On ne peut qu'être d'accord sur presque tout. Au lieu de cultiver du maïs, chercher d'autres cultures moins gourmandes en eau. »*
>
> *« Les agriculteurs devraient cultiver plus de biocarburants moins gourmands en eau plutôt que du maïs. »*

- *Une demande (faible) en faveur du maintien des formes d'agricultures dominantes (4,5%).*

A l'inverse, dans une faible mesure, une partie des répondants demande la création de nouvelles réserves (2,9 %), et l'augmentation des subventions agricoles (1,6 %).

> *« Il me semble indispensable de créer de nouvelles réserves qui seront vitales pour les décennies á venir. »*
> *« Pour plus de réserve d'eau en surface, créer barrages et lacs collinaires et forages en profondeur. »*

- *Une demande (faible) pour une plus grande implication de l'industrie (1,2%)*

Si l'agriculture, fait l'objet de critiques nombreuses, l'industrie est quasiment absente des griefs des répondants.

> *« Des taxes très élevées devraient être mises en place pour les industries les plus polluantes, afin que les déchets soient diminués. Des campagnes d'affichage devraient montrer les conséquences de la pollution sur notre planète à long terme »*

- *La reconnaissance des « bonnes pratiques » à adopter dans l'espace domestique (7,4%)*

L'espace domestique est reconnu comme étant un domaine sur lequel des efforts peuvent être consentis par chacun. Ainsi, 4,5 % des répondants insistent pour généraliser des systèmes d'adduction d'eau en double réseau (pour l'eau potable et l'eau non potable). Ils sont en outre 1,7 % à suggérer la réduction de la consommation domestique (jardins, piscines, hygiène,..) et 1,2 % la réduction des déchets ménagers en interaction avec les milieux aquatiques.

> *« Encourager le stockage/ l'utilisation d'eau de pluie pour les usages domestiques; développer le lagunage des affluents; pratiquer une double distribution: potable et non potable; les élus sont payés pour décider, sans céder aux groupes de pression. »*

> *« Au niveau des particuliers : favoriser, comme pour les énergies renouvelables, crédit d'impôt par ex. l'installation d'équipements qui limitent la consommation d'eau et permettent sa récupération (ex : toilettes double chasse qui utilise l'eau de pluie, douches plus adaptées, collecteurs d'eau...). »*

> *« Est il vraiment utopique de penser qu'il faudra peut être un jour s'orienter vers un double circuit d'eau domestique (potable et pour autres usages) avec des tarifs adaptés en conséquence ? »*

- *L'entretien « collectif » des milieux (7,8 %)*

A propos de l'entretien des milieux, l'opinion exprimée s'oriente vers deux idées principales. La première idée concerne l'entretien et la préservation des milieux à proprement parler. On observe que 2,9 % des répondants jugent important l'entretien des rivières et la préservation des zones humides. Cependant, ils précisent bien que l'entretien des milieux relève d'une responsabilité collective. La seconde idée renvoie à la maintenance des équipements, notamment les équipements d'adduction et d'assainissement. Ils sont 4,9 % à soulever la question de la modernisation de l'équipement collectif. Néanmoins, à la façon dont la question des équipements a été reçue par les répondants, ils ne semblent pas avoir pris

conscience de la charge budgétaire que représente le renouvellement des réseaux d'alimentation en eau potable.

« Il faut obliger les riverains à entretenir leurs rives. »

« Il faut mettre tous les efforts sur la réalisation des retenues d'eau, replanter les haies, faire des contrôles sur d'éventuelles fuites dans les établissements publics, privés, entreprises. »

1.2.3 Des critiques de l'organisation de la consultation

Une dernière série de critique s'adresse aux responsables de la mise en œuvre de la consultation (l'Agence de l'eau). Il s'agit d'un ensemble d'expressions qui concernent une évaluation du questionnaire en particulier ou de la consultation en général.

- *Une consultation encore trop timide dans la diffusion et dans les messages (7,4%)*

Une partie des répondants a estimé que la consultation n'a pas été suffisamment médiatisée (une prise de connaissance « par hasard »), ou bien a estimé n'avoir pas véritablement pris part aux « vrais enjeux » de la politique de l'eau, ou encore considère qu'elle n'a pas disposé de suffisamment d'informations pour pouvoir s'exprimer à bon escient. La solution pour le grand public aurait été de saisir plus largement les médias, notamment en multipliant les débats dans les émissions spécialisées sur les questions politiques et ailleurs. Des attentes sont exprimées pour un meilleur croisement des différentes problématiques environnementales (déchets, pollution de l'air, santé publique, changement climatique, …).

« Très bonne démarche et très bon questionnaire. Mais manque de diffusion et de distribution à un large public. »

« Eduquer les masses sur les déchets " courants " (cannettes, cigarettes, tessons, bouteilles...). Réfléchir au problème de la propriété privée et au domaine public aux abords des sources, ruisseaux et fleuves. Réfléchir au problème des produits de consommation courante nocifs et nuisibles pour l'environnement (lissiers, shampoings, javel, mousse à raser, savon, peintures...) au lieu des biodégradables. »

« Réception de ce document trop tardive (mi-octobre pour une ouverture des outils de consultation de mai à octobre). »

- *Des questions et des réponses orientées, incompréhensibles ou isolées des autres problématiques (12%)*

D'autres répondants ont noté que les questions fermées du questionnaire induisaient, par leur formulation, les réponses à indiquer. D'autant plus que l'avant propos du questionnaire précise que les *« options et propositions […] n'expriment pas le point de vue ou une préconisation du Comité de Bassin […] »*. Ces critiques révèlent un certain discrédit des dispositifs et de leurs créateurs dès lors que le public est en mesure de saisir les biais dans formulation des questions.

« Votre questionnaire me semble très orienté. Exemple : Réduire les surfaces irriguées... Faire disparaître de nombreuses exploitations etc. Il existe des moyens termes. Limiter les fuites sur les réseaux de distribution éviterait un prix exorbitant du m3 d'eau. »

« NB sur le point 9 : l'alternative proposée est trompeuse et oriente vers les réponses. Il faudrait réduire les surfaces cultivées en maïs et aider les agriculteurs à modifier leurs productions. Il faudrait cesser de faire financer par les particuliers l'eau dépensée par les agriculteurs. Le Comité Adour Garonne est le champion en France dans ce domaine !! »

« Questions parfois pas assez explicites. Il faut associer le paiement collectif des pollutions (dans une certaine mesure) au principe du pollueur-payeur. »

« Questions pas assez précises.»

- *Une expérience de consultation qui a marqué les esprits (1,9%)*

Une part modeste de répondants a exprimé l'intérêt pris dans la participation à cette expérience de consultation, en adressant sa reconnaissance aux responsables de la mise en œuvre de la consultation.

« Bien sur, le questionnaire est un excellent sensibilisateur à la problématique eau et l'idéal est évoqué. Vous avez fait du bon travail, bravo pour cette initiative. Vous allez vous faire beaucoup d'ennemis, mais l'autorité est indispensable pour sauver notre population et notre terre. »

« Il faudrait que les gens soient moins égoïstes. Bravo pour votre Combat qui n'est pas facile. »

*

* *

En conclusion, l'examen des avis libres ne rend pas compte de la même posture que ce qui a été constaté pour les questions fermées. On voit ici des avis qui pour beaucoup adoptent un point de vue critique à l'égard de l'Agence de l'eau et du Comité de bassin. Les avis libres sont ainsi un dispositif par lequel les publics peuvent exprimer un dissensus. On suspecte notamment ces derniers de faire le jeu des intérêts en orientant le questionnaire. Il se pose alors une question centrale : qui sont ces 10.200 répondants qui ont exprimés un avis libre ? S'agit-il d'individus nouvellement introduits dans le débat, ou bien des acteurs de l'eau qui s'expriment de manière masquée à travers ce dispositif ? Entre parenthèses, cette interrogation vaut également pour les questions fermées.

Ces informations, l'Agence de l'eau destinataire du retour de ces documents n'a pas pu les obtenir. S'il s'agit d'acteurs de l'eau, on y verrait une appropriation stratégique du dispositif par des acteurs contestataires que l'Agence de l'eau avait chois d'exclure. S'il s'agit d'individus nouvellement introduits, alors le dispositif des avis libres fournit des indications utiles quant au degré d'intéressement et de prise de position du grand public à propos de la politique de l'eau du bassin. Bien qu'il ait des connaissances lacunaires sur des questions techniques, financières ou sociales sur la manière dont la politique de l'eau est menée, le grand public semblerait alors manifester des capacités à tenir un rôle de public-témoin. La question qui se pose dans tous les cas est bien celle de la capacité des organismes de bassin à entendre et intégrer les critiques et les réserves qui ont été formulées, vrai *grand public* ou non.

1.3 L'expression du public lors de la consultation par cercles d'échange

La sélection par l'Agence de l'eau Adour-Garonne, pour la consultation du public 2005, du dispositif dit par *cercles d'échanges*, visait à répondre aux demandes du MEDD et de l'interbassin de rechercher des voies permettant de s'adresser directement au grand public. C'est ainsi qu'entre septembre et novembre 2005, l'Agence de l'eau Adour-Garonne a

organisé huit sessions de consultation du public par cercles d'échanges entre les mois de septembre et novembre, répartis sur tout le bassin (Tarn, Adour, Dordogne, Lot, Littoral, nappes profondes Gironde, Charente et Garonne).

Rappelons que les cercles d'échanges sont un dispositif dialogique labellisé par la mission des Agrobiosciences, qu'elle a élaboré comme une méthode de débat fondée sur un échange entre experts et non-experts des problématiques de l'eau, qui s'apportent réciproquement des informations autour d'une question fixée à l'avance. L'intérêt de cette procédure est qu'elle est supposée restaurer une certaine symétrie et un pluralisme dans l'expression des arguments.

Notre dispositif d'enquête a consisté à observer le déroulement de trois des huit cercles d'échanges (à Réalmont dans le département du Tarn, à Périgueux, et à Labège située dans l'agglomération toulousaine), afin de vérifier si le dispositif se prêtait à une prise à témoin du public sur les problématiques de l'eau du bassin. Il s'agissait de voir si la nature dialogique du dispositif de consultation par cercles d'échanges produisait des éléments substantiels pour alimenter la discussion sur la politique du bassin et de voir comment l'Agence de l'eau a-t-elle pu éventuellement s'en saisir. Pour mettre à l'épreuve cette hypothèse, nous proposons d'abord de décrire et de commenter ces observations qui portent sur le déroulement de la procédure, les règles du jeu. Puis dans un deuxième temps, nous montrons comment les participants se sont exprimés à propos des enjeux débattus. Ce qui est remarquable à ce propos, c'est qu'on retrouve exprimé le même « bon sens moral » des répondants que dans le questionnaire, alors que le dispositif est différent et aurait dû produire autre chose.

1.3.1 Les effets recherchés par l'Agence de l'eau des cercles d'échanges

La finalité de la consultation des cercles d'échanges était à l'origine de faire exprimer les individus différemment qu'ils ne le feraient via un questionnaire. En ayant pour objet de confronter dans un échange interactif, ouvert et équilibré entre experts et non-experts, il fixe établit un certain nombre de règles de fonctionnement, que le Service DCE a cependant adapté pour s'en assurer un certain contrôle.

- *Les règles du jeu : favoriser le pluralisme des publics et favoriser leur prise de parole.*

Les trois séances de cercles d'échanges observées étaient toutes organisées de la même manière. Une séance réunit autour de 80 à 100 personnes réparties par tables rondes de 10

participants dans un espace suffisamment spacieux pour éviter les interférences. Chaque table ronde de 8 et 10 participants, composée au préalable par les organisateurs sur la base d'une liste de volontaires et de personnes sélectionnées, réunit pour moitié des experts au titre de leur proximité avec une action organisée dans le domaine (profession, organisation syndicale ou associative…) et pour moitié de citoyens-habitants le lieu intéressés par le sujet de l'eau. Par souci de pluralisme, il a été fait en sorte que deux personnes présentant le même profil socioprofessionnel ne puissent se trouver à une même table. Parmi les participants à chaque table ont été désignés un animateur chargé de guider la discussion, et deux rapporteurs chargés de faire une synthèse partagée des débats. A l'issue de la discussion d'une durée de deux heures, la synthèse de chaque table a été rapportée devant l'assemblée de tous les participants et donne lieu à un bref débat. Les commentaires et les enregistrements des échanges ont été ensuite utilisés pour produire un document de synthèse de la séance à destination de l'Agence de l'eau.

Cependant, l'Agence de l'eau s'est assurée que les animateurs des tables et les rapporteurs étaient des « personnes sures », des membres du Service DCE ou des alliés qui partagent le même point de vue : employé de l'Agence de l'eau présenté comme un « habitant » parce qu'il habitait une commune voisine, ou parce qu'il était à la retraite …

Par exemple, la consultation par cercles d'échanges dans la commune de Labège, fut conjointement organisée par l'Agence de l'eau et la Communauté d'Agglomération du SICOVAL (Syndicat de développement des Communes de la Vallée de l'Hers) à laquelle Labège appartient. Chaque table comportait treize personnes de différentes catégories : trois *professionnels de l'eau* organisateurs du débat (personnels du SICOVAL et de l'Agence de l'eau), trois élus du territoire *a priori* moins au fait des questions débattues (un maire d'une commune et des conseillers municipaux des communes du SICOVAL), sept habitants des communes appartenant au SICOVAL et théoriquement invités grâce à différents moyens (courriers, emails, manifestations locales, etc.). Or souvent les participants invités au titre de « novices » ont été des proches ou des voisins des personnes clés, informés par le bouche à oreille.

- *L'organisation du débat : définir le bon état de l'eau et hiérarchiser les priorités d'action du bassin.* Le cadrage du débat a été très similaire dans les trois cas observés. Ce sont souvent les mêmes personnels de l'Agence de l'eau ont animé les tables, et les supports

matériels étaient les mêmes d'une séance à l'autre (version complète et synthèse des *neuf enjeux*, présentations Power Point). L'objectif était de veiller à l'homogénéité des séances, et à s'assurer que soient diffusés toujours les mêmes messages dans un souci de contrôle de la procédure.

L'ordre du jour organisait la séance en deux phases. La première phase, d'une durée d'environ une heure, consistait en une sorte de *brainstorming* autour de la définition *du bon état de l'eau*. La seconde phase, d'une durée de deux à trois heures selon les séances, consistait également à faire du *brainstorming*, mais cette fois-ci autour des *neuf enjeux* du bassin, l'un à après l'autre. Les animateurs de l'Agence de l'eau et leurs alliés veillaient à ce que les discussions ne débordent pas des formulations négociées avec le Groupe DCE, telles que nous les avons analysées dans le chapitre 5.

1.3.2 Le brainstorming autour de la définition « bon état » de l'eau

A l'ouverture de chaque séance, la présentation réalisée par l'Agence de l'eau des principes de la DCE et des *neuf enjeux* donnait le coup d'envoi de la procédure. Les éléments présentés résument les documents de synthèses de chacune des trois séances que nous avons observées[289]. Ces synthèses ayant été accomplies par les coorganisateurs des procédures, l'objectif de l'examen qui suit consiste à saisir ce que ces derniers, ainsi que l'Agence de l'eau ont retenu des ces tables rondes. Il en sera de même pour l'examen de la sous-partie relative au brainstorming autour des *neuf enjeux*.

❖ **Pas une, mais plusieurs définitions du bon état de l'eau**

Au cours de la première phase des séances, les participants ont confronté leurs différentes définitions du « bon état » de l'eau. Voici les définitions qui ont été retenues par les organisateurs du débat.

- *Le bon état de l'eau : la capacité à satisfaire les usages*

[289] Les synthèses ont été réalisées par les coorganisateurs des séances : la mission Agrobiosciences pour la séance de Réalmont, l'établissement public du bassin de la Dordogne (EPIDOR) pour celle de Périgueux, le SICOVAL pour celle de Labège, qui l'a en réalité fait faire par Sylvia Becerra et nous-mêmes, avec le concours du Master2 Professionnel « évaluation et management de la concertation » de l'Université Toulouse le Mirail.

Pour la plupart des usagers, le bon état est la capacité de satisfaire convenablement certains usages. Ainsi, une eau est bonne lorsqu'elle est utilisable pour les finalités attendues (et en particulier pour l'eau potable). Le bon état de la ressource est donc plutôt spontanément associé à des usages privés : d'une part, il représente la possibilité d'user librement et sans contrainte de l'eau à des fins privatives (jardinage, arrosage, cuisine, toilette, etc.) et d'autre part, il renvoie à la pérennité de ces usages privés :

« C'est pouvoir pêcher et aller se baigner »
« Moi je suis consommateur, ma référence c'est le robinet »
« Consommer et boire de l'eau facilement »
« L'eau doit être bonne pour « tous les usages », en « quantité suffisante »»
« Concilier tous les usages pour une meilleure qualité de l'eau »

Le « bon état » est principalement défini par des principes de « bon sens ». Il est souvent fondé en priorité sur des critères organoleptiques : c'est une eau disponible, de bon aspect visuel, qui a bon goût. Il renvoie aussi par extension aux caractéristiques sanitaires de la ressource liées à la consommation humaine (alimentation, baignade).

- *Le bon état de l'eau : le respect des équilibres écologiques*

Le bon état est également apprécié au travers de l'équilibre écologique et biogéochimique de la ressource et les participants font allusion à la fois aux aspects halieutiques et piscicoles, écosystémiques (gestion des zones humides), chimiques (lié à la maîtrise de la pollution et des impacts des activités humaines comme l'industrie, l'agriculture ou l'hydroélectricité).

« Le bon état des eaux c'est le bon état des rivières (débit soutenu) »
« C'est une eau non polluée par les usines »

Le « bon état » peut également renvoyer au caractère jugé naturel de la ressource c'est-à-dire exempt de toute intervention humaine pour la rendre utilisable à diverses fins. Cette observation rejoint les attentes exprimées lors de la consultation nationale de 2003, dans laquelle les usagers privilégiaient la qualité de l'eau à la source à sa mise en conformité par des procédés techniques. Outre le fait que la DCE préconise ce principe de respect de la qualité, les incidences politiques et financières d'une telle conception ne sont pas neutres.

« Le bon état, C'est quand il n'y a pas d'impact sur le vivant, et sur la

santé »

- *Le bon état de l'eau : comme résultat d'une régulation des usages*

La qualité de l'eau a également été définie en référence aux normes qui la déterminent. Le bon état de l'eau est alors défini comme le résultat :

- soit du respect des règles qui existent **:**

« Une eau potable conforme aux normes »

« Le bon état c'est quand on applique « simplement » les normes »

« La bonne qualité de l'eau c'est celle définie par la norme fixée »

- soit de la définition de normes mieux adaptées à la prise en compte de la vulnérabilité de la ressource **(**en matière de zones humides, d'urbanisation, d'agriculture, etc.) :

> *« Qui définit le bon état ? Les techniciens, les chercheurs, … Mais des nouveaux produits sont détectés beaucoup plus tard ! Il faut veiller à ce que le bon état puisse évoluer, les normes ne doivent pas être fixées une fois pour toutes »*

Le « bon état » est donc perçu comme un processus dynamique de régulation des usages : et comme le résultat de l'application de règles et de leur transformation en fonction des usages, des problèmes ou des risques identifiés. De ce point de vue, cette conception rejoint la place accordée aux aspects de gouvernance dans la nouvelle politique de l'eau.

- *Les enjeux associés à la question du « bon état » de la ressource*

Les débats autour du « bon état de la ressource en eau » ont suscité une reformulation des *neuf enjeux* par les participants, avant même d'aborder la seconde phase, considérant que certains aspects étaient insuffisamment pris en compte (voire pas du tout) dans le cadrage institutionnel des actions à mener en application de la DCE. A ce titre, l'absence des questions sanitaires dans les *neuf enjeux* de l'agence a été soulignée comme un déficit à combler de manière urgente.

> *« L'eau bonne, c'est l'eau qui n'a pas d'impact sur la santé, et qui, au contraire, participe à la maintenir :*
>
> *« Un droit fondamental, c'est celui de la santé pour tous »*

La problématique (alors émergente) du changement climatique a été associée à celle de la définition du « bon état de la ressource » en soulignant l'impact des activités humaines sur le climat et en retour sur la quantité d'eau disponible pour la consommation humaine, en interaction avec les usages (agricoles notamment).

- **Les principaux problèmes de gestion de l'eau identifiés par les participants**

A la suite des débats sur la définition du « bon état », les participants ont été invités à réagir sur les moyens pour l'atteindre. Les principales difficultés identifiées peuvent être classés en deux catégories : d'un côté celles ayant trait à l'action (gestion, usages, pratiques) et de l'autre côté celles liées aux manières de penser (représentations, valeurs, règles).

- *La gestion de l'eau mise en cause*

La participants ont souvent déploré une mauvaise gestion quantitative de l'eau : on évoque à la fois une « consommation excessive » et du « gaspillage », compte tenu des pratiques (dans la sphère domestique et l'agriculture notamment) :

> *« On mélange tout, eau consommable et eau utilisable. En France, on n'a pas saisi le problème. Il faut trouver des systèmes pour économiser la ressource en eau potable »*

Du point de vue qualitatif, la question de la pollution est abordée systématiquement, à la fois en rapport avec la sphère domestique, avec la sphère agricole et la sphère industrielle. Les participants se sont globalement accordés sur l'idée de la nécessité de susciter et de contraindre des changements significatifs des pratiques liées l'eau, à l'exception de certains experts dont la posture a été plus nuancée. Ils avancent les obstacles à un changement radical des changements des pratiques (la difficulté politique, technique ou économique) et jugent raisonnable de viser des objectifs moins ambitieux : par exemple, sensibiliser les citoyens et développer la responsabilité individuelle plutôt que réguler et sanctionner systématiquement les pratiques.

> *« Le problème, c'est qu'il est très difficile de contrôler toutes les pratiques »*
> *« Attention : tous les traitements ne sont pas efficaces »*

- *Une vision de la ressource en eau qui nuit à sa qualité*

Une seconde catégorie de problèmes est liée aux représentations de la ressource en eau pensée davantage de manière utilitariste comme « support des usages humains » que comme « un milieu naturel » ou « bien commun ».

> *« L'eau potable doit rester une ressource naturelle, et ne doit pas être considérée comme une marchandise »*

❖ **Les solutions préconisées par les participants pour atteindre le bon état de la ressource**

Pour répondre aux problèmes soulevés, les participants évoquent différentes solutions dont celles exprimées de manière la plus récurrente ont été reprises ci-après.

- *Apprendre aux consommateurs à économiser l'eau*

Sans surprise, les participants ont généralement trouvé pertinent de sensibiliser les consommateurs, tantôt par des moyens incitatifs (information, détaxes), tantôt par des mesures plus coercitives, notamment en appliquant plus fermement les règles comme le principe du « pollueur-payeur » ou en modifiant la tarification de l'eau utilisée :

> *« La tarification de l'eau devrait profondément changer. Il est inadmissible que le SICOVAL consomme quatre fois plus que l'ensemble des français ! Il faudrait faire des tranches, comme avec l'impôt sur le revenu, et un tarif dégressif, c'est-à-dire plus on consomme, plus on paye. Aujourd'hui vous avez encore des systèmes de tarification de l'eau qui sont progressifs, c'est-à-dire plus on consomme, moins on paye cher, c'est de l'invitation au gaspillage.»*

- *Différencier l'eau utilisée en fonction de l'usage qui en est fait*

Il s'agit notamment de distinguer l'usage de l'eau à destination de la consommation humaine (eau potable) des autres usages de l'eau qui ne nécessitent pas d'eau traitée : par exemple, utiliser l'eau de moins bonne qualité (en stockant l'eau de pluie) pour l'arrosage ou les toilettes chez les particuliers implique la mise en place d'un « double réseau » d'alimentation en eau.

> *« Il y a du gaspillage ! On utilise l'eau du robinet qui est de très bonne qualité pour l'arrosage ou laver sa voiture ! Il y a un gros travail à faire sur le gaspillage »*

- *Davantage contrôler les pollutions*

Les pollutions diffuses mises à l'index ne sont pas seulement d'origine industrielle ou agricole, mais aussi domestique. Les participants reconnaissent ainsi globalement le rôle des usages privés dans la dégradation qualitative de la ressource. A ce titre, ils évoquent la nécessaire sensibilisation des consommateurs peu au fait de l'impact de leurs pratiques sur la qualité de l'eau, ainsi que celle des producteurs et des distributeurs de produits polluants, en complément de mesures plus coercitives de contrôle « des gros pollueurs » (agriculteurs et industriels) :

> *« L'effort collectif c'est de réduire toutes les sources de pollutions en amont. Il faut une volonté politique de la société !»*
> *« Ce sont les petits rejets qui font les grandes pollutions… On est dans une société aseptisée, où tous les produits sont générateurs de pollution. Il faut certes sensibiliser les ménages, mais aussi les producteurs ! »*

1.3.3 Le brainstorming autour des neuf enjeux du bassin Adour-Garonne

A la suite des échanges relatifs à la qualification du « bon état » de l'eau, les participants des cercles ont été amenés à réagir et à se prononcer sur les enjeux du bassin Adour Garonne qui ont été exprimés par l'Agence de l'eau et le Comité de bassin, et qui leur ont été soumis. Les *neuf enjeux* ont donc été discutés un à un suivant le temps imparti. Nous rendrons compte ici du point de vue des participants des débats tels qu'ils ont été exprimés et retenus dans les documents de synthèse.

❖ Villes et industries : supprimer les points noirs

A propos des problèmes liés aux villes et aux industries, le point de vue des participants est globalement unanime. Ils sont conscients des efforts qui ont été réalisés en vue d'effacer les « points noirs » grâce aux nombreux procédés d'assainissement de l'eau. Pourtant, ils estiment que beaucoup d'efforts restent à faire en se référant concrètement à des situations concrètes qu'ils connaissent sur leurs territoires respectifs.

- Le premier élément qui fait unanimité est de s'assurer du respect de la réglementation existante et seulement après d'exiger de nouvelles normes concernant le contrôle des

pollutions et l'impact des aménagements**.**

« Il faudrait appliquer les règlements existants »

« Réglementer les pratiques en amont »

« Se doter d'outils de contrôle pertinents »

Les participants ont fait référence au rôle déterminant des Plans Locaux d'Urbanisme pour mieux intégrer les impacts des aléas climatiques et environnementaux dans la programmation de l'urbanisation.

« Progresser dans la recherche de réduction de la toxicité des procédés de production »

« Lutter contre le mitage »

Entre autres problèmes d'aménagement, les participants expriment à de nombreuses reprises leurs inquiétudes à propos de la mise aux normes de l'assainissement individuel, (dont la collectivité SICOVAL a pris la compétence pour le contrôle réglementaire). Cette préoccupation interroge plus largement l'avenir et la durabilité de l'habitat pavillonnaire à la périphérie des agglomérations.

« Ne pas décourager les gens qui ont des assainissements individuels »

« On a des problèmes de mise en réseau des stations d'épuration dans le SICOVAL »

- Un second point renvoie à une attente de programmation d'une gestion durable et intégrée de la ressource en eau. Il s'agit notamment d'anticiper les impacts sur la ressource en eau des évolutions démographiques, notamment celles attendues dans les agglomérations.

« Il y a urgence : c'est l'anticipation. Il faut anticiper les nouveaux habitants sur du plus long terme »

« Le problème de la démographie ne doit pas être écarté »

Autre préconisation, l'attachement à une application réelle du principe « pollueur-payeur », converge avec les dispositions de la DCE (cf. le principe de « récupération des coûts », art. 9 de la DCE).

« Des pénalités pour les pollueurs, bien qu'il y ait aujourd'hui moins de points noirs pour l'industrie. On subit en fait les erreurs du passé »

« Internaliser l'ensemble des coûts que génèrent les activités : éviter qu'ils incombent aux collectivités »

« Taxer les pratiques polluantes »

Enfin, est préconisé, en accompagnement de ces mesures, un volet information à destination des usagers, sur l'intérêt de maîtriser leur consommation d'eau, ainsi que leur consommation de produits chimiques pouvant dégrader la ressource.

« Les utilisateurs de produits chimiques pour le jardinage doivent être avertis des risques et des dangers qu'ils entraînent »

« Plus de traçabilité quant à la présence de métaux lourds provenant de la Montagne Noire »

- Malgré les efforts qu'ils jugent nécessaires de mettre en œuvre, les participants des cercles prennent la mesure des difficultés et des limites des actions à mener.

« N'oublions pas tout de même qu'il y a peu d'industries dans la région »

« Ce sont les pollutions les plus traitables »

« Difficulté pour contrôler la pollution émanant des carburants des automobiles (sur les eaux de pluie) : les pollutions diffuse »

❖ **Pesticides et nitrates : des bonnes pratiques à généraliser**

Concernant les pollutions de l'eau par les pesticides et nitrates, les participants sont davantage divisés à propos des pratiques auxquelles la responsabilité de la dégradation de l'eau doit être imputée. Ce débat a été globalement nourri par une opposition entre les partisans d'un changement d'agriculture et les tenants des pratiques agricoles actuelles :

- La mise en cause du modèle agricole dominant et l'appel à des pratiques alternatives se fondent sur les risques et les dangers excessifs de l'usage des pesticides pour l'environnement et la santé. Les pratiques domestiques (dont le jardinage) sont jugées également responsables de ces risques. Les préconisations visent à une prise en charge collective du problème sanitaire des pesticides.

« Il faut débattre de l'adaptation de l'agriculture aux nouvelles exigences (ouverture du marché, comportements raisonnés, …) »

« Se concerter pour valoriser des cultures qui fixent davantage l'azote comme les légumineux »

« Valoriser financièrement les bonnes pratiques plutôt que les mauvaises »

« Promouvoir la diversification des cultures »

Ils suggèrent également de réfléchir à des solutions de « moindre pollution » pouvant être adoptées par les exploitants agricoles à titre individuel.

« Proposer des solutions de remplacement (substituer aux intrants la valorisation de plus de surfaces agricoles utiles) »

« Améliorer le choix des intrants »

Toutefois, les partisans d'un changement d'agriculture ont des contradicteurs qui soulignent les limites des changements de pratiques phytosanitaires trop radicaux qui risquent de marginaliser l'agriculture française de pointe sur les marchés internationaux, mais également de pénaliser le consommateur en termes de coût des produits.

« Les fabricants vendent plus chers les produits bio que les produits conventionnels mis en cause »

« Les agriculteurs sont tributaires à la fois du marché et des industries chimiques »

« Difficultés de se soustraire à la demande agricole (ici de la Catalogne) »

Par ailleurs, selon eux, un changement immédiat de pratiques agricoles ne serait pas envisageable, du fait du surcoût exorbitant que cela représenterait, ainsi que de la difficulté actuelle à traiter les pollutions diffuses.

« La « parfaite maîtrise » des pratiques agricoles coûte trop cher »

« Pas d'alternative au delà des pesticides et des OGM »

« L'agriculture biologique n'est pas généralisable »

Enfin, ils suggèrent de considérer plus attentivement les autres utilisateurs d'intrants chimiques (les particuliers, la SNCF, l'équipement des routes…), et demandent qu'une réglementation plus stricte soit adoptée à leur niveau.

« La consommation domestique de pesticides et d'engrais est peu raisonnée comparée à la consommation agricole (problème de dosage) »

« Demande de contrôle des pratiques domestiques »

« La SNCF déverse beaucoup d'herbicide »

- Au delà de cette controverse ancienne et récurrente autour de la responsabilité effective de l'agriculture dans la dégradation de la ressource en eau, on retrouve un consensus sur la nécessité de garantir une gestion de l'eau plus transparente et de responsabiliser

davantage tous les acteurs de l'eau.

« Sensibiliser les consommateurs (ex dans les jardineries) »

« Eduquer les enfants sur le thème des nitrates et des pesticides (comme pour la gestion des déchets) »

« Davantage d'accompagnement des agriculteurs (utilisation des intrants) »

« Plus de transparence en direction des fabricants (effets de leurs produits & les produits de remplacement) »

« Demande d'une meilleure connaissance des impacts sur l'environnement »

❖ **Zones humides, lacs et rivières : préservation et restauration indispensables**

La parole des participants à propos des « zones humides, lacs et rivières » fait le plus souvent écho à des éléments qui ont été indiqués au moment du premier enjeu, la question de l'urbanisation, et d'autres éléments évoqués à propos des nitrates et des pesticides, le problème du gaspillage de l'eau.

- Dans l'ensemble, les participants ont reconnu l'importance d'aménager et d'urbaniser à l'avenir tout en préservant les zones humides. Ici, la responsabilité des actions à mener est imputée aux collectivités.

« Il ne faut pas nier la responsabilité politique de la dégradation des milieux »

« Faire en sorte que les collectivités respectent la réglementation »

« Définir des territoires pertinents pour préserver les zones humides (intercommunalité, cohérence amont / aval) »

Les participants suggèrent que la réglementation puisse permettre de modérer l'urbanisation et de protéger les zones humides, les lacs et rivières.

« Systématiser les études d'impact en amont des aménagements »

« Penser au problème de l'imperméabilisation liée à l'urbanisation (limite la rétention de l'eau) »

« Modérer l'urbanisation »

Dans le cadre de la réglementation existante, les zones humides, lacs et rivières doivent être pris en compte dans la gestion foncière à la charge des municipalités.

« Améliorer la gestion du foncier »

« Intégrer les zones humides dans les nouveaux PLU »

« Adopter le droit de préemption pour préserver les zones humides »

- A un autre niveau, sont mis en cause les usages « trop gourmands » en eau.

« Réduire l'irrigation »

« Mieux répartir l'allocation de l'eau »

« Limiter les pompages directs »

Au-delà de ce constat, des solutions concrètes, collectives et individuelles, sont néanmoins envisagées par les participants pour pallier les gaspillages.

« Favoriser les lacs collinaires (pour l'irrigation et les prélèvements en général) »

« Développer des micro-solutions et des gestes quotidiens »

« Mettre en place des pompages individuels pour économiser l'énergie »

« Aider (publiquement) à la réalisation de dispositifs individuels visant à économiser les prélèvements »

- Pour autant, il est d'avis général, encore une fois, que des efforts doivent être consentis à plusieurs niveaux d'action et par l'ensemble des usagers de l'eau. Cela demande ainsi de modifier les représentations collectives, de sensibiliser et d'accompagner tous les usagers de l'eau (notamment en développant de nouveaux outils).

« Considérer les zones humides comme une richesse à part entière »

« Accepter les pelouses jaunes »

« Promouvoir l'utilité des zones humides »

« Améliorer et diffuser plus largement la connaissance (tableaux de bord, observatoires, …) »

« Accentuer la dimension sécuritaire de la préservation des zones humides, des lacs et des rivières »

❖ **Rivières et nappes : un patrimoine à gérer solidairement**

Les problèmes que soulèvent les « rivières et les nappes » sont proches de ceux soulevés par les « zones humides, lacs et rivières ». Ce qui ressort pour l'essentiel est la volonté que soit adoptée une réglementation propre aux rivières et aux nappes, en tenant compte des exigences

spécifiques à ces deux milieux, de la même façon qu'il a été question d'une réglementation propre aux zones humides.

« Généraliser un système d'assainissement des rivières et des nappes »

« Mise en place d'une régulation du cours des rivières »

« Respecter les limites hydrographiques lors des aménagements »

- Ainsi, la réglementation des rivières et nappes devrait, au nom du principe de précaution, pouvoir prévenir les risques encourus en cas de pénurie d'eau ou en cas d'inondation.

« Définir des mesures à prendre en cas d'état d'urgence »

« Employer des matériaux plus perméables (pour urbaniser) »

« Remise en état des sources envasées »

❖ **Eau potable, baignade, loisirs aquatiques : une exigence de qualité**

Les participants se sont rapidement mis d'accord sur le principe selon lequel la qualité exigée dépend de l'usage effectif de l'eau. Pour définir les paramètres de qualité de l'eau pour un usage donné, il est nécessaire de regarder les exigences que requiert cet usage. L'eau potable représente logiquement le niveau d'exigence de qualité le plus important. Ils estiment ainsi que si les conditions pour obtenir de l'eau potable ne sont plus réunies, c'est que les règlements ne sont pas respectés. Il faut par conséquent renforcer le contrôle de qualité de l'eau.

« Contrôler les réseaux d'adduction de l'eau potable (l'état des tuyaux) »

« Protéger les périmètres de captage de l'eau brute (pour la production de l'eau potable) »

En complément du renforcement des contrôles, les participants souhaitent que soit adopté un type de réglementation qui semble le plus proche de la nature de chaque usage mentionné (loisirs, baignade, pêche, …), sans nuire aux milieux naturels. Cette forme de spécialisation de normes assignées à chaque usage, qui tend à s'opposer aux principes de gestion intégrée, diverge du coup avec la notion de bon état de la DCE qui prétend réunir dans un indicateur unique (certes multi-facteurs) la mesure de la qualité de l'eau.

« Promouvoir l'auto-traitement des eaux de loisirs »

« Renforcer la réglementation de la baignade et de la pêche »

« Publier la qualité des rivières (à l'instar des plages) »

- Il est également préconisé que des réservoirs d'eau, individuels et collectifs, soient constitués, à condition que cela se fasse modérément et de concert avec les habitants.

« Promouvoir la récupération de l'eau de pluie »

« Possibilité de stockage de l'eau en hiver (investissement collectif) »

« Adapter les besoins aux ressources »

« Limiter le développement des puits »

« Gérer la rétention de l'eau en prenant en compte le « bon fonctionnement » des milieux »

❖ **Montagne et littoral : des eaux stratégiques et fragiles**

Cet enjeu n'a pas suscité énormément d'intérêt de la part des participants du fait que le territoire du SICOVAL ne compte ni montagne, ni bord de mer. Toutefois des recommandations ont émergé, rappelant parfois qu'une gestion intégrée de l'eau qui s'appuie sur les bassins hydrographiques implique que les questions de l'eau soient considérées d'amont en aval des fleuves.

- L'idée qui a dominé les échanges sur cet enjeu est que la montagne et le littoral représentent deux domaines particulièrement vulnérables du fait de la présence de l'homme. Pour cette raison, les participants suggèrent que « montagne » et « littoral » soient soumis à une même réglementation prenant plus en compte les impacts sur l'environnement.

« Modérer l'habitation en montagne »

« Mesurer l'impact des équipements sur le milieu (notamment des canons à neige) »

« Spécificité des cours d'eau montagneux (débit faible = impacts plus conséquents) »

De même, il est demandé de veiller à modérer l'aménagement d'équipements en montagne destinés à assurer l'allocation de l'eau en aval.

« Insister sur la protection des périmètres de captage »

« Limiter les canalisations émanant de la montagne »

- Par ailleurs, certains participants tentent de démontrer en quoi il n'est plus possible de raisonner pour le seul SICOVAL, mais qu'il faut au contraire coordonner tous les acteurs de l'amont en aval des fleuves.

« Favoriser les rapports entre l'amont et l'aval »

« Prendre en compte les déséquilibres entre les systèmes naturels »

❖ **Inondations : une politique de prévention à partager**

- Les débats ont mis à jour que si l'aménagement des digues et des barrages répondait à des besoins indéniables (alimentation en eau, énergie, réserves d'eau potable, …), il convenait de veiller davantage à l'avenir à ce que ces aménagements soient construits avec une plus grande étude des risques en cas d'inondation, ainsi que des solutions pour amoindrir leurs impacts.

« Limiter les barrages et la bétonisation des espaces »

« Développer des « zones d'expansion » et des « bassins de rétention » pour absorber les crues »

« Revoir le système des digues »

Afin d'impliquer plus substantiellement les habitants à la question des inondations, il est demandé de mettre à leur disposition les programmes d'intervention des autorités.

« Etablir une cartographie des zones inondables »

« Définir des plans de prévention des risques au niveau des bassins versants »

« Réaménager l'agriculture de sorte à réduire le ruissellement »

Enfin il est préconisé des actions allant dans le sens de l'entretien constant et soutenu des cours d'eau.

« Entretenir davantage les ruisseaux »

« Protéger les abords des rivières »

- A propos de l'urbanisation, les participants souhaitent que soient mis en place des équipements capables d'absorber davantage les eaux au moment des crues. Ils insistent à

nouveau pour que la règle visant à ne pas construire en zone inondable soit respectée.

« Rendre les milieux urbains plus perméables »

« Débattre à propos des « zones de tolérance »

« Réglementer les constructions en zones inondables »

- Une meilleure communication est suggérée en faveur de la diffusion d'une « culture du risque » et de la « prévention », ainsi qu'un changement de représentations destiné à considérer les inondations moins comme une catastrophe que comme un aléa à surmonter.

« Développer et diffuser une culture du risque »

« Mieux communiquer à la population »

« Rendre les inondations plus acceptables »

L'amélioration de la communication passerait par une réflexion sur les supports et les outils destinés à cet effet, ainsi que sur le contenu de l'information à diffuser.

« Meilleure perception des outils d'intervention des élus par les habitants »

« Rendre les documents d'urbanisme plus lisibles »

❖ **Vers une meilleure gouvernance : mieux connaître, mieux écouter pour mieux décider et mieux gérer**

Durant les cercles d'échanges, le temps disponible pour traiter l'enjeu de la « gouvernance » a été restreint ; les participants ont de fait généralement repris des éléments déjà mentionnés précédemment (meilleure information, plus grande sensibilisation, internalisation des coûts).

- Le premier élément à rappeler, essentiel pour les participants, est la nécessité de construire collectivement un niveau pertinent d'implication des habitants, en précisant la double dimension politique et économique de l'eau qui en appelle à la responsabilité de tous les usagers de l'eau.

« L'eau est un enjeu à gérer selon un idéal de démocratie participative »

« Trouver la bonne échelle de diffusion de l'information »

« Trouver le niveau pertinent pour associer la population aux décisions (réduire le fossé entre élus et citoyens) »

« Multiplier les expériences de démocratie participative »

- Responsabiliser les usagers de l'eau renvoie pour les participants à la nécessité de pouvoir mesurer les effets réels des actions menées individuellement et collectivement, en permettant de diffuser et de rendre accessible la connaissance de tous les usages de l'eau.

« Evaluer et mesurer les résultats des actions par rapport aux objectifs »

« Transparence sur les financements »

« Meilleure information sur la gestion de l'eau »

« Demander une transparence des plus limpides quant à la gestion de l'eau »

❖ **L'analyse économique : plus de transparence et de réalisme**

De la même façon, le neuvième et dernier enjeu mis au débat (« analyse économique ») a été l'occasion de reprendre plusieurs points évoqués tout au long des enjeux précédents. Les participants ont rappelé leur volonté d'intégrer le principe d'internalisation des coûts (*pollueurs payeurs*) dans la gestion de l'eau, tout en incitant les particuliers et les collectivités à s'équiper de façon à réduire le gaspillage de l'eau.

- Les participants recommandent l'usage du principe d'internalisation des coûts à partir d'une batterie d'outils financiers à caractère incitatif. Il est demandé une tarification « juste », c'est-à-dire adaptée à la consommation et aux usages de l'eau.

« Augmenter (progressivement) le prix de l'eau »

« Incitations financières (pour les collectivités et les particuliers) »

« Faire en sorte que l'argent investi pour dépolluer aide davantage les pollueurs que les non-pollueurs »

« Adapter la tarification en fonction des usages et harmoniser les prix au niveau national »

Néanmoins, l'adoption de ces outils ne va pas de soi. Les participants rappellent la nécessité de sensibiliser les habitants sur le contenu et sur la finalité de ce type de tarification.

« Développer des outils éducatifs »

« Expliquer la nature du coût de l'eau aux habitants »

- Par ailleurs, à l'occasion de la discussion sur cet enjeu, la question de l'imbrication entre responsabilité individuelle et responsabilité publique dans la gestion de l'eau s'est à nouveau posée. Les participants attendent des collectivités locales qu'elles adoptent une « gestion exemplaire » de l'eau concernant à la fois sa qualité, sa quantité et plus largement le respect des milieux naturels (rivières, nappes et zones humides).

« Assurer la gestion publique de l'eau au nom du bien commun »
« Adopter une gestion publique exemplaire »

Il s'agit en quelque sorte de montrer l'exemple pour être crédible, c'est-à-dire cohérent avec les prescriptions formulées auprès des usagers. Toutefois, pour les participants, les particuliers peuvent (et doivent) aussi être forces d'initiatives et de propositions. Ils proposent par exemple d'accepter les coûts individuels inhérents à la mise en œuvre d'un système de « double réseau » d'adduction d'eau et de s'engager à la réduction des gaspillages.

*

* *

En conclusion, si l'expression du public via les cercles d'échanges se distingue de celle issue de l'enquête par questionnaires, on note cependant des points de convergences. La principale différence tient à la nature de la procédure elle-même, au fait que les participants dialoguent collectivement, alors que le questionnaire invite à s'exprimer individuellement. Cette capacité du dispositif induit davantage une formulation de consensus resserré dans l'expression collective des réponses, qu'un recueil de points de vue divers. La formulation d'un consensus était le produit fini du dispositif recherché par l'Agence de l'eau pour répondre à l'injonction européenne. Cependant, de la même manière que le questionnaire a relativement forcé la main des répondants au moyen de questions orientées, les cercles d'échanges ont également réduit les marges d'expression du public. La première raison est qu'une partie des animateurs censés adopter une attitude neutre durant les discussions ont influencé le débat en jouant de leur position d'experts dépositaires des savoirs. La seconde raison renvoie à la nature du dispositif, à sa dimension interactive et la cordialité qui doit être observée durant les échanges. Ces

attributs font que, comme dans le questionnaire, on met à l'épreuve le sens moral des individus et leur sociabilité.

Concrètement, lorsque l'on s'installe autour de la table, on se présente tour à tour, on inscrit son nom sur une fiche devant soit, on se trouve à l'entracte ou à la fin de la séance devant un buffet convivial. Par conséquent on est tenu de s'exprimer poliment et calmement, on ne doit pas s'énerver. Effectivement, l'Agence de l'eau avait tenu à ce que ces règles soient observées pour ne pas réitérer la mauvaise expérience du débat de Charlas en 2003 (Chapitre 4). Mais dans ces conditions, les participants qui ne souhaitent pas passer pour des êtres méprisables ou abjects, n'osent pas froisser leurs voisins de table en tenant des propos qui pourraient mettre en cause l'activité ou l'opinion qu'ils représentent. En bref, les individus peuvent difficilement livrer tout ce qu'ils ont éventuellement en tête, ou échanger dans le cadre d'un véritable débat contradictoire. C'est pourquoi semble-t-il, à la place, les participants tendent à exprimer ce discours plutôt lissé que nous avons relevé, marqué par le règne du *bon sens commun*, des *bons sentiments* plus conformes aux conventions sociales qu'à la réalité opérationnelle des mesures à prendre. Par conséquent, en cherchant à établir des accords qui renvoient nécessairement à des conceptions moralement acceptables, la synthèse des avis exprimés permet difficilement de faire apparaître des clivages ou des points de vue contradictoires.

Au final, nous constatons que chacun de ces trois dispositifs mobilisés pour la consultation (les questions fermées du questionnaire, les avis libres, les cercles d'échanges) correspond aux attentes et conditions posées par le Service DCE (chapitre 4). Les avis exprimés par les questions fermées à choix multiples présentent l'intérêt d'une restitution objective à partir des pourcentages exprimés, qui donnent la mesure du consentement des personnes interrogées vis-à-vis des propositions du questionnaire. Cependant la formulation de propositions significativement orientées affaiblit la portée de ce dispositif, dans la mesure où il est possible que réponses auraient été différentes si les questions fermées avaient été plus neutres.

Les avis libres quant à eux donnent davantage de liberté à l'expression du public, mais de ce fait, peuvent déborder de la finalité du dispositif qui consiste essentiellement à donner un avis sur le diagnostic et des préconisations suggérées. Ces avis libres, soumis par près d'un tiers des répondants au questionnaire (10.200 sur 27.000), sont pourtant venus nuancer les résultats plutôt convergents de la consultation cadrée par questionnaire, soulignant la capacité critique des citoyens tant vis-à-vis de la méthodologie mobilisée que des orientations de la politique

du Comité de bassin. Enfin les cercles d'échange permettent une interactivité qui facilite l'intercompréhension entre les différents arguments échangés par les acteurs autour de la table. Toutefois, la recherche systématique de l'expression d'un consensus, construit autour du sens commun et des conventions morales, semble là aussi fausser l'expression du public.

A l'issue de cette première campagne de consultation, qui a permis aux autorités du bassin de valider un *programme de travail* à partir des préconisations soumises au débat public, l'Agence de l'eau et le Comité de bassin Adour-Garonne ont démarré l'élaboration du projet du futur SDAGE. La section à venir examine la place occupée par la seconde campagne de consultation du public, qui s'est déroulée en 2008, dans le processus qui s'est achevé par l'adoption du nouveau SDAGE à la fin de l'année 2009,

Section 2. La consultation de 2008 : une opération de validation du projet de SDAGE-PDM et de son coût par le public

En avril 2006, le Comité de Bassin a pris acte des résultats de la consultation du public en ces termes : *« [le nouveau SDAGE doit viser] le renforcement de la sensibilisation à l'intention des usagers de l'eau, l'incidence de la qualité de l'eau sur la santé publique et la vie sociale, les précautions nécessaires en matière d'économie et de préservation de l'eau vis-à-vis des pollutions, l'anticipation quant aux pénuries d'eau et au changement climatique notamment par la création de nouvelles réserves et la mise en cohérence des actions de la politique de l'eau en tenant compte du cadre géographique et humain »*. Autrement dit, de toutes les démarches, de tous les dispositifs, de tout ce qui a été exprimé, la prise en compte de la première campagne de consultation DCE en Adour-Garonne se résume en ces quelques lignes. Ceci dit, cette première consultation avait surtout pour objectif de débattre autour des grandes orientations du bassin, de traduire la lecture du diagnostic en enjeux généraux de société. Les aspects financiers et opérationnels n'avaient pas été abordés. Ils auraient pu l'être, étant donné les marges de discrétion dont disposaient les Etats membres pour organiser la consultation du public. Mais suivant les consignes du MEDD, la mise en débat de ces aspects, *a priori* plus sensibles, a été réservée pour la seconde campagne de consultation.

Quel visage les procédures mobilisées pour cette seconde campagne présentent-elles ? Ont-elles fait l'objet d'un encadrement et d'un verrouillage comparables à celles de 2005, ou bien ont-elles auguré des évolutions concernant les modalités de débat et d'expression du public, plus conformes à une logique de prise à témoin du public ? Nous allons montrer que cette seconde consultation, relative aux aspects financiers et opérationnels, est encore plus encadrée que la première, son objet tendant à révéler les failles de la politique du bassin et à éveiller les tensions entre les acteurs de l'eau, ce que les autorités cherchent précisément à éviter. En outre, avant même que ne commence cette seconde consultation, l'Agence de l'eau et le Comité de bassin avaient déjà négocié les orientations du futur SDAGE en donnant plus d'importance que par le passé à la lutte contre les pollutions diffuses, ainsi qu'à la protection des milieux naturels. Nous allons voir que la consultation a été conçue encore une fois de façon à entériner ces orientations préalablement arrêtées, en renouvelant les procédés qui avaient été à l'œuvre : lissage des débats, mise à l'épreuve de la moralité des répondants,

ménagement des intérêts corporatistes et amplification de la responsabilité des usagers domestiques.

2.1 Une consultation sous forme de campagnes de dons

Avant d'examiner le contenu du questionnaire réalisé en Adour-Garonne pour la consultation DCE de 2008, et l'expression des répondants, comme nous l'avons fait pour la consultation de 2005, il apparaît nécessaire de rappeler les circonstances qui expliquent que cette seconde consultation est encore plus encadrée que la première, mais cette fois-ci à partir des enjeux du débat. Dans le chapitre 4, nous avons vu qu'à l'issue de la consultation de 2005, les membres DCE qui avaient mis en œuvre les *figures libres* de la consultation (cercles d'échange, relais DCE) avaient été tenus en disgrâce, car ces procédures n'avaient pas convaincu les « sceptiques » de l'Agence de l'eau, jugeant qu'elles n'apportaient rien d'exploitable pour la prise de décision et qu'il valait mieux se recentrer sur les *figures imposées*, à savoir l'enquête par questionnaire. En conséquence, la responsabilité de la mise en œuvre de la seconde campagne de consultation est revenue au Service Communication de l'Agence de l'eau. Celui-ci a pour fonction ordinaire de réaliser des supports publicitaires (affichage, expositions) afin de sensibiliser la population selon une approche marketing. Par ailleurs, ce retournement de situation a été validé au niveau national en 2008, par le ministre de l'environnement de l'époque, Jean-Louis Borloo, qui en plus demanda d'apparaître sur le questionnaire envoyé aux habitants. Nous avions interprété cette intervention du ministre comme un symbole de la volonté de reprise en main par le niveau national de la politique des bassins. Nous allons montrer à présent que le questionnaire réalisé en 2008 concilie ces impératifs avec la volonté de faire valider par le public les décisions déjà négociées dans les instances du bassin.

2.1.1 Les priorités à faire valider par le public

Depuis qu'elles ont réalisé l'état des lieux du bassin en 2003, les autorités du bassin Adour-Garonne sont *officiellement* conscientes de l'insuffisance des mesures qui avaient été prises auparavant pour lutter contre les pollutions diffuses et pour protéger les milieux aquatiques.

Et cela malgré les engagements pris à l'issue de la loi sur l'eau de 1992, qui imposa un changement de paradigme politique, à savoir attribuer aux établissements bassins des missions de protection des milieux naturels, et plus seulement de financement des équipements collectifs[290]. Le fait est qu'en Adour-Garonne dans les années 1990, il y avait encore beaucoup à faire pour mettre les communes aux normes d'assainissement et d'alimentation en eau potable. Ainsi le SDAGE adopté en 1996 donna la priorité aux mesures d'aides des collectivités afin d'accélérer la modernisation de ces équipements collectifs. Or depuis, la DCE insiste pour qu'en plus de lutter contre ces pollutions qui peuvent être récupérées par des tuyaux, il est nécessaire de renforcer les mesures pour lutter contre les pollutions diffuses qui ne peuvent pas l'être. La DCE représente ainsi à la fois une contrainte pour les pouvoirs publics, en imposant ou en renforçant des obligations réglementaires, et une opportunité en réintroduisant dans l'agenda politique ces problématiques qui avaient été définies comme secondaires dans le premier SDAGE du bassin Adour-Garonne.

Pour autant, tout n'est pas réglé concernant les équipements d'assainissement et d'alimentation. Les collectivités doivent notamment faire face à la vétusté des réseaux d'adduction (tuyaux) à l'origine de nombreuses fuites et responsables en 2003 du gaspillage de plus d'un tiers (37%) de l'eau potable prélevée et traitée pour les usages domestiques. La fiabilisation des réseaux d'adduction représente toutefois une dépense très importante pour les collectivités, et surtout pour les petites communes rurales qui ne disposent pas de beaucoup de moyens. Le défi auquel doivent faire face les autorités du bassin, et les pouvoirs publics en général, est colossal. Il faut financer toujours plus de mesures (nouvelles priorités), sans négliger les domaines d'intervention antérieurs. En 2009, l'Agence de l'eau estimait que la politique du bassin Adour-Garonne, conformément au Programme de Mesures (PDM) du nouveau SDAGE, coûterait quatre milliards d'euros pour la période 2010-2015, soit un surcoût de 30% par rapport aux programmes actuels. Mais dans une période de récession économique et de recherche de réduction des déficits publics, où trouver les deniers nécessaires ? Les redevances et autres recettes ne permettaient pas en 2009 de couvrir ce montant. En concertation avec ses partenaires institutionnels, le Comité de bassin a donc décidé de contracter un prêt à hauteur d'un demi-milliard d'euros pour combler le manque. Or

[290] NARCY J.B. (2004), *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, PIE-PeterLang

recourir au crédit consiste fondamentalement à gagner du temps, à espérer que l'avenir sera plus prospère. Et dans tous les cas il faudra rembourser, financer les intérêts du crédit, et si d'autres emprunts devaient être contractés à l'avenir pour rembourser les premiers, cela ne ferait qu'alourdir les dépenses. Par conséquent, les autorités du bassin furent conscientes de la nécessité d'augmenter les redevances à plus ou moins long terme, ou sinon, de revoir les ambitions du SDAGE à la baisse. Mais dans la mesure où une révision à la baisse des ambitions compromettrait tous les efforts et tout le travail de négociation qui a été réalisé jusqu'alors, il n'était pas envisageable pour les autorités du bassin de risquer que tout soit remis en quoi à cause de la consultation du public. La conception de la consultation de 2008 en Adour-Garonne consista en grande partie à couper court aux contre-propositions susceptibles de faire obstacle à ce qui a été négocié dans les instances.

2.1.2 Rendre non négociables les programmes mis en débat

Lorsque le nouveau Service DCE de l'Agence de l'eau reprend en main le dossier de la consultation du public à partir de 2006, il a été décidé que le questionnaire serait l'unique dispositif pour recueillir l'avis du public en 2008, comportant des questions fermées et toujours la possibilité d'exprimer des avis libres. Toutefois, le Service DCE a jugé indispensable de médiatiser davantage la campagne de consultation, estimant que celle de 2005 a beaucoup souffert du manque de publicité. Les télévisions, les radios, les journaux régionaux avaient été sollicités – avec de faibles moyens cependant. Mais conformément à leur formation en marketing, les membres du Service DCE ont considéré qu'il n'y avait rien d'accrocheur en 2005 pour capter l'intérêt du grand public. Ils ont ainsi convenus pour 2008, de concevoir un label permettant de capter l'attention du public en l'interpellant au titre d'*aquacitoyen* (figure 25).

Ce label, propre au bassin Adour-Garonne, est une pure création du nouveau Service DCE.

Le MEEDDAT[291] avait demandé que toutes les Agences de l'eau adoptent un slogan commun : « L'eau c'est la vie, donnez-nous notre avis ». On le retrouve donc en entête de tous les documents relevant de la consultation DCE de 2008, dans tous les bassins versants français (figures 25, 27 et 28). Toutefois, nous estimons que ce slogan national ne fut

[291] Nom du ministère de l'environnement à partir de juin 2007 : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

envisagé que pour sa fonction d'accroche et pour donner une dimension nationale à la consultation DCE de 2008, dans la perspective de recentralisation de la politique de l'eau. Ce n'est pas rien, mais ce slogan ne semble pas avoir d'autres fonctions. En revanche, le slogan « devenez aquacitoyen » semble viser une autre finalité, celle de rendre irrésistibles les orientations que l'Agence de l'eau soumet au public durant cette campagne de consultation.

Figure 25. L'aquacitoyen et la consultation du bassin Adour-Garonne en 2008

Sources : le questionnaire Adour-Garonne 2008 et l'exposition itinérante dans le département des Hautes-Pyrénées

L'expression *aquacitoyen* donne l'impression qu'il existe un mouvement de société, une *cause* qui mérite qu'on se batte pour elle, qu'on s'inscrive dans la dynamique collective, parce que cette cause est noble, et tellement noble qu'il serait immoral de s'y opposer. On peut faire l'hypothèse que l'Agence de l'eau mobilise un procédé qui, comme en 2005, vise à grandir les individus selon la *cité civique*, cette fois-ci en les élevant au titre d'*aquacitoyens*. Mais il s'agit encore une fois de les grandir pour mieux les tenir, pour s'assurer qu'ils répondront au questionnaire selon le sens souhaité par les autorités du bassin. De ce fait, s'ils souhaitent rejoindre la cause, ils sont tenus d'adhérer à la manière dont l'Agence de l'eau envisage que

cette cause soit défendue : consentir à une augmentation de la redevance, comme s'il s'agissait de donner aux bonnes œuvres. Par ce biais, on cherche à prendre de court les critiques qui s'opposeraient à toute augmentation de la redevance. Un *aquacitoyen* est donc envisagé comme un donateur charitable, un contributeur heureux de pouvoir apporter son aide en tant que partie prenante, non pas de la décision, mais de la cause.

Ce procédé du marketing, cette force de vente, est classique dans d'autres domaines. Ouvrons rapidement une parenthèse pour établir un parallèle qui fournira des indications précieuses sur les effets induits par ce procédé. Prenons l'exemple de deux domaines qui organisent des campagnes de communication afin de récolter des fonds en vue de défendre des « bonnes causes », tout en associant les donateurs à la cause : la recherche médicale et la guerre (figure 26).

Figure 26. Campagnes de récolte de fonds pour le Téléthon et la Première Guerre mondiale

Sources : http://www.afm-telethon.fr/ et http://www.loc.gov/

Dans ces domaines-là, la communication ne consiste pas débattre du bienfondé des causes : faut-il soigner telle maladie ? Faut-il intervenir militairement contre tel pays ? Non, la cause

est là, elle est présentée comme non négociable[292], et ne peut donc pas être remise en question. Ces campagnes consistent en revanche à intéresser de potentiels donateurs au moyen de slogans qui font appel à leur sens moral, et l'intensité de leur participation se mesure concrètement au montant de leurs donations. Dans la recherche médicale, on ne demande pas aux individus d'assister les chercheurs ou les médecins dans les laboratoires et les hôpitaux. De la même manière, les campagnes destinées à vendre des bons du trésor se distinguent des campagnes de recrutement des militaires. On souhaite ici que les individus participent à la cause de loin, mais pas qu'ils se battent en première ligne.

C'est précisément cet effet qui semble être recherché à travers le slogan « devenez aquacitoyen ». Or il y a tout de même des différences très notables avec les exemples que nous venons de citer. Nous avons vu qu'on n'y discute pas du bienfondé de ces causes, alors que la consultation DCE est censée avant être un espace de débat dans lequel on confronte des points de vue et des intérêts divergents. Une deuxième différence est que les dons, comme le terme l'indique, relèvent de démarches tout à fait volontaires. On est libre de donner ou pas. Or les redevances de l'eau sont le contraire d'un don volontaire. Leur assiette est fixée par le Comité de bassin, qu'on soit d'accord ou non. Alors pourquoi utiliser une technique de communication qui ne semble pas adapté *a priori* à la manifestation ?

*

* *

Nous envisageons plusieurs raisons à cela. Soit parce que les membres du nouveau Service DCE qui ont conçu la consultation de 2008 ont mobilisé un savoir-faire issu des sciences de la communication sans arrière-pensée particulière. Soit parce qu'étant tenus de faciliter la validation des orientations négociées dans les instances, le débat public a en grande partie pris la forme d'une *campagne* de dons afin d'affaiblir hypothétiquement les possibilités de contre-propositions. Compte tenu de la nécessité pour les instances d'augmenter la redevance, nous penchons davantage pour la seconde possibilité. Quoi qu'il en soit, la traduction de la prise à témoin du public que nous observons pour cette seconde campagne de consultation, a pris la forme d'un procédé d'enrôlement qui fait appel encore une fois au sens moral des répondants,

[292] LE BOURHIS J.P. (2004), *La Publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, thèse, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne.

et qui tend potentiellement à influencer son expression. Nous allons à présent examiner les questions fermées du questionnaire DCE de 2008 du bassin Adour-Garonne. La question du consentement à payer y occupe une place centrale.

2.2 Le questionnaire et l'exposition itinérante : l'effet miroir de la consultation

Le questionnaire de 2008 a été envoyé à plus de 2 millions d'exemplaires, et adressé directement au domicile des habitants. En théorie, tous les habitants auraient dû le recevoir, mais ce n'a pas été le cas. Il n'existe cependant aucune mesure du taux de réception du document dans les boîtes aux lettres. Malgré cela, 42 000 questionnaires complétés ont été retournés à l'Agence de l'eau (contre 27 000 en 2005).

2.2.1 Les enjeux à valider dans le support d'information

En 2005, les répondants au questionnaire avaient la possibilité de se référer aux documents de consultation, dont celui dont nous avons examiné la conception, intitulé « *Enjeux pour l'eau, questions pour tous* » ou bien les *neuf enjeux*. Ces documents étaient disponibles en ligne sur le site Internet de l'Agence de l'eau, ou bien en format papier dans les préfectures ou dans certaines mairies. Si cette méthode a l'avantage de présenter au public un document exhaustif, rien ne permet de s'assurer que le projet de PDM ait été véritablement consulté avant de répondre au questionnaire.

Ainsi pour la campagne de 2008 le MEEDDAT, par souci de pragmatisme, a estimé qu'il serait plus pertinent d'intégrer directement ces éléments d'information dans le questionnaire envoyé aux habitants. Cette méthode avait cependant l'inconvénient de présenter des informations très synthétisées au public, et donc de limiter la capacité de ce dernier à saisir la profondeur des problématiques de la politique de l'eau. Le volet présentant les grandes lignes du projet de SDAGE comporte trois pages. La première page rappelle brièvement en quoi consiste la politique du bassin, comme l'avait fait le questionnaire de 2005 (qui est le Comité de Bassin ? qu'est-ce le SDAGE ?), et présente les trois grandes priorités à venir définies par le Comité de Bassin, en précisant que ces actions devraient générer un surcoût estimé à 30% par rapport au SDAGE précédant.

Tableau 14 Les priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne dans le questionnaire

• Réduire les pollutions diffuses de toutes origines, notamment l'excès de nitrates, les pesticides (désherbants, insecticides) et les produits toxiques. *• Préserver et restaurer le fonctionnement des milieux aquatiques (zones humides, lacs, ruisseaux, etc.)* *• Maintenir des débits suffisants dans les rivières et les estuaires, notamment en été et en automne.* *Ce coût est estimé à près de 4 milliards d'euros entre 2010 et 2015. Par rapport aux politiques actuelles de gestion de l'eau, cela représente un surcoût moyen de l'ordre de 30%. Ce surcoût pourrait être supporté à la fois par les industriels, les agriculteurs, les collectivités et les usagers domestiques en fonction de leurs capacités de contribution respectives. Pour les usagers domestiques, une partie de ce surcoût pourrait être répercuté sur le prix de l'eau.*

Ce document semble moins destiné à débattre autour des priorités définies par le Comité de bassin, que de les valider au *prorata* du degré de consentement à payer exprimé par les répondants du questionnaire. Autrement dit, le questionnaire n'est pas réellement conçu pour permettre aux répondants de choisir entre plusieurs alternatives, mais il est utilisé comme un baromètre pour mesurer jusqu'où le public est prêt à contribuer au financement des mesures déjà définies par le Comité de bassin conformément aux règlementations en vigueur.

Les deux pages suivantes confirment cette interprétation. Les informations qu'elles comportent consistent en un argumentaire qui chercher à justifier aux yeux du public la position du Comité de Bassin. Nous proposons d'en examiner plusieurs points. Cet argumentaire commence par un préambule à portée générale.

> *« Toute action de protection de l'environnement entraîne des contraintes sur les activités socio-économiques, les usages et les loisirs. A titre d'exemple, le respect des aires de protection des captages pour la fourniture d'eau potable impose des contraintes fortes aux agriculteurs … »*

Nous assistons ici à un retournement sensible par rapport à la philosophie courante du développement. Ce ne sont plus les activités humaines qui produisent des impacts sur l'environnement, mais ce sont les mesures visant à préserver l'environnement qui contraignent les activités socio-économiques. Cette précision peut être comprise comme une mise en garde à l'attention des publics sensibles à la cause environnementaliste, comme une manœuvre cherchant à les faire culpabiliser en soulignant le caractère de victime potentielle du secteur agricole vis-à-vis de la normalisation environnementale. Les encadrés suivants fournissent quelques précisions à propos des grandes lignes du projet de SDAGE. Alors même que les activités agricoles intensives devraient être situées au premier rang parmi les responsables du mauvais état de la ressource en eau, conformément à la DCE, la formulation des enjeux tend à atténuer la responsabilité de l'agriculture en mettant en avant celle partagée des pratiques domestiques et du milieu urbain.

Tableau 15 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour Garonne 1/4

Maîtriser l'utilisation des nitrates, pesticides et produits toxiques

Ces pollutions proviennent de l'agriculture, de la gestion des espaces verts et des voies de communication, des exploitations minières, mais aussi de nos activités domestiques (jardinage, …). Elles sont entraînées vers les rivières et les nappes souterraines lorsqu'il pleut. Elles perturbent la vie aquatique et la production d'eau potable. Les pesticides présentent un risque élevé tout particulièrement pour ceux qui les manipulent.

Les pollutions diffuses d'origine agricoles sont présentées comme un facteur parmi d'autres sans que la part relative du secteur agricole en termes de volumes de polluants utilisés, par rapport aux autres domaines énumérés, soit précisée. On réduit ainsi la part de responsabilité des agriculteurs pour ce qui représente pourtant le premier secteur à utiliser des produits potentiellement polluants.

Tableau 16 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour Garonne 2/4

Sécheresse et inondation : prévenir les crises

L'urbanisation et les activités humaines contribuent à aggraver les inondations. Des pompages importants assèchent les cours d'eau et des restrictions sont prises. Ces mesures pourraient devenir de plus en plus pénalisantes pour les activités économiques en raison du changement climatique et du manque d'eau dans le Sud-ouest en été et en automne. Il faudra donc anticiper pour limiter les risques de crues et de pénuries d'eau.

Des actions:
• Informer sur les risques de crues et de sécheresses.
• Économiser l'eau, recycler les eaux de pluie et les eaux usées.
• Créer de nouvelles réserves d'eau pour combler les déficits et anticiper les effets du changement climatique.
• Respecter les règles d'urbanisme pour éviter les dommages liés aux inondations.

Concernant la problématique de la sécheresse et des inondations, l'urbanisation est présentée comme le premier facteur responsable du problème. Elle est d'ailleurs le seul domaine évoqué, puisque les autres domaines sont compris parmi les « activités humaines ». L'irrigation agricole, particulièrement présente en Adour-Garonne, ne figure pas au rang des impacts sur la quantité d'eau. Le changement climatique est présenté comme un facteur aggravant qui vient peser en faveur de l'aménagement de nouveaux réservoirs, sans que les pratiques agricoles exigeantes en eau soient mises en débat, étant donné qu'elles ne sont même pas mentionnées. L'urbanisation demeure ainsi un bouc émissaire de choix.

Tableau 17 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour Garonne 3/4

L'eau au cœur des villes

L'ensemble du bassin Adour-Garonne connaît une croissance démographique supérieure à la moyenne nationale. Elle se traduit par un développement de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols, cause d'impacts importants et parfois irréversibles sur l'eau et les milieux aquatiques.

Des actions :
• Mieux gérer le développement de l'urbanisation en conservant des formes urbaines soucieuses de la gestion de l'eau (voirie, limiter l'étalement urbain, lutter contre l'imperméabilisation...).
• Informer les acteurs de l'urbanisme (architectes, promoteurs...) des enjeux «eau».
• Analyser économiquement les projets d'urbanisme en intégrant les coûts générés pour la préservation de la ressource en eau.

On peut considérer que cet encadré est destiné à maximiser la responsabilité du milieu urbain, ce qui a pour effet contraire de minimiser celle du secteur agricole. Il en va de même pour l'encadré suivant.

Tableau 18 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour Garonne 4/4

Réduire la pollution des villes et des industries
Rejets industriels (chimie, traitement de surface, …) des hôpitaux, mais aussi rejets des ménages (produits d'entretien, résidus de produits chimiques liés au bricolage, médicaments, cosmétiques, …) peuvent contenir des substances toxiques qui perturbent la biodiversité des milieux aquatiques. Les rejets des villes peuvent aussi altérer la qualité des eaux de baignade (littoral, lacs et rivières).

On trouve un certain nombre de références qui tendent à faire porter la responsabilité de la dégradation de la ressource en eau sur les activités domestiques, industrielles et urbaines, là où l'évocation des activités agricoles n'a pas témoigné d'une telle précision. Nous pouvons ainsi interpréter ces informations données au public, non pas comme une publicisation transparente et équitable des enjeux à traiter, mais comme une expression orientée des intérêts sectoriels représentés dans le Comité de Bassin Adour-Garonne. En bref, ceci montre que cette consultation, comme la précédente en 2005, tend à ménager la responsabilité des usagers agricoles et à amplifier celle des usagers domestiques et urbains.

2.2.2 Les questions fermées et le consentement à payer

L'examen du questionnaire de 2008 procède selon la même démarche que pour celui de 2005. Il comporte huit questions, formulées de manière sensiblement plus courte que le questionnaire précédent. Nous avons choisi d'abord d'examiner cinq d'entre elles qui se rapportent au procédé visant à faire valider les décisions négociées dans les instances, avant de traiter une sixième question relative à un autre procédé, qui doit être envisagé séparément, consistant à retourner la responsabilité des problématiques du bassin sur les citoyens-usagers. Les deux autres questions étant des questions ne concernent pas le débat sur l'eau (modalités pratiques de réception du questionnaire).

- *Avis du public vis-à-vis des « grandes priorités » du projet de SDAGE*

A la première question, 35% des répondants considèrent que la présentation des enjeux de la première partie du document illustre bien les problèmes du bassin Adour-Garonne, 51% en partie, et 12% pas du tout. A la seconde question, 35% des répondants considèrent que les actions proposées semblent adaptées (11%) et réalisables (24%), contre 15% qui les considèrent peu adaptées, 12% sans intérêt et 36% ambitieuses. En somme, s'il y a toujours un consensus large autour de l'identification des enjeux, il y a davantage de divergences à propos des mesures à mettre en œuvre.

1 - Selon vous, le schéma ci-contre illustre-t-il les problèmes de l'eau dans notre Bassin ?

- ☐ Complètement
- ☐ En partie
- ☐ Pas du tout
- ☐ Ne se prononce pas

2 – Les actions proposées vous semblent-elles : (deux réponses maximum)

- ☐ Adaptées
- ☐ Sans intérêt
- ☐ Réalisables
- ☐ Ambitieuses
- ☐ Peu adaptées
- ☐ Ne se prononce pas

- *Mesure du consentement à payer*

La question suivante concerne, selon les méthodes économiques désormais classiques, le consentement à payer un surcoût estimé des nouvelles mesures à mettre en œuvre. Les réponses se répartissent en trois tiers : 34% des répondants souhaitent une augmentation inférieure à 10 euros par an, 32% une augmentation entre 10 et 20 euros, 30% une augmentation entre 20 et 60 euros par an (17% et 13%). On remarque l'absence de la modalité : *aucune augmentation*.

3 – Une famille de 4 personnes dépense déjà en moyenne 480€ par an pour l'eau du robinet et le traitement de ses eaux usées. Environ 62 € sont consacrés aux actions de l'Agence de l'Eau.
Cette contribution aux actions de l'Agence pourrait être à l'avenir insuffisante. Quelle augmentation vous paraîtrait acceptable pour cette même famille ?

- ☐ Moins de 10 € par an
- ☐ De 10 à 20 € par an
- ☐ De 20 à 40 € par an
- ☐ De 40 à 60 € par an
- ☐ Ne se prononce pas

L'absence de la modalité « aucune augmentation » est significative de la volonté des autorités du bassin à empêcher que les répondants s'opposent à une hausse de la redevance. On leur force incontestablement la main, en les obligeant à consentir de payer plus d'impôts.

- *Le classement des actions prioritaires*

Les répondants ont été invités à classer parmi les propositions celles qui leur semblaient être les plus importantes. La distribution d'une eau potable de qualité arrive comme la première préoccupation (35%), ensuite viennent la réduction des risques de pénurie par des économies et la création de réserves (33%), la préservation de la biodiversité (18%), l'entretien des cours d'eau (9%), la réduction des risques d'inondation (6%), et l'amélioration des eaux de baignade (2%).

On constate que pour la modalité « réduction des risques de pénurie », les économies d'eau et la création de réserves ne sont pas dissociées. Ce qui ne permet pas de débattre entre ces deux solutions divergentes. On remarque également l'absence notable de la réduction de la pollution, quelle qu'elle soit.

4 - Si cette contribution s'avérait insuffisante pour réaliser toutes les actions, il faudrait faire des choix.
Classez les actions suivantes par ordre de priorité (1 = 1ère priorité, 6 = dernière priorité, ou cochez seulement la dernière case).

- ☐ Préserver la faune et la flore aquatiques
- ☐ Améliorer la qualité des eaux de baignade en mer, rivières et lacs
- ☐ Distribuer une eau potable de qualité et en quantité suffisante
- ☐ Réduire les risques de pénurie en économisant l'eau et en constituant des réserves
- ☐ Réduire les risques d'inondations
- ☐ Améliorer l'entretien des rivières et berges
- ☐ Tous ces éléments étant liés, il est impossible de faire un choix.

- *Les inquiétudes présumées des usagers*

De la même manière, les répondants ont été invités à exprimer leurs inquiétudes majeures sur la politique de l'eau. La première d'entre elles est la pollution par les pesticides et les engrais (23%), puis viennent la pollution par les rejets industriels (20%), le manque d'eau (14%), les besoins en eau potable (13%), la pollution urbaine (9%), les prélèvements d'eau par les activités économiques (6%), l'entretien des cours d'eau (6%), et la qualité des eaux de baignade (2%). La pollution par les pesticides et les engrais est la première inquiétude manifestée par les répondants, sans d'ailleurs qu'elle ne soit qualifiée « d'origine agricole », à l'image des pollutions industrielles et urbaines qui ont été précisées.

7- Au-delà de la qualité de l'eau potable qui intéresse la majorité des Français, quelles sont vos deux préoccupations ou inquiétudes majeures dans le domaine de l'eau ?

- ☐ La pollution par les rejets des villes
- ☐ La pollution par les rejets des industries
- ☐ La pollution par les pesticides et les engrais
- ☐ Le manque d'eau dans les rivières et les nappes souterraines
- ☐ Les besoins en eau potable pour la population
- ☐ Les volumes d'eau utilisés par les activités économiques
- ☐ La qualité des eaux de baignade
- ☐ L'entretien des rivières et des berges
- ☐ Savoir qui paye quoi pour garder l'eau en bon état

Dans le questionnaire 2008, les questions fermées apparaissent moins orientées que celles de l'enquête 2005. Elles sont également sensiblement moins nombreuses et ne couvrent pas l'ensemble des orientations proposées dans le projet de SDAGE. La mise en cause du secteur agricole n'apparait pas comme centrale alors que l'enjeu des pollutions agricoles diffuses figure dans le projet de SDAGE comme une action prioritaire vers laquelle sera désormais orientée une part significative des financements de l'actuel programme de financement du Comité de bassin Adour-Garonne.

La place centrale qu'occupe la question relative à la mesure du consentement à voir la redevance augmenter appuie la thèse selon laquelle la conception de la consultation de 2008 autour du slogan « devenez aquacitoyen » vise principalement à rendre acceptable cette augmentation, ainsi que les orientations sous-jacentes. Au passage, à titre d'exemple, le questionnaire DCE de 2008 du bassin Rhône-Méditerranée, dans lequel on ne parle pas d'aquacitoyens, ne comporte pas de question relative au consentement à payer (figure 28), alors que la une du questionnaire d'Adour-Garonne comporte un encart relatif au slogan « devenez aquacitoyens » (figure 27). Cela montre l'importance des stratégies locales de conception des dispositifs de consultation par les autorités du bassin.

Figure 27. La une du questionnaire du bassin Adour Garonne en 2008

CONSULTATION NATIONALE 15 avril > 15 octobre 2008

COMITÉ DE BASSIN ADOUR-GARONNE

Toute l'information sur l'eau : www.eaufrance.fr

L'eau c'est la vie. Donnez-nous votre avis !

QUESTIONNAIRE À L'INTÉRIEUR

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

L'eau est un bien vital. Elle est de loin notre bien commun le plus précieux car elle touche aux conditions mêmes de la vie. Gaspiller l'eau c'est gaspiller notre capital de vie et celui de nos enfants. Or, nos ressources sont soumises actuellement à des pressions croissantes : hausse de la population, intensification de l'agriculture, densification urbaine et industrielle... Ainsi, le Grenelle de l'Environnement a placé la question de l'eau, de sa sauvegarde et de sa protection, au cœur de ses conclusions.

Garantir la meilleure qualité d'eau possible à l'horizon 2015 est un défi qui nous concerne tous. Il est donc absolument essentiel que chacun d'entre vous puisse s'exprimer sur les actions à entreprendre pour maîtriser les pollutions, préserver la qualité de nos rivières et prévenir les risques. Chaque avis et chaque contribution comptent. Les citoyens des 27 Etats membres participeront également à cette grande consultation.

Je n'ai donc plus qu'un mot à vous dire : emparez-vous de ce débat et battons-nous ensemble pour faire de chaque bassin un bassin de vie.

Jean-Louis Borloo
Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables – 8 février 2008

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

Les orientations de l'Union Européenne et de la loi sur l'eau, pour atteindre « le bon état » des milieux aquatiques, conduisent à réviser la politique de l'eau du bassin pour la période 2010-2015.
Le comité de bassin propose un plan d'action. Il a fixé des objectifs qui, sans sacrifier le développement économique et social, permettront de réaliser un développement durable. Considérant les délais de mise en œuvre des actions, il prévoit d'atteindre « le bon état » sur plus de la moitié des eaux du bassin en 2015, pour se situer à 85% en 2021 et aux alentours de 100% en 2027.
Nous engager au-delà de ces objectifs sans être certains de les honorer, exposerait notre pays à de lourdes pénalités financières européennes.

Près de 40 ans de politique de l'eau ont porté leurs fruits et les progrès sont visibles et mesurables. Les efforts qui restent à accomplir sont encore importants, face aux exigences environnementales nouvelles mais aussi pour nous adapter aux changements climatiques et à l'évolution de la démographie. Les besoins en eau vont augmenter alors que les disponibilités tendent à se réduire. Nous devrons donc être prévoyants et gérer avec efficacité car, pour que nos rivières soient en « bon état », il leur faudra suffisamment d'eau.

Voici les défis que nous devons, tous ensemble, relever aujourd'hui.

Jean François-Poncet
Ancien Ministre, Président du comité de bassin Adour-Garonne

Pourquoi vous demander votre avis ?

Parce que l'eau, vous l'utilisez, vous la rejetez, vous la payez. Et vous avez un rôle à jouer pour améliorer son état. Bref, vous êtes, vous aussi, un acteur de l'eau. La consultation nationale sur l'eau vous donne l'occasion de vous informer et de vous exprimer par questionnaire sur des décisions qui vont nous engager collectivement pour 6 ans.

Quelle ambition pour 2015 ?

L'eau n'a pas de frontières. L'Europe s'est dotée en 2000 d'un nouveau cadre de travail unique : la directive-cadre sur l'eau (DCE). L'ambition des pays membres est de reconquérir la qualité des eaux d'ici 2015. Seules, trois particularités pourraient reporter cette échéance : la durée des chantiers, des conditions naturelles particulièrement difficiles ou un coût exagéré des travaux à réaliser. A partir de l'application de ces critères, chaque comité de bassin s'engage sur le pourcentage des eaux de son bassin qui atteindront le bon état en 2015. La partie restante devra atteindre le bon état en 2021, ou au plus tard, en 2027, sauf exception.

Sur quoi donner votre avis aujourd'hui ?

C'est sur le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le programme de mesures 2010-2015 de votre bassin que vous donnez votre avis, notamment sur le niveau d'ambition recherché et sur la pertinence des actions prévues.

L'avenir de l'eau du bassin Adour-Garonne dépend de vos réponses...

Devenez

AQUA CITOYEN

...Répondez au **questionnaire**

Également sur Internet :
www.aquacitoyen.org

Figure 28. Le questionnaire du bassin Rhône-Méditerranée en 2008

CONSULTATION NATIONALE 15 AVRIL > 15 OCTOBRE 2008

L'eau c'est la vie. Donnez-nous votre avis !

QUESTIONNAIRE À L'INTÉRIEUR

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

L'eau est un bien vital. Elle est de loin notre bien commun le plus précieux car elle touche aux conditions mêmes de la vie. Gaspiller l'eau c'est gaspiller notre capital de vie et celui de nos enfants. Or, nos ressources sont soumises actuellement à des pressions croissantes : hausse de la population, intensification de l'agriculture, densification urbaine et industrielle... Ainsi, le Grenelle Environnement a placé la question de l'eau, de sa sauvegarde et de sa protection au cœur de ses conclusions. Garantir la meilleure qualité d'eau possible à l'horizon 2015 est un défi qui nous concerne tous. Il est donc absolument essentiel que chacun d'entre vous puisse s'exprimer sur les actions à entreprendre pour maîtriser les pollutions, préserver la qualité de nos rivières et prévenir les risques. Chaque avis et chaque contribution comptent. Les citoyens des 27 États membres participeront également à cette grande consultation. Je n'ai donc plus qu'un mot à vous dire : emparez-vous de ce débat et battons-nous ensemble pour faire de chaque bassin un bassin de vie.

Jean-Louis Borloo
Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables - 8 février 2008

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

Si la politique de l'eau que conduit le Comité de bassin avec les acteurs de l'eau a permis de réelles améliorations des milieux aquatiques, nous devons néanmoins accentuer nos efforts. Lors de la précédente consultation publique qui a eu lieu en 2005, vous nous avez fait part de vos préoccupations pour l'eau : mieux anticiper les situations de crises liées aux inondations et aux sécheresses ; traiter les pollutions dangereuses pour la santé ; inciter aux économies d'eau ; mieux informer le public sur les coûts et les financements... Le Comité de bassin vous a entendu. Nous avons travaillé à partir de ces priorités et vous proposons aujourd'hui un plan d'actions qui doit permettre d'améliorer la qualité de l'eau en partie d'ici à 2015 et en totalité en 2027. Cette ambition est forte. Elle implique l'engagement de tous. Je vous invite à prendre connaissance de nos propositions et à donner votre avis en nous renvoyant ce questionnaire. D'avance, je vous remercie de l'intérêt que vous porterez à ce sujet vital pour notre société.

Henri Torre
Président du Comité de bassin Rhône-Méditerranée
Ancien ministre, sénateur de l'Ardèche

Votre avis est essentiel, répondez au questionnaire !

L'eau, vous l'utilisez, vous la rejetez, vous la payez, et c'est grâce aux efforts de tous que nous pourrons la protéger. Cette consultation est l'occasion de vous informer et de vous exprimer sur des décisions qui vont collectivement nous engager pour 6 ans.

comité de bassin Rhône-Méditerranée

Toute l'information sur l'eau
www.developpement-durable.gouv.fr
www.eaufrance.fr

QUELLES EAUX EN 2015 ?

L'objectif est d'atteindre le bon état en 2015 pour 55 % des rivières, 80 % des eaux souterraines et 90 % du littoral. Pensez-vous que :

- ◯ C'est un objectif raisonnable avec des moyens acceptables
- ◯ Il faut aller plus vite même si cela impose des contraintes supplémentaires (coût, changements de comportement...)
- ◯ C'est trop ambitieux, il faut faire attention à ne pas pénaliser les activités économiques et l'urbanisation

EAU & DÉVELOPPEMENT DURABLE

Répondre aux principes « prévenir plutôt que guérir » et « ne pas dégrader les eaux qui sont aujourd'hui en bon état » nécessite de modifier nos comportements. Êtes-vous d'accord pour...

	Tout à fait	Plutôt	Plutôt pas	Pas du tout
Faire évoluer nos modes de production économique	◯	◯	◯	◯
Mieux réguler le développement de l'urbanisation	◯	◯	◯	◯
Changer vos habitudes de consommation : en choisissant des produits bio même si cela coûte plus cher	◯	◯	◯	◯
en réduisant et triant vos déchets, en économisant l'eau	◯	◯	◯	◯

EAU & POLLUTION

Les pesticides et les substances dangereuses rejetés dans le milieu naturel sont nocifs pour la santé et l'environnement. Êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes :

	Tout à fait	Plutôt	Plutôt pas	Pas du tout
Adopter des techniques agricoles utilisant moins de pesticides	◯	◯	◯	◯
Accepter de la végétation sauvage dans certains espaces urbains	◯	◯	◯	◯
Réduire l'usage de désherbants dans les jardins	◯	◯	◯	◯
Améliorer le traitement des eaux usées	◯	◯	◯	◯

EAU & RARETÉ

Le partage de la ressource en eau entre les usages (eau potable, agriculture, industrie, tourisme) est une nécessité qui implique de réguler certaines activités humaines pour également préserver les milieux aquatiques. Êtes-vous d'accord avec cette proposition ?

◯ Tout à fait ◯ Plutôt ◯ Plutôt pas ◯ Pas du tout

EAU & RISQUES NATURELS

Il faut définir et conserver des espaces non construits pour permettre aux eaux des crues de s'épandre. Êtes-vous d'accord avec cette proposition même si cela freine l'extension de l'urbanisation sur ces espaces ?

◯ Tout à fait ◯ Plutôt ◯ Plutôt pas ◯ Pas du tout

EAU & BIODIVERSITÉ

Les aménagements sur les rivières peuvent nuire au développement de la faune et de la flore. Êtes-vous d'accord pour consacrer davantage de moyens à la préservation de la biodiversité ?

◯ Tout à fait ◯ Plutôt ◯ Plutôt pas ◯ Pas du tout

2.2.3 Responsabiliser les citoyens-usagers plutôt que débattre

Examinons maintenant la question fermée relative à la responsabilisation des usagers. Nous avons vu que l'aquacitoyen se traduit dans cette seconde consultation DCE en Adour-Garonne par le consentement à payer plus de redevance, au titre de citoyens-contributeurs. Une

seconde dimension est le consentement à intégrer des bonnes pratiques au titre de citoyens-usagers. Dans ce cas, l'aquacitoyen est celui qui prend conscience des conséquences de ses « mauvaises pratiques » et qui s'engage à faire des efforts. Autrement dit, le public est pris à témoin vis-à-vis de ses propres pratiques, en consentant à cette forme d'autocritique, au lieu d'être pris à témoin des pratiques des autres usagers ou des négociations à l'intérieur des instances par exemple. Malheureusement, nous n'avons pas eu accès aux résultats de cette question-là, qui n'ont pas été rendus publics contrairement aux résultats des questions précédentes.

6 - Quels efforts êtes-vous prêt à faire tous les jours pour contribuer à la cause de l'eau et devenir aquacitoyen? (cochez une ou plusieurs cases)

- ☐ **J'économise l'eau** (je ferme le robinet d'eau lorsque je me savonne ou me brosse les dents, je n'arrose pas ma pelouse l'été, je privilégie dans mon jardin des plantes peu gourmandes en eau : cactées, plantes grasses, etc.).
- ☐ **Je trie pour préserver la qualité de l'eau** (j'apporte les huiles de vidange au récup huiles, les restes de médicaments à la pharmacie, les déchets toxiques à la déchetterie, ...).
- ☐ **Je lutte contre la pollution diffuse** (je diminue l'utilisation des désherbants, insecticides, engrais, ...)
- ☐ **Je respecte le patrimoine aquatique** (je ramasse mes déchets après un pique-nique au bord de l'eau, je ne pêche pas des poissons trop petits ou en dehors des périodes autorisées...).
- ☐ **Je n'aggrave pas le ruissellement des pluies** (j'évite de daller ou goudronner le tour de ma maison, je milite pour la création de bassins de rétention dans ma commune, pour le maintien d'espaces verts, ...).
- ☐ Ne se prononce pas.

Parmi les cinq modalités à cocher, toutes renvoient à des usages domestiques. La troisième modalité relative aux pollutions diffuses concerne autant les usagers domestiques (jardinage) que l'agriculture. Mais dans l'ensemble, si l'aquacitoyenneté se résume à l'intégration de bonnes pratiques dans ces cinq domaines, elle se limite pour l'essentiel aux usages domestiques. Ce constat est appuyé par le contenu de l'exposition itinérante qui s'est tenue dans le bassin Adour-Garonne durant la campagne de consultation de 2008, afin de la médiatiser (chapitre 4).

Figure 29. Exemples de thématiques présentées au cours de l'exposition itinérante en 2008

Goûtez et comparez l'eau que vous buvez

Avant d'être déclarée « potable », c'est-à-dire de pouvoir être bue sans risques pour la santé, l'eau doit répondre à pas moins de soixante-trois critères de potabilité.
Bactéries, parasites, substances toxiques, couleur, odeur, goût... Tout est passé au crible ! En visitant le « bar à eau », vous testerez vous-même les différents « goûts » de l'eau selon sa provenance. Partout en France, des prélèvements sont analysés dans les laboratoires agréés par le Ministère de la santé. L'eau est ainsi l'aliment au monde le mieux partagé... et le mieux contrôlé !

Informez vous sur les risques naturels

Nos villes ne cessent de grandir.
Les émissions de gaz à effet de serre sont pour beaucoup dans les changements climatiques qui bouleversent les rythmes naturels de notre planète. Et ce n'est pas sans incidences sur l'eau. Le bassin Adour-Garonne est régulièrement confronté à des périodes de sécheresse. **Un logiciel vous explique ce qui se passe en cas de sécheresse ou de crue.** De quoi prendre conscience que la source pourrait un jour se tarir et qu'il est temps de l'économiser. Bientôt 9 milliards d'humains sur terre... pour une quantité d'eau limitée. A chacun de faire un geste pour éviter la pénurie !

Découvrez le rôle de l'estuaire

Ça entre, ça sort, et oui vous êtes dans l'estuaire ; celui de la Gironde, un des 6 estuaires du bassin Adour-Garonne.
Cette porte d'entrée et de sortie du bassin est un milieu très spécifique. Besoin de vous en convaincre ?
Observez ces échantillons ! vous comprendrez ce qu'est le bouchon vaseux.

Limitez les pollutions diffuses

Chaque jour, des produits toxiques agressent les rivières et influent sur la qualité de l'eau.
Industriels, domestiques ou agricoles, les polluants ne manquent pas. En appuyant sur un bouton, vous les découvrirez en images. Jusqu'à un certain seuil, l'eau est capable de les éliminer seule. Mais les pollutions diffuses surpassent souvent cette capacité naturelle de régénération. Nitrates et autres pesticides s'infiltrent et contaminent les nappes profondes. **Une maquette de sol vous permet de suivre « en direct » le trajet d'un polluant.**

Evaluez vos besoins en eau

137 litres d'eau : c'est la consommation domestique moyenne d'un français par jour.
A la maison, mais aussi dans les industries et pour l'agriculture, l'eau est partout indispensable. Et nous sommes devenus des consommateurs boulimiques ! **Cliquez sur un produit, et vous verrez concrètement l'eau qu'il nous fait dépenser.** Des exemples, une douche de 5 minutes consomme entre 60 et 80 l d'eau et pour fabriquer une voiture, c'est 35 000 l d'eau qui sont nécessaire ! On a tendance à l'oublier, mais de l'eau dépend en grande partie notre économie et la richesse de notre territoire.

Source : www.aquacitoyen.org

Le nouveau Service DCE de l'Agence de l'eau Adour-Garonne avait estimé que pour la consultation de 2008, le déplacement d'une exposition itinérante dans 50 villes du bassin

améliorerait la médiatisation de la campagne de consultation, et par la même occasion, permettrait de réaliser des opérations de sensibilisation. Or c'est surtout cette seconde finalité qui a été recherchée. L'exposition itinérante a consisté à faire « découvrir » au public les problématiques du bassin en les reliant aux usagers de l'eau. L'opération consista donc moins à créer un espace de débat, où on confronte des arguments contradictoires, qu'à convaincre les curieux de la responsabilité de leurs pratiques. En effet, les publics qui se sont rendus à l'exposition étaient généralement des passants venus par hasard, ou bien des scolaires profitant de la manifestation pour réaliser une sortie comme s'il s'agissait d'une animation scientifique. Le public est venu pour découvrir comment est gérée la politique de l'eau dans le bassin, et quelles mesures sont envisagées pour relever les défis environnementaux au moyen d'écrans tactiles interactifs, qui donnèrent le sentiment que *tout est sous contrôle*. On est venu prendre la mesure des impacts environnementaux de ses propres usages de l'eau. On est venu également découvrir des sensations, des informations très générales et finalement, les références avec les orientations du futur SDAGE ont très implicites ou quasi absentes. En d'autres termes, la dimension délibérative de la consultation a été en somme complètement évacuée. Comment expliquer ce procédé ?

Puisqu'en 2004, lors de la traduction du diagnostic en préconisations (les neuf enjeux), et en 2005 lors de la première consultation DCE, on a fait endosser aux usagers domestiques et à l'urbanisation une grande part de responsabilité de la dégradation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, il est paru évident pour le Service DCE de s'adresser au public selon une logique de sensibilisation et de (ré-)éducation citoyenne. Ce faisant, le public ciblé par l'exposition itinérante est déprécié du point de vue de sa maturité politique, étant donné qu'on estime qu'il a encore beaucoup de choses à apprendre, et beaucoup d'efforts à consentir avant d'acquérir suffisamment de légitimité pour s'exprimer au même niveau que les acteurs de l'eau.

2.2.4 Les avis libres de 2008 contre les bassins

L'accès aux avis libres retournés en 2008 a été obtenu par le biais d'un rapport[293] réalisé par le MEEDDAT en 2009. Par conséquent, il s'agit seulement d'un matériau de seconde main qui a

[293] Consultation nationale sur l'eau 2008-2009, Synthèse nationale des synthèses par bassin, MEEDDAT, septembre 2009

préalablement fait l'objet d'un traitement et d'une sélection des items. Il convient donc de l'analyser du point de vue de la manière dont les pouvoirs publics ont interprété et sélectionné les contenus des avis libres de la consultation 2008.

> *« De nombreuses questions ont été posées sur l'agriculture, ses pratiques, son impact, et sur les moyens à employer pour faire changer sa façon de faire [...] D'une manière générale le citoyen remet profondément en cause les pratiques agricoles intensives, ainsi que les orientations générales de la PAC qui poussent encore à la productivité, et qui sont totalement incompatibles avec toute politique environnementale ».*

Ce premier élément confirme les critiques dans les avis libres de 2005, à savoir la mise en cause de l'agriculture intensive et sa responsabilité dans la dégradation de la ressource en eau. Il montre encore une fois à quel point le dispositif des avis libres est favorable à l'expression des dissensus.

> *« Le non respect du principe pollueur-payeur a été évoqué dans les débats, notamment suite à la présentation de chiffres. Le public a fustigé le fait de laisser les plus gros pollueurs ne payer qu'une faible part des redevances, en faisant le parallèle avec le prix de l'eau facturé au citoyen qui n'est pas équitable et qui continue d'augmenter…et pour lequel on demande au consommateur de contribuer encore plus »* ;

Les conditions d'application du principe pollueur-payeur ont été également relevées parmi les avis libres du public, qui soupçonne un détournement du mécanisme économique par certains secteurs économiques.

> *« Les coûts de la restauration, notamment morphologique, ont aussi été un sujet de discussion, en particulier avec des élus locaux qui redoutent le coût de tels travaux».*

L'inquiétude des élus locaux des petites collectivités exprime la crainte d'être dans l'incapacité de mettre aux nouvelles normes leurs équipements collectifs, notamment pour ce qui est de la fiabilisation des réseaux d'alimentation.

> *« La complexité du système, avec l'empilement des différentes entités (MEEDDAT, Agences de l'eau, collectivités, préfectures, police de l'eau…), dont les rôles (voir l'existence pour les agences) ne sont pas bien connus et/ou délimités, a fait l'objet de plusieurs interventions. Plus généralement, des demandes de citoyens portaient régulièrement sur qui contacter pour signaler un méfait, ou pour demander une expertise… le manque de justice envers les délinquants de l'eau était palpable ».*

Les avis libres ont également exprimé le manque de clarté pour rester en contact avec les autorités responsables de la politique du bassin. Une plus grande explication de la gouvernance de l'eau est jugée nécessaire pour permettre au public d'accéder aux

informations qu'il souhaite obtenir conformément aux règlementations en vigueur (Convention d'Aarhus, DCE, Charte de l'environnement, etc.). De même une meilleure information permettrait aux usagers de dénoncer d'éventuelles infractions ou dérives.

> *« Sur la démarche de consultation en elle-même, elle a été jugée intéressante et importante, notamment du point de vue de la transparence. Seulement le public a regretté son manque de visibilité et la faible communication qui en était faite (notamment via les médias grand public, radio et TV, nationaux), ainsi que la complexité du sujet. L'intérêt de la démarche d'accompagnement menée par les associations a été relevé, pour une meilleure appropriation des enjeux notamment. Enfin la possibilité de répondre par internet a été perçue favorablement (même si dans les faits, il y a eu peu de réponse par ce biais) ».*

Enfin, de la même manière, le public a estimé insuffisante la visibilité de la campagne de consultation 2008, et ce malgré la campagne de publicité grand media (spot tv aux heures de grande écoute) et l'exposition itinérante mise en place dans le bassin.

*

* *

Les avis libres se présentent comme un dispositif qui, comme en 2005, compense la fermeture du questionnaire et la formulation orientée de ses modalités. Il joue un rôle d'exutoire qui permet aux répondants d'exprimer leurs frustrations et leurs doutes le cas échéant. La réalisation d'une synthèse de ces avis libres, par le ministère de l'environnement, montre l'intérêt que ce dernier porte à ce que ces expressions remontent à la surface et ne dépérissent pas. Nous pouvons estimer que la raison en est liée aux tensions existantes entre le ministère et les bassins. Les instances de bassins qui attendent avant tout que le public valide leurs lignes politiques tendent à filtrer les dissensus exprimés par le public afin qu'ils ne compromettent pas les arrangements négociés entre les acteurs de l'eau et l'Agence. Le fait que ce soit le ministère de l'environnement qui ait publié ces éléments, et non pas l'Agence au niveau du bassin, suggère que le niveau central utilise les avis libres pour tenter de reprendre la main sur la politique des bassins, comme il l'avait fait lors de la consultation nationale de l'eau en 2003[294].

[294] RUI S. (2006), « Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme», *Politix*, 75 (6).

L’examen de la consultation DCE de 2008 donne à voir le choix d’un dispositif qui encadre étroitement l’expression du public, et un résultat de la consultation plutôt convergent avec les orientations de proposition de SDAGE. L’examen des avis libres contraste avec celui des questions fermées. Ce second dispositif a été utilisé en 2008, comme en 2005, par les répondants afin de manifester leurs critiques et leurs réserves, généralement adressées aux pouvoirs publics ou aux groupes d’intérêts agricoles supposés influents. Toutefois, étant donné le niveau de connaissance manifesté par les répondants des avis libres, on peut considérer qu’une bonne part d’entre eux étaient initiée à la gestion de l’eau et a pu utiliser le volet avis libre de l’enquête comme une tribune pour faire part de ses critiques. La question s’est d’ailleurs posée explicitement, au sein même du Comité de bassin, de savoir si une majorité des répondants n’appartenait pas aux acteurs du premier cercle de l’eau (élus, associatifs, usagers professionnels de l’eau, …). Dans ce cas, le questionnaire aurait en partie manqué sa cible en n’atteignant pas le « vrai grand public » supposé peu aux faits de la politique de l’eau.

Conclusion du chapitre 6

L'examen du déroulement de la consultation de 2005 et de 2008 a montré de quelle manière l'Agence de l'eau et le Comité de bassin Adour-Garonne ont cherché, par deux fois, à influencer l'expression du public afin qu'il s'aligne sur les préconisations et les programmes de mesures du SDAGE, négociés à l'intérieur des jeux de coopération plus étroits. Les orientations du SDAGE furent ainsi validées, et le Programme de Mesure adopté à la fin de l'année 2009. Observons à titre d'illustrations les grandes lignes des orientations du SDAGE (tableau 19), en les comparant aux problématiques du bassin telles qu'elles avaient été définies en 2004 entre l'Agence et les acteurs de l'eau (chapitre 5). La validité du SDAGE recouvre la période allant de 2010 à 2015. C'est ainsi qu'au terme de cette période, on pourra véritablement mesurer les changements politiques annoncés dans ce programme. Néanmoins, la lecture des grandes lignes du SDAGE fournit tout de même des indications sur les intentions et les stratégies adoptées pour atteindre les objectifs de bon état d'eau de la DCE.

Globalement nous constatons que toutes les orientations définies dans les instances en 2004 à l'issue du diagnostic, avant la première campagne de consultation du grand public, se retrouvent réaffirmées dans le SDAGE définitif, ici au terme du processus de consultation. Au mieux quelques aménagements ont eu lieu, comme des reformulations, des groupements et des séparations des thématiques. L'interprétation de ces grandes lignes de mesures est bien sûre indicative, mais elle illustre l'évolution de la politique de l'eau du bassin à l'issue des dernières réglementations nationales et européennes.

Les deux grandes priorités du SDAGE sont premièrement la « protection et la restauration du fonctionnement naturel des milieux aquatiques », et deuxièmement la « lutte contre les pollutions diffuses ». Nous avons vu que le domaine d'actions prioritaire du SDAGE de 1996 était la suppression des pollutions urbaines et industrielles, conformément à la directive européenne Eaux : *supprimer les points noirs*. Désormais dans le nouveau SDAGE, la problématique des pollutions urbaines et industrielles n'apparaît plus comme un enjeu explicite à part entière.

Tableau 19 Le SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne comparé aux Neuf Enjeux de 2004	
Les grandes lignes de mesures du SDAGE adopté en 2009	**Thématiques correspondantes du document des Neuf Enjeux réalisé en 2004**
Protéger et restaurer le fonctionnement naturel de tous les milieux aquatiques : une clef de réussite.	Enjeu n°3 « Zones humides, rivières et lacs : la préservation et la restauration indispensables » Enjeu n°6 « Des eaux stratégiques et fragiles : montagnes et littoral » Enjeu n°7 « Inondations : une politique de prévention à faire partager »
Résorber les pollutions diffuses de toutes natures.	Enjeu n°2 « Pesticides et nitrates : un enjeu majeur du bassin »
Changer les comportements, agir sur les secteurs prioritaires, en particulier dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable.	Enjeu n°1 : « Villes et industries : supprimer les points noirs » Enjeu n°2 « Pesticides et nitrates : un enjeu majeur du bassin » Enjeu n°5 « L'alimentation en eau potable, la baignade, les loisirs aquatiques : une exigence de qualité »
Résorber les déficits en eau / Priorité aux économies d'eau.	Enjeu n°4 « Rivières et nappes : un patrimoine à gérer solidairement »
Une approche économique à privilégier.	Enjeu n°9 « Le recours à l'analyse économique : pour plus de transparence et de réalisme »
Mieux connaître pour mieux gérer : une large part à l'innovation.	Enjeu n°8 « Vers une meilleure gouvernance : mieux connaître et mieux écouter et mieux décider »
Former et informer les acteurs et les citoyens.	Enjeu n°8 « Vers une meilleure gouvernance : mieux connaître et mieux écouter et mieux décider »
Evaluer les actions et rendre compte.	Enjeu n°8 « Vers une meilleure gouvernance : mieux connaître et mieux écouter et mieux décider »

L’enjeu des pollutions urbaines et industrielles est devenu une sous-catégorie de l’orientation intitulée « changer les comportements, agir dans les secteurs prioritaires ». En revanche l’enjeu des pollutions diffuses apparaît deux fois, dans les orientations « résorber les pollutions diffuses de toute nature » et dans l’item « changer les comportements, agir dans les secteurs prioritaires », même si l’enjeu des pollutions diffuses n’apparaît pas non plus explicitement.

Nous expliquons cette dilution des responsabilités par une caractéristique de ces deux campagnes de consultation, et surtout de la seconde, consistant à retourner la responsabilité des problématiques du bassin sur le citoyen-usager : c’est ce que nous appelons « l’effet miroir » de la consultation (illustré dans la conclusion générale). Ce procédé dote l’Agence de l’eau de plusieurs capacités.

Premièrement, en retournant la responsabilité des dégradations sur les citoyens-usagers, on les a invités à exprimer leur consentement à payer de redevance. Nous avons constaté que cette question du consentement à payer était centrale, d’autant plus centrale que les problématiques étaient présentées comme non-négociables. Deuxièmement, nous supposons que si cet endossement de la responsabilité visait globalement les citoyens-usagers, elle était en particulier destinée aux citoyens-usagers urbains. Rappelons que le principal outil utilisé pour médiatiser cette campagne de consultation était une exposition itinérante, un bus qui a sillonné cinquante villes du bassin. Ce constat appuie l’idée émise dans le chapitre 5, selon laquelle les acteurs de l’eau s’accordèrent avec l’Agence pour attribuer à ces usagers urbains une grande part de la responsabilité des dégradations, afin de justifier une taxation asymétrique contraire au principe pollueur-payeur. Cette stigmatisation des usagers urbains tend à les discréditer avant même qu’ils ne prennent part au débat, coupant court à tout risque de prise à partie qu’ils pourraient manifester contre la politique du bassin.

En somme, l’orientation de la consultation ne permettrait pas simplement de faire valider des préconisations du SDAGE, elle assure aux autorités du bassin un large contrôle sur tout le processus de mise en œuvre de la DCE, en empêchant le public-témoin de se positionner en évaluateur de la politique du bassin.

D’ailleurs, les résultats des différents dispositifs ne font l’objet d’aucun traitement statistique ou qualitatif sérieux. L’Agence de l’eau sélectionne les expressions allant dans le sens des préconisations. Aussi la formulation des questions et des problématiques était-elle souvent abstraite, laissant beaucoup de latitude pour interpréter l’avis du public.

Enfin le public-témoin est interpelé du point de vue du sens commun et du sens moral, mais souvent le sens commun et le sens moral ne font qu'un pour former : le « bon sens commun ». L'élaboration en 2004 du document des neuf enjeux prouve que l'Agence de l'eau a été attentive à rendre accessibles les enjeux du bassin, en adoptant un registre du langage adapté au public lambda, en supprimant le jargon des spécialistes, ainsi que des données très techniques. Les dispositifs de consultation ont conservé ce niveau de langage « tout public », mais avec une propriété supplémentaire consistant à moraliser et culpabiliser les publics-témoins afin de s'assurer de leurs réponses. Ce procédé a été analysé comme l'un des mécanismes essentiels d'orientation du débat.

CONCLUSION GENERALE

La démarche explicite, préconisée par la DCE de 2000, d'une consultation du public dans la gouvernance de l'eau, a connu ses premières expériences. Dans l'esprit des politiques constitutives, le niveau européen a fixé un cadre général dans lequel les acteurs de l'eau au niveau des bassins versants ont été chargés de définir les orientations et le contenu des politiques. Quels ont été les effets produits par la mise en œuvre de la consultation DCE ? Les procédures observées ont-elles contribué à institutionnaliser la prise à témoin du public ? Et selon quelles logiques ?

En résumé, nous interrogeons la capacité d'un ordre local à organiser la transparence à travers des dispositifs *ad hoc*. Dans cette perspective, nous nous attendions, au tout début de cette recherche à rendre compte de procédés visant à présenter la politique de l'eau, objectivement et sans déformations. Des procédés permettant de rendre explicite l'existence même de négociations au sein de cet ordre local (Comité de bassin et wateringue), permettant au public de s'exprimer et d'être entendu, sans altération de sa parole. A ce moment-là, nous ne pensions pas envisager la consultation comme un instrument à l'usage des pouvoirs publics, en vue d'exercer une contrainte sur une autre échelle administrative jugée parjure ou concurrente. Le point de départ de cette réflexion renvoyait tout simplement à la question de la démocratie. Nous voulions savoir si cette injonction européenne augurait le passage d'un nouveau cap dans l'histoire des démocraties modernes, si ces procédures permettraient de réduire la défiance réciproque entre les gouvernants et les gouvernés. Mais rapidement cette hypothèse fut écartée. A titre d'exemple, nous avons vu que les agents administratifs tendent à déprécier le grand public, tout comme une part importante des avis libres exprimés soupçonnent les pouvoirs publics de compromis douteux avec les groupes d'intérêts.

a) Les stratégies d'adaptation de la DCE dans le bassin Adour-Garonne

Par conséquent, en Adour-Garonne, les procédures n'ont pas osé évoquer l'existence de négociations explicites dans les jeux de coopération du bassin. Le Comité de bassin est présenté comme une entité unie et cohérente, et non pas comme une assemblée divisée en différents clivages, et conduite par des groupes d'intérêts dominants. Les autorités du bassin n'ont à aucun moment fait leur propre évaluation des politiques précédant l'adoption de la quand aux mesures qui n'ont pas produit des résultats attendus des règlementations précédentes. On pense notamment aux dynamiques d'appropriation stratégique des dispositifs agro-environnementaux[295], observées, quelques années auparavant, chez les mêmes acteurs qui ici bénéficient de la clémence des autorités en matière de *visibilisation*[296] de la responsabilité de la dégradation de la ressource en eau.

En revanche, le grand public, absent de ces jeux de coopération, a été choisi pour endosser une part importante de la responsabilité des problématiques du bassin : du fait de son absence du jeu stratégique, mais aussi parce que c'est lui, aujourd'hui comme hier, et très probablement demain encore, qui doit s'acquitter d'une grande part du coût de la politique du bassin. Autrefois, n'étant pas averti du fonctionnement de la politique du bassin, ni probablement du système de redevance, il y avait très peu de chance pour que le public pu en prendre conscience. Avec l'obligation de mettre en place des procédures transparentes et évaluables, apparut le risque que ces arrangements apparaissent au grand jour et nuisent aux institutions du bassin. C'est ainsi que l'Agence de l'eau a tiré parti de la consultation DCE pour légitimer ses préconisations, en rendant opaques certains aspects de la gestion de l'eau, et en cherchant à culpabiliser les citoyens-usagers. Puis les Agences de l'eau se sont entourées d'un rempart de précautions, destiné à se prémunir de toute attaque provenant de contradicteurs susceptibles d'utiliser la consultation DCE pour lui porter préjudice. Comment interpréter cette adaptation particulière de la DCE en Adour-Garonne ?

Si les groupes de pression avaient tout pouvoir sur la gestion de l'eau, ce seraient ainsi les dynamiques d'appropriation stratégiques qui seraient, en dernière analyse, le principal facteur de cet usage constaté de la consultation du public. Dans ce cas, le nouveau SDAGE ne

[295] BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

[296] LE BOURHIS J.P. (2004), *La Publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, thèse, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne.

prévoirait aucun changement de comportement concernant l'agriculture. Or le SDAGE entend faire évoluer les pratiques agricoles en faveur, par exemple, de l'agriculture raisonnée. La présence de cette mesure indique que les groupes d'intérêt ne dominent, ni ne dictent, mot pour mot la politique du bassin. Les groupes d'intérêts ont bien eu une influence au moment de la conception de la consultation. Nous l'avons vu à ce propos que l'expression des intérêts corporatistes a fortement contribué à formater la consultation.

Le cas le plus emblématique est l'impression laissée, en Adour-Garonne, par les ménagements à l'égard de la profession agricole. L'examen des conditions de formulation des informations données au public, les *neuf enjeux*, montre l'intérêt que portent les représentants de l'agriculture, au Comité de Bassin et dans la Commission DCE, à la manière de désigner les responsabilités des dégradations de la ressource en eau. La plupart des groupes d'intérêts organisés présents dans les instances de bassin, se sont montrés réticents à une ouverture vers le grand public et ont veillé à ce que les formulations évitent tout effet stigmatisant vis-à-vis d'activités ayant un impact sur la ressource en eau. Pourtant, une part importante de ces dégradations est bien objectivement imputable à l'utilisation de produits phytosanitaires et de fertilisants pour l'agriculture.

Néanmoins les acteurs de l'eau parties-prenantes ne semblent pas contrôler le processus de manière décisive. En revanche, il semble que l'Agence de l'eau ait plus de poids dans le processus que ce qui semble en apparence. C'est elle, et non le Comité de bassin, qui reçoit et applique les consignes du ministère de l'environnement pour le cadrage des dispositifs. C'est elle qui, à ce propos, tient à mettre en œuvre des procédures fondées sur une *stratégie de pacification et d'évitement des conflits*[297]. C'est elle qui a élaboré les questionnaires, qui a animé les tables rondes en 2005 (cercles d'échange), et c'est enfin elle qui a décidé de n'exploiter que superficiellement les résultats de la consultation. Mais en même temps, elle fait comme si elle était en retrait de la dynamique. Quand on regarde la première page des deux questionnaires, c'est le Comité de bassin et son président qui consultent la population. L'Agence de l'eau y est à peine présentée comme un simple service technique et financier.

De plus, l'Agence de l'Eau s'est trouvée face à une situation inédite par rapport à ses missions et ses compétences. En 2005 comme en 2008, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne organise la

[297] RUI S. (2006b), « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.M., GARIEPY M., GAUTHIER M. (dir.), 2006, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

consultation du public selon les cadres et consignes qui lui ont été fixés (de manière originale et dialogique en 2005, de manière plus classique en 2008). Dans les deux cas, elle a simplement cherché à se conformer aux prescriptions du MEEDDAT. Or on peut supposer qu'au fond, dans un cas comme dans l'autre, les services de l'Agences de l'Eau n'ont pas encore véritablement saisi le bénéfice qu'ils pourraient tirer d'une prise à témoin du public mieux organisée. Mis à part quelques agents particulièrement sensibles à cet aspect, les services techniques de l'eau ont en général affiché une certaine défiance à l'égard de la capacité du public « profane » à se saisir et à trancher les enjeux de la gestion de l'eau. Nombre de responsables de services à l'Agence de l'Eau ne sont pas convaincus des avancées qu'ils obtiendraient d'un ralliement important de l'opinion à leurs politiques de préservation de la ressource en eau. Sans doute estiment-ils risqué et imprévisible de céder à des dynamiques sociétales le règlement des débats publics sur des problématiques dont ils s'estiment responsables des résultats. On serait ici dans le cas d'une dépendance au sentier, où les routines connues sont plus rassurantes pour les pouvoirs publics que les innovations prometteuses, mais peu expérimentées.

Par ailleurs, on peut également identifier un effet pervers lié au processus de professionnalisation de l'organisation de la consultation[298], que l'on peut qualifier de *consultation-prestation*. Le recentrage de l'État en France a très probablement joué un rôle dans la régression des procédures entre 2005 et 2008. Toutefois, les services de l'Agence de l'Eau n'ont pas manifesté de réticences à cette perspective de régression. L'absence de conviction que la prise à témoin du public est utile à la gouvernance de l'eau tendrait à produire l'effet inverse du renforcement supposé de la dépendance du Comité de Bassin envers les habitants, à savoir un renforcement unilatéral de la redevabilité des habitants à l'égard du Comité de Bassin. En 2008, les dispositifs de consultation furent conçus pour sensibiliser le public sur des « bonnes pratiques » domestiques qu'il doit adopter, ce qui revient à lui faire endosser *de facto* la responsabilité du mauvais état de la ressource, à rendre acceptable la contribution accrue des usagers de l'eau domestiques au financement du SDAGE, et à ménager les autres catégories d'usagers. Considérant ainsi que leur mission vise davantage à sensibiliser, voire à rééduquer le public, qu'à véritablement le consulter, les gestionnaires ont davantage investi dans le *design marketing* des procédures (optimiser

[298] BLATRIX C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, vol 15.

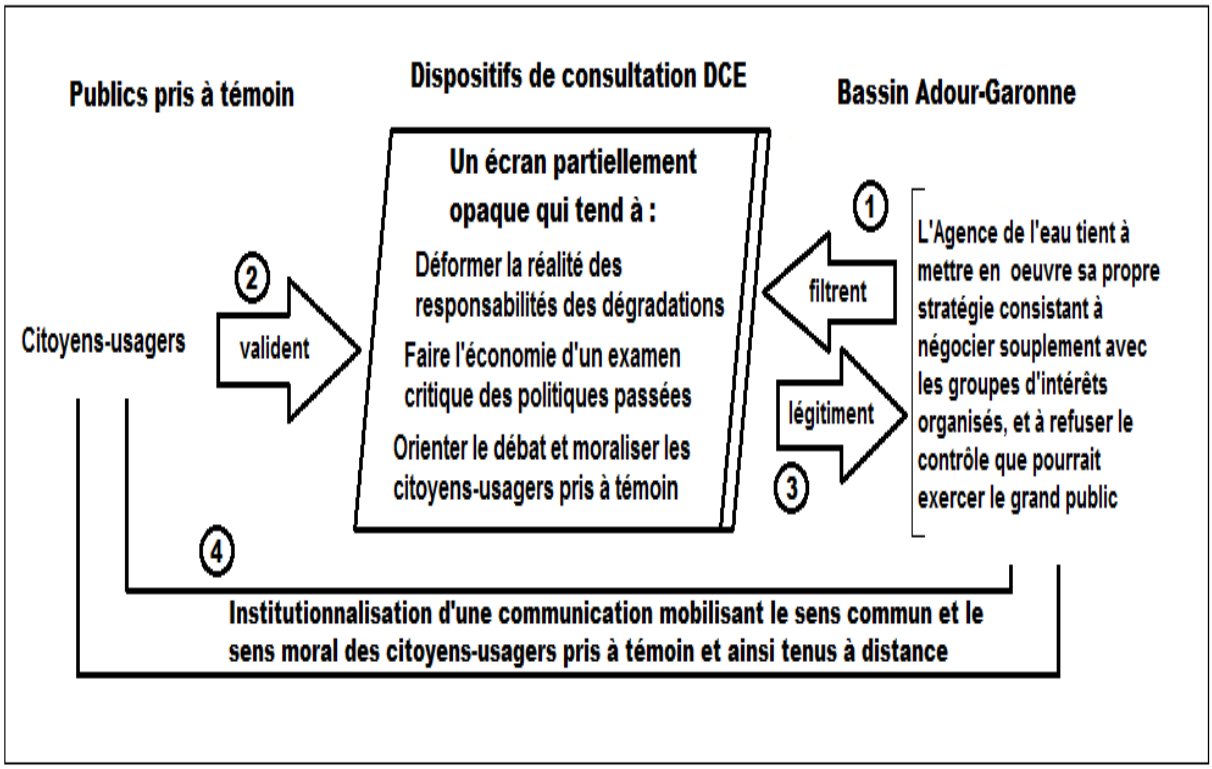
l'esthétique et la diffusion). Ils ont abandonné les critères qui avaient été suivis en 2005 en Adour-Garonne pour organiser la consultation par *cercles d'échanges* (transparence, ouverture, intensité, interactivité, etc.).

Enfin, la faible médiatisation des campagnes de consultation et l'absence de véritables relais de la part des intermédiaires classiques entre les pouvoirs publics et la société, la presse et les partis politiques, ont limité la portée et la publicisation des deux campagnes de consultation. Le choix avait été fait en France, dès 2004, de médiatiser la consultation via des acteurs relais, plutôt que de mobiliser la presse de manière significative. Au mieux, l'Agence de l'Eau avait dû monnayer des plages publicitaires dans les journaux papiers, les radios et la télévision régionale, et ce de manière très modeste. Le message est d'ailleurs passé quasiment inaperçu. Comment expliquer que de leur côté, ni la presse, ni les partis politiques n'ont porté spontanément à l'agenda ces problématiques qui sont présentées par ailleurs comme vitales (*« L'eau, c'est la vie. Donnez-nous votre avis »*) ? Le faible écho que représentent les problématiques de l'eau dans l'opinion à l'heure actuelle, peut expliquer cette absence de « relais citoyen » de la part des médias traditionnels de la démocratie représentative. Mais sans doute ce faible écho est-il lui-même, au moins en partie, une conséquence du peu de publicité dont bénéficient les problématiques de l'eau.

Le schéma suivant (figure 30) représente de manière dynamique le système d'interdépendance relevé après observation. Il reprend le schéma théorique que nous avons élaboré, en introduction, à partir de l'hypothèse selon laquelle la consultation DCE visait l'exercice d'une contrainte sur la politique des bassins, par le jeu de la transparence. Nous l'avons répété à maintes reprises, la consultation DCE a été instrumentalisée de manière à valider les orientations du SDAGE : l'Agence de l'eau tend à filtrer, aux côtés des acteurs de l'eau, les informations à transmettre au public①. Par conséquent, au lieu de produire de la transparence, les dispositifs de consultation en Adour-Garonne ont maintenu un certain niveau d'opacité, incitant les publics interrogés à valider les propositions orientées qui leur ont été soumises②. L'effet recherché, mais pas nécessairement obtenu, est de légitimer les propositions du SDAGE③, négociées avec le Comité de bassin. Du point de vue de la consultation du public, cela n'a généré qu'une modeste communication dont rien n'indique que, pour le moment, elle ait marqué les esprits, ni même influença la prise de décision. La fonction de cette communication a essentiellement consisté à faire passer les messages de l'Agence de l'eau

aux citoyens-usagers ④ dont elle attend, comme des agriculteurs, des changements de comportements.

Figure 30. La dynamique de prise à témoin du public dans le bassin Adour-Garonne



Toutefois, nous estimons que cet effet de légitimation, vise non seulement à valider les orientations du SDAGE, mais plus largement, à consolider toute une stratégie de négociation à long terme, fondée sur une entente cordiale avec les groupes d'intérêts, afin d'obtenir des usagers de l'eau des efforts en matière de non-dégradation de l'eau et des milieux. Au fond cette stratégie paraît poursuivre les mêmes objectifs que la DCE. Seulement, peut être que pour l'Agence l'eau, la DCE en demande trop, et trop vite. Par ailleurs « l'effet d'épouvantail » suscité par une prise à témoin trop transparente, risquerait de brouiller les bonnes relations tissées avec les groupes d'intérêts, et de perdre la capacité de les faire changer de comportement.

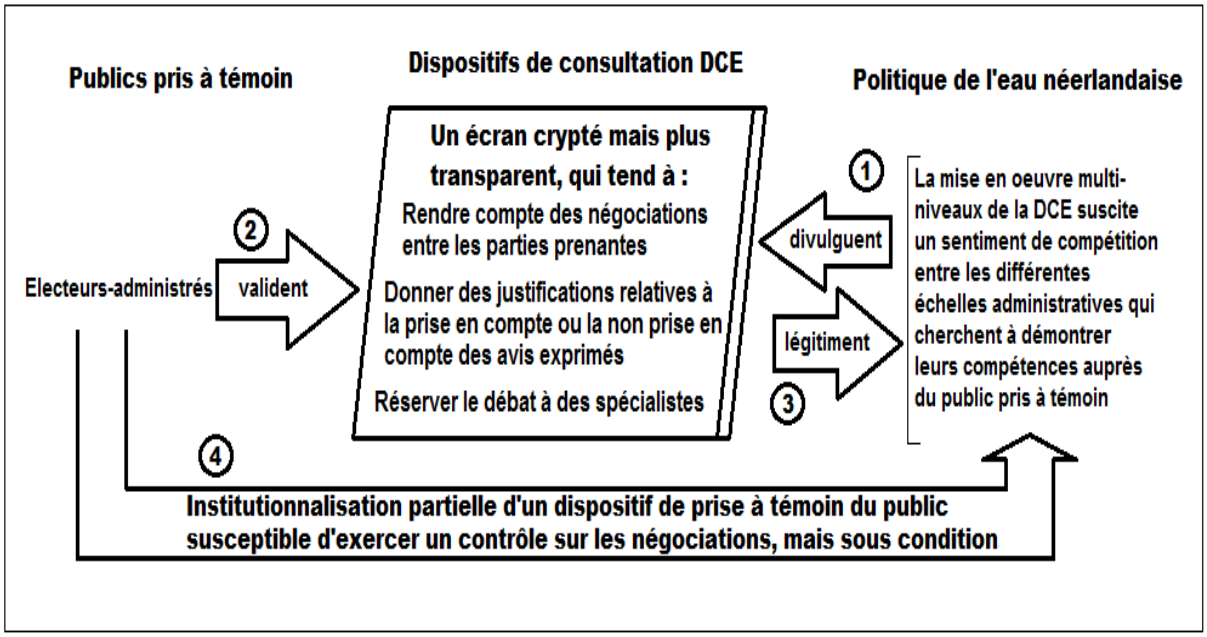
En somme, si l'Agence de l'eau a opéré ce détournement d'une prise à témoin transparente du public, ce serait finalement moins par l'effet d'une *dépendance au sentier*, que sur celui de parier sur une stratégie qui à l'heure actuelle mise sur le maintien d'une relation diplomatique

avec les groupes d'intérêts, plutôt que sur une attaque frontale. Mais pour ne pas éveiller les soupçons et limiter les critiques, l'Agence de l'eau jouerait sur les apparences d'une consultation plus consistance en simulant un réel intérêt porté à l'égard de l'expression du grand public. Les Néerlandais, de leur côté, sont plus pragmatiques, comme l'indiquent nos analyses.

b) Les stratégies d'adaptation de la DCE aux Pays-Bas

Comme dans le bassin Adour-Garonne, nous avons identifié aux Pays-Bas un usage, ou plutôt un non-usage de la consultation du public dans la gouvernance de l'eau. Durant notre enquête en 2006 et 2007, les autorités ont bien mis à disposition du public les éléments des diagnostics et les premières préconisations en vue d'élaborer les plans de bassin (les SDAGE néerlandais). Or ces éléments étaient particulièrement inaccessibles au grand public pour plusieurs raisons.

Figure 31. La dynamique de prise à témoin du public aux Pays-Bas



Premièrement on admet aux Pays-Bas, plus facilement qu'en France, le faible intérêt que représente de consulter le grand public sur des sujets aussi pointus que la politique de l'eau. Par conséquent, on a moins recours qu'en France à des opérations d'altération de la consultation du public. Attachés à leur configuration multi-niveaux, les Néerlandais ont réparti les compétences de la DCE entre trois échelles principales (le Rijk ou l'Etat central, les

Provinces et les wateringues). En principe chaque niveau dispose de ses propres compétences, de façon à ne pas provoquer de contradiction entre les différents niveaux. Cependant, nous avons identifié les raisons qui expliquent l'existence d'une compétition entre les niveaux. Le Rijkswaterstaat (RWS), est responsable de la gestion des grands cours d'eaux, et surtout de l'entretien des digues de ces cours d'eau. Or depuis un certain temps, le RWS sous-traite cette compétence aux wateringues, et depuis, ces dernières ont multiplié leurs domaines d'intervention[299], allant même jusqu'à s'occuper de l'entretien des routes d'après notre enquête. De ce fait, les wateringues ont changé d'identité du fait de l'évolution de leurs activités, passant du statut d'administration locale tenue par les grands propriétaires fonciers, à celui d'une agence prestataire de « multiservices », répondant aux besoin de la collectivité. Une partie de la classe politique s'inquiète de cette évolution, notamment la gauche sociale-démocrate, mais aussi le centre droit, redoutant une forme de privatisation de la gestion locale de l'eau, qui n'aurait ni l'ambition, ni la dimension nécessaire pour faire aux grandes problématiques dont celle du changement climatique (montées des eaux). Ces partis politiques favorisent alors les Provinces, qu'ils contrôlent, en leur attribuant des compétences en matière de gestion de l'eau ; compétences que les Provinces n'ont jamais eues par le passé.

Face à cette réforme, les élus des wateringues redoutent que leur organisme ne disparaisse ou soit placé sous la tutelle des Provinces, voire du Rijk. Certains d'entre eux envisagent alors en guise de contre-mesure, de prendre à témoin les habitants afin de faire la démonstration de leurs expériences et de leurs savoir-faire historiques. Ils sont ainsi persuadés d'avoir un avantage net sur les Provinces sur ce terrain-là. Cependant, les acteurs qui nous ont fait part de cette stratégie ont admis qu'ils ne comptent divulguer au public que des informations complaisantes, avec pour principal objectif de livrer une image positive des wateringues, selon une logique de *marketing* via des courriers informatifs. En d'autres termes, la prise à témoin du public est soumise, comme pour le bassin Adour-Garonne, à une logique d'orientation des informations données au grand public.

De leur côté, les Service du RWS dépendent du gouvernement central, dirigé par les partis du centre durant la période où nous avons enquêté. Dès lors, ils soutiennent la réforme visant à accréditer les Provinces. Mais ils affirment que s'ils prennent position contre les wateringues, c'est qu'ils les jugent trop centrées sur leurs seuls territoires, et incapables de se coordonner

[299] KUKS S. (2004), *Water governance and institutional change*, Universiteit Twente.

entre elles selon les principes de solidarité amont-aval demandés par la DCE. Mais ils sont en même temps conscients que les wateringues disposent de leur savoir-faire qui leur laisse une longueur d'avance sur leurs concurrents. Le RWS compte finalement sur les capacités de coordination des Provinces. S'ils ne peuvent pas rivaliser avec leurs concurrents des wateringues faute d'expérience en matière de gestion de l'eau, les élus et les administrateurs provinciaux disposent d'autres atouts. Ils ont leurs propres réseaux d'acteurs, leurs propres infrastructures administratives. Le RWS compte sur ces capacités pour que les Provinces organisent leurs propres plateformes de négociations (RBO), leur permettant de faire front aux wateringues (chapitres 3 et 4).

La transposition multi-niveaux prévoyant que les différents niveaux se coordonnent, certaines Provinces, et en réaction certaines wateringues, gardent une trace de ces échanges sous la forme d'un *compte rendu de la participation* (*inspraaknota*), qu'elles laissent à la disposition du public sur leur site Internet. Cependant le contenu de ce document est extrêmement technique, jargonneux et peu contextualisé. Il faut être averti pour pouvoir le décoder. Il faut donc être un public-témoin expert pour exercer hypothétiquement du contrôle sur les jeux de coopération négociés.

Au final, la prise à témoin du public balance entre un dispositif « tout public », mais orienté pour faire la promotion des wateringues, et un dispositif plus transparent, mais beaucoup plus indigeste, accessible qu'aux *parties concernées*. Par ailleurs, l'un et l'autre de ces dispositifs visent, comme en France à légitimer les actions et même l'existence respectivement des wateringues et des Provinces.

c) Un recentrage de l'Etat ?

Dans les deux cas étudiés, les déclinaisons des procédures de participation du public ont bien révélé des stratégies différenciées de la politique de l'eau, et ce après un examen *in situ* et scrupuleux des conditions de conception des dispositifs. Dans un premier temps, l'Etat paraît laisser faire les organismes de gestion autonomes, qui semblent disposer de marge de discrétion pour mettre en œuvre les réformes de la politique, et en négocier le contenu avec les acteurs-usagers parties prenantes. Or à différentes reprises, l'Etat central ré-intervient au niveau local pour tenter de reprendre un peu en main la gestion de ces politiques. Il serait intéressant de déterminer si au fond, il y aurait derrière l'Agence de l'eau une tutelle beaucoup plus étroite avec le niveau ministériel.

Un recentrage théorique de l'État se serait produit au tournant du *Grenelle1 sur l'environnement* après 2007 (chapitre 4). La campagne de consultation du public de 2005 avait bénéficié d'une marge importante de liberté en matière de choix des procédures à mettre en œuvre. Les Agences de l'Eau étaient alors encouragées à innover en matière de concertation avec les usagers, à s'adresser au public de manière originale, large et intense (les « figures libres » de la consultation). En 2008, le contexte a quelque peu évolué. Le gouvernement a opté pour un resserrement de sa tutelle sur la gouvernance des bassins versants. L'objectif affiché de ce recentrage de l'État était de fixer des objectifs plus ambitieux que ceux qu'avait fixés le Comité de Bassin en Adour-Garonne (66% de masses d'eau en bon état souhaité en 2015 pour le MEDAD, contre 52% pour le Comité de Bassin). Et en même temps qu'il a réévalué les objectifs des SDAGE alors en cours d'élaboration, le MEDAD est intervenu pour contraindre le format de la consultation : en demandant de limiter le questionnaire à huit questions simples, en imposant deux questions nationales communes à tous les bassins, et en ne recommandant pas de reconduire les « figures libres » de 2005. Cela a eut pour effet de réduire la consultation du public de 2008 quasiment à une opération de communication cherchant à valoriser les orientations définies dans le « premier cercle de l'eau ».

d) Des signaux faibles indiquant une évolution potentielle de la gouvernance de l'eau

Cet examen a révélé un nouveau cas de procédures participatives instrumentalisées, en vue de légitimer l'action publique, mais selon des logiques différentes. L'hypothèse d'une prise à témoin du public « en toute transparence », lui permettant d'exercer du contrôle sur les ordres négociés, en prenant à partie des acteurs ou des arrangements contestables, n'a pas été vérifiée. Cependant, le cas particulier des néerlandais, tels qu'il était interprété par les acteurs eux-mêmes, montre que cette perspective pourrait être mieux envisagée à l'avenir. En effet, si l'action publique environnementale se présentait de plus en plus sous la forme de configurations comparables à celles des Pays-Bas, et que les organismes de gestion aient de plus en plus besoin de publics-témoins pour évaluer et légitimer leurs actions, alors on assisterait en théorie à un renversement du rapport de dépendance, qui permettrait aux public-témoins de gagner en autorité, de tenir un rôle certainement plus actif dans le jeu négocié.

A l'heure actuelle, un faible intérêt du grand public a été relevé. Les dispositifs ont permis à quelques dizaines de milliers de personnes de répondre aux deux questionnaires (27 000 en

2005, 42 000 en 2008) sur le bassin Adour-Garonne, qui comptait 6,8 millions d'habitants en 2008. On peut considérer que cette proportion est bien faible, si on la rapporte à la population totale. Mais elle devient élevée si on la compare au total des acteurs de l'eau du bassin (100 individus dans le Comité de Bassin, 2000 dans les Commissions territoriales). Le questionnaire aurait-il eu un meilleur succès avec une plus grande publicité ? La question reste posée et sera soulevée à nouveau lors des prochaines campagnes de consultation DCE.

D'autre part, la capacité de recyclage des instruments de consultation par les gestionnaires et le déficit d'intérêt du public observés à l'occasion des premières expériences de consultation résisteront-ils cependant à l'injonction participative qu'est supposée incarner la DCE ? La médiatisation récurrente de critiques adressées à la gestion de l'eau en France (rapports de la Cour des Comptes 2010 sur la gestion de l'eau[300], potentialité d'accidents sanitaires dans les documentaires télévisés (FR3 2010), médiatisation des interdictions de consommation…) donne un éclairage au contexte de la DCE, en confrontant la mise à jour publique des insuffisances de la politique de l'eau aux principes d'efficacité écologique et économique exigés par la DCE. La prochaine consultation du public, à partir de 2015, portant sur l'évaluation des résultats de la DCE pourrait représenter une nouvelle occasion de mise à l'épreuve de la politique de gestion de l'eau, sous réserve de plusieurs conditions.

Rappelons premièrement que la consultation DCE représente l'unique domaine où l'impératif de consultation du public s'impose de manière aussi explicite et aussi généralisée. Le simple rappel de cette idée laisse supposer que la consultation du public dans le domaine de l'eau ne peut être examinée au même niveau que pour les autres domaines où des procédures participatives ont été analysées. Un retour en arrière de la gouvernance de l'eau ne peut pas être envisagé, et il demeure plus probable que les prochaines consultations DCE soient mieux à même de prendre à témoin le public qu'elles ne le maintiennent à pareille distance des processus de décision.

Deuxièmement la régulation européenne, à savoir les sanctions prévues en cas d'insuffisance de résultats à l'horizon 2015 et 2027, est censée contraindre les gestionnaires de l'eau à rendre compte des éventuelles irrégularités ou entorses à la règlementation face à l'Europe et face au public. Dans un contexte marqué par la récession économique et les déficits budgétaires, on peut supposer que l'éventualité de nouvelles pénalités financières ne pourra passer inaperçue.

[300] http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/24_instruments-gestion-durable-eau.pdf

Les responsables politiques s'exposeraient ainsi à un jugement médiatique ou à un citoyen plus critique.

Troisièmement la situation était inédite pour l'ensemble des acteurs dans la configuration de l'eau. Les publics et les organisations représentant la société civile ont été d'une certaine manière pris de court. Le secteur associatif, en particulier les ONGE, n'a pas fait obstacle à l'organisation de la consultation alors même qu'il a manifesté une certaine défiance à l'égard de méthodes de consultation jugés manipulatrices. Plusieurs ONGE ont même joué le rôle d'acteurs relais, afin de ne pas être écartées de la dynamique, et également parce que cela représentait une opportunité de véhiculer leurs propres messages.

Quatrièmement durant la consultation DCE en Adour-Garonne, quelques rares thèmes ont été plébiscités, tel le lien entre « la santé et l'environnement », alors qu'ils n'avaient pas été établis à l'origine lors du travail de formulation des enjeux du bassin. Ce thème en particulier que le public a fait émerger a ensuite été pris en considération par les gestionnaires de l'eau dans le SDAGE. Ce contre-exemple, qui pèse peu face à la somme des précautions prises par les autorités du bassin, montre tout de même que la mainmise des organismes du bassin ne peut être totalement hermétique à l'expression du public.

Au bout du compte, l'ensemble de ces signaux, même s'ils paraissent encore faibles aujourd'hui, pourrait prendre une dimension supérieure à l'avenir, et ainsi rendre les acteurs de la gestion de l'eau davantage redevables des politiques mises en place, tant vis-à-vis des usagers que des autorités de contrôle nationales ou européennes.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE 6

INTRODUCTION 9

a- Les défis de la gouvernance de l'eau 9

b- La constitution d'un espace public européen et la question de réception locale des réglementations 16

c- La Directive Cadre européenne sur l'Eau et la prise à témoin du public 18

d- La mesure des effets de l'institutionnalisation de la consultation du public 21

e- La gouvernementalité et les instruments d'action publique 25

f- Méthodologie et organisation de la thèse 26

PREMIERE PARTIE : La reconfiguration de la politique de l'eau 33

Chapitre 1 : De la gestion intégrée à la Directive Cadre sur l'Eau 35

Section 1. La gestion intégrée en France et aux Pays-Bas 37

1.1 Gestion intégrée de l'eau et subsidiarité en France 38

1.1.1 L'enrôlement des parties prenantes dans les bassins versants 39

1.1.2 Des règles adaptées par les jeux de coopération des bassins 42

1.1.3 Des acteurs territoriaux appelés en renfort dans les bassins versants 43

1.2 Le modèle français comparé aux Pays-Bas 46

1.2.1 Une tension historique entre gouvernement central et pouvoirs locaux 46

1.2.2 Une législation en faveur des usagers de la ressource 47

1.2.3 Le retour au local et le passage à la subsidiarité 48

1.2.4 La tradition d'une gouvernance fondée sur le consensus social 49

Section 2. L'Europe et la Directive Cadre européenne sur l'Eau 53

2.1 En quête du bon niveau d'intervention européen 53

2.1.1 Les premiers pas de la politique européenne de l'eau (1973-1992) *54*

2.1.2 A la recherche d'une nouvelle stratégie (1993-2000) 56

2.1.3 L'implication des parties prenantes et du grand public (à partir de 2000) 59

2.2 La Directive Cadre européenne sur l'Eau 61

2.2.1 L'obligation d'atteindre le bon état écologique 63

2.2.2 L'obligation d'internaliser les dommages environnementaux 69

2.2.3 L'article 14 et l'obligation de consultation du public 71

2.2.4 Les procédures indiquées par l'Europe pour la participation des usagers 72

2.2.5 Les parties intéressées et le grand public selon la DCE 74

Conclusion du chapitre1 77

Chapitre 2 : La participation politique face au pouvoir 79

Section 1. La participation des citoyens dans la démocratie moderne 82

1.1 Démocratie directe ou démocratie de représentation ? 84

1.2 L'Etat centralisé au cœur de la modernisation de la société 85

1.3. La participation des citoyens et l'Etat centralisé 87

1.4. La socialisation à la citoyenneté et l'Etat Providence 89

Section 2. La critique de l'Etat Providence et le recours au public 93

2.1 L'essoufflement de l'Etat Providence et la crise de la modernité 93

2.1.1 Les trois crises de l'Etat Providence 94

2.1.2 Le recours aux réglementations négociées et le NPM 96

2.2 Vers une standardisation de la participation du public 98

2.2.1 La participation spontanée et l'autogestion (années 1960/1970) 99

2.2.2 Les lois de décentralisation (années 1980) 100

2.2.3 La participation du public institutionnalisée (1990/2000) 102

Conclusion du chapitre2 105

Chapitre 3 : La transposition de la DCE en France et aux Pays-Bas 106

Section 1. La reconfiguration de la gouvernance de l'eau en France et aux Pays-Bas 108

1.1 La transposition de la DCE en France : l'accréditation des bassins versants 108

1.1.1 La transposition de la DCE dans le droit français 109
1.1.2 L'organisation de la gouvernance territoriale de l'eau en France 112

1.2 La transposition de le DCE aux Pays-Bas : trouver un équilibre entre les échelles de gestion préexistantes 115
1.2.1 La transposition de la DCE dans le droit néerlandais 115
1.2.2 L'organisation de la gouvernance territoriale de l'eau aux Pays –Bas 117

Section 2. La consultation du public en France et aux Pays-Bas 124

2.1 Les figures de la consultation en France 124
2.1.1 Le public selon le Ministère de l'Environnement 124
2.1.2 Les figures imposées et les figures libres de la consultation du public 125
2.1.3 Le travail du STB Adour Garonne 126

2.2 Les figures de la consultation aux Pays-Bas 127
2.2.1 L'implication active aux Pays-Bas 128
2.2.2 La consultation aux Pays-Bas 130
2.2.3 L'accès à l'information aux Pays-Bas 131

Conclusion du chapitre3 133

DEUXIEME PARTIE : La prise à témoin du public à travers les jeux de coopérations locaux 137
Chapitre 4 : La conception de procédures de consultation saisie depuis la perception locales des enjeux par les acteurs des bassins 139
Section 1. La consultation du public entre scepticisme et opportunisme dans le bassin Adour-Garonne 141
1.1 **Une injonction nationale en faveur de dispositifs innovants mais un contexte bassin peu favorable** 143
1.1.1 Le rôle des services de l'Agence de l'eau Adour-Garonne 145
1.1.2 Les figures libres et les figures imposées du bassin Adour-Garonne 155
1.1.2.1 Les « figures imposées » : le sondage d'opinion par questionnaire 156
1.1.2.2 Le premier dispositif des figures libres : les cercles d'échange 157
1.1.2.3 Le second dispositif des figures libres : les relais territoriaux DCE 161

1.2 Une consultation du public resserrée en 2008 : un indicateur de la recentralisation de la politique de l'eau 163

1.2.1 Bilan de la consultation DCE de 2005 : la disgrâce du service DCE 164

1.2.1.1 Les figures libres de la consultation en porte-à-faux 165

1.2.1.2 Le manque de soutien des acteurs de l'eau pour la consultation du grand public 167

1.2.2 La disgrâce du service DCE et la stratégie pour la consultation de 2008 174

1.2.2.1 L'enquête par questionnaires en 2008 : un effort esthétique 176

1.2.2.2 La sensibilisation de la consultation via un bus itinérant 177

Section 2. La tension entre le local et le national aux Pays-Bas 180

2.1 Les usages anticipés de la consultation du public d'un point de vue stratégique 182

2.1.1 La main invisible de l'Etat derrière la participation du public 183

2.1.2 La consultation du public comme stratégie de reconquête de l'opinion 190

2.1.3 La recherche de coalitions nouvelles pour faire face aux Provinces 194

2.2 Une consultation du grand public laissée à la discrétion des collectivités locales 197

2.2.1 La recherche de standards pour la participation des parties concernées 199

2.2.2 La consultation du grand public dans les Provinces et les wateringues 207

Conclusion du chapitre4 214

Chapitre 5 : La visibilisation des enjeux du bassin Adour-Garonne 216

Section 1. La consultation en Adour-Garonne : une expression du public encadrée 218

1.1 Les 9 Enjeux du bassin Adour-Garonne : le guide de la consultation 2005 219

1.1.1 Les commissions territoriales en amont de la consultation du public 220

1.1.2 La publication des questions importantes du bassin : un dispositif négocié 227

1.1.2.1 L'Agence de l'eau et le Comité de bassin sur la défensive 230

Section 2. La négociation autour de la visibilisation des enjeux du bassin 241

2.1 La formulation des enjeux : un jeu de coopération observé in situ 241

2.2 Les enjeux critiques : les usagers urbains opposés aux usagers ruraux 243

2.2.1 La défense des usages domestiques et de l'industrie 244

2.2.2 La réplique des usagers agricoles 248

2.2.3 La poursuite de l'antagonisme par thématiques interposées 252

Conclusion du chapitre5 261

Chapitre 6 : L'opérationnalisation de la consultation en Adour-Garonne : les dispositifs, l'expression du public et le SDAGE 263

Section 1. La consultation du bassin Adour-Garonne en 2005 : des dispositifs orientés pour une expression du public encadrée 265

1.1 Le questionnaire 2005 : diffuser des messages plus que recueillir des avis ? 265

1.1.1 Des informations préliminaires sur le bassin Adour-Garonne 267

1.1.2 Les questions fermées : un dispositif particulièrement orienté 269

1.2 Les avis libres du public en 2005 : un bilan des critiques adressées à la politique du Comité de Bassin Adour-Garonne 288

1.2.1 Les avis qui pointent la responsabilité des pouvoirs publics 289

1.2.2 Les avis qui pointent la responsabilité des acteurs économiques 291

1.2.3 Des critiques de l'organisation de la consultation 294

1.3 L'expression du public lors de la consultation par cercles d'échange 296

1.3.1 Les effets recherchés par l'Agence de l'eau des cercles d'échanges 297

1.3.2 Le brainstorming autour de la définition « bon état » de l'eau 299

1.3.3 Le brainstorming autour des neuf enjeux du bassin Adour-Garonne 304

Section 2. La consultation de 2008 : une opération de validation du projet SDAGE-PDM et de son coût par le public 318

2.1 Une consultation sous forme de campagne de dons 319

2.1.1 Les priorités à faire valider par le public 319

2.1.2 Rendre non négociables les programmes mis en débat 321

2.2 Le questionnaire et l'exposition itinérante : l'effet miroir de la consultation 325

2.2.1 Les enjeux à valider dans le support d'information 325

2.2.2 Les questions fermées et le consentement à payer 329

2.2.3 Responsabiliser les citoyens-usagers plutôt que débattre 335

2.2.4 Les avis libres de 2008 contre les bassins 338

Conclusion du chapitre 6 342

CONCLUSION GENERALE 347
TABLE DES MATIERES 359
TABLE DES FIGURES 365
TABLES DES SIGLE 367
BIBLIOGRAPHIE 370

TABLE DES FIGURES

1. FIGURES

N°	INTITULE	PAGE
1	La prise à témoin du public selon l'idéaltype d'un contrôle de l'opinion	27
2	Les sept bassins versants de la France métropolitaine	41
3	Protocole de mise en œuvre de la DCE soumis aux Etats membres	65
4	L'état des lieux des masses d'eau en Adour-Garonne	67
5	L'état des lieux des masses d'eau aux Pays-Bas	68
6	Les degrés de participation active sur la décision selon l'article 14 de la DCE	75
7	Le degré d'influence sur la décision selon l'article 14 de la DCE	76
8	L'agenda de transposition de la DCE en Adour-Garonne	110
9	L'agenda de transposition de la DCE aux Pays-Bas	116
10	Organigramme 2004 de l'Agence de l'eau Adour-Garonne	147
11	Les critères du choix de la méthode participative pour la consultation de 2005	158
12	Les critères de recrutement des relais DCE pour la consultation en 2005	162
13	Le questionnaire Adour-Garonne pour la consultation du public en 2008	177
14	Organigramme de la consultation DCE aux Pays-Bas	199
15	Inspraaknota du Plan de bassin Waterchap Rijn en Ijssel	203
16	Inspraaknota du Plan de bassin Provincie Gelderland	204
17	Origine des pressions chimiques dans le sous-bassin de la Charente	221
18	Etat des lieux de la pollution domestico-industrielle dans les neuf enjeux (p24)	232
19	Etat des lieux de la pollution par nitrates dans les neuf enjeux (pp21-22)	233
20	Etat des lieux de la pollution par phytosanitaires dans les neuf enjeux (pp22-23)	234
21	La problématique inondation dans les neuf enjeux (p19)	240
22	La une du questionnaire 2005 de la consultation DCE en Adour-Garonne	266
23	Variables sociodémographiques demandées dans le questionnaire 2005	270
24	Traitement du questionnaire 2005 par l'Agence de l'eau Adour-Garonne	271
25	L'aquacitoyen et la consultation du bassin Adour-Garonne en 2008	322
26	Campagnes de récolte de fonds pour le Téléthon et la Première Guerre mondiale	323
27	La une du questionnaire du bassin Adour-Garonne en 2008	334
28	Le questionnaire du bassin Rhône-Méditerranée en 2008	335

29 Exemples de thématiques présentées au cours de l'exposition itinérante en 2008 337
30 La dynamique de prise à témoin du public dans le bassin Adour-Garonne 352
31 La dynamique de prise à témoin du public aux Pays-Bas 353

2. TABLEAUX

N° INTITULE PAGE
1 Représentation et évaluation des structures relais 166
2 Les stratégies différenciées des Provinces et des wateringues 189
3 Réunion des commissions territoriales avant la consultation du public de 2005 220
4 Composition du Groupe DCE Adour-Garonne en avril 2004 242
5 Etat des lieux des pressions d'origine urbaine et industrielle 244
6 Mesures prises pour réduire les pressions d'origine urbaine et industrielle 246
7 Etat des lieux des pollutions diffuses d'origine agricole 249
8 Mesures prises pour réduire les pressions diffuses d'origine agricole 251
9 Etat des lieux de l'enjeu zones humides, rivières et lacs 253
10 Etat des lieux de l'enjeu rivières et nappes 255
11 Etat des lieux de l'enjeu alimentation en eau potable 256
12 Le positionnement des membres du Groupe DCE d'après leurs interventions 258
13 Les thèmes du questionnaire 2005 en Adour-Garonne 270
14 Les priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne dans le questionnaire 326
15 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne 1/4 327
16 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne 2/4 328
17 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne 3/4 328
18 Détails des priorités du SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne 4/4 329
19 Le SDAGE 2009 du bassin Adour-Garonne comparé aux Neuf Enjeux de 2004 343

3. DOCUMENTS

N° INTITULE PAGE
1 Les neuf enjeux du bassin Adour-Garonne pour la consultation 2005 (1) 228
2 Les neuf enjeux du bassin Adour-Garonne pour la consultation 2005 (2) 229

TABLE DES SIGLES

AEE	Agence Européenne de l'Environnement
AEP	Alimentation en Eau Potable
ARS	Agence Régionale de la Santé
CLE	Commission Locale de l'Eau
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CSP	Conseil Supérieur de la Pêche (France 1948-2006)
CEMAGREF	CEntre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (devenu IRSTEA en 2011 : Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture)
CTRE	Comité Technique Régional de l'Eau
CLE	Commission Locale de l'Eau
CNP	Comité National de Pilotage
DCE	Directive Cadre européenne sur l'Eau
DDEA	Direction Départementale de l'Equipement et de l'Agriculture
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DIREN	DIrection Régionale de l'Environnement (France 1991-2009)
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (France 2009-)
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (France 1992-2009)
ELVs	Emission Limit Values
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
INRA	Institut Régional de Recherche Agronomique
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
LNV	Ministère de l'Agriculture, la Nature et la qualité des Aliments (Pays-Bas)
MEDD	Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (France 2002-2007)

MEDAD	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable (France 2007-2008)
MEEDDAT	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (France 2008-2009)
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer (France 2009-2010)
MEFM	Masses d'Eau de rivières Fortement Modifiées
MISE	Missions Inter Services de l'Eau
NPM	New Public Management
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONGE	Organisation Non Gouvernementale Environnementale
OWN	Overlegorgaan Water en Noordze-Aangelegenheden (Pays-Bas) *Organe de concertation pour l'eau et la mer du Nord*
PAC	Politique Agricole Commune
PAE	Plans d'Actions Environnementaux
PCA	Plan Communal d'Assainissement
PDM	Programme de Mesures
PGE	Plan de Gestion de l'Eau (Pays-Bas)
PGEN	Plan de Gestion des Eaux Nationales (Pays-Bas)
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNE	Plan National de l'Eau (Pays-Bas)
PPE	Plan Provincial d'Environnement (Pays-Bas)
PPRE	Plan Provincial de Régime des Eaux (Pays-Bas)
RAO	Regionaal Amtelijke Overleg (Pays-Bas) *Conseil des représentants des autorités régionales sur l'eau*
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg (Pays-Bas) *Conseil des élus régionaux sur l'eau*
RNABE	Risque de Non Atteinte de Bon État de l'eau
RWS	Rijkswaterstaat (Pays-Bas) *Office central des travaux publics et de la gestion des eaux*
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SICOVAL	Syndicat de développement des COmmunes de la VALlée de l'hers
STB	Secrétariat Technique de Bassin
VNF	Voies Navigables de France
VROM	Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Pays-Bas)
WQOs	Water Quality Objectives

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA, M. (1999), « Les transformations du Capitalisme contemporain », in CHAVANCE B., MAGNIN E., MOTAMED-NEJAD R., SAPIR J. (éd.), *Capitalisme et Socialisme en perspective*, Paris, La Découverte.

ALLAIN S. (2009), « Décrypter l'activité délibérative dans la négociation territoriale par la négociation » *Négociations*, 2009/2, n° 12.

ALCOLEA I., BOUSQUET M. (2001), *L'eau et l'Union européenne*, Paris, IFREMER.

ALTER C., GALLETY J.C., ROUSSET M. (2000), *La concertation en aménagement : éléments méthodologiques*. Ministère de l'Equipement, des Transport et du Logement, Paris coll. Dossiers, Ed. Tec et Doc.

ALTHAUS S. (1998), « Information effects in collective preferences », *American Political Science Review*, 92 (3).

ARON R, 1985 [1965], *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard.

ARTUS P., DE BOISSIEU C., PASTRE O., POLLIN J.P., (2002), *L'Europe et la gouvernance mondiale*, Paris, Editions Descartes et Cie.

ARTS B., LEROY P. (2006), *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht, Springer Verlag Publishers.

BACQUE M.H., SINTOMER Y. (2011), « Le temps long de la participation », in BACQUE M.H., SIMTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.

BAJOIT G. (2003), *Le changement social*, Paris, Armand Colin.

BARRAQUE B. (1995), *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, Paris.

BARRAQUE B. (1997), « Subsidiarité et politique de l'eau », in FAURE, A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

BARRAQUE B. (2007), « Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation », in *Responsabilité et e Environnement*, n°46, avril.

BARRAQUE B. (1998), « Les services publics d'eau et d'assainissement face au développement durable ». *Annales des Ponts et Chaussées* (87), 24-32.

BARRAQUE B., THEYS J. (1998), *Vingt ans de politique française de l'environnement : les années 1970-90, un essai d'évaluation*.

BECERRA S. (2003), *Protéger la nature. Politiques publiques et régulations locales en Espagne et en France*, thèse de sociologie, Université de Toulouse le-Mirail.

BERGERON H., SUREL Y., VALLUY J. (1998), « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », in *Politix*, Vol. 11, n°41.

BERNY N. (2011), « Intégration européenne et environnement : vers une Union verte ? », in BERNY N. (dir.), *L'Intégration européenne par l'environnement. Le cas français*, Revue *Politique européenne*, n°33.

BERSTEIN S., WINOCK M. (2002), *L'invention de la démocratie. 1789-1914*, Paris, Points.

BERSTEIN S. (2003), « L'usage politique de l'autogestion », in GEORGI F., *Autogestion, la dernière utopie*, Paris, Publications de la Sorbonne.

BERTAUD JP., 2004 [1989], *La révolution française*, Paris, Ed. Perrin.

BEVORT A. (2002), *Pour une démocratie participative*, Paris, Presse de Sciences Po.

BHERER L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in *Participations*, n° 1

BILLET P. (2005), « La gestion locale des cours d'eau dans le contexte d'unification de la directive 2000/60 du 23 octobre sur l'eau », in *La gestion locale des cours d'eau, Droit de l'environnement*, n°125, n° spécial.

BLATRIX C. (2000), *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de science politique, Paris I.

BLATRIX C. (2002), « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, n°57, vol 15.

BLONDIAUX L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil.

BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

BOLTANSKI L., CHIAPPELLO E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BOYER M., HERZLICH G., MARESCA B. (dir.), 2001, *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le ministère de l'environnement*, Paris, Odile Jacob.

BUSCA D., GENDRE C., SALLES D., ZELEM M.C. (2003), « Comment intégrer les contraintes environnementales en agriculture ? » in GENDRON C., VAILLANCOURT J.., *Développement durable et participation publique. De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

BUSCA D. (2011), *Agriculture et environnement. La mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux*, Paris, L'Harmattan.

CALLON M. (1999), « La sociologie peut-elle enrichir l'analyse économique des externalités ? Essai sur la notion de cadrage-débordement » in FORAY D., MAIRESSE J. (dir.), *Innovations et performances. Approches interdisciplinaires*, Paris, Ed. de l'EHESS.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Ed. du Seuil.

CALVO-MENDIETA I. (2005), *L'économie des ressources en eau : de l'internalisation des externalités à la gestion intégrée. L'exemple du bassin versant de l'Audomarois*, Université de Lille, Thèse de sciences économiques.

CASTORIADIS C., 1999, *L'institution imaginaire de la société*, Le Seuil, Paris

CEFAÏ D., TROM D. (dir.), 2001, Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques, Paris, Ed. de l'EHESS.

CHAMPAGNE E. (2002), « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis », Organisations et territoires.

CHARBONNEAU S. (2002), *Droit communautaire de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

CHEVALLIER J. (2004), *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ.

CHEVALLIER H. (2007), *L'Eau, un enjeu pour demain*, Paris, Editions Elebore.

COASE, R. H., (1960), « The problem of the cost », *The Journal of Law and Economics*, vol°3.

CONSTANT B. (1997), *Ecrits politiques*, , Paris, Folio essais.

COSTA O., JAKBO N., LEQUESNE Ch. et MAGNETTE P. (2001), « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? » *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre.

COTTRET B. (2004), *La révolution américaine*, Paris, Ed. Perrin.

CROZIER M., THOENIG JC. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16/1, janvier-mars.

CROZIER M., FRIEDBERG, E., (1977), *L'Acteur et le système*, Paris, Ed. du Seuil.

DE HOODG C. (2003), *Histoire des Pays-Bas. Des origines à nos jours*. Paris, Fayard.

DOMINGO B., (2005), « Décideurs et personnes morales : extensions de la responsabilité pénale et actualisation du contrat démocratique », XXXIVe Congrès français de criminologie.

DUBET F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, Ed. du SEUIL.

DURAN P., THOENIG J. C. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°4.

DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

DZIEDZICKI J.M. (2001), *Gestion de conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours.

ELIAS N. (1991a), *La société des individus*, Paris, Ed. Pocket.

ELIAS N. (1991b), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, La Tour d'Aigue, Ed. de l'Aube.

ERHENBERG A. (1995), L'individu incertain, Paris, Hachette Littératures.

FAURE A. (dir.), (1997), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan.

FOUCAULT M. (1997), *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France (1975-1976)*, Paris, Ed. du Seuil.

FOUCAULT M. (2004), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Ed. du Seuil.

FOUILLEUX E. (2003), *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan.

FRIEDBERG E. (1993), Le pouvoir et la règle, Paris, Ed. du Seuil.

GAUDIN J.P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.

GERSTLE J. (2001), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.

GERSTLE J. (2003), « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 53, n°6.

GIDDENS A., (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

GUELLEC L. (2005), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Paris, Presses Sciences Po.

GHIOTTY S. (2007), *Les territoires de l'eau. Gestion et développement en France*, Paris, CNRS Editions.

GHIOTTY S. (2010), « Le bon état écologique des eaux pour 2015 : une ambition qui bouscule la gestion des territoires en France », in SCHNEIER-MADANES G., *L'eau mondialisée : la gouvernance en question*, Paris, La Découverte.

GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.

GUELLEC L. (2005), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Paris, Presses Sciences Po.

HABERMAS J. (1997), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.

HACHE E. (2007), « La responsabilité : une technique de gouvernementalité néo-libérale? », *Raisons politiques*, n°28.

HAGE M., LEROY P., WILLEMS E., (2006), Participatory approaches in governance and knowledge production: what makes the difference?, Nijmegen, Seminary GAP.

HALL P.A. (1989), *The political power of economic ideas : keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.

HALL P.A. (1993), « Policy paradigms, Social learning and the State : the case of economic policymaking in Britain », Comparative Politics, 25(3).

HARRIBEY J.M. (1998), *Le développement soutenable*, Paris, Economica.

HENDRIKS F., TOONNEN Th.A.J., (2001), *Polder politics. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Ashgate Publishing, Hampshire.

HIRSCHMAN A., 1995 [1974], *Défection et prise de parole. Théories et applications*, Paris, Fayard.

HIX S. (2005) [2nd ed], *The political system of the European Union*, Londres, Palgrave.

HOTTELING H. (1931), « The economics of exhaustible ressources », *Journal of PoliticalEconomy*, vol. 39, n°2.

JACQUOT S., WOLL C., (2004), Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes,Paris, L'harmattan.

JOBERT B., MULLER P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.

JOBERT B. (1994), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

JORDAN A., (2002), *Environmental policy in the European Union. Actors, Institutions, Processes*, Londres, Ed. Earthscan.

JUNIER S.J., MOSTER, E., (2011), *« The implementation of the Water Framework Directive in The Netherlands: Does it promote integrated management? »*, J. Phys. Chem. Earth

KAIKA M., (2003), « The Water Framework Directive: a new directive for a changing social, political and economic european framework », European Planning Studies, vol. 11.

KINGDON J. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little & Brown.

KUKS S. (2004), *Water governance and institutional change*, Universiteit Twente.

LAIME M. (2003), *Le dossier de l'eau. Pénurie, pollution, corruption*, Paris, Le Seuil.

LASCOUMES P. (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année sociologique*, vol 40.

LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, Ed. de La Découverte.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.P (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures », *Politix*, n°42, vol 11.

LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. 128.

LASCOUMES P., LE GALES P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LATOUR B. (1999), *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

LE BOURHIS J.P. (2004), *La Publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, thèse, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne.

LECA J. (1996), « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue Française de l'Administration Publique*, 66.

LEFEBVRE R., NONJON M. (2003), « La démocratie locale en France. Ressorts et usages », in « Démocratie locale et internet », *Sciences de la société*, n°60.

LEFEBVRE R. (2011), « Retour sur les années 1970. Le Parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUE M.H., SIMTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.

LEQUESNE C., SUREL Y. (dir.), 2004, *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

LEROY P., NELISSEN N. (1999), *Social and political sciences of the environment. Three decades of research in the Netherlands*, Utrecht, International Books.

LEROY P. (2002), La concertation environnementale comme renouvellement de la participation politique ?

LEROY P. (2003), « Un bilan de la sociologie de l'environnement en Europe » in GENDRON C., VAILLANCOURT J.., *Développement durable et participation publique. De la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal.

LEROY P. (2006), Rendre les Pays-Bas à l'eau ? Le rude défi du changement climatique, Revue Septentrion, XXXV, n°2.

LEROY P., ARTS B. (eds.), 2006, *Institutional dynamics in environmental governance*, Dordrecht. Springer Verlag Publishers.

LIPOVETSKY G., (1983), *L'ère du vide*, Paris, Folio essais.

MAARTENS H., WAGENAAR H. (ed.), 2003, *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge University Press.

MAGGI-GERMAIN N. (2008), « La territorialisation du droit : l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue », in *Droit et société*, n°69/70.

MAJONE G. (1996), *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrétien.

MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.

MARAVALL J., 1999, « Accountability and manipulation », in PRZEWORSKI A., STOCKES S., MANIN B., *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press.

MARCANT O. (2005), « Le débat public Charlas : scène dramatique entre concertation institutionnelle et contestation associative », *Sud-Ouest Européen*, n°20.

MARCHAND-TONEL X. et SIMOULIN V. (2004), « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », *Politique européenne*, n° 12.

MARTUCCELLI D. (2002), *Grammaire de l'individu*, Paris, Gallimard.

MARTUCCELLI D. (2010), *La société singulariste*, Paris, Armand Collin.

MERMET L. (1998), *Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : situations et problématiques*, coll. Connaître et pratiquer la négociation, Paris, Nathan.

MONTESQUIEU, 2008 [1748], *De l'esprit des lois*, Flammarion, Paris.

MONNOYER-SMITH L. (2006), « La pratique délibérative comme invention politique », *Sciences de la société*, n°69.

MOREAU DEFARGES P. (2003), *La gouvernance*, Paris, Que sais-je?, PUF.

MULLER P. (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2).

MULLER P. (2007), « Peut-on (encore) penser le global à partir du rural ? Réflexions d'un politiste », *Économie rurale*, n° 300.

NARCY J.B. (2004), *Pour une gestion spatiale de l'eau. Comment sortir du tuyau ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

NAY O. (2002), « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/3 Vol. 9.

NEVERS JY. (1992), *Démocratie de représentation et démocratie de participation dans les villes françaises*, communication à la conférence « Pouvoir local, développement innovant et territoire », Moscou-Iassenevo.

NEVERS J.Y. (1998), « Politiques publiques locales et action organisée », Environnement et société, n°20 Innovations rurales, FUL, Belgique.

NEVEU E. (1996), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.

NICOLAZO J.L. (2002), *Les Agences de l'eau*, ed. Johanet, Paris.

NORTH D. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press.

OGIEN A. (1995), *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Ed. de l'EHESS.

OLSON M. (1978), *Les logiques de l'action collective*, Paris, PUF.

OSTROM E. (1990), *Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions*, Cambridge University Press.

OSTROM E. (1992), *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press.

PADIOLEAU JG. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.

PALIER B., SUREL Y. *et al*. (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, l'Harmattan.

PASQUIER R. et WEISBEIN J. (2004), « L'Europe au microscope du local : manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n° 12.

POLANYI K., 1983 [1944], *La grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

PRZEWORSKI A., STOCKES S., MANIN B. (1999), *Democracy, accountability and representation*, Cambridge University Press.

RAMBAUD L. (2004), *Lutte contre la pollution des sites de baignade en eaux douces sur le bassin Loire Bretagne*, Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique.

RANGEON F. (1986), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.

REY-VALETTE H., ROUSSEL S. (2006), « L'évaluation des dimensions territoriale et institutionnelle du développement durable : le cas des politiques de Gestion Intégrée des Zones Côtières », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 8 : Méthodologies et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable

RICHET D. 1999 [1973], *La France moderne : l'esprit des institutions*, Paris, Champs Flammarion.

RONDIN J. (1985), *Le sacre des notables. La France de la décentralisation*, Paris, Fayard.

ROSANVALLON P. (1981), *La crise de l'État Providence*, Paris, Seuil.

ROSANVALLON P. (1990), *L'État de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.

ROSANVALLON P. (2000), *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard.

ROSANVALLON P. (2006), *La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Flammarion.

ROSANVALLON P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le SEUIL.

ROSANVALLON P. (2011), *La société des égaux*, Paris, Ed. du Seuil.

ROUSSARY A. (2010), *Vers la recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France. De la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*, Thèse de sociologie, Université de Toulouse le-Mirail.

ROUSSEAU JC, 2001 [1762], *Du contrat social*, Paris, Flammarion.

ROUSTANG G., LAVILLE J.L., EME B., MOTHE D., PERRET B., 1996, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer.

RUI S. (2006), « Le public fait-il la loi? Le débat national sur l'eau, entre injonction participative et néo-corporatisme», *Politix*, 75 (6).

RUMPALA Y. (2008), « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le « développement durable » rencontre la gouvernance », Vertigo, vol°8, n°2.

SABATIER P. & JENKINS-SMITH H. (Eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder, Westview Press.

SABEL C.F., FUNG A., KARKKAINEN B. (2000), *Beyong backyard environmentalism*, Boston, Beacon Press.

SALLES D. (2006), *Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité*, Paris, Syllepse.

SALLES D. (2009), « Environnement: la gouvernance par la responsabilité », *Revue Vertigo*, hors série n°6.

SCHNAPPER D. (2002), *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine, Paris, Gallimard.*

SCHNEIER-MADANES G. (dir.), 2010, *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, Paris, Editions La Découverte.

SELZNICK P. (1949), *TVA and the Grass Roots : A study in the sociology of formal organization*, Berkeley, University of California Press.

SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.M., GARIEPY M., GAUTHIER M. (dir.), 2006, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan.

SMITH A., 2005 [1776], *Recherche sur les causes et la nature de la richesse des nations. Livre III*, Paris, Economica.

SIMOULIN V. (2000), *La coopération nordique. L'organisation régionale de l'Europe du Nord depuis la tentative autonome jusqu'à l'adaptation à l'Europe*, Paris, L'Harmattan.

STENGERS I. (2008), *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*, Paris, La Découverte.

STOKES S. (1998), « Pathologies of Deliberation », in ELSTER J., 1998, *Deliberative democracy*, Cambridge University Press.

STRAUSS A. (1992), La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionniste, Paris, L'Harmattan.

SUE R. (2003), *La société civile face au pouvoir*, Paris, Presses de Science Po.

SURAUD M.G (2007), *La catastrophe d'AZF. De la concertation à la contestation*, Paris, La documentation française.

SURAUD M.G. (2009), « Espaces publics intermédiaires et risques industriels. La concertation après la catastrophe de Toulouse », in MERMET L., BERLAN-DARQUE M. (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, Paris, L'Harmattan.

SZARKA J. (1999), « Gouvernance, cultures politiques nationales et administration de l'environnement » in Gestion négociée des territoires et des politiques publiques, *Espaces et Sociétés*.

SZARKA J. (2000), « Environmental policy and neo-corporatism in France » , *Environmental Politics*, n°9 (3).

THEYS J. (2002), « La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement » , in WACHTER S. (dir.), *L'Aménagement durable : défis et politiques*, Paris, Ed. de l'Aube.

THOENIG JC. (1987), *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussée*, Paris, L'Harmmattan.

TOCQUEVILLE A., 2007 [1835], *De la démocratie en Amérique. Livre I*, Gallimard, Paris.

VALLEE A. (2002), *L'économie de l'environnement*, Paris, Le Seuil.

VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P. (2000), « Political modernisation » in VAN TATENHOVE J., ARTS B., LEROY P.(dir.), *Political modernisation and the environment. The renewal policy arrangements*, Dordrecht Kluwer, Academic Publishers.

WARIN P., 1995, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La production de sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, Paris L'Harmattan.

WEALE A. (2003), *Environmental governance in Europe*, New York, Oxford University Press.

WEBER M. 1995 [1971], Economie et société, Paris, Plon.

WEISBEIN J. (2008), « L'Europe à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », *Politique européenne*, 2008/2 n° 25.

WINOCK M., (2009), *Le XXe siècle idéologique et politique*, Paris, Perrin.

WORMS JP. (1966), « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°3.